

Molnár Ferenc

NATO-csúcstalálkozók Washingtontól Bukarestig

Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete az utóbbi több mint másfél évtizedben csaknem kétvétenkénti rendszerességgel tart csúcstalálkozókat. Ezekben a találkozókban az egyes tagállamok állam- és kormányfői is jelen vannak, közvetlenül részt vesznek a döntések kialakításában, ami felértékeli e rendezvények jelentőségét és politikai üzeneteit. A hidegháború utáni nyolcadik ilyen csúcstalálkozót – a legutóbbi 2006. novemberi rigai találkozó után – 2008. április elején tartja a szövetség Bukarestben. Elemzésünk az első bővítési kör óta megtartott csúcstalálkozók legfontosabb mozzanatait foglalja össze.

A washingtoni csúcs (1999)

A hidegháború után tartott 1991-es római, 1994-es brüsszeli, majd pedig az 1997-es madridi csúcstalálkozót követően a NATO-tagországok vezetői 1999-re – a szövetség megalakulásának 50. évfordulójára – időzítették legmagasabb szintű találkozójukat. A Washingtonban április 23–25-én megtartott tanácskozás-sorozat, amelyre a szövetség fennállásának első – Jugoszláviával vívott – háborúja alatt került sor, s amelyen első alkalommal vehetett részt teljes jogkörrel a három frissen felvett tagország (köztük Magyarország), három területen hozott újat. A tagállamok elfogadták a szövetség új stratégiai koncepcióját, meghirdettek egy új képességfejlesztési programot (*Defence Capability Initiative – DCI*), valamint egy, a további bővítést szolgáló úgynevezett tagsági akciótervet (*Membership Action Plan – MAP*).

Az új stratégiai koncepció a szövetség alapfeladatait a következő kulcsfogalmakra építette: biztonság, konzultáció, elrettentés és védelem, válságkezelés, valamint partnerség. A koncepció a stratégiai környezettel kapcsolatban arra a követ-

keztetésre jutott, hogy a megelőző években folyamatos és általában véve pozitív változás ment végbe a világban, ám annak ellenére, hogy a „nagy méretű hagyományos agresszió” valószínűsége csekély, egy „ilyen fenyegetés kialakulásának lehetősége hosszú távon fennáll”.

Ez az 1990-es évek biztonságpolitikai eufóriájához képest visszafogottabb, a veszélyekkel jobban számoló percepció azal a további újdonsággal egészült ki, hogy a washingtoni szerződésben megjelenő „területközpontú” kollektív védelmi megközelítést tágította, és szélesebb, „érdekközpontú” értelmezésűvé változtatta. Ez azt jelentette, hogy már nem csupán egy tagállam területét érő külső támadás, hanem a szövetség „biztonsági érdekeit” érintő szélesebb körű kockázatok esetén is – mint például a terrorizmus, a szervezett bűnözés vagy a kulcsfontosságú erőforrások forgalmának akadályozása – működésbe hozhatók a védelmi mechanizmusok.

A koncepció másik, szintén mérőföldkőnek számító újdonsága a NATO működési hatókörének kiszélesítése és a kiszélesített területen folytatandó tevékenységhez

szükséges felhatalmazás újraértelmezése volt. A válságkezeléshez kapcsolódóan ugyanis a dokumentum kimondta, hogy a NATO-nak képesnek kell lennie hatékony katonai fellépésre a washingtoni szerződésben rögzített hatókörén kívül is (az úgynevezett nem V. cikk szerinti műveletek), továbbá az is kiolvasható volt belőle, hogy ha – eseti elbírálás alapján – konszenzusra jutottak a tagállamok, az ilyen jellegű akciókra történő felhatalmazásnak nem kell feltétlenül az ENSZ Biztonsági Tanácsától erednie. Az utóbbival a szövetség a bipoláris világrend bukását követően megváltozott nemzetközi erőviszonyokra reagált.

A washingtoni csúcson meghirdetett képességfejlesztési kezdeményezés (DCI) alapvető célja az új biztonsági környezet és a képességek közötti összhang megteremtése volt. A szövetséges haderők képességbeli hiányaira a NATO válságkezelő műveletei során derült fény. A kezdeményezés kapcsán a következő öt nagy feladatcsoportot határozták meg: 1. A szövetséges erők bevetetősége és mozgékonyasága: képesség az erők gyors, akár a szövetség területén kívüli bevetésére; 2. Az erők fenntarthatósága és logisztikai támogatása: a hazai bázistól távol lévő erők tevékenységének fenntartásához és ellátásához, valamint megfelelően friss erők hosszú időtartamú – a műveletekhez nélkülözhetetlen – biztosításához szükséges képesség; 3. Az erők és az infrastruktúra túlélőképessége: az erők és az infrastruktúra jelenlegi és jövőbeni fenyegetésekkel szembeni védelmének képessége; 4. A harc hatékony megvívása: az ellenség hatékony megsemmisítésének képessége bármely típusú és intenzitású műveletben; 5. NATO-konzultáció, -vezetés és -irányítás: a különböző nemzeti haderők hatékony együttműködését biztosító, egymás-

sal kompatibilis vezetésirányítási és információs rendszerek kialakítása.

A NATO bővítési stratégiájának kulcselemként számon tartott „nyitott kapuk politikája” a washingtoni csúcsertekezleten a tagsági akciótervben öltött konkrét, továbbfejlesztett formát. A MAP olyan programcsomagot kínált a tagságra aspiráló országok részére, ami a tagságra való felkészülés legfontosabb elemeit foglalta össze. Ugyanakkor – a „fontolva bővítés” logikáját alkalmazva – a NATO és egy adott ország közötti tagsági akcióterv „nem jelent garanciát a tagságra”. A Washingtonban elfogadott MAP-dokumentum öt területet jelölt ki: politikai és gazdasági kérdések; védelmi/katonai kérdések; az erőforrás kérdései; biztonsági kérdések; jogi kérdések. Minden egyes aspiráns országnak évente össze kell állítania egy nemzeti munkatervet, amely a tagságra való felkészülés fő elemeit tartalmazza. Ez a program szolgál alapul a NATO részére ahhoz, hogy nyomon kövesse az adott ország fejlődését és arról visszajelzést adjon. A szövetség minden évben jelentést készít az egyes aspiráns országok előrehaladásáról. E munka összetettségét, a kihívás nagyságát és a bővítésbe bevont térség sajátos problémáit jelzi, hogy a politikai és gazdasági kérdésekről szóló részben a dokumentum a tagságra pályázó országokkal szembeni elvárásként továbbra is megkövetelte, hogy „etnikai konfliktusaikat vagy területi követeléseiket – beleértve irredenta követeléseiket vagy belső jogvitáikat – békés eszközökkel” rendezzék. A washingtoni csúcstalálkozó – Romániát, Szlovéniát, a balti államokat, Szlovákiát, Bulgáriát, Macedóniát és Albániát név szerint említve – konkrétan is megnevezték azokat a potenciális tagjelölteket, amelyekkel MAP jellegű együttműködésbe kezdtek.

A prágai csúcs (2002)

A NATO az 1999-ben felvett új tagállamok területén elsőként Prágában tartott csúcstalálkozót 2002. november 21–22-én – a hidegháborút követően sorrendben az ötödiket. A prágai csúcs, amely az első volt a 2001. szeptember 11-i terrortámadást követően, négy szempontból bizonyult kiemelkedő jelentőségűnek: itt döntöttek arról, hogy felállítják a NATO Reagáló Erőt (*NATO Response Force – NRF*); elfogadták az úgynevezett prágai képesség-felajánlási dokumentumot (*Prague Capabilities Commitment – PCC*); döntés született a szövetség parancsnoki struktúrájának megújításáról; s itt véglegesítették a második körös bővítés listáját.

A szövetség a NATO Reagáló Erővel – egyfajta válaszként a 21. század új kihívásaira – korábbi történetében ismeretlen, új képességet kívánt létrehozni. Az NRF olyan, technológiailag magas szintű, rugalmas, bevethető és fenntartható erő, amely szárazföldi, haditengerészeti és légi erő-csapatokból, valamint különleges műveleti erőkől áll, és bárhol alkalmazható. A prágai csúcs döntése értelmében az NRF-nek legkésőbb 2004 októberéig el kellett érnie kezdeti működőképességi szintjét, és 2006 októberére teljesen hadrendbe kellett állnia. A NATO Reagáló Erő olyan magas készenlétű erő, amely a Tanács döntése alapján bárhova telepíthető, és a NATO-műveletek teljes körében képes feladatot végrehajtani önállóan vagy egy nagyobb kötelék részeként. Az NRF kezdeti behatoló erőként is alkalmazható a követő erők részére szükséges hadszíntérelőkészítési feladatokra. Nagyságát, összetételét és képességeit tekintve azonban korlátozott méretű, ezért nem tekinthető olyan erőnek, amely egyedül is alkalmas az összes lehetséges válsághelyzet

kezelésére. Az NRF-nek elsősorban egy válsághelyzet kezdeti szakaszában szükséges azonnali reagáló képességet kell biztosítani. Az NRF nem állandó egység, hanem olyan koherens, összhaderőnemi, megfelelően kiképzett és felkészített, magas készenlétbe helyezett és tartott „haderőcsomag”, amelyet a NATO-haderőstruktúra részeiből, valamint a tagországok által felajánlott erőkől választanak ki azon az alapon, hogy megfelelnek-e a műveleti stratégiai parancsnok által meghatározott kritériumoknak. Az NRF haderő-csoportosítás rotációs jellegű annak érdekében, hogy a Szövetségen belül biztosítható legyen a hadműveleti hatékonyság, a méltányos teherviselés, illetve a tapasztalatok és a képességfejlesztés terítése. Elemeit a nemzetek periodikusan ismétlődő haderő-felajánlási konferencián biztosítják. Az NRF moduláris kialakítása és létrehozása keretében az egyes nemzetek NATO-szabványoknak megfelelő kiképzési minősítést szerzett egységeket bocsátanak az NRF fölé rendelt parancsnok rendelkezésére. Az NRF koncepciója a partnererők részvételét csak kiegészítő szerepben fogadja el, ami azonban az NRF-fel való közös kiképzés lehetőségét nem zárja ki. A prágai nyilatkozat hangsúlyozta, hogy az NRF-nek és a párhuzamosan az Európai Unióban formálódó katonai képességeknek (mindenekelőtt az EU-harcsoportoknak) egymást erősítő jellegűeknek kell lenniük.

A védelmi képességek kezdeményezésének (DCI) folytatásaként, illetve annak pontosításaként a szövetség az új kihívásokhoz igazodó katonai képességfejlesztése érdekében fogadta el a prágai képesség-felajánlást (PCC). Ennek keretében az állam- és kormányfők kötelezettséget vállaltak arra, hogy négy képességterületen fejlesztik a haderejüket: a vegyi, biológiai, ra-

diológiai és nukleáris támadás elleni védelemben; a vezetésirányítási, kommunikációs és információs fölény biztosításában; a telepített erők interoperabilitásának és harci hatékonyságának fejlesztésében; illetve a csapatok gyors telepíthetőségében és működképességük fenntartásában.

A NATO parancsnoki struktúrájának megújításáról szóló prágai határozatot követően a védelmi miniszterek a 2003 tavaszán tartott ülésükön jóváhagyták a szövetség új vezetési struktúráját. Ez megőrizte a korábban alkalmazott hármas – stratégiai, hadműveleti és harcászati – szintet, miközben a parancsnokságok számának erőteljes csökkentését irányozta elő. A Szövetséges Műveleti Parancsnokság (*Allied Command Operations – ACO*, korábban Szövetséges Hatalmak Európai Legfelső Parancsnoksága, *Supreme Headquarters Allied Powers Europe – SHAPE*) alapvető feladata a NATO-vezette műveletekre történő közvetlen felkészülés irányítása és a műveletek vezetése. Székhelye Mons, Belgium. Alárendeltségében három összhaderőnemi hadműveleti parancsnokság működik: JFC–Brunssum (Hollandia), JFC–Naples/Nápoly (Olaszország) és JFC–Lisbon/Lisszabon (Portugália). A Szövetséges Transzformációs (vagy Átalakítási) Parancsnokság (*Allied Command Transformation – ACT*) – korábban a Szövetséges Hatalmak Atlanti-óceáni Legfelső Parancsnoksága (*Supreme Allied Commander Atlantic – SACLANT*) – funkcionális feladatokat lát el. Székhelye Norfolk, Virginia (Egyesült Államok). A parancsnokság felelősségi közege megszűnt, a katonai képességek biztonságpolitikai igényeknek megfelelő erővé történő átalakításáért felel, ami részben doktrinális jellegű elemző-értékelő, valamint haderőtervező és interoperabilitást elősegítő feladatokat foglal magában.

A NATO hidegháború utáni második bővítési körébe hét ország – Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia, Románia, Szlovákia és Szlovénia – került be: a prágai csúcson meghívást kaptak a szövetségbe, illetve a csatlakozási tárgyalások elkezdésére. A csatlakozási folyamat – csakúgy, mint az első körben felvett országok esetében – két év alatt zajlott le, és a meghívottak 2004-ben teljes jogú taggá váltak. A prágai nyilatkozat Albániát, Macedóniát és Horvátországot említette még olyan országokként, amelyek a jövőben tagok lehetnek. A bővítést célzó meghívásokon túl a prágai csúcs a partnerségi kapcsolatok terén is továbblépett: a többoldalú formában folyó együttműködés erősítése mellett a kétoldalú kooperáció új mechanizmusait hozta létre. A Prágában bevezetett úgynevezett egyéni partnerségi akcióterv (*Individual Partnership Action Plan*) még inkább az egyes országokra szabottan, illetve konkrét területekre (például a terrorizmusra) összpontosítva kívánja megvalósítani az együttműködést. Szintén a szövetség partnerségi kapcsolatait erősítette az a prágai csúcstalálkozó előtt létrejött megállapodás, amelynek értelmében a NATO és Oroszország még szorosabb intézményesített viszonyt alakít ki a NATO–Oroszország Tanács keretein belül.

Az isztambuli csúcs (2004)

A 2004. június 28–29-én különleges biztonsági intézkedések között megtartott törökországi csúcstalálkozó, amelyen első ízben vettek részt a 2004-es bővítési kör új tagállamai, három szempontból bizonyult fontosnak a szervezet életében, illetve a nemzetközi biztonságpolitikában. A szövetség mérleget vont nemzetközi béketámogató szerepvállalását illetően; új hang-

súlyokat vetett fel a bővítés, illetve a partnerség kérdéskörében; kiemelten foglalkozott a terrorizmus elleni harchoz szükséges képességekkel.

Ami a NATO-nak a nemzetközi béketámogató műveletekben való szerepvállalását illeti, a szövetség egyrészt döntött a bosznia-hercegovinai SFOR-misszió befejezéséről, s ezt 2004 decemberében átadta az Európai Unió EUFOR-missziójának. A NATO a továbbiakban csupán egy, elsősorban terrorizmus-felszámoló feladatokkal, illetve a hágai törvényszék munkájának és a helyi védelmi reform végrehajtásának támogatásával foglalkozó, 400 fős NATO-parancsnokságot tart fenn. Másrészt a szövetség döntött a koszovói KFOR-misszió folytatásáról. Bár a koszovói misszió fenntartására vonatkozó NATO-határozat nem szólt konkrétan a misszió létszámának növeléséről, a döntés gyakorlatilag jóváhagyta a 2004. márciusi eseményeket követő létszámemeléseket, amikor 350 katonát vezényeltek át Boszniából, Nagy-Britannia pedig úgy döntött, hogy 750 fővel megnöveli katonáinak számát a tartományban, amivel a misszió 2006-os létszáma mintegy 16 ezer főre nőtt. Végül harmadszor, az ENSZ BT 1386. 1413. és 1444. számú határozatainak mandátuma alapján működő afganisztáni ISAF-misszió kibővítéséről is döntöttek Isztambulban. Ennek értelmében a nemzetközi közösség Kabulon és Kunduzon kívül az északi és nyugati afgán területekre is ki kívánta terjeszteni a kabuli kormány hatalmának megszilárdítását elősegíteni hivatott, illetve a tervezett választások lebonyolítását támogató úgynevezett tartományi újjáépítési csoportok (PRTs) tevékenységét. Ennek érdekében a szövetség újabb katonákat kért az akkor 6472 fős ISAF létszámának növeléséhez.

Mivel a NATO-tagállamokat is erősen megosztó Irak-vita legélesebb szakasza a

2002. novemberi prágai és a 2004. júniusi isztambuli csúcs közé esett, a törökországi találkozó Irakkal kapcsolatos határozatát különleges várakozás előzte meg, elsősorban a nemzetközi média részéről. Az Irak kapcsán kialakult nagyhatalmi kompromisszum végül arra volt elegendő, hogy a NATO legitimálja és politikai értelemben támogassa a Lengyelország vezette nemzetközi hadosztály szerepét a délközép-iraki stabilizációs szférában, illetve katonai értelemben támogassa az új iraki átmeneti kormány biztonsági erőinek kiképzését.

Ami a NATO partnerségi kapcsolatait illeti, e téren a 2004. június 28-án megtartott NATO–Oroszország Tanács (NRC) ülése, a NATO–Ukrajna Bizottság (NUC) június 29-i ülése, valamint az ugyancsak e napon megtartott Euroatlanti Partnerségi Tanács (EAPC) ülése érdemelt kiemelt figyelmet. A NATO–orosz kapcsolatokról összességében elmondható, hogy azokra nézve Isztambul nem hozott látványos változásokat, s az NRC isztambuli ülése is leginkább egy munkajellegű találkozó volt. Leonyid Kucsma ukrán elnök meghívása – amelyet komoly vita előzött meg – olyan politikai gesztus volt a NATO részéről, amellyel Ukrajnának a haderőreform terén, illetve a nemzetközi missziókban tett erőfeszítéseit ismerte el. Az isztambuli NATO-dokumentumokban ugyanakkor a szövetség mindezek mellett is kifejezte aggodalmát a demokrácia, a jogállamiság, a szólás- és sajtószabadság ukrainai helyzetével kapcsolatban. Lényegében ennek volt köszönhető, hogy a korábbi kijevi várakozásokkal ellentétben az isztambuli nyilatkozatok nem szólnak Ukrajnának a szövetségi tagsági akciótervhez (MAP) való csatlakozási lehetőségéről, vagyis az ország Isztambulban nem került a potenciális tagjelöltek közé. Az Euroatlanti Partnerségi Tanács ülésén fogalmazódott meg először, hogy a szövét-

ség a partnerség terén a jövőben nagyobb hangsúlyt helyez a kaukázusi és a közép-ázsiai volt szovjet utódállamokkal, valamint a mediterrán térség és az Öböl-menti térség országaival fennálló kapcsolatok elmélyítésére. A csúcstalálkozó stratégiai fontosságú régióként jelölte meg a Kaukázus térségét és Közép-Ázsiát, létrehozta a főtítkáre e térségekkel foglalkozó személyes megbízottjának posztját, két katonai összekötőt delegált a térségbe a régió országai haderőreformjainak támogatása érdekében. Továbbá üdvözölte Grúzia, Azerbajdzsán és Üzbegisztán csatlakozását a prágai csúcson létrehozott egyéni partnerségi akciótervhez (IPAP), s ezt kiegészítette a védelmi intézmények építésének partnerségi akciótervével (PAP-DIB). A NATO mediterrán kapcsolatainak kibővítése érdekében hirdették meg az „isztambuli együttműködési kezdeményezést” (*Istanbul Cooperation Initiative – ICI*) a mediterrán dialógusba bevont hét ország (Algéria, Egyiptom, Izrael, Jordánia, Marokkó, Mauritánia, Tunézia) számára.

Az isztambuli csúcstalálkozó harmadik hangsúlyos kérdésköre a terrorizmus elleni harc volt. A terrorizmus a bipoláris világrend felbomlását követően a szerepében némileg elbizonytalanodott szövetségnek 2001. szeptember 11. után új ellenséget, a 2004. március 11-i madridi támadás után pedig az épp mélyponton lévő transzatlanti kapcsolatoknak egyfajta hajtóerőt adott. A terrorizmus ellen folytatott harc közös politikai-ideológiai tájékozódási pontot biztosított az afganisztáni és a balkáni missziók, valamint a NATO katonai képességeinek fejlesztésére irányuló erőfeszítések számára. Az isztambuli zárónyilatkozat hangsúlyozta, hogy a NATO sokrétű és átfogó módon kíván fellépni a terrorizmus fenyegetésével szemben: politikai, diplomáciai, gazdasági és – amennyiben szük-

ségessé válik – katonai eszközökkel. Az állam- és kormányfők egy olyan intézkedéssorozatot fogadtak el, amely – a katonai képességek fejlesztésére vonatkozó döntésekkel és a tömegpusztító fegyverek elterjedése elleni intézkedésekkel együtt – megerősítette egyéni és együttes hozzájárulásukat a terrorizmus elleni harchoz. Az intézkedések között az egyik legfontosabb a tagállamok közötti információcsere javítása, elsősorban a szeptember 11. után átmeneti jelleggel létrehozott, 2003 vége óta állandó szervként működő Terrorfenyegetések Elleni Hírszerző Egység (*Terrorist Threat Intelligence Unit*) munkája és a NATO-főparancsnokság hírszerző struktúráinak felülvizsgálata útján.

A rigai csúcs (2006)

2006. november 28–29-én első ízben került sor NATO-csúcstalálkozóra az egykori Szovjetunió egyik volt tagköztársaságában. A szövetség állam- és kormányfőinek a lettországi Rigában megtartott találkozóját három kérdéskör uralta: a NATO afganisztáni missziója, képességei és képességfejlesztésének jövője, továbbá a partnerségi kapcsolatok és a bővítés perspektívái.

Arra már a csúcstalálkozót megelőzően számítani lehetett, hogy az afganisztáni misszió lesz a rigai találkozó egyik legfontosabb témája. Az afganisztáni helyzet ugyanis öt évvel a tálib rendszer megdöntése és az al-Káidának az országból való kiűzése után is kritikus maradt. Egyfelől, kétségtelenül a nemzetközi jelenlét eredményének volt tekinthető, hogy akkorra az ország csaknem valamennyi tartományi székhelyén megalakultak a tartományi újjáépítési csoportok, alapvetően békésen zajlottak le a 2005. szeptemberi parlamenti választások és viszonylag jó ütemben –

bár nem ellentmondásoktól mentesen – folyt az Afgán Nemzeti Hadsereg (ANA) és az Afgán Nemzeti Rendőrség (ANP) megszervezése. Másfelől viszont a politikai és gazdasági konszolidáció igen lassan haladt. A nemzetközi közösség által támogatott Karzai-kabinetnek nem sikerült kiterjesztenie a befolyását Afganisztán vidéki területeire. Az ország konszolidálására szánt nemzetközi támogatások mértéke az alapvető szükségletekhez képest is kevés, s ha a segélyek el is jutnak Afganisztánba, jelentős részüket felemészti az országban továbbra is virágzó korrupció. Az ópiumtermelés visszaszorítására irányuló erőfeszítések sem bizonyultak hatékonynak, mert bár a hivatalos beszámolók szerint sikerült mintegy felére csökkenteni az ópiummák termőterületét, a megtermelt mennyiség alig csökkent: Afganisztán továbbra is a világ ópiumtermelésének 90 százalékát adja. Ezen túl az egyik leg súlyosabb gondot mégis az jelentette, hogy jelentősen nőtt a visszaszivárgó tálibok és az Irakban kiképzett al-Káida-tagok által elkövetett erőszakos cselekmények száma.

Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetén belül egyöntetű volt a vélemény, hogy az afganisztáni misszió esetleges kudarca komolyan megkérdőjelezheti a szövetség hitelességét, még ha a létét nem is. A rigai csúcson azoknak a tagállamoknak a véleménye érvényesült, amelyek az Afganisztán újjáépítését szolgáló fejlesztések gyorsításától és az afgán lakosság megnyerésétől remélték a sikert. Mert bár Lengyelország és Kanada további 1000-1000 katonát ajánlott fel az akkori 32 ezer főt számláló, 37 nemzet által alkotott ISAF kötelékébe, sőt több ország is ígéretet tett az Afganisztánban szolgáló katonáinak (harci) tevékenységét korlátozó előírások feloldására (például Franciaország, Németország, Spanyolország, Olaszország,

Dánia, Csehország és Szlovénia), a rigai nyilatkozat mégis elsősorban a Karzai-kormányzat politikai, illetve az afgán biztonsági erők kiképzésének további segítségével keresztül megvalósuló katonai támogatását hangsúlyozta.

A NATO képességeinek és képességfejlesztésének jövője szempontjából a rigai csúcstalálkozó két mozzanatát tekinthetjük kulcsfontosságúnak. Egyrészt az állam- és kormányfők jóváhagyták az úgynevezett „átfogó politikai irányelveket” (*Comprehensive Political Guidance*), amely a következő 10-15 év biztonsági környezetének legvalószínűbb alakulását elemezte, és meghatározta az ezzel kapcsolatosan teendő lépéseket. A dokumentum a legfontosabb fenyegetésekként az egyre agresszívabb terrorizmust és a tömegpusztító fegyverek terjedését jelölte meg, meghatározó kockázatként pedig a gyenge és működésképtelen államok jelentette problémát, valamint a regionális krízisek és konfliktusok okait és hatásait említi. Az átfogó politikai irányelvek szerint a szövetség a legveszélyesebb jövőbeni forgatókönyvnek a fenyegetések és kockázatok összekapcsolódását, ezen belül pedig a terroristák tömegpusztító fegyverekhez jutását tekinti. A komplex és gyorsan változó biztonsági környezetnek megfelelően továbbra is alapvető feladatának tekinti a biztonság garantálását, a konzultációt, az elrettentést és a védelmet, a válságkezelést és a partnerséget. Ennek megfelelően továbbra is elkötelezett az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének olyan koncepcionális, szervezeti és képességbeli átalakítása mellett, amely mobilitást, fenntarthatóságot, együttműködő képességet és alkalmazhatóságot biztosít. A dokumentum aláhúzta azt is, hogy a feladatok végrehajtása a tagállamoktól konkrét, kézzelfogható teljesítményeket

követel az igazságos tehermegosztásnak megfelelően. Az irányelvek a képességeket illetően továbbra is hangsúlyozták a gyors és távoli pontokon való bevethetőséget (ebből a szempontból kulcsfontosságú szereppel bírnak a NATO Reagáló Erők), illetve a gyors alkalmazkodóképességet.

A rigai csúcson a NATO Reagáló Erők (NRF) működőképességének elérését is deklarálták. Az NRF-ben sokan a NATO átalakulásának mozgatórugóját látják, s ez nem véletlen, hiszen egy olyan 25 ezer fős, saját légierővel, haditengerészettel és logisztikával rendelkező, különlegesen kiképzett katonai alakulatról van szó, amely a jelenlegi kihívásoknak megfelelően gyorsan (5–30 napon belül) telepíthető a világ bármely pontjára, a megkívánt feladatokhoz rugalmasan alkalmazkodva képes a szövetség által meghatározott feladatokat végrehajtani.

A NATO-nak a partnerségi kapcsolatok terén tett rigai lépései szorosan kapcsolódtak ahhoz a rigai csúcson is megerősített, illetve hangsúlyozott elvhez, mely szerint nem létezik csak katonai megoldása a problémáknak, így a szövetség egymaga nem képes megoldást találni a felmerülő fenyegetésekre és kockázatokra. Ennek megfelelően a csúcstalálkozó deklarálta, hogy a szövetségnek nem pusztán a tagállamok közötti, de a legszélesebb értelemben vett partnerekkel való hatékony együttműködésre is szüksége van a jövőben, ideértve az ENSZ-et, az Európai Uniót, illetve más regionális szervezeteket éppúgy, mint a nemegyszer a szövetségtől eltérő működési rendet és kultúrát képviselő kormányzati szervezeteket. Ami a partnerségi kapcsolatokat érintő konkrét döntéseket illeti, a NATO állam- és kormányfői egyrészt támogatásukról biztosították a szövetségnek a mediterrán tér-

ségre és a Közel-Keletre vonatkozó azon kezdeményezését, hogy a NATO-tagországok védelmi és biztonsági oktatási intézményei biztosítsanak helyet az e térségből érkező hallgatóknak, illetve úgy fejlesszék tovább tanterveiket és struktúrájukat (a NATO Védelmi Akadémiáján például létrehoznak egy Közel-Kelet-tanszéket), hogy azzal támogassák a NATO térségbeli politikáját.

A szövetség másrészt bejelentette, hogy 2008-ban újabb országokat hív meg tagjai közé (ekkor a szakértők Albánia, Horvátország és Macedónia meghívásával számoltak), illetve harmadrészt – s ez lett a rigai csúcs legnagyobb meglepetése – azonnali tagságot ajánlott fel a Partnerség a békéért (*Partnership for Peace – PfP*) programban Bosznia-Hercegovinának, Szerbiának és Montenegrónak, huszonháromra növelve ezzel a PfP-ben részt vevő országok számát. Tette ez utóbbit annak ellenére, hogy az említett országok politikai vezetői nem működtek teljes mértékben együtt a volt Jugoszlávia területén elkövetett háborús és emberieség elleni bűnöket kivizsgáló hágai nemzetközi bírósággal (ICTY), nem fogták el és nem adták ki Hágának Ratko Mladićot és Radovan Karadžićot. Érdemes azonban megjegyezni, hogy a PfP-tagság Bosznia-Hercegovinának, Szerbiának és Montenegrónak való felajánlása csupán a nemzetközi közvéleményt érte váratlanul. A szakértők egy része ugyanis már korábban felhívta a figyelmet arra, hogy a szövetségben belül egyre erősebb azok befolyása, akik eltérő megfontolások alapján ugyan, de politikailag jobb megoldásnak tartják az említett három ország NATO-hoz való közelítését, mint további elszigeteltségben tartását. Az Egyesült Államok például, amely a politikai megfontolások mellett alighanem erősen számít az új PfP-

tagok békefenntartó műveletekben való részvételére is (Irak, Afganisztán), 2006 tavaszától több katonai jellegű szerződést is kötött Szerbiával. De Magyarország is – melynek biztonságpolitikai szempontból kulcsfontosságú, hogy a Balkán országai a lehető leggyorsabb ütemben haladjanak az euroatlanti integráció útján – többször hangsúlyozta, hogy támogatja az említett országoknak a PfP-programba való bekapcsolódását.

Bár a rigai csúcstalálkozón folytatódott a NATO adaptációs és képességfejlesztési folyamata, valójában egyik területen sem következett be „lényegi áttörés”. A válságkezelés terén a civil elem Afganisztánban való előtérbe helyezésével egyfajta szemléleti hangsúlyeltolódás vette kezdetét. A biztonság kiterjesztését tekintve Riga csupán két, a NATO által már korábban ismert területen, a Balkánon és a szélesebb értelemben vett mediterrán térségben lépett előre. Nem volt azonban lényegi mondanivalója a csúcstalálkozónak sem a találkozó előtt stratégiai fontosságúként beharangozott fekete-tengeri térséggel kapcsolatban, sem pedig az Egyesült Államok által preferált Ázsiát – például Új-Zélandnak és Ausztráliának a szövetség partnerségi kapcsolataiba való formális bevonását – illetően. Bár a csúcson deklarálták a NATO Reagáló Erők teljes működőképességét, a szövetség globális válságmegelőző, csapásmérő képességének tartós és biztonságos működéséhez nagyobb fokú interoperabilitásra és az Európai Unióval való jobb tervezés- és képességbeli összehangolásra van szükség. Végül látnunk kell azt is, hogy a NATO-tagállamoknak egymás közötti vitáikat sem sikerült oly mértékben rendezniük, ami lehetővé tette volna az 1999-es stratégia újragondolását.

A bukaresti csúcs (2008)

Az már a rigai csúcstalálkozón egyértelművé vált, hogy az állam- és kormányfőknek Bukarestben dönteniük kell a NATO további bővítésének kérdésében. Nemcsak arról kellett dönteniük azonban, hogy mi legyen a három hivatalos tagjelölt – Albánia, Horvátország és Macedónia – sorsa, de arról is, legyen-e előrelépés a NATO-hoz való közeledést célul kitűző egyéb partnerországok státusában.

A szövetség végül csak Albánia és Horvátország meghívásával kapcsolatban tudott konszenzust kialakítani, Macedóniáé – elsősorban a Szkopjéval másfél évtizede névvitában álló Athén ellenállása miatt – elmaradt.

Az már a csúcstalálkozót megelőzően ismertté vált, hogy a csúcson az egyik legérzékenyebb kérdés az ukrán és a grúz Tagsági Akcióterv (MAP) ügye lesz. A szövetség egyes tagállamai – élükön Németországgal – határozottan ellenezték az ukrán és a grúz kérés teljesítését. Bár Berlin és a hozzá csatlakozók a kérés teljesítésének megtagadását hivatalosan a megoldatlan grúziai konfliktusokkal (Dél-Oszétia, Abházia), illetve az ukrán társadalomnak a tagságra való felkészületlenségével indokolták, a legtöbb megfigyelő szerint döntésükben fontos szerepet játszott az a meggyőződésük is, hogy a MAP-tagság felajánlása az említett országoknál csak tovább rontaná az amúgy sem túl szívélyes NATO–orosz viszonyt. E stratégiai megfontolás mellett ugyanakkor az is tény, hogy jelenleg maga az ukrán társadalom is erősen ellenzi az ország közeledését a NATO-hoz. A közvélemény-kutatások szerint a csatlakozás támogatottsága 2007 végén mindössze 32 százalékos volt (szemben az 53 százalékos elutasítással), sőt, a megkérdezettek 52 százaléka agresszív katonai tömbnek tekintette



a NATO-t, s csupán 20 százalékuk vélte úgy, hogy a szövetség védelmi jellegű, illetve további 10 százalék, hogy a NATO a békéért tevékenykedik. A korábbi MAP-tagok között egyetlen országban sem volt tapasztalható ilyen magas arányú elutasítás. Az ukrán és a grúz MAP-tagság elutasítása ellenére a csúcstalálkozó zárónyilatkozata úgy fogalmaz: felkészülésük után mindkét országot befogadják a szövetségbe.

Bukarestben a NATO teljesítette viszont Bosznia és Hercegovina, illetve Montenegró azon kérését, hogy a szövetség kezdje meg velük a MAP előszobájának tekintett, érdemibb politikai együttműködést biztosító Intenzív Párbeszédet (ID). Erre a koszovói függetlenség nemzetközi elismerése miatti szerb elutasító magatartás következtében Belgrád esetében nem volt lehetőség.

A csúcstalálkozó napirendjén fontos kérdésként szerepelt az afganisztáni NATO-művelet. Bár a bukaresti csúcs sem tudta megoldani a szövetség afganisztáni szerepvállalásának egyik alapvető problémáját, a deklarált politikai ambíciók és a tényleges katonai áldozatvállalás közötti ellentmondást, de legalább enyhítette azt – részben a további felajánlásoknak köszönhetően (az USA 3500, Franciaország 700, Lengyelország 400, Románia 170 plusz katonát ajánlott fel, Magyarország 35 százalékkal növeli afganisztáni missziójának létszámát), részben pedig annak, hogy több tagország is bejelentette: feloldja a harcérintkezés terén eddig fenntartott korlátozásokat katonáira vonatkozóan. Afganisztánnal kapcsolatosan Bukarestben az állam- és kormányfők elfogadtak egy stratégiai jellegű dokumentumot is (ISAF's Strategic Vision), amelyben a tagállamok hosszú távú és közös elkötelezettséget

vállaltak Afganisztán biztonságával kapcsolatban (elsősorban a szélsőséges tálibok elleni fellépés erősítésével), vállalták továbbá, hogy támogatják az afgán vezetést és annak a jelenleginél nagyobb felelősségvállalási képességét (többek között a 2010-ig 80 ezer főre növelni tervezett afgán haderő kiképzéséhez való hozzájárulás révén). Elhatározták továbbá, hogy mind nemzetközi, mind helyi szinten erősíteni fogják a katonai és civil erőfeszítések koordinációját annak érdekében, hogy a biztonság és a fejlődés párhuzamosan valósuljon meg Afganisztánban. S végül felhívták Afganisztán szomszédjait, elsősorban pedig Pakisztánt arra, hogy a korábbinál fokozottabban vegyék ki részüket egy stabil Afganisztán megteremtésében.

Az előzetes várakozásokhoz képest némi meglepetést okozva a szövetség tagállamai a csúcstalálkozó zárónyilatkozatában üdvözölték az amerikai rakétavédelmi rendszer Közép-Európába tervezett elemeinek telepítését, mert az hozzájárul az európai szövetségesek nagy hatótávolságú ballisztikus rakétákkal szembeni védelméhez. Kijelentették, hogy az amerikai rendszernek összekapcsolhatónak kell lennie a rakétavédelmi rendszerrel, amelyet a szövetség épít majd ki a saját szükségleteire, hogy védelmet nyújtson azon tagállamainak is, amelyek nem kerülnének az amerikai rakétavédelmi oltalom alá (Törökország, Görögország, Bulgária, Románia). A NATO-tagállamok vezetői megbízást adtak szakértőiknek, hogy tanulmányozzák a kérdést, és elképzeléseiket a szövetség 2009-es – Strasbourgh-Kehlbe tervezett – csúcserőkezletén terjesszék elő. ■

(A bukaresti csúccsal májusi számunkban részletesen foglalkozunk.)