

„Vissza a jövőbe?” (A NATO védelmi tervezésének változása a 21. század harmadik évtizedében)

Bevezetés

A cím reflektálás a NATO-közbeszédben fellelhető nézetre, amelynek lényege, hogy a globális világpolitika visszatér a nagyhatalmi versengés komplex mezejére. A nemzetközi politika a jelenleg megfigyelhető plurális politikai viszonyok után két hatalmi központ körül kristályosodik ki, és a versengés a katonai területen túlmutató, gazdasági, politikai és ideológiai vonatkozásokban is kiélesedik. A védelem tervezése a hidegháborúra jellemző tulajdonságokat vesz fel.

Valóban, a NATO védelmi tervezése több kihívás előtt áll napjainkban. A NATO védelmi tervezésének alapja a közösnek ítélt veszélyek és érdekek mentén létrejött politikai egység. Napjainkban a politikai egységen törések mutatkoznak, főleg az orosz geopolitikai és a kínai geopolitikai és stratégiai gazdaságpolitikai előretörés fényében. A katonai képességek terén is új feladatokkal kell szembenéznie a NATO-nak. Az új feladatokat és képességeket nem lehet pusztán a régiek mellé tenni. Jelenleg a katonai képességfejlesztések területén a legfőbb politikai kérdés nem az, hogy milyen új feladatokkal kell szembenézni, és ehhez milyen új képességekre van szükség, hanem hogy a gazdasági korlátokat figyelembe véve mire ne tervezzünk, mit adjunk fel. Megállapítható, hogy egyre több NATO-ország védelmi költségvetése éri el a bruttó nemzeti össztermék (*Gross Domestic Product*, GDP) 2%-os arányát, valamint védelmi költségvetésből a 20%-os befektetési arányt.¹ Hozzá kell tennünk, hogy ez az arány sok országnál nem elég a katonai fejlesztések fenntartására, ugyanakkor erősödik azon nemzetek tábora, amelyek a jelenlegi fejlesztési célokat is fenntarthatatlannak tartják. Ezen országok a bemeneti költségvetési arányok és összegek mellett a kimeneti képességeredményeket is szeretnék mérni, valamint hogy ebből mennyit fordítanak NATO-célokra. Az előzőek alapján megállapítható, hogy a NATO változásban van, és annak védelmi tervezése úgyszintén. Ugyanakkor levonható az a következtetés is, hogy egy új NATO-s stratégiai koncepció mentén létrejövő politikai egység nélkül a védelmi tervezés „céltalan”, nem tud a feladatok között rangsorolni. Jelen tanulmány ehhez a témához kíván hozzájárulni a NATO stratégiai koncepcióinak és a kapcsolódó védelmi tervezés változásának bemutatásával.

¹ NATO-dokumentum alapján 2014-ben három ország védelmi költségvetése érte el a GDP-arányos 2%-ot, míg 2021-re várhatóan tíz ország fogja elérni a 2%-os NATO-célt. NATO Public Diplomacy Division: *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2021)*. Press Release, Communique PR/CP(2021)094.

1. A NATO biztonságpolitikai környezetének átalakulása napjainkban

Az európai és a globális biztonságpolitikai környezet is radikálisan megváltozott az elmúlt évtized folyamán. Geopolitikai területen megjelent a 2000-es évek amerikai geopolitikai dominanciája alatt elfelejtett nagyhatalmi katonai, politikai, gazdasági és ideológiai versengés. Az Egyesült Államok globális dominanciájának megszűnése és csendes-óceáni politikai és katonai súlypontát helyezése, Oroszország megerősödő befolyásolási műveletei és befolyásövezetének kiépülése, a határok megváltoztatásának szándéka, valamint Kína regionális területkonszolidálási törekvései és globális gazdasági befolyása jelzi ezen változást. Az amerikai vezető szerep csökkenését és NATO-n belüli átalakulását mutatja egyes országok regionális vezető szerepre való törekvése, esetleg a Szövetségben belüli külön utassága. A geopolitikai globális és regionális biztonsági kihívásokhoz járulnak a dinamikus technikai fejlődés (mesterséges intelligencia, kiberképességek, űrképességek) okozta biztonsági kockázatok és a klimatikus változások lassú, de az előzőeknél nem kevésbé súlyos társadalmi, gazdasági és nem utolsósorban biztonsági kockázatai. Ezek együttes hatása paradigmátikus változás szükségességét igényli a globális és regionális biztonsági intézményrendszerektől.

Az euroatlanti térség biztonsági architektúrájának meghatározó eleme a NATO mint politikai-katonai szövetség. A folyamatos adaptáció a Szövetség több mint 70 éves történetének alapvető eleme. Ugyanakkor napjaink már említett kihívásai, megítélésünk szerint, a lassú adaptáción túlmutató, gyors, lényegi változás szükségességét vetítik előre a szervezet politikai döntéshozatali rendszerében, a védelmi erőforrások rendelkezésre állásában és a katonai struktúra területén. Kész-e erre a Szövetség? Képes-e, és ha igen, hogyan képes a Szövetség az alapító okmányában meghatározott feladatokat ellátni a következő évtizedben? Hogyan képes megvédeni területét és lakosságát a geopolitikai, technológiai és klimatikus változások okozta fenyegetésektől? Hogyan képes biztosítani a belső és külső politikai stabilitást, amely az euroatlanti térség gazdasági fejlődésének alapja. Ezekre a kérdésekre próbál választ adni a Szövetség napjainkban, amely munkálatok a NATO 2030 projektben összegződnek,² és a NATO új stratégiai koncepciójában ölthetnek testet 2022-ben.

2. Katonai kihívások és a NATO katonai stratégiája

A 2014-es orosz katonai beavatkozás Ukrajnában és a Krím félsziget törvénytelen annektálása láthatóan megkérdőjelezte a NATO elrettentő erejének hatékonyságát, és kikényszerítette a NATO katonai szervezetének reagálását. A katonai oldalon megindult változások előrevetítették a politikai oldal felzárkózásának igényét, mivel egy idő után a katonai lépéseket a politikai döntéseknek meg kell erősíteni vagy jóvá kell hagyni.

² A NATO stratégiai koncepcióját már 2018-ban szükséges lett volna adaptálni a megváltozott helyzethez, de a Trump-adminisztráció kiszámíthatatlan NATO-politikája miatt a Szövetség letejt a változtatásról.

Katonai területen az egyik legjelentősebb munka a NATO katonai stratégiájának megalkotása, amelyre a NATO történetében 60 éve nem volt példa. A NATO katonai bizottsága 2019. május 22-én fogadta el a dokumentumot, azonban a dokumentum megmaradt a katonai szinten, és nem történt meg annak politikai átbeszélése. A katonai stratégia a tervek szerint irányítani fogja a Szövetség katonai döntéshozatalát és meghatározó alapidokumentum lesz a Szövetség alaprendeltetésének beteljesítésében, a majdnem egymilliárd ember védelmében.

A Szövetség katonai stratégia utáni legjelentősebb dokumentuma a NATO elrettentési és védelmi koncepciója (Koncepció). Az elmúlt 30 évben ez az első eset, amikor a NATO katonai és politikai vezetői elfogadják hasonló dokumentumot.³ A Koncepció a műveleti tervezés vezető dokumentuma, földrajzilag, a hadszínterek alapján, valamint eszközrendszerében is sokoldalúan igyekszik kezelni az euroatlanti térség védelmét. A védelmi tervekben nagyobb szerepet szán a nemzeti és regionális védelmi céloknak. Elengedhetetlennek tartja a védelem nemzeti szintű összkormányzati és osztályrendszeri kezelését, a védelem társadalmi támogatottságának kialakítását, a nemzeti politikai, gazdasági és katonai ellenállóképesség kialakítását. A Koncepció nem szakít a válságkezelési feladatokkal, de megszünteti azok tervezési alapként való funkcionálást. Ötvözi azokat a kollektív védelmi feladatokkal, az utóbbiakra helyezve a hangsúlyt a műveleti szükségletek megfogalmazásánál. Ugyanakkor a Koncepció csak akkor tudja célját, a NATO műveleti tervezésének átfogó irányítását, valamint a védelmi tervezési szükségletek súlypontjának áthelyezését elérni, ha az ezt támogató politikai döntések megszületnek. Ennek legfontosabb alapidokumentuma egy új NATO-s stratégiai koncepció lenne, amely politikai keretet biztosítana az új katonai feladatoknak és a védelmi tervezésnek.

Jelen tanulmány a NATO szükségyszerű átfogó átalakításának csak egy részletével, a védelmi tervezéssel foglalkozik. Mivel a védelmi tervezés lényege nemzeti és NATO-szinten is a politika, a politikai döntés, a NATO legfontosabb politikai dokumentuma, a stratégiai koncepció és annak megújítása a tervezés számára meghatározó. A politikai egység kialakítása elengedhetetlen elem a NATO átfogó politikai céljainak megfogalmazásához, valamint az ezeken alapuló nemzeti képességfejlesztési célok elfogadásához és nem utolsósorban finanszírozásához. A NATO védelmi tervezése kapcsolódik a műveleti tervekben megfogalmazott feladatokhoz és igényekhez, valamint a technikai fejlődés 20 éves irányaihoz. Elemzésünkben kísérletet teszünk a védelmi tervezés tartalmi és formai fejlődésének vázlatos áttekintésére és kritikai elemzésére, fókuszálva a jelenlegi helyzet kihívásaira.

³ A nemzetek katonai vezetői 2020. május 14-én, a védelmi miniszterek 2020. október 23-án fogadták el a dokumentumot. NATO: *Opening remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the North Atlantic Council meeting at the level of Defence Ministers (2020. október 23.)*.

3. A védelmi tervezés elméleti keretei

Az elemzéshez szükséges modell kialakításához egyszerűsíteniünk kell a NATO védelmi tervezésének sokrétű gyakorlatát. Ezenkívül a védelmi tervezést meg kell határozni legfőképpen a műveleti tervezés vonatkozásában, illetve más, a NATO-ban lévő tervezési diszciplínákhoz való viszonyában.⁴ A NATO-dokumentumok a védelmi tervezést mint folyamatot határozzák meg, és nem adnak definíciót a védelmi tervezésre önmagára.⁵ A NATO védelmi tervezési folyamatának célja a nemzeti és a NATO-s védelmi tervezési tevékenység harmonizálása, hogy a leghatékonyabb módon tudjuk megvalósítani az elfogadott fejlesztési célokat.⁶ A védelmi tervezés integrálni szándékozik más tervezési szakterületeken folyó képességfejlesztési tevékenységeket. Ilyen tervezési szakterület:

- a légvédelmi és rakétavédelmi tervezés;
- a légierő tervezése;
- a fegyverzeti tervezés;
- a polgárvédelmi tervezés, a konzultáció;
- a vezetési és irányítási tervezés;
- a kibervédelmi tervezés;
- a haderőtervezés;
- a hírszerzési tervezés;
- a logisztikai tervezés;
- az egészségügyi tervezés;
- a nukleáris tervezés, az erőforrás-tervezés;
- a tudományos és technológiai tervezés;
- a szabványosítási és interoperabilitás-tervezés.⁷

A védelmi tervezési dokumentumok a legkarakterisztikusabban a műveleti tervezéstől igyekeznek elhatárolni a védelmi tervezést. A műveleti tervezést szinte a védelmi tervezés antitézisének tartják. A műveleti tervezés alatt a már rendelkezésre álló erőkből erőgenerálás útján történő képességsomagok összeállítását és felkészítését, majd

⁴ A NATO politika döntéshozói köznyelvében a „védelem tervezése” lefedi, és nem különíti el a műveleti tervezést, a haderőtervezést és a védelmi tervezést, ami ebben a viszonylatban a védelmi képességek fejlesztésének hosszú távú tervezését foglalja magában. Célunk, hogy a későbbiek folyamán olyan definíciót adjunk a védelmi tervezésre, amely képes lefedni a három területet. Tesszük ezt azért is, mert a Szövetség és a védelmi tervezés lényege is a tagországok elkötelezettsége a NATO-követelményeknek megfelelő haderők kialakításában és fenntartásában, valamint hogy ezen erőket elérhetővé tegyék a NATO-műveletek számára.

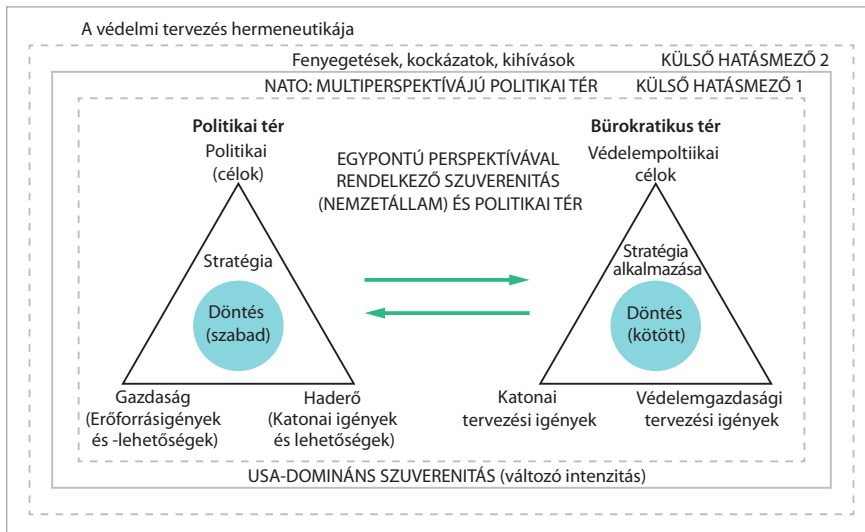
⁵ A NATO kísérletet tett a védelmi tervezés definiálására a következőképpen: a védelmi tervezés olyan nemzeti politikai és katonai tervezési folyamat, amelynek célja védelmi feladatokhoz szükséges képességek biztosítása. A NATO védelmi tervezése figyelembe veszi mindazon politikai, gazdasági, technológiai és katonai tényezőket, amelyek befolyásolják a NATO stratégiájához szükséges képességek fejlesztését. A javasolt definíciót azonban a nemzetek nem fogadták el. Holger Pfeiffer: *Defence and Force Planning in Historical Perspective: NATO as Case Study*. *Baltic Security and Defence Review*, 10. (2008). 104.

⁶ NATO: *Defence Planning Process*. PO(2016)0655 (INV). 2.

⁷ NATO (2016): i. m. 4.

„Vissza a jövőbe?” (A NATO védelmi tervezésének változása a 21. század harmadik évtizedében)

alkalmazásának tervezését értik.⁸ A védelmi tervezés ezzel kapcsolatos feladata, hogy a tervezési rövid távon (6 év) „informálja” az erőgenerálást, de fókuszra a közép- és hosszú távon szükséges képességek kialakításán legyen. A műveleti és a védelmi tervezés ilyen szintű szembeállítását véleményünk szerint túlzó. Álláspontunk szerint a műveleti tapasztalatok és igények hozzájárulnak ahhoz, hogy milyen erőkre van szüksége a védelmi és biztonsági szervezeteknek a jövőben. Ezt a védelmi tervezésnek kell biztosítani. Ugyanakkor a NATO-ban a hidegháború végével, a szovjet fenyegetés mint konkrét veszély megszűnésével megszűnt az e veszély elhárítására létrehozott védelmi műveleti hadrendtervezés és az ehhez kapcsolódó képességeket folyamatosan fenntartó és fejlesztő védelmi és haderőtervezés is. A lehetséges veszélyek elleni védelmi tervezés eltávolodott a tényleges műveletekre haderő-generálás útján létrehozott műveleti tervezéstől. Annak ellenére, hogy az idők folyamán a védelmi tervezés területe több szakterületi képességfejlesztést integrált magába, története során a haderőtervezésből nőtt ki és legátfogóbb kapcsolata ezzel a szakterülettel maradt fenn.



1. ábra: A tervezési „triumvirátus”

Forrás: a szerző szerkesztése

A NATO védelmi tervezése közös kommunikációs teret és tervezési keretet biztosít a nemzeteknek, hogy az elfogadott NATO-s műveleti ambíciószinthez szükséges katonai fejlesztési célokat megbeszéljék, elosszák, és azok végrehajtásról egymást tájékoztassák. Megközelítésemben alapvetőnek tartom a védelmi tervezés demokratikus, transzparens

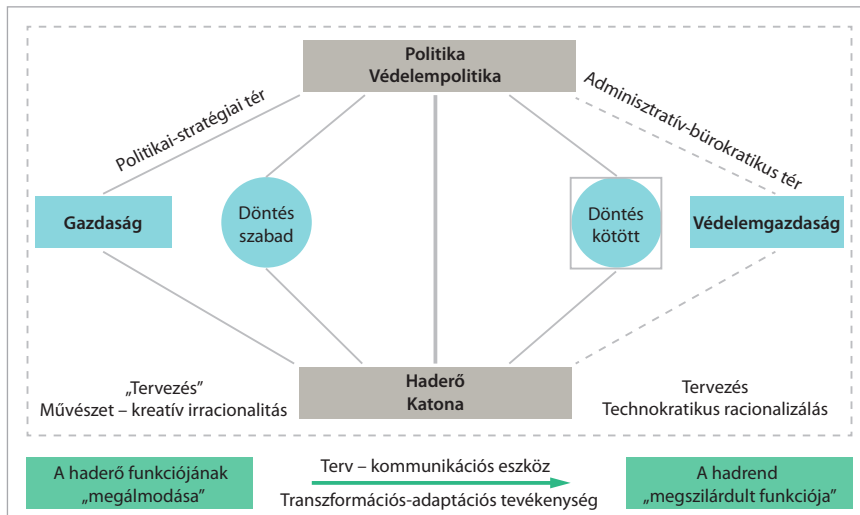
⁸ A műveleti tervezésnek ugyan van NATO-szinten elfogadott meghatározása, de véleményünk szerint az meglehetősen általános, ezért csak korlátozottan használható elemzésre. Az AAP-06 szerint a műveleti tervezés a katonai műveletek tervezése stratégiai, műveleti és harcászati szinten. A dokumentum megjegyzi, hogy a „műveleti tervezés” helyett javasolja a „művelettervezés” szót használni, hogy elkerüljük a terminus összekeverését a „műveleti szintű” tervezéssel. NATO Standardisation Office: *AAP-39 NATO Handbook of Land Operations Terminology*. Edition B; Version 1. 2015. december 15. 103.

kommunikációs terének kialakítását, sőt ezt az úgynevezett „nyugati típusú” tervezés alapvető „formai” ismérvének tartom, mindazonáltal szükséges ezt kiegészíteni a tervezés „tartalmi” lényegének meghatározásával. A tervezés tartalmi és formai körülhatárolásával tudjuk megkülönböztetni a tervezés formai, „adminisztratív-bürokratikus” oldalán felmerülő problémákat a tartalmi vagy lényegi problémáktól, amelyeket a tervezés „politikai-stratégiai” oldalán meghozott döntésekkel lehet csak megoldani. Ez segíthet bennünket abban, hogy a védelmet és annak tervezését a későbbiek folyamán elméletileg általánosabb szintre emeljük és nagyobb fogalmi integráló szerepet szánjunk neki.

Amint azt már jeleztük, a NATO-szakirodalom sok tekintetben nem ad állandósított elméletet, de még egységes megközelítést sem a védelmi tervezéshez. Ennek következtében a tervezésben használt fogalmak tartalmait, a tervezést mint cselekvés értelmezését nem tudjuk közös alapról megközelíteni, értelmezni és elemezni.

Ugyanakkor ahhoz, hogy megállapítsuk, hogyan működik a védelmi tervezés, miért úgy működik, és milyen hasonló és eltérő jegyeket figyelhetünk meg az egyes NATO-országok védelmi tervezésében, valamint hogy milyen kölcsönhatás van a nemzeti és a NATO védelmi tervezése között tartalmilag és eljárások tekintetében, szükséges felvázolnunk az elemzés értelmezési keretrendszerét, modelljét vagy annak hipotézisét.

Álláspontunk szerint a védelmi tervezés elemzéséhez szükséges a védelmi tervezés lényegét és általános elemeit megragadó modell kialakítása. Ehhez a védelmi tervezést „kritikai megközelítési modellként” újra kell építeni. A kritikai modell alapvetően a NATO és az alapító NATO-országok védelmi tervezésének általános elemein alapszik és meghatározóként kezeli a NATO és domináns tagországa, az Egyesült Államok védelmi tervezésének tartalmi és formai jegyeit.



2. ábra: A „nyugati” védelmi tervezés a politika diszkurzív tere

Forrás: a szerző szerkesztése

Értelmezési és megközelítési hipotézisünk szerint a védelmi tervezésnek két vetülete van: a „politikai-stratégiai” és az „adminisztratív-bürokratikus”. A védelmi tervezések (nemzeti és NATO-s) egyediségében, filozófiailag kifejezve „különösségében” felsejlő „általánost” három egyforma fontosságú és egymással kölcsönhatásban lévő sarokpontban véljük megragadni. A három sarokpont a „politikai célok”, a „katonai követelmények” és az „elérhető erőforrások”. Ezt történelmi analógiára „triumvir” szerkezetnek nevezzük. A „triumvir” szerkezet központi mozgatója a „döntés”. A „döntés”, amelyet minden sarokponton meg kell hozni, adja a rendszer dinamikáját. A sarokpontok által határolt „politikai-stratégiai” térben a döntések alakítják ki a stratégiát. A védelmi tervezés kritikai értelmezésében ezt nevezem a tervezés „hermeneutikai triumvirátusának”, amelyben a döntés szabad.

Ugyanakkor a védelmi tervezés triumvir szerkezetének a politikai-stratégain kívül van egy másik vetülete is. Ez a tervezés „adminisztratív-bürokratikus” vetülete. A sarokpontok megegyeznek, ugyanakkor a döntések már „szabályozott” térben történnek, és ebből a szempontból kevésbé vagy nem szabadok.

Ha a tervezés két oldalát a tervezési rendszer felől közelítem meg, akkor a következő kritikai rendszermegközelítést alkalmazhatjuk. A védelmi tervezési rendszer egyrészt a politika által vezérelt diszkurzív tér, amelynek két fő eleme van, a politikai diszkurzió, amely a stratégiai döntéseket és a stratégiát eredményezi, valamint az adminisztratív diszkurzió, amely a tervezésben mint bürokratikus folyamatban ölt testet. A tervezésben mint politikai és bürokratikus folyamatban a résztvevők (döntéshozók és tervezők) összehangolják a stratégiai iránynak megfelelő politikai célokat, a célok eléréséhez szükséges katonai szükségleteket az elérhető erőforrásokkal (védelmi tervezési triumvirátus). Másrészt a tervezési rendszer tartalmazza a védelemfejlesztési tervet mint adminisztratív lenyomatot, a terv végrehajtását mint transzformációs-adaptációs tevékenységet (gyakorlat) és az abból levonható rekurzív javaslatokat a rendszer elemeire.

A védelmi tervezés kritikai megközelítésében a tervezés a politika által vezérelt dialektikus, diszkurzív és rekurzív folyamat, amelynek középpontjában a biztonságpolitikai környezethez való alkalmazkodás mint transzformációs-adaptációs cél áll, és amelynek központi eleme a politikai döntés mint a „cselekvés szabadsága” és a stratégia mint a „változás iránya”. Ez az alkalmazkodás, a védelempolitikai célok, a katonai követelmények és a felhasználásra kijelölt erőforrások függvényében, azok történetiségében és térbeliségében valósul meg.

A tervezési rendszer feladata, hogy megragadja a védelmi intézményrendszer, és ezen belül a haderők stratégiai átalakításának politikai, katonai és erőforrás-szükségeit. A védelmi tervezési rendszernek térben és időben összhangot kell teremteni az átalakítás szükségletei között, hogy azok végrehajthatók legyenek. Arra a kérdésre kell választ adnia, hogy szükséges-e, és ha igen, mennyiben lehetséges az átalakítás az adott feltételek mellett.

Modellünk szerint a diszkurzív civil-katonai együttműködés a védelempolitikai célok meghatározásában, a haderő fenntartható modernizálása és a rendelkezésre álló erőforrások hatékony felhasználása jelentheti azt az alapkövetelményt, amely segítségével ezen országok védelmi intézményrendszerének és védelmi tervezési rendszerének fejlettsége lemérhető a 21. század elején.

Ha a fenti elméleti modellt a NATO védelmi tervezésére alkalmazzuk első megközelítésben, megállapíthatjuk, hogy a védelmi tervezés az a folyamat, amelyben a nemzeti stratégiai erőforrásokat és a szükséges katonai és nem katonai⁹ képességeket összhangba hozzuk a politika által elfogadott közös NATO-s politikai célokkal és katonai ambíciókkal. Mint korábban jeleztük, a NATO védelmi tervezése demokratikus, transzparens, diszkurzív kommunikációs teret biztosít a nemzeteknek, hogy a NATO politikai-stratégiai szintjén elfogadott célokhoz, illetve politikai és katonai ambíciószinthez szükséges fejlesztési célokat elfogadják, és azok nemzeti végrehajtásáról egymást tájékoztassák.

Az előzőek alapján a védelmi tervezési munka meghatározását a következőkben összegezhethetjük. Kritikai megközelítésben a védelmi tervezés a politika által vezérelt dialektikus diszkurzív és rekurzív folyamat, amely az államnak vagy államok szövetségének a biztonsági környezetben történt változásra való védelmi és biztonsági adaptációjára fókuszál az ehhez szükséges politikai célok, katonai képességek és erőforrásigények megfogalmazásával. A védelmi tervezési folyamat központi eleme a politikai döntés, amelyben megjelenik a politikai döntéshozók (a politika) cselekvési szabadsága és a stratégia, amely a védelmi intézményrendszer változási irányát jelöli ki. Ezen adaptáció a védelempolitikai célok, a katonai követelmények és az elérhető erőforrások történelmi és térbeli egymásra hatásában valósul meg.

Összefoglalva megállapítható, hogy a politika valamennyi védelmi tervezésnek, így a NATO védelmi tervezésének is központi eleme. A védelem mindig különös értéket hordoz és a politikai közösség (politeia) szervezettségének és hatékonyságának fokmérője. Ez a NATO-„politeia” esetében is így van. A védelem mint „NATO-közjó” biztosításából a Szövetség nem zárhat ki senkit. Mindenki számára hasznosnak kell lenni, annak ellenére, hogy nem mindenki ugyanannyival járul hozzá. Ez gerjeszti a Szövetség történetén végighúzódo tehermegosztási vitákat. A védelem mérete a veszélyeztetettség érzetéhez köthető, ugyanakkor ez az érzet országonként és régióként változó a NATO-n belül. A védelmi képességek előállítása a védelmi tervezés végső eredménye. Amint arra utaltunk, a védelmi tervezés nem rendelkezik pontos definícióval és több értelemben használja a NATO-szakirodalom. Az évek során a haderőtervezésből nőtt ki, és napjainkban már több tervezési szakterületet foglal magába. A NATO védelmi tervezői közössége a műveleti tervezést mint a védelmi tervezés antitézisének írja le, de a NATO a műveleti tervezést sem definiálja teljességében. A politika számára a védelemmel kapcsolatos tervezési feladatok egy tevékenységnek, a védelem előállításának oldalai. Felfogásunkban a védelem mint termék előállításának tervezési feladatait a következőképpen oszthatjuk fel. A meglévő védelmi képességek alkalmazásának tervezése a műveleti tervezés feladata. A védelmi tervezésen belül a haderőstruktúra rövid távú adaptálásának tervezését a haderőtervezés végzi (1–6 év), míg a védelmi struktúra hosszú távú átalakítását a védelmi képességek fejlesztésének tervezése fedi le húsz éves kitekintéssel.

⁹ NATO: *Comprehensive Approach Report*, PO(2010)0143-FINAL, paragraphs 12-15.; NATO: *Political Guidance on Ways to Improve NATO's involvement in Stabilisation and Reconstruction*, PO(2010)0140-FINAL, paragraphs 17 and 18; és NATO: *Political Guidance 2015*, PO(2015)0580.

4. A NATO védelmi tervezésének ontológiai alapja, a washingtoni szerződés

A NATO védelmi tervezésének ontológiai vagy más néven eredetalapja az *Észak-atlanti Szerződés* (Szerződés), amelyet 1949-ben Washingtonban írtak alá a szerződő felek. A Szerződés értékbeli és jogi normatív keretet biztosít a NATO politikai közösségének és a NATO védelmi tervezésének. Több mint hetven évvel az aláírása után a dokumentum nem veszített aktualitásából és erejéből. Ezért érdemes kiemelni, miben értenek egyet az országok, amikor aláírják a Szerződést. Az alapítók akkor és a csatlakozók napjainkban egyetértenek a „népeik szabadságának, közös örökségének és civilizációjának védelmében”, amely a „demokrácia, az egyéni szabadság és a törvények uralmának elvein alapszik”. Ezenkívül egyetértenek „intézményeik szabadságának” megerősítésében. Az alapítók akkor és az aláírók jelenleg meghatározzák a Szövetség elsődleges politikai célját, amely az „észak-atlanti térség stabilitásának és jólétének elősegítése”. A térség gazdasági prosperitásának elősegítését a Szerződés 2. cikkelye is megerősíti, mikor kimondja, hogy az aláírók kötelezik magukat, hogy megszüntetik az ellentéteket nemzetközi gazdaságpolitikájukban, és bátorítják a gazdasági együttműködést egymás közt. Ezért a célért az alapítók akkor és az aláírók jelenleg elhatározzák, hogy egyesítik erőfeszítéseiket a kollektív védelemért, a béke és a biztonság megőrzéséért. A kollektív védelem hitelességének és az elrettentés alapjainak megteremtése érdekében, a Szerződés 3. cikkelye szerint, az aláíró felek egyetértenek, hogy fenntartják és fejlesztik egyéni és kollektív védelmi erőiket önmaguk és egymás kölcsönös megsegítésére fegyveres támadás esetén. A szerződők a Szerződés 5. cikkelye szerint kifejezték és jelenleg is kifejezik hajlandóságukat, hogy az Európában vagy Észak-Amerikában egyiküket vagy többjüket ért fegyveres támadásra úgy tekintenek, mintha az mindannyijukat érte volna. Ha egy ilyen támadás megtörténne, akkor mindegyikük a megtámadott ország vagy országok szükséges mértékű megsegítésére siet, beleértve a fegyveres erő alkalmazását is, hogy visszaállítsák és fenntartsák az észak-atlanti térség biztonságát.¹⁰ A Szerződés 3. és 5. cikkelye a NATO védelmi tervezésének normatív alapja.

A Szerződés aláírásának idején, 1949-ben kevesen gondolták úgy, hogy a Szövetség a dokumentumban meghatározott tíz évnél tovább működik, alapozva az Egyesült Államok korábbi, meglehetősen rövid idejű elkötelezettségére Európa biztonságának irányában. A kevesek egyike volt Walter Lippmann, aki szerint a Szerződés érdekközösséget ismer el és jelent be, amely sokkal régebbi, mint a Szovjetunióval való konfliktus, és túléli azt. Megjegyzi, hogy a tagok komoly versenytársak voltak és maradtak, de ha a kérdés az élet vagy a halál, akkor tudják, hogy együtt maradnak állva vagy buknak el.¹¹ A Szerződés tartósnak bizonyult, mivel a politikai érdekközösség fennmaradt és jól szolgálta az észak-atlanti régió országainak gazdasági és politikai fejlődését. A Szövetség politikai-stratégiai küldetése, normatív követelményei és ontológiai alapja nem változott az évek folyamán. Ugyanakkor a politikai-stratégiai célok eléréséhez szükséges egyensúlyt a politikai célok, a katonai szükségletek és az elérhető erőforrások között

¹⁰ *The North Atlantic Treaty*. Washington DC, 1949. április 4.

¹¹ Walter Lippmann: *Atlantic Pact Will Entail, New Understanding*. *The Argus*, 1949. április 21. 2.

a folyamatos változásban lévő fenyegetettség miatt mindig újra kellett teremteni a Szövetség történetében. A világ gazdasági súlypontjának Ázsiába helyeződésével a politikai és katonai súlypontok is idehelyeződnek. A kérdés, hogy ebben a kialakulóban lévő makrokörnyezetben képes-e a NATO az előzőekben kifejtett alapvető küldetését betölteni?

4.1. A NATO védelmi tervezése és annak változása

A koncepcionális elméleti keretek és az ontológiai alap tárgyalása után vizsgáljuk meg a NATO védelmi tervezésének vázlatos történetét mint tervezési gyakorlatot és annak változását az időben. A tervezést három nagy szakaszra bontjuk: a hidegháborús védelmi tervezés, a hidegháború utáni védelmi tervezés és napjaink védelmi tervezésének kihívásai.

Az Egyesült Államok (USA) politikai és katonai stratégiái, valamint védelmi tervezése a NATO története során napjainkig meghatározó. Anthony King szerint a NATO nem más, mint az USA vezette „keretnemzeti” szövetség.¹² A NATO politikai és még inkább katonai egységének biztosítója az Egyesült Államok.

4.2. A NATO védelmi tervezése a hidegháború idején 1990-ig

Az 50-es évek NATO-s védelmi tervezését katonai stratégiai oldalról tartalmilag meghatározta a Szovjetunió hagyományos erők terén meglévő számbeli fölényének ellensúlyozására való törekvés. Ezt az ellensúlyt az Egyesült Államok nukleáris és stratégiai bombázóképesége, valamint a nukleáris fegyver elsődleges használatát nem kizáró politikai-katonai doktrínája jelentette. Ehhez társult még katonai oldalról a csapatok „előretolt védelmi” pozíciója a NATO határa mentén. Mindezek a politikai és katonai döntések a „tömeges megtorlás” NATO-stratégiában öltöttek testet az 50-es években. A következő évtizedben a tömeges megtorlás stratégiája merevnek bizonyult, és a Kennedy-adminisztráció védelmi minisztere, McNamara már 1961-ben, a kubai válság után jelezte, hogy a NATO katonai eszköztárát ki kellene egészíteni a flexibilis reagálást, a fokozatos eszkalálódást kezelő eszközökkel. Felhívta a figyelmet, hogy a kubai válság idején a NATO akkori doktrínájával ellentétben nem a nukleáris erő volt a „kard” és a hagyományos erő a „pajzs”, hanem a hagyományos katonai erő funkcionált kardként és a nukleáris erők biztosították a pajzsot. Ekkor ezt a politikai és katonai stratégiai fordulatot a NATO nem fogadta el a francia, angol és német ellenállás miatt. A „flexibilis reagálás” majd egy évtizeddel később, a Harmel-jelentés után, 1969-ben tudott a Szövetség hivatalos stratégiájává válni. A flexibilis reagálás stratégiája egészen a hidegháború végéig meghatározta a NATO politikai döntéseit.

¹² Anthony King: *The Transformation of Europe's Armed Forces. From the Rhine to Afghanistan*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011. 60.

Gazdasági stratégiai területen a NATO-országok gazdaságára az amerikai támogatással beinduló újjáépítés a jellemző, amely a hadiiparra is kiterjed. Ez utóbbi területen az amerikai fegyverek vásárlásához nyújtott amerikai pénzügyi támogatás meghatározó. Az európai NATO-országok gazdaságának katasztrofális helyzete korlátozta a katonai fejlesztéseket. A flexibilis reagálás stratégiáján belül a hagyományos erők felfegyverzésére nem volt elegendő erőforrás. A tehermegosztás kérdése a kezdeteknél, ahogy napjainkban is, dominálta a politikai vitákat. Már a NATO első stratégiai dokumentumaiban megtalálható az országokra lebontott arányos teherviselés követelménye. A NATO védelmi tervezésének célja az volt, hogy maximalizálja a haderők képességeit a minimálisan elégséges költségvetési, létszám- és anyagi ráfordításokkal.

A katonai stratégiai szinten a védelmi tervezés számára a legfontosabb az volt, hogy a Szövetség rendelkezett a politikai szinten elfogadott világos fenyegetés- és ellenségképpel. A védelem az előretolt hadrendeken alapult, amelyek védelmi zónái mint egy torta rétegei illeszkedtek egymáshoz. A NATO védelmi hadszínterét északról délre három nagy zónára osztották fel. Az elfogadott fenyegetés alapján a védelmi tervezés konkrét, jól körülhatárolható fenyegetettségen alapult. A tervezést folyamatosan meghatározták a Szovjetunió számbeli fölényének ellensúlyozására tett lépések. A mennyiségi elmaradás pótlására rendszeresen ambiciózus haderőfejlesztési célokat határoztak meg a védelmi miniszterek. Ezek a tervek gazdaságilag és politikailag is kivitelezhetetlenek voltak. A 60-as években a helyzet változott. A NATO-országok gazdasági fejlődése lehetővé tette a hagyományos erők gyorsabb fejlesztését és a politikai célokhoz jobban illeszkedő rugalmas reagálást lehetővé tevő katonai tervezést. A lényeg nem változott, a terveket rövid távra készítette a katonai vezetés és továbbra is a hadrendek voltak a fejlesztési szükségletek meghatározásának alapjai. A haderőtervezés a katonai fejlesztési célokat az előre kialakított, valós veszélyt figyelembe vevő művelti tervek végrehajtásra készítette.¹³

A NATO hidegháborús védelmi tervezését adminisztratív-bürokratikus oldalról megközelítve a következőket állapíthatjuk meg. A NATO megalakítása utáni kezdeti hónapokban a védelmi terveket csak amerikai, angol és francia katonákból álló törzs készítette. A kisebb országokat nem vonták be, csak később kaptak tájékoztatást azokról. A NATO állandó intézmény és parancsnoki rendszerének kialakulása után a tervezés is intézményesült és kiterjedt az összes NATO-országra és a felelősségi terület minden régiójára.¹⁴ A fejlesztési célok elosztásának alapja már akkor is az arányos teherviselésre való törekvés, valamint az észszerű nemzeti terhelés volt. A fejlesztéseknél a mennyiségi szemlélet volt az uralkodó. A tervezőrendszer hidegháborús végső formáját 1971-ben¹⁵ nyerte el, és az nem változott 1996-ig. A rendszernek három fő eleme volt, a „miniszteri irányelvek a tervezéshez”, a „haderőcélok” és a „védelmi áttekintés”. A miniszteri irányelvek

¹³ Gregory W. Pedlow: *The Evolution of NATO Strategy, 1949-1969*. In Gregory W. Pedlow (ed.): *NATO Strategy Documents 1949-1969*. Brussels, NATO Information Service, 1997. xvii.

¹⁴ Pedlow (1997): i. m. xii.

¹⁵ Defence Planning Committee: *Procedures for the NATO Defence Planning Review*. Report by the Defence Planning Committee in Permanent Session, DPC/D(71)10 (1971. május 19.).

és a haderőcélok hat évet fedtek le, és ezeket kétévente felülvizsgálták. A védelmi áttekintés vagy értékelés öt évet fedett le, és ezt évente hajtotta végre a szervezet.¹⁶

A 70-es évek végén a védelmi tervezés és a haderőtervezés kezdett elkülönülni. Az egyik oka ennek, hogy a NATO tervezői beemelték olyan tervezési területeket, amelyek korábban nemzeti felelősségbe tartoztak, és nem voltak részei a haderőtervezésnek. Ezek a területek a következők voltak: logisztikai tervezés, légvédelem és a vezetés, irányítás és kommunikáció tervezése. A hagyományos haderőtervezői időhorizontot, amely hat év volt, 1980-ban időlegesen kiterjesztették 15 évre, és további területeket vonatok be a tervezésbe, mint például a polgári válságkezelési tervezés.¹⁷ Azonban az új eljárás és időhorizont, az új javaslatok és koncepciók kidolgozása roppant munkaigényesnek bizonyult, és a hidegháború végével eltűnt a NATO védelmi tervezési rendszeréből.

Összefoglalva elmondhatjuk, hogy az Egyesült Államok vezette NATO teljesítette alaprendeltetését, kiegyensúlyozott biztonsági környezetet nyújtott az euroatlanti térség gazdasági fejlődéséhez. A térség kisebb visszaesések ellenére gazdasági és politikai területen is hatalmasat fejlődött, beleértve egyes déli NATO-országok politikai rendszerének demokratizálását. A hidegháború haderőtervezésére jellemző volt a stabil haderőstruktúra, amelyen belül a hagyományos erők fejlesztése területén jelentős eredmények születtek, annak ellenére, hogy a védelmi költségvetések kitűzött GDP-arányos 3%-os emelését nem sikerült elérni. A haderőtervezés eljárásai nem változtak 1971-től a hidegháború végéig, viszont egyre több tervezési területet kellett koordinálni, ami a szélesebb területet átfogó védelmi tervezés kiépülését alapozta meg.

4.3. A hidegháború utáni védelmi tervezés jellemző vonásai

A Szovjetunió összeomlása, az Egyesült Államok egyedüli globális vezető szerepe meghatározó volt a NATO alakulásának irányára. A 90-es évek egyik legnagyobb meglepetése a nemzetközi kapcsolatok elméletében és gyakorlatában az volt, hogy a NATO túlélte alapokának megszűnését. Az amerikai Bush-adminisztráció alatt megszületett az „új atlantizmus” politikája, amely a NATO új stratégiai dokumentumaiban is megjelent. A NATO számára új politikai és katonai feladatokat javasolt, többek között a regionális konfliktusokban való részvételt. A NATO előretolt védelmi rendszerének felszámolása és a multinacionális katonai alakulatok szervezése szintén a javaslatok között szerepelt.¹⁸ A szövetséges országok az új politikai irányvonalat a NATO új stratégiai koncepciójában foglalták össze.

¹⁶ A Report by the Military Committee to the Defence Planning Committee on Overall Strategic Concept for the Defence of the North Atlantic Treaty Organisation Area. MC 14/3 (Final), 16 January 1968. In Gregory W. Pedlow (ed.): *NATO Strategy Document 1949-1969*. Brussels, NATO Information Service, 1997. 345.

¹⁷ Defence Planning Committee: *Long Term Programme (LTDP) review of the LTDP procedures*. Report by the Defence Planning Committee in permanent Session, Document DPC/D(81)25 (1981. december 2.).

¹⁸ John W. Young – John Kent: *International Relations since 1945. A Global History*. 3rd Edition. Oxford, Oxford University Press, 2020. 494.

A NATO új stratégiai koncepciója, amelyet 1991-ben a NATO állam- és kormányfőinek római csúcstervezésén fogadtak el, új tartalmat adott és irányt szabott a szervezetnek és a védelmi tervezőknek is.¹⁹ A stratégiai koncepció kitágította a NATO védelmi és biztonsági horizontját. A biztonság tág megközelítése magában foglalta a politikai, gazdasági és más elemeket is a védelmi elemen kívül. Új megközelítésbe helyezte a NATO feladatrendszerét. A kollektív védelem megtartása mellett központi feladattá tette a válságkezelő műveletekben való részvételt, akár a NATO felelősségi területén kívül is, illetve az együttműködést, partnerséget, akár a volt ellenséges blokk országaival is. A stratégia IV. fejezete részletes iránymutatással szolgált a védelmi tervezőknek. Az egyik legfontosabb volt ezek közül, hogy az eddigi legnagyobb fenyegetés megszűnt, ugyanakkor ezt felváltotta egy sokkal szélesebb és sokszínűbb fenyegetéscsomag, amellyel a Szövetségnek az elkövetkező évtizedben szembe kell néznie. Ezeket a fenyegetéseket sokkal nehezebb előre jelezni és felkészülni rájuk. A dokumentum ezen túl meghatározta a Szövetség hadrendjének alapjait, a szövetséges haderők küldetését, a hagyományos és a nukleáris erők jellemzőit és fejlesztésének irányait. A 90-es évek a nyugati haderők leszerzésének időszaka lett. A nagy létszámú tömeghadseregeket a kisebb létszámú hivatásos haderők vették át. A haderők leszerzése minden haderőnemnél megfigyelhető, de leginkább a legnagyobb létszámokat igénylő szárazföldi haderőnemnél figyelhető meg. Az évtized folyamán megszűntek a Varsói Szerződés ellen készített átfogó védelmi tervek és az ezekből generált haderőszükségletek. A partnerségi politika támogatására a Szövetség létrehozta az Észak-atlanti Partnerségi Tanácsot és elindította a „Partnerség a békéért” programot.

A hidegháború végével a védelmi tervezés jelentős politikai tartalommal rendelkező kérdései, az arányos tehermegosztás, a kimeneti védelmi képességek mérése kiürült, a tervezési dokumentumok formai elemeivé vált. A védelmi tervezőknek újra kellett gondolni, hogy milyen és mennyi képességre van szükség az új biztonsági környezetben a lehetséges új műveletekhez. Figyelembe kellett venni a forradalmian új technológiák megjelenését, főleg a vezetés, az irányítás, a kommunikáció, a konzultáció és a felderítés területén. A védelmi költségvetések GDP-aránya, ha formailag nem is, de tartalmilag elveszítette követelményjellegét. A védelmi tervezők új NATO-haderőstruktúrát, új parancsnoki vezetési rendszert és új típusú műveleti tervezési eljárást dolgoztak ki. Ebben az időben a NATO nemzetközi szervezetében is változás történt, amely tükrözte a védelmi tervezés helyének változását. Az addigi védelmi tervezési és politikai főigazgatóságból védelmi tervezési és műveleti főigazgatóság lett. Ez utóbbi 2003-ban újból változott, és védelempolitikai és tervezési főigazgatóság lett, illetve megalakult az új különálló műveleti főigazgatóság. Ezeket az éveket a jelentős haderőcsökkentések mellett az előretolt védelmi zónában szolgáló szövetséges csapatok hazai területre történő visszavonása jellemezte. A hidegháború vége és az Egyesült Államok egyedüli szuperhatalmi pozíciója nem hozott „több békét” a NATO-nak. A NATO-haderők tényleges műveletekben vettek részt, ami kihatott a védelmi tervezésre is. Kezdetben a tervezői alapfeltevés

¹⁹ NATO: The Alliance's Strategic Concept (1991). *Towards the New Strategic Concept. A selection of background documents*. Brussels, NATO Public Diplomacy Division 1000, 2010. 21.

a válságkezelő műveletekkel kapcsolatban az volt, hogy azok a meglévő, igaz, erősen lecsökkentett katonai kapacitásokkal végrehajthatók. Sajnos a NATO-tervezés nem vette figyelembe azt a tényt, hogy kevés kivételtől eltekintve a NATO-országok haderőstruktúrája a területvédelemre volt optimalizálva, amelynek lényeges eleme volt a nemzeti infrastruktúrán alapuló támogatás. Emiatt még a kisebb csapattestek műveletbe helyezése is gondot jelentett a legtöbb országnak. Az erők telepíthetősége a védelmi tervezés központi követelménye lett. Az évtized folyamán a NATO-országok legtöbbje fölszámolta a haderőstruktúra területvédelmi és mozgósítási elemeit a kötelező katonai szolgálattal együtt. Kisebb, könnyebb és telepíthető haderőszervezet kialakítása vette kezdetét az országokban. A NATO védelmi tervezői, annak ellenére, hogy a kollektív védelem megmaradt mint a legnagyobb katonai kapacitást és képességet igénylő feladat, a mindennapokat meghatározó, válságkezelő műveletekre mint legvalószínűbb műveletekre terveztek. Mivel a NATO-nak nem volt elfogadott tényleges ellenségképe és a fenyegetések diverzifikáltak voltak, nem lehetett folytatni a fenyegetésen alapuló védelmi tervezést. Új tervezési paradigmát vezettek be a védelmi tervezés rendszerébe, a „képességalapú” tervezést, amely napjainkig tartó vitát generál a tervezői közösségen belül. Az új tervezési paradigma lényege, hogy a védelmi tervezőknek a haderőcélok kialakításánál nem szabad túlzottan technikaieszköz-specifikusnak lenni. A tervezői tapasztalat ugyanakkor azt mutatta, hogy az egységek száma, feltöltöttsége és fegyverzete maga reprezentál egy képességet.²⁰ Számunkra ebből az következik, hogy a tervezési gyakorlat során célszerűtlen szétválasztani az egymást fedő tervezési tevékenységeket. A jól meghatározható külső fenyegetés mint képességgeneráló erő eltűnése után a NATO-tervezés befelé fordult, és önmaga felől határozta meg, hogy mire legyen képes a szervezet. Ezt hívták NATO-ambíciószintnek. A 90-es évek közepétől napjainkig az ambíciószinthez kapcsolt elméleti műveleti forgatókönyvek határozzák meg a NATO telepíthető erőszükségletének minimális igényét. Ebben az időszakban a műveletekre való tervezés elválik a védelmi tervezéstől, mivel nem tudni, milyen műveletre kell terveznünk a jövőben. A folyó műveletek képességigényeit a haderő-generálás külön politikai jóváhagyáshoz kötött folyamata vezeti, míg a védelemtervezés a valós műveletek által informált, de a NATO ambíciószintjét támogató elméletileg lehetséges műveleteket használja a képességszükségletek meghatározásához.

A NATO 2010-es stratégiai koncepciója megerősítette az addigi két évtized politikai, védelemgazdasági és katonai gyakorlatát. Az Egyesült Államok 2003-as iraki inváziója jelentette az amerikai unipoláris világrend csúcspontját, amely megjelent a NATO stratégiai koncepciójában. A stratégia újraépítette a transzatlanti kapcsolatokat, amelyeket az iraki háború jelentősen megviselt. Megerősítette a felelősségi területen kívüli válságkezelő műveleteket mint a legvalószínűbb védelmi tervezési alapot. A 2008-as gazdasági válság újabb negatív hatással volt a védelmi költségvetésekre. A NATO védelmi tervezése az ambíciószint formális meghagyásával a kollektív védelemhez szükséges hadtestsztintű műveleti forgatókönyvek képességekvetelményeit nem tudta szétosztani a nemzetek között. A műveleti és védelmi tervek közötti távolság a tervezési és döntési

²⁰ Pfeiffer (2008): i. m. 117–118.

eljárásban növekedett. Folytatódott a NATO-haderők támadóképességeinek degradálódása. Ugyanakkor a 2008-as orosz beavatkozás Georgiában új biztonsági környezet kialakulását jelezte.

Összefoglalva megállapítható, hogy a NATO védelmi tervezésének politikai-stratégiai oldalát az Egyesült Államok vezette „atlantista” politika jellemezte. A NATO politikai és katonai szerepe nem csökkent, hanem nőtt. Folyamatos bővülése jelezte kiemelkedő szerepét Európa politikájának alakításában, és továbbra is támogatta az euroatlanti régió gazdasági fejlődését. A Szovjetunió és a Varsói Szerződés megszűnésével, sőt a NATO kiterjesztésével a haderőket, főleg azok szárazföldi elemeit leszervezték. Az így nyert úgynevezett „békeosztalékot” a nyugati NATO-országok szociális és társadalombiztosítási célokra, a „jóléti állam” megerősítésére, míg az újonnan csatlakozók nagyrészt a rendszerváltás támogatására használták fel. A politikai célok és katonai feladatok változása a hadrendek csökkenését hozta, amelyet tovább erősített a népesség csökkenése és elöregedése. A haderők leszervezése a védelmi költségvetések két évtizedes csökkenésének trendjét indította el. A sorozott haderőket felváltották az önkéntes hivatásos haderők, amelyeket a NATO felsősségi területétől több ezer km távolságban is telepíteni és alkalmazni lehetett.

A védelmi tervezés adminisztratív-bürokratikus oldalán a következő változást figyelhetjük meg. A dominánsan fenyegetésalapú védelmi tervezés rendszere folyamatosan átalakul dominánsan képességalapú tervezéssé. A védelmi tervezés narratívái a „kisebb” (a szárazföldnél a telepíthető dandár), könnyebb, sokkal mobilabb képességek kialakításának, az expedíciós gondolkodás és katonai kultúra szükségességének, valamint a századszintig lemenő interoperabilitásnak az igényei voltak. A haderőfejlesztés legnagyobb kihívása a diffúz, sokrétegű fenyegetettség miatt annak meghatározása volt, hogy „mire” és „mennyit” tervezzünk. A nemzetek a csökkentett hadrendekkel igyekeztek lefedni minden lehetséges „kihívást”, aminek következtében a moduláris többcélú platformok kora köszöntött be, a „mindenre jó” organikus gyengességével együtt. A védelmi tervezés időhorizontja kitolódott az előző négy, majd hat évről nyolc évre.

4.4. A NATO védelmi tervezése 2014 után – vissza a jövőbe?

A 2014-es orosz beavatkozást Ukrajna területén, a Krím félsziget elfoglalását fordulópontnak tartjuk a NATO biztonságpolitikai környezetének alakulásában. Az európai szociális jóléti állam ekkor ismerte fel, hogy az együttműködés Oroszországgal hiteles katonai erő nélkül nem meggyőző. Kínai terület- és fennhatóság-kiterjesztő katonai műveletei a dél-kínai tengeren és gazdasági és politikai befolyása Európára és a világra új ideológiai alapú biztonsági kihívást jelent a NATO számára. Új világrend körvonalazódik, amelyben visszatér a nagyhatalmi vetélkedés egy egyelőre plurális világrenden belül.

A politikai-stratégiai környezetet elemezve látható, hogy a megjelenő változások már régebben kezdődő trendek következményei. Az észak-atlanti biztonsági környezet elemzéséhez általában, de különös tekintettel a NATO védelmi tervezéséhez szükséges megvizsgálni azokat a fő trendeket, amelyek a biztonsági teret alakítják. A 21. század

nemzetközi viszonyait alakító fő trend a globalizáció, amely napjainkig összeköti a kapitalista piacokat, társadalmakat és kultúrákat. A világgazdaságban növekedést figyelhetünk meg, főleg a kereskedelem terén, és kevésbé a termelés területén. A kapitalista világpiac hagyományos szabályozó intézményeinek, a Világbanknak, a Nemzetközi Valutaalapnak és az Európai Uniónak a befolyása csökken. Az intézményekben alulreprezentáltak a kapitalista világpiac növekvő jelentőségű szereplői, köztük például Kína. A kapitalista világpiac gazdasági növekedést eredményez, de súlyos egyenlőtlenségeket teremt az emberek, a társadalmak és a régiók között világszerte. Függetlenül attól, hogy az egyenlőtlenség abszolút vagy relatív, a gazdasági, politikai és katonai biztonságérzetet negatívan befolyásolja. Míg Európa legnagyobb problémája a csökkenő munkaerő, egyértelmű kihatással a haderők létszámára, addig máshol a fiatal munkanélküliek számának növekedése okoz társadalmi problémát. A globalizáció válasza a kihívásra a migráció, valamint az ideológiai radikalizálódás. Az Egyesült Államok vezető szerepe megmaradt az átalakuló világrendben, az amerikai haderő és fegyverzet még mindig dominálja a hadszíntereket, köszönhetően a kiemelkedően magas védelmi költségvetésnek és a haderő háborús tapasztalatainak. Amerika kihívói, Kína és Oroszország, tanultak az amerikai tapasztalatokból, fejlesztik katonai képességeiket, csökkentve az Egyesült Államok katonai autonómiáját. Az USA gazdasági befolyása megmaradt, de már nem domináns. A COVID-19-világjárvány felhívta a figyelmet az ellátási lánc egyes elemeinek gyengeségére, de véleményünk szerint nem változtatta meg a globalizáció trendjét. Új szabályok kialakulása várható a világpiacon, amelyet egyre inkább meghatároz a bipoláris kínai–amerikai verseny. Az európai NATO-országok kiegészíthetik az amerikai katonai erőt gazdasági és politikai támogatással, és erre az Egyesült Államoknak szüksége is lesz. A NATO azonban egyelőre messze van a közös politika kialakításától ebben a kérdésben.

A Szövetség az előzőekben jellemzett megváltozott politikai, gazdasági, társadalmi és biztonsági környezetben lépéskényszerben van relevanciájának megőrzése érdekében. A jelenleg folyó új NATO-stratégia kidolgozása rendkívül időszerű, de eredménye nem garantált. Az európai fenyegetettségperspektívában jelentős eltérések vannak a különféle veszélyek értékelésében. Ezek közé tartozik Oroszország és Kína megítélése és kezelése, a nukleáris képességek megerősítése és kiterjesztése, a hagyományos erők támadó jellegének növelése a hozzá kapcsolódó védelmi költségvetések növelésének igényével.

A politikai-stratégiai oldalon nagy kérdés, hogy az Egyesült Államok képes-e világos iránymutatást adni arra, hogy mit akar a NATO-val, hogyan akarja újraépíteni a transzatlanti munkamegosztást. Mennyire engedi meg az európai NATO-országoknak a különutas orosz és kínai politikát? A NATO védelmi tervezése is új iránymutatásra vár a kialakítás alatt lévő NATO-stratégiától, hogy 2023-ra megfogalmazza az új védelmi tervezési kör indításához szükséges politikai iránymutatást. A kérdések között van, hogy a védelmi tervezés menyiben emelje be az orosz elrettentéshez és a kínai feltartóztatáshoz szükséges képességigények megfogalmazását, beleértve a nukleáris képességeket is. Úgyszintén világos politikai kereteket kell szabni és eszkalációs iránymutatást szükséges adni arra is, hogy a NATO hogyan kezelje a digitális kor kihívásait. Milyen eszkalációs fokozatokat rendeljen a kibertámadásokhoz és a hibrid befolyásolási műveletekhez, azon a nagyon lényeges elemen túl, hogy felvette védelmi tervezési területnek,

és kiterjesztette az 5. cikkelyt a kiber- és az űrhadszintre is? Hogyan vegye számításba a védelmi tervező az országok polgári védelmi felkészültségének növelését a komplex fenyegetettség közepette? A védelmi tervezés adhat-e fejlesztési célokat a szállítási, energetikai és kommunikációs infrastruktúra fejlesztésére. Mit jelent az egész kormányzat és az egész társadalom felkészültségének és ellenálló képességének növelése? Ezek azok a kérdések a politikai-stratégiai oldalon, amelyeket a Szövetségnek meg kell válaszolni, és legfőképpen, amelyekben döntést kell hozni.

A gazdasági, pénzügyi terület értékeléséhez vissza kell térni a washingtoni szerződésben megfogalmazott szövetségi célhoz, az euroatlanti térség gazdasági prosperitásának biztosításához. A cél teljesült, az európai és amerikai NATO-országok együttes gazdasági teljesítménye és innovációs teljesítőképessége messze megelőzi a NATO potenciális ellenfeleinek teljesítményét. Ennek fenntartására a Szövetségnek új iránymutatást kell kidolgozni, beleértve a technikai fejlődéshez kötődő világszabvány-dominancia megőrzésére való törekvést. Ehhez járult hozzá a legutóbbi NATO-csúcsértekezlet a NATO Innovációs Alap létrehozásával és a közös finanszírozású projektek 2023-tól való kiterjesztésének lehetőségével. A tehermegosztás központi kérdéssé vált, és a védelmi költségvetések 2%-os GDP-aránya meghatározó az országok NATO-elkötelezettségének mérésében. A védelmi tervezés adminisztratív-bürokratikus oldalán a mérőszámokat ki lehet egészíteni, a 2%-osok klubjának növekedését pozitívan kell megítélni, a tény, hogy a jelentős GDP-vel rendelkező Németország nem teljesíti a 2%-ot, nem lehet ignorálni, mert ez meghatározó a NATO számára. Szükséges kiemelni, hogy a védelmi költségvetések növelésével hosszú évtizedek után megindult a „NATO-kelet”, a volt Varsói Szerződés haderőinek modernizálása. Itt hozzá kell tenni, hogy az elhalasztott fejlesztések évtizedek alatt felhalmozott modernizációs igénye meghaladja ezen országoknál a védelmi költségvetések 2%-os NATO-követelményét.

Katonai-stratégiai területen kijelenthető, hogy a NATO európai országai megmaradtak az amerikai haderő kiegészítő segédcsapatainak.²¹ A 2014-es ukrajnai orosz beavatkozás, az európai határok megváltoztatásának lehetősége visszakényszerítette a NATO-t alaprendeltetéséhez, az európai terület védelméhez. A védelmi tervezésnek fel kell készülni, hogy eddigi képességfejlesztési paradigmáját, amely kizárólagosan a stratégiai távolságba történő telepíthetőségre, az „expedíciós” képességekre koncentrált, kiegészítse a NATO-határ mellett lévő nemzeti honvédelmi erők figyelembevételével. A NATO a műveleti tervezésen belül, egyelőre rotációs alapon kihelyezett csapatokkal, megerősítette az északkeleti és a délkeleti stratégiai irányt. A NATO műveleti tervezése az európai határok védelmére beemelte a nemzeti és a növekvő multinacionális parancsnokságokat is a NATO védelmi hadrendjébe. Az orosz destabilizáló tevékenység ellensúlyozására szükséges, hogy a NATO katonai infrastruktúrája kelet felé mozogjon. Az előretolt jelenlét egyre inkább a hidegháború idejére jellemző előretolt védelmi hadrendekbe megy át. A védelmi tervezésnek ezen átalakulások lekövetésére és tervezési alapként való beemelésére politikai felhatalmazást szükséges adni. A védelmi tervezés 2017-től igyekezett reagálni az orosz katonai fenyegetésre a NATO támadóképességeinek

²¹ Michael Howard: *War in European History*. Oxford, Oxford University Press, 2009. 136.

megerősítésével. Ugyanakkor a probléma az, hogy egyelőre a NATO hagyományos eszközökkel és módon reagált az orosz nem hagyományos (hibrid) fenyegetésre. Ebbe beleértendő a kibertámadás, a dezinformáció, a választási befolyásolási kampány és a katonai erőfitogtatás a NATO északi és déli szárnyán. A NATO fő kérdése az, hogy hogyan tud megmaradni hiteles kollektív védelmi szervezetnek akkor, amikor a fenyegetések a katonai és civil területen fedik egymást.

Adminisztratív-bürokratikus oldalon a NATO tervezési rendszerének megújítása csak a fenti politikai-stratégiai térben meghozott döntések után lehetséges. Ilyen döntés függvényében lehet a védelmi tervezést közelebb vinni a NATO készenléti erőinek feltöltéséhez, illetve a védelmi hadrendek kialakításához. Ennek megfelelően az átfogó és regionális műveleti tervek követelményei bekerülhetnek a védelmi tervezés fejlesztési céljai közé, és így közelebb juthat a műveleti és a védelmi tervezés egymáshoz. Úgyszintén döntés szükséges a támadó kiberképességek, az ürbe telepített védelmi platformok, illetve a nukleáris képességek tervezésbe történő beemeléséről. Politikai konszenzus hiányában ezek egyelőre kimaradtak a védelmi tervezésből. Észak-Amerika védelméhez történő hozzájárulást is számításba lehet venni a tervezés során. Ezt a feladatot az Egyesült Államok Kanadával közösen bilaterális alapon látja el. A jelenlegi politikai dokumentumok alapján a védelmi tervezőknek a 360 fokos védelemre kell tervezni, és minden lehetséges fenyegetésre. Ez költséges és fenntarthatatlan fejlesztési követelményeket támaszt a nemzetekkel szemben, és hosszabb távon kikezdi a NATO védelmi tervezésének hitelességét. Politikai döntés szükséges, hogy mire ne tervezzen, mit részesítsen előnyben a NATO védelmi tervezése. A védelmi tervezés az adminisztratív-bürokratikus térben nem dönthet szabadon, tevékenysége konszenzusos politikai döntésekhez kötött.

Összefoglalás – Valóban visszatér a hidegháborús védelmi tervezés?

Tanulmányunk egyik kérdése volt, amelyet címünk is jelzett, hogy mennyiben térnek vissza a NATO-politikába általában, de különösen a védelmi tervezésbe a hidegháborúra jellemző katonai és politikai megoldások. A NATO-politika és a védelmi tervezés rövid történeti és térbeni áttekintése után kijelenthetjük, hogy ez nem következhet be, mert a tervezés és a kollektív védelmi szervezet elvesztheti hitelességét. A biztonsági környezetben jelenleg domináns „hibrid” fenyegetéseket a hidegháborúra jellemző hagyományos, csak katonai reakálás útján kezelni és azokra tervezni nem lehet. A NATO hiteles elrettentő és védelmi képességének visszaállításához új politikai keretekre és döntésekre van szükség. Ebben a tekintetben a kidolgozás alatt álló új NATO 2030 stratégiai koncepció meghatározó lehet.

A NATO védelmi tervezésének elemzéséhez ajánlott elméleti modell véleményünk szerint jól szolgálhat további védelmi tervezési kutatások vázaként. A védelmi tervezés történeti áttekintése megerősítette, hogy a tervezés elemzéséhez el kell választani a tervezés politikai terét az adminisztratív tértől, azok kölcsönhatásai ellenére. Látható, hogy a védelmi tervezés a védelmi intézményrendszer adaptációját van hivatva támogatni az új fenyegetésekkel szemben. Ezek a fenyegetésképzetek azonban történetiségükben

és térbeliségükben is változók. A NATO-ban mint multiperspektívájú politikai térben konszenzusra jutni harminc országnak a fenyegetéseket és a rájuk való NATO-reagálást illetően nagyon nehéz. Ehhez a múltban és a jelenben is szükség van az Egyesült Államok mint a NATO-ban domináns nemzeti szuverenitás világos iránymutatására. Ez utóbbi sajnos még várat magára. Jelenleg az USA-nak nincs stratégiája a NATO-val kapcsolatban. Emiatt van az, hogy egyes országok a Szövetségen kívül és belül is kikezdi a szervezet hitelességét. Modellünk jól szemlélteti és tervezéstörténeti áttekintésünk is alátámasztja, hogy nemzeti és NATO-vonatkozásban is a védelmi tervezés kulcseleme a „döntés”. Ezt minden sarokponton (politika, gazdaság, haderő) meg kell hozni. A védelmi tervezés politikai-stratégiai terében döntési szabadság van, míg az adminisztratív-bürokratikus térben a döntési jog korlátozott. Tanulmányunkban felvázoltuk azokat a döntéseket, amelyeket a NATO hiteles elrettentési és védelmi képessége érdekében meg kell hozni. A NATO védelmi tervezésének ontológiai alapja a washingtoni szerződés, amely demokratikus, transzparens védelmi tervezési intézményrendszert követel meg a NATO-tól. A NATO védelmi tervezési rendszere diszkurzív teret biztosít a harminc tagországnak védelemmel kapcsolatos fejlesztési elképzeléseik és lehetőségeik bemutatására. A „konszenzus mínusz egy” döntési eljárás lehetőséget ad az országoknak, hogy az egyes nemzetek nemzeti szuverenitását és döntését tiszteletben tartva indirekten nyomást gyakoroljon a kollektív védelmi igények figyelembevételére. Itt szintén meghatározó az Egyesült Államok szerepe. A védelmi tervezés ilyen demokratikus, transzparens és konszenzusos folyamatában a döntések lassan érnek be. Ehhez tudnak lökést adni a NATO-stratégiák, a legmagasabb szinten elfogadott politikai keretek kialakításával.

Az elmúlt évtizedekben hozzászoktunk és természetesnek vesszük a demokrácia, az egyéni szabadság és a törvények uralmának elvein alapuló észak-atlanti védelmi szövetség szuperioritását. De a demokráciák felsőbbrendűségét és túlélését nem szabad adottnak venni. A történelem bizonyította, hogy a demokráciák vereséget szenvedhetnek, mint ahogy a demokratikus Athén vezette déloszi szövetség is vereséget szenvedett. Nem szabad elfeledni, hogy egy védelmi szövetség, így a NATO sikeréért is mindig tenni kell, sőt gyakran áldozatot is kell hozni.

Felhasznált irodalom

- A Report by the Military Committee to the Defence Planning Committee on Overall Strategic Concept for the Defence of the North Atlantic Treaty Organisation Area. MC 14/3 (Final), 16 January 1968. In Gregory W. Pedlow (ed.): *NATO Strategy Documents 1949-1969*. Brussels, NATO Information Service, 1997.
- Defence Planning Committee: *Procedures for the NATO Defence Planning Review*. Report by the Defence Planning Committee in Permanent Session, DPC/D(71)10 (1971. május 19.).
- Defence Planning Committee: *Long Term Programme (LTDP) review of the LTDP procedures*. Report by the Defence Planning Committee in permanent Session, Document DPC/D(81)25 (1981. december 2.).
- Howard, Michael: *War in European History*. Oxford, Oxford University Press, 2009.

- King, Anthony: *The Transformation of Europe's Armed Forces. From the Rhine to Afghanistan*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011.
- Lippmann, Walter: Atlantic Pact Will Entail, New Understanding. *The Argus*, 1949. április 21.
- Pedlow, Gregory W.: The Evolution of NATO Strategy 1949-1969. In Gregory W. Pedlow (ed.): *NATO Strategy Documents 1949-1969*. Brussels, NATO Information Service, 1997.
- Pfeiffer, Holger: Defence and Force Planning in Historical Perspective: NATO as Case Study. *Baltic Security and Defence Review*, 10. (2008). 117–118.
- The Alliance's Strategic Concept (1991). *Towards the New Strategic Concept. A selection of background documents*. Brussels, NATO Public Diplomacy Division 1000, 2010. 21–33.
- NATO: *Comprehensive Approach Report*, PO(2010)0143-FINAL.
- NATO: *Defence Planning Process*, PO(2016)0655 (INV).
- NATO: *Opening remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the North Atlantic Council meeting at the level of Defence Ministers (2020. október 23.)*.
- NATO: *Political Guidance 2015*, PO(2015)0580.
- NATO: *Political Guidance on Ways to Improve NATO's involvement in Stabilisation and Reconstruction*, PO(2010)0140-FINAL.
- NATO Public Diplomacy Division: *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2021)*. Press Release, Communique PR/CP(2021)094.
- NATO Standardisation Office: *AAP-39 NATO Handbook of Land Operations Terminology*. Edition B; Version 1. 2015. december 15.
- The North Atlantic Treaty*. Washington DC, 1949. április 4. Online: www.nato.int/cps/en/natohq/topics_89597.htm
- Young, John W. – John Kent: *International Relations since 1945. A Global History*. 3rd Edition. Oxford, Oxford University Press, 2020.