

**„Animus in consulendo liber?” –
A konszenzus határain innen és túl**

“Animus in consulendo liber?” –
From Here and Beyond the Boundaries of Consensus

MAROSFI GÁBOR

KKI-elemzések

A Külügyi és Külgazdasági Intézet időszeri kiadványa

Kiadó:

Külügyi és Külgazdasági Intézet

Lektorálta:

Stepper Péter

Szöveggondozás:

T-Kontakt Kft.

Tördelés:

Lévárt Tamás

A kiadó elérhetősége:

H-1016 Budapest, Bérc utca 13-15.

Tel.: + 36 1 279-5700

E-mail: info@ifat.hu

<http://kki.hu>

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

© Marosfi Gábor, 2022.

© Külügyi és Külgazdasági Intézet, 2022.

ISSN 2416-0148

<https://doi.org/10.47683/KKIElemzesek.KE-2022.45>



Összefoglalás: A NATO napi működésében rutinszerűnek tekinthető a tagállami érdekek ütközése. A belső konfliktusok megelőzése és hatékony kezelése-megoldása a folyamatos politikai konzultáció, a konszenzusépítés feladata. A hatékony konzultáció kulcsfontosságú tényező a Szövetség evolúciójában és fennmaradásában. A cikk röviden áttekinti a NATO-n belüli politikai konzultáció történetét, az intézményi evolúció mellett néhány példán keresztül megvizsgálva a konszenzusépítést és döntéshozatalt érintő kérdések összefüggéseit és történelmi előzményeit.

Kulcsszavak: NATO, döntéshozatal, transzatlanti politika

Abstract: *Disagreements and conflicts of national interests are natural phenomena of NATO's daily operation. Continuous political consultation and consensus-building among member states also serve the timely prevention, and when necessary, the swift resolution of these conflicts. Efficient consultation has proved to be indispensable for the survival and transformation of the Alliance. This article attempts to provide a short overview of the institutional origins and history of political consultation through some examples, while also examining the relationship between consensus-building and decision-making.*

Keywords: NATO, decision-making, transatlantic politics

BEVEZETÉS

A 2022. júniusi madridi NATO-csúcstalálkozó egyik legfontosabb eredménye Finnország és Svédország meghívása volt a csatlakozásra. A két ország NATO-tagsági kérelmével kapcsolatos, nagy nyilvánosságot kapott török fenntartások apropóján érdemes röviden áttekinteni a Szövetségen belüli politikai konzultáció történetét, a tagállami érdekérvényesítés határait, továbbá a konszenzusépítést és döntéshozatalt érintő kérdések szélesebb összefüggéseit, történelmi előzményeit.

A NATO történetében és napi működésében sem kivételes eset a tagállami érdekek ütközése – ez a nemzetközi kapcsolatok természetéből fakadó, mindennapos jelenség. Az egyet nem értés és a belső konfliktusok kezelése – lehetőleg megelőzése – a folyamatos politikai konzultáció, a konszenzusépítés feladata. A közvélemény számára általában ennek hiányos működése folytán vagy az ügy feloldhatatlansága miatt válnak érzékelhetővé a tagállami ellentétek, a „válságban a NATO” és „vétó” kifejezések kíséretében.

Magyarország a kilencvenes évek közepe óta követheti egyre közelebről – előbb partnerországgként, majd meghívottként és végül tagállamként – a NATO-n belüli folyamatokat. Hazánk szövetségesként aktív részese a konszenzusépítésnek és a döntéseknek. A magyar tagság eddigi története egybeesik a

NATO történetének egyik legturbulensebb időszakával. A közel három évtized tapasztalatai számos tanulsággal szolgáltak a politikai döntéshozatallal, a nemzeti érdekek érvényesítésével, azaz a konszenzusépítés gyakorlati folyamatával kapcsolatban.

A konszenzusépítés nem automatikusan „sikerre ítélt folyamat”; eredménye még a vezető tagállamok szempontjából sem minden esetben vehető biztosra. A jelentős nyomásgyakorlással keresztülvitt, kellő konzultáció nélkül meghozott közös döntések a (vélt vagy valós) rövid távú előnyökért cserébe gyakran hosszabb távú politikai károkhoz vezethetnek. Ennek közelmúltbeli példája a 2020. februári amerikai–tálib egyezményt követő helyzet, majd a kaotikus augusztusi kivonulás.

A konzultáció alaposságát, a mögötte rejlő közös elszántságot és „erőt” a döntések közös és tartós végrehajtása jelzi: ide sorolható többek között – minden ellentmondásával együtt – a 2003–2020 közötti afganisztáni szerepvállalás, a terrorizmus elleni küzdelem, a bővítési politika, valamint a kollektív elrettentés és védelem megerősítésével kapcsolatban 2014 óta hozott döntések következetes végrehajtása, ideértve a tagállami védelmi költségvetések – zökkenőkkel tarkított, de trendjében megvalósuló – emelését is.

A konszenzuskényszer nem csupán a vezető tagállamok számára eszköz: kisebb tagállamok is sikeresen élhetnek vele egyedül vagy akár csoportosan is. A hagyományos leszerelési és nukleáris fegyverzetkorlátozási kérdésekben évtizedekig megvalósuló konstruktív egyeztetési folyamat – amelyben a nyugat-európai szövetségesek gyakran súlyukon felül voltak képesek befolyásolni az amerikai álláspontot – kevésbé látványos.

A cikk célja a NATO-n belüli politikai konzultáció történetének rövid áttekintése, az intézményi evolúció mellett megvizsgálva a konszenzusépítést és döntéshozatalt érintő kérdések szélesebb összefüggéseit és történelmi előzményeit. Az intézménytörténethez a főtitkári periódusok nyújtanak hasznos támpontot, rámutatva egyúttal a funkció más nemzetközi szervezetekhez képest eltérő jellegére.

Az érdemi, hatékony és gyors konszenzusépítés, illetve döntéshozatal és végrehajtás egyre fontosabb tényezővé válik nem csupán a NATO, hanem az európai biztonság szempontjából is, különösen az ukrajnai háború által előidézett helyzetben. A konzultáció és közös döntéshozatal jelentősége nem csupán a tagállamok előtt ismert, amelyet jeleznek a konzultáció lassítását és bénítását, az egység bomlasztását célzó (a hibrid hadviselés részét képező) ellenérdekelt erőfeszítések is.

A NATO története részben intézményi válságok története. A konszenzusépítés sikeressége és hatékonysága finoman szólva sem mutat egyenletes teljesítményt. A szövetség azonban gyakran a legextrémebb világpolitikai körülmények között bizonyult alkalmasnak a változtatásra – ebben bízni azonban önelégültség lenne. Az elmúlt hetven év lehetővé teszi bizonyos törvényszerűségek azonosítását. Alábbi elemzésünkkel erre teszünk kísérletet.



A „KONSZENZUSGYÁR” SZÜLETÉSE1

A NATO közismerten a konszenzusos döntéshozatal elvére épülő nemzetközi szervezet. Érdekes módon a közös, egyhangú döntéshozatal elvét a NATO-t létrehozó washingtoni szerződés nem külön, hanem a további bővítéssel kapcsolatos [10. cikkébe](#) ágyazva tartalmazza, amely szerint „A Felek egyhangú meg egyezéssel [saját kiemelés] a Szerződéshez való csatlakozásra hívhatnak meg minden más európai államot...”

A NATO létrehozásakor az alapító tagok minden bizonnyal azért nem tartották szükségesnek a konszenzuselv külön rögzítését, mivel a napi szintű konzultáció és döntéshozatal szükségessége ekkor még fel sem merült. A konzultációval kapcsolatos [4. cikk](#) alapvetően az alkalmi, konkrét fenyegetéshez kötött, alapvetően rendkívüli tanácskozás lehetőségét vázolta fel: „A Felek tanácskozni fognak egymással valahányszor bármelyikük véleménye szerint a Felek egyikének területi épségét, politikai függetlenségét vagy biztonságát veszély fenyegeti.”

Miként fejlődött ki mindebből a napi szintű konzultáció és annak háttérét nyújtó struktúra? A kérdéshez érdemes röviden áttekinteni a NATO intézménytörténetét.

Az alapvető katonai struktúrák felállítása (Military Committee – Katonai Bizottság, Standing Group – Állandó Csoport, Defense Committee – Védelmi Bizottság) gyakorlatilag a washingtoni szerződés tagállami ratifikációjával párhuzamosan megkezdődött, és 1949 végéig le is zárult. Ezt követően mindössze két évvel megkezdődött a Szövetség civil struktúráinak kiépülése. Az 1952 elején Lisszabonban tartott külügyminiszteri találkozó döntött – egyebek mellett – a főtitkári poszt, az állandó képviselőket tömörítő, folyamatosan összehívható nagykövetségi szintű tanács, valamint a tevékenységüket napi szinten támogató civil struktúra felállításáról, párizsi székhellyel. A nemzeti delegációk és a létrejövő *Nemzetközi Titkárság* (IS) néhány hónappal később foglalhatta el irodáit a párizsi Palais de Chaillot épületében.

Lord Ismay, a NATO első főtitkára (1952–1957) a NATO struktúrájának felépítéséhez gyakorlatilag szabad kezet kapott, lévén minderről a [washingtoni szerződés](#) 9. cikke rendkívül szűkszavúan rendelkezett: „A Felek ezennel egy tanácsot állítanak fel.(...) A tanács létrehozza a szükséges segédszerveket...” Így saját tapasztalatai és (nem meglepő módon) a brit közigazgatási mintát követve szervezte meg a bizottsági kereteket, illetve fektette le a szervezeti kultúrát napjainkig meghatározó működési elveket. Ezek közül máig érvényesül az informalitás jelentősége a döntéshozatalban, továbbá a mindenre kiterjedő részletes szabályok helyett a „szokásjog” és a precedensek követése.

Az első főtitkár kiemelt hangsúlyt fektetett a szakmai tudásra, a nemzetközi köztisztviselői pártatlanság elvére, a tagállamok reprezentatív képviselőire, továbbá meghatározó szerepet játszott – a szintén napjainkig ható – NATO közösségi szellem (esprit de corps) [megteremtésében](#) is. A főtitkár személyiségének, konszenzusépítő képességének fontossága már ekkor nyilvánvaló volt.

1 Wesley Clark amerikai tábornoknak, korábbi SACEUR-nek (1997–2000) tulajdonított mondás.

A politikai konzultációval kapcsolatban eltérő tagállami megközelítésekkel, a politikai kohézió és szervezeti funkciók összefüggésével Lord Ismay is szembeállt: az „ülésezés” tartalmilag nem azonos a konzultációval, az érdemi politikai eszmecserevel. Az 1956-os szuezi válság belső megosztottságát követően a „Három bölcs” [jelentésében](#) számos javaslatot tett a Nemzetközi Titkárság szervezeti megerősítésére és továbbfejlesztésére a tagállamok közötti kohézió javítása érdekében. Mindez a NATO civil struktúrájának további fejlődésében is leképeződött. Részben az 1956-os magyar forradalom és szabadságharc következményeinek elemzésére jött létre a napi konzultáció funkcióját évtizedekig – a Rasmussen főtitkár alatti reformokig – ellátó Politikai Bizottság (*Political Committee*).

A konzultációval kapcsolatos – máig tetten érhető – koncepcionális ellentét már ekkor megjelent a tagállami álláspontokban. A pragmatikus (elsősorban) angolszász irányvonal szerint a „konzultáció a józan ész határain belül”² szükséges: azaz csak amikor és amiről feltétlenül szükséges, és ami közvetlen döntéshez és cselekvéshez vezet. A „kontinentális megközelítés” ezzel szemben a konzultáció „önérték” jellegét hangsúlyozza: a folyamatos politikai eszmecsere alapvető a problémák időben történő azonosításához és rendezéséhez.

A koncepcionális ellentét a második főtitkár, a belga Paul-Henri Spaak (1957–1961) főtitkársága alatt kiélesedett. Spaak mély meggyőződése volt az őszinte eszmecsere szükségessége: az Észak-atlanti Tanács 1959 óta máig használt (és cikkünkhöz kölcsönzött) mottóját – [Animus in consulendo liber](#) – is az ő személyes kezdeményezésére fogadták el a tagállamok.

A harmadik főtitkár, a holland Dirk U. Stikker (1961–1964) elődjeitől jelentősen eltérő, távolságtartó és túlzottan „tranzakcionálisnak” tartott stílusa a NATO szervezeti fejlődésében a formális tanácsi konzultáció visszaszorulását és a heti informális döntéselőkészítő nagykövetségi fórum (ebéd) megszületését eredményezte, amely tradícióként napjainkig él.

A francia elnök által túlságosan „atlantistának” tartott Stikker lemond(at)ását követően az olasz Manlio Brosiának (1964–1971) kellett leveleznie a NATO történetének legnagyobb válságát, Franciaország visszavonulását a katonai struktúrából, és ennek következményeként a Szövetség központjának Párizsból Brüsszelbe költözését. A francia távozási szándékig fel sem merült, hogy a NATO mesterségesen „kettéválasztható” lenne politikai és katonai struktúrára, valamint e szerinti tagállami részvételre. Miután de Gaulle [levele](#) Johnson elnöknek egyértelművé tette, hogy Franciaország továbbra is érvényesnek tekintti 5. cikkéből fakadó kötelezettségét, és „csupán” nemzeti szuverenitását kívánja visszanyerni a lépéssel, logikusnak tűnt a Szövetség „nem katonai” dimenziójának megerősítése. A válságra a Szövetség a [Harmel-jelentés](#) elkészítésével reagált, amely fő javaslatként a politikai konzultáció fontosságát helyezte előtérbe, egyúttal jelentős lökést adott az ezt szolgáló struktúra intézményi kiépülésének.

2 A kifejezést – anekdotikusan – J. F. Dulles amerikai külügyminiszternek (1953–1959) tulajdonítják.



A rekordidő alatt felépített „ideiglenes” brüsszeli székház (amely végül ötvenegy évig volt használatban) tervezésekor már figyelembe vette a másfél évtized alatt megnövekedett civil és katonai struktúra, az ülésező – ekkor már nagyságrendileg közel százra tehető – *ad hoc* bizottságok³ igényeit. Ekkor vált sajátos gyakorlattá, hogy a létrejövő (al)bizottságok feladatuk végeztével nem szűntek meg, csak „tetszhalott” állapotba merevedtek.

A hetvenes és a korai nyolcvanas évek, a „leválthatatlan” holland Joseph Luns (1971–1984) páratlanul hosszú főtitkári periódusa a struktúra [megme-revedését](#), a „[Parkinson törvényében](#)” leírt bürokratikus fejlődés beigazolódását mutatta. Ez a tendencia a hidegháború utolsó éveiben – részben a brit Lord Carrington (1984–1988), részben a német Manfred Wörner (1988–1994) főtitkársága alatt – sem változott érdemben.

A hetvenes és a nyolcvanas évtized is bővelkedett a megosztó politikai vitákban az *Ostpolitik* és a *détente* általános megítélésétől kezdve a [kölcsonös és kiegyensúlyozott haderőcsökkentésről](#) (MBFR) szóló tárgyalásokon át az „euróakéták” telepítéséig és a [kettős határozatig](#). A NATO intézményi struktúrája követte a szükséges változásokat, de az „üzemszerű működést” alapvetően az alacsony leterheltség jellemezte.

A hidegháború végét követően a NATO identitás- és feladatkeresésében („relevancia-vita”) alapvető szempont maradt a Szövetség megőrzése és fenn-tartása a transzatlanti politikai konzultáció fórumaként. Az 1991-ben elfogadott [Stratégiai Koncepció](#) is ezt a megközelítést tükrözte. Manfred Wörner, majd a rövid ideig hivatalban lévő Willy Claes (1994–1995) és a spanyol Javier Solana (1995–1999) főtitkársága elvezetett a NATO feladatkörének kiszélesítéséhez, a „kooperatív biztonság” alapfunkció megteremtéséhez és a partnerségi kapcsolatrendszer kiépítéséhez (lényegében a funkcionista iskola teóriáját követve).

Míg a NATO parancsnoki struktúrája és katonai oldala 1990-et követően gyorsan leképezte a nemzetközi biztonsági környezet [változásait](#) (78-ból 20 parancsnokság maradt), a politikai konzultációt kiszolgáló struktúra a rendelkezésre álló személyi és költségvetési források változatlansága mellett csak részben alakult át. A szélesedő partnerségi párbeszéd gyakorlatba történő átültetése⁴ az ehhez szükséges intézményi struktúra kialakítását is szükségessé tette. A NATO nyugat-balkáni *out of area* műveleti szerepvállalásával (IFOR-SFOR) előtérbe került a döntések gyors és hatékony előkészítése és végrehajtása, a „konszenzusgyár” napi működtetése.

3 Az Észak-atlanti Tanácson (és annak különböző formációin), illetve a Katonai Bizottságon kívül minden más bizottság – tekintet nélkül fennállásának idejére – *ad hoc* jellegűnek számít.

4 Az Észak-atlanti Együttműködési Tanács (NACC, 1991), majd az Euro-atlanti Partnerségi Tanács (EAPC, 1997) létrejötté, a Partnerség a Békéért program (PfP, 1994), illetve külön szálon az Ukrajnával és Oroszországgal létrehozott formációk és a Mediterrán Párbeszéd.

A kilencvenes évek változtatásainak jelentős része inkább ötletszerűen, a napi szükségszerűségek által diktált módon, mintsem, hogy tudatos szervezete-fejlesztési koncepció alapján ment végbe. A belső átszervezések vagy a bizottságokat érintő érdemi átalakítások feletti kontroll szorosan a tagállamok kezében maradt, jelentős részben a stagnáló (reálértékben csökkenő) polgári költségvetésen keresztül. A vezető tagállamok partikuláris és személyi érdekei – részben a Nemzetközi Titkárságon belül a hidegháború alatt kialakult hagyományos nemzeti „kiskirályságok”⁵ és befolyási területek megőrzése – mind hozzájárultak ahhoz, hogy bár a változtatás szükségességét sokan felismerték, ennek egyik alapfeltétele – az összes döntéshozó egyetértése – nem jöhetett létre. A vezető hatalmak nem voltak érdekeltek a hidegháború alatt kialakult konszenzusépítési eljárások, illetve a kiszolgáló háttér megváltoztatásában.

Az 1997–1999-es NATO-bővítés felvetette, hogy a Szövetség belső eljárássai és struktúrái mennyire lesznek alkalmasak a megnövekedett taglétszám (19) működtetésére, az új tagok – Csehország, Lengyelország és Magyarország – integrálására. Külön aggodalom volt, hogy az új tagállamok mennyire fogják blokkolni az utánuk következők tagságát, vajon „bezárják-e maguk mögött az ajtót”. Ennek komolyságát jelzi, hogy az 1997. őszi csatlakozási tárgyalások informális pontjaként a három meghívottnak politikai kötelezettséget kellett vállalnia a további NATO-bővítés támogatására – bár később nyilvánvalóvá vált e félelem megalapozatlansága.

Az átfogó reformmal kapcsolatos belső vitákat és gondolkodást az 1999 márciusában indított koszovói beavatkozás háttérbe szorította. A szövetségi gondolkodás csak rendkívüli erőfeszítéseket és vitákat követően jutott el az ENSZ Biztonsági Tanácsának jóváhagyását nélkülöző katonai beavatkozáshoz, a nemzetközi jogi „Rubicon” átlépéséhez (a döntés belső dinamikája külön tanulmányt igényel). E vitában a három meghívott mindvégig konstruktívan vett részt, cáfolva a korábbi fenntartásokat.

Az 1999. áprilisi washingtoni csúcstalálkozón elfogadott [Stratégiai Koncepció](#) vitája ismét rávilágított a konzultációval kapcsolatos tagállami iskolák különbségeire. A kidolgozásra azonban rányomta bélyegét a Szövetség első *out of area*, bosznia-hercegovinai katonai fellépésének friss emléke, valamint a koszovói válság egyre intenzívebbé válása. A konzultáció fontosságát a Stratégiai Koncepció így továbbra is második alapfunkcióként rögzítette.

5 A politikai ügyekért felelős főtítkárhelyettes (ASG) évtizedekig német volt, a helyettes főtítkárs (DSG) olasz, a védelmi tervezés brit „felügyelet” alatt állt, a biztonsági-hírszerzési témák pedig bizalmi alapon az e téren külön is szorosabb együttműködést folytató „ABC-országok” (amerikai–brit–kanadaiak) hitbizománya voltak. A közepes és kisebb méretű szövetségesek gyakorlatilag a középvezetői szintig juthattak.



LORD ROBERTSON ÉS A „NATO PLUSZ”: KÉPESSÉGEK, MISSZIÓK, STRUKTÚRA

*„When the North Atlantic Council decides... shift happens.”
(Lord Robertson)⁶*

A 2001. szeptember 11-i terrortámadásokat követő fókuszváltás és intézményi nyomás megteremtették a tervezett és tudatos reformok elindításához szükséges „kritikus tömeget”. Mindezt indoklta tette a NATO-relevanciájának jelzése is az Egyesült Államok felé a terrorizmus elleni küzdelemben. Lord Robertson (1999–2003) habitusából adódó vezetői példamutatással igyekezett a változás élére állni, de a NATO példátlanul zsúfolttá váló napirendje (az 5. cikk szerinti kollektív védelem deklarálása, az afganisztáni szerepvállalás elindítása, az iraki háború körüli végletesen megosztó politikai viták, a politikai napirend kiszélesedése, a NATO–EU-kapcsolatrendszer lefektetése, továbbá a „Big Bang” NATO-bővítési kör előkészítése) következtében a reformok iránti főtitkári figyelem erősen megcsappant.

A 2002-es prágai csúcstalálkozón [elfogadott](#), a Szövetség átfogó – szervezeti és működésbeli – megújítását célzó „NATO Plusz” program a döntéshozatal egyszerűsítését, a bizottsági munka hatékonyságának növelését, az erősen bürokratizálódott Szövetség „karcsúsítását” és profiltisztítását célozta. A javaslatok gerincének kidolgozására a főtitkár korábbi vezető NATO-tisztségviselőket és külső konzultánsokat kért fel. A reform élére az angolszász országok álltak a hatékonyságot, pragmatizmust és a költségvetés emelését szorgalmazó – a nyugat-európai szövetségesek zöme által kevésbé osztott – álláspontjukkal. A reformok szorgalmazása mögötti egyik amerikai elgondolás – Koszovó és a kezdeti afganisztáni tapasztalatok alapján – a képességekhez és műveletekhez szükséges tagállami erőforrások biztosítása volt.

A katonai átalakulás – a Donald Rumsfeld által szorgalmazott [„transzformáció”](#) – ezzel párhuzamosan komolyabb és látható eredményeket ért el (az emblematisz SACLANT megszűnése, az ACT megalakulása). 2003 nyarára gyakorlatilag új alapokra helyeződött a hidegháborúból örökölt parancsnoki struktúra, amely reflektorfénybe állította a politikai oldal lemaradását e téren.

A főtitkári reformjavaslatokban a későbbi elképzelésekben is ciklikusan visszatérő két elem bukkant fel: a konszenzuselv szűkítése, továbbá a Nemzetközi Titkárság és a Nemzetközi Katonai Törzs (IMS) közötti funkcionális átfedések megszüntetése, sőt akár a két struktúra összevonása.

A tagállamok végül elvetették az Észak-atlanti Tanács egyes döntéseinek alsóbb szintre delegálását, valamint a konszenzusos döntéshozatalt szűkítő elképzeléseket. A katonai döntéshozatal formája is változatlan maradt. Lekerült a napirendről, hogy a *„coalition of the willing”* jellegű akciók esetében a végrehajtást csak az abban érintett tagállamok felügyeljék. A reform kisebb változásokat

6 A főtitkár reformmal kapcsolatos (ön)ironikus megjegyzése (a szerző saját gyűjtése).

hozott: bővült a főtitkár hatásköre a napi ügyek menedzselésében és pénzügyi kérdésekben, karcsúsodott a bizottsági struktúra, de a NATO szervezeti struktúrája alapvetően nem változott. Megkezdődött az új NATO-székház – akkor kb. 500 millió euróra becsült és 2008-as átadást célzó – terveinek kidolgozása..

A politikai konzultáció szempontjából Lord Robertson főtitkárságának legmegosztóbb momentuma az iraki amerikai–brit katonai beavatkozással kapcsolatos szövetségi ellentét kezelése volt. A katonai fellépést megelőző hónapok rendkívüli megosztottságot hoztak. Jóllehet a NATO részvétele csak közvetetten – Törökország megerősítésén és támogatásán keresztül – merült fel, az ezzel kapcsolatos vita végletes ellentétet okozott. A merev francia elzárkózás a készülő amerikai beavatkozás bármilyen legitimitációjától végül azt eredményezte, hogy az ezzel kapcsolatos döntéseket nem az Észak-atlanti Tanács, hanem a vele szintben „egyenértékű”, a Franciaország katonai struktúrából történő kiválását követően 1967-ben funkciójában megerősített Védelmi Tervezési Tanács (*Defense Planning Committee, DPC*) hozta meg – természetesen Franciaország nélkül. A védelmi tervezési kérdésekre (eredetileg kényszerből) létrehozott DPC politikai célokra felhasználása a konszenzuskényszer kikerülése érdekében rendkívül rossz szájízt hagyott, és megszüntetése a 2009-es francia katonai re-integráció egyik kevésbé látványos eleme volt.

JAAP DE HOOP SCHEFFER FŐTITKÁR ÉS A NATO „POLITIKAI TRANSZFORMÁCIÓJA”

A NATO 2004 elején hivatalba lépő, holland főtitkárával szembeni egyik legfontosabb informális tagállami elvárás az iraki háború miatt kialakult transzatlanti megosztottság csökkentése és a kohézió helyreállítása volt. De Hoop Scheffer (2004–2009) kiválasztásában az egyik szempont – természetesen más kvalitások mellett – a konszenzusorientáltnak tartott holland politikai háttér volt.

A „Big Bang” bővítés keretében hét új szövetségessel – immár 26 tagúra – bővült NATO működtetésével, a napi konzultáció megnehezülésével kapcsolatos korábbi aggodalmak – ahogy az 1997–99-es bővítés esetében is láthattuk – nem realizálódtak. Egyértelművé vált, hogy az új tagok nem teszik nehezebbé a politikai konzultációt és a konszenzus elérését, a transzatlanti ellentétek kezelése pedig alapvetően nem rajtuk múlik.⁷ A főtitkár 2005 elején jutott el saját reformkoncepciójának felvázolásához. Mindennek fontos előzménye volt Schröder német kancellárnak a 2005. februári Müncheni Biztonságpolitikai

7 A főtitkári kabinet kezdetben belső statisztikában kívánta követni, hogy az új tagok milyen gyakorisággal fogják majd akadályozni a konszenzus elérését. Ez a kimutatás azonban hónapokig üres maradt, viszont zavarba ejtően demonstrálta, hogy éppen a régi tagok, sőt, legtöbbször a vezető tagállamok akadályozzák az egyetértést. A statisztikát gyorsan meg is szüntették.



Fórumra (MSC vagy „Wehrkunde”) küldött beszéde, amely erőteljesen bírálta a transzatlanti párbeszéd és együtt gondolkodás hiányosságait. Részben ennek is köszönhetően a főtitkár a politikai oldal megerősítését – a katonai transzformáció eredményei mellé történő felzárkóztatását – tűzte ki fő feladatául. Transzatlanti biztonságpolitikai fórumként a NATO-nak nagyobb aktivitást kell mutatnia politikai kérdésekben, és erősítenie kell a konfliktusok korai stádiumban történő feltárását célzó belső konzultációkat. A katonai képességek fejlesztése mellett a politikai konzultáció és döntéshozatali rend, a belső működés, az Észak-atlanti Tanács működése is megerősítésre szorul.

A főtitkári alapkoncepció a „globálissá váló” NATO-t⁸ kiszolgáló politikai struktúra kialakítását vázolta fel. Elődjeitől eltérően Jaap de Hoop Scheffer azonban módszeresen látott neki a feladatnak, felismerve, hogy bármilyen szervezetfejlesztési vagy változtatási koncepciónak a kezdetektől a vezető tagállamok jóváhagyására kell támaszkodnia. A reform kidolgozásával megbízott dán diplomata a „négy nagy”⁹ jóváhagyásával kezdte meg a munkát az életre hívott „*Reform Group*” élén. A főtitkári megbízott a funkcionális iskola és megközelítés módszeres híveként a NATO (az 1999-es Stratégiai Koncepcióban lefektetett) alapfeladataiból kiindulva tett javaslatot a Nemzetközi Titkárság radikális átalakításra, az Észak-atlanti Tanács működési eljárásaira, a bizottsági struktúra csökkentésére, valamint a polgári és katonai oldal munkájának összehangolására, sőt a két struktúra teljes összevonására. Utóbbi javaslattal kapcsolatban a szövetséges vezérkari főnökök – példátlan módon – 2005 végén közös levélben tiltakoztak, kifejezve a független katonai véleményalkotás elvesztésével kapcsolatos aggodalmukat.¹⁰

A koncepció a NATO-t távlatosan bővülő, az államok egyre szélesebb körét és a releváns nemzetközi intézményeket szoros együttműködésbe olvasztó új biztonsági architektúra meghatározó elemeként írta le, miközben a Szövetség megőrzi autonóm döntéshozatalát.

- 8 A „globális NATO” nem csupán számos nyugat-európai szövetséges számára volt anatómia. A frissen csatlakozott kelet- és közép-európai államok is fanyalogva viszonyultak a kollektív védelemmel szemben a válságkezelést és partnerséget előtérbe helyező koncepcióhoz, de az Egyesült Államok felé a bővítésért érzett „hála” ezt felülírta.
- 9 A hivatalosan nem létező, soha el nem ismert, de folyamatos informális háttéregyeztetést végző ún. „Quad”: az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Franciaország és Németország. Együttal e tagállamok adják a főtitkári kabinet igazgatóhelyetteseit is (teljes rálátást biztosítva a főtitkár munkájára). Ehhez egy ötödik rotációs poszt társul, amelyet más tagállamok is betölthetnek.
- 10 A katonai és politikai oldal különválasztásának kérdése kulturálisan eltérő a tagállamok között, amely a NATO-delegációk felépítésében tükröződik (politikai képviselőbe integrált vagy külön katonai misszió). A Katonai Bizottság függetlenségének csorbulása és az Észak-atlanti Tanácsnak nyújtott „csorbítatlan katonai vélemény” (*unfettered military advice*) elvesztésének veszélye közös nevezőt jelentett mindenki számára.

A javaslatokat a tagállamok nem fogadták el. Az elutasítás több okra vezethető vissza: jóllehet a témában a tagállami „buy-in” biztosítása érdekében viszonylag széles egyeztetés folyt, a globális NATO-szerep vízója alapvetően idegen maradt mindazon EU-tagoknak, amelyek a 2003-as iraki háború tapasztalatai alapján komoly fenntartásokkal viszonyultak az USA unilaterális globális szerepvállalásához. A bizottsági szerkezet átalakítása érzékenyen érintette volna a félig megvalósult Robertson-reformokkal a korábbi években megszerzett nemzeti pozíciókat, és az újraelosztás várható „vesztéseinek” (közte a vezető tagállamok) ellenérdekeltségét eredményezte. A konszenzuselvvel kapcsolatban javasolt új eljárást – csak konkrét döntésekhez és cselekvéshez legyen szükség egyetértésre – nagyon sok tagállam elutasította. Jóllehet kisebb részelemek elfogadhatóak lettek volna sokak számára, a megbonthatatlan csomagként prezentált javaslatok mögül végül a négy nagy szövetséges is kihátrált. A megbízott érdes stílusa, kevésbé kompromisszumkéréső habitusa sem könnyítette meg a helyzetet.

Jaap de Hoop Scheffer felismerte, hogy a kérdésbe nem szabad túlzott politikai tőkét fektetnie. A főtitkár 2008 végén egy brit diplomatát bízott meg azzal, hogy a korábbi javaslatok használhatónak ítélt részéről további konzultációkat folytasson a tagállamokkal, de személyesen már nem exponálta magát. Ez a munka jórészt a NATO belső működését célzó kérdésekre (többek között a főtitkári hatáskörök szélesítése, vezetői posztok rotációja) szorítkozott. A reformkísérlet egy másik alapproblémára világított rá: a tagállamok véleménye már a diagnózisban is gyökeresen eltér. A NATO működésével kapcsolatban jelentkező problémák többsége – a konszenzuselv vélt rugalmatlansága, a döntéshozatal lassúsága vagy a katonai és civil struktúra közötti merev vonalak – inkább tünetek, semmint valódi okok.

ANDERS FOGH RASMUSSEN – KONZULTÁCIÓ ÉS REFORM GLOBÁLIS PÉNZÜGYI VÁLSÁG IDEJÉN

A 2009 augusztusában főtitkári széket elfoglaló Rasmussen (2009–2014) személyében első ízben került korábbi miniszterelnök a posztra. A választás mögötti egyik informális megfontolás a főtitkári poszt „tekintélyének” növelése volt. Az elképzelés szerint egy volt miniszterelnök nagyobb súllyal képes eljárni a tagállamok vezetése – korábbi „kollégái” – felé.

Az újdán főtitkár a korábbi reformért felelős diplomatát választotta kabinetfőnökének, jelezve szándékát ezek újraindítására. A főtitkár a 2009-ben Strasbourg/Kehlben tartott csúcstalálkozó által mandatált új Stratégiai Konceptió elkészítését kívánta összekötni a NATO reformjával, elindítva a bizottságok átfogó felülvizsgálatát.

Rasmussen reformtörekvéseinek sajátos háttérrel és lendülettel adott a tagállamok mozgásterét szűkítő globális gazdasági-pénzügyi válság. A gazdasági kényszer a szkeptikus tagállamok számára is vonzóvá tette a költségvetés hatékonyabb,



olcsóbb struktúra vízióját. A korábbi tapasztalatokból tanulva az átvilágításhoz nemzetközi konzultáns céget vettek igénybe.¹¹ A reform immár a NATO (addig jobbra intakt) ügynökségi-kiszolgáló hálózatának radikális átszervezését is megcélozta. A külső átvilágítás eredménye azonban nyilvánvalóvá tette, hogy a versenyszféra üzleti törvényeit és logikáját követő megközelítés – minden eleganciája és racionalitása mellett – nem ültethető át egy kormányközi, katonai-politikai biztonsági szervezetre. A bizottságok számának áttekintése és radikális csökkentése¹² újabb lehetőséget nyújtott az angolszász országok számára a konzultációs funkció visszaszorítására.

Jóllehet a NATO-tól a „Három Bölcs” javaslatai (1956), illetve a Harmel-jelentés (1967) nyomdokain nem volt idegen a „külső tanácsadó” igénybevétele, 2010 volt az eső alkalom, hogy az új Stratégiai Konceptió alapjainak kidolgozását külső szakértői, nem a kormányzati álláspontokat képviselő, a tagsági állapotot nem teljesen reprezentáló csoport végezte. Az Albright-csoport 2010 májusában beterjesztett [jelentése](#) többek között a további katonai transzformációt és a „belső működés hatékonyságát” növelő reformokat sürgetett, beleértve az amerikai szempontból egyre fontosabbá váló kiegyensúlyozott teherviselés kérdését is. A csoport javaslatai között kiemelten szerepelt a működés hatékonyabbá tétele érdekében a konszenzusz elkorlátozása („konstruktív tartózkodás”), valamint a főtitkári hatáskörök jelentős szélesítése. A 2010-ben elfogadott [Stratégiai Konceptió](#) külön fejezetet szentelt ugyan a „reform és transzformáció” kérdésének, viszont az alapfeladatok közül mellőzte, és csupán támogató funkcióként jelölte meg a politikai konzultációt (emlékeztetőül: a konzultáció az 1991-es és az 1999-es Stratégiai Konceptióban egyaránt alapfunkcióként szerepelt). Az afganisztáni művelet által megkívánt – egyre szélesebb – partnerségi együttműködés érdekében a belső politikai egyeztetést végző bizottságok egy része átalakult, minimálisra szűkítve a szövetséges szintű egyeztetésre alkalmas fórumok körét (így a Politikai Bizottság is elvesztette szerepét, és a partnerségi funkciót magához vonva más néven működött tovább). Ennek átgondolatlansága és negatív következményei a 2010-es évtizedben beigazolódtak.

A 2008-as grúziai háborút követő amerikai „reset-politika” NATO-beli átültetése (számos keleti tagállam ellenkezésére), majd az arab tavasz értékelése, illetve a 2011-es líbiai NATO-beavatkozással kapcsolatos tagállami fenntartások félresöpörése egyaránt mutatta a konzultációs funkció jelentős gyengülését.

Rasmussen sajátos vezetési stílusa nem feltétlenül igazolta vissza az északi országokhoz fűződő „konszenzusépítő” imázst (folyosói beceneve King Anders volt), a nagyköveti kört tanácsadó kabinetként kezelő hozzáállása a kezdeti időszakban komoly konfliktusforrássá vált. A főtitkár személyes elkötelezettsége a reformok iránt összességében kritikusnak bizonyult a folyamatban.

11 Ennek piaci költségét – éppen a tagállami megszorítások idején – igyekeztek eltitkolni a tagállamok előtt.

12 A végül elért szám mögött azonban semmilyen következetesség nem húzódott: a főtitkár a tagállami vezetők felé prezentálható látványos eredmény érdekében maga választott ki egy megfelelően kerek számot.

Jóllehet a bizottsági számok terén sikerült áttörést elérni, a többi alapvető kérdésben a konszenzus távolra került. 2012 végére csak a tagállamok fele támogatott volna egy radikálisan új struktúrát. A szkeptikus országok (jelentős részben a kelet-közép-európai szövetségesek) a reformok és megtakarítás örve alatt javasolt változtatásoknak a meglévő politikai mandátumon jóval túlmutató jellegét, míg a reformokat szorgalmazó csoport a Stratégiai Koncepcióból levezetett mandátumra hivatkozva a túl alacsony ambíciószintet tette szóvá. Mindez jelezte, milyen következményekkel jár, ha a tagállamok nem „gazdái” a stratégiai dokumentumoknak. A kötélhúzás végül csupán a status quo kisebb módosulását eredményezte.

Az átalakított NATO-ügynökségi rendszer – a releváns történelmi tapasztalatokkal rendelkező szövetségesek által csak „szocialista nagyvállalatoknak” becézett – napi menedzselése a vártnál nehezebbnek bizonyult, a hatékonyság pedig jelentősen elmaradt a várttól. Sikerült jelentősen ritkítani és átláthatóbbá tenni a bizottsági „dzsungelt”, bár az évtizedek óta nem ülésező testületek formai megszüntetésének semmilyen gyakorlati jelentősége nem volt, és közvetlen megtakarítást sem eredményezett.

A politikai konzultációs funkció szűkülésének „járulékos veszteségét” számos vezető tagállam figyelmen kívül hagyta. Sikerült ugyan a NATO politikai funkcióit hozzávetőlegesen leképező struktúrát létrehozni, de az erre fordított energia – végső soron a vezetői posztok újraosztásával összefüggő, több évig elhúzódó elkeseredett vita – messze nem állt arányban az elért eredményekkel.

A tagállamok végül azzal napolták el a kérdést, hogy az új NATO HQ – akkor éppen 2016 körülre prognosztizált – befejezése és az átköltözés majd alkalmat nyújt (az ekkor már NATO-adaptációnak hívott) gyökeres szervezeti változás véghezvitelére. Az „ígéret földjének” tekintett székházprojekttel kapcsolatos túlzott elvárásokra azonban már ekkor többen felhívták a figyelmet.

A FONTOLVA HALADÁS ÚTJÁN, MAJD AZ UKRAJNAI SOKK

*„Az akasztás perspektívája csodálatosan fókuszálja az elmét.”
(Samuel Johnson, 1777)¹³*

A 2014-es krími és kelet-ukrajnai események sokkhatása, az agresszív orosz fellépés és a periféria destabilizálódása, a reálpolitika visszatérése a kollektív védelem és elrettentés megerősítésének szükségességét állították a középpontba a NATO számára. Az adaptáció fókuszává egyértelműen a katonai képességek fejlesztése,

13 Idézi: James Boswell: *Life of Johnson* (London, 1791).



illetve az intézményi háttér megteremtése, a túlságosan is minimalizált parancsnoki struktúra szükségszerű újraépítése vált. A 2014 októberében hivatalba lépő Jens Stoltenberg prioritásai egyértelműen ezt tükrözték. Az új norvég főtitkár elődjéhez képest sokkal harmonikusabb viszonyt épített ki mind a lehetséges változtatások „tulajdonosaival” (azaz a nagyköveti tanáccsal/tagállamokkal), mind az „elszenvető” stábbal.¹⁴ Mindennek sajátos háttérrel adott az Obama- majd a Trump-adminisztráció többi szövetségesre helyezett fokozódó nyomása a védelmi költségvetések emelése, ezen belül az új beszerzések arányának növelése (a 2014-es walesi közös kötelezettségvállalás a legalább kétszázalékos GDP-arány elérésére) érdekében, illetve a NATO „hasznosságának” demonstrálására Washington felé.

Stoltenberg a korábbi javaslatcsomagokból kiemelt számos olyan elemet, amelyet a tagállamok nem utasítottak el mereven, és ezek többségét – az elérhető minimum elve és észszerű kompromisszumok árán – lépésekben, evolúciós úton sikerült is elfogadtatnia. Ezek némileg bővítették a főtitkár személyügyi és források feletti önálló hatáskörét. Hosszú évek után növekedésnek indult a polgári költségvetés is.¹⁵ A legkritikusabbnak tartott hírszerzési-biztonsági téren sikerült a civil és katonai oldal közötti kohéziót növelni.¹⁶ A NATO következetes stratégiai kommunikációt kezdett saját brandjének tagállami megismertetésére („*We are NATO*”, „*Fit for purpose*”), illetve a belső „vállalati” identitás erősítésére („*One NATO*”).

Közel egy évtizedes csúszást és jelentős költségtúllépést követően 2019-ben sikerült átköltözni az új, valóban impozáns és modern NATO-székházba.¹⁷ A költözéstől elvárt radikális belső kultúraváltás – a funkciók majd követik a formát elképzelés – azonban nem realizálódott: a partnerség és nyitottság vezérmotívumát (összefont kezek, az interakciót elősegítő hatalmas belső terek, virtuális informatikai struktúra stb.) követő épületbe olyan nemzetközi biztonsági helyzetben költözött át a Szövetség, amikor egyes partnerek gyakorlatilag még az épületbe sem tehették be a lábukat.¹⁸ A nyitott irodákban és a teljes horizontális információmegosztásban és munkakultúrában gondolkodók szembesültek a kőkemény biztonsági realitásokkal.

14 Stoltenberg első munkanapján végiglátogatta az összes titkársági munkatársat a NATO-székházban. Ilyen utoljára Lord Robertson 2004-es búcsúzásakor fordult elő.

15 Amely néhány százmillió eurós nagyságrendjével meg sem közelíti más nemzetközi szervezetekét.

16 2016-ban új, közös hírszerzési-biztonsági részleg jött létre JISD néven, amely integrálta (de nem fuzionálta) a civil és katonai struktúra elemeit.

17 Jóllehet a székház hivatalos átadása a Trump elnökkel „ismerkedő” 2018-as brüsszeli csúcstalálkozón megtörtént, az épület készültsége ekkor egyes pontokon nem sokkal maradt el a „*Riadó a Pitypang Szállóban*” (1973) kabarétréfában leírt [állapottól](#).

18 „*Ismert tény, hogy a tökéletes tervrajzú épületig csupán az összeomlás szélén álló intézmények jutnak el.*” (Parkinson 1964, 125. o.). Ld. még meglátását a brit Gyarmatügyi Minisztérium épületéről és a birodalom méretének összefüggéséről (133. o.), amely gyakran idézetté vált tagállami körben is – egy delegáció kivételével.

A NATO alapvetően képesnek bizonyult a 2014 utáni biztonsági helyzetet tükröző, a védelmet és elrettentést megerősítő, a teherviselést érintő nehéz döntéseket hozni és végrehajtani. Mindezek érdemi tagállami konzultáció nélkül nem valósulhattak volna meg.

A konzultációs mechanizmus évtizedek óta halmozódó problémáit és belső feszültségeit mégis jól fémjelozte Macron francia elnök 2019. novemberi „nincs stratégiai koordináció”, „[a NATO agyhalottá válik](#)” kijelentése. Jóllehet Macron sommás diagnózisát nagyon sokan elutasították, kétségtelenül megfigyelhető, hogy a Szövetségen belüli válságok egyik megelőző jele éppen az érdemi konzultáció hanyatlása, csökkenése.

A francia elnök kijelentései alapján elinduló „reflexiós folyamat”, majd az ennek eredményeként megszülető – ismét egy külső szakértői csoport által készített, de csupán „orientáló” – jelentés ([NATO 2030 United for a New Era](#)) mintegy 140 javaslata közül legalább tucatnyi a NATO további szervezeti átalakítását vagy szervezeti fejlesztését célozta. Utóbbi javaslatok között – időutazásszerűen – ismét előkerültek a konszenzuselv szűkítésével, a „coalition of the willing” fellépéssel és a konzultáció időkeretének mesterséges korlátozásával kapcsolatos elképzelések. E javaslatok életképessége könnyen prognosztizálható volt. A NATO 2030 tagállami vitája során egyértelművé vált, hogy a külső javaslatok ezúttal is jelentősen meghaladják a „piaci igényeket”, és azokból a főtitkár (és néhány tagállam) szándéka ellenére rendkívül kevés került átvételre.

Afganisztán 2021 nyári összeomlása ismét reflektorfénybe állította a politikai konzultáció minőségével kapcsolatos belső vitát. Jóllehet az Afganisztán helyzetével és a 2020 februárjában kötött dohai amerikai–talib megállapodással kapcsolatban kevés panasz érhet a konzultációk – beleértve a partnerségi formációkat is – mennyiségét, ezek tartalmilag és mélységileg messze elmaradtak a szövetségesek által elvárt szinttől, gyakorlatilag csak az utólagos tájékoztatást szolgálták. A Covid-járvány miatt hozott szükségszerű korlátozások és a minősített információk kezelésére alapvetően alkalmatlan távmunka tovább szűkítette a közvetlen napi kontaktusokat.

Az amerikai adminisztrációváltáshoz és a Biden-elnökséghez fűzött komoly európai elvárások csak részben igazolódtak. A 2021. augusztusi drámai gyorsaságú afganisztáni összeomlás, a kaotikus és koordinálatlan kimenekítés belső kollektív „lelkiismeret-vizsgálatot” indított el, amely a külső aspektusok – az afgán politikai rendszer, illetve katonai erők ellenálló képességeinek jelentős túlbecslése – mellett a konzultáció minőségét is érintette.

A 2021 nyaratól-őszétől egyre élesebb orosz retorika és az „*európai biztonsági architektúra erősítését szolgáló javaslatok*” – valójában a NATO „finlandizálását” és szétverését célzó orosz erőfeszítés, az Ukrajna elleni szándékokat leplező „maszkirovka” része – jelentős lökést adtak a belső konzultációnak, gyakorlatilag a hidegháború vége és a szeptember 11-i terrortámadás óta nem látott



transzatlanti egységet teremtve. A 2022. február 24-én Ukrajna ellen megindított közvetlen orosz fegyveres agresszió nem csupán az európai biztonságban jelentett vízválasztót, hanem a NATO számára is megerősítette eredeti kollektív védelmi küldetését.

A 2022. júniusban Madridban elfogadott [Stratégiai Koncepció](#) – az ukrajnai háborúval magyarázható alapvető fókuszváltás miatt – általános és elődjeihez képest kevésbé „forradalmi” mandátumot adott az adaptáció folytatására (a kidolgozás előzményeit részletesen ld. [itt](#)). A működéssel kapcsolatos nagyívű reform-elképzelések nem kerültek be a dokumentumba. A madridi Stratégiai Koncepció ismét hitet tett „az egység és a szolidaritás megerősítése, a biztonsági kérdésekben folytatott konzultációk mélyítése és szélesítése” mellett.

KONKLÚZIÓ, AVAGY A KONSZENZUS HATÁRAIN INNEN ÉS TÚL

*„[M]indent meg kell változtatni ahhoz, hogy semmi ne változzon.”
(Tomasi di Lampedusa)¹⁹*

A napi politikai konzultáció egyáltalán nem látványos, inkább rutinszerű tevékenység. Amikor működik, senki nem veszi észre – a döntések meghozatala és végrehajtásuk, a közös és egységes fellépésben megnyilvánuló tevékenység mind-mind része a NATO-t gyakran övező hatékonyságimáznak. A konszenzus hiánya ezért is sokkal szembetűnőbb – ám ez sem feltétlenül szervezetidegen jelenség.

A sajtóban általában (helytelenül) csak „vétóként” emlegetett tagállami ellenállás általában csak nagyobb jelentőségű kérdésekben kerül a nyilvánosság elé. A „konszenzusgyárként” jellemzett és üzemelő napi konzultációban a teljes egyetértés hiánya azonban a normál ügymenet része. A politikai konzultáció egyik alapvető célja éppen ezeknek a nézeteltéréseknek az időbeli feltérképezése és potenciális semlegesítése, rendezése a lehető legalacsonyabb politikai szinten.

A konszenzus hiánya tehát természetes jelenség a NATO-ban, amelynek feloldására vagy rendezésére számos politikai, intézménytechnikai megoldás kínálkozik. Az alacsonyabb szakértői vagy technikai szinten, egy-egy konkrét kérdésben megnyilvánuló érdekütközések legtöbb esetben el sem jutnak a „politikai zónába”: vagy sikerül őket rendezni, vagy lekerülnek a napirendről. Ezek sokszor pénzügyi vagy adminisztratív jellegű kérdések. A NATO története folyamán indított számos – és nagyon sokszor nem az összes tagot tömörítő – együttműködési, fejlesztési és technológiai program (és finanszírozásuk) mögött éppen a konszenzus vagy az érdekeltség hiánya állt.

19 Giuseppe Tomasi di Lampedusa: *A párdúc* (1961, Magvető).

Néhány – alapvetően az állami szuverenitáshoz vagy kardinális érdekekhez kötődő – kérdés azonban nem mindig rendezhető. Erre a Szövetség keretként vagy intézményileg, vagy biztonságpolitikai profilját tekintve nem alkalmas: esetleg harmadik felet érint, esetleg az adott tagállam nem is kívánja a NATO keretei között – vagy egyáltalán – rendezni a kérdést. A NATO történetének „családi szennyező” sajnos kevésbé tárható fel vagy kutatható. Az intézményi szabályok szerint a taggá váló országok csak a tagságuk napjától kaphatnak betekintést, azaz visszamenőleg csak kivételes esetben – az akkori tagállamok teljes előzetes jóváhagyásával – ismerhetik meg a korábbi, minősített dokumentumokat (a hidegháború alatt gyakorlatilag minden az volt). Jóllehet a NATO fokozatosan és gördülő módon (főszabályként harminc év után) hoz nyilvánosságra dokumentációt, bizonyos témák (a nukleáris és hírszerzési kérdések mellett, amelyek általános védelem alá esnek) – az érintett tagállamok döntése alapján – valószínűleg soha nem lesznek elérhetők.²⁰

Léteznek megoldódó kérdések is: 2022 júniusában fél évszázad után sikerült pontot tenni a kanadai–dán „[whisky háború](#)” végére. A Hans-sziget területi szuverenitása feletti vita nyílt titoknak számított a NATO-n belül, amely az egyik érintett szövetséges ellenállása („vétója”) miatt 2010-ben akadályozta az északi sarkvidékkel (*High North*) kapcsolatos szövetségi politika kidolgozását a liszaboni csúcstalálkozóra – ám ennek NATO-relevanciájú előzményeit csak tizenhat tagállam ismerhette meg az akkori huszonnyolcból.

A NATO alapvetően a tagállami érdekérvényesítés fóruma, amelynek korlátait a többi tagállam érdekei, illetve maga az intézmény eszköztára jelentik. A tagállami érdekérvényesítés elfogadható határait – a tagállami „szolidaritás” fogalmának kereteit – nehéz meghúzni. A „*legitim érdekérvényesítés*”, „*a tranzakcionális diplomácia*”, illetve a „*zsarolás*” és a „*bazári alkudozás*” mezsgyéi nem mindig elhatárolhatók. Ennek meghúzása elsősorban önkéntes, és az adott tagállam diplomáciai kultúráján, hagyományain – elnöki berendezkedés esetében akár vezetőjén – is múlik.

A sikeres érdekérvényesítés évtizedekig húzódó iskolapéldájának tekinthető a jelenlegi Észak-Macedónia nemzetközileg elismert névhasználatával kapcsolatos következetesen képviselt görög álláspont („FYROM-név vita”), amely 1993–2018 között gyakorlatilag megakadályozta az ország integrációs előrelépését. Hasonlóan „kőkemény” álláspontot képvisel Törökország az általa terroristának tartott szervezetekkel kapcsolatban, ami évekig megkerülhetetlen problémát okozott a NATO védelmi terveinek hivatalos elfogadásában. Ennek analógiája a svéd és finn NATO-csatlakozási törekvésekkel szemben mutatott török ellenállás is – jóllehet

20 Ellenőrizhetetlen „folyosói értesülések” alapján a szekrénybe zárt csontvázak közé tartozhatnak az észak-ír kérdéssel és az IRA terrorszervezet egyes tagállamokbéli támogatásával és finanszírozásával, a spanyol NATO-tagság kapcsán Gibraltár státuszával és az 5. cikk értelmezésével, a görög–török szembenállással, a halászat zónákhoz kötődő brit–izlandi ellentéttel (az ún. „tőkehal háború”), illetve a Falkland-szigeteki háborúval kapcsolatos kérdések – és vélhetően sok egyéb ügy.



motivációja a terrorizmus elleni védekezésnél sokkal szélesebb, és jóval inkább összefügg Ankara nagyhatalmi önképével és a geopolitikai szerepével kapcsolatos elképzelésekkel is. A hosszabb ideje tartó tagállami fenntartások közé sorolható Magyarország 2019 óta az ukrajnai kollektív kisebbségi jogok sérülése miatt képviselt ellenállása a NATO–Ukrajna Bizottság nagyköveti szintnél magasabb üléseivel kapcsolatban.

A nemzeti érdekek érvényesítése jelentőségében nem feltétlenül kíván magas politikai szintet. Az egyik nyugat-balkáni tagállam ellenállása évekig akadályozta a Nemzetközi Titkárságon dolgozó tisztviselők illetménytáblájának indexálását, amely a tagállamok viszonylag szűkebb – nagyobb létszámmal képviselt – körének okozott érdeksérelmet, illetve helyezett rájuk fokozott nyomást.

A NATO politikai konzultációs mechanizmusa, belső kohéziója és a konszenzusos döntéshozatal sérthetetlensége egymással szorosan összefüggő és elválaszthatatlan elemek. Bármelyik tényező gyengülése vagy sérülése magával vonja a másik kettő funkcionális zavarát. Ugyancsak evidenciának tűnik, hogy kormányközi szervezatként a NATO-ban a tagállamok politikai akarata, együttműködési szándéka semmivel sem helyettesíthető.

E téren a belső dinamikát azonban külső szereplők is igyekeznek befolyásolni. Jóllehet ez a jelenség sem volt ismeretlen a hidegháború folyamán, a NATO és tagállamai ellen folytatott „hibrid tevékenységként” azonosított fellépés egyik célpontja éppen a konszenzusépítés és a döntéshozatal lassítása, bénítása, esetleg teljes megakadályozása. A Szövetség és tagállamai ellenállóképességének fokozását e téren 2014 óta számos döntés is célozza – megvalósításuk azonban mindenekelőtt a tagok eltökéltségén múlik.

A konszenzusépítést konkrét döntésekhez és „akcióhoz” elvezető folyamatként felfogó „pragmatikusok”, illetve a konzultációt önértékként, hosszabb távú befektetésként felfogó, azonban konkrét lépésekhez nem mindig vezető folyamatként kezelő tagállami gondolkodás közötti ellentét az ötvenes évek óta feloldatlan.

A konzultációs mechanizmus javítása, a döntéshozatal hatékonyabbá tétele, a NATO politikai dimenziójának erősítése évtizedes törekvés. A konzultáció dinamikáját alapvetően a vezető hatalmak közötti kapcsolatrendszer határozza meg – a közepes méretű országok konszenzusépítő szerepe azonban rendkívül sokszor segítette át a NATO-t a vitákon. Ezt a szerepet évtizedekig hagyományosan a Benelux államok és az északi országok töltötték be. A kilencvenes évek óta folyamatosan bővülő tagság a „közepes méret” kategóriáját kiszélesítette, ebbe számos kelet-közép-európai tag is bekerült. A konszenzusépítés képessége a jelek szerint azonban nem méretfüggő.

További tanulság, hogy valószínűleg nem állítható fel időben állandó, ideális és abszolút konzultációs modell. A konzultáció mennyiségi számokkal jellemezhető – ülésszámok, találkozók, magas szintű értekezletek statisztikai stb. –, de minősége nehezen vagy alig mérhető. A transzatlanti „válságjeleket” azonban

gyakran a konzultációs készség egyoldalú csökkenése is előrevetíti. Figyelemre méltó jelenség volt e téren a 2021 ősztől Ukrajna kapcsán jelentősen intenzívebbé váló transzatlanti konzultáció, amelyet egyszerre jellemzett a kiterjedtség és a tartalmi mélység.

A mindenkori főtitkár (és közvetlen stábjának) szerepe lényeges: a főtitkár személyisége és konszenzusépítő készsége meghatározó bizonyos ütközések elsimításában. E téren az északi tagállamok és általuk adott főtitkárok magas reputációval rendelkeznek – ugyanakkor az összefüggés – mint az Rasmussen esetében bebizonyosodott – nem feltétlenül automatikus.

A NATO története egyúttal az intézményi válságok története is. A szövetség gyakran a legextrémebb világpolitikai körülmények között bizonyult képesnek a változtatásra, ebben bízni azonban önelégültség lenne. Mindemellett az elmúlt 70 év lehetővé teszi bizonyos törvényszerűségek azonosítását.

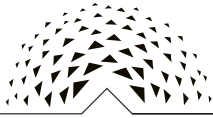
Mint azt fentebb bemutattuk, az intézményi fejlődés során több ízben, gyakorlatilag ciklusosan merül fel a konszenzuselv megváltoztatásának igénye. Ezt többnyire a vezető tagállamok, a hatáskörében akadályoztatva érzett főtitkár vagy a külső szakértők vetik fel megoldásként.

A konzultáció és a döntéshozatal hatékonyabbá tételét célzó, ciklikusan viszatérő intézményi reformtörekvések gyakran figyelmen kívül hagyták a szervezet kormányközi jellegét, alapvető biztonsági fókuszát és közel egymilliárd emberre kiterjedő kollektív védelmi funkcióját (ami nem számszerűsíthető, nem fejezhető ki üzleti modellekkel). Számos reformtörekvés csúszott el azon, hogy a NATO-t „corporate entity”-ként fogták föl. A tetszetős analógiákon túl a főtitkári poszt „*Chief Executive Officer*”-ként való beállítása – bármilyen logikus – gyökeresen ellentmond az intézmény eredeti funkciójának.

A konzultációs funkciót szervezetelméleti szempontból is igyekeztek elemezni: többek szerint a NATO-ra mindenekelőtt az institucionalista iskola által leírtak látszanak érvényesek. A tipizálást azonban nehezíti a NATO egyedisége és hét évtizedes történelmi íve: bizonyos korszakaiban ('70-es évek) a weberi bürokráciamodellel elemei is tökéletesen illenek rá.

A NATO sem vonhatta ki magát a „Parkinson törvény” megállapításai alól: a bővülő intézményi tagság az idők folyamán szűkebb csoportos egyeztetéseket tett szükségessé. Ezt hallgatólagosan mindenki elfogadja, de a döntések direktóriumszerű előkészítésének felvetése szembemegy a NATO alapelveivel. A más szervezetben betöltött tagságon („*EU-caucus*”), földrajzi fekvésen, szűkebb körű katonai fellépésen (*coalition of the willing*) alapuló mesterséges csoportok létrehozása a hatékonyságra hivatkozással alapvetően rombolná a kohéziót.

Bizonyos alapparaméterek megváltoztathatatlanságát minden reformtörekvésnek el kell(ene) fogadnia: a NATO egyszerre politikai és katonai szervezet, amelyet a tagállamok „birtokolnak”, és az Észak-atlanti Tanács irányít. A civil irányítás primátusa nem azonos a katonai oldal beolvasztásával. A konszenzuselv nem módosítható, még a legapróbb részleteiben sem: ennek felvetése felesleges, hiszen nem fog megtörténni.



Svédország és Finnország taggá válásával hamarosan immár harminckét tagállam – köztük feltörekvő középhatalmak partikuláris – érdekei, valamint az eltérő biztonsági percepciók egyre komplexebb helyzetet teremtenek, illetve belső kihívást jelentenek. Ennek legfontosabb tesztje az Ukrajna támogatásával, valamint Oroszországgal és Kínával kapcsolatos politikai egység fenntartása, emellett pedig a keleti és déli fenyegetések kiegyensúlyozott kezelése lesz a következő években-évtizedekben.