

KKI

4:1



Miként értékeljük
a NATO 2030 jelentését?

KKI 4:1

A Külügyi és Külgazdasági Intézet időszaki kiadványa

Kiadó:

© Külügyi és Külgazdasági Intézet, 2021.

Szerkesztő:

Wagner Péter – Külügyi és Külgazdasági Intézet

Szerzők:

Marton Péter – Corvinus Egyetem

Mártonffy Balázs – Amerika Tanulmányok Kutatóintézet, NKE

Csiki Varga Tamás – Stratégiai Védelmi Kutatóintézet, NKE

Wagner Péter – Külügyi és Külgazdasági Intézet, Károli Gáspár Református Egyetem

Szöveggondozás:

T-Kontakt Kft.

Tördelés:

Lévárt Tamás

Illusztráció:

depositphotos.com

Jelen elemzés és annak következtetései kizárólag a szerző magánvéleményét tükrözik, és nem tekinthetők a Külügyi és Külgazdasági Intézet, a Külgazdasági és Külügyminisztérium, illetve Magyarország Kormánya álláspontjának

A sorozatban eddig megjelent kiadványok

2021/01. [Mi várható Európában 2021-ben?](#)

2020/23. [Sikeres volt-e Donald Trump gazdaságpolitikája?](#)

2020/22. [Egyesíti-e Biden az Egyesült Államokat?](#)

Régebbi számaink elérhetőek a [KKI](#) honlapján.

A Külügyi és Külgazdasági Intézet 4:1 című sorozatában négy kutató válaszol röviden ugyanarra – a nemzetközi politikát és gazdaságot érintő – kérdésre. Célunk a magyarországi tudományos viták elindítása és a szakértők közötti párbeszéd elősegítése. E számunkban a következő kérdésre kerestük a választ: *Miként értékeljük a NATO 2030 jelentését?*

MÁRTONFFY BALÁZS

Ugyan normális körülmények között egy ilyen jelentés mindig komoly érdeklődést vált ki, tavaly télen csak mérsékelt figyelem követte a NATO reflexiós csoportjának „NATO 2030: United for a New Era” (NATO 2030: Együtt egy új korszakért/ban) címmel ellátott jelentésének bemutatását a NATO főhadiszállásán. Mindez nem meglepő, mivel ekkortájt a NATO jövőjét meghatározó küzdelem nem Brüsszelben, hanem Washingtonban zajlott, és még a legtisztább kristálygömbbel rendelkezők is lélegzet-visszafojtva várták, hogy az Észak-atlanti Szövetség vezető hatalma milyen módon képes a komoly belső politikai legitimációs küzdelmét lerendezni. 2021 januárjában viszont, Biden amerikai elnök beiktatásával a De Maizière volt német védelmi miniszter és Mitchell volt amerikai külügyi helyettes államtitkár vezetésével elkészült szakértői jelentés ismét kiemeltebb szerepet kapott.

A NATO ehhez hasonló, külső fogyasztásra is készülő „belső gondolkodású” riportjai – melyek szakértői, tehát a NATO konszenzusos döntéshozatali hierarchiája alá nem tartozó, végkövetkeztetésekkel rendelkező termékek – egyszerre testesítenek meg írott és íratlan célokat. Írottként általában a „*Quo vadis NATO?*” vagy e kérdés eltérő igeidejű változataira (honnan jöttél, hol vagy most) adott válaszokat szokták megjelölni. Időrendi keretbe helyezve viszont egy ilyen riport íratlan célja, hogy előre behatárolja, súlyozza, befolyásolja a későbbi, a szövetség berkein belül lefolytatott beszélgetéseket egyes kulcstémákról. E riportnak is a NATO-n belüli konszenzust igénylő viták előtti agendalefektetés és „horgonyzó hatás” (anchoring bias) kiváltása a kimondatlan célja. Konkrétizálva: a riport a NATO jelenleg érvényben lévő, már több mint tízéves stratégiai koncepciójának leváltásáról folytatandó viták sarokköveit igyekszik lefektetni, illetve kiemelt témákban előre meghatározott viszonyítási alapokat biztosítani.

Ugyan a riport majd száznegyven javaslattal áll elő, de kiemelendő ezekből három, jelenleg szövetségi konszenzushiányos téma, és az ezekről leírt javaslatok: Kína; a demokrácia; valamint a NATO döntéshozatali módszere. Elsőként Kína vonatkozásában kiemelendő, hogy biztonságpolitikai vonalon a riport „sürgős kihívásként” (acute challenge) aposztrofálja Kína felemelkedését. Másodsorban a riport készítői igyekeznek a NATO profiljába berakatni a demokráciaerodálás elleni küzdelmet, többek között egy demokratikus rezilienciával foglalkozó kiválósági központ felállítását javasolva. Harmadsorban pedig a jelentés a



konszenzusos döntéshozatali módszer áramvonalasítását tűzi ki célul, arra törekedve, hogy politikailag költségesebb legyen egy nemzetnek ügyeket „blokkolnia.” Mind a háromnál megjegyzendő, hogy az európai szövetségesek, köztük kiemelten az újabban csatlakozottak, határozottan más álláspontot képviselnek. Viszont pont ezeket és pont ilyen módon igyekszik a riport az úgynevezett „bumeráng effektussal” a transzatlanti közvélemény tudatába beintegrálni, és közvetetten majd a NATO-kormányzatok döntési körébe is beiktatni.

MARTON PÉTER

A NATO sorozatos megújulásait előkészítő dokumentumok általában kiváló érzékkel szondázzák a transzatlanti biztonságpolitikai szakértők napirendjét, hogy abban a NATO relevanciáját alátámasztó, mi több, azt a jövőbe előrevetítő kérdéseket azonosítsák, és a szervezet lehetséges szerepét ezekkel kapcsolatban felvázolják. Ritka, hogy ziccerek maradnának ki ezen a téren. Ennek fényében meglepő volt a NATO 2030: United for a New Era című jelentésben a koronavírusos új éra kellős közepén egyetlen szót sem olvasni a biovédelem szükségességéről.

A járványról esik szó, például mert a dokumentum összeállításához az interneten keresztül folytatott beszélgetésekből gyűltek össze a figyelembe vehető nézetek, vagy mert kérdéses még, hogy a védelmi költségvetések reálértékére milyen (mennyire negatív) hatással lesz majd a járványhelyzet, valamint az azt követő igyekezet a gazdasági kilábalásra. A jelentésben – az amerikai hírszerzőközösség éves fenyegetéskörképeinek nyomában – szó esik a zavart keltő új technológiákról is, amelyeket a 29. oldalon a dokumentum végül tételelesen felsorol, és itt tesz említést „kvantum- és biotechnológiákról”. Nem látszik azonban, hogy kialakult volna a felismerés: a biotechnológiai forradalom olyan fejleményeket hoz magával, melyek nyomában kénytelenek leszünk befektetni az új típusú biológiai fegyverágensek elleni védekezésbe is. Hogy tudunk-e eleget tesztelni, van-e elég kapacitás kontaktkutatásra, képesek vagyunk-e átoltani a lakosság jelentős részét – ezek nem csupán járványügyi kérdések; adott esetben a védelem napirendjére is tartozhatnak.

A jelentésre enélkül is ellentmondások sora nyomta rá a bélyegét, amelyek abból következnek, hogy feszültség keletkezik – szinte elkerülhetetlenül –, a jelentés megrendelésének, közzétételének és majdani tárgyalásának, elfogadásának és nyilvános közbeszédbeli megvitatásának idején fennálló eltérő körülményekből. A bevezetés például különféle aggodalmakat tárgyal, és kifejti ezzel kapcsolatban, hogy „egyes európaiak” aggódnak az Egyesült Államok befelé fordulása miatt, míg „egyes amerikaiak” aggódnak, hogy Európa nem költ eleget a védelemre, és nem vállal elég felelősséget ezen a téren. A dokumentum tehát Trumpra gondolva született, de mire megjelent (2020. november 25-én),

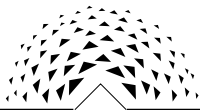
Joseph Bident gyakorlatilag nyugodtan az Egyesült Államok elnökének lehetett tekinteni. Ebből számos bonyodalom származik. Abszolút támogatásra érdemes eleme a dokumentumnak, hogy 2024-ig hozni kell a vállalásokat a védelmi költségvetés GDP-arányos méretét tekintve, ám ha ehhez az egyik fontos érv itt burkoltan Trump („a rossz zsaru”) árnyéka, úgy kétséges, elég ereje lesz-e a jelentésben egyébként szereplő figyelmeztetésnek, miszerint Biden („a jó zsaru”) sem szeretné, ha az európai NATO-tagállamok alulteljesítenének a tehermegosztás alapvető mutatóiban. Szó esik a Kínával kapcsolatos koordináció és együttműködés, a kínai geopolitikai manőverek és befolyáskeresés ellensúlyozásának szükségességéről, de úgy, hogy közben éppen a két amerikai elnöki adminisztráció közötti átmenet időszakára időzítve – némi látható sietés közepette – megszületett az átfogó befektetési megállapodás Kína és az Európai Unió között.

A dokumentum tartalma ezzel együtt is alkalmas lehet a következő években a közbeszéd tematizálására. Pontos helyzetértékelést közöl többek között Oroszország viszonylatában, gyakorlatilag nyíltan fogalmaz a Kreml felelősségére vonatkozóan különféle Oroszországon túli merényletek ügyében, miközben tartja magát a NATO-dokumentumok Oroszországot ellenségnek következetesen nem nyilvánító, az együttműködésre nyitott, sőt annak jelentőségét aláhúzó hangvételéhez. Jól látja a nagystratégiai megközelítés szükségességét többek között Kína vonatkozásában, a kínai „civil-katonai fúziós” megközelítésre hivatkozva. Fontos, hogy kiemeli a zavart keltő technológiai változások jelentőségét, és hogy ezen a téren elképesztő fejlesztések időszaka következik. Kiberfronton is számít fejleményekre – amivel aligha vitatkozhatunk a SolarWinds-ügy ismeretében. Valószínűsíthető, hogy a következő évtized hoz majd olyan válságot kiberművelettel összefüggésben, amely a fizikai térben is előidézi különféle válaszakciókat, akár katonai eszközökkel. Emellett pedig a terrorizmussal kapcsolatos figyelem sem lankad kritikus mértékben.

WAGNER PÉTER

A Jens Stoltenberg NATO-főtitkár által felkért „bölcsek tanácsa” – Daniel Kehlmann híres regénye után szabadon – „a világ fölmérésére” vállalkozott 67 oldalas [jelentésében](#). Mindenről szó esik, amely a NATO és a transzatlanti térség országai számára fontos trend vagy jelentős kihívás lehet az elkövetkező évtizedben. Ezekből pedig van bőven, amelyeket a jelentés akkurátusan számba is vesz.

Hogy a legnagyobb kihívások honnan érkeznek, kívülről vagy belülről, arról nem lehetnek kétségeink. Bár a szöveg kereken kijelenti, hogy a „rendszerszintű rivalizálás visszatérése és a globális fenyegetések” korszakába lépünk, a belső kohézió fenntartása legalább ekkora kihívás lesz. Bár a jelentés elemzéskor



gyakran elhangzik, hogy az a 2010-ben elfogadott, mára kissé idejétmúlt [stratégiai koncepció](#) megújításának előjátéka lehet, érdemes leszögezni, hogy a "reflexiós folyamat" – amelynek folytatása a "bölcsek tanácsának" felkérése, majd e dokumentum elkészítése lett – nem ebből az okból kezdődött, hanem a Törökország viselkedése miatti francia felháborodás okán (lásd még Emmanuel Macron francia elnök híres interjúját az [agyhalott](#) NATO-ról). Ettől függetlenül persze teljességgel elképzelhető, hogy 2021-ben a NATO-tagországok vezetői elé kerülő jelentés végül is „triggerelni” fogja a szervezetet egy új stratégiai koncepció megalkotására.

Milyenek látják a „bölcsek” és az általuk megkérdezett tagországok szakértői (az ott kialakult politikai konszenzus) a világot 2030-ig? Örvendetes, hogy Oroszország kapcsán továbbra is párhuzamosan van jelen az elrettentés és a párbeszéd megközelítése, ugyanakkor kérdéses számomra, hogy a két fél közötti stratégiai érdekellentéteket (a NATO ballisztikus rakétavédelmi rendszere; a baltikumi előretolt jelenlét) vagy a Biden-kormányzat elődjénél határozottabb Ukrajna-politikáját mi fogja tudni ellensúlyozni.

Mindezekkel együtt véleményem szerint az igazi vitát nem Moszkva, hanem Peking szerepe jelenti majd. A NATO szemszögéből Kína súlyának drámai növekedését jól mutatja, hogy a jelentés megközelítőleg ugyanannyiszor említi Kínát, mint Oroszországot (82 vs. 96). Egyelőre még csak szuperdiplomatikusan, „egyszerre lehetőség és kihívás” (lásd a 2019-es NATO-csúcs [zárónyilatkozatát](#)) megközelítéssel óvatoskodjuk körbe a kérdést, de érdekes lesz, hogy Európa (Németországgal az élen) és az Egyesült Államok miként lesz képes kompromisszumra jutni Peking megítélése kapcsán úgy, hogy ne semmitmondó nyilatkozatok legyenek a végeredmények.

Üdvözlendő a jelentés kapcsán, és ez rávilágít a biztonságunk átalakuló fogalmára is, hogy a tételesen számba vett kihívások többsége már a kemény katonai fenyegetések helyett a puha kihívásokkal foglalkozik (járvány, klíma, űr, big data, mesterséges intelligencia stb., felsorolni is nehéz). Jelentős ambícióra vall mindenestre a technológiai vezető szerep fenntartásáról beszélni egy olyan környezetben, ahol az EU az USA-hoz és Kínához képest is lemaradóban van [számos területen](#).

Magyar szempontból az irreguláris migrációt és a délről érkező kihívásokat kell keresni a szövegben. A NATO az elmúlt években hagyományosan így csomagolta a magyar és néhány más tagország szempontjait. A reflexiós dokumentumban azonban ez a kontextus kimaradt (34–35. oldal), a „Dél” kapcsán a migráció el sem hangzik, helyette az kínai és orosz jelenlét potenciális veszélyei, valamint a Mediterrán régióban honos regionális szervezetekkel való együttműködés erősítése kerül terítékre.

Ha valahol, talán itt köszön vissza a reflexiós csoport egyenlőtlen összetétele. A tízfős csoportban egyetlen kelet-európai (lengyel) és egyetlen dél-európai (olasz) volt, miközben a hagyományosan erős transzatlanti észak- és nyugat-európai országok felülreprezentáltak voltak.

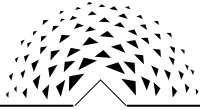
CSIKI VARGA TAMÁS

A 2020 őszen nyilvánosságra hozott [jelentés](#) olyan időszakban készült, amikor a felkért szakértői csoport rávilágíthatott a NATO-t szorító kulcsfontosságú változási kényszerekre. Ugyanis a [2010 utánit](#) követő stratégiai koncepció előkészítésének idején jár(t)unk, és sokáig bizonytalan volt a Donald Trump elnöksége alatt meggyengült transzatlanti kapcsolat megújításának, újbóli megerősítésének módja és tartalma. 2021 februárjában már annyival okosabbak vagyunk, hogy tudjuk, a Biden kormányzat [a nyílt tranzakcionalizmust](#) feladva más stílusban és több kérdésben eltérő hangsúllyal fordul majd európai szövetségesei felé (is), így kicsit más szemmel – magabiztosabban és pozitívabban – tekinthetünk a szakértői javaslatokra.

Emellett az is bizakodásra adhat okot, hogy – pusztán egy, sok eddigi vitában jelen lévő, és amerikai kormányzatokon átívelő tényezőt kiemelve – valóban erősödött az európai tagállamok hajlandósága/elkötelezettsége arra nézve, hogy [a védelemre fordított erőforrásaikat növeljék](#). Míg 2017-ben csupán [4 tagállam](#), 2020-ban már [10 teljesítette](#) a GDP-arányos 2%-os elvárást. Mindez persze nem kizárólag a Trump-elnökség hagyatéka, hanem ennél is nagyobb mértékben a romló biztonsági környezetnek „köszönhető”, de egy jó kiindulási pont a további, kedvezőbb hangvételű tárgyalásokhoz. Különösen akkor, ha az európai szövetségesek a koronavírus-járvány által okozott gazdasági válság közepette is hajlandók és képesek fenntartani ilyen mértékű ráfordításaikat.

Tartalmát illetően a jelentés legfontosabb üzenetei között találjuk politikai téren a NATO belső kohéziójának megerősítését, katonai téren pedig a nagyhatalmi konfliktusok visszatérését két, sok szempontból egyenrangú kihívóval, Oroszországgal és Kínával a globális térben. Ezt a fenyegetettség-percepciót előbbi esetében elsősorban az európai államok, utóbbi esetében az Egyesült Államok igyekszik a konzultáció központi terébe emelni és ott tartani. Politikai értelemben tehát a legfontosabb előttünk álló feladat annak a belső ellentétnek a feloldása, ami egy globális kitekintésű, Kínával is foglalkozó NATO amerikai víziója és az európai szövetségesek „helyi/regionális” fókuszú fenyegetettség-percepciója között kezd kialakulni. Ez ugyanis nem csupán a változó körülményekhez és kényszerekhez történő alkalmazkodást, hanem a szövetség jelentős mértékű újradefiniálását jelentené, amelyre Európa jelentős része nem nyitott.

A NATO-nak tehát a 2030-as évekre előre tekintve belülről, a „tartalmat illetően” kell megújulnia. Míg az 1990-es években a bővítés, a 2000-es években a terrorizmus elleni fellépés, a 2010-es években az orosz kihívás és a kollektív védelem megerősítése tekintetében mindig a biztonsági környezet hatásaira reagált a NATO, a 2020-as évekre eljutottunk oda, hogy a sokféle fenyegetettség, néhány tagállam partikuláris érdekei és az amerikai vezető szerep esetenként megkérdőjelezi a konzultáció, a konszenzuskeresés és a kollektív fellépés szándékát.



Ezek pedig olyan súlyú funkcionális, politikai kérdések, amelyeket a NATO nem tud megkerülni, ha működőképes és ellenállóképes kíván maradni. Funkcionálisan éppen ezért a jelentés leghasznosabb része az a több tucat javaslat, amelyek, ha nem is konkrét megoldásokat, de konzultációs irányokat jelölnek ki a szövetséges és partnerállamok döntéselőkészítői és döntéshozói számára.