

Csiki Tamás

Kelet-Közép-Európa biztonsága a varsói NATO-csúcstalálkozó eredményeinek tükrében¹

A NATO állam- és kormányfőinek legutóbbi csúcstalálkozójára 2016. július 8–9-én Varsóban került sor. A csúcstalálkozóval kapcsolatban előzetesen az volt az álláspont, hogy a 2014-ben Newportban elfogadott, többnyire a kollektív védelmi képességek megerősítéséről szóló döntések végrehajtását ellenőrző találkozót várhatunk, ahol a szövetség mérleget készít, hogy mennyivel javult reagálóképessége, mennyiben erősítették meg a keleti tagállamok védelmét és a NATO elrettentő képességét, valamint milyen mértékben teljesítik az egyes tagállamok a védelmi kiadások növelése és a haditechnikai modernizáció terén tett vállalásokat. Ennél azonban többről volt szó – Varsóban a NATO politikai, katonai és gazdasági hitelessége volt a tét.

Kulcsszavak: NATO, Közép-Európa, Oroszország, védelmi költségvetés, Varsó

Csiki Tamás: Central and Eastern Europe's Security after NATO's Warsaw Summit

NATO's latest summit of heads of state and government took place on July 8–9, 2016 in Warsaw. Preliminary expectations towards the meeting included conducting an implementation summit based on the decisions undertaken in 2014 in Newport on reinforcing collective defence capabilities. The summit was to check upon and create a balance of the execution of measures reinforcing reaction, collective defence and deterrence capabilities, the increase of defence spending and the intensification of military modernisation. However, there was more at stake in Warsaw – the political, military and economic credibility of NATO.

Keywords: NATO, Central Europe, Russia, defence spending, Warsaw

Bevezetés²

A NATO állam- és kormányfőinek legutóbbi csúcstalálkozójára 2016. július 8–9-én Varsóban került sor. A helyszín az utóbbi évek biztonságpolitikai eseményei nyomán szimbolikus

¹ A tanulmány a KÖFOP 2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 „A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében készült.

² A tanulmány elkészítéséhez nyújtott szakmai és technikai segítségéért köszönetemet fejezem ki Bauer Kristófnak, Etl Alexnek, Jójárt Krisztiánnak és Dr. Rácz Andrásnak.

jelentőségű is volt: a 2008 óta fokozatosan kiéleződő NATO–Oroszország viszony,³ amely a 2014-es ukrán válság óta mélyponton van,⁴ hasonlatos a történelmi tapasztalatokon alapuló lengyel biztonságfelfogáshoz, amelynek egyik alappillére az Oroszországgal szembeni védelmi pozíció és az ehhez szükséges képességek kialakítása. A csúcstalálkozóval kapcsolatban ugyanis előzetesen az volt az általános álláspont, hogy a 2014-ben Newportban elfogadott, többnyire a kollektív védelmi képességek megerősítéséről szóló döntések végrehajtását ellenőrző találkozót várhatunk, ahol a szövetség mérleget készít, hogy mennyivel javult reagáló képessége, mennyiben erősítették meg a keleti tagállamok védelmét és a NATO elrettentő képességét, valamint milyen mértékben teljesítik az egyes tagállamok a védelmi kiadások növelése és a haditechnikai modernizáció terén tett vállalásokat.

Mindezek mellett a Földközi-tenger és a Közel-Kelet térségében gyökerező kihívásokra adandó válaszok és a NATO folyamatban lévő műveletei, a partnerkapcsolatok széles körű megújítása, Montenegró NATO-csatlakozása, a kibervédelmi politika továbbfejlesztése és a Brexit hatásának első szövetségi reakciói is a találkozón napirendjén szerepeltek.⁵ Ennél azonban többről volt szó – Varsóban a NATO hitelessége volt a tét:

³ A 2008. augusztus 7–16. közötti grúz–orosz háború jelentette az előző mélypontot, amely Grúzia katonai vereségével, valamint Abházia és Dél-Oszétia de facto elszakadásával járt. A két szakadár területet önálló entitásként csupán Oroszország és néhány szövetségese (Venezuela, Nicaragua) ismerte el, ugyanakkor az elszakadást számos állam és nemzetközi szervezet, így a NATO is elítélte. A háború nyomán 2009 tavaszáig felfüggesztették a NATO–Oroszország Tanács munkáját, azaz a diplomáciai kapcsolatokat (azonban a katonai együttműködés egyes területeken folytatódott). Ebben az időszakban Grúzia mellett a NATO európai rakétavédelmi rendszerének kiépítése jelentette a legfontosabb vitás kérdést, ugyanis az iráni nukleáris és rakétafejlesztési programok elleni védelmet képező rendszerben Oroszország olyan potenciált lát, amely saját nukleáris csapásmérő képességét csökkentheti, ezért a kezdetektől ellenezte azt. Bővebben lásd: Tólas Péter: A grúz–orosz háború geopolitikai értelmezése. *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, 1. évf., 2008/9, 66–75. o., Tólas Péter: A grúz–orosz háború hatása a kelet-közép-európai biztonságfelfogásra. *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, 7. évf., 2014/2, 17–35. o.

⁴ A 2013. őszi belpolitikai konfliktus, a Janukovics elnök elleni ellenzéki fellépés (az EuroMaidan mozgalom) és a kormány biztonsági szerveinek erőszakos reakciója nyomán 2014 februárjában erőszakkal övezett kormányváltásra került sor, Janukovics elnök pedig elhagyta az országot. 2014. február 26-án felségjel nélküli katonák jelentek meg a Krím-félszigeten, előbb átvették a hatalmat, majd orosz etnikai szeparatizmust hirdető rövid függetlenségi színjátékot követően március 18-án Oroszország annektálta a Krímet. Hamarosan Kelet-Ukrajnában, Donyeckben és Luhanszkban is szeparatista fegyveresek jelentek meg, és harcok kezdtek az ukrán kormányerőkkel. 2014. április 27-én kikiáltották a Luhanszki Népköztársaság és a Donyeck-i Népköztársaság függetlenségét, amit Oroszország kivételével senki nem ismert el, az új ukrán kormányzat pedig „terrorrelles” műveletek keretében igyekezett felszámolni azokat. A szeparatisták visszaszorulása miatt augusztus 22–25. között orosz reguláris erők is beavatkoztak a harcokba, „kinyitották” az orosz–ukrán határt, ahonnan így katonai erők és haditechnikai eszközök is szabadon bejuthattak Kelet-Ukrajnába, megfordítva a harcok menetét és stabilizálva a két szeparatista entitás helyzetét. A konfliktus nyomán ismét felfüggesztették a NATO–Oroszország Tanács munkáját, ezúttal szinte minden politikai és katonai területen, csupán egy diplomáciai csatornát hagyva nyitva a kapcsolattartásra. Bővebben lásd: Tólas Péter: Az ukrán válság értelmezési kereteiről és az ukrán választásokról. *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, 7. évf., 2014/5, 111–123. o.

⁵ Mivel jelen elemzés a kelet-közép-európai államok szempontjából foglalkozik a varsói csúcstalálkozóval, annak programjából is a térség számára fontosabb elemeket vizsgáljuk behatóbban. A déli stratégiai irányból – a Földközi-tenger térségéből és a Közel-Keletről – eredő kihívásokat, mint például az „Iszlám Állam” által generált instabilitás és a terrorizmus kérdéseit, vagy a NATO-bővítést, partnerkapcsolatait csak érintőlegesen mutatjuk be, és azokra a jellemzőkre és folyamatokra koncentrálunk, amelyek térségünk biztonságát és védelmi képességeit közvetlenül határozzák meg.

- Politikai értelemben a tagállamok egységének megőrzése és hiteles demonstrálása volt a fő kérdés, azaz, hogy a keleti és déli stratégiai irányokban tapasztalható kihívások és fenyegetések elleni fellépésben tudnak-e olyan egyidejű vagy fokozatos intézkedéseket kialakítani, amelyeket minden tagállam konszenzussal hajlandó elfogadni. E tekintetben négy elkülönülő álláspontot láthattunk a csúcstalálkozót megelőzően: (1) a keleti tagállamok a walesi döntések végrehajtását és a védelmi és elrettentési képességek Oroszországgal szembeni további megerősítését várták a csúcstalálkozótól; (2) a déli tagállamok azt hangsúlyozták, hogy a szövetség nem köteleződik el csupán egyetlen irányba (kelet felé), hanem reagálnia kell a Földközi-tenger térségéből és a Közel-Keletről eredő kihívásokra is; (3) a „három európai nagy”, Nagy-Britannia, Franciaország és Németország a két csoport álláspontjának közelítésén dolgozott – e szerepüket pedig a 2016. június 23-i brit „Brexit”-népszavazás sem változtatta meg; (4) eközben az Egyesült Államok, konszenzusteremtő szerepe mellett, igyekezett rábírnai az európai szövetségeseket, hogy tegyenek komolyabb erőfeszítést saját védelmi képességeik megerősítése érdekében.
- Katonai értelemben a kollektív védelem és elrettentés megerősítéséhez szükséges képességek rendelkezésre állása, a szinte azonnali reagáló képesség igazolása volt a hitelesség kulcskérdése – különösképpen Kelet-Közép-Európában és a Baltikumban. A walesi csúcstalálkozó óta Észtország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Románia és Bulgária jelentősen fokozta nemzeti erőfeszítéseit védelmi és reagáló képességeinek megerősítése terén, a szövetség pedig mind nagyszámú hadgyakorlattal, mind a keleti tagállamokba előre telepített erőkkel hozzájárult a katonai elrettentés megerősítéséhez.
- Gazdasági értelemben pedig azáltal kellett a tagállamoknak hitelesen fellépni, hogy valóban rendelkezésre bocsátják azokat a pénzügyi forrásokat védelmi kiadásaik Newportban vállalt megemeléséhez, amelyekből a fenti katonai képességeket, az egységes politikai fellépés eszközeit biztosítani lehet rövid, közép- és hosszú távon egyaránt. Tekintettel arra, hogy több évnyi általánosan csökkenő tendenciát követően számos tagállamot nyílt bírálókat ért, hogy biztonságfogyasztóként élvezze a szövetség előnyeit, 2014-ben a tagállamok politikai kötelezettséget vállaltak védelmi kiadásaik növelésére – és e vállalás teljesítésének mérlege a találkozó egyik érzékeny kérdése volt.

A fenti lépések célját és értékét nem „hidegháborús készülődés” és nem is „küszöbön álló orosz agresszió” határozza meg, hanem az a határvonal, amely a kollektív védelem hiteles működőképessége vagy kudarca között húzódik – amit pedig nemcsak nagyméretű katonai konfliktusban, hanem olyan kisméretű vagy alacsony intenzitású konfliktusban is próbára lehet tenni, amelyet potenciálisan Oroszország a Baltikumban elő tudna idézni. A reagáló képesség javítása és a kelet-európai elrettentő jelenlét fokozása annak az esélyét csökkenti, hogy olyan helyzet állhasson elő, amikor valamely potenciális helyi konfliktus (zavargás, felkelés, azonosítatlan fegyveres csoportok megjelenése) kezeléséhez a balti államok korlátozott védelmi képességei nem lennének elegendők, a NATO pedig nem lenne képes kollektívan fellépni védelmükben a stabilitás helyreállításában. Ez elvben előállhatna

mind katonai értelemben (a megfelelő erők hiánya, az erők beérkezésének lassúsága vagy akadályoztatása), mind politikai értelemben (lassú szövetségi döntéshozatal, vagy a konszenzus hiánya), amelyek közül bármelyik a NATO kollektív védelmének hitelességét vonhatná kétségbe, és a transzatlanti szövetség politikai alapjait megrengető válságba sodorhatná a NATO-t anélkül, hogy komoly katonai konfrontációra kerülne sor. Ez a Newport és Varsó között eltelt két év intézkedéseinek, a varsói döntéseknek és az előttünk álló hónapoknak a legfőbb kérdése.

A következő fejezetekben bemutatjuk azokat a sebezhetőségeket, amelyekre a NATO-nak 2014 és 2016 között reagálnia kellett, kiemelve a kelet- és közép-európai biztonsági környezet változását; áttekintjük a varsói csúcstalálkozó politikai programját és értékeljük az elért eredményeket; majd értékeljük a NATO-tagállamok védelmi kiadásainak trendjeit, amely alapján képet kapunk arról, mely államok veszik komolyan newporti vállalásaikat.

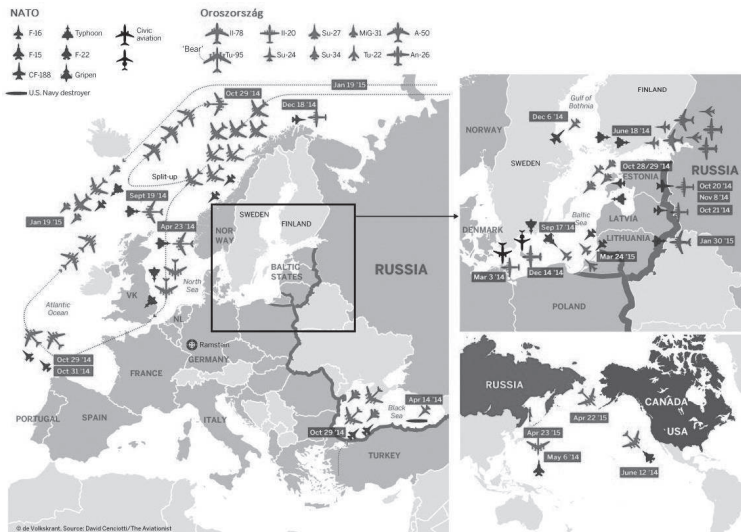
Sebezhetőségek

A Krím-félszigeten és Kelet-Ukrajnában végrehajtott orosz agresszióra a NATO válasza 2014-ben döntően két intézkedéscsomagban öltött testet:⁶ biztosítási és készenléti (adaptációs) intézkedésekben.⁷ A biztosítási rendelkezések célja az volt, hogy megnövelt szövetséges katonai jelenléttel megerősítsék a kelet-európai tagállamok, elsősorban a baltiak biztonságát; a készenléti határozatok pedig a NATO reagáló képességét fokozták. Utóbbi részeként jött létre a Nagyon Magas Készenléti Összhaderőnemi Erő (*Very High Readiness Joint Task Force – VJTF*); 13 ezerről 40 ezer főre növelték a NATO Reagáló Erők létszámát; NATO parancsnoki törzselemeket (*NATO Force Integration Unit – NFIU*) alakítottak ki 8 kelet-közép-európai országban; emelték a térség parancsnoki elemeinek számát és készenléti szintjét; előretolt készleteket és hadfelszerelést telepítettek; valamint javítottak a szövetség logisztikai, illetve a tagállamok mobilizációs és együttműködési képességén.

⁶ A newporti csúcstalálkozó eredményeiről bővebben lásd: Csiki Tamás – Tóth Péter – Varga Gergely: A NATO walesi csúcstalálkozásának napirendje és eredményei. *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, 7. évf., 2014/4, 112–128. o.

⁷ Forrás: NATO's Readiness Action Plan, [online], 2016 február. Nato.int [2016. 11. 10.].

1. térkép: A NATO-tagállamok légtérvédelmét számos alkalommal „tesztelték” orosz repülőegységek



Forrás: David Cenciotti: The most interesting close encounters between NATO and Russian planes since 2013 in one infographic, [online], 2015. 05. 21. Forrás: De Volkskrant/The Aviationist [2016. 11. 10.]

Miközben a szövetség és tagállamai az intézkedések végrehajtásán dolgoztak, azt is értékelték, hogy Oroszország 2014 óta megjelenő agresszívabb fellépése (Krím, Kelet-Ukrajna), külpolitikai asszertivitása (a szíriai beavatkozás 2015-ben), a NATO-t ellenségként azonosító új katonai és nemzeti biztonsági doktrínái,⁸ provokatív katonai lépései (a NATO-légtér ismételt megsértései, nukleáris csapásmérő hadgyakorlatok),⁹ a megnövelt orosz védelmi költségvetés és a mélyreható haderő-modernizáció¹⁰ összességében milyen mértékben, mely térségben és milyen jelleggel jelenthet valós fenyegetést a NATO-ra nézve.

⁸ Bővebben lásd: Kiss Annamária: Az új orosz katonai doktrínáról, [online], SVKK *Elemzések*, 2015/4 [2016. 07. 06.]; Jack Farchy: Putin names NATO among threats in new Russian strategy, [online], 2016. 01. 02. Forrás: Ft.com [2016. 11. 10.].

⁹ 2013 óta finn, svéd és lengyel „célpontok” ellen hajtottak végre szimulált támadást orosz hadgyakorlatok során. Roland Oliphant: Russia 'simulated nuclear strike against Sweden' NATO admits, [online], 2016. 02. 04. Forrás: Telegraph.co.uk [2016. 11. 10.].

¹⁰ Az igen ambiciózus középtávú modernizációs programok 2020-ig 364 milliárd eurót biztosítanak a fegyveres erők fejlesztésére 2020-ig, aminek keretében a hagyományos katonai eszközök 70%-át, a nukleáris arzenál egészét modernizálnak. A 2016-os orosz védelmi költségvetésre vonatkozó becslés 40,88 milliárd euró (összehasonlításképpen: a német védelmi költségvetés 2016-ban 34,2 milliárd, a francia 32 milliárd euró). Az alacsony kőolajárból és nemzetközi szankciókból eredő komoly gazdasági problémák következtében ez 5%-kal alacsonyabb, mint a 2015-ös védelmi kiadás, és az orosz nemzet össztermék 4%-át teszi ki. Kalev Stoicescu – Henrik Praks: Strengthening the Strategic Balance in the Baltic Sea Area, [online], ICDS, 2016. március, [2016. 11. 10.], 14–20. o.; Alessandro Marrone – Olivier De France – Daniele Fattibene (ed.): Defense budgets and cooperation in Europe: Developments, trends and drivers, [online], 2016. 01. Forrás: Istituto Affari Internazionali [2016. 11. 20.].

2. térkép: Orosz, NATO szövetségi és NATO-részvétellel folytatott többnemzeti hadgyakorlatok Európa keleti felében 2016-ban



Forrás: Oliver Thränert – Martin Zapfe (eds.): Strategic Trends 2016. Key Developments in Global Affairs, [online], 2016, 13. o. *Forrás:* CSS ETH Zurich [2016. 11. 11.]

Az orosz hadsereg – az ország nyugati katonai körzetében összevont erők és végrehajtott hadgyakorlatok jellegét figyelembe véve – képes egy nagyszabású fegyveres konfliktus megvívására Kelet-Európában, ahol – bár az orosz haderő jelentős technikai és létszám-beli hátrányban van a NATO egyesített haderejéhez képest – a NATO kelet-európai tagországai önmagukban nem képviselnek masszív elrettentést és védelmet egy potenciális

orosz agresszió esetére, a hagyományos NATO-erőközpontoktól pedig jelentős távolságra helyezkednek el.¹¹

3. térkép: A Kelet-Európában állomásozó orosz és a Baltikumban állomásozó NATO-erők 2016 őszén



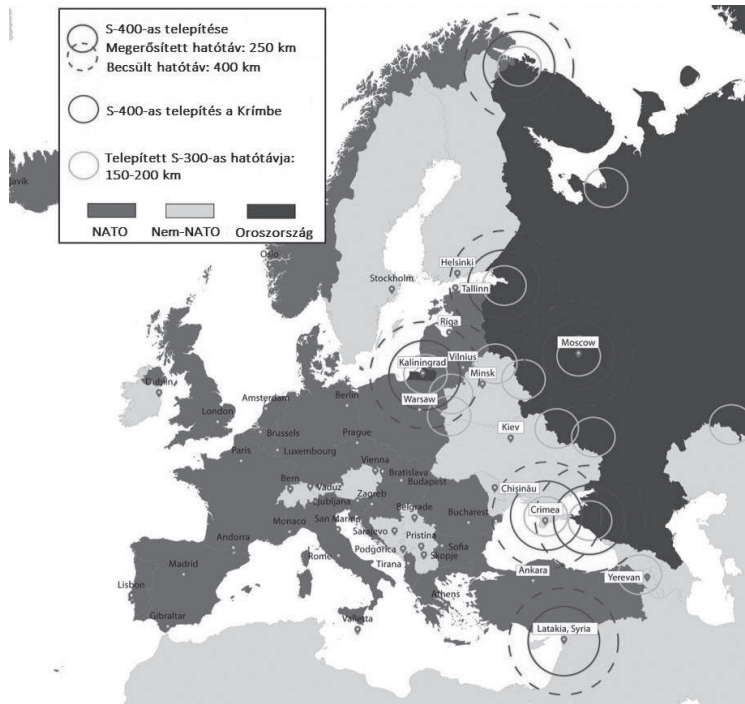
Forrás: Az ábra és adatok forrása: Wesley Clark – Jüri Luik – Egon Ramms – Richard Schirreff: Closing NATO's Baltic Gap, [online], 2016. 05., 11. o. Forrás: ICDS [2016. 11. 10.]. [A szerző szerkesztése.]

A közvetlen katonai jelenlétén túl az is kockázatot jelent, hogy Litvánia és Lengyelország közös határszakasza, amelyet nyugatról a kalinyingrádi körzet, keletről Fehéroroszország határol, egy keskeny, könnyen elzárható földcsíkot (az úgynevezett „szuvalki hasadék”), amelyen keresztül egy esetleges katonai konfliktus során a NATO szárazföldi erői megérkezhetnének a Baltikumba. A Szovjetunió felbomlásakor Kalinyingrád térsége orosz fennhatóság alatt maradt, így ez az exklávé a mai napig orosz katonai erők bázisául is szolgál, ami miatt mind a Balti-tengeren, mind a balti államokban és Lengyelországban kockázatként tekinthető rá. Beszámolók alapján a térség Európa legmilitarizáltabb területének tekinthető. Egy NATO-tisztségviselő összegzése szerint Oroszország „több ezer katonát, köztük gépesített és tengerészgyalogos dandárokat, harci repülőgépeket, modern, nagy hatótávolságú légvédelmi rendszereket és több száz páncélozott harcjárművet” állomásoztat a körzetben.¹²

¹¹ Jójárt Krisztián: Az orosz nyugati katonai körzet katonai potenciálja, [online], SVKK Nézőpontok, 2016/6, 1. o. [2016. 11. 10.].

¹² Tony Wesolowsky: Kaliningrad, Moscow's Military Trump Card, [online], 2015. 02. 19. Rferl.org [2016. 11. 10.].

4. térkép: Az orosz területmegtagadó képesség elemei Kelet-Európában 2016 tavaszán



Forrás: [Sz. n.]: Russian anti-access and area denial (A2/AD) range: August 2016, [online].

Forrás: Understandingwar.org [2016. 11. 12.]

A RAND kutatóközpont elemzői vizsgálták a Baltikumban állomásozó nemzeti haderők képességeit, és többek között arra a következtetésre jutottak, hogy a szuvalki hasadék lezárásával még a mobilizálható szövetséges és NATO-erők sem jutnának el időben a Baltikumba.¹³ Ez az orosz, úgynevezett területmegtagadó (*anti-access/area denial* – A2/AD) képességek miatt van így, amelyek olyan katonai erők és haditechnikai eszközök, amelyek egy konfliktus esetén képesek lennének akadályozni a NATO-erők szabad mozgását egyes térségekben, így kiemelten a Baltikumban. Ilyen eszközök az S–300-as és S–400-es légvédelmi rakétakomplexumok, amelyek hatótávolságukon belül képesek hatékony támadást indítani a NATO-repülőerők ellen, azaz kockázatosá teszik a belépést az adott területre. 2014 decemberében és 2015 márciusában a NATO előzetes értesítése nélkül tartottak hadgyakorlatokat a körzetben, és jelentések szerint telepítették a közepes hatótávolságú, nukleáris töltet hordozására is alkalmas Iszkander rakétarendszert, amely így nem csupán a balti fővárosokat és Varsót, de Németország egyes területeit is eléri.¹⁴

¹³ David A. Shlapak – Michael W. Johnson: Reinforcing deterrence on NATO's Eastern Flank, [online], 2016. Forrás: RAND [2016. 11. 10.]. A tanulmány kritikáját lásd: Michael Kofman: Fixing NATO Deterrence in the East or: How I Stopped Worrying and Love NATO's Crushing Defeat by Russia, [online], 2016. 05. 12. Forrás: Warontherocks [2016. 11. 10.].

¹⁴ Uo.

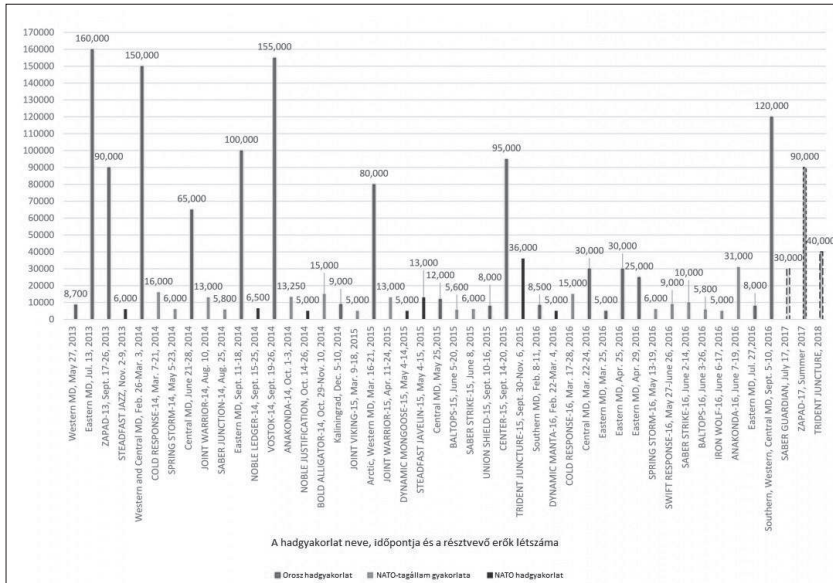
A 2008-as grúz–orosz háború óta fokozódó ütemben zajló orosz haderőreform egyik kiemelt célja volt a fegyveres erők stratégiai mobilitásának és telepíthetőségének fokozása, azaz akár nagy létszámú erők gyors mozgósítása és áttelepítése kiterjedt földrajzi távolságban is. Ennek elősegítésére Oroszország 2013 óta több olyan nagyszabású, előre be nem jelentett hadgyakorlatot hajtott végre, amely alkalmanként több tízezer, olykor százezernél is több katonát mozgató meg. Ez – amellet, hogy a katonai műveleti képességek tesztelésének, tökéletesítésének és demonstrálásának az eszköze – szembemegy az európai hagyományos fegyveres erőkről szóló (úgynevezett CFE) szerződésben rögzített előzetes bejelentési kötelezettséggel, aminek fontos stabilizáló és bizalomerősítő szerepe volt, amikor 1990-ben elfogadták. (Azonban több vitás kérdés rendezetlensége – így a szerződés NATO-tagállamok általi ratifikációjának késleltetése, az orosz katonai erők Grúziából és Moldovából történő kivonásához kötő feltétel nem teljesülése – nyomán Oroszország 2007 óta egyoldalúan felfüggesztette részvételét a szerződésben, illetve 2015-től a CFE konzultatív csoport munkájában sem vesz részt.)¹⁵

2013-ban és 2014-ben gyakorivá váltak az orosz hadgyakorlatok Kelet-Európában: 6 gyakorlat 65–155 ezer fő közötti volt, ezek közül négy 100 ezer fő fölötti résztvevői létszámmal került megrendezésre, illetve voltak olyan „rögtönzött” gyorsreagálású hadgyakorlatok, amelyek 50 ezer katonát mozgattak meg. 2015–2016-ban volt három ilyen nagyméretű gyakorlat az ország nyugati és középső katonai körzeteiben, ami mellett további három gyakorlatban 25–30 ezer katona vett részt.

A létszámában és aktivitásában is jelentősen megnőtt orosz hadgyakorlatokra és az ukrainai orosz agresszióra reagálva a NATO 2015-ben fokozta hadgyakorlatait: a Steadfast Javelin-15 (2015. május), majd a Trident Juncture-15 (2015. szeptember–november) 13 ezer, illetve 36 ezer fővel a szövetségnek a hidegháború vége óta végrehajtott legnagyobb hadgyakorlatai voltak. Ezek léptéke azonban jelentősen elmarad az orosz hadgyakorlatokétól. 2017-re hasonló nagyságrendű tevékenységet jeleztek előre mindkét részéről.

¹⁵ Kingston Reif: Russia Completes CFE Treaty Suspension, [online], 2015. 04. Forrás: Armscontrol.org [2016. 11. 10.].

1. ábra: A NATO és Oroszország által rendezett hadgyakorlatok 2013–2016 között, és a bejelentett nagyméretű hadgyakorlatok 2017–2018-ban



Forrás: Danielle Cuddington: Support for NATO is Widespread Among Member Nations, [online], 2016. 07. 06. Forrás: PEW Research [2016. 11. 11.]

Moszkva a regionális hatalmi egyensúlyon túl az elmúlt évek tapasztalatai alapján az erők mozgásának gyorsaságában is előnyt élvez, és az orosz katonai vezetés mennyiségi és minőségi hátrányát igyekszik aszimmetrikus képességeivel, valamint a konvencionális és nukleáris háború közti határvonal szándékos elmosásával kompenzálni.¹⁶ Az orosz katonai stratégiai kommunikációban újból megjelent a taktikai nukleáris fegyverek használatának lehetősége egy fegyveres konfliktus eszkalációs szakaszában, „eszkalálni a deeszkalációhoz” jelszóval. Ez elvben azt jelentené, hogy a NATO-val szemben olyan helyzetben, amikor a hagyományos erőkkel Oroszország nem tud győzelmet kivívni, taktikai nukleáris fegyvereket vethetne be. (Ez egyébként védelmi forgatókönyv lehetne, mert nukleáris fegyverrel támadó háborút egy nagyhatalom sem vívna nukleáris válaszcspásmérő képességgel rendelkező ellenséggel szemben.) A taktikai nukleáris fegyverhasználatra csak két válasz lenne adható a NATO részéről: a hagyományos konfliktus feladása, vagy a nukleáris eszkaláció. Előbbi vereséget, utóbbi – akár totális – nukleáris háborút eredményezne, aminek kockázatát, azaz a kölcsönös biztos megsemmisítés lehetőségét vélhetően senki nem vállalná. A korábbi „gyakorlat” az volt, hogy taktikai nukleáris fegyverek használatával nem terveztek az eszkalációs kockázat miatt, és amennyiben egy országnak nincsenek agresszív céljai, hadászati fegyvereit illetően is deklarálhatja az első csapásról való lemondást („no first use”): azaz tömegpusztító fegyvert csak védelmi céllal és létfenyegetés fennállása esetén vetne be. A taktikai nukleáris fegyverek használatának felelevenítése a stratégiai

¹⁶ Clark et al.: Closing NATO's Baltic Gap, 13. és 16. o.

diskurzusban és a használat határvonalának elmosása azzal a céllal történik, hogy bizonytalanságot teremtsen, és olyan alacsonyabb szintű konfliktusokban is felvesse a nukleáris eszkaláció esélyét, mint egy „Krím-típusú” megszállás vagy kelet-ukrajnai destabilizáció; ez az üzenet pedig a balti államoknak és a NATO kollektív védelmi mechanizmusának szól. Nem véletlen, hogy a balti államok ezt „nukleáris zsarolásnak” és a kisebb államok megfélemlítését célzó gyakorlatnak tekintik.

A balti államok fenyegetettség érzete¹⁷ a 2015-ös ukrajnai események hatására erősödött fel látványosan. Ennek több oka is van:

- Észtország, Lettország és Litvánia 1991-ben váltak függetlenné a felbomló Szovjetuniótól, azonban az orosz kötődés több szempontból fennmaradt. Az orosz nemzeti kisebbség aránya Lettorszában 26,2%, Észtországban 24,8% (sőt, az orosz határ közelében fekvő Narva térségében a lakosság 96%-a orosz anyanyelvű). Mivel a Krímben és Kelet-Ukrajnában is a helyi orosz kisebbség érdekeire hivatkozva alakult ki konfliktus, és az állampolgárság, a nyelvi jogok és egyes szimbolikus intézkedések (szovjet háborús emlékművek eltávolítása) nyomán már a Baltikumban is tapasztalhattunk érdekkonfliktusokat, a baltiak tartanak tőle, hogy esetükben is alapot szolgáltathat ez a destabilizáló tevékenységre, „hibrid” konfliktusra, ami akár eszkalálódhatna is;
- mint arra Sandra Kaziukonyte is rámutatott, a balti államok biztonságérzetének gyengülése 2007-ben kezdődött a tallinni szovjet emlékmű áthelyezése kapcsán kitört zavargásokkal, amelyeket az orosz kormány által támogatott helyi orosz kisebbség táplált. Az észt és orosz nemzetiségűek ugyanis teljesen eltérően értékelték azt a tervet, hogy az úgynevezett „Bronzharcos” szobrát Tallinn központjából egy, a város szélén található katonai temetőbe helyezték át. Az észtnek számára ez a szobor a szovjet elnyomás jelképévé vált, míg az orosz kisebbség – és maga Oroszország – a szovjet háborús hősök előtti tisztelgésnek és a náci Németország feletti második világháborús győzelem ünneplésének tekintette.¹⁸ Ugyanazzal a nappal kezdődően, amikor a Bronzharcos miatti zavargások kitörték, Észtországot három hétig tartó kibertámadás érte, amely az első ilyen jellegű eset volt európai ország ellen. Általános vélekedés szerint a támadások Oroszországból indultak,¹⁹ bár azt nem lehetett megállapítani, hogy ez az orosz kormány jóváhagyásával történt-e; az orosz kormány pedig tagadta, hogy része lett volna az akcióban. A támadások 2007. április 25-től május 4-ig tartottak, és számos internetes oldal – köztük az észt elnöki hivatal és a parlament, szinte az összes minisztérium, több országos politikai párt, a hat legnagyobb észt hírportál közül három, és a két legnagyobb észt bank honlapja – vált elérhetetlenné. 2008 júniusában, három nappal az után, hogy a litván parlament elfogadta az orosz szimbólumok tilalmáról szóló törvényt, hasonló támadás érte Litvániát is.²⁰ Az Észtország

¹⁷ Bővebben lásd: Sandra Kaziukonyte: The Baltics: Security environment and practical responses to the security challenges stemming from the crisis in Ukraine, [online], CSDS Viewpoints, 2016/7 [2016. 11. 10.].

¹⁸ Sarah Jacqueline Scott: Conflicting Conceptions of Security in NATO: The Baltic Stance on Tactical Nuclear Weapons Reductions and its Impact on Alliance Cohesion and Strategy, [online], 2014, 48. o. Forrás: Ruor.uottawa.ca [2016. 11. 10.].

¹⁹ Paul Belkin – Derek E. Mix – Steven Woehrel: NATO: Response to the Crisis in Ukraine and Security Concerns in Central and Eastern Europe, [online], 2014, 10. o. Forrás: Fas.org [2016. 11. 10.].

²⁰ Scott: *i. m.* 48.

elleni támadásokhoz hasonló módszereket alkalmazó támadás célpontja ezúttal több mint háromszáz internetes oldal volt.²¹ A destabilizáció és a helyi kisebbségek „használata” Ukrajnában joggal keltett aggodalmat a Baltikumban;

- tekintettel arra, hogy területe, népessége, gazdasági és katonai ereje tekintetében mindhárom balti ország „kis államnak” számít, függetlenségük elnyerését követően gyorsan arra a pályára léptek, ami az orosz érdekszférából az európai integrációs szervezetek felé vitte őket, és 2004-ben mind az Európai Unió, mind a NATO tagságát elnyerték. Az országok geostratégiai helyzete ugyan jelentősen megváltozott, hiszen így a világ vezető gazdasági, politikai és katonai szövetségi rendszereinek egyenjogú tagjaivá váltak, ennek megfelelő jogokkal és kötelezettségekkel – például a NATO kollektív védelmének előnyeivel –, azonban földrajzi elhelyezkedésük ettől még nem változott: közös határral rendelkeznek Oroszországgal, és fővárosaik is csupán 200-275 kilométerre fekszenek a határtól; területüknek így nincs elhúzódó védelmet lehetővé tevő stratégiai mélysége;
- gazdasági értelemben pedig ki kell emelni energiafüggőségüket: Észtország, Lettország és Litvánia is szinte teljén mértékben kiszolgáltatott az orosz energiaszállításnak, ugyanis Oroszország szállítja a kőolaj 90 és a földgáz 100%-át. Ez részben a Baltikum nyersanyagszegénysége, részben a szovjet korszakból örökölt kőolaj- és földgázellátási hálózat miatt van így, mert ezek továbbra is Oroszországhoz, és nem az európai szövetségekhez kapcsolódnak.²²

Mindezzel összhangban a 2014-es newporti csúcst követő NATO-értékelések a potenciális fenyegetés jellegére vonatkozóan elsősorban a balti államok sebezhetőségére világítottak rá. A legnagyobb visszhangot az a fent említett RAND-tanulmány²³ kapta, amely háborús szimulációkkal modellezte, hogy milyen jellegű hagyományos konfliktus alakulhat ki a NATO és Oroszország között a Baltikumban, és annak, az erők jelenlegi mérlege alapján milyen kimenetele lehet. A 2014 nyara és 2015 februárja között végzett háborús szimulációk arra mutattak rá, hogy amennyiben hagyományos erővel megvívott konfliktusra került volna sor, a Kelet-Európában mozgósítható orosz erők bármely forgatókönyv szerint legfeljebb 60 órán belül képesek lettek volna elérni az észt és/vagy lett fővárosokat, Tallinnt és Rigát. Mindezt anélkül, hogy azt az észt és lett védelmi erők meg tudták volna akadályozni, vagy a NATO-szövetségek részéről a hathatós segítség megérkezhetett volna.

Egy ilyen lehetőség kockázata az, hogy kész helyzet és csupa kedvezőtlen döntési lehetőség elé állítaná a szövetséget: ellentámadást indíthat hagyományos erővel a területek visszafoglalására, aminek várhatóan komoly veszteségei és magas eszkalációs potenciálja lenne; maga a NATO eszkalálhatja a konfliktust nukleáris csapásméréssel fenyegetve, ahogy az a hidegháború időszakában képes volt elrettenteni az egykori Szovjetuniót a konfrontációtól; vagy elismerheti – legalább ideiglenesen – a vereséget, ami nem csupán a balti államok lakossága számára jelent szomorú következményeket, hanem magának a kollektív

²¹ Kaziukonyte: *i. m.* 2.

²² Bővebben: Agnia Grigas: Legacies, Coercion and Soft Power: Russian Influence in the Baltic States, [online], 2012. 08. 01. Forrás: Chathamhouse.org [2016. 11. 10.].

²³ Shlapak – Johnson: *i. m.*

védelemnek a kudarca lenne, ami alapjaiban rengetné meg a NATO-t. A potenciális konfliktus kérdését – bár nem tekintjük közvetlen fenyegetésnek, de mivel nem zárható ki, nem is tekinthetünk el tőle – azért kell rendkívül racionálisan értelmezni és értékelni, mert a Krímben és Kelet-Ukrajnában látott destabilizáló „hibrid háború” eszközei valós teszt elé állíthatnák a NATO-t: képes-e politikailag egységesen fellépni, katonailag hatékonyan reagálni, ha arra van szükség?

„Amit a NATO tesz, az közvetlen válaszadás az orosz agresszióra Ukrajnában, ugyanis a kihívás elhúzódó jellege miatt megfelelő válaszokat kell adnunk rá. Ugyanakkor amit teszünk, az védelmi jellegű és célú, arányos, és összhangban áll nemzetközi szerződéses kötelezettségeinkkel. A NATO nem keresi a konfrontációt Oroszországgal, sem egy új hidegháborúban nem érdekelt, ezért fenntartjuk a konstruktív párbeszéd lehetőségét is. Nem gondoljuk, hogy ellentmondás feszülne az erős védelem, a kiszámítható és határozott viselkedés között, amit a NATO tanúsít, és aközött, hogy ezzel egyidejűleg az átláthatóság erősítését, a kockázatsökkentés és a párbeszéd lehetőségét keressük – mert azt látjuk, hogy a NATO keleti határainál megnövelt katonai jelenlét növeli a nem szándékos incidensek és balesetek kockázatát is” – hangsúlyozta Jens Stoltenberg, a NATO főtitkára 2016 májusában.²⁴

A newporti és varsói csúcstalálkozó közötti időszakban a Baltikum potenciális sebezhetősége jelentette a NATO számára a legfontosabb kérdést, amelyre stratégiai szintű választ kellett adni. Ez két szinten történt meg: egyrészt ki kellett alakítani azokat a reagáló és védelmi képességeket, amelyek egy felmerülő provokációra, destabilizációs kísérletre, véletlen balesetet követő eszkalációra választ képesek adni, másrészt meg kellett erősíteni azt az elrettentő erőt, amivel a NATO hagyományos, területvédelmi koncepciója Kelet-Európában bír.

Kelet-közép-európai és magyar szempontok

A varsói csúcstalálkozón előtérbe helyezett, fent bemutatott sebezhetőségek alapvetően meghatározták a közép-európai államok biztonságfelfogását és a csúcstalálkozóval kapcsolatos céljait, várakozásait. Bár a 2008-as grúz–orosz háború is komoly jel volt, szempontjukból az ukrajnai orosz agresszió volt az, amely széleskörűen újjáélesztette a régió biztonságával kapcsolatos, komoly történelmi gyökerekkel bíró aggodalmakat. 2014 decemberében a Varsói Védelmi Dialógus (*Warsaw Defense Dialogue*) keretében védelempolitikai szakértők vitatták meg azokat a kérdéseket, amelyekben a newporti és varsói csúcstalálkozó közötti időszakban lépéseket vártak. A következőkben ezeket összegezzük.

A Varsói Védelmi Dialógus résztvevői három olyan dilemmát azonosítottak, amelyek kifejezetten Közép-Európa biztonságfelfogásában bírnak meghatározó erővel:²⁵

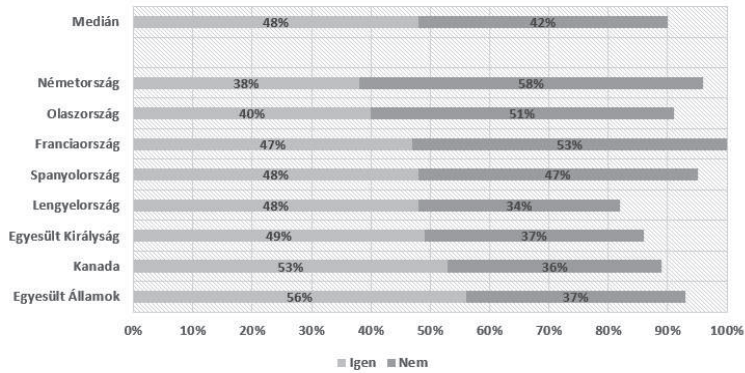
²⁴ Joint press conference with NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the President of Romania Klaus Iohannis, [online], 2016. 05. 12. Forrás: Nato.int [2016. 11. 10.].

²⁵ Robert Kupiecki – Andrew A. Michta: Transatlantic Relations in a Changing European Security Environment, [online], 2015, 105–106. Forrás: Warsaw Defense Dialogue Papers I. [2016. 11. 10.].

- az első a „megszegett ígéret” dilemmája, azaz a történelmi tapasztalat, hogy a térség egyes államait szövetségeseik többször is cserbenhagyták. Ezzel kapcsolatban érezhető egyfajta bizonytalanság a NATO kollektív védelmi mechanizmusával kapcsolatban, ami a térségben valamennyi NATO-tagállam biztonságának egyik alappillére. Nem szükségszerű a biztonsági garanciák teljes kudarcát feltételezni, viszont a kollektív védelem egyes elemeinek – a döntéshozatal lassúsága, a politikai akarat vagy a katonai képességek – elégtelensége is alapvető problémákat okozhat.
- a második a „nyugat perifériája” dilemma, amely szerint a kelet-közép-európai államok még most is úgy érzékelhetik, hogy a „rég” NATO- (és EU-) tagállamokhoz képest másodrendűek, azaz „csak a nyugat perifériáját jelentik” – földrajzi értelemben és az érdekérvényesítési képesség szempontjából egyaránt. Ezt erősítette az is, hogy a szövetség – a NATO–Oroszország Alapokmány szellemében – nem telepített állandó jelleggel katonai erőket a keleti tagállamok területére. E kételyeket mindenképpen mérsékeltek a 2014-es ukrajnai válságra adott amerikai és NATO-reakciók, amelyek részben az Európai Viszontbiztosítási Kezdeményezés, részben a newporti csúcstalálkozó döntései értelmében megerősítették a nyugati nagyhatalmak katonai erejének rotációs jelenlétét a térségben.
- a harmadik dilemma fényében a térség államai attól tartanak, hogy a nyugati nagyhatalmak számára „Oroszország az első” – azaz a kelet-közép-európai államok egy magasabb szintű geostratégiai játszmában alku tárgyát képezhetik, amennyiben az Egyesült Államok mindenáron ki akar egyezni Oroszországgal, még akkor is, ha ehhez saját értékrendjének kell ellent mondania.

Érdekes támpontot adhat e kételyek mérlegeléséhez a PEW közvélemény-kutatása, amely 2016 tavaszán arra kérdezett rá 8 NATO-tagállamban, hogy szükség esetén teljesítené-e a lakosság a kollektív védelemből származó kötelességét, egy megtámadott szövetséges megvédését. Látható, hogy közel fele-fele arányban lennének hajlandók erre, vagy utasítanak el, és a legerősebb tagállam, az Egyesült Államok esetében is csak 56% a szövetségesi szolidaritást támogatók aránya.

2. ábra: Amennyiben Oroszország fegyveres konfliktusba keveredne valamelyik NATO-tagállam szomszédjával, véleménye szerint országunknak fegyveres segítséget kellene-e nyújtania a szövetséges ország megvédése érdekében?



Forrás: Cuddington: *i. m.*

A Varsói Védelmi Dialógus azokra a konfliktusos forgatókönyvekre is felhívta a figyelmet, amelyektől a kelet-közép-európai államok tartanak.²⁶ A „nyílt konfliktus” forgatókönyv olyan agressziót jelentene, amihez az orosz haderő nagyarányú gyakorlatai hiteles alapot adnának: egy vagy több balti állam tömeges, hagyományos erővel történő megtámadását. Ezt követően vagy nukleáris fenyegetéssel, vagy tényleges nukleáris csapással (a korábban említett „eszkalálni a deeszkalációhoz” lépéssel) megakadályoznák a NATO válaszát. A panelbeszélgetés során abban egyetértettek a felszólalók, hogy ez rendkívül nehéz helyzet elé állítana a szövetséget, ugyanakkor bekövetkezésének valószínűségét rendkívül alacsonynak ítélték.

A „Donbasz-forgatókönyv” a Krímben látottak megismétlését jelentené félkatonai erőkkel és felségjel nélküli beszivárgó fegyveresekkel (akik a Krímben „kis zöld embereként” szerepeltek a nemzetközi médiában és politikában). Ennek alapja minden esetben orosz etnikai kötődésű lakosság lehet, akik egyébként szimpatizálnak Oroszországgal, ezért nem reagálnak erős, széles körű helyi ellenállással a megjelenő orosz erőkre. Ilyen események történhetnének a balti államokban vagy a Fekete-tenger térségében, leginkább Moldovában, ahol 1991 óta is állomásoznak orosz fegyveres erők. Ilyen eseményeknek a varsói dialógus résztvevői nagy kockázatot és közepes valószínűséget tulajdonítottak.

A „zavargás-forgatókönyv” ugyancsak orosz lakosságú térségekben válhatna valóra, aminek a szakértők magas valószínűséget tulajdonítottak, hiszen erre Oroszország már ugyancsak tett kísérletet a Baltikumban. Bármilyen rendbontás kiobbantása kisebb kockázattal járna Gagauziában vagy Transznisztriaiban, mert minőségileg más egy nem NATO-tagállam területén destabilizálni az államhatalmat.

A „kiberforgatókönyv” olyan eseményeket takar, mint amit Észtországban 2007-ben már láthattunk: banki, közigazgatási, informatikai szolgáltatások, honlapok, médiaportá-

²⁶ Kupiecki – Michta: *Transatlantic Relations...*, *i. m.* 114–115.

lok túlterheléses támadását, aminek bármikor komoly esélye lehet, ugyanakkor kockázata alacsony egy fegyveres konfliktushoz képest.

Ezeket többféle, a nem szándékos eszkaláció esélyét magában rejtő „provokációs forgatókönyv” egészíti ki, amire a Fekete-tenger és Balti-tenger térségében számos példát látunk, amikor az orosz repülőek körbepültek és tesztelték a szövetség légtérvédelmét, vagy haditengerészeti erőikkel megsértették felségvizeiket.

Nemzeti álláspontok Varsó előtt

A térség egyes államainak érdekeiről és céljairól képet alkothatunk a *NATO Summit in Warsaw – Challenges and Expectations* címmel 2016. április 5-én Berlinben megrendezett szakértői rendezvényen elhangzottak alapján (ahol a szerző a magyar álláspontot mutatta be).²⁷

A norvég álláspont szerint a varsói csúcstalálkozó részben a newporti döntések végrehajtását kell hogy értékelje, részben a 2014 óta megjelent új kihívásokra kell hogy választ adjon. A szövetség két dilemmával szembesül: egyrészt, hogy megőrizze belső kohézióját, miközben képes teret adni a tagállamok sokszínű érdekeinek; másrészt, hogy Oroszország irányában a védelmet és elrettentést egyensúlyban tartsa a párbeszéd és az együttműködés lehetőségével.

Oroszországot Norvégia gyors és erős ellenfélnek látja, és az országgal fennálló kapcsolata hosszú múltra tekint vissza mind az Északi-sarkkör térségében folytatott együttműködés (környezetvédelem, kutatás-mentés), mind NATO-tagállamként a (hidegháborús) feszültség tekintetében. Fontos aláhúzni, hogy Oroszországot „nem közvetlen fenyegetésként”, hanem „komoly aggodalomra okot adó” országgént azonosítják, amit több tényező együttes fennállása indokol, mégpedig:

- a tény, hogy Oroszország a Krímben és Ukrajnával szemben könnyedén szegte meg a nemzetközi jogi normákat és szerződéseket, valamint szemmel láthatóan kész (képes) és hajlandó katonai erőt is alkalmazni érdekei érvényesítésére, riasztó azoknak a kis államoknak, amelyek biztonsága nagymértékben függ ezektől a nemzetközi normáktól;
- az a nagymértékű katonai képességnövelés, amelyet Oroszország az elmúlt években nyugati határtérségében és az Északi-sarkkör térségében végrehajtott – nagy hatótávolságú fegyverek telepítése, a különleges műveleti erők megerősítése, kiberműveletek és nagyméretű gyorsreagálású hadgyakorlatok végrehajtása –, mind azt a célt szolgálják, hogy csökkentsék a Nyugat reagálási idejét és képességét – mindez pedig komoly feszültséget kelt a NATO-ban.
- az orosz gazdaság sebezhetősége és a kormányzat ebből eredő esetleges instabilitása további kockázatot jelent.

²⁷ A lengyel kezdeményezésű „V4+” NATO-szemináriumra 2016. április 5-én került sor – a V4-elnökség miatt – a Cseh Köztársaság berlini nagykövetségén. A rendezvény célja az volt, hogy a varsói csúcstalálkozót megelőzően a NATO keleti és közép-európai tagállamainak álláspontját független szakértők mutassák be és értékeljék. Az előadók norvég, litván, észt, lengyel, cseh, szlovák és magyar biztonságpolitikai kutatóintézetek szakértői voltak.

A történelmi tapasztalatok alapján Norvégia a lehető legszorosabb szövetségre törekszik az Amerikai Egyesült Államokkal, és az Északi-sark és Jeges-tenger térségében számos közös érdeket tartanak számon. Norvégia területén az 1980-as évek óta található előre telepített amerikai erők és haditechnikai eszközök, amelyek száma jelentősen csökkent az 1990-es években, majd 2016-tól újbóli növelésükről született megállapodás (a *Norway Air-Landed Marine Expeditionary Brigade* kötelékében), amelynek nyomán 15 ezer tengerészgyalogos műveleti támogatásához szükséges felszerelést tárolnak. A norvég álláspont szerint mind ezeknek és a biztonsági környezet dinamikus változásának fényében is fontos komolyan venni az Egyesült Államokban olykor hangot kapó politikai szkepticizmust, és erre a varsói csúcstalálkozón is megfelelő válaszokat vártak az európai tagállamok részéről.

Norvégia esetében a védelmi kiadások 2%-os arányának elérése a nemzeti összterméken belül perspektivikusan sem valószínű, mert az ország egyébként növekvő pályán mozgó GDP-jén belüli védelemre fordított források összességükben megfelelnek a védelmi igényeknek. Ugyanakkor fontos mutató, és a newporti csúcstalálkozón elfogadott döntésekkel is összhangban van, hogy a védelmi kiadásokon belül 20%-ot meghaladó mértékben (2015-ben 23%) fordítanak beszerzésre, modernizációra és kutatás-fejlesztésre kiemelten tengeralattjárók, haditengerészeti járőr-repülőgépek és műholdrendszerek formájában. Jelentős továbbá azon fejlesztési projektek aránya, amelyek többnemzeti együttműködés formájában zajlanak.

Mindezek fényében Norvégia számára prioritás volt a varsói csúcstalálkozón 1. a NATO egységének demonstrálása, amelyet (a keleti és déli kihívásokkal szembeni fellépésre vonatkozó) szükséges kompromisszumok kialakításával demonstrálhatnak a tagállamok; 2. annak tényleges érvényre juttatása, hogy a NATO-nak minden irányban („360 fokban”) képesnek kell lennie reagálni a kihívásokra, és a tagállamoknak ki kell alakítani az ehhez szükséges képességeket (például ki kell alakítani egy tengeri/haditengerészeti stratégiát); 3. a newporti döntések végrehajtása és az ezekre épülő döntések és intézkedések elfogadása. Ezeket felül norvég javaslat a NATO parancsnoki struktúrájának felülvizsgálata (a felelősségi területek áttekintése), a vezetés-irányítási rendszerek nemzeti és NATO-parancsnoki struktúráján belüli kapcsolatainak rövidítése.

Litvánia a keleti, illetve déli stratégiai irányokban megjelenő kihívásokat alapvetően eltérő természetűnek látja, amelyekből értelemszerűen Oroszország bír az ország számára meghatározó jelentőséggel. Oroszország a Krim annexiójával és Kelet-Ukrajna destabilizálásával megbontotta a hidegháború utáni európai biztonsági architektúrát, Kalinyingrádba és az orosz nyugati katonai körzetbe komoly katonai erőket telepített, és célzott propagandával igyekszik destabilizálni azokat a posztszovjet államokat, amelyekben jelentős létszámú orosz kisebbség él.

Ennek hatására Litvánia 2015-ben újfent növelte védelmi kiadásait (az előző évhez képest 30%-kal), és 2018-ra eléri a GDP 2%-át. Újra bevezették a részleges sorkötelezettséget, és hadrendbe állítanak egy második gyorsreagálású dandárt a megfelelő modern haditechnikai eszközökkel felszerelve. Az ország védelmi képességeinek megerősítése érdekében fel kell készülnie hibrid háborús forgatókönyvekre, többszörös stratégiai válaszadási lehetőségeket kell kialakítani, és biztosítani kell, hogy egy katonai vagy destabilizáló konfliktus esetén lehetséges marad a támogató erők gyors beérkezése.

Észtország hasonlóképpen úgy véli, hogy Oroszország az euroatlanti integrációs szervezetek felbomlasztásán munkálkodik, megpróbálja visszaállítani dominanciáját szomszédjai felett, valamint megváltoztatni az európai biztonsági architektúrát. Oroszországot „hosszú távú stratégiai kihívásként” értékelik, amely képes „stratégiai meglepetéseket” okozni, és amelyet a politikai és katonai tervezésben is figyelembe kell venni. Az észti álláspont egyértelmű abban a kérdésben, hogy a politikai párbeszédet csak azután lehet folytatni Oroszországgal, hogy a szövetség megerősítette védelmi és elrettentő képességét.

Oroszország a Baltikumban katonai téren változtatta meg a regionális erőegyensúlyt, ahol képes lehet arra, hogy tesztelje a NATO védelmi és reagáló képességét. Ez a regionális egyensúlyvesztés a NATO belső stratégiai egyensúlyát is veszélyezteti. Az észti álláspont szerint az orosz fenyegetés ellenében a szövetségnek hiteles és erős, készenlétben álló elrettentő képességet kell felmutatnia a térségben. Ez katonai értelemben nem csupán – egy hipotetikus konfliktus esetén – az erősítések küldésének képességét kell hogy jelentse, hanem egyrészt NATO-erők előretolt jelenlétét (amely nem szimbolikus, hanem valós erő, légi és haditengerészeti komponenssel együtt), másrészt a szövetséges területmegtagadó képességelemek megerősítését. A harcászati erők telepítése a térségben, az előretoltan állomásoztatott haditechnikai eszközök és készletek, valamint a kalinyingrádi orosz területmegtagadó képességek semlegesítésére alkalmas erők a szövetséges katonai tervezés részévé kell váljanak. Politikai értelemben pedig a többnemzeti jelenlét megerősítése által olyan politikai féket kell létrehozni, amely az eskaláció lehetőségének kiszélesítésével erősebb elrettentési és védelmi képességet teremt.

Lengyelország álláspontja szerint Oroszország rendszerszintű, átfogó és hosszú távú kihívást jelent a NATO számára; bár egy olyan gyengülő regionális hatalomról beszélünk, amelynek gazdasága és politikai rendszere is nehézségekkel küzd, emiatt elnyomó, paranoid, és félelemből is cselekszik. E belső nehézségek miatt a rendszer stabilizálásának eszköze a „közös ellenség”, a Nyugat elleni összefogás és fellépés, ami egyúttal a belső problémákról is eltereli a figyelmet. Oroszország célja a hidegháború utáni biztonsági architektúra megváltoztatása, a posztsovjeti országok feletti gazdasági és politikai befolyás kiterjesztése, a nagyhatalmi szerep visszaszerzése. Ennek érdekében a NATO és az Európai Unió egységének megbontásán dolgozik, mert azokat megosztottnak és gyengének látja. E célja érdekében nemkatonai (propaganda, kémkedés, korrupció) és katonai eszközöket (a katonai erő használatának képessége és az arra való hajlandóság Ukrajnában és Szíriában) is felhasznál. Mivel a Baltikumban a katonai erőegyensúly az orosz fél felé billen, a térség csábító lehet arra, hogy Oroszország tesztelje a NATO politikai és katonai egységét és képességeit. Ez jól láthatóan megnyilvánul az orosz katonai provokációkban (légierő és haditengerészeti incidensek, hadgyakorlatok, amelyekben Varsó elleni nukleáris csapás forgatókönyve is szerepelt).

A lengyel válasz ezekre a kihívásokra nemzeti szinten már a 2008-as grúz–orosz háborút követően megszületett: a védelmi kiadásokat a nemzeti össztermék 2%-ára emelték, és a fegyveres erők nagyarányú modernizációjába kezdtek; a szárazföldi és légvédelmi erők a védelmi, a nagy hatótávolságú rakétafegyverek és tengeralattjárók az elrettentő képességet erősítették. Regionális szinten fokozták a többnemzeti együttműködést mind a skandináv

és balti államokkal, mind a visegrádi négyekkel, valamint kétoldalúan Németországgal és az Egyesült Államokkal.

A Newportban elfogadott Készenléti Akcióterv továbbvitelére Varsóban kínálkozott lehetőség, ami a szövetség erőinek rotációs, előretolt jelenlétének kialakítását jelentette. Ebben lengyel szándék szerint nemcsak amerikai erők, hanem a nagy európai szövetségesek, például Németország is részt kell hogy vállaljanak – és a célját Lengyelország el is érte. Ezt a megnövelt létszámú NATO Reagáló Erők és a Nagyon Magas Készenléti Összhaderőnemi Erő teljes művelési képessége és a térségben végrehajtott nemzetközi hadgyakorlatok támasztják alá.

A lengyel szakértői és politikai elit úgy tekintett a csúcstalálkozóra, hogy az nem a newporti intézkedések lezárását jelenti, hanem Varsóban a NATO hosszú távú adaptációját kell elindítani, amelybe beletartozik az elrettentő és védelmi erők képességeinek és alkalmazásának áttekintése és újraértékelése, a NATO parancsnoki struktúra esetlegesen szükséges módosításai (például az Északkeleti Többnemzeti Hadtestparancsnokság – HQ MNC NE – esetében), hadosztályszintű vagy erősebb reagáló erők biztosítása, valamint a NATO közös infrastruktúra-fejlesztési forrásainak növelése. A szövetség elrettentő képességeinek koherenciáját az biztosíthatja, ha az európai tagállamok több forrást biztosítanak a katonai képességek fejlesztésére, modernizációjára, valamint egységes, átfogó stratégiai válaszokat alakítanak ki Oroszország irányában katonai, politikai, gazdasági téren egyaránt.

Csehország is amellet foglalt állást, hogy a newporti döntések végrehajtását követően a varsói Stratégiai Adaptációs Kezdeményezés teremtheti meg a szövetség szükséges elrettentő és védelmi képességeit, aminek feltétele, hogy az európai tagállamok is biztonságteremtőként, és ne biztonságfogyasztóként legyenek a NATO tagjai. Ennek megfelelően Csehország azt vállalta, hogy 2020-ig a nemzeti össztermék 1,4%-áig emeli védelmi kiadásait. Oroszország vonatkozásában a kapcsolatok normalizálása csak a minszki megállapodásban foglaltak teljes végrehajtását követően nyílik lehetőség, jelenleg pedig a védelmi és elrettentő képesség megerősítésén kell dolgozniuk a tagállamoknak. Ennek során a keleti és déli stratégiai irányból érzékelt fenyegetésekre egyaránt reagálni kell. Részben a többnemzeti együttműködés fokozásával – az Északkeleti Többnemzeti Hadtestparancsnokság és a Délkeleti Többnemzeti Hadosztály (HQ MND SE) – fejlesztésével, cseh részről a német együttműködés megerősítésével a Keretnemzet Koncepción belül, és 2019-ben a német vezetésű EU Harccsoportban való részvétellel. Részben pedig a keleti tagállamokba telepített infrastruktúra és vezetési elemek fejlesztésével, és a közép-európai térségben a szövetségi és többnemzeti hadgyakorlatok fenntartásával.

Szlovákia sokkal óvatosabb, Oroszország irányába kevésbé konfrontatív álláspontot képviselt Varsó előtt akkor is, amikor ezzel szövetségeseiből kritikát váltott ki. Magyarország után Szlovákia is csak a tárgyalások második körében, 8 kelet-közép-európai NATO-tagállam közül utolsóként döntött NATO Előretolt Vezetés-Irányítási Törzselem (*NATO Force Integration Unit – NFIU*) létrehozásáról (várhatóan 2017-ben) az országban. Az NFIU jelentőségét az adja, hogy amennyiben valamilyen konfliktusra kerülne sor a térségben, ezek koordinálják a gyors reagálású NATO-erők beérkezését a térségbe, illetve segítik együttműködésüket a nemzeti haderőkkel.

A szlovák védelmi szektor csak a közelmúltban mozdult meg a védelmi képességek fejlesztése érdekében (a 2016 tavaszi választások nyomán az új védelmi miniszter a korábbi vezérkari-főnökhelyettes lett); a NATO számára 2010-re felajánlott gépesített dandár fejlesztése még ma sem teljes. Newport óta az erők telepíthetőségén és a szövetséges erők szabad mozgását lehetővé tévő jogi szabályzókon, a nemzeti ellenálló képesség megerősítésén dolgoztak, és döntés született az első nagy fegyverrendszerek beszerzéséről (például Black Hawk helikopterek az Egyesült Államoktól).

Magyarország a csúcstalálkozó előtt és alatt is a „360 fokos” védelem erősítésének szükségességét helyezte előtérbe, egyensúlyt tartva a keletről és délről érkező kihívások kezelése között. Erre geopolitikai helyzete – Balkán felőli nyitottsága – és a 2015-ös migrációs és menekültválság tapasztalatai készítették, még akkor is, ha a migrációs nyomás kezelése nem katonai (NATO) feladat. A magyar kormány a déli kihívásokat, komplex jellegüknek fogva, sokkal nehezebben kezelhetőnek ítélte.

A NATO belső kohéziójának és kiegyensúlyozottságának megőrzése érdekében Magyarország szolidáris maradt a keleti NATO-tagállamokkal. Éppen ezért fontos lépésnek tartotta a kollektív védelmet megerősítő intézkedéseket, amelyek hangsúlyozottan csak védelmi céllal történhetnek, az eszkaláció és fegyverkezési verseny elkerülésével. Így a magyar álláspont a folyamatos rotációs jelenlétet támogatta a keleti tagállamokban, ahol az erők méreténél is fontosabb szempont, hogy minél több tagország vegyen részt azokban, ugyanis ez biztosítja leginkább a NATO politikai kohézióját. Egyrészt fontos, hogy ne csak jelképes erőket telepítsenek, ugyanakkor hosszú távon fenntartható legyen a jelenlét, ne gerjessen a későbbiekben politikai vitát a szövetségesek között, és ne kényszerüljenek annak pénzügyi okokból történő csökkentésére.

A walesi vállalások és varsói célkitűzések – majd döntések – megvalósítását Magyarország a honvédelmi kiadások növelésével támasztja alá. Az 1046/2012 (II. 29.) kormányhatározat biztosította 2015-ig a nominális költségvetés szinten tartását, majd a támogatási főösszeg évenkénti 0,1 százalékpontos GDP-arányos emelését 2022-ig, ami 1,4%-os GDP-arány elérését tenné lehetővé. Ezt 2016 júniusában a varsói csúcstalálkozó előtt további vállalással egészítették ki: a 0,1 százalékpontos tendencia 2026-ig történő meghosszabbításával a nemzeti össztermék 1,8%-áig.²⁸

Mivel a térségben közepes- és kisméretű országok találhatók, amelyek közül többnek a védelmi képességei igen korlátozottak, természetesnek gondolhatjuk, hogy nem csupán a NATO-n belül, a földrajzilag távol lévő nagyobb tagállamokkal, hanem közvetlen környezetükben egymással is igyekeznek szorosra fűzni a védelempolitikai együttműködést. Ezzel a céllal 2015 novemberében 9 kelet-közép-európai ország államfői és a NATO főtitkárhelyettese, Alexander Vershbow Bukarestben találkoztak, hogy a regionális biztonsági helyzetről, elsősorban a Baltikum, Kelet-Európa és a Fekete-tenger térségében Oroszország által jelentett fenyegetésről tanácskozzanak.²⁹ A varsói csúcstalálkozót előkészítő politikai egyeztetési folyamat részét képezte annak a felmérése is, hogy képesek-e kialakítani olyan átfogó, szoros regionális védelmi együttműködést, amely a Balti-tengertől

²⁸ Zord Gábor: Magyar ígéret a varsói NATO-csúcsra, [online], 2016. 06. 08. Forrás: *Magyar Nemzet* [2016. 11. 20.].

²⁹ Martin M. Sobczyk: NATO's Eastern Members Plan November Summit to Demand Increased Security, [online], 2015. 08. 17. *Wall Street Journal* [2016. 11. 20.].

a Fekete-tengerig reagáló képességet biztosít Oroszországgal szemben.³⁰ Azonban, mivel Magyarország és Szlovákia kevéssé támogatja a konfrontatív politikát Oroszországgal, a balti és Lengyelország pedig az ellenpóluson kifejezetten harcias hangot ütnek meg, jelenleg ilyen egységet nem látunk; sőt, ez a kérdés a visegrádi négyek sokat hangoztatott egységfrontjában is egy mély töréspontot jelent.

A varsói csúcstalálkozó eredményeit látva azt mondhatjuk, hogy a kelet-közép-európai államok érdekeit a döntések előkészítésekor megfelelően figyelembe vették, az elfogadott intézkedések – különösképpen az előretolt rotációs jelenlét és a szövetségi reagáló képesség növelése – komoly garanciákat szolgáltatnak a térség tagállamainak védelmére. Ennek megvalósítását és a stratégiai adaptáció folyamatát a politikai akarat mellett az erőforrások rendelkezésre állása fogja meghatározni a következő években.

A varsói csúcstalálkozó politikai programja és értékelése

Ahogy a bevezetőben jeleztük, a NATO varsói csúcstalálkozója a szövetség 2014-ben kezdődött adaptációs folyamatának első szakaszát zárta le: a tagállamok állam- és kormányfői merleget készítettek, hogy mennyivel javult a NATO reagáló képessége, mennyiben erősítették meg a keleti tagállamok védelmét és a szövetség elrettentő képességét, valamint milyen mértékben teljesítik az egyes tagállamok a védelmi kiadások növelése és a haditechnikai modernizáció terén tett vállalásokat. A csúcstalálkozó politikai programja három kulcsszó, a hitelesség, a szolidaritás és a koherencia körül kristályosodott ki, amelyeknek a gyakorlati aspektusait Varsóban a kollektív védelem megerősítése, az európai rotációs és előretolt amerikai jelenlét biztosítása, a folyamatban lévő műveletek továbbvitele, a NATO bővítésének következő lépései, a partnerkapcsolatok erősítése és a Brexit-népszavazásra adott reakciók jelentették. Az eredmények közül az alábbiakat szükséges kiemelnünk a transzatlanti biztonságról szóló nyilatkozat³¹ és a csúcstalálkozó zárónyilatkozata³² alapján, amelyek egyaránt rögzítik és alátámasztják a NATO biztonsági környezetében beállt negatív változásokat és az ezekre adott válaszokat:³³

- Az Oroszország jelentette kihívásra reagálva döntés született a kelet-közép-európai térségben a szövetség erőinek előretolt, rotációs jelenléttel történő megerősítéséről négy többnemzeti, úgynevezett zászlóalj-harcsoport (összesen mintegy 4000 katonára és haditechnikai eszközeik) telepítésével a három balti állam és Lengyelország területén. A többnemzeti jelleget az adja, hogy a harcsoportokat egy-egy nagy tagállam vezeti, és többen is részt vesznek bennük kisebb alegységekkel. Így amerikai vezetéssel Lengyelországba (Orzysz) brit és román erők, Litvániába (Rukla) német vezetéssel a Benelux-államok, Norvégia, Horvátország és Franciaország katonái, Lettországra (Adazi) kanadai vezetéssel albán, szlovák, olasz és lengyel csapatok, Észtországba (Tapa) pedig brit vezetéssel francia és dán katonák települnek fokoza-

³⁰ Ez az úgynevezett „intermarum-koncepció”, amely a két tenger közötti térségben fekvő országok szoros együttműködését jelöli.

³¹ Warsaw Declaration on Transatlantic Security, [online], 2016. 07. 09. Forrás: Nato.int [2016. 11. 25.].

³² Warsaw Summit Communiqué, [online], 2016. 07. 09. Forrás: Nato.int [2016. 11. 25.].

³³ Az eredmények összefoglalóját magyarul lásd: Tóth Péter: A varsói NATO-csúcs legfontosabb döntéseiről, *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, 9. évf., 2016/2, 97–101. o.

tosan 2017-től.³⁴ Az elrettentés „erejét” nem a katonai erő nagysága, hanem minősége (többnemzeti jellege), a reagálás gyorsasága (a jelenlétből adódóan képes egy válság elmélyülésének megakadályozására), a válasz rugalmassága (hiteles kollektív védelmi mechanizmusok léte) adja. A többnemzeti jelenlét a négy államban azt is biztosítja, hogy amennyiben valamilyen válsághelyzet áll elő, a NATO teljes egyetértést követelő, így időigényes konszenzusos döntéshozatalát megelőzően az egyes államok saját szuverén hatáskörükben dönthetnek erőik alkalmazásáról. Így bár NATO-erőkként települnek a Baltikumra és Lengyelországba, amennyiben alkalmazásukra szükség lesz, már a brüsszeli döntést megelőzően a tagállamok fővárosai tudnak reagálni az adott helyzetre (akár úgy is, ha nem kapják meg minden NATO-tagállam támogatását).

- A NATO reagáló képességének fokozására a newporti csúcstalálkozó nyomán létrehozott Nagyon Magas Készenlétű Összhaderőnemi Erő (*Very High Readiness Joint Task Force – VJTF*) létszámának 5000-ról 15 000-re, a második lépcsőben cselekvő gyorsreagáló NATO Reagáló Erők (*NATO Response Force – NRF*) 40 000 főre történő növeléséről is döntöttek, valamint elfogadták a VJTF 7 keretnemzetének³⁵ 2022-ig esedékes rotációját.
- Az elfogadott dokumentumok tükrözik a NATO 2014 óta fenntartott álláspontját, miszerint Oroszország kihívást intéz a hidegháború után kialakult európai biztonsági rendszer ellen, katonai erővel megsértette Ukrajna területi integritását, a nemzetközi jog normáit megszegve annektálta a Krímet és folytat háborút Kelet-Ukrajnában a helyi szeparatista erők támogatásával. Szintén hatással van az európai biztonsági környezetre Oroszország szíriai beavatkozása és a provokatív akciók az orosz légierő és haditengerészet részéről a NATO légtérben és felségvizein. Ugyanakkor mindvégig, így Varsóban is hangsúlyozták az állam- és kormányfők, hogy készek a diplomáciai csatornákat használva a politikai párbeszédre, amennyiben Oroszország felhagy e tevékenységekkel és visszatér a nemzetközi jogi normák adta keretek közé. A párbeszéd fenntartása a véletlen incidensek eszkalációjának megakadályozását is szolgálja.
- A nem hagyományos fenyegetések terén meghatározó fejlemény, hogy azt követően, hogy Newportban a kibervédelmet a NATO kollektív védelmi feladatai közé sorolták, Varsóban a kibertér is a hadviselés egyik színterévé nyilvánították. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy eseti jelleggel a NATO mérlegelheti, hogy amennyiben valamely tagállam ellen nagyarányú, hatásaiban a hagyományos katonai agresszióhoz mérhető kibertámadást intéznek, a szövetség mérlegelheti, hogy közös, akár katonai választ adjon a támadásra.
- Varsóban bejelentették a NATO és Oroszország kapcsolataiban ugyancsak vitatott, az elmúlt 8 év során az iráni potenciális fenyegetés ellenében létrehozott rakéta-

³⁴ A csapattelepítések esetében fontos kiemelni, hogy azok nem állandóan telepített, hanem folyamatosan rotálódó erők lesznek, ami tételesen nem eredményezi az 1997-es NATO–Oroszország Alapokmány megszegését, amely tiltja a szövetség erőinek vagy infrastruktúrájának kelet-közép-európai állandó telepítését. Lásd: NATO – Russia Founding Act, [online], 2009. 10. 12. Forrás: Nato.int [2016. 11. 25.].

³⁵ A VJTF moduláris felépítésű, egy úgynevezett keretnemzet adja a vezetés-irányítási törzset és az erők jelentős részét, míg a kisebb tagállamok biztosítják a különböző rendeltetésű és speciális erőket. A hét keretnemzet az Egyesült Királyság, Franciaország, Lengyelország, Olaszország, Németország, Spanyolország és Törökország.

védelmi rendszer (*NATO Ballistic Missile Defense*) készenléti állapotát (*initial operational capability*). A rakétavédelmi rendszer szárazföldi elemei Németországban (parancsnoki központ – Rammstein), Romániában (Aegis elhárító rakétarendszer – Deveselu), Lengyelországban (Aegis elhárító rakétarendszer – Redzikowo) és Törökországban (korai előrejelző radar – Kürecik) találhatóak, valamennyi NATO parancsnokság alatt.³⁶

- Miután Newportban a partnerországokkal kialakított együttműködés keretrendszerét újította meg és mélyítette el a NATO, Varsóban az Európai Unióval kialakított stratégiai partnerséget igyekeztek szorosabbra fűzni és több gyakorlati kérdésben továbblépni. Az EU vezető tisztviselőinek – Donald Tusk, az Európai Tanács elnöke, Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság elnöke és Federica Mogherini, az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője – részvételével megrendezett tanácskozáson elfogadott intézkedések között szerepel a hibrid fenyegetések elleni felkészülés fokozása és az együttműködés e téren; összehangolt tengeri fellépés az illegális migráció és embercsempészet ellen a Földközi-tenger térségében; kibervédelmi együttműködés; a katonai képességfejlesztés, a hadiipari kutatás-fejlesztés összehangolása; a két szervezet hadgyakorlatainak koordinációja.

A csúcstalálkozó értékelése

Az eddig ismertett eredményeken túlmenően a varsói csúcstalálkozó jelentőségét utólag az alapján tudjuk majd megbecsülni, hogy mennyiben befolyásolta, folytatta a NATO stratégiai adaptációját, erősítette meg a szövetség politikai kohézióját, és biztosította a megfelelő erőforrásokat a védelmi képességek fejlesztéshez. Azt az átfogó folyamatot ugyanis, amit az elmúlt évtizedben és hangsúlyosan a 2008–2014 közötti időszakban Európa legtöbb államában tapasztaltunk, képességvesztési kettős spirálnak nevezhetjük, amennyiben a gazdasági és politikai gyökerű hiányosságokat és azoknak a védelmi szférára gyakorolt korlátozó hatását stratégiai szinten, közép- és hosszú távra vetítve kívánjuk összegezni.³⁷ A newporti, majd varsói csúcstalálkozók szerepe az volt, hogy képesek-e megtörni a képességvesztési spirálokat.

A *politika vonatkozásában* a képességvesztés folyamata összetett külső és belső tényezők kölcsönhatásából táplálkozik. Miközben a tágabb biztonsági környezet gyors és dinamikus változása (válságok kialakulása és új típusú kihívások megjelenése) fenntartotta a katonai és civil válságkezelési képességek iránti igényt, az európai társadalmak nem érzékelték közvetlen fenyegetést, ami a forrásszűkösség időszakában indokolná a védelmi ráfordítások szinten tartását (növeléséről nem is beszélve), ugyanis a gazdasági válság a biztonság nem katonai dimenziói (munkahelyek megtartása, szociális kiadások) felé terelte a társadalom figyelmét. Ebben a környezetben a lakosság által képviselőnek választott politikai elit rövid távú érdekei (eredményes pénzügyi-gazdasági válságkezelés) és a gazdasági bizonytalanság (forráshiány, tervezési bizonytalanság) felülírták a hosszú távú stratégiai tervezést – ösz-

³⁶ Bővebben lásd: NATO Ballistic Missile Defence. Fact Sheet, [online], 2016. 07. Forrás: Nato.int [2016. 11. 25.].

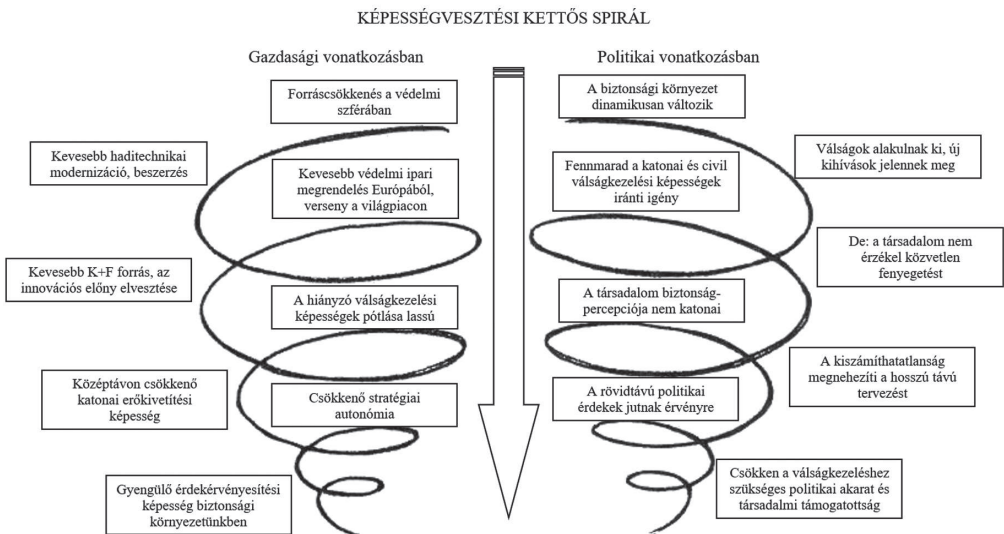
³⁷ Csiki Tamás: Az Európai Tanács közös biztonság- és védelempolitikai csúcstalálkozásának háttere és eredményének értékelése, *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, 8. évf., 2014/1, 48–50. o.

szességében pedig csökkent a védelmi képességek fejlesztéséhez, az aktívabb külpolitikához és a válságkezeléshez szükséges politikai akarat és társadalmi támogatás.

A gazdaság vonatkozásában a képességvesztés öngerjesztő folyamatát az indította be, hogy a 2008-as gazdasági válság következtében csökkentek a védelemre fordítható források, ezért kevesebb haditechnikai modernizáció, beszerzés valósult meg a nemzeti haderőkben. Így kevesebb volt a hadiipari megrendelés, az európai védelmi ipari vállalatoknak pedig nyitniuk kellett a világpiac felé, ahol nagyobb versenyre kényszerülnek a felemelkedő nagyhatalmak hadiipari vállalataival szemben, miközben a csúcstechnológiai kutatás-fejlesztésre kevesebb forrásuk jut. Ennek eredményeképpen egyes hiányzó válságkezelési képességeket – forrás- vagy technológiakorlát miatt – nem, vagy csak részben sikerült pótolni, és a csökkenő katonai képességek középtávon jelentős mértékben korlátozzák a válságkezelési képességet, csökkentik „Európa” erőkivetítési, érdekérvényesítési képességét.

2014 óta a biztonsági környezetben beállt változások – a keleti stratégiai irányból az orosz fenyegetés, délről az „Iszlám Állam” és a terrorizmus fenyegetése, a tömeges migráció kihívása – politikai vonatkozásban előidézték az európai társadalmak fenyegetettségérzetét, Kelet-Közép-Európa legtöbb országában pedig a katonai fenyegetettségérzetet is megteremtették. Gazdasági vonatkozásban pedig a recesszióból való kilábalás teremtette meg annak lehetőségét, hogy előbb megállítsák a védelemre fordított források csökkenését, majd növelni kezdjék e kiadásokat.

3. ábra: A „képességvesztési kettős spirál” és megtörési pontjai napjaink biztonsági környezetében



Forrás: A szerző szerkesztése

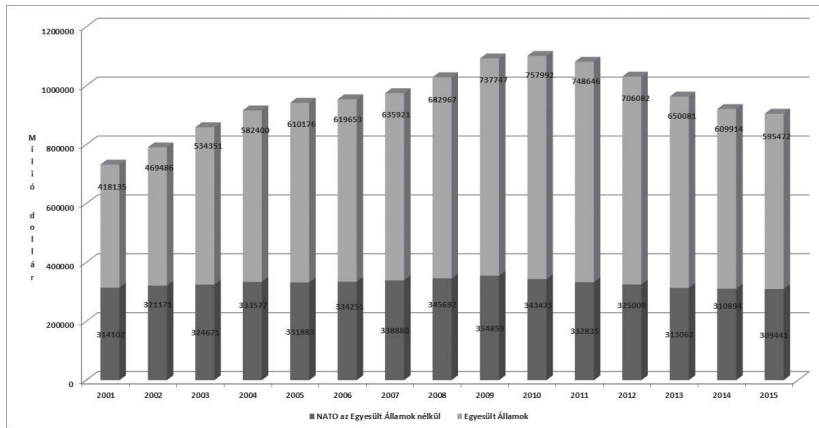
A NATO által megtett politikai lépésekről az eddigi fejezetekben olvashattunk, azt pedig, hogy milyen mértékben változott a tagállamok hajlandósága a gazdasági erőforrások biztosítására a védelem számára, a következő fejezetben mutatjuk be.

A NATO-tagállamok védelmi kiadásai

Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetében a tagállamok védelmi kiadásokra fordított erőforrásai hiteles képet adnak arról, hogy az egyes tagállamok mennyiben tekintik prioritásnak saját biztonságukat és a kollektív védelem feladatait. A védelmi kiadások csökkenő trendjének megállítására és a kollektív védelmi képességek megerősítéséhez szükséges források biztosítása már a 2014-es newporti NATO-csúcstalálkozón is kulcskérdés volt, aminek hatására a tagállamok politikai kötelezettséget vállaltak honvédelmi költségvetéseik növelésére (*Defense Pledge*). A következő fejezetben ennek mérlegét készítjük el, rávilágítva a középtávú trendekre, valamint kiemelten magyarázva a kelet-közép-európai folyamatokat.

Az egyik – a szövetség szempontjából alapvető – probléma a tagállamok közötti tehermegosztás belső egyensúlyhiánya. Míg a hidegháború időszakában is az Egyesült Államok kiadásai tették ki a szövetség védelmi kiadásainak többségét, és az 1990-es években, amikor számos nyugat-európai szövetségese a javuló biztonsági környezetnek köszönhetően felszabaduló forrásokat szociális és jóléti célokra tudta átcsoportosítani („békeosztalék”), az amerikai hozzájárulás 1995-re 59%-ra nőtt, majd 2001-re 63%-ra, 2013-ra pedig 72%-ra.³⁸ Ezzel párhuzamosan azt is láthatjuk, hogy miközben az amerikai védelmi költségvetés 80%-kal nőtt egy évtized alatt 2001 és 2010 között, a többi tagállam összesen valamivel több mint 10%-kal növelte védelmi kiadásait.

4. ábra: Az Egyesült Államok és a NATO többi tagállama között továbbra is fennáll az aránytalanság a védelmi kiadások terén (konstans, 2014-es dollárérték)

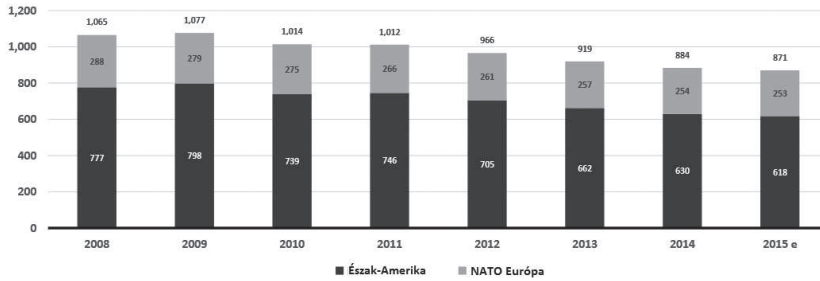


Forrás: SIPRI Military Expenditures Database 2016, [online], 2016. 05. 01. Forrás: Sipri.org [2016. 11. 15.] A szerző szerkesztése.

³⁸ NATO after ISAF – Staying Successful Together, [online], 2013. 02. 02. Forrás: Nato.int [2016. 11. 15.]; David Blair: NATO Chief Tells Allies: Spend more on Defense to Deter Russia, [online], 2014. 04. 06. Forrás: Telegraph.co.uk [2016. 11. 15.].

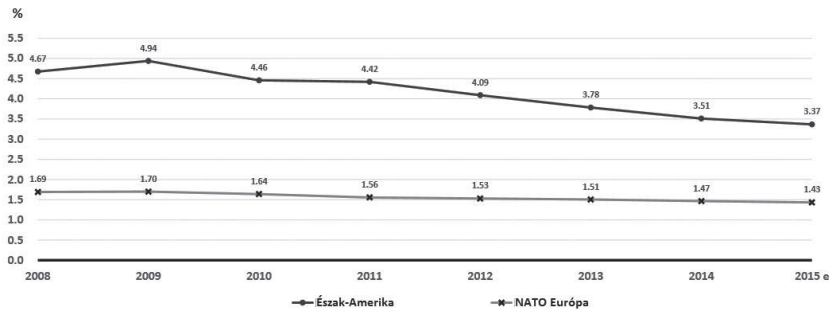
Emellett a 2008-as gazdasági válság óta felerősödött az Európában egyébként is csökkenő tendenciát mutató védelmi kiadások elapadása mind nominálértéken, mind a nemzeti össztermék arányában (lásd az 5. és a 6. ábrát).

5. ábra: A NATO észak-amerikai és európai tagállamainak védelmi kiadásai, 2008–2015 (milliárd dollár, konstans, 2010-es árfolyamon, a 2015-ös adatbecslés)



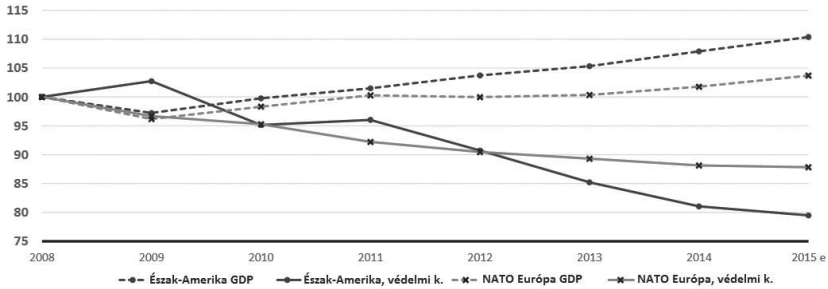
Forrás: Defense Expenditures of NATO Countries (2008–2015), [online], 2016. 01. 28. Nato.int [2016. 11. 10.] 2.

6. ábra: A NATO észak-amerikai és európai tagállamainak védelmi kiadásai a nemzeti össztermék (GDP) arányában, 2008–2015 (2010-es konstans dollárárfolyamon, a 2015-ös adatbecslés)



Forrás: Defense Expenditures of NATO Countries (2008–2015), *i. m.* 2.

7. ábra: A NATO észak-amerikai és európai tagállamainak védelmi kiadási trendjei a 2008–2015 közötti időszakban, a 2008-as bázisához (100%) viszonyítva. (2010-es dollárértéken, a 2015-ös adat becslés)

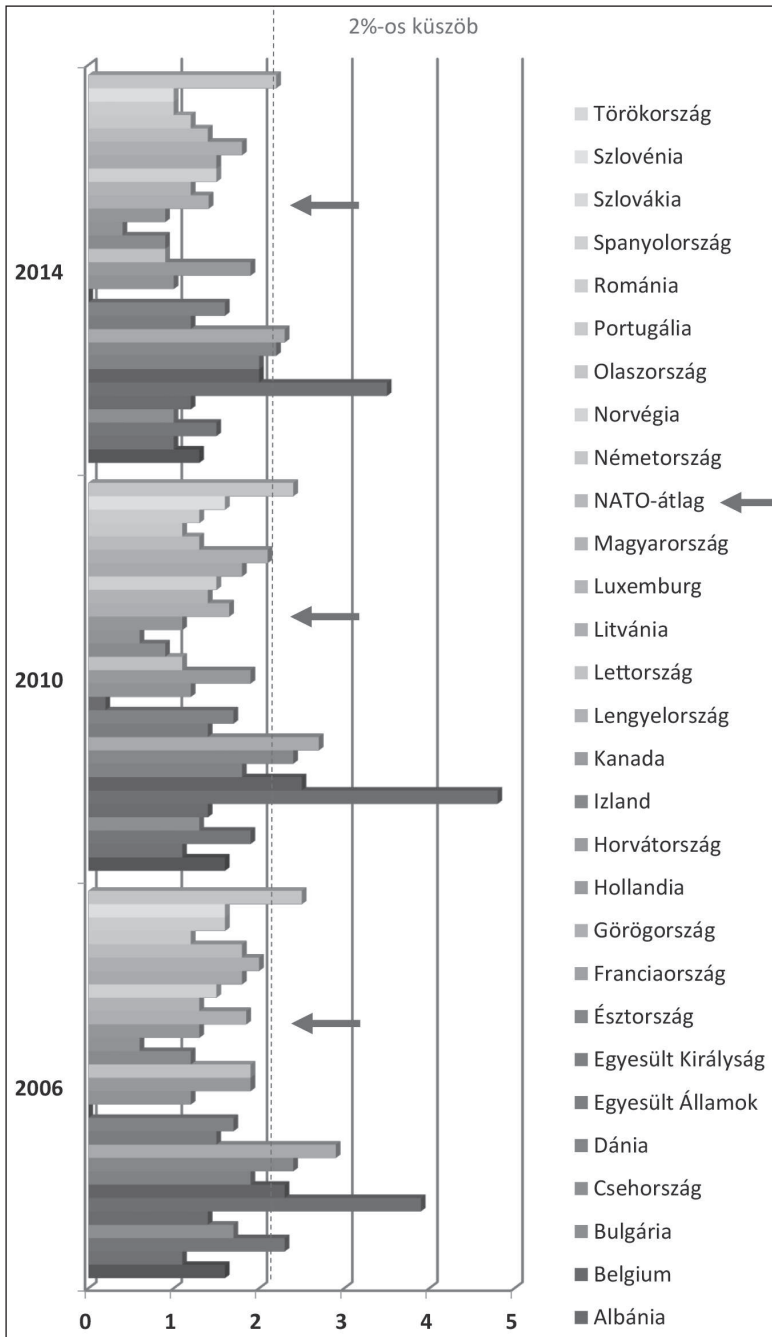


Forrás: Defense Expenditures of NATO Countries... i. m. 2.

Mint láthatjuk, e negatív trend akkor is fennmaradt, amikor a gazdaság újra erősödni, a nemzeti össztermék nőni kezdett – sőt, éppen ezzel ellentétesen, a védelmi kiadások tovább csökkentek, az „olló” tovább nyílt.

Miközben a hidegháború időszakában a védelmi kiadásokra vonatkozó politikai – nem kötelező érvényű – elvárás a nemzeti össztermék (GDP) 3%-át jelentette, 2006-ban pedig a NATO-tagállamok 2%-os formális ajánlást is megfogalmaztak, azóta is folyamatosan csökkenő trendet látunk. A szövetség átlagában 2006-ban a nemzeti össztermék 1,85%-át, 2010-ben 1,65%-át, 2014-ben pedig 1,41%-át költötték védelmi célra (lásd a 8. ábrán).

8. ábra: Védelmi költségvetés a GDP százalékában

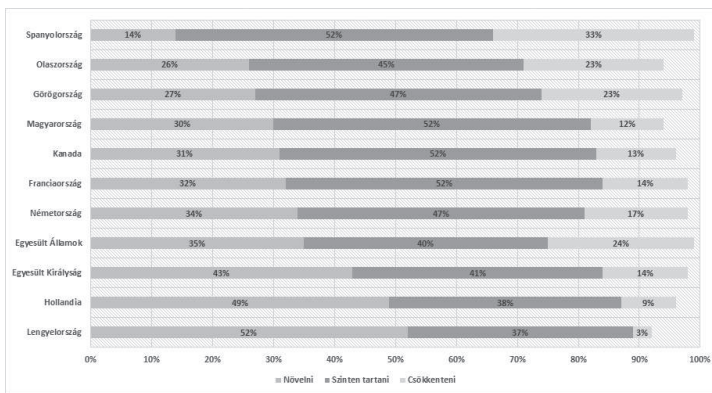


Forrás: SIPRI Military Expenditures Database 2016. i. m. A szerző szerkesztése.

A védelmi kiadások növelésének szükségessége ezért évek óta a politikai viták és katonai tárgyalások középpontjában állt,³⁹ és mind amerikai vezetők, mind a NATO tisztviselői számos alkalommal igyekeztek nyomást gyakorolni az európai tagállamokra a forrásnövelés érdekében. A közelmúltig alig láthattunk pozitív fejleményt, ezért az ukrán válságra reagálva a walesi csúcstalálkozón az európai NATO-tagállamok védelmi költségvetésének növeléséről nem csupán a szövetségi szolidaritás kifejezése és az arányosabb tehermegosztás, hanem a NATO működőképességének fenntartása szempontjából is megkerülhetetlen problémaként beszéltek.

E tekintetben fontos szempont, hogy a változó biztonsági kihívásokat látva az egyes tagállamok lakossága hogyan vélekedik a költségvetési források elosztásáról, és támogatja-e pluszforrások átcsoportosítását a védelmi és haderőmodernizációs feladatok ellátására.

9. ábra: „Ön szerint mit kellene tennünk a nemzeti védelmi költségvetéssel: megnövelni, szinten tartani vagy csökkenteni?”



Forrás: Cuddington: i. m.

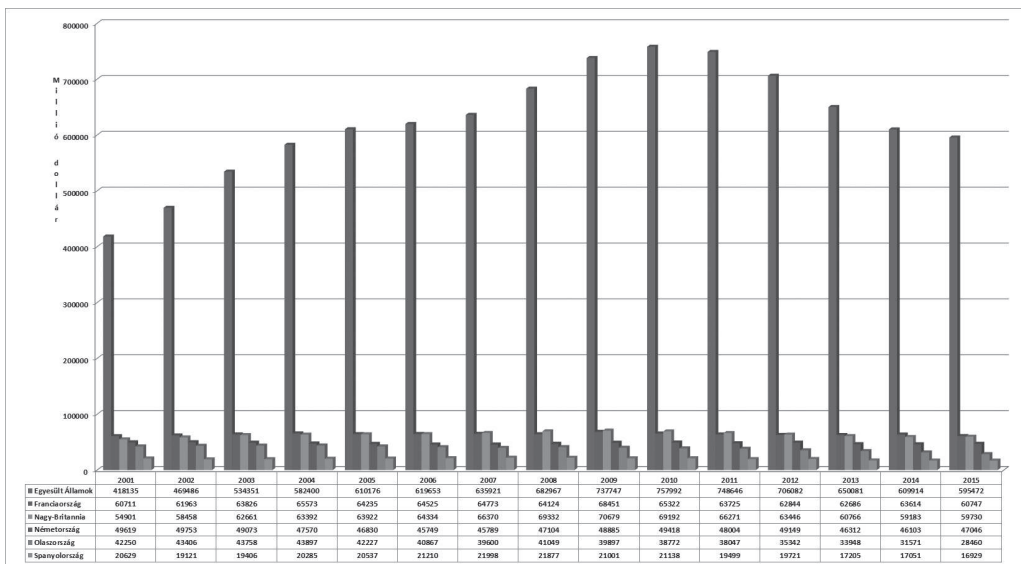
A PEW kutatóintézet 2016 tavaszán elvégzett közvélemény-kutatása a fenyegetettségpercepció, a nagyobb nemzetközi szerepvállalás és az ehhez kapcsolódó kihívások, illetve a fennálló gazdasági problémák hatásainak keresztmetszetében visszafogott lakossági támogatást mutatott ki. A lengyel lakosság reakciója az orosz kihívásra határozottan támogatja a katonai költségvetés növelését. A globális érdekekkel rendelkező nagyhatalmak, mint az Egyesült Királyság, az Egyesült Államok, Franciaország és Németország – amelyeknek olyan triviális kihívásokon túl, mint a terrorizmus, érdeke a regionális instabilitás és konfliktusok kezelése, a tengeri kereskedelmi útvonalak biztonságának fenntartása – ugyancsak hajlandóbbnak mutatkoznak a katonai kiadások növelésére, ugyanis közvetlen fizikai biztonságukon túl a világgpiac elérése, a nyersanyagok és áruk zavartalan kereskedelme gazdasági jólétük zálogát is jelenti. A regionális hatalomnak számító, ugyanakkor instabil gazdaságú Olaszország és Spanyolország, és az évek óta az államcsőd szélén egyensúlyozó Görögország esetében, természetesen a többéves recesszió és komoly megszorítások

³⁹ Lásd: Csiki Tamás: A gazdasági válság hatása Magyarország és egyes szövetségi államok védelmi reformjaira és stratégiai tervezésére I., SVKK *Elemzések*, 2013/9, online]. Forrás: NKE SVKK [2016. 11. 11.].

a nyilvánvaló közel-keleti és észak-afrikai instabilitás dacára is visszafogott támogatottságot eredményeznek a katonai költségvetés növelésével, vagy akár szinten tartásával kapcsolatban.

A szövetségen belüli tehermegosztás arányait érzékelteti, hogy még a NATO saját kimutatásai szerint is csupán öt tagállam – az Egyesült Államok (a GDP 3,6%-a), az Egyesült Királyság (2,0%), Görögország (2,5%), Lengyelország (2,2%) és Észtország (2,0%) – teljesítette a 2%-os GDP-célt 2015-ben, és az „európai nagyok” – Törökország (1,7%), Németország (1,2%), Olaszország (1,0%), Spanyolország (0,9%) – többnyire jóval ez alatt maradtak.⁴⁰

10. ábra: A nominálértékű amerikai védelmi költségvetés viszonya az „európai nagyokhoz”



Forrás: SIPRI Military Expenditures Database 2016, i. m. A szerző szerkesztése

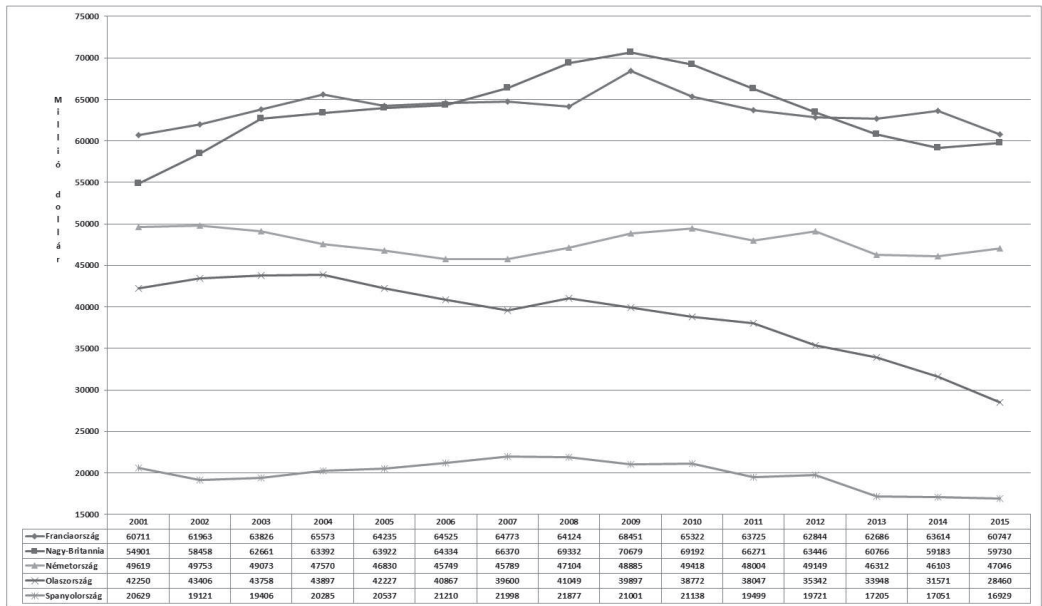
Az európai nagyhatalmak esetében is évek óta érvényesült a csökkenő tendencia, amiben a nehéz gazdasági helyzetben lévő Olaszország és Spanyolország esetében továbbra sem láthatunk változást. Azonban a valamivel szilárdabb francia és brit, valamint a prosperáló német gazdaság rendelkezik azokkal a pluszforrásokkal, amelyeket a védelemre lehet vagy kell fordítani. Hármójuk esetében a biztonsági kihívások, elsősorban a radikális iszlamizmus és az ebből eredő terrorizmus fenyegetése lépéskényszert teremtett, aminek már láthatók az első hatásai.

A 2015-ös párizsi terrortámadások hatására Franciaországban módosították a többéves katonai költségvetésről szóló törvényt, és a 2014–2019 közötti időszakra 3,8 milliárd euróval megnövelték a rendelkezésre álló összeget, így az, a 2016-os 31,4 milliárd euróról 2019-re

⁴⁰ Defense Expenditures of NATO Countries (2008–2015), i. m. 6.

34,02 milliárdra fog nőni. Németország védelmi költségvetése 2015–2019 között 6,2%-kal, azaz 8 millió euróval 34,2 milliárd euróra fog nőni.⁴¹ Nagy-Britannia a 2015-ös Stratégiai Védelmi és Biztonsági Felülvizsgálat (*Strategic Defense and Security Review – SDSR*) során a következő tíz évre 12 milliárd fonttal növeli védelmi költségvetését (bár ez a Brexit hatásainak függvényében könnyen változhat).⁴²

11. ábra: Az „európai nagyk” védelmi kiadásai jelenleg vegyes képet mutatnak



Forrás: SIPRI Military Expenditures Database 2016, i. m. A szerző szerkesztése

Trendváltás 2016-ban?

Az átfogó középtávú trendeket vizsgálva a 2015-ig látott folyamatokban 2016-ban a változás jeleit fedezhettük fel. Bár arra nincs garancia, hogy a csökkenés trendje tartósan megfordul, 2016-ban számos európai állam esetében már növekedést láttunk, és a következő évekre növekedést prognosztizáló nyilatkozatokat is hallhattunk, ami részben összhangban van a romló biztonsági környezetre adandó válaszokhoz szükséges nagyobb forrásigénnyel, részben megerősíti a newporti NATO-csúcstalálkozáson tett politikai vállalás hitelességét. Az Európai Védelmi Ügynökség által megbízott kutatóintézeti konzorcium 31 ország esetében vizsgálta meg a védelmi kiadások helyzetét, amely úgy találta, hogy 2016-ban 8,3%-os növekedés várható – regionális különbségekkel.⁴³

⁴¹ Marrone, De France, Fattibene: i. m. 17.

⁴² Uo. 19.

⁴³ Uo. 9.

Az előrejelzések és becslések szerint a vizsgált 31 európai országból 4 kivétellel – Olaszország, Görögország, Luxemburg és Svédország – 2016-ban mindegyik növelni tervezi védelmi kiadásait. (Olaszország szinten tartja, Görögország államadósága miatt nem tudja növelni, Luxemburnak egyébként is elenyésző a védelmi költségvetése, Svédország pedig 2017-től kezdi növelni katonai költségvetését.) Európa egyes térségeit tekintve Kelet-Közép-Európában⁴⁴ 19,9%-kal, Délkelet-Európában⁴⁵ 9,2%-kal, Nyugat-Európában⁴⁶ 2,7%-kal nőnek a védelmi kiadások. Ez azt jelenti, hogy az európai védelempolitika meghatározó országai, szakítva többéves gyakorlatukkal, növelést terveztek.

Ha a trendváltozás kontextusát és motivációját vizsgáljuk, akkor három általános forgatókönyv rajzolható fel.⁴⁷

1. A „status quo” forgatókönyv szerint a biztonsági környezetnek azok a kihívásai, amelyek most reagálásra készítették az európai államokat, nem lesznek olyan átfogó, mély hatással Európa biztonságára, hogy az európai államok, valódi trendfordulót előidézve, közép- és hosszú távon is több forrást fordítsanak a védelemre. Ezt táplálja a gyenge gazdasági teljesítmény, az európai közvélemény „fáradtsága” a válságkezelő műveleteket illetően, illetve a kihívások közvetett, nem katonai jellege (terrorizmus, migráció, instabilitás) – kivéve Oroszországot. Bár több európai társadalom számára kényelmes megoldásnak tűnik, azonban korántsem biztos, hogy a külső kihívások ezt lehetővé teszik.

2. A „politikai válasz” forgatókönyv szerint az európai államok úgy értékelik, hogy a biztonsági környezet kihívásai negatívan érintik hosszú távú stratégiai érdekeiket, és ennek hatására igyekeznek megállítani a védelmi kiadások csökkenését. Mindez azonban csak korlátozott eredményt hozna, ami sokkal inkább politikai állásfoglalásokban ölt testet, mint komoly védelmi reformokban, azaz nem fogja érdemben erősíteni védelmi képességeiket. Ebben az esetben a védelmi kiadások 2016-ban látott növelése nem válik trendfordítóvá, inkább csak eseti, időszakos jellegű.

3. A „gyökeres változás” forgatókönyv szerint a biztonsági környezet jelentős romlása és az érzékelt kihívások olyan választ idéznek elő az európai államokban, amely nem csupán politikai lépéseket eredményez, hanem a társadalom támogatásával a biztonság és a védelem feladatainak felértékeléséhez, az ehhez szükséges források megnöveléséhez vezet. E tendenciózusan megnövelt források már elegendőek lehetnek átfogó haderőreformokhoz, a védelmi képességek modernizációjához is, amely által Európa újfent képessé válik biztonsági környezetének alakítására.

Térségünkben, Közép-Európában prognosztizálták a szakértők a legnagyobb mértékű növekedést (19,9%-ot) 2016-ra. A magyar szempontból referenciapontnak tekinthető visegrádi országok körében Lengyelország 2009 óta átfogó védelmi reformot hajtott végre, ennek megfelelően egyenletesen magasán (a GDP 2%-a körül) tartotta kiadásait, és ezt tovább növelte az ukrán válság hatására. 2015 óta a többiek is megkezdték a felzárkózási folyamatot.

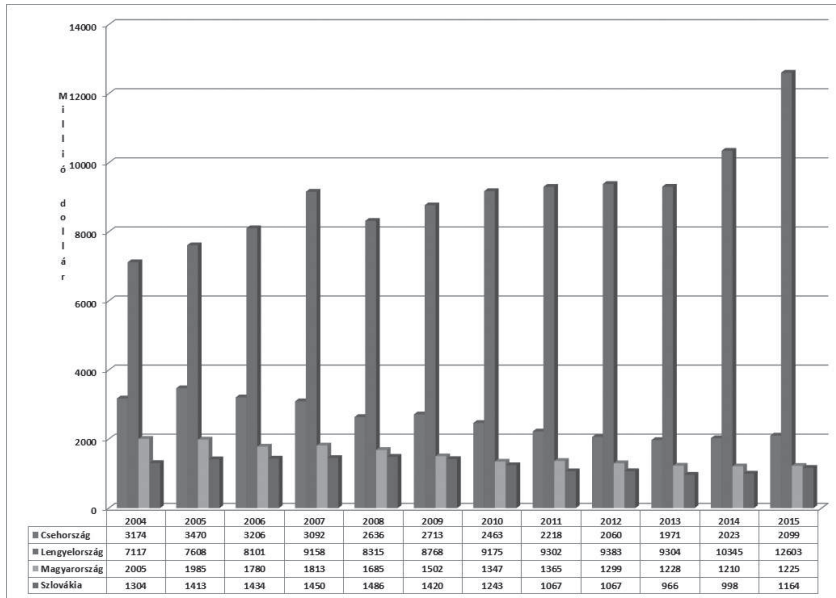
⁴⁴ A tanulmány az alábbi országokat sorolta ebbe a térségbe: Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország és Szlovákia.

⁴⁵ A tanulmány az alábbi országokat sorolta ebbe a térségbe: Bulgária, Ciprus, Görögország, Horvátország, Románia, Szerbia és Szlovénia.

⁴⁶ A tanulmány az alábbi országokat sorolta ebbe a térségbe: Ausztria, Belgium, Egyesült Királyság, Franciarszág, Hollandia, Írország, Luxemburg, Olaszország, Málta, Németország, Portugália, Spanyolország, Svájc.

⁴⁷ Marrone – De France – Fattibene: *i. m.* 10.

12. ábra: A visegrádi négyek védelmi kiadási trendjei, 2004–2015



Forrás: SIPRI Military Expenditures Database 2016, i. m. A szerző szerkesztése

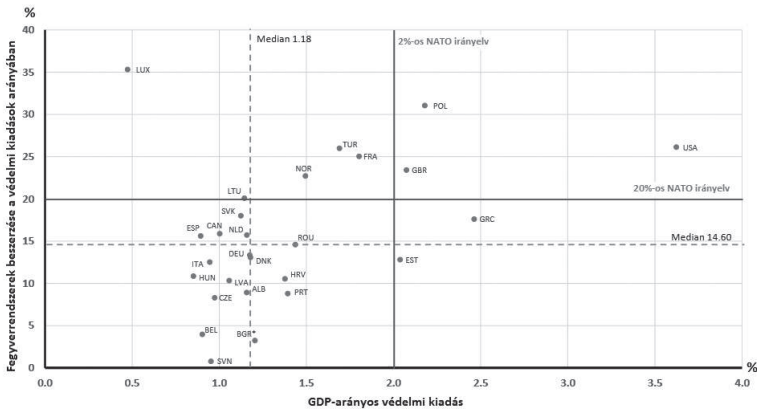
Csehország 2016-ban 1,4%-kal növelte védelmi kiadásait az előző évhez képest (46,1 milliárd cseh koronára), a newporti csúcstalálkozón pedig azt vállalta, hogy 2020-ig fokozatosan 1,4%-ra fogja növelni. Magyarország 2016-ban 22%-kal, 299 milliárd forintra növelte honvédelmi büdzséjét, 2022-ig pedig a GDP 1,4%-ára tervezi tovább növelni. A lengyel védelmi költségek 2016-ban 35,9 milliárd zlotyra nőnek az előző évi 33 milliárdról, továbbra is meghaladva a nemzeti össztermék 2%-át. 2015-ben Szlovákia is megállította a kiadáscsökkenést, 1,002 milliárdról 1,057, majd 2016-ban 1,105 milliárd dollárra növelve védelmi költségvetését. A most a GDP 1%-a körül lévő összeget 2020-ra 1,6%-ra tervezik növelni a newporti vállalás nyomán.⁴⁸

A newporti csúcstalálkozón elfogadott Transzatlanti nyilatkozat⁴⁹ és a Zárónyilatkozat⁵⁰ egyaránt rögzíti a védelmi ráfordítások növelésének szükségességét, sőt az utóbbi 14. pontja azt is pontosan meghatározza, hogy ezen belül az összeg 20%-át nagy fegyverrendszerek beszerzésére és kutatás-fejlesztésre, azaz technológiai modernizációra szükséges fordítani. E célkitűzések egy évtizeden belül teljesítendő felzárkózásra jelentenek politikai kötelezettségvállalást.

⁴⁸ Uo., 11–12.

⁴⁹ Wales Declaration on the Transatlantic Bond, [online], 2014. 09. 05. Forrás: Nato.int [2016. 11. 21.].

⁵⁰ Wales Summit Declaration, [online], 2014. 09. 05. Forrás: Nato.int [2016. 11. 21.].

13. ábra: A NATO két költségvetési irányelve és a tagállamok teljesítménye 2015-ben

Forrás: Defense Expenditures of NATO Countries (2008–2015), *i. m.* 3.

A csúcstalálkozó eme döntéseivel kapcsolatos optimizmust valamelyest mérsékli, hogy az utóbbinak többnyire csak a komoly hadiiparral rendelkező nagy tagállamok – az Egyesült Államok (26,1%), Franciaország (25,0%), Nagy-Britannia (23,4%) és Törökország (26,0%) – felelnek meg, akik rendszeresen nagyobb összeget fordítanak katonai eszközbeszerzésre és katonai célú kutatás-fejlesztésre. 2015-ben azonban olyanokat is láthattunk már a listán, amelyek átfogó modernizációba kezdtek (Litvánia – 20,1%, Norvégia – 22,7%, Lengyelország – 31,1%).⁵¹

Jövőkép

A varsói csúcstalálkozó jelentőségét nem önmagában, egyedi döntéseit áttekintve mérhetjük fel, hanem azoknak a folyamatoknak az értékelésével, amelyekbe a találkozó illeszkedett: a 2014-es newporti, a 2016-os varsói és a 2017-ben várható brüsszeli csúcstalálkozók politikai témáinak tükrében.⁵² Ezeket foglalja össze a legfontosabb stratégiai témák kiemelésével Hans Binnendijk tanulmánya.⁵³

⁵¹ Defense Expenditures of NATO Countries (2008–2015), *i. m.* 9.

⁵² A NATO következő csúcstalálkozájára 2017-ben Brüsszelben kerül majd sor, az új főhadiszállás felavatásakor. Tekintettel a rendezvény jellegére, ez „minicsúc” lesz, és a következő teljes értékű találkozóra a tervek szerint 2018-ban Isztambulban kerül majd sor, összhangban a szövetség gyakorlattá vált kétéves rendszerével. Varsóhoz hasonlóan a tervezett isztambuli csúcstalálkozóznak szimbolikus üzenete is van/lesz: egyrészt a szövetség melletti elkötelezettségében olykor megkérdőjelezett Törökország számára az elkötelezettség demonstrációját jelenti majd; másrészt a szövetség politikai napirendjén a közel-keleti biztonsági kihívásokra és fenyegetésekre, így például az „Iszlám Államra”, a déli stratégiai irányra fordít nagyobb figyelmet. Ez azért is fontos, mert a NATO politikai kohézióját az eddig „elhanyagolt” déli tagállamok problémáinak szem előtt tartásával lehet megerősíteni.

⁵³ Hans Binnendijk: NATO's Future: A Tale of Three Summits, [online], 2016. 11., Johns Hopkins SAIS, Center for Transatlantic Relations [2016. 11. 25.].

1. táblázat: A három csúcstalálkozó kiemelt témái (2017: nem hivatalos előjelzés)

Newporti csúcstalálkozó (2014)	Varsói csúcstalálkozó (2016)	Brüsszeli csúcstalálkozó (2017)
Az orosz lépések (Krím, Kelet-Ukrajna) elítélése	Politikai szolidaritás és koherencia demonstrálása / Elrettentés 360°-ban	Új Stratégiai Koncepció (?)
Készenléti Akcióterv	Megerősített előretolt jelenlét	Területmegtagadás ellensúlyozása
Nyilatkozat a védelmi kiadások növeléséről	Fokozott helyzetértékelés	Készenléti / Fenntarthatósági célok
Tengeri stratégia	Déli műveleti környezet („Iszlám Állam” elleni fellépés)	Déli stratégia
Ballisztikus rakétavédelem	Nukleáris előjelzés	Légierő-kezdeményezések
Partnerek interoperabilitási platformja	NATO–EU-együtműködés / „Nyitott ajtók” politikája (bővítés)	Következő bővítés (Montenegró felvétele)
Védelmi kapacitásbővítés (kiképzés, tanácsadás)	Stabilizáció kiterjesztése más térségekben	Kapacitásbővítés
A kiberfenyegetések a kollektív védelem részévé válnak	A kibernetet új, önálló hadszíntérként ismerik el	A vezetés-irányítási rendszerek megerősítése
Hibrid hadviselés elleni stratégia	Az ellenálló képesség megerősítése	Az ellenálló képességet támogató műveletek
Keretnemzet-koncepció / Okos védelem	Regionális együttműködés	Keretnemzet-koncepció mélyítése
Resolute Support művelet Afganisztánban	Resolute Support folytatása, afgán biztonsági erők anyagi támogatása 2020-ig	Kutató-mentő képességek fejlesztése

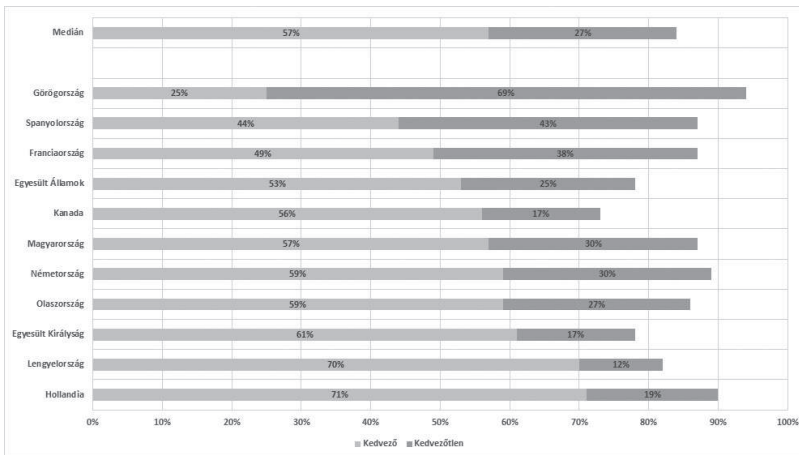
Forrás: Binnendijk: i. m.

Előretekintve a brüsszeli csúcstalálkozóra, több, a NATO számára meghatározó kérdéskörben várható továbblépés. Felmerülhet egy új stratégiai koncepció kidolgozásának kezdőlépése, ugyanis a 2010-es csak részben felel meg a változó viszonyoknak – ugyanakkor a szövetség alapvető feladatai továbbra is a kollektív védelem, a válságkezelés és a kooperatív biztonság, amelyek a 2014 óta tartó stratégiai adaptációnak is a keretét adják. Emellett az is fontos, hogy a Newportban újtárra indított adaptációt – különösen a kollektív védelem keretében az elrettentési és reagáló képesség megerősítésének folyamatát – végigvigyék a tagállamok, és egy új stratégiai koncepció kidolgozása ne ossza meg a politikai figyelmet, ne erősítse fel az eltérő álláspontokat.

Ehhez képest valószínűbb, hogy következő lépésként a déli stratégiai irányra helyeznek nagyobb hangsúlyt; mindezt úgy, hogy fokozzák a tengeri stratégia végrehajtását, ami kiegészülve a partnerkapcsolatok és a stabilizációs kapacitások erősítésével elvezethet egy „Déli stratégia” kialakításához. Ez egyben azoknak a tagállamoknak a megnyugtatását is szolgálná, amelyek a kelet felé fordulást – mivel annak kihívásaival kisebb mértékben szembesülnek – kevésbé érezték prioritásnak, ez pedig tovább erősítené a NATO politikai kohézióját.

A korábban már idézett PEW közvélemény-kutatás alapján azt is láthatjuk, hogy a vizsgált 11 tagállamban a NATO-ról alkotott vélemény többnyire kedvező, azaz a tagállamok lakossága úgy véli, a NATO léte és intézkedései fontos elemét képezik biztonságuknak. Ugyanakkor kritikus hangokat is hallani lehet, amelyek részben több, részben más jellegű intézkedést várnának a szövetségtől.⁵⁴

14. ábra: A NATO-ról alkotott általános vélemény 11 tagállamban



Forrás: Cuddington: *i. m.*

A partnerkapcsolatok terén a NATO–EU-stratégiai partnerségen belüli együttműködésbe foglalt elemek végrehajtása és a partnerországokkal 2014-ben kialakított interoperabilitási platform működtetése kiegészülhet egy apró, de fontos bővítési lépéssel: Montenegró felvételével. Ugyanakkor Ukrajna, Grúzia, Macedónia és Bosznia-Hercegovina esetében különböző okokból (sérült területi integritás, a demokratikus intézményrendszer vagy a védelmi szektor hiányosságai) csak a partnerkapcsolat fenntartása várható. Európában Svédországgal és Finnországgal is folytatódni fog a kapcsolat szorosabbra fűzése.

A válságkezelő műveletekben használatos és a válságok kialakulását megelőzően alkalmazható stabilizációs képességek erősítése áll majd továbbra is a NATO és a partnerállamok együttműködésének középpontjában, amely mellett a hírszerzési együttműködés is fontos eszközt jelent a szövetség számára az instabilitás előrejelzése és a reagálóképesség fokozása tekintetében.

Ugyanakkor saját ellenálló képességük (*resilience*) megtartása és növelése is kiemelt szerepet fog kapni, mint ahogy 2014 óta a háttérben zajlik is ez a tevékenység. E rendszer-

⁵⁴ Görögország esetében az alacsony támogatottság oka vélhetően egyrészt a történelmi görög–török szembenállás, amelyben földrazi elhelyezkedése, katonai képességei miatt Törökország nagyobb jelentőséggel jelenhet meg, amit a görögök nem néznek jó szemmel, másrészt a görög–macedón névita miatti ellentét és az emiatt Görögországot ért sok szövetséges kritika, harmadrészt az országot megrendítő gazdasági válság miatti általános elégedetlenség hatása. Az Egyesült Államokban pedig az a Donald Trump által szintén hangoztatott kritika lehet az alacsonyabb támogatottság oka, hogy az európai szövetségesek részéről keveslik a politikai, katonai és anyagi támogatást, amit a NATO-nak biztosítanak, miközben élvezik a szövetség kollektív biztonsági garanciájának előnyeit.

szintű és alkalmi sebezhetőségek a külső befolyásolás és beavatkozás, az állami funkciók és működés aláásása miatt nagyon fontosak: az információs és kommunikációs rendszerek támadhatósága, a propagandatevékenység, a dezinformáció és álhírek terjesztése, a korrupció miatti sebezhetőség mind olyan problémák, amelyekkel nemzetállami hatáskörben kell foglalkozni és ellenük fellépni – ugyanakkor a szövetség egészének működését befolyásolhatják.

Végül, de nem utolsósorban az ezredfordulót követő több mint egy évtizednyi fokozott válságkezelő szerepvállalás és nagyarányú stabilizációs célú műveletek után a NATO-nak újra kell gondolnia az euroatlanti térségben vagy annak szomszédságában folyamatban lévő műveletek (Koszovóban a KFOR, Afganisztánban a Resolute Support) jövőjét, egyúttal pedig az európai tagállamoknak is ki kell alakítaniuk egy olyan megoldást, aminek keretében kisebb és nagyobb nemzetek haderői együtt tudnak válságkezelő vagy területvédelmi műveletekbe települni. Jelenleg úgy tűnik, hogy a német kezdeményezéssel kidolgozott keretnemzet-konceptió lehet az, amelynek segítségével egy vezető nemzethez számos kisebb ország katonai erői be tudnak tagozódni annak érdekében, hogy cselekvőképes katonai képességekkel megőrizzék a közös fellépés képességét.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Belkin, Paul – Mix, Derek E. – Woehrel, Steven: NATO: Response to the Crisis in Ukraine and Security Concerns in Central and Eastern Europe, [online], 2014. Forrás: Fas.org [2016. 11. 10.]
- Binnendijk, Hans: NATO's Future: A Tale of Three Summits, [online], 2016. november, Johns Hopkins SAIS, Center for Transatlantic Relations [2016. 11. 25.]
- Blair, David: NATO Chief Tells Allies: Spend more on Defense to Deter Russia, [online], 2014. 04. 25. Forrás: Telegraph.co.uk [2016. 11. 15.]
- Brzezinski, Ian – Varangis, Nicholas: The NATO-Russia Exercise Gap... Then, Now, & 2017, [online], 2016. 10. 25. Forrás: Atlanticcouncil.org [2016. 11. 15.]
- Cenciotti, David: The most interesting close encounters between NATO and Russian planes since 2013 in one infographic, [online], 2015. 05. 21. Forrás: De Volkskrant/The Aviationist [2016. 11. 10.]
- Clark, Wesley – Luik, Jüri – Ramms, Egon – Schirreff, Richard: Closing NATO's Baltic Gap, [online], ICDS, 2016. 05. [2016. 11. 10.]
- Cuddington, Danielle: Support for NATO is Widespread Among Member Nations, [online], 2016. 07. 06. Forrás: PEW Research [2016. 11. 11.]
- Csiki Tamás: A gazdasági válság hatása Magyarország és egyes szövetséges államok védelmi reformjaira és stratégiai tervezésére I., *SVKK Elemzések*, 2013/9, [online] Forrás: NKE SVKK [2016. 11. 11.]
- Csiki Tamás: Az Európai Tanács közös biztonság- és védelempolitikai csúcstalálkozásának háttere és eredmények értékelése, *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, 8. évf., 2014/1, 48–63. o.
- Csiki Tamás – Tálás Péter – Varga Gergely: A NATO walesi csúcstalálkozásának napirendje és eredményei, *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, 7. évf., 2014/4, 112–128. o.
- Defense Expenditures of NATO Countries (2008–2015), [online], 2016. 01. 28. Forrás: Nato.int [2016. 11. 10.]
- Farchy, Jack: Putin names NATO among threats in new Russian strategy, [online], 2016. 01. 02. Forrás: Ft.com [2016. 11. 10.]
- Grigas, Agnia: Legacies, Coercion and Soft Power: Russian Influence in the Baltic States, [online], 2012. 08. 01. Forrás: Chathamhouse.org [2016. 11. 10.]
- Joint press conference with NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the President of Romania Klaus Iohannis, [online], 2016. 05. 12. Forrás: Nato.int [2016. 11. 10.]

- Jórárt Krisztián: Az orosz nyugati katonai körzet katonai potenciálja, [online], *SVKK Nézőpontok*, 2016/6. [2016. 11. 10.]
- Kaziukonyte, Sandra: The Baltics: Security environment and practical responses to the security challenges stemming from the crisis in Ukraine, [online], *CSDS Viewpoints*, 2016/7. [2016. 11. 10.]
- Kiss Annamária: Az új orosz katonai doktrínáról, [online], *SVKK Elemzések*, 2015/4. [2016. 07. 06.]
- Kofman, Michael: Fixing NATO Deterrence in the East or: How I Stopped Worrying and Love NATO's Crushing Defeat by Russia, [online], 2016. 05. 12. Forrás: Warontherocks [2016. 11. 10.]
- Kupiecki, Robert – Michta, Andrew A.: Transatlantic Relations in a Changing European Security Environment, [online], 2015. Forrás: Warsaw Defense Dialogue Papers I. [2016. 11. 10.]
- Marrone, Alessandro – De France, Olivier – Fattibene, Daniele (eds.): Defense budgets and cooperation in Europe: Developments, trends and drivers, [online], 2016. 01. Forrás: IRIS [2016. 11. 10.]
- NATO after ISAF – Staying Successful Together, [online], 2013. 02.02. Forrás: Nato.int [2016. 11. 15.]
- NATO Ballistic Missile Defence. Fact Sheet, [online], 2016.07. Forrás: Nato.int [2016. 11. 25.]
- NATO – Russia Founding Act, [online], 2009. 10. 12. Forrás: Nato.int [2016. 11. 25.]
- NATO's Readiness Action Plan, [online], 2016. 02. Forrás: Nato.int [2016. 11. 10.]
- Olyphant, Roland: Russia 'simulated nuclear strike against Sweden' NATO admits, [online], 2016. 02. 04. Forrás: Telegraph.co.uk [2016. 11. 10.]
- Reif, Kingston: Russia Completes CFE Treaty Suspension, [online], 2015. 04. Forrás: Armscontrol.org [2016. 11. 10.]
- Russian anti-access and area denial (A2/AD) range: August 2016, [online]. Forrás: Understandingwar.org [2016. 11. 12.]
- Scott, Sarah Jacqueline: Conflicting Conceptions of Security in NATO: The Baltic Stance on Tactical Nuclear Weapons Reductions and its Impact on Alliance Cohesion and Strategy, [online], 2014. Forrás: Ruor.uot-tawa.ca [2016. 11. 10.]
- Shlapak, David A. – Johnson, Michael W.: Reinforcing deterrence on NATO's Eastern Flank, [online], 2016. Forrás: RAND 2016. [2016. 11. 10.]
- SIPRI Military Expenditures Database 2016, [online], 2016. 05. 01. Forrás: Sipri.org [2016. 11. 15.]
- Sobczyk, Martin M.: NATO's Eastern Members Plan November Summit to Demand Increased Security, [online], 2015. 08. 17. Forrás: Wall Street Journal [2016. 11. 20.]
- Stoicescu, Kalev – Praks, Henrik: Strengthening the Strategic Balance in the Baltic Sea Area, [online], 2016. 03. Forrás: ICDS [2016. 11. 10.]
- Tálás Péter: A grúz–orosz háború geopolitikai értelmezése, *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, 1. évf., 2008/9, 66–75. o.
- Tálás Péter: A grúz–orosz háború hatása a kelet-közép-európai biztonságfelfogásra, *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, 7. évf., 2014/2, 17–35. o.
- Tálás Péter: Az ukrán válság értelmezési kereteiről és az ukrán választásokról, *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, 7. évf., 2014/5, 111–123. o.
- Tálás Péter: A varsói NATO-csúcst legfontosabb döntéseiről, *Nemzet és Biztonság – Biztonságpolitikai Szemle*, 9. évf., 2016/2, 97–101. o.
- Thränert, Oliver – Zapfe, Martin (eds.): Strategic Trends 2016. Key Developments in Global Affairs, [online], 2016. Forrás: CSS ETH Zurich [2016. 11. 11.]
- Wales Declaration on the Transatlantic Bond, [online], 2014. 09. 05. Forrás: Nato.int [2016. 11. 21.]
- Wales Summit Declaration, [online], 2014. 09. 05. Forrás: Nato.int [2016. 11. 21.]
- Warsaw Declaration on Transatlantic Security, [online], 2016. 07. 09. Forrás: Nato.int [2016. 11. 25.]
- Warsaw Summit Communiqué, [online], 2016. 07. 09. Forrás: Nato.int [2016. 11. 25.]
- Wesolowsky, Tony: Kaliningrad, Moscow's Military Trump Card, [online], 2015. 02. 19. Forrás: Rferl.org [2016. 11. 10.]
- Zord Gábor: Magyar ígéret a varsói NATO-csúcstra, [online], 2016. 06. 08. Forrás: *Magyar Nemzet* [2016. 11. 20.]