

Szenes Zoltán A NATO JÖVŐJE¹ Új Stratégiai koncepcióra van szükség

2005. februári brüsszeli informális NATO- csúcs óta ismét reménykedhetünk, hogy jobbra fordulnak a szövetség dolgai. Az iraki háború hideghullámot hozott a szövetségi és partnerségi kapcsolatokban, lelassult a döntéshozatal, a határozatok végrehajtásában hiányzik a szilárd politikai akarat. Csökkenő védelmi költségvetések, állandósuló műveleti képességhiányok, lanyhuló politikai párbeszéd és bizalmi problémák nehezítették az elmúlt két év tevékenységét. A NATO mintha elveszítette volna megújuló képességét, az új, XXI. századi kihívásokra való válaszadási bátorságát, a szövetség jövőjét jelentő problémakörök konstruktív megtárgyalásának lehetőségét. Ismét felerősödtek a NATO-ellenes vélemények, és a kritikusok megint a szövetség „kimerüléséről”, „kiüresedéséről”, politikai súlyának elvesztéséről beszélnek. Az év pozitív fejleményei alapján azonban úgy tűnik, hogy az Észak-atlanti Szövetség kezd ismét magára találni, erősödő akarat és egység van a felmerült problémák megvitatására, a politikai dialógus megerősítésére. A szerző a fundamentális kérdések újratárgyalásának a híve, és azok közé tartozik, akik szövetség jövőjének újra vizionálását sürgetik. Cikkében új NATO- stratégia kidolgozását sürgeti, hiszen ha választ adunk a stratégiában megfogalmazandó kérdésekre, akkor megválaszoljuk a szövetség jövőjét meghatározó politikai kérdéseket is. A téma kifejtéséhez vezérfonalul a NATO Stratégiai Koncepció szerkezetét választotta, amely lehetőséget ad arra, hogy a stratégiai dokumentum lényegét képező fő kérdésekre koncentráljon.

A NATO fennállása óta négy stratégiai koncepcióval rendelkezett: a tömeges megtorlás (1949), a rugalmas reagálás (1967), a hidegháború utáni átváltozás (1991) és a megújulás-bővítés (1999) stratégiájával.² Az 1999-es washingtoni stratégiai koncepció másfél évig készült, és csak a csúcstalálkozónak (és a szerbek elleni légi háborúnak) köszönheti, hogy pont került a végére. Ez is mutatja, hogy a konszenzus-építés stratégiai kérdésekben nehéz, hosszú és fájdalmas folyamat. De mint ahogyan akkor, most sem spórolhatjuk meg ezt a munkát. Nem lehetnek tabuk, és nem lehetnek szent tehenek. Ahhoz azonban, hogy célhoz érjünk, alapvető kérdésekben egyet kell értenünk.

Transz-atlanti viszony és a NATO jövője

Az elmúlt években – a Szövetség prágai (2002. november) és isztambuli (2004. július) csúcstalálkozóján hozott döntések végrehajtásaként – folytatódott a Szövetség megújulása, amely szinte kiterjedt mindenre: a műveletekre, a partneri kapcsolatokra, a képességekre és a szervezetre is. Az átalakulásnak azonban nincs szilárd politikai alapja. Nincsen közös képünk a transz-atlanti kapcsolatok távlatairól, a 9/11 után követendő stratégiáról. Irak nemcsak a belső ellentéteket állította reflektorfénybe, hanem a NATO szűk korlátaira is rávilágított. A tagországok csak nehezen tudják képességekkel alátámasztani a jelenlegi folyó NATO-műveleteket. A nizzai informális miniszteri értekezletek, a februári brüsszeli rendkívüli csúcstalálkozón folytatott amerikai „mosolydiplomácia” javulást hozott ugyan az amerikai – szövetségi kapcsolatokban, de a sebek lassú gyógyulására számíthatunk csak. Nagyon nagy szükség van tehát egyetértésre törekvő, konszenzust generáló mélyebb politikai vitákra a NATO feladatairól, biztonságpolitikai szerepéről, a transz-atlanti kapcsolatok megújításának lehetőségeiről. A NATO már középtávon sem maradhat e nélkül hatékony szervezet.

A NATO megújításában meghatározó szerepe van (lesz) a transz-atlanti kapcsolatrendszer fejlődésének. Bush elnök európai útja után valószínűsíthető, hogy a korábbi mélypont után fellendülnek az amerikai és „régieurópai” kapcsolatok. Óvatos optimizmusra leginkább az ad okot, hogy a közös veszélyek és nehézségek újra együttműködésre kényszerítik a transz-atlanti partnereket. Hiszen mind a NATO, mind az európai biztonságpolitikai stratégia azonos abban tekintetben, hogy az Atlanti óceán két partján alapvetően ugyanazon veszélyeket és kihívásokat látják.

Az európaiak reményei szerint az USA jelentősen átértékeli a NATO-EU kapcsolatokat. Megérti, és egyre inkább elfogadja, hogy Európa helyzete, veszély-felfogása, olykor követni kívánt értékei különbözhetnek az övétől, de ez nem lehet az amerikai-európai együttműködés gátja.

¹ A cikk a NATO Védelmi Akadémián (NATO Defence College, Róma), 2005. áprilisában elmondott előadás szerkesztett, „cikkésített” változata.

² Lásd Dr. Paul Cornish: A Strategic Concept for the Twenty- first Century. Defense Analysis. Vol.15.No. 3. 1999.

Az amerikaiak a tágabb közel-keleti válságövezetben 180 ezer katonát állomásoztatnak (Afganisztánban 11 ezer, Irakban közel 170 ezer fő), és fenntartásuk évente mintegy 300 M \$-ba kerül. Az elmúlt két évben Afganisztánban 20 Mrd, Irakban mintegy 130 Mrd \$-t költöttek a nemzeti haderők felállítására, humanitárius célokra és újjáépítésre.³ Amint azt Irak és Afganisztán példája mutatja, az Egyesült Államok vezetése hamar felismerte, hogy Európa nélkül könnyű háborút indítani, de nehéz a „békét megnyerni”. Az USA-nak nemcsak a katonai tehermentesítés céljából, katonai „alvállalkozóként” van szüksége európai szövetségeseire. A harci cselekmények után a gazdasági és politikai újjáépítés sikere, a demokrácia feltételeinek megteremtése is elengedhetlenné teszi Európa bevonását az amerikai külpolitikai kezdeményezésekbe. Az új megközelítés igazi próbája a NATO közel-keleti politikájának fejlesztése lehet.

Európának is érdeke az Amerikával fenntartott kapcsolatok erősítése. Az európaiak egyre inkább megértik, hogy a washingtoni vezetés szemében külpolitikai mozgásterüket meghatározza az amerikai műveletekhez való hozzájárulás mértéke. USA „tehermentesítése” valójában egy olyan washingtoni értékmérő (konkrét szám), amely megadja egy-egy ország „helyi értékét” az amerikai világtérképen.⁴ Még az európai „nagyok” is belátják, hogy érdemes figyelembe venni az Atlanti-óceán túlsópartján az európai államokkal szemben megfogalmazott igényeket.

A NATO-n belül politikai szándékok és tényleges cselekedetek közötti különbség számos okra vezethető vissza. Bár a Szövetség megmaradt „értékközösségnek”, de amikor az egyes értékek közvetítéséről van szó (mint például a demokrácia erővel történő terjesztése más régiókban és országokban), már megoszlanak a vélemények. Formálisan egyetértés van a tagállamok között a régi és új veszélyekről (instabilitás, terrorizmus, működésképtelen államok, tömegpusztító fegyverek proliferációja stb), mégis az amerikai és európai veszélypercepció között lényeges különbségek fedezhetők fel. Amíg Amerikában a terrorizmus elleni harc valóságos háborút jelent, addig Európában az aszimmetrikus veszélyek főleg elméleti fenyegetettséget képviselnek. A terrorizmus elleni harcról például még az európaiak között is megoszlik a vélemény, hisz más a viszony ehhez a veszélyhez azon országokban (mint például Nagy-Britannia és Spanyolország), ahol már régóta napirenden van a terrorizmus elleni küzdelem, és más azon országokban, ahol a közvélemény nem érzékeli a közvetlen fenyegetettséget. Magyarországon például csak a lakosság 60 %-a⁵ tartja fontosnak a terrorizmus elleni harcot. Egyes európai országokban tartja magát az a vélekedés is, hogy a globális terrorizmus gyökere a palesztin-izraeli konfliktusból táplálkozik, és mivel USA hagyományosan Izraelt támogatja, az amerikai demokratikus értékek elleni terrorcselekmények az unilaterális amerikai politika következményei.

Nem gondolom, hogy a szövetségnek monolitikusan azonos veszély-felfogással kell rendelkeznie, hiszen különbségek és árnyalatok földrajzi, politikai, történelmi és kulturális okok miatt valóban létezhetnek. Ugyanakkor a fenyegetettség különböző megítélése nemcsak megterheli az európai-amerikai kapcsolatrendszer, de aláássa a közös politikai akaratot a veszélyek elleni harchoz szükséges erőforrások biztosításában, és nem teszi lehetővé a szövetség gyors, közös fellépését.

A transz-atlanti együttműködést tovább nehezítik a katonai erő alkalmazásának legitimitációjával kapcsolatos felfogásbeli különbségek is. Vannak országok, amelyek csak az ENSZ BT határozata esetén vesznek részt fegyveres műveletben, és a vezető nagyhatalmak szűk körben hozott döntései megítélésük szerint nem legitimálják egy idegen állam területén végrehajtott katonai beavatkozást. Érdemes emlékezni arra, hogy a Szerbia elleni háborút a szövetség ENSZ- határozat nélkül, „csak” NATO-döntés alapján vívta meg.

Látható, hogy USA és Európa újbóli „egymásra találása” nem lesz gyors és látványos. Valószínűsíthető, hogy egyik fél sem tesz azonnali gesztusokat. Európa nem fogja kritikátlanul követni Amerikát, és elvárja, hogy meghallgassák, USA viszont nagyobb toleranciát vár európai partnereitől. A közeljövő nagy ügyei (Irán atomprogramjának kezelése, Kína elleni fegyverembargó EU által tervezett feloldása stb) megmutatják, hogy az érintettek mennyit tanultak az elmúlt nehéz időszakból. NATO jövője szempontjából létkérdés az együttműködés erősítése.

³ The Military Balance 2004-2005. The International Institute for Strategic Studies. Oxford University Press, London, 2004.

⁴ Füzes Oszkár: Számok kora. Népszabadság, 2005. március 5.

⁵ ECHO Survey, 2004. november

Katonai képességek

A NATO csak akkor tud hatékony katonai szervezet maradni, ha folytatja katonai képességeinek fejlesztését. A képesség-fejlesztés a Szövetségben 1999-től központi kérdés, Prága óta pedig egyértelmű prioritás. Javuló eredmények ezen a területen is csak egyértelmű politikai akarat és tisztázott politikai peremfeltételek esetén várhatók. A biztonságpolitikai környezet egységes megítélése mellett szükség van számos politikai-stratégiai kérdés egyértelmű megválaszolására, mert ezek alapvetően meghatározzák a NATO és az egyes nemzetek haderő-fejlesztési szakpolitikáját.

Tisztázni kell például, hogy milyen legyen az USA és az európai NATO-tagországok műveleti munkamegosztása. Elfogadható-e, hogy a NATO rendre amerikai (koalíciós) műveletek utáni „követő” szerepben jelenik meg (Koszovó után már Afganisztán és Irak is amerikai döntéssel indult), és javarészt alacsony intenzitású, stabilizációs, rendfenntartó jellegű békeműveleteket lásson el, még hozzá egyre távolabbi színtereken. (Népszerű hasonlattal élve: elfogadjuk-e, hogy Amerika főz, Európa pedig mosogat?) Ha ez elfogadható, akkor az USA és európai szövetségesei között erre a stratégiai munkamegosztásra épülő, komplementer jellegű képesség-fejlesztés lenne megvalósítható. Ha viszont nem, akkor jóval nagyobb erőfeszítések kellenének Amerika és Európa között meglévő képesség-szakadékok csökkentésére.

Az egymást kiegészítő haderő-fejlesztésnek számos előnye lenne. Talán az európaiak ekkor lemondanának „ellensúly-képző” képesség-fejlesztési törekvéseikről, és a NATO is egy differenciáltabb, realitásos, az egyes országok helyzetét jobban figyelembe vevő haderő-tervezési rendszert vezethetne be. Minden ellenkező szándék dacára az európai lemaradás a katonai képességek terén növekszik. Az öreg kontinens jóval kevesebbet költ védelmi kiadásokra, mint az Egyesült Államok, és az európai nemzeti katonai képességek is igen szórt képet mutatnak.

A Military Balance 2004-2005 adatai szerint Európa a közel 2.2 millió katonájára 221 Mrd \$-t költ, USA pedig az 1.4 milliós hadseregét 405 Mrd \$-ból „üzemelteti”. A különbségek fajlagos mutatókban talán még szembetűnőbbek. Amíg az amerikai védelmi költségvetés az elmúlt pénzügyi évben elérte a GDP 3.7 %-t, az európai NATO- tagállamok átlagosan 1.9 GDP %-t fordítottak védelemre. Az egy főre vetített amerikai védelmi kiadások 1391 \$-t tesznek ki, míg az európaiak 426 \$-t költenek lakosonként a hadseregére.⁶

Ebből fakadóan teljes spektrumú katonai műveletekre a NATO-ban egyedül az USA képes. (Még akkor is, ha az amerikai hadseregből is hiányoznak a „post-conflict” típusú „nemzetépítő” civil és katonai képességek) Széleskörű expedíciós képességekkel az európai országok egy kis csoportja (Nagy-Britannia, Franciaország, Olaszország, Hollandia, Spanyolország) rendelkezik, célirányos expedíciós képessége pedig csak néhány országnak (Németország, Belgium, Kanada, Dánia, Norvégia) van. Szelektív expedíciós képességeket tudhat magának Törökország és Lengyelország. A NATO-tagországok fele azonban (köztük Magyarország is) csak stabilizációs katonai képességek fölött diszponál. Ezen kívül több, fontos képesség-területen (stratégiai szállítás, felderítés-hírszerzés, logisztika, stb.) állandósult hiányok vannak, amelyek minden művelet-tervezésnél és végrehajtásnál felszínre kerülnek. Ugyanakkor az is tény, hogy a békefenntartáshoz és a stabilizációhoz (ezt a balkáni, afganisztáni és az iraki tapasztalatok egyöntetűen mutatják) nemcsak mobil, gyorsan telepíthető, hanem hosszú ideig ott tartható erőkre is szükség van, amelyeket még a kisebb katonai képességekkel rendelkező NATO-tagországok is tudnak biztosítani.

Meggyőződésem, hogy az európai államok sokkal jobban járnának a „többrétegű” képesség-helyzet elfogadásával, és a jelenlegi egységes, high-tech típusú (alapvetően az amerikaiak által „vezényelt”) fejlesztési követelmények helyett egy differenciált, többcélú haderő-tervezési szövetségi metodikát dolgoznának ki. Nem kétséges, hogy a jövő kihívásai korszerű, rugalmas, gyorsan bevethető multifunkciós haderőket követelnek, amelyek egyszerre képesek győzni a magas intenzitású fegyveres konfliktusban, fenntartani a békét, alkalmasak az ellenállók elleni műveletekre, eredményesek a terrorizmus elleni harcban, támogatni tudják a helyi hatóságokat, és felhasználhatók különböző nemzetközi szervezetek által meghatározott feladatokra is. Erre a többfunkciós rendeltetésre azonban a NATO-nak mint egésznek kell képesnek lennie, nem pedig minden tagállamnak külön-külön.

A differenciált haderő-fejlesztési koncepció lehetővé tenné, hogy a legfejlettebb országok haladást érjenek el a hálózat-központú (network-centric warfare) és a hatás-alapú (effect-based) katonai képességek fejlesztésében, míg a kisebb országok a Szövetség által elfogadottan fókuszálhatnak a hálózati együttműködésre alkalmas

⁶ Military Balance 2004-2005. p 335.

(network-enabled warfare) hadviselési képességek kialakítására. Ezzel kiiktatható lenne a NATO-tervezési gyakorlatból az az irracionalitás, amely jelenleg minden tagországot high-end haderő-fejlesztésre ösztönöz (precíziós fegyverek, földfelszín felderítő /AGS/ rendszerek, különleges műveletek, stb.), függetlenül az ország és az adott haderő helyzetétől. A reális, differenciált és ország-specifikus védelmi tervezési filozófia önmagához képest is előmozdítaná az egyes nemzeti haderők fejlesztését, növelné a Szövetségen belüli kompatibilitást és interoperabilitást, hozzájárulna a tagországok közötti – szövetségi célokat és érdekeket szolgáló – szakosodáshoz. Az új haderő-tervezési koncepció nemcsak nemzeti differenciáltságában lenne más, hanem abban is, hogy – ellentétben a jelenlegi gyakorlattal – nem elsősorban az V. cikkely szerinti műveleti követelményekre, hanem az új, aszimmetrikus kihívásokra és a békefenntartási képességekre koncentrálna. Ez nemzeti szinten lehetővé tenné az erőforrás-koncentrációt, a fókuszok elhelyezését, és jobb eredményeket hozna azon tagországokban is (mint például Magyarországon), ahol nincs közvetlen katonai fenyegetettség, és a hadsereg nem szerepel a kül- és biztonságpolitikai eszköztárban. A differenciált haderő-tervezési módszer nem jelentené azonban azt, hogy az adott tagország hozzájárulása a NATO költségvetéshez, a műveletekhez, a fejlesztésekhez csökkenne, csak jobban igazodna az adott nemzet képességeihez és (anyagi) lehetőségeihez.

Katonai képesség-fejlesztési szempontból az is megvizsgálandó, hogy mennyire hatékony a szövetségnek a jelenlegi konszenzusos alapon történő működése. Minden képesség-fejlesztés, minden műveleti hozzájárulás először politikai „akarat-generálással” kezdődik, melynek komolysága határozza meg az eredményeket. A jelenlegi műveletek nehézségei, a feladat-csúszások (lásd például az iraki kiképzési missziót) elsősorban nem képességek hiányából, hanem politikai akarat hiányából származnak. A NATO bővítése kapcsán a döntéshozó fórumokban egyre inkább felerősödnek a változást igénylő vélemények. Bár a konszenzus elve még mindig szilárdnak tűnik, felmerül a „nagy országok”, illetve az egyes műveletekhez nagyságrendileg többet adó államok – egyébként informálisan most is létező – megkülönböztetésének valamiféle intézményesítése. Ennek egyik megoldása az lehetne, ha az általános, politikai konszenzuson alapuló döntés után a műveletek megindításának és „levezénylésének” kérdéseiről már csak a feladatban résztvevő tagországok döntenének.

Más vélemények szerint a politikai akarat „egységesítése” a jelenlegi döntéshozatali mechanizmus javításával is megoldható. A NATO vezetése például a jelenlegi struktúra karcsúsításában, a sokkal integráltabb döntéshozatali képességben látja a fejlődés útját. Az Észak-atlanti Tanács (NAC) döntéshozatali folyamatát úgy alakítanák át, hogy a végleges politikai döntés előtt már összegeznék az elhatározáshoz szükséges politikai, jogi, katonai, humanitárius és erőforrás (pénzügyi) elemeket. Javítanák a meghatározó folyamatok, így a haderő-generálás (átfogó haderő-generálási konferencia meghonosítása) és a finanszírozás (javaslatok a közös finanszírozási elvek megváltoztatására, a katonai költségvetés növelésére) rendjét, metodikáját. A NATO Katonai Bizottsága kidolgozta a katonai tervezés integrált rendszerét (comprehensive military approach), amely összekapcsolja a haderő-fejlesztési, műveleti, erőforrás-biztosítási és felderítési folyamatokat. A változtatásoktól (jobb felderítési struktúra, nagyobb katonai költségvetés, az erők rendelkezésre állásának javítása, a csapatok át-alárendelésének előrehozatala) a katonai vezetők a politikai döntéshozatal segítségét, nagyobb hatékonyságot, igazságosabb teherviselést, és gyorsabb felajánlásokat várnak.

A képességhiányok csökkentését a NATO próbálja a nemzetek egyéni teljesítményének mérésével és ösztönzésével is segíteni. A NATO főtitkár elmúlt évi javaslatai (az ún. norfolki csomag) az egyes tagországok teljesítményének komplex, számos mutató alapján történő mérését és értékelését, a NATO-nak tett felajánlások feltételes lehívhatóságát, a haderő-tervezés és a műveleti tervezés jobb összehangolását célozták. Megvalósíthatóságukról még mai napig is folynak a viták. A kezdeményezés előremutató, hiszen szorgalmazza a tagországok közötti igazságosabb teherviselést, a szövetségi és nemzeti védelmi költségvetések növelését. A hatékonyság javításának igényével lép fel az a közös stratégiai parancsnoki javaslat is, amely nagyobb főparancsnoki hatáskört igényel a Katonai Bizottságtól a műveletek tervezése és vezetése során. Végleges megoldás még ebben a kérdésben sem alakult ki.

A kérdés persze az, hogy ezek a kezdeményezések mennyire erősítik a politikai akaratot, lesz-e több felajánlás a műveletekhez, megszűnnek-e a nemzeti korlátozások, kiegyenlítettebb lesz-e a közös teherviselés, vagy továbbra is lesznek „szabadúszók”, „potyautasok”.

Az eddigi tapasztalatok sajnos azt mutatják, hogy a számos NATO és nemzeti javaslat ellenére az egységes politikai akarat még mindig nem eléggé erős, és gyakran ingadozik. Az 1999-es védelmi képesség-fejlesztési javaslat, a DCI (Defense Capabilities Initiative) nem sok eredményt hozott a haderők mobilitása, a hatékony alkalmazás, a túlélőképesség és a fenntarthatóság fejlesztése területén. A 2002 évi csúcstalálkozón elfogadott prágai képességvállalás (PCC), egyfajta mini DCI teljesítése jobban halad, de az első jelentősebb eredmények csak 2006 után lesznek érezhetőek. A hét új tagállam Isztambulban hivatalosan, vállalásokkal csatlakozott a programhoz. A NATO parancsnoksági struktúra átszervezésével, a Transzformációs Parancsnokság (ACT)

megalakulásával előtérbe kerülnek a nemzeti haderő-átalakítási kérdések, amelyek – megfelelő szövetségi vízió és politikai egyetértés esetén – már rövid- és középtávon is jó eredményeket hozhatnak.

Nemzeti hozzájárulás szempontjából különösen fontos lehet a védelmi transzformáció megértése és a NATO Reagáló Erőkben (NRF) való részvétel. Mindkét koncepció (program) jól támogatja a szövetségi haderő-tervezés megújítását, és az egyenlő teherviselésen alapuló, differenciált képességfejlesztés bevezetését és elterjesztését. A transzformáció lényege a megújulás, az átalakítás, az új biztonsági követelményeknek való megfelelés. Mivel a transzformáció szemlélet és módszertan egyszerre, minden tagország – helyzetének és akaratának megfelelően – hasznosítani tudja haderőinek átalakítására. Magyarországon például a transzformáció szellemében lefolytatott védelmi felülvizsgálat (2002-2003) új feladatrendszerrel, megváltozott haderőstruktúrával, önkéntes haderőt, haditechnikai fejlesztések elindítását eredményezte.⁷ Amíg a transzformáció a haderő megújítását, az egész védelmi szektor átalakítását célozza, addig a NATO Reagáló Erők (NRF) koncepciója azonnal bevezethető műveleti képességek gyors létrehozását irányozza elő. Az NRF-koncepció azonban nemcsak képességfejlesztést jelent, hanem nemzeti, „testre szabható” eszközt és módszert is ajánl a modernizációhoz. Azon országokban, amelyeknél a védelmi erőforrások korlátozottan állnak rendelkezésre, az NRF-koncepció jól alkalmazható a tervszerű, fokozatos, szövetség által tesztelt képességfejlesztésre. Az NRF haderő-fejlesztési katalizátor funkcióját széleskörűen alkalmaztuk a Magyar Honvédség átalakításánál. A magyar NRF-felajánlások ez idáig kivétel nélkül megvalósultak, mivel a viszonylag kisebb erőkhöz mindig megoldható volt a fejlesztési forrás biztosítása, a valós ellátási-képzési feladat hozzákapcsolása. A reális célokhoz, a konkrét határidőkhöz nem jelentett nehézséget politikai támogatást szerezni, költségvetést biztosítani, szakmai támogatást mobilizálni. Ráadásul a viszonylag „gyors” visszatérülés azonnali kisebb-nagyobb politikai és katonai-szakmai sikereket eredményezett. Talán éppen ezért paradox a helyzet, mert amíg az NRF mind szövetségi, mind nemzeti szempontból komoly és azonnali hozzájárulást jelent a NATO műveleti eszköztárhoz és a haderő-fejlesztési célok eléréséhez, addig a szövetségi döntéshozatal és a katonai integráció szempontjából máig megválaszolatlan kérdéseket vet fel. Mi lenne az alkalmazás oka és célja, politikai feltételrendszere, milyen lenne a szövetségi és nemzeti döntéshozatal viszonya, a katonai tervezés aránya, hogyan lehetne biztosítani a hadműveleti alkalmazás harci-logisztikai támogatását. Az NRF feszegeti a NATO régi kereteit, és gyakorlati szempontból ösztönöz megújulásra.

NATO-EU kapcsolatok

A NATO és az EU stratégiai partnerségének kialakítása lassan halad, pedig sürgető lenne felvázolni a lehetséges munkamegosztás kontúrjait és az EU-ambíció „katonai” határait. A közös kül- és biztonságpolitika (CFSP) szépen fejlődik, 2003. decemberében a tagállamok elfogadták az Európai Biztonsági Stratégiát. Az ESDP erősítését szorgalmazó államoknak sikerült egy csökkentett „Tervuren” védelmi képességet létrehozni, és a Berlin+ jegyében megtörtént a boszniai békefenntartás átvétele. Ennek ellenére a két szervezet közötti együttműködés nem gazdagodik, sőt, a meglévő közös fórumok kiüresedtek. A két szervezet között nincs valós politikai, biztonságpolitikai dialógus, a NAC és a Politikai és Biztonsági Tanács (PSC) ülései csupán formálisak. Közös EU-NATO katonai bizottság (MC) ülés tavaly nyáron volt utoljára.

A transzatlanti kapcsolatok javulásával az USA várhatóan jobban támogatja az európai védelem megerősödését, de elutasítja a versengő katonai képességek létrehozását. Nem lenne jó, ha az EU ezen a területen az USA ellensúlya akarna lenni. Az együttműködés nehézségeinek egyik oka az, hogy az EU egyes tagállamai – talán a Balkán kivételével – nem érdekeltek magasabb szintű politikai együttműködésben sem a NATO-val, sem a Szövetségben meghatározó szerepet játszó USA-val. A problémák másik oka, hogy a NATO és az EU közötti, katonai képességek használatáról kötött Berlin Plusz megállapodást eltérően értelmezik az országok, illetve az, hogy az EU ambíciószintje egyre inkább az önálló, saját eszközökre és képességekre (azaz nem a NATO-tól kölcsönzött) támaszkodó katonai szerepvállalás felé mozdult el. Ez a helyzet is mutatja, hogy egyes fontos kérdésekben az EU – bár jobban érti az európai és szomszédos régiók biztonsági problémáit, mint Amerika – nem képes egységesen és eredményesen fellépni. A kérdés láthatóan továbbra is megosztja a tagországokat, így nem meglepő, hogy a közös stratégiát célzó tervekből nem lett semmi, és Isztambulban sem volt elegendő érdekltség a NATO-EU csúcs megtartásához.

A helyzet javítására mind EU, mind NATO oldalról más-más elképzelések vannak. Az EU azt szeretné, ha a biztonságpolitikai konzultációk közvetlenül EU-USA kapcsolatrendszerben folytatódna, egy új konzultációs

⁷ Szenes Zoltán: A védelmi felülvizsgálat és a védelmi tervezés. In: A védelmi tervezési rendszer. HM, Budapest. 2003.

struktúra létrehozásával. Erre irányul Schröder kancellár javaslata⁸, ezt sürgeti több biztonságpolitikai szakértő is.⁹ Ezen elképzelések szerint a NATO elveszítené kizárólagos euro-atlanti biztonságpolitikai fórum szerepét, és funkciója alapvetően katonai, „kiszolgáló” feladatokra redukálná. A NATO szerint viszont az Atlanti Szövetségnek továbbra is a transzatlanti biztonság- és védelempolitikai konzultációk elsődleges színhelyének kell maradnia, és az EU-val a biztonsági kérdéseknél szélesebb politikai együttműködést kell kiépíteni.

A jövőbeni kooperációnak a komplementaritásra, átláthatóságra, széleskörű együttműködésre, és meghatározott munkamegosztásra kell épülni. Ez elsősorban a NATO érdeke. A vita még nem dőlt el, a kedvező közös álláspont kialakítása a Szövetség jövője szempontjából különleges fontossággal bír.

Békeműveletek

A NATO az elmúlt évtizedben gyorsan és hatásosan alakította ki békefenntartó szerepét, és nincs semmi kétség arra vonatkozóan, hogy a válságkezelési modus operandi tovább fog erősödni és bővülni a jövőben. Ma a Szövetség békefenntartó és terrorizmus elleni műveletet folytat Afganisztánban, Koszovóban, Irakban és a Földközi tengeren. Bár a műveletek összességében sikeresek, a jelenlegi nehézségek (felajánlás-hiányok, politikai-gazdasági nehézségek, definiálatlan cél-állapotok) feszegetik a katonai-alapú békefenntartás kereteit, és egy átfogó, komplex civil- katonai keretekre épülő, új konfliktus-kezelő válságkezelési stratégia kialakítását sürgetik. Bár a felszínen legtöbbször képesség-problémák látszanak, a mélyben komoly politikai gazdasági nehézségek húzódnak.

Afganisztánban, a NATO első „out-of-area” (felelősségi körzetén kívüli) műveletében a katonai stabilizáció szépen fejlődik, és napirenden van már a két operáció, az ISAF (International Security Assistance Force) és az OEF (Operation Enduring Freedom) összevonása a meglévő színenergiák növelése érdekében. Az alapvető gazdasági bajokat és közigazgatási hiányosságokat nem lehet katonai erővel gyógyítani. Központi probléma a kábítószer-alapanyag termesztés, amely súlyos társadalom-politikai és gazdasági probléma, hiszen – egyes források szerint – a GDP 60 %-a ebből származik. Teljesen nyilvánvaló, hogy a kábítószer-ültetvények katonai erővel történő „felégetése” nem hozhat eredményt addig, amíg alternatív megélhetési forrásokat nem sikerül előteremteni. E nélkül az afgán kormány kábítószer – ellenes stratégiája is kudarcra van ítélve. Csak nemzetközi polgári – és nem katonai – megoldás hozhat eredményt.

A koszovói 2004. márciusi zavargások szintén szemléletesen mutatták azt a zsákutcát, amelybe a politikai megoldás halogatása juttatta a tartományt. Amennyiben a KFOR tevékenysége a jövőben sem jár együtt a politikai és gazdasági kibontakozás előmozdításával, a társadalmi mélymozgások visszatérően újratermelik a válságot. Felülvizsgálatra szorul az UNMIK szerepe, a Koszovóban működő különböző gazdasági és civil szervezetek eredményessége. Egyre fontosabb kérdéssé válik a volt Jugoszlávia területén elkövetett háborús bűncselekményeket kivizsgáló törvényszékkel (ICTY) való együttműködés. Várható, hogy 2005-ben napirendre kerül a tartomány státuszának megtárgyalása, amelyben a kibővített összekötő csoporton (CG+) keresztül esetleg a NATO is kaphat politikai szerepet.

A NATO iraki szerepvállalása nem tipikus békefenntartó művelet, az ország stabilizációját szolgálja az iraki fegyveres erők kiképzésén keresztül. A szövetség kiképző missziója (NTM-I) nehezen áll fel, jelentős késésben van az eredeti tervekhez képest, és talán ez év őszén sikerül megnyitni az al-rustamiyahi NATO kiképző központot. A szövetség ezen kívül számos hozzájárulást tesz, elsősorban a fejlesztési és stabilizációs célokat szolgáló alapokon (Trust Fund) keresztül. Magyarország például 77 db T-72-es harckocsit ajánlott fel az iraki haderő felszereléséhez.

A Földközi-tengeri terrorellenes művelet, az OAE (Operation Active Endeavour) a szövetség talán legsikeresebb művelete jelenleg, de hatékonyságát a jogi, együttműködési, hírszerzési és információ-áramlási nehézségek korlátozzák. Ezért tovább kell fejleszteni a mediterrán országok civil hatóságaival való kooperáció struktúráját és eredményességét.

A NATO jelenlegi műveletei is mutatják, hogy a békefenntartás súlypontja egyre inkább a „post-conflict” típusú stabilizációs feladatok irányába tolódik el. Emellett a Szövetségnek készen kell állnia az új biztonsági környezet által megkövetelt válságkezelési feladatokra. Többfunkciós, rugalmas, teljes spektrumú műveletek megvívására alkalmas, civil és nemzetközi szervezetekkel együttműködni képes NATO-parancsnoksági és csapat-struktúrára

⁸ Gerhard Schröder: Perspectives of German Foreign and Security Policy. 41 st Munich Conference on Security Policy, February 11-13 2005.

⁹ Lásd például Dr. Gyarmati István: Újrakezdés új NATO-val. Magyar Hírlap, 2005.március 29.

van szükség. A NATO-nak erősítenie kell az ENSZ-el, különböző nemzetközi és civil szervezetekkel, polgári hatóságokkal, kormányzati és nem- kormányzati szervezetekkel folytatott együttműködést.

A NATO békefenntartási feladatainak súlypontja várhatóan nagyobb mértékben elmozdul a szélesebb Közel-Kelet, esetleg Afrika irányába. A Tágabb Közel-Keleti térség lényegében valamennyi fenyegetés (politikai instabilitás, terrorizmus, tömegpusztító fegyverek proliferációja, stb.) gyűjtőhelye. Az országhatárok önkényesen meghúzóztak, a térség államstruktúrája fiatal és törekeny, társadalmi- kormányzati berendezkedések az iraki háború után megkérdőjeleződnek. A két nagy konfliktus (Afganisztán, Irak) mellett számos továbbival is számolni kell (Szíria, Irán, stb). Ilyen körülmények között a NATO szerepvállalásának térségbeli növekedése valószínűsíthető. Nem véletlen, hogy a híres müncheni biztonságpolitikai konferencia ez évben Közel-Keletet helyezte tanácskozásának középpontjába. A balkáni békefenntartás egyre inkább nem jelent elegendő létalapot a Szövetségnek, és az új fenyegetettség (elsősorban a terrorizmus) pedig egyértelműen a Közel-Keletet jelöli ki a NATO fellépésének első számú területként. A Szövetség nem annyira katonai szerepvállalással, hanem a demokratikus folyamatok erősítésével (haderők modernizálása, terrorizmus elleni koordinált védelem, haderők feletti civil ellenőrzés, határbiztonság), a Mediterrán Dialógus és az Isztambuli Együttműködési Kezdeményezés (ICI) keretében folytatott együttműködés elmélyítésével is szerepet vállalhat a térség stabilizációjában. Egyes elképzelések szerint NATO közel-keleti békefenntartó tevékenységet is vállalhatna, amikor a Szövetség csapatszétválasztó erőként működne közre a béke-megállapodás betartása érdekében.

Középtávon az is felvetődik, hogy a NATO milyen szerepet vállal Afrika problémáinak megoldásában. A fekete kontinensen az instabilitás valószínűleg tovább növekszik, az afrikai kormányok és az Afrikai Unió nem lesz képes megbirkózni a válságokkal. Szegénység, betegség, működésképtelen államok, polgárháborúk és terrorizmus állandó jelenléte sújtja a kontinentet. Ha a NATO meg akarja találni helyét és szerepét az ENSZ újonnan formálódó globális biztonsági rendszerében és anti-terrorista stratégiájában, akkor a jövőbeni stratégiai munkamegosztás kezdeményezésében proaktív szerepet kell vállalnia. Egy hangsúlyos Afrika-jelenlét jól segíthetné az EU- kapcsolatok fejlődését is.

Bővítés és partneri kapcsolatok

A Szövetség bővítése a NATO sikertörténete, aminek a háttérben a bővítési filozófia megváltozása áll. 1999-ben a három ország (Csehország, Lengyelország, Magyarország) felvételekor még szigorú és látványos politikai és katonai (NATO-„érettségi”) követelmények voltak. 2004. márciusi csatlakozás pedig egyszerűen csak „megtörtént”, amivel újabb hét országgal bővült a szövetség tábora. Nem nehéz megjósolni, hogy a „nyitott ajtó” politika (open door policy) folytatódni fog, és a NATO az évezred második évtizedére már legalább harminctagú lesz. Horvátország, Ukrajna, Macedónia és Albánia felvétele reális lehetőség.

Mindezek ellenére a bővítési politikát újra kell gondolni, és az új kihívásokhoz kell igazítani. A békepartnerségi program (PFP) egységes struktúrába illesztett egy rendkívüli heterogén országcsoportot, amivel elősegítette a tíz újonnan csatlakozott tagállam felkészülését, szorosban a NATO-hoz kapcsolta a nem NATO-tag EU-államokat, és igyekszik meghonosítani egy új típusú biztonságpolitikai kultúrát. Ugyanakkor a legutóbbi bővítés éppen azokat az országokat „vette ki” a békepartnerségi együttműködésből, amelyek tagsági aktivitása lendületet adott az elmúlt években az EAPC-nek (Euro-Atlantic Partnership Council). Kérdés, hogy a különböző felkészültségű és motivációjú tagországok (az európai semleges országok, a balkáni és kaukázusi államok, a közép-ázsiai országok) hogyan ambicionálják a NATO-együttműködést, mennyire lesznek aktívak a terrorizmus elleni cselekvési programban (PAP-T), védelmi reformjaik erősítik-e a szövetséggel az interoperabilitást és a képesség-fejlesztést. Azt sem lehet tudni, hogy a NATO súlypontjának keletre tolódása még milyen újításokat hozhat a Békepartnerségben. Viszont továbbra is fontos lesz a kapcsolatok fejlesztése Oroszországgal a NATO-Oroszország Tanács (NRC), Ukrajnával a NATO-Ukrajna Bizottság (NUC) keretében.

Tovább bővülnek a NATO kapcsolatai a békeműveletek okán megismert azon országokkal, amelyekkel a Szövetség együttműködik. A „triple-non” országokkal történő együttműködésről megoszlanak a vélemények a Szövetségen belül. Mivel a műveleti szereplők száma nő, egyre több ország igényli a magasabb szintű együttműködést a közös célok elérése érdekében. Így jó kapcsolatok kezdenek kialakulni Ausztráliával, Új-Zélanddal és Japánnal az afganisztáni és iraki békeműveletek során. De növekvő érdeklődést mutat a NATO iránt Kína is, amely hosszabb távon akár rivális biztonságpolitikai erőközponttá válhat. Ezek a kapcsolatok – tekintettel a táguló földrajzi akciószíntérre és a bővülő koalíciókra, valamint figyelembe véve a „hivatalos szövetségesek” képességeinek szűkösségét – különösen fontosak lehetnek.

Az isztambuli csúcson¹⁰ döntés született a mediterrán és közel-keleti országokkal folytatott együttműködés fejlesztésére, az interoperabilitás, a védelmi reformok és a hadseregek civil ellenőrzésének előtérbe helyezésével. Ugyanakkor nem valószínű, hogy megfelelő pénzügyi források allokálása nélkül eredményes lehet a megújítási törekvés. Úgyis fontos lenne a szorosabb koordináció az EU barcelonai folyamattal (Euro-Mediterranean Partnership) és az EBESZ európai mediterrán kezdeményezésével (OSCE Mediterranean Initiative).

Bár a Mediterrán Párbeszéd és az Isztambuli Együttműködési Kezdeményezés vonatkozásában meggyőző eredmények még nincsenek, időnként a tagállamok közötti politikai egyetértés is hiányzik, a kezdeményezés már így is hasznosnak bizonyult. Világossá vált, hogy ez a nagy térség is tovább tagolható, új kapcsolatok jöttek létre az Öböl-országokkal, és elindult egy gondolkodás a globális biztonsági rendszerbe való tudatos bekapcsolódásról. A NATO-nak a jövőben a Berlin+ típusú megoldásokkal jobban kell támogatni az ENSZ-t, együttműködési programokat kell kialakítani a regionális biztonsággal foglalkozó nemzetközi szervezetekkel (Afrikai Unió, Öböl Együttműködési Tanács (GCC))

Záró gondolatok

Mint láttuk, a NATO a Stratégiai Koncepcióhoz tartozó valamennyi „nagy” kérdésben megújításra vár. Ezzel a tagállamok is tisztában vannak, hiszen a 2005. februári rendkívüli csúcstalálkozón egyetértett a politikai párbeszéd erősítésének szükségességével. Az intenzívebb politikai tárgyalások igénye kiterjed a NATO teljes feladatrendszerére, kapcsolataira, szervezetére, jövőjére. Az átfogó politikai dialógus (Comprehensive Political Guidance) keretében egy olyan „konzultációs lista” alakul ki, amely alapját képezheti a szövetség új stratégiai koncepciója megalkotásának. Közben a NATO főtitkár elindítja a brüsszeli főhadiszállás és NATO hivatalok működési és szervezeti reformját, és igyekszik aktivizálni a stratégiai politikai párbeszédet, a strukturális átalakításokat és a egységes rendszerbe kövacsolni a szövetségi pénzügyi reformot. Csak remélni lehet, hogy mindez egyszerre nem lesz túl nagy vállalkozás, és a nemzetek tényleg akarják a NATO teljes megújulását. W Churchill mondta egykor a NATO- ról:” If we are together, nothing is impossible.” Ha mindnyájan akarjuk, semmi sem lehetetlen.

2005. május 17.

Dr. Szenes Zoltán altábornagy
A hadtudomány kandidátusa, egyetemi magántanár

¹⁰ Az isztambuli döntésekről részletesen lásd Dr. Pirityi Sándor: NATO-csúcs a Boszporusznál. A pillérekhez-partokhoz híd kerestetik. Hadtudomány , 2004. 3-4 szám.