Kiss J. László

Születésnap után. Vita a NATO jövőjéről

2009. április 3–4-én, fennállásnak 60. évfordulóján, az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének ünnepi csúcsértekezlete első ízben két tagországában – pontosabban a franciaországi Strasbourgban, valamint a németországi Kehlben és Baden-Badenben – került megrendezésre. Horvátország és Albánia felvételét követően a konferencia napirendjét olyan kérdések alkották, mint az új főtitkár személyének elfogadása, az afganisztáni szerepvállalás, Franciaország visszatérése a szervezetbe, az Oroszországhoz fűződő kapcsolatok, továbbá az új stratégiai koncepció kidolgozása. Ez utóbbi különösen sürgető, mivel az utolsó, 1999-ben készült dokumentum még abból indult ki, hogy a szervezet valamennyi feladata annak határain belül megoldható. A NATO tradicionalista szárnya a szövetséget – a washingtoni szerződés 5. cikke alapján – továbbra is a kollektív védelem kölcsönös segélynyújtáson alapuló, regionális katonai szervezetének tekinti. A Lengyelországot és a balti államokat magában foglaló irányzat a fenyegetés elsődleges forrását változatlanul Oroszországban látja. A „reformista" szárny szerint a NATO védelmi szövetség ugyan, ám tagjainak és tevékenységének bővülésével fő feladata mindinkább az Európán kívüli válságkezelés és a globális „biztonságszolgáltatói" szerep, amellyel egy kollektív biztonsági rendszer megteremtésének is a részévé válik. Egy stratégia megújítása mindig egy szervezet identitásának a meghatározását jelenti, a célok, a missziók és a rendelkezésre álló eszközök egységében. Ez a feladat nem mentes a kockázatoktól, mivel a transzatlanti agenda számos kérdésében megoszlanak a vélemények. Az alábbi tanulmány e problémák megértéséhez kíván hozzájárulni, áttekintve a NATO fejlődését és jövőjét értékelő polémikus álláspontokat – a születésnap után.

A NATO mint realista „anomália" és mint „normavállalkozó"

Az elmúlt húsz esztendőben az Észak-atlanti Szerződés Szervezete olyan változatos utat tett meg, amit még a kérdés vezető szakértői sem láthattak előre. A szovjet veszély megszűnése után megjelentek azok a – realista – próféciák, amelyek a történelmi tapasztalatok alapján arra figyelmeztettek, hogy a közös ellenség és a közösen észlelt fenyegetés elmúltával a győztes katonai szövetségek felbomlanak.[1] Az antagonizmus forrásának tekintett szovjet ideológia megszűnésével a gyorsan változó alkalmi koalíciók időszaka vette kezdetét: időszerűnek tűnt Lord Palmerston egykori brit miniszterelnök találó megjegyzése, hogy az államoknak nincsenek örök szövetségesei, csak örök érdekei. Ily módon a NATO-nak mint realista „anomáliának" a fennmaradása csupán időleges lehet.

Az ehhez hasonló feltételezésekkel szemben, e két évtizedben a NATO rendkívüli alkalmazkodóképességről tett tanúbizonyságot: képesnek bizonyult arra, hogy közös ellenség nélkül is stratégiai koncepciókat alakítson ki (1991, 1999), és bővülésével, valamint a határain messze túlnyúló vállalkozásaival ne csupán a saját területére korlátozódó védelmi feladatoknak tegyen eleget, hanem immár a kollektív biztonsági rendszer irányába mutató teendőket is magára vállaljon. Oroszországgal, az egykori ellenféllel kialakult stratégiai

[1] John J. Mearsheimer: „Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War". *International Security,* Vol. 15. No. 1. (1990). 5–56. o.

viszonya, a három bővülési forduló (1999, 2004, 2009), valamint a boszniai, koszovói és afganisztáni „forró háborúkban" való részvétele (1995, 1999, 2003), továbbá más, nemzetközi szereplőkkel kiépülő együttműködései jól mutatták, hogy a szervezet mennyire fontos részévé vált a nemzetközi biztonság architektúrájának.

A realista felfogással szemben – amely szerint a NATO-t a szovjet fenyegetés tartotta életben – a liberális nézőpont hívei azt hangsúlyozzák, hogy a szervezet kezdettől fogva több volt, mint pusztán érdekalapú, egydimenziójú katonai szövetség. Az 1990-es években az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének úgyszólván minden kezdeményezését az a szilárd meggyőződés táplálta, hogy a hidegháborúban elért egyik fő sikere a liberális államok – békéhez vezető – szövetségének megteremtése volt. 1989 után a NATO egységes és szabad Európáról alkotott víziója azt a törekvés fejezte ki, hogy a béke nyugat-európai övezetét keleti irányba is kiterjesszék.[2] Ez tulajdonképpen a biztonság értékalapú felfogása szerint a demokratikus (liberális) béke megteremtését jelenti: mivel a demokratikus normák által vezérelt államok egymáshoz fűződő kapcsolataikban békések, közös értékeik alapján lehetővé válik a pluralista biztonsági közösségek kialakulása.[3] Tehát a NATO kibővülése a liberális értékek kiterjesztését jelenti, azaz a NATO – konstruktivista szóhasználattal élve – úgy működik, mint egy „normavállalkozó", azaz egy olyan szereplő, amely képes meggyőzni az államokat az új normák elfogadásának szükségességéről. E szerint a leendő tagoknak el kell elfogadniuk a szervezet meghatározott politikai, gazdasági és katonai gyakorlatát és „szabályozó" normáit annak érdekében, hogy alkalmasak legyenek a tagságra. E normák nem csupán előírják, hanem létre is hozzák a szervezetnek megfelelő magatartást, és egyúttal az államok befolyásolásának eszközei.[4]

A NATO alapítási folyamatát követően három fejlődési szakaszon ment át, és ennek megfelelően három sajátos arculatot öltött. 1949 és 1989 között az *„első NATO"* kizárólag a saját területére korlátozódó, az ún. „területen belüli" *(in the area)* és a közös külső ellenséggel szembeni védelmi szövetség jellegét viselte magán. A szervezetnek – mint a politikai-katonai *status quo* megőrzésére irányuló, klasszikus katonai szövetségnek – világos feladata volt: nevezetesen, a szövetséges államok biztonságának és a NATO által alkotott térség külső határainak védelme. A szövetség ugyan nem nélkülözte az értékalapúságot és politikai jelleget, de alapvetően a kollektív védelem területi alapú katonai szervezete volt.

1990 és 1999 között, a közös külső veszély – a Szovjetunió – megszűnését követően, a *„második NATO"* a Közép-, Kelet- és Délkelet-Európára fókuszáló szövetségként a stabilitás exportját tekintette feladatának; egy olyan nyugtalan időszakban, melyet a német egyesülés, a Szovjetunió felbomlása, a közép- és kelet-európai országok átalakulása és a konvencionális fegyverzet korlátozásáról szóló tárgyalások jellemeztek. A NATO fő misszióját a politika határozta meg; nevezetesen: a közös demokratikus értékeken alapuló európai biztonsági rend megteremtése az egykori ellenfelek kooptálása és az Oroszországgal kialakuló új párbeszéd intézményesítése útján. A békepartnerségi programok nem elhanyagolható szerepet játszottak a szuverenitásukat visszanyert közép- és kelet-európai országok biztonságpolitikája renacionalizálódásának megakadályozásában, az együttműködés egy szükséges fokának

[2] Rebecca R. Moore: *NATO's New Mission. Projecting Stability in a Post-Cold War World.* Westport, CT – London: Praeger Security International, 2007. 6. o.

[3] Risse Kappen a Karl W. Deutsch által kidolgozott „pluralista biztonsági közösségek" fogalmát idézi. Eszerint egy biztonsági közösségben valódi biztosíték van arra, hogy tagjai egymás ellen nem fognak fizikailag harcolni, vitáikat békés úton oldják meg. A biztonsági közösségek nem csupán államközi megállapodásokon, hanem a társadalmak és a gazdaságok közötti összefonódáson alapulnak. Vö. Thomas Risse-Kappen: *Cooperation among Democracies: The European Influence on U.S. Foreign Policy.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995. 33.o.

[4] Martha Finnemore – Kathryn Sikking: „International Norm Dynamics and Political Change". *International Organizaton,* Vol. 52. No.4 (1998). 895. o.

megteremtésében, s az egykori ellenfelek bevonása révén olyan folyamat indult el, amely egy közös, együttműködésen alapuló stratégiai kultúra megteremtésére irányult. A NATO a keleti kibővülést ugyanakkor az Európa egyesítésére és a szövetség megújítására irányuló feladat részének – és sohasem öncélnak – tekintette. Célja az volt, hogy a szervezet képes legyen az Európa perifériájáról és azon kívüli térségekből származó fenyegetések elhárítására. A NATO-bővüléshez vezető „keleti napirend" – ahogy az EU esetében is – a szervezet reformját szolgáló eszköz volt, míg a balkáni háború e folyamat felgyorsításában játszott szerepet.

A *„harmadik NATO"*, a szövetség határain kívül eső *(out of area)* koszovói háborúval, 1999 tavaszán vette kezdetét, aztán a 2001. szeptember 11-i Egyesült Államok elleni támadás után a terrorizmus elleni hadviseléssel folytatódott, s a folyamat még ma sem zárult le. 1999-ben az a negyvenéves időszak ért véget, amikor a NATO még „puskalövés nélkül" képes volt a szövetség területének védelmére. Az Egyesült Államokat saját területén ért terrorista támadás első ízben jelentette a washingtoni szerződés 5. cikkének, a kollektív védelem záradékának alkalmazását, s ez egyszerre vezetett a szövetségesi szolidaritás demonstrálásához, ám a szervezeten belüli feszültségek megjelenéséhez is. A Bush-adminisztráció és európai szövetségesei között Irak és Afganisztán kérdésében kifejezésre jutott ellentétek újra tápot adtak azoknak a jóslatoknak, amelyek 1990-ben már egyszer a szervezet küszöbön álló felbomlását prognosztizálták.

A Szerbia elleni légitámadások indokai közt mindenekelőtt a daytoni békeszerződés kikényszerítése és a genocídiumot jelentő „humanitárius katasztrófa" megakadályozása állt. Ám ezzel a szövetség – az alapjául szolgáló, szerződésben lefektetett – biztonságfelfogása mind tartalma, mind területi érvényessége tekintetében változásokon ment keresztül. Az egykori ellenfeleit is magában foglaló NATO ugyanis ebben a minőségében többé nem csupán egy „területen belüli" szövetség; mindinkább olyan katonai-politikai szervezetté vált, amelynek már nemcsak tagjai biztonságát kell garantálnia, hanem Európában és a világ más részein is késznek és képesnek kell lennie a stabilitás megteremtésére: világossá volt, hogy a NATO területe csak azon kívül *(out of area)* védhető meg. A NATO-nak mint globalizálódó szövetségnek a lehetősége nem egyszerűen a „túlterjeszkedés" miatti aggodalmakat vetette fel, hanem az amerikai és európai szövetségesek fenyegetettség-érzésének különbségeit, az amerikaitól egyre jobban elmaradó európai katonai képességek problémáját, valamint a liberális értékeken alapuló szervezet erózióját és a demokrácia terjesztésének dilemmáit is. Ezzel a folyamattal a kibővülő szövetség jó néhány új feladat teljesítésének kötelezettségével szembesült, amelyek kiterjednek az expedíciós harci missziókra, a konfliktusokat követő stabilizációra és az újjáépítésre, s – ennek megfelelően – a megvalósításukhoz szükséges, legalább három különböző típusú erő – mint a gyorsan reagáló és a védelmi, a civil, valamint a civil és katonai erők – megteremtésének követelményeire is. 1999-ben a három közép-európai állam, Lengyelország, Csehország és Magyarország az 5. cikkben meghatározott NATO-hoz kívánt csatlakozni, ám hamar kiderült, hogy a korábbiakhoz képest teljesen megváltozott képességeket követelő, új típusú szervezetbe léptek be. Az új tagállamoknak a későbbiekben még inkább tapasztalniuk kellett, hogy a NATO mindinkább globális szerepbe kerül, anélkül, hogy globális szövetség lenne.

A NATO dilemmái: szövetség a konszenzusban vagy az alkalmi koalíciókban?

A NATO-nak sikerült túlélnie a kelet–nyugati konfliktust és a közös ellenségkép elmúlását, ám ezzel korántsem szűntek meg a viták, amelyek új és újabb dilemmákhoz vezettek. Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete „végét hirdető" *(NATO is dying)* és a NATO-szkepticizmus között ingadozó, olykor egymással keveredő vélemények magában az Egyesült Államokban sem voltak ismeretlenek. A 2003. évi iraki háború után egyesek arra

figyelmeztettek, hogy a NATO – mint a hidegháború örökségének további fennmaradása – az európai integráció fejlődésének útjában áll, mivel gátolja a kontinens biztonságáért valóban teljes felelősséget vállaló unió létrejöttét. A szervezet egyfajta hátráltató „mankóvá" vált, amelynek létezése az európaiakat akadályozza abban, hogy végre megszabaduljanak hosszú pszichológiai függőségüktől, és a biztonságpolitikában végre a maguk urai legyenek.

A 21. században Európa aligha lehet felelős hatalom és az Egyesült Államok egyenértékű partnere, ha biztonságát a továbbiakban is egy nem európai hatalomtól való függőségére alapozza.[5] A *The National Interest* hasábjain Josef Joffe nem kevesebbről, mint arról írt, hogy „az Atlanti Szövetség lassú agóniában van 1991 karácsonya óta, amikor a Szovjetunió saját feloszlatásával öngyilkosságot követett el. Miután megnyerte a hidegháborút, a szövetség elveszítette fő célját és málladozni kezdett, mint egy régóta használaton kívüli híd – lassan, csaknem láthatatlanul."[6]

A 2002. évi prágai NATO-csúcs előtt Charles A. Kupchan úgy nyilatkozott, hogy a hét új jelölt ország olyan szervezetbe lép be, amely csakhamar megszűnik, s annak ellenére, hogy mindenki azt fogja hangoztatni, hogy a szervezet megújulóban van, valójában a csúcs csupán elhalasztja az elkerülhetetlen elmúlást. Kupchan következtetését nem annyira Európa katonai gyengeségével, mint inkább az unilateralizmusra hajló Bush-kormány politikájával, s ennek következtében az Egyesült Államok és Európa közötti „politikai eltávolodás" tendenciáival magyarázta.[7]

A szervezet 60. születésnapja alkalmából rendezett konferencián Jürgen Trittin német zöldpárti politikus a NATO-t „egy jó erőben lévő nyugdíjasnak" nevezte, aki „öregkori részmunkaidőben új foglalkozást keres". Trittin azt hangsúlyozta, hogy a mai világ súlyos konfliktusai túl nagy követelmények elé állítják a szövetséget. Az erőforrások szűkülése, a globális szegénység és a tömegpusztító fegyverek elterjedése olyan világméretű kockázatok, melyek sem katonai eszközökkel, sem elrettentéssel nem oldhatók meg. E problémákat csak multilaterálisan, együttműködve és elsősorban nem katonai módszerekkel lehet orvosolni, s ennek érdekében integrált politikai megközelítésre van szükség.[8] Ezzel szemben Jamie Shea, a NATO korábbi szóvivője arra utalt, hogy a szervezet korántsem érett még a „nyugdíjra", és a szövetségnek azok az irányvonalai, amelyek az 50. születésnapján fogalmazódtak meg, ma is érvényesek, jóllehet a NATO már nem a klasszikus értelemben vett szervezet, hanem egy hálózat, amely meghatározott potenciálok felett rendelkezik. Ennek következtében akkor lehet sikeres, ha saját és más szervezetek képességeit összekapcsolja egymással annak érdekében, hogy teljesítőképességét optimalizálja.[9]

Széles körben elterjedt az a nézet, hogy a NATO egy multifunkcionális biztonsági fórum, és mint ilyen, a biztonsági fenyegetéseknek meglehetősen széles spektrumával foglalkozik. Ám ez a felfogás a mai viták fényében elég ingatag alapokon áll, mivel a szervezeten belül különböző irányokba mutató csoportok alakultak ki. A hidegháborúhoz képest most a fenyegetések közös érzékelésének hiánya, az amerikai *grand strategy*ben Európa csökkenő szerepe, a tagállamok növekvő száma, és az, hogy a legtöbb európai ország a katonai műveletekben való részvételhez szükséges erőforrásokban hiányt szenved, jelentősen

[5] E. Wayne Merry: „Therapy's End. Thinking beyond NATO". *The National Interest,* Vol. 74. No. 4. (2003). 48. o.

[6] Uo. Vö. Josef Joffe: „Continental Divides". *The National Interest,* Vol. 74. No. 1. (2003). 43. o.; http://findarticles.com/p/articles/mi_m2751/is_2003_Spring/AI_993777587/. Letöltés ideje: 2009. április 19.

[7] Kupchant idézi Moore: *i. m.* 4. o.

[8] A kijelentés a Heinrich Böll Alapítvány vitáján hangzott el. Vö. „Ein rüstiger Rentner … auf der Suche nach einem neuen Betätigungsfeld: die NATO". *Internationale Politik,* Vol. 64. No. 4. (2009). 48. o.

[9] Uo. 53. o.

hozzájárult a szövetségen belüli véleménykülönbségek növekedéséhez. A béke és stabilitás megteremtésének új típusú katonai feladatai jogosan vetették fel a kérdést, hogy egy ilyen fejlődés nem állítja-e a szövetséget túlzott követelmények elé, és az új politikai feladatok képesek-e a szövetség belső kohézióját oly módon erősíteni, mint tette azt négy évtizeden át a közös külső ellenség.

A 2001. szeptember 11. utáni fejlődés számos európai NATO-ország szempontjából a szervezet jelentőségének csökkenésével volt azonos, mivel az Egyesült Államok a terrorizmusellenes globális szövetség felépítésében és a megnövekedett feladatok teljesítése érdekében a – döntéshozatali mechanizmusaiban lassúnak tűnő – NATO helyett inkább a bilaterális megállapodásokat részesítette előnyben. A vita során felmerült, hogy ez az alkalmi koalíciók kötését *(coalitions of the willing,* ill. *coalitions of the able)* előnyben részesítő változás nem ássa-e alá a szervezet összetartó erejét. Donald Rumsfeld korábbi amerikai védelmi miniszter mottója – a „misszió határozza meg a szövetséget" és nem fordítva – nem csupán azt jelezte, hogy az alkalmi szövetségek ideje érkezett el, hanem azt is, hogy az Egyesült Államoknak a terrorizmus elleni harcban olyan országok is koalíciós partnereivé váltak, mint Oroszország, Kína, Pakisztán és a közép-ázsiai posztkommunista államok.

A 2003-as iraki háború még inkább azt a benyomást erősítette, hogy a NATO képlékeny *ad hoc* szövetségek konglomerátuma. E fejlődés további dilemmák forrásává vált, hiszen ha a NATO-missziókban a rugalmas, alkalmi részvétel lehetősége koncepcionálisan is elfogadottá válik, az a szövetség szerződéses alapjának megváltozásához vezethet: nevezetesen, a hagyományos konszenzuselv feladásához és adott esetben arról az elvről történő lemondáshoz, miszerint a szövetség döntési folyamataiba a tagsággal nem rendelkező államok nem szólhatnak bele. Ha a NATO-ban – a konszenzuselv hiányában – az egyoldalú cselekvés lehetősége nem csupán kivétel lesz, hanem a szervezet stratégiájának része, akkor – több szakértő véleménye szerint nem alaptalanul – nemcsak a szövetség kohéziójának a meggyengülésétől kell tartani, hanem attól is, hogy a szervezethez nem tartozó szereplők körében megnő a bizalmatlanság és – az együttműködés helyett – az elkülönülésre való hajlam, ami újabb konfliktusok kiindulópontja lehet.

A tendencia az iraki háborút követően sem szűnt meg. 2008-as védelmi stratégiájában az Egyesült Államok a felkelők elleni komplex és intenzív műveletekben csupán néhány, arra kész és képes partner együttműködését helyezte kilátásba.[10] A Bush-kormány idején a NATO formális szövetségként, leginkább az Amerika vezette missziók legitimálására szolgáló politikai tényezőként jött számításba, ahogyan a szervezet globalizálódása is arra nyújtott alkalmat, hogy Washington az ENSZ BT felhatalmazása nélkül is multilaterális legitimációt szerezzen magának, és külpolitikai mozgástere a terrorista kihívás mértékének megfelelően növekedhessen. Ez a fejlődés részben annak is a következménye, hogy az európai hadszíntér az amerikai védelmi politikában veszített jelentőségéből. Európa csupán egyike az egyoldalútól a szelektív multilaterális műveletekig terjedő választási lehetőségeknek. Ma a nyugati világ biztonsági problémáinak súlypontja az ázsiai–csendes-óceáni és a tágabb értelemben vett közép-keleti térségbe tevődött át. Ezért a Bush-adminisztráció idején az amerikai stratégiai gondolkodásban a NATO jelentőségét leginkább az határozta meg, hogy az európaiak milyen mértékben tudtak e régiókban a globális amerikai stratégia követelményeihez illeszkedni.[11] Más szavakkal kifejezve: a NATO akkor maradhat jelentős az Egyesült Államok számára, ha a szervezet stratégiájában a tagállamok képesek követni az USA globális törekvéseit.

[10] „National Defense Strategy, June 2008". *United States of America, Department of Defense,* http.//www.defenselink.mil/news/2008%20national%20defense%20strategy.pdf, 15. o. Letöltés ideje: 2009. április 17.

[11] „The National Security Strategy of the United States of America, March 2006", http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf. Letöltés ideje: 2009. április 19.

A NATO-n belüli vélemények megoszlása elválaszthatatlan az „európaizálódásról” folyó vita alakulásától. A szervezet európaivá válására irányuló törekvéseket az Egyesült Államok által a kontinens biztonságában betöltendő jövőbeni szerepével összefüggő bizonytalanság éppúgy élesztette, mint a stratégiai kérdésekben kialakult ellentétes nézetek jelentkezése. Az európai politikai elit jelentős részében – különösen George W. Bush kormányzása alatt – az a nézet erősödött meg, hogy a kontinens biztonsága érdekében több figyelmet kell fordítani a saját képességek fejlesztésére. Ez a gondolkodás az Európai Biztonsági és Védelmi Politika (ESDP) iránti elkötelezettséget erősítette, nem kis mértékben azért is, mert az erősen hangsúlyozta a biztonságnak azokat a *soft* szempontjait, amelyekben az Unió összevethető előnyökkel rendelkezik. Az ESDP kiépítése ugyanakkor joggal vetette fel azt a kérdést, hogy az nem vezet-e a katonai eszközök megkettőződéséhez, s ezzel egy éppen elkerülendő, olyan nem kívánatos fejlődéshez, mint a NATO és az EU közötti versengésről folyó kontraproduktív vita.[12]

Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének „identitásválsága”, avagy a „háromcsoportos” NATO kialakulása

Az új évszázad első évtizedének végén az Észak-atlanti Szerződés Szervezetéről folyó vitákban alkalmazkodóképességének méltatása mellett egyre több szó esik fennmaradásának áráról, nevezetesen az új funkciói miatti „*területen kívüli* identitásának” következményeiről. Ez a fejlődés a két vagy még ennél is több csoportból álló, „*à la carte* szövetséggé” válás dilemmájával is szembesítette a szervezetet. Richard Luger amerikai szenátor szavait idézve, az Észak-atlanti Szövetség fennmaradását az aktív *out of area* vagy az *out of business* politika segítette elő, ám ez a fejlődés egyidejűleg a szövetség belső kohéziójának dilemmáit állította előtérbe. Emellett a területi biztonsággal szemben a funkcionális biztonság – azaz a szövetség határain túli missziók – felértékelődése további konfliktusok forrásává vált. E missziók belpolitikai elfogadtatása és az ellátásukhoz szükséges „átfegyverkezés” költségeinek előteremtése egyre több tagállamban okozott problémát; egy olyan időszakban, amely inkább a „békeosztalékok” megvalósításának, nem pedig nagy fegyverkezési programok beindításának ígérkezett. Ráadásul az a tény, hogy a területi védelemről az expedíciós harci és válságkezelési feladatokra való áttérés alulfinanszírozott, az Európa és az Egyesült Államok közötti „fegyverkezési-technológiai rés” növekedésére, s ezzel az együttműködés problémáira irányította a figyelmet.

A szövetségen belüli differenciálódás elmélyülését és a koherencia hiányát a 2008-as grúziai válság, Afganisztán, a rakétavédelmi rendszer telepítése és a kibővülés körüli viták jól mutatták. Több szakértő arra a következtetésre jutott, hogy az immáron huszonnyolc tagúvá vált szervezet az egzisztenciális fenyegetés hiánya és az érdekek sokfélesége miatt valójában nincs igazán abban a helyzetben, hogy a 21. század biztonsági problémáinak hatékony kezelésére felkészüljön.[13] Richard K. Betts szerint a NATO minden idők legsikeresebb szövetsége ugyan, ám napjainkban súlyos identitási válságban szenved, mivel „személyiségének” három, egymással versengő funkciója, s ezzel három arculata alakult ki.[14]

---

[12] Timo Noetzel – Benjamin Schreer: „Does a Multi-tier NATO Matter? The Atlantic Alliance and the Process of Strategic Change”. *International Affairs,* Vol. 85. No. 2. (2009). 221. o.

[13] Peter van Ham: „NATO’s Day is over…”. *Internationale Politik,* (global edition) Vol. 9. No. 2. (2008).; http://www.ip-global.otg/archiv/2008/for-better-or-for-worse.html. Letöltés ideje: 2008. november 11.

[14] Richard K. Betts: „The Three Faces of NATO”. *The National Interest Online,* http://www.nationalinterest.org./PrinterFriendly.aspx?id=20944, 2009. április 10. 1–3. o. Letöltés ideje: 2009. április 15.

A *NATO „első arca*” a nyugati liberális országok „politikai klubjaként” öltött formát, s 1989 után számottevő szerepet játszott a demokráciák európai kiterjesztésében és konszolidálásában. Eredetileg statikus és defenzív szervezetként jött létre, ám az 1990-es években kialakult a „második arca” is. Ez a *területen kívüli identitás* már dinamikus és offenzív jelleget visel magán, amely egy sor „forró háborúban” – Koszovóban, Bosznia-Hercegovinában és Afganisztánban – is megmutatkozott. A *NATO harmadik, hagyományos, oroszellenes identitását* az új közép-európai tagok – főként Lengyelország és a balti államok – képviselik.

Bár a NATO történelmi mértékkel mérve igazi sikertörténetnek számíthat, „személyiségének” mindegyik „arca” egy-egy sajátos problémához kapcsolódik. Betts szerint ezért a szervezetnek képesnek kell lennie arra, hogy visszataláljon az identitások egy kevésbé bonyolult formájához. Liberális „politikai klub” szerepét senki nem kívánja megszüntetni, bár 1989 után e „klub” tagjai naivan úgy gondolták, a hatalmi politika időszaka véget ért. A szervezet „*out of area* személyiségének” fennmaradása attól függ, képes lesz-e arra, hogy tisztes feltételek között vonuljon ki Afganisztánból.

A fejlődés összetettségét jelzi, hogy a szakértők a NATO-n belül már nem két, hanem legalább három csoportot tartanak elkülöníthetőnek, s e tendenciát egyes szakértők hajlamosak a szövetség felbomlásához vezető első lépcsőfoknak tekinteni.[15] A három csoport létezését az egy sor kérdésben – mint a fenyegetettség-érzés, az EU és NATO közötti munkamegosztás, a döntéshozatalban a konszenzuselv jövője, a szervezet rugalmasabb alkalmazási formái, a bővülési politika célja, valamint az afganisztáni műveletek és az Oroszországhoz fűződő viszony stb. – egymástól eltérő hangsúlyok megjelenése jelzi. Nem kétséges, hogy a véleménykülönbségek növekedése egy új, esedékessé vált stratégia megfogalmazását jelentős mértékben megnehezítheti.

A *„status quo csoport*” vezető államai – Franciaország és Németország – a kollektív védelem és a szervezet regionális (európai) jellegének megőrzése mellett foglalnak állást. Fenntartásaik vannak azzal az elképzeléssel szemben, hogy a NATO „globális szövetséggé” váljon: részben azért, mert egy ilyen fejlődés akadályozná az Európai Biztonsági és Védelmi Politika (ESDP) fejlesztését, másrészt olyan hatalmakat is elidegeníthetne, mint Oroszország és Kína, sőt, adott esetben ez az „új NATO” a kelet–nyugati bipolaritás egykori szervezetéből az Észak–Dél konfliktus szereplőjévé változhatna. E csoport a kibővülés elsődleges funkciójának az európai kontinens belső stabilitásának erősítését tekinti. Ezért álláspontjuk szerint a két, belpolitikailag instabil egykori szovjet tagköztársaság, Grúzia és Ukrajna felvétele a szövetség biztonsága szempontjából inkább veszteséget jelentene, s még tovább bonyolítaná az Észak-atlanti Szövetség és Oroszország közötti, amúgy sem egyszerű kapcsolatokat. Szerintük a bővülés célja nem a globális demokrácia erősítése, hanem az európai rend szempontjából meghatározó stabilitás kiterjesztése. Mélységes szkepticizmussal ítélik meg azokat a törekvéseket, amelyek a szervezet tevékenységét koncepcionálisan is az Európán kívüli térségekre kívánják kiterjeszteni, s ezzel az „eredeti NATO” természetét megváltoztatnák.[16] Ugyanakkor arra is rámutatnak, hogy a NATO-tagság regionális jellege még korántsem jelenti azt, hogy a szövetség kizárólag az euró-atlanti térségre korlátozza tevékenységét – ahogy ezt az Észak-atlanti Szövetség globális műveletei és együttműködési formái is bizonyítják. Véleményük szerint a NATO regionális szervezetként is kaphat globális mandátumot, azonban ezért nem kell globális tagsággal rendelkező „világrendőrré” változnia. Globalizálódása – Christoph Bertram szavaival: „a Nyugat de-atlantizálása” – a mai belső

[15] Noetzel és Schreer egy *multi-tier* NATO-ban három csoportot különbözet meg: *status quo, reformist* és *reversal* tagállamokat. Vö. Noetzel – Schreer: i. m. 222–223. o.

[16] Uo. 217. o.

kohézióját veszélyeztetné: a szervezet felhígulna, s megszűnhetne az, ami a jelenlegi „atlanti klubot" összetartja.[17]

A *status quo* irányultságú tagállamok – különösen George W. Bush elnöksége idején – vonakodtak attól, hogy a NATO-ban úgyszólván automatikusan elfogadják az USA vezető szerepét, s igyekeztek távol tartani magukat attól, hogy az amerikai „nagy stratégiát" tekintsék atlanti politikáik keretének. Ehelyett a szövetségen belüli európai érdekek artikulálására törekedtek, nyíltan megkérdőjelezve az angolszász hatalmak felfogását. Álláspontjuk sokkal inkább összeegyeztethető azokkal az elképzelésekkel, amelyek a NATO-t egy multilaterális biztonsági architektúra – a kölcsönös és kollektív biztonság rendszere – részének tekintik, amely Oroszország bevonásával a biztonság valóban globális – Vancouvertől Vlagyivosztokig terjedő – térségét hozná létre. Ideális esetben a NATO alkalmi *out of area* szerepe szükségtelen lenne: az ENSZ keretében létrejönnének a hatékony intézményekkel rendelkező, regionális biztonsági architektúrák – adott esetben pl. az Afrikai Unió vagy az afgán hadsereg képes lenne az érintett régiók és/vagy országrészek stabilizálására.

Az angolszász hatalmakat – az Egyesült Államokat és Nagy-Britanniát – magában foglaló *„reformista csoport"* a NATO érdekeit akkor tartja a leginkább támogathatónak, ha azok az amerikai „nagy stratégia" követelményeihez illeszkednek. Úgy vélik, a szervezet globális szerepvállalása révén válhat képessé arra, hogy megújítsa stratégiai jelentőségét: új feladatát a „világcsendőri" szerepben látják, amelynek ellátásához a kihívások széles körének megoldására kell felkészülnie. Ez felöleli a nukleáris, biológiai és vegyi fegyverek elterjedésének megakadályozását is. Abból indulnak ki, hogy a globálissá vált biztonsági fenyegetésekkel csak egy globális tagsággal rendelkező NATO birkózhat meg. Ezért a szervezet kapuját ki kell tárni a világ valamennyi demokratikus állama előtt. Tehát a „reformisták" támogatják a partnerség kiépítését olyan államokkal is, mint Japán és Ausztrália. A bővülést is a NATO – mint globális biztonságszolgáltató szervezet – befolyásának növelésére szolgáló eszköznek tekintik, még abban az esetben is, ha a jelölt országok katonailag gyengék és politikailag instabilak, mint Ukrajna és Grúzia. Ennek megfelelően az angolszász csoport a washingtoni szerződés 10. cikkét nem tekinti sérthetetlennek: a szövetség tagsága nem korlátozódik Európára.

Az amerikai stratégiai gondolkodásban a NATO kibővülését a potenciálisan veszélyeztetett liberális demokráciák erősítésének eszközeként fogják fel. Következésképp a liberális internacionalizmus a NATO-bővülés ideológiai alapelve. Ebből a nézőpontból a grúz–orosz konfliktus bizonyos mértékig annak is a következménye volt, hogy a 2008. áprilisi bukaresti csúcson a NATO nem volt képes felajánlani Grúziának és Ukrajnának a tagsági akciótervvel együtt járó státust.

A NATO-n belül az afganisztáni műveletek természetéről is eltérnek a vélemények. Az angolszász szövetségesek a felkelők elleni hadműveletekként folytatják az ISAF-missziót. Velük ellentétben, a németek lényegében stabilizációs és újjáépítési feladatnak tekintik azt, s vonakodnak attól, hogy harci alakulatokat küldjenek Dél-Afganisztánba. Nem véletlen, hogy az ilyen különbségek az afganisztáni politikában időről-időre a szolidaritás kérdését is napirendre tűzik.

A stratégiában meglévő különbségek megfigyelhetők a kábítószer-ellenes politika területén is. A Dél-Afganisztánban harci feladatokat ellátó amerikaiak, angolok és hollandok ebben a küzdelemben is a NATO vezető szerepét és közvetlen akcióit tartják célravezetőnek, míg a németek (és mások) az afgán vezetéshez ragaszkodnak – jóllehet ez a gyakorlat eddig nem hozott eredményeket. A katonai és civil területeket szorosabban integráló megközelítés ugyanakkor túl merevnek bizonyult ahhoz, hogy politikai és műveleti szinten egyaránt

[17] Christoph Bertram: „NATO's Only Future. The West Abroad. Riga, Latvia, November 27–29, 2006". *Riga Papers,* www.gmfus.org/doc/A4_Bertram_d.pdf, 7. o. Letöltés ideje: 2009. április 14.

megvalósítható legyen. Az elmúlt években a NATO katonai-parancsnoki struktúrájának reformja jelentős előrehaladást ért el annak érdekében, hogy a szövetséget az expedíciós feladatok ellátásához jobban felvértezzék. A 2002-es prágai csúcson elhatározott – mintegy huszonötezer főre rúgó és öt napon belül telepíthető – gyorsreagálású NATO-erők (NATO Response Force, NRF) felállításáról, majd a NATO stratégiai szállítási kapacitásának javítására irányuló kezdeményezésről a szövetségesek között egyetértés volt, ám abban a tekintetben már eltértek az álláspontok, hogy milyen feladatok esetében kell alkalmazni ezeket az egységeket. Az Egyesült Államok a legszívesebben már az afganisztáni műveletekben, míg a franciák és a németek inkább eredeti céljaiknak megfelelően, a nagy intenzitású műveletekben használnák fel őket.

A *harmadik*, a szövetséget eredeti céljai felé „visszafordítani" kívánó közép-európai csoport – elsősorban Lengyelország, Csehország és a balti államok – *a „régi", oroszellenes NATO* fenntartásában és erősítésében látja a szövetség *raison d'étre*-jét, és a feltámadó orosz fenyegetésre tekintettel mindig az 5. cikk NATO-jára fókuszál. Némi túlzással azt mondhatjuk, hogy e megközelítés értelmében a „NATO jövője a múltja". Ezek az országok – a szovjet nagyhatalmi politika közvetlen történelmi tapasztalatainak birtokában – a szövetséghez való csatlakozásukkor is a kollektív védelem garanciáit tartották a NATO elsődleges funkciójának. Továbbra is Oroszországot tekintik a fő veszélyforrásnak, bár Washington kedvéért részt vesznek az Európán kívüli válságkezelő és rendőri műveletekben is.

A hidegháborút követően érvényes lehetett Lord Ismay-nek, a NATO első főtitkárának – kissé átköltött – híres mondása,[18] miszerint *Russians were down and out*. Ám az irányzat szerint az, hogy Putyin alatt Moszkva energiahatalomként felemelkedett, jelzi, hogy egy magát vesztesnek érző hatalom is képessé válhat arra, hogy újra megjelenjen a hatalompolitikai versengés színpadán. Dmitri Trenin és mások arra utalnak, hogy az orosz külpolitikában 2004 óta egyfajta „forradalom" játszódik le, mivel megszaporodtak az arra utaló jelek, hogy Moszkva a nyugati kapcsolatok elmélyítése helyett a régi, nagyhatalmi politika unilateralizmusát részesíti előnyben.[19] A NATO-n belüli harmadik csoport tehát attól tart, hogy Oroszország hatalma újra megerősödik, és ez a hatalom ismét megjelenhet Közép-Európában is. Lengyelország és a balti államok a NATO oroszellenes funkciójának megerősítését nem csupán a grúz–orosz háború miatt látják indokoltnak, hanem az orosz politikusok nyilatkozatai okán is. Putyin miniszterelnök a Szovjetunió összeomlását a 20. század legnagyobb geopolitikai katasztrófájának nevezte. Dmitrij A. Medvegyev elnök azt hangsúlyozta, hogy Moszkva továbbra is fenntartja álláspontját, miszerint létezik a posztszovjet térségben egy Oroszország szempontjából „kiváltságos érdekeltségű övezet". Emellett számos kijelentésből kitűnik, hogy Moszkva érdekelt abban, hogy a NATO-t és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetet – mint a hidegháború maradványait – „új európai biztonsági architektúrával" váltsák fel, de legalább is átalakítsák az EBESZ-t, és megakadályozzák olyan nemzetközi szervezetek munkáját, mint az Emberi Jogok Európai Bírósága – amely orosz vélekedés szerint az emberi jogok és a demokrácia kettős mércéjét alkalmazza.[20] Mindezt nem nehéz összefüggésbe hozni a szovjet-orosz Európa-politika hagyományos törekvéseivel, amelyek a második világháború után hol a nyugat-európai integrációs folyamatot kívánták megakasztani, hol a NATO-t feloszlatni, hol az Egyesült Államokat a kontinensről kiszorítani. Emellett a Moszkvához fűződő viszony strukturális

[18] Lord Hastings Lionel Ismay eredeti mondása így hangzott: „Keep the Americans in, the Germans down, and the Russians out".

[19] „Ein rüstiger Rentner…" i. m. 55. o.

[20] Steven Erlanger: „NATO Struggles with Conflicting Views on Russia". *The New York Times*, http://www.nytimes.com/2009/04/010/world/europe/10nato.html?_1&ref=europe&. Letöltés ideje: 2009. április 15.

jelentőségű, hisz egyszerre érinti a NATO-, az EU-politikát, de adott esetben a sajátos kétoldalú kapcsolatokat és – a visegrádi államok esetében – a regionális együttműködés esélyeit is.

Mindebből következik, hogy Lengyelország és a balti államok inkább a területi védelem céljait szolgáló csapatok számának, s nem a NATO expedíciós képességeinek növelésében érdekeltek, s a szervezethez csatlakozó egykori szovjet tagköztársaságok geopolitikai szerepét kimondatlanul is egyfajta „ütközőövezetnek" is tekintik. Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetétől azt várják, hogy annak stratégiai prioritásai inkább a területi védelem követelményeire fókuszáljanak, és védelmi tervezésének középpontjában a konvencionális fenyegetéssel szembeni felkészülés álljon. A lengyel és cseh kormányoknak az amerikai rakétavédelmi rendszer befogadására irányuló készsége mögött is ehhez hasonló indítékok állnak. A bővülés tekintetében ez a csoport fontosnak tartja az egykori Szovjetunió utódállamainak csatlakozását, ám szkeptikus a tagság Európán kívüli, általános kiterjesztésével szemben, mivel szerintük egy ilyen politika a NATO fókuszát eltérítené elsődleges regionális érdekeitől.

A NATO-n belüli három csoport – a „reformisták", a „*status quo* fennmaradását támogatók" és a szövetség oroszellenességét kívánók – létezése jelzi, hogy már nincs meg a konszenzus azoknak a szerepeknek és céloknak a hierarchiájáról, amelyeket a szervezetnek tevékenysége során figyelembe kell vennie. Ám végső soron az a fő kérdés, hogy a „tradicionalista" és „reformista" szárny között sikerül-e tartós kompromisszumot teremteni, és ezt egy új stratégiai koncepcióban megfogalmazni. Valójában a szövetség tevékenységében a kétféle hangsúly ma egyszerre van jelen; azaz a NATO még mindig egy védelmi szövetség, a kollektív védelem rendszere, de egyidejűleg – és növekvő mértékben – már a nemzetközi válságkezelés, s ezzel a kollektív biztonság megteremtésének az eszköze is. A – főként európai tagállamokat képviselő – tradicionalisták azt hangsúlyozzák, hogy a tagállamok nem csupán a nemzetközi biztonsági műveletekhez szükséges erőforrásoknak vannak híján, de a szervezet a „világcsendőrré" váláshoz szükséges globális tagsággal sem rendelkezik. A vita úgy is megfogalmazható, hogy a NATO – a hidegháborús viszonyokhoz hasonlóan – megmarad-e a hatalmi egyensúlyon alapuló kollektív védelem rendszerének, vagy a kollektív biztonság rendszerének megteremtése révén egy bővülő szervezetté válik, amely végső soron Oroszországot is alkalmassá teheti arra, hogy a „klub" tagja legyen. Ez utóbbi lehetőségben azonban sokan annak veszélyét látják, hogy a szövetség felhígul, s a NATO-ból egy „új EBESZ" válik, amely inkább beszédre, mint cselekvésre képes.[21]

Mindazonáltal, az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének „kettős természete" megfelel annak a biztonsági felfogásnak, mely szerint alapvető funkciója ma is a szövetség területének védelme, ám az csupán a határoknál már nem lehetséges. A NATO területi biztonsága tehát csak a területen kívüli kötelezettségvállalás alapján szavatolható. E nézethez hasonlóan, az Észak-atlanti Tanács állam- és kormányfőinek 2009. április 4-i csúcstalálkozójáról kiadott közös nyilatkozat is azt erősítette meg, hogy a NATO továbbra is a szövetségesek közötti biztonsági konzultációk alapvető transzatlanti fóruma, továbbá a jövőben is a washingtoni szerződés – a tagállamok biztonságának osztatlanságán alapuló – 5. cikke[22] és ezzel a

[21] Richard K. Betts: i. m. 4. o.

[22] „Felek megegyeznek abban, hogy egyikük vagy többjük ellen, Európában vagy Észak-Amerikában intézett fegyveres támadást valamennyiük ellen irányuló támadásnak tekintenek; és ennélfogva megegyeznek abban, hogy ha ilyen támadás bekövetkezik, mindegyikük az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 51. cikke által elismert jogos egyéni vagy kollektív védelem jogát gyakorolva, támogatni fogja az ekként megtámadott Felet…" L. „Az Észak-atlanti Szerződés. Washington DC, 1949. április 4.". *Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma,* http://www.mfa.gov.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/Biztonsagpolitika/NATO_dokumentumok/. Letöltés ideje: 2009. május 5.

kollektív védelem lesz a szövetség stratégiájának a sarokköve. A nyilatkozat a NATO reformjának szükségességét is hangsúlyozza, a költséghatékony szervezet kialakítása érdekében, valamint képességeinek erősítését, hogy az érdekeit érintő válságok kezelésében és konfliktusok megoldásában a jövőben is fontos szerepet játszhasson.[23]

Mindezekkel együtt, nem kevés szakértő utal arra, hogy az Észak-atlanti Szerződés Szervezete mai állapotában tartós feszültségek színhelye, mivel egyszerre ad helyet a „kollektív védelem szövetségének", a globális intervenciók *clearing house*-ának, az amerikai *ad hoc* koalíciók „szerszámos ládájának" és a kollektív biztonság rendszerének is. Ha a NATO egyes csoportjainak elkülönülését nem sikerül megakadályozni, az jelentősen korlátozhatja a szövetséget abban, hogy képes legyen egy új stratégia megfogalmazására. Egy katonai szervezet stratégiateremtő képessége jelentős mértékben attól függ, hogyan bírja kezelni a tagjai közötti eltérő véleményeket, és miképp tud konszenzust teremteni.

Kettős kibővülés és Franciaország visszatérése a NATO-ba

Washington nézőpontjából a kelet–nyugati konfliktus lezárulása „az öreg kontinens" stratégiai súlycsökkenésének kezdetét jelentette, annak ellenére, hogy az Egyesült Államok és Európa gazdaságilag még ma is a leginkább egymással összefonódott térség. A transzatlanti övezet az amerikai stratégia számára továbbra is fontos, ám növekvő figyelmet kell szentelnie más régióknak, mivel az energiaellátás, az iszlám fundamentalizmus, a nukleáris proliferáció stb. problémái az Európán kívüli térségekből származnak. A NATO ugyanakkor mindkét fél számára változatlanul nagy jelentőséggel bír, hiszen az egyetlen olyan intézmény, amely az európaiak érdekében az Egyesült Államokat a kontinenssel összekapcsolja, s amelyen át Washington az európai fejlődést közvetlenül befolyásolhatja.

A nemzetközi környezet átalakulására az EU és a NATO azonos módon – bővüléssel, a stabilitás övezetének kiterjesztésével – reagált: a nyugati fél-Európa két intézményéből az egész kontinenst átfogó, egymást erősítő, összeurópai szervezet jött létre. A két bővülés közös, de eltérő sajátosságokat is magán visel. Az uniós tagság biztonsági osztalékkal jár, ám a NATO-tagsághoz nem társul uniós prémium. A közép- és kelet-európai országok az Észak-atlanti Szerződés Szervezetét hagyományosan biztonsági, az Európai Uniót modernizációs horgonynak, a két bővülést egymást kiegészítő és erősítő folyamatnak tekintik.

A bővülés útján elérendő prosperitás és stabilitás politikája két sajátos következménnyel jár. Egyfelől, a növekedéssel a két szervezet egyre közelebb kerül a válságövezetekhez, s ez a körülmény mind kevésbé engedi meg a passzivitást és tétlenséget. Másfelől, a tagállamok számának emelkedése nagyobb differenciálódást, sőt, a nemzeti prioritások alapján növekvő különbségeket jelent a biztonságpolitikai percepciók, a közös kül- és biztonságpolitika irányai, alkalmazott eszközei, s általában a döntéshozatal tekintetében. Az Unión kívüli országokkal szemben hagyományosan két megközelítés alakult ki: az egyik szerint a jelölt állam a szigorú feltételrendszer által megszabott stabilizálódás, regionális együttműködés és partnerség révén érje el a tagságot. A másik – a taggá válás közvetlen lehetősége nélkül – a regionális együttműködésen, az egyes közösségi politikákban való részvételen és a különböző partnerségi egyezményeken alapuló szomszédsági politika keretében folyó együttműködést támogatja; ez – a tagsághoz szükséges küszöböt el nem érő országokkal folytatott kapcsolatok mind szélesebb hálózatával – arra irányul, hogy mérsékelje a tagállamok és nem tagállamok

[23] „Declaration on Alliance Security. Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Strasbourg/Kehl on 4 April 2009", http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52838.htm?mode=pressrelease. Letöltés ideje: 2009. április 15.

státusa közötti éles különbséget. Javarészt azonos tagsága és párhuzamos biztonsági érdekei miatt a két szervezet „egy csónakban evez”. A NATO-t ugyanis erősíti, ha az európaiak abban a helyzetben vannak, hogy mind több önálló felelősséget képesek magukra vállalni.

E folyamatban nagy jelentősége van annak, hogy Franciaország negyvenhárom év után ismét visszatért a NATO integrált parancsnoki szervezetébe, s ezzel a szövetségnek újra teljes jogú tagjává vált. 1966-ban de Gaulle még azért vonult ki az integrált katonai szervezetből, mert nagyobb politikai függetlenségre, önálló nukleáris képességekre és a francia haderő feletti ellenőrzés visszaszerzésére törekedett, s nem mutatkozott késznek arra, hogy elfogadja az amerikai hegemóniát. A kivonulást követően Párizs a szervezet politikai testületében, a NATO Tanácsában képviseltette ugyan magát, de a két legfontosabb grémiumban, a Védelmi Tervezési Bizottságban (DPC) és a Nukleáris Tervezési Csoportban (NPG) nem. Az utóbbi munkájában Párizs ezután sem vesz részt, mivel a francia atomfegyverek továbbra is nemzeti ellenőrzés alatt maradnak.

A NATO-ba való visszatérésről szóló döntés hosszabb folyamat eredménye volt: Jacques Chirac már 1996-ban tett ez irányú lépéseket, de csak 2009-ben, Sarkozy elnök szüntette meg véglegesen a különállást. A visszatérés óta Franciaország újra képviselteti magát a katonai bizottságban és a vezérkari főnökök testületében. Ugyanakkor aktívan részt vállal a bosznia-hercegovinai, koszovói és afganisztáni akciókban. Teljes jogú tagsága révén a NATO katonai főhadiszállására megfigyelőként hetven, norfolki stratégiai tervezési főhadiszállására harminc tisztet küldhet. Az integrált katonai struktúrába történő visszatérésével a NATO mintegy tizenkétezer tisztviselői helye közül Franciaország legalább nyolcszáz–ezer helyre számíthat. Emellett átveszi a norfolki parancsnokság vezető beosztásainak egyikét, amit eddig az amerikaiak töltöttek be. Ezen kívül Olaszországgal oszthatja meg a lisszaboni regionális parancsnokság vezetését. De nem csupán a szövetség stratégiai döntéseire gyakorolt hatása növekszik meg, mert visszatérése új lendületet kölcsönözhet a NATO és az EU együttműködésének is. Hervé Morin francia védelmi miniszter egyenesen úgy fogalmazott, hogy mivel az Unió huszonhét tagállama közül már huszonegy a NATO tagja, aligha lehet értelme annak, hogy Európát kijátsszák a NATO-val szemben.[24]

A transzatlanti kapcsolatok opciói

A transzatlanti biztonsági viszony jövőjét illetően – a történelmi hagyományok ismeretében – két irány létezik. Az első: a különböző hatalmi képességek alapján aszimmetrikus, azonban egyenjogú, kétpilléres szövetség lehetősége. Ebben az összefüggésben Nagy-Britannia hagyományosan az Egyesült Államokra való szoros támaszkodás politikáját részesíti előnyben – egy olyan viszonyt, amelyben a NATO csak mint egy kétpilléres szövetség vétóhatalma fogadható el –, s időről időre megkísérli, hogy az USA politikájához történő felzárkózásával befolyást gyakoroljon. Ezzel szemben Franciaország részéről történelmileg a második opció figyelhető meg: ez az európai stratégiai autonómia és az egyensúlyozás elveit szem előtt tartva, egy NATO-tól független, az Egyesült Államokkal szembeni európai ellenhatalom megteremtésére irányul. Lengyelország a brit mintához áll közel, míg Németország hagyományosan az angol és francia pozíciók között egyensúlyoz.

Az ESDP és a NATO közötti viszonyban – leegyszerűsítve – két modell képzelhető el: egy egyenjogú kettős szövetség, illetve az EU és az Egyesült Államok közötti konkurencia, de ez előbb vagy utóbb a szövetség felbomlásához vezethet. A kedvezőbb eredményt biztosító első modell esetében az európai pillérnek képesnek kell lennie arra, hogy saját regionális

[24] Gerd Kröncke: „Rückkehr in die NATO. *sueddeutsche.de online,* http://wwww.sueddeutsche.de/politik/739/461365/text/print.html. Letöltés ideje: 2009. április 11.

környezetében önállóan oldja meg biztonsági problémáit, bár – szükség esetén – az amerikai csapatok is rendelkezésre állnak a támogatására. A NATO „európaizálódásával" szemben az Egyesült Államok sajátos kettősséget mutatott: Washington egyfelől a biztonságpolitikai együttműködés „mélyítésére" biztatta az európaiakat, másfelől azonban óvta őket attól, hogy az a NATO rovására menjen. 1998-ban, a Clinton-kormány idején Madeleine Albright külügyminiszter „három d"-s elképzelésében körvonalazta az Egyesült Államok és egy önállóbbá váló uniós biztonságpolitika közötti munkamegosztás előfeltételeit. E szerint az Európai Biztonsági és Védelmi Politika kiépítése nem vezethet az Egyesült Államok és az Európai Unió közötti biztonságpolitikai kapcsolatok megszűnéséhez *(no decoupling)*, a katonai képességek és struktúrák megkettőződéséhez *(no duplication)*, végül az EU-hoz nem tartozó NATO-tagállamok diszkrimiciójához *(no discrimination)*. Az EU és a NATO közötti sikeres együttműködés követelményeiként az akkori NATO-főtitkár, Lord Robertson a „három i"-t állította ezzel szembe: a transzatlanti biztonság oszthatatlan *(indivisibility)*, az EU-hoz nem tartozó NATO-tagállamok az Unió műveleteiben a szükséges mértékben vehetnek részt *(inclusiveness)*, és az európaiaktól elvárják, hogy további katonai képességeket bocsássanak rendelkezésre *(improvement)*. Ezek alapján többen arra utaltak, hogy a NATO-nak valójában nem lehet oka arra, hogy az ESDP-től tartson, azt inkább támogatnia kell.

2002-ben, az amerikai részről megfigyelhető bizonytalanság viszonylag hosszú időszaka után végül létrejött az a módszer, amelynek az EU és a NATO kapcsolatát szabályoznia kell. A tagállamok elkötelezték magukat egy magasabb fokon integrált együttműködésre, s ez a mai napig jellemző a NATO politikai és katonai arculatára. Felállításra kerültek azok az ún. CJTF-ek (Combined Joint Task Forces) – vagyis a rugalmas és mozgékony, multinacionális, összhaderőnemi alkalmi harci kötelékek –, melyek a területen kívüli feladatok ellátására is alkalmazhatók.[25] Európa *soft* és az Egyesült Államok *hard* képességei kiegészíthetik egymást, s ezzel nagyobb az esély nem csupán a háború, hanem a béke „megnyerésére" is. Természetesen Európának is sokat kell változnia annak érdekében, hogy a régi dilemma – Európa „túl erős", hogy az Egyesült Államok „szerszámosládája", de „túl gyenge", hogy globális partnere legyen – elkerülhetővé, de legalább is mérsékelhetővé váljon. Ugyanakkor ma Washingtonnak is sokkal inkább érdeke, mint korábban bármikor, hogy a NATO és az EU között komplementer együttműködés alakuljon ki, s ezzel az új nemzetközi rend kialakításában a növekvő európai szerepvállalás tehermentesíthesse az Egyesült Államokat.

Az EU–NATO viszonyban az egymást kiegészítő, partneri együttműködést nem csupán a világban végbemenő globális átrendeződés, hanem az Unióban zajló folyamatok is elősegítették. A koszovói és az iraki háború jelentős impulzust adott az önálló uniós biztonságpolitika megteremtéséhez. Az Európai Biztonsági és Védelmi Politika a koszovói háború alatt, a tizenöt tagország állam- és kormányfőinek 1999-es kölni csúcsértekezletén született meg. Az Európai Tanács arról határozott, hogy az Unió a NATO-n kívül saját katonai képességeit is kifejleszti. Azóta elkezdték az európai gyorshadtest, valamint a tíz nap alatt hatezer kilométeres akciórádiuszon belül telepíthető harci csapatok kialakítását. 2003-ban megszületett az EU első biztonsági stratégiája, és a bagdadi amerikai légibombázások előtt három nappal az Európai Unió és az Észak-atlanti Szerződés Szervezete között létrejött a „Berlin-plusz megállapodás", amely alapján az Unió igénybe veheti a NATO tervezési kapacitásait és eszközeit.[26] Mindazonáltal, annyiban a NATO elsősége érvényesült, hogy az EU csak akkor hajthat végre ilyen jellegű katonai akciókat, ha az a NATO egészének – azaz az Egyesült Államokkal közösen – nem áll szándékában. Tíz évvel később az Unió már

[25] Gazdag Ferenc: „Rendhagyó portré az első hatvan év után". *Nemzet és Biztonság,* Vol. 2. No. 3. 2009. 11. o.

[26] Ennek a „Berlin-plusz" megállapodásnak, az európaiak *separable, but not separated*-struktúráinak a megteremtésének az alapgondolata először 1996-ban öltött formát, anélkül, hogy ez az EU önálló vezetési struktúráinak megteremtését jelentette volna.

három kontinensen, tizenhárom katonai és civil misszióban vett, illetve vesz részt, és az ESDP a külpolitikájának kulcselemévé vált.[27] Ez jelentős eredmény, bár az EU-nak nem sikerült kifejlesztenie azt a stratégiai kultúrát, amely elősegítené a – biztonsági stratégiájában is szereplő – korai, gyors és erőteljes intervenciók gyakorlatát. Ezek térben és időben korlátozottak maradtak, s a cselekvés alternatívájaként az ESDP sok tekintetben inkább a retorika kultúrájának kifejlődéséhez járult hozzá.[28]

Mindezzel együtt, Párizsnak a NATO katonai szervezetébe történő idei visszatérése tovább segíti a brit, francia és német biztonságpolitikai filozófiák közötti közeledést. Igen találó volt Anne-Marie Le Gloannec-nek – az 1998-as Saint Malo-i brit–francia megállapodást követő évben – a berlini fal leomlásának tizedik jubileumán tett kijelentése: az európai biztonságpolitikában történő előrehaladást nagymértékben segítette, hogy Franciaország „atlantistábbá", Nagy-Britannia „európaibbá", Németország „militárisabbá" vált.[29] Ez a megállapítás immáron – a huszadik évforduló esztendejében – pontosításra szorul, anélkül azonban, hogy érvényét vesztette volna. Franciaország ugyanis nem csupán *de facto* került közelebb a NATO-hoz, hanem *de jure* is: a NATO teljes jogú tagjává vált. A Bundeswehr folyamatos nemzetközi alkalmazása ugyanakkor világossá tette, hogy Berlin az „önkorlátozás" kultusza helyett a felelős nemzetközi elkötelezettség és szolidaritás gyakorlatát folytatja, anélkül, hogy a „civil hatalom" eszméjétől megvált volna. Ezzel egyidejűleg a transzatlanti és eurocentrikus táborok közötti hagyományos egyensúlyozó szerepe csökkenni – ha nem megszűnni – látszik. Mindazonáltal, csak a jövő a megmondhatója, mennyire lesz tartós ez a tendencia. Számos jel mutat arra, hogy a németeknek az angolszász pozíciókkal szembeni álláspontja[30] nem egyeztethető össze a liberális internacionalizmus amerikai stratégiájával, és ennek hatása előbb-utóbb egyértelműen érezhetővé válhat a német NATO-politikában is.[31] Jellemző, hogy a teljesen atomfegyvermentes világ – a *global zero* – megteremtésének Obama-féle javaslatát követően, illetve az idei START-tárgyalásokkal összefüggésben Walter Steinmeier szociáldemokrata német alkancellár és Guido Westerwelle, a német Szabaddemokrata Párt vezetője egyaránt tárgyalásokat javasolt a Németországban állomásoztatott amerikai atomfegyverek visszavonásáról. Bár a német parlament az azonnali visszavonást elutasította, a külügyminiszter kitartott elvi álláspontja mellett.

Oroszország és Afganisztán, avagy az új stratégia szükségessége

Amikor 1999-ben, Washingtonban fennállásának 50. évfordulóját ünnepelte, a NATO már több mint egy hónapja bombázta Jugoszláviát, s a háború kimenetele sejthető volt ugyan, de még korántsem egyértelmű. A szervezet 60. születésnapját most is egy háború, nevezetesen az Afganisztánban folyó harcok árnyékolják be. Nem kétséges, hogy ez a – szervezet történetében korábban soha nem tapasztalt – hadviselés a NATO új stratégiáját és egész jövőjét jelentős mértékben befolyásolni fogja. A háború sújtotta országban mintegy

[27] Anand Menon: „Empowering Paradise? The ESDP at Ten". *International Affairs,* Vol. 85. No. 2. (2009). 227. o.

[28] Chris Patton kifejtette, hogy az Unió Darfur ügyében tizenkilenc nyilatkozatot tett, ötvenhárom alkalommal fejezte ki aggodalmát, mialatt invenciója kudarccal járt. A képességekről szóló nyilatkozatok is csupán kevés eredménnyel jártak. Vö.: Menon: i. m. 245. o.

[29] Anne-Marie Le Gloannec: „Europa als internationaler Akteur". *Internationale Politik,* Vol. 56. No. 2. (2001). 23. o.

[30] Karl-Heinz Kamp: „Deutschlands Einfluss in der NATO schrumpft". *Frankfurter Allgemeine Zeitung,* 10. Juni 2008. 10. o.

[31] Noetzel – Schreer: i. m. 222–223. o.

ötvenötezer katona állomásozik. A nemzetközi biztonsági erők, az ISAF kötelékben a huszonnyolc NATO-tagállamon kívül tizenhárom ország vesz részt. Bár a NATO tekintélyes nagyságrendű, amerikai vezetés alatt álló multinacionális koalíció, a háború eddigi lefolyása nem ad okot a derűlátásra: a talibán és az Al-Kaida erői kemény ellenfélnek bizonyulnak, s a világ legszegényebb országai egyikének tartott Afganisztánban a NATO-nak eddig nem sikerült győzedelmeskednie a lázadók felett. Sőt, azok ma már olyan területeken – így Kabulban, a fővárosban – is tevékenykednek, ahol korábban kevésbé, illetve egyáltalában nem voltak jelen. A kialakult helyzetben nem csupán az afgán biztonság és stabilitás a tét, hanem a NATO egészének jó híre. A szervezetnek ugyanis Afganisztánban bizonyítania kell, hogy a hidegháborút követően is nélkülözhetetlen szerepet játszik. Ezért nem kétséges, hogy az „új NATO" számára az ország döntő próbatétel: egy kudarc súlyos csapást mérne hitelességére. Míg a hidegháborúban egyetlen lövés nélkül győzedelmeskedett, most, az első, valódi háborújában elszenvedett vereség hatalmas tekintélyvesztést jelentene számára.

A NATO 1991-ben elveszítette legnagyobb ellenfelét, a Szovjetuniót, s a Varsói Szerződés egykori közép- és kelet-európai résztvevői a szervezet tagállamaivá váltak. Ám létalapja nem merülhetett ki abban, hogy intézményes kapcsolatot biztosítson Európa és az Egyesült Államok között. Konfliktusokban (háborúkban) szerzett hitelességének fontosságát mutatta, hogy a Balkánon átlépett területi határain, s 2001. szeptember 11. után két évvel az ENSZ mandátuma alapján átvette a parancsnokságot Afganisztánban. Természetesen a háború kimenetele a legfontosabb, ám a NATO afganisztáni tevékenységében résztvevő – különösen a katonai tényezőre túl nagy és túl kevés hangsúlyt helyező – államok közötti véleménykülönbségek alakulása is rányomja bélyegét a szövetség identitására és jövőjére.[32] A NATO születésnapi csúcstalálkozójának napirendjére a tagállamok részvételének „normái" nem kerültek ugyan fel, ám a kérdésben az államok között nyilvánvalóak az ellentétek. Afganisztánban az amerikaiak mellett a kanadaiak, britek, hollandok és dánok vállalják a kifejezetten harci feladatokat, míg a franciák, németek, olaszok és a legtöbb kelet-közép-európai tagállam – köztük Magyarország – a viszonylag biztonságos (bár egyre veszélyesebbé váló) északi és nyugati területeken vesz részt a tartományi újjáépítési csapatok (PRT) munkájában, a helyi rendőri erők kiképzésében, s a támaszpontok körüli őrszolgálatok biztosításában.

A háború kimenetelét befolyásoló harci feladatok megoldásában ugyanakkor számos új kezdeményezés figyelhető meg. Az Afganisztán és Pakisztán nevének összevonásából kialakult „Afpak" jelzi, hogy Afganisztán már nem egy – nemzetközi jogilag és földrajzilag – jól körülhatárolható terület, hanem olyan összetett probléma, amely politikai határain belül és pusztán katonai eszközökkel nem oldható meg. A vele kapcsolatos amerikai vitában mind többen figyelmeztetnek az egykori Dél-Vietnamba irányuló „amerikai demokráciaexport" kudarcának tanulságaira. Henry Kissinger a túlzott amerikai elkötelezettséggel együtt járó, központosított „mintaállam" létrehozásának illúziójával szemben sorakoztatta fel érveit, s – a tágabb és szűkebb régiót láncreakcióval fenyegető iszlamista/tálib hatalom kialakulásával szemben – egy Kabul és a pastu területek (Dél-, valamint Kelet-Afganisztán, továbbá a nyugat-pakisztáni törzsi területek jó része) ellenőrzésére korlátozódó katonai stratégiát javasolt. Egy ilyen – meglehetősen időigényes – stratégia jobban támaszkodna az országon belül kialakult törzsi struktúrákra és Afganisztán olyan szomszédjaira, mint Oroszország, Pakisztán vagy India.[33]

---

[32] Juurd Eljsvoogel: „NATO: Struggling at Sixty", http://www.nrc.nl/international/Features/article2202223.ece/Nato_Struggling_at_sixty, 2009. április 3. Letöltés ideje: 2009. május 8.

[33] Dunai Péter: „Hatvanéves a NATO – van-e válasz a jövőjére?". *Európa Tükör,* Vol. 14. No. 5. (2009). 79–80. o.

A NATO új stratégiája szempontjából döntő jelentőségű a szövetséget megosztó másik két probléma: az Oroszországhoz való viszony és az új tagok felvételének kérdése. Amikor 2008 nyarán Moszkva katonai segítséget nyújtott Dél-Oszétiának és Abháziának, Grúzia két szeparatista tartományának, a NATO tagállamai – jellemző módon – eltérően reagáltak. Lengyelország és a balti államok e katonai akcióban régi félelmük megerősítését látták: Oroszország változatlan fenyegetést jelent területi biztonságukra. A „régi Európa" tagállamai más tanulságot vontak le. Szerintük abban az esetben, ha országa már a NATO tagállama lett volna, a grúz elnök joggal kérhette volna a washingtoni szerződés 5. cikkének aktiválását. E lehetőség a gyakorlatban a NATO-csapatok részvételét jelentette volna egy Oroszországgal szembeni háborúban – pusztán azért, mert a grúz elnök, aki csapatait minden előzetes tájékoztatás nélkül Dél-Oszétiába küldte, provokálta Oroszországot.

A NATO tehát korántsem állt a 2008-as grúziai háború pártján, de a szervezet tekintélye mégis sérült. Moszkva ugyanis egyfelől azzal vádolhatta, hogy a keleti tömb egykori államai révén és a korábbi szovjet tagországok meghívásával Oroszország bekerítésének politikáját folytatja. Másfelől viszont az a vád érte a szervezetet, hogy Grúziában reményt keltett a NATO-tagság és az azzal együtt járó biztonsági garanciák közeli megszerzésére, ám e lehetőség épp a szükség idején bizonyult illúziónak.[34] A grúziai konfliktus ugyanakkor kérdések sorát vetette fel. Mit is ér a washingtoni szerződés 5. cikke? Ha Grúzia már NATO-tag lett volna, a többi tagállam harcolt volna érte Oroszországgal szemben? Helyes politika a NATO folyamatos keleti kibővülése, elfogadva bármely állam csatlakozási szándékát, s figyelmen kívül hagyva Oroszország érdekeit? Nem lenne-e bölcsebb a kibővülést egy időre leállítani – még akkor is, ha a lépés az „orosz nyomás" előtti meghajlás benyomását keltené? A 2009-es év döntő lehet ezek és ehhez hasonló kérdések megválaszolásában.

Az új amerikai elnök az egyik prioritásnak tekinti a kapcsolatok helyreállítását az európai szövetségesekkel, és e szándékot a NATO születésnapi csúcsértekezlete is igazolta. Barack Obama nemzetbiztonsági tanácsadója, James Jones nem hagyott kétséget afelől, hogy a világ változásával a NATO-nak is változnia kell. Következésképp tevékenységi körét ki kell terjesztenie annak érdekében, hogy képes legyen jobban szembeszállni az új fenyegetésekkel – a kalózkodástól a kiberterrorizmusig, az államkudarcoktól a tömegpusztító fegyverek elterjedéséig. Az amerikai kongresszus néhány képviselője az energiaellátást is hajlamos lenne a NATO feladatának tekinteni, ám igen problematikus lenne, ha a gázellátás megszakítása az 5. cikk hatálya alá esne. Ezért célszerű ilyen területeken óvatosnak lenni, mert az integrált politikai megközelítést igénylő kérdések ily módon „militarizálódhatnak".

Számos jel mutat arra, hogy a Bush-kormány távoztával módosul az amerikai Oroszország-politika. A NATO-csúcs előtt John Biden amerikai alelnök változásokat jelentő, új időszámítást ígért a kétoldalú kapcsolatokban. Ennek egyik eleme a Moszkva–Washington és a Moszkva–Brüsszel viszony felértékelődése lehet az ukrán és grúz NATO-tagjelöltség kérdésével szemben – még akkor is, ha ennek ellentmondani látszik a NATO grúziai hadgyakorlata. A NATO-tagság kérdésének háttérbe kerülését Ukrajna és Grúzia bizonytalan belpolitikai viszonyai is indokolják. Amerikai források szerint az új kormányzat rugalmasabban kezeli az orosz regionális érdekek érvényesítését, s szakít a Bush-adminisztrációnak azzal a politikájával, amely az Oroszország körüli „színes forradalmak" támogatásával és élesztésével, valamint a NATO és az EU energia-nagyvállalatainak az egykori szovjet tagköztársaságokba behatolásával lényegében a *containment*-politika elemeit élesztette újra. E folyamatban nem elhanyagolható motivációt jelent az amerikai Afganisztán-politika erőteljesebb regionális megközelítése, s ennek megfelelően Oroszország és a rajta, Üzbegisztánon, Türkmenisztánon át vezető utánpótlási vonalak szerepének felértékelődése.

[34] Ilyen szakértői véleményt képvisel Paul Cornish, a londoni Chatham House kutatója. Vö.: Eijsvoogel: i. m. 3. o.

Az afganisztáni kérdés rendezése nem csupán Washington, de Moszkva érdeke is, mivel a világ herointermelésének kilencven százalékát adó ország és a talibán terrorizmus megerősödése az orosz régiók biztonságát is közvetlenül érinti. Az amerikai politika nyilvánvalóan számításba veszi Oroszország Iránra gyakorolt befolyásának lehetőségét is – mindenekelőtt az atomfegyverkezés megállításában –, továbbá magának Iránnak mint regionális kulcsállamnak a szerepét Afganisztán és Irak belső konszolidálásában. A Bush-kormánnyal ellentétben, az Obama-adminisztráció sokkal nyitottabbnak tűnik a fegyverzetkorlátozási politika folytatása iránt. Ezt indokolttá teszi többek között a 2009 végén lejáró stratégiai fegyverzetkorlátozási egyezmény (START) is. A NATO-nak a születésnapi csúcson kiadott zárónyilatkozata megerősítette az európai hagyományos haderők és fegyverzet csökkentéséről szóló egyezmény fontosságát, amelyet Moszkva – az amerikai rakétapajzs megvalósításával szembeni reakcióként – 2007-ben függesztett fel.[35]

A változások jól mutatják, hogy a NATO – 1999-ben született – utolsó stratégiai koncepciója túlhaladottá vált, mivel még a 2001-es New York-i terrortámadást, a keleti bővülés fordulóit, az iraki háborút, valamint az afganisztáni kötelezettségvállalást és a tengeri kalózkodást megelőző időszakban fogalmazódott meg. Az új stratégiának választ kell adnia arra, miképp határozható és hogyan teremthető meg a biztonság két évtizeddel a berlini fal leomlása után, miként és mennyire kell, illetve lehet összeegyeztetni a „regionális" és a „globális" NATO-t, a „területi védelmet" és az „expedíciós feladatokat" egy olyan nemzetközi rendszerben, amelyben egyszerre van jelen a premodern, modern és posztmodern világ. Milyen mértékben kell a NATO-nak a nemzetközi műveletekben részt vennie? Miképp lehet különbséget tenni a felkelők elleni hadviselés *(counter-insurgency)* és a terrorizmusellenes műveletek *(counter-terrorism)* között? Hogyan lehet meghatározni a bővítés további kritériumait? Milyen módon lehet majd koordinálni az új stratégiát az Egyesült Államok új nukleáris elképzeléseivel?[36]

A szövetségnek szembe kell néznie a geopolitikai kihívásokkal, köztük az Észak-Afrikától a Közép-Keleten át Közép-Ázsiáig terjedő „déli válságív" kialakulásával. Ez olyan instabil régiókat foglal magában, amelyekben a világ energiatartalékainak mintegy kétharmada található. Nem kérdéses, hogy a nyugati biztonság számára a legnagyobb veszély éppen e térségekből származik. A válságok és konfliktusok úgyszólván minden előfeltételével rendelkezik Közép-Ázsia is: hatalmas energiatartalékok, különböző etnikai problémák, korrupt kormányok, iszlám fundamentalizmus stb. Miként kell foglalkoznia a NATO-nak e kihívásokkal? Milyen „exit-stratégiával" kell rendelkeznie – és egyáltalán szükség van-e arra – Afganisztánban? Milyen álláspontot kell kialakítania az új európai biztonsági architektúra megteremtésére vonatkozó orosz javaslatokról?[37] A kérdéseket még folytathatnánk.

A probléma végül is nem az, hogy szükség van-e még a NATO-ra, sokkal inkább az, milyen NATO-ra van szükség annak érdekében, hogy képes legyen a 21. század biztonsági kihívásainak megfelelni. A NATO-t a kollektív védelem rendszereként hívták életre, és minden egyes tagállama számára a biztonság garantálása, a kölcsönös segélynyújtás melletti szilárd kötelezettségvállalás – azaz az alapítószerződés 5. cikke – az a fundamentum, amelyen a szervezetnek a jövőben is nyugodnia kell. Ez a tagok biztonságát tekintve a jövőben sem

[35] Dunai: i. m. 81–83. o.

[36] A jelek szerint Barack Obama elnöknek az atomfegyverek megszüntetésére, a *global zero* megteremtésére irányuló javaslata ellenére a Pentagon 5–10 évre szóló „Nuclear Posture Review" című, készülő stratégiai dokumentuma továbbra is a nukleáris elrettentés koncepciójából indul ki. Orosz részről Medvegyev elnök – Obama javaslatára utalva – 2009 áprilisában a Helsinki egyetemén tartott előadásában hangsúlyozta, hogy meg kell akadályozni a világűr militarizálódását és azt is, hogy a nukleáris leszerelés a stratégiai konvencionális fegyverrendszerek számának megnövekedéséhez, valamint a reaktiválható nukleáris robbanófejek kialakulásához vezessen.

[37] Ulrich Weusser: „The Future of NATO: Time to Break a Taboo", http://miami.indymedia.org/news/2009/04/13000_php. Letöltés ideje: 2009. április 13.

jelentheti a stratégiai szolidaritás lazulását, s így a velük szemben elkövetett agresszió esetén a háborús kockázatok vállalása kötelezettség, és nem lehet mérlegelés kérdése; jóllehet, egyes szerzők attól tartanak, hogy a szövetség határain kívül eső területeken, a terrorizmus és a humanitárius intervenció esetében az „egy mindenkiért, mindenki egyért" elv valójában már nem funkcionál.[38] A tagállamok maguk döntenek arról, részt vesznek-e a missziókban, s ha igen, mekkora költségeket vállalnak magukra, és milyen nagyságú erőkkel közreműködnek az adott akcióban. A NATO-főtitkár – a középkori királyokra emlékeztetően – a terroristaellenes akciók és a humanitárius beavatkozások alkalmával olykor egyenként kéri fel a szövetséges államokat a hozzájárulásra.

Az új feladatok vállalása csak akkor lehet hatékony, ha teljesítésük valóban a szövetséget magában foglaló térség biztonságának növekedéséhez vezet. A világméretű biztonság kereteit az ENSZ éppúgy nem pótolhatja, mint ahogy a NATO sem lehet „globális rendőr" minden konfliktushelyzetben. Mindez persze nem zárja ki, sőt, kívánatossá teszi, hogy a NATO szövetségi kötelezettségvállalásainak keretében szorosan együttműködjön az ENSZ-szel és más nemzetközi szervezetekkel.

A Nyugat és a NATO újradefiniálása

Fontos kérdés, hogy milyen nagy lehet a NATO, vagy milyen nagynak kell lennie. Ez nem csupán azt jelenti, hogy mit kell a NATO-n érteni, hanem azt is, hogy miként határozható meg a „Nyugat" fogalma. Nem kétséges, hogy az 1989 utáni bővítés helyes és történelmileg szükségszerű volt, ám a NATO-nak újabb országok csatlakozási törekvéseivel is szembe kell néznie. Az alapító államok már az első nagy keleti bővülés előtt is három alapkritériumról beszéltek. Eszerint egy csatlakozás akkor fogadható el, ha jó a jelölt országnak, jó a NATO-nak, és jó az összeurópai biztonság számára is. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a „több tagállam, kevesebb biztonság" opciója nem járható út.

Egyes szakértők a NATO-n belüli csoportok elkülönülésével kialakuló dezintegráció megakadályozására a „változó geometria" mechanizmusainak a bevezetését javasolják. E szerint szükség van annak formális elismerésére, hogy a szövetségnek nem kell minden politikai kérdésben konszenzust teremtenie, és egy adott együttműködésben sem kell minden tagállamnak ugyanolyan mértékben részt vennie.[39] A NATO-nak meg kell vitatnia döntéshozatali mechanizmusainak problémáit, és arra a kérdésre kell fókuszálnia, hogy miképp kezelhető egy „többcsoportos szövetségi rendszer". E vita eredményeinek – nem kevésbé a biztonságpolitikai fenyegetésről megfogalmazható konszenzusnak – tükröződnie kell az új stratégiai koncepcióban. A NATO korábbi tervei jól mutatták a szervezetnek a változó nemzetközi viszonyokhoz való alkalmazkodását, s ennek megfelelően a célok és missziók spektrumáról és a rendelkezésre álló eszközökről körvonalazott általános konszenzust. Az új koncepciónak a 2001 után kialakult biztonsági környezethez kell illeszkednie, számolnia kell a szövetség összetételével, s ki kell alakítania a stratégiakészítés új intézményi mechanizmusait. A tagállamokat arra kell ösztönöznie, hogy ismerjék el egymás között fennálló véleménykülönbségeiket, de azok kezelésére is találjanak módot és eszközöket. Választ kell adni arra a kérdésre is, hogy a konszenzuselv kényszere elegendő rugalmasságot biztosít-e a növekvő feladatok megoldására. Több szakértő a konstruktív tartózkodás eljárását vagy néhány ország megerősített együttműködését szükségszerűnek

[38] Peter van Ham: „Friedensstifter oder Fachidot: Was die NATO noch oder nicht mehr kann. Eine Debatte über die Zukunstfähigkeit des Bündnisses". *Internationale Politik,* Vol. 63. No. 3. (2008). 18. o.

[39] Noetzel – Scheer: i. m. 224. o.

tartja. Más szavakkal, a NATO-nak meg kellene engednie a *coalitions of the willing,* s ezzel együtt az *opting out* (tagállami kivétel) gyakorlatát. Ezzel szemben sokan az *ad hoc* koalíciók intézményesítésétől azért tartanak, mivel egy ilyen fejlődés a szövetség felbomlásához vezetne. Ilyen esetben az 5. cikk életbe lépése még kevésbé tudna egyértelmű helyzetet teremteni. A konszenzuskényszer mellett szól, hogy az lehetővé teszi az európai szövetségesek számára, hogy az amerikai biztonságpolitikára befolyást gyakoroljanak.

A NATO sokarcú szervezet a kollektív védelemtől a kollektív biztonság szövetségéhez vezető úton: nem tisztán katonai, hanem politikai-katonai szövetség; nem csupán egy önmagában álló intézmény, hanem a nemzetközi biztonság hálózatának része; és maga is egy hálózat, amely az ENSZ-szel, az EU-val és a nem kormányzati szervezetekkel szoros összhangban képes megtöbbszörözni képességeit. Multifunkcionális fegyverkezési-biztonsági intézmény: „fegyverkölcsönző", az Egyesült Államok és Európa közötti együttműködést, a fegyverzetkorlátozás és leszerelés megvalósítását és ellenőrzését, továbbá a biztonságpolitikák renacionalizálódásának megakadályozását szolgáló eszköz; a legfontosabb intézményesített kapocs a transzatlanti kapcsolatokban, az európai biztonsági rendszer horgonya. Legalább ilyen sokrétű a napirendje is. A szövetség csaknem minden olyan kihívás és fenyegetés „lerakodóhelyévé" vált, amellyel a Nyugatnak ma szembe kell néznie: a területi védelem, *a területen kívüli* missziók, a proliferáció megakadályozása, energiabiztonság, rakétavédelem, kiberterrorizmus (az információs és kommunikációs eszközök elleni támadások) stb. A sokféleség lehet erősség, de gyengeség is; különösen akkor, ha a szövetségnek nem állnak rendelkezésére a feladatok megoldásához és kezeléséhez szükséges eszközök, és hiányzik a konszenzus. Nem kétséges, hogy egy új stratégiai koncepció prioritásainak e területen is nagyobb áttekinthetőséget kell teremteniük. Ebben a folyamatban az Egyesült Államok nélkülözhetetlen szereplő, s a feladat ma nem kevesebb, mint az, hogy a Nyugatot és a Nyugat részeként a NATO-t újra „fel kell találni" – egy olyan korban, amelyben egyszerre lehetünk tanúi a nem atlanti világ hatalma növekedésének és a Nyugat megosztottságának.