

Péczei Anna

Válságban az INF-szerződés

A hidegháború utolsó éveiben a Közép- és Rövidebb Hatótávolságú Rakéták Megszüntetéséről szóló Szerződés (Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Elimination of Their Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles, vagy más néven Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty – INF) volt az európai stabilitás és biztonság egyik sarokköve. A szerződés kivonta a legveszélyesebb fegyverrendszereket az európai hadszíntérről, átláthatóságot és úttörő verifikációs mechanizmusokat hívott életre, miközben enyhítette a Washington és Moszkva közötti bizalmatlanságot, és csökkentette a félreértésekből adódó nem kívánt eszkaláció veszélyeit is. Az ukrán válság nyomán ugyanakkor komoly veszélybe került a szerződés fennmaradása, és mind amerikai, mind orosz oldalon egyre növekvő nyomás jelent meg a szerződésből való kilépés irányába.

Jelen tanulmány bemutatja az amerikai és orosz oldalon felmerült kölcsönös vádakat, és azok technikai hátterét, illetve részletesen megvizsgálja, hogy ezek az aggodalmak mennyiben szolgáltathatnak valós alapot egy szerződésszegéshez. Miután ezek az új fegyverrendszerek megvizsgálásra kerülnek, a tanulmány felvázolja, hogy mik a szerződés fenntartásának előnyei amerikai és orosz szempontból. A tanulmány egy sor konkrét javaslattal zárul arra vonatkozóan, hogy miként lehetne a felmerült problémákat kezelni, melyek a lehetséges szcenáriók, és hogyan lehetne a kialakult válságot arra használni, hogy a szerződés hatályát kibővíve és egyes elavult paragrafusokat modernizálva egy még hatékonyabb fegyverzetkorlátozási rezsim szülessen.

A tanulmány egyik legfontosabb következtetése, hogy az INF-szerződés összeomlása sem az Egyesült Államoknak, sem az európai szövetségeseknek, sem pedig Moszkvának nem lenne előnyös. E tekintetben a fegyverzetkorlátozási megállapodások általános előnyei (úgy mint a nagyobb kiszámíthatóság és átláthatóság, a költséges fegyverkezési verseny kiújulásának megakadályozása vagy a többi fegyverzetkorlátozási megállapodás – például az Új START-szerződés – megőrzése) mellett számos egyéb stratégiai érdek is megjelenik. Az INF-szerződés ugyanis még ma is fontos eleme az európai biztonsági architektúrájának. Oroszország szerződésszegése nem elsősorban az Egyesült Államok számára, hanem az európai szövetségeseknek jelent közvetlen fenyegetést. A hidegháború végével ugyanis az európai szövetségeseknek nem kellett többé félniük egy robotrepülőgépekkel vagy ballisztikus rakétákkal végrehajtott meglepetésszerű támadástól. Ha viszont Moszkva visszahozza ezeket a fegyvereket az európai hadszínterre, az egyértelműen komoly pszichológiai hatással lenne a szövetségesekre. A közép-kelet-európai államok már így is aggodalommal követik az orosz modernizációs törekvéseket, és az INF hatálya alá eső fegyverrendszerek újbóli telepítése megnövelné Oroszország zsarolási potenciálját, illetve az eszkaláció esélyeit. Ez a NATO szempontjából komoly kérdéseket vethet fel a szövetségen belüli szolidaritás és kohézió szempontjából, és visszahozhatja a hidegháború legkellemetlenebb biztonsági dilemmáit. Az INF-fegyverek újbóli telepítése ugyan nem borítaná fel a katonai egyensúlyt Moszkva és Washington között, és nem is jelentene új típusú fenyegetést, mégis tökéletes politikai eszközként szolgálhat arra, hogy Moszkva leválassa az európai szövetségeseket az amerikai stratégiai nukleáris elrettentésről. Az európaiaknak tehát a kontinens biztonsága és stabilitása szempontjából is kulcsfontosságú, hogy fennmaradjon a szerződés. Ehhez Washington részéről megerősített biztosítékokra van szükség, rendszeres konzultációkra és olyan lehetséges válaszlépések kidolgozására, amelyek meggyőzik Moszkvát arról, hogy az egyetlen ésszerű lépés a szerződés megőrzése.

Bevezetés

Az 1987-ben Ronald Reagan amerikai elnök és Mihail Gorbacsov szovjet főtitkár által az Egyesült Államok és a Szovjetunió között létrejött megállapodás történelmi jelentőségű volt. Az INF-szerződés több szempontból is mérföldkövet jelentett a nukleáris fegyverzetkorlátozás történetében: egyrészt azért, mert maradéktalanul felszámolt egy teljes fegyverkategóriát (az 500 és 5500 km közötti szárazföldi indítású ballisztikus rakétákat és robotrepülőgépeket),¹ másrészt pedig azért, mert példa nélküli verifikációs mechanizmusokat hívott életre. Az INF-szerződés keretében az Egyesült Államok és a Szovjetunió együttesen 2692 rövid, közepes és közép-hatótávolságú² ballisztikus rakétát és robotrepülőgépet semmisített meg.³

Habár a szerződés pozitívan hatott mind az amerikai, mind a szovjet nemzetbiztonságra, az elmúlt pár év folyamán mégis komoly aggályok merültek fel az INF betartásával és jövőjével kapcsolatban. E tekintetben a legfontosabb mérföldkő az Egyesült Államok Külügyminisztériuma által kiadott 2014-es jelentés (*Compliance Report*) volt, mely a Kongresszus számára számba vette a fegyverzetkorlátozási megállapodásokat, és megvizsgálta, hogy az azokban megfogalmazott korlátozásokat maradéktalanul betartják-e a részes államok. A Külügyminisztérium 2014. július 31-én kiadott jelentése egyértelműen kijelentette, hogy „az Orosz Föderáció megszegi az INF-szerződésben foglalt kötelezettségeit arra vonatkozóan, hogy nem birtokol, fejleszt vagy tesztl 500 és 5500 km hatótávolság közötti szárazföldi indítású robotrepülőgépeket (GLCM), illetve nem birtokol és fejleszt ezekhez szükséges indítóberendezéseket”.⁴

Az orosz szerződésszegéssel kapcsolatos amerikai aggályok nem mai keletűek. Habár a Külügyminisztérium 2014-es jelentése egy szárazföldi indítású robotrepülőgépre (*ground-launched cruise missile – GLCM*) tett utalást, ma sincs pontos információnk arra vonatkozóan, hogy konkrétan melyik orosz rendszer ütközik a szerződés rendelkezéseibe, milyen típusú szerződésszegésről van szó, és mindez mikor történt. Ennek köszönhetően az elmúlt években számos elmélet látott napvilágot, melyek közül a két legelterjedtebb feltételezés az RS-26 (Rubezs) „közép-hatótávolságú ICBM”⁵ és az R-500 (Iszkander-K) robotrepülőgép.⁶ Ezek mellett egy harmadik lehetséges forgatókönyv pusztán egy technikai szerződésszegést feltételez: az orosz nukleáris fegyverrendszerek egyik jeles szakértője, Pavel Podvig úgy érvelt, hogy az amerikai aggályok gyökere egy tengeri indítású robotre-

1 Az angol „*cruise missile*” kifejezést a magyar szaknyelv robotrepülőgépnek fordítja, de a köznyelvben gyakran használják – hibásan – a cirkálórakéta kifejezést is ennek a fegyverkategóriának a megnevezésére.

2 Habár a nemzetközi szakirodalom nem egységes a különböző kategóriákat illetően, de általában nagy/interkontinentális hatótávolságú (vagy hadászati) fegyverrendszerekről beszélünk 5500 km felett, közép-hatótávolságú fegyverrendszerekről 2400–5500 km között, közepes hatótávolságú fegyverrendszerekről 800–2400 km között és rövid hatótávolságú fegyverrendszerekről 800 km alatt.

3 Kimball, Daryl – Collina, Tom: *The Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty at a Glance. Arms Control Association Fact Sheets & Briefs*. May, 2014. *Armscontrol.org*, 2016. 01. 02.

4 U.S. Department of State: *Adherence to and Compliance With Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments*. *State.gov*, 2014. 07. 31., 8. o.

5 A „közép-hatótávolságú ICBM” elnevezés Jeffrey Lewistől származik, aki ezzel a paradox megfogalmazással kívánt utalni arra, hogy az RS-26 ballisztikus rakéta hivatalosan ICBM-ként lett definiálva Oroszország által, ennek elsődleges célja ugyanakkor – a jelek szerint – közép-hatótávolságon belül található célpontok elérése.

6 Lewis, Jeffrey: *Russia and the INF Treaty*. *Arms Control Wonk*, 2014. 04. 28.

pülógép (*sea-launched cruise missile – SLCM*) – például az SS-N-21 – tesztelése lehetett. Az INF-szerződés ugyanis engedi a közép-hatótávolságú tengeri indítású robotrepülőgépek fejlesztését és birtoklását, ezek tesztelése ugyanakkor csak olyan „rögzített szárazföldi telepítésű indítóberendezésekből történhet, melyeknek kizárólagos célja a tesztelés, és melyek egyértelműen elkülöníthetők a GLCM-indítóberendezésektől.” Ha ugyanakkor Oroszország egy közép-hatótávolságú, tengeri indítású robotrepülőgépet nem ilyen indítóberendezésből tesztelt volna, akkor az technikai szerződésszegésnek minősülne. Ezt az elméletet az elmúlt pár hónapban gyakran lehetett hallani, és egy 2014. áprilisi és egy 2015. októberi kongresszusi meghallgatáson is előkerült, miután Oroszország bevetette Szíriában az új Kalibr-NK tengeri indítású robotrepülőgépét. De a szíriai fejlemények ellenére ez az elmélet mégis sántít, hiszen nem illeszkedik az INF-szerződéssel kapcsolatos aggodalmak megjelenésének időrendjébe, és amerikai hivatalnokok több ízben közölték, hogy aggodalmaiknak nem egy technikai szerződésszegés a gyökere, hanem egy szárazföldi indítású robotrepülőgép tesztelése.⁷

A korábban említett két rendszerrel kapcsolatban mind az Obama-adminisztráció, mind pedig a szakértők többsége az R-500 robotrepülőgépre fókuszált; melynek bizonyítása valószínűleg könnyebb, mint bármelyik másik elméleté. A szárazföldi indítású R-500 (Iszkander-K) robotrepülőgép hivatalos hatótávolsága 500 km. Oroszország azonban – vélhetően – több sikeres tesztkilövést hajtott végre 500 km hatótávolság felett is,⁸ és a rendszert hamarosan hadrendbe állítják, ami azt jelenti, hogy viszonylag kevés idő áll rendelkezésre az ügy tisztázására. Egy 2007-es Pravda-cikk és egy 2014-es IISS-elemzés szerint ezekkel az R-500 robotrepülőgépekkel Moszkva képes lenne „bármilyen rakétavédelmi rendszer megsemmisítésére, beleértve a legújabb rakétavédelmi rendszereket is”.⁹ Éppen ezért úgy tűnik, hogy „egy robotrepülőgép integrálása az Iszkander-rendszerbe Oroszország egyik katonai ellenlépése a NATO rakétavédelmi kezdeményezésével szemben”.¹⁰

Áttérve a másik problémás rendszerre, az amerikai Külügyminisztérium 2014-es jelentésének szövege értelmében ugyan nem az RS-26 volt az oka annak, hogy az Obama-adminisztráció nyíltan megvádolta Oroszországot (hiszen ez nem robotrepülőgép, hanem ballisztikus rakéta), de mégis érdemes azért erre az elméletre is vetni egy pillantást. Az RS-26 ballisztikus rakéta vélhetően az RS-24 Jarsz ICBM-nek – vagy NATO-terminológiában az SS-27 Mod 2-nek – egy modernizált (és rövidebb hatótávolságú) kétfázisú változata, melynek fejlesztése és tesztelése 2011–2015 között zajlott Oroszországban.¹¹ Ennek a feltételezett szerződésszegésnek a bizonyítása azonban jóval problémásabb, mivel az RS-26 első sikeres tesztkilövésére 2012 májusában került sor, 5800 km hatótávolságon. Ennek megfelelően az RS-26 ballisztikus rakétát a hadászati nukleáris támadó fegyverekre vonatkozó 2010-es Új START-szerződés keretei között Oroszország ICBM-ként elszámolja. A prob-

7 Woolf, Amy F.: *Russian Compliance with the Intermediate Range Nuclear Forces (INF) Treaty: Background and Issues for Congress*. Congressional Research Service, 2015. 10. 13.

8 Egy Kreml-közelről származó forrás szerint 2014 októberében az R-500 robotrepülőgép tesztkilövése 2600 km hatótávolságon történt, ami már egyértelműen az INF-szerződés hatályába esik.

Fedorov, Yuri: *A Looming Crisis of the Intermediate-Range Nuclear Force Treaty: Sources and Consequences*. Institute of International Relations Prague. IIR.cz, 2015. 08. 07.

9 Timoshik, Alexander: *New Russian missile R-500 to destroy any US defense system*. Pravda, 2007. 05. 30.

10 Barrie, Douglas – Boyd, Henry: *Russian cruise missile goes off-range*. IISS Military Balance Blog, 2014. 07. 21.

11 Lewis, Jeffrey: *Russia and the INF Treaty*.

lémát ugyanakkor az jelenti, hogy az első sikeres tesztkilövést követően a soron következő három alkalmával Oroszország 2000 km körüli hatótávolságon tesztelte a rendszert, ami arra enged következtetni, hogy az RS-26-ot elsődlegesen az INF hatálya alá eső hatótávolságon belüli célpontok – többek között Európa – ellen fejlesztették ki.¹² Ennek megfelelően ez hosszú távon jóval több problémát okozhat, mint az R-500 robotrepülőgép, hiszen az RS-26 ballisztikus rakéta több nukleáris robbanófej hordozására képes, és a megfelelő bázisokra telepítve elérheti a nyugat-európai fővárosokat – azaz éppen olyan fegyverrendszer, mint amivel szemben az INF-szerződést életre hívták az 1980-as években. Amennyiben tehát egy válság bontakozna ki Moszkvával a kelet-európai régióban, ez a képesség közvetlen fenyegetést jelentene a nyugat-európai NATO-erőkre nézve, és fontos zsarolási potenciált jelenthet Oroszország számára, megnövelve Moszkva manőverezési képességét a szövetség keleti határain.¹³ Habár fontos megjegyezni, hogy míg az Iszkander-rendszerek telepítésének nagy része Oroszország Európával határos régióira koncentrálódott, addig az RS-26 ballisztikus rakéták hadrendbe állítása (kisebb csúszások után) vélhetően 2016 első felében kezdődik majd, és a szibériai Irkutszkban kerül először telepítésre a rendszer, ami egyértelműen jelzi, hogy az RS-26-ot Oroszország nemcsak a NATO-val szemben fejleszti, hanem Kína növekvő rakétaarzenáljának ellensúlyozására is.¹⁴

Az imént taglalt három elmélet mellett egy potenciális negyedik forgatókönyv – ami jelen állás szerint a legvalószínűbb forrása a 2014-es külügyes jelentésnek – arra épül, hogy az INF-szerződés megszegésének valódi alapja egy teljesen új szárazföldi indítású robotrepülőgép volt.¹⁵ Ezt a rendszert a Külügyminisztérium állítása szerint Oroszország már kifejlesztette és sikeresen tesztelte, viszont még nem állította hadrendbe.

A számos megalapozottnak tűnő elmélet ellenére eddig Oroszország nem ismerte el az INF-szerződés megsértését, és egyelőre nem mutat hajlandóságot arra, hogy megvitassa az amerikai aggályokat. Sőt, Moszkva is előhozakodott saját vádjával, és azt állítja, hogy maga az Egyesült Államok is megsérti az INF-szerződést három területen: „bizonyos amerikai ballisztikus célrakéták, [...] felfegyverzett pilóta nélküli repülőgépek, [...] és az Aegis szárazföldi telepítésű rakétavédelmi rendszer által, mely képes Tomahawk robotrepülőgépek indítására is.”¹⁶ Ezekre a vádakra adott válaszként Brian P. McKeon helyettes védelmi államtitkár elmondta, hogy az Egyesült Államok a célrakétákat kizárólag a rakétavédelmi rendszerekkel kapcsolatos kutatási és fejlesztési célokra használja, és nem a szerződés hatálya alá eső támadórakéták fejlesztésére. A fedélzeti rakétákkal felfegyverzett, pilóta nélküli repülőeszközök kapcsán arra hivatkozott, hogy mivel ezek visszahívható és többször felhasználható rendszerek, nem esnek az INF hatálya alá. Az Aegis szárazföldi telepítésű rakétavédelmi rendszer esetében pedig azt állította, hogy az SM-3 elfogórakéták indítóberendezései nem egyeznek meg a tengeri indítású Tomahawk robotrepülőgépekhez hasz-

12 Fedorov, Yuri: A Looming Crisis of the Intermediate-Range Nuclear Force Treaty.

13 Lewis, Jeffrey: *The Problem With Russia's Missiles*, *Foreign Policy Magazine*, 2014. 07. 29.

14 Barrie, Douglas – Boyd, Henry: Russian cruise missile goes off-range.

15 Ezt a szerző által 2015 decemberében Washington DC-ben folytatott nem hivatalos interjúk és az alábbi elemzés is alátámasztja: Kristensen, Hans M.: *Kalibr: Savior of INF Treaty?*. *Federation of American Scientists – Strategic Security Blog*, 2015. 12. 14.

16 McKeon, Brian P.: *Statement of Honorable Brian P. McKeon, Principal Deputy Under Secretary of Defense for Policy before the House Committee on Armed Services, Subcommittee on Strategic Forces and Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Terrorism, Nonproliferation, and Trade*. *House.gov*, 2014. 12. 10.

nált Mk-41-es függőleges indítóberendezéssel. Hozzátette továbbá, hogy az „Aegis szárazföldi telepítésű rakétavédelmi rendszer csak védelmi célra szánt elfogórakéták indítására képes, úgy mint az SM-3-as. A rendszer képtelen robotrepülőgépek indítására.”¹⁷

Habár az amerikai és orosz vádak az követően fogalmazták meghivatalosan, hogy a két ország kapcsolata történelmi mélypontra került, többen úgy vélik, hogy a Külügyminisztérium 2014-es jelentése nem az ukrán válságról szól, és az elhidegült amerikai–orosz kapcsolatoknak semmi köze ehhez – az amerikai Külügyminisztérium ugyanis már évek óta gyűjti a bizonyítékokat az orosz szerződésszegéssel kapcsolatban. Az ugyanakkor biztos, hogy az időzítés akár kötődik az ukrán válság nyomán megromlott kapcsolatokhoz, akár ettől független, Oroszország döntése a helyzet kezeléséről mindenképp komoly befolyással lesz majd a nukleáris fegyverzetkorlátozás jövőjére.

A szerződés megsértésével kapcsolatos aggodalmak története

Az Egyesült Államok gyanúja, miszerint Oroszország megsérti az INF-szerződést, egészen 2007-ig nyúlik vissza, az R-500 robotrepülőgép első sikeres tesztkilövéséig. Washington ugyanakkor úgy döntött, hogy 2014 nyaráig vár azzal, hogy hivatalosan megvádolja Oroszországot az INF-szerződés megsértésével. Számos elmélet van arra vonatkozóan, hogy miért várt ennyi ideig az Egyesült Államok. A lehetséges magyarázatok között szerepel, hogy az orosz modernizációs törekvések előrehaladtáról és az új rendszerek pontos paramétereiről nehéz megbízható információt gyűjteni; az amerikai igény, hogy mielőtt nyilvánosságra hozzák a szerződésszegést, megkérdőjelezhetetlen bizonyítékkal rendelkezzenek; az Obama-adminisztráció félelme, hogy az INF-szerződéssel kapcsolatos aggályok nyilvánosságra hozatala alááshatta volna az Új START-szerződés aláírását és kongresszusi ratifikációját; az orosz együttműködés fontossága más területeken (úgy mint például az iráni nukleáris tárgyalásokban); és a remény, hogy az egész ügyet el lehet majd simítani a megszokott diplomáciai csatornákon keresztül, a nyilvánosság tudta nélkül.

Általában véve elég gyakori, hogy kérdőjelek merülnek fel egy-egy szerződés betartásával kapcsolatban, és az amerikai–orosz fegyverzetkorlátozási megállapodások is túl vannak már számos ilyen vitán. Az esetek többsége azonban elsősorban technikai jellegű volt, és az aggályokat vagy szakértők oszlatták el a színpalak mögött (a nyilvánosság teljes kihagyásával); vagy pedig, amennyiben a szerződésszegés nem volt olyan jelentős, a felek egyszerűen megvárták, hogy a probléma elévüljön.¹⁸ Ebben az esetben ugyanakkor az Egyesült Államok úgy döntött, hogy a Külügyminisztériumot használja arra, hogy hivatalosan megvádolja Oroszországot az INF megsértésével. Mindebből több dolog is következik: először is az Egyesült Államoknak sikerült elég információt gyűjtenie ahhoz, hogy konfrontálódjon Oroszországgal; másrészt az adminisztráció arra a következtetésre jutott, hogy az ügyet nem lehet csendben kezelni, és szükség van a nyilvános nyomásgyakorlásra a helyzet megoldásához; harmadrészt pedig a szerződésszegés nagyobb jelentőségűnek bizonyult, semhogy afölött csak úgy szemet hunyjanak. Mindezekon felül Nikolai Sokov és Miles Pomper úgy érvelt, hogy a szövetségesek aggodalmai (különösen a balti államok

¹⁷ Uo.

¹⁸ Sokov, Nikolai – Pomper, Miles A.: *Is Russia Violating the INF Treaty?*. *The National Interest*, 2014. 02. 11.

esetében), illetve az amerikai belpolitika (lehetőség a Kongresszus számára, hogy Obama elnök fegyverzetkorlátozási politikájának gátat szabjon) szintén hozzájárult ahhoz, hogy az INF-szerződéssel kapcsolatos aggályok nyilvánosságra kerüljenek.¹⁹

Az Egyesült Államok először a 2014. júliusi külügyi jelentésében vádolta meg hivatalosan Oroszországot, majd a 2015. júniusi jelentésében megismételte aggodalmait.²⁰ Annak ellenére ugyanakkor, hogy Washington nyíltan konfrontálódott Moszkvával, még mindig rengeteg megválaszolatlan kérdés van. A Külügyminisztérium jelentésének nyilvános verziója például nem részletezte, hogy melyik orosz rendszer az amerikai aggodalmak alapja; nem tudjuk azt sem, hogy Oroszország hadrendbe kívánja-e állítani a rendszert vagy csak egy technikai szerződésszegésről volt szó; nem tudunk semmit a Pentagon helyzetértékeléséről az orosz szerződésszegés katonai jelentőségét illetően; és az sem világos, hogy a szerződésszegés egy hagyományos fegyverek hordozására alkalmas rendszer vagy egy nukleáris rendszer kapcsán történt. Habár e tekintetben Ashton Carter védelmi miniszter úgy nyilatkozott a Kongresszus előtt, hogy „*az, hogy Oroszország megszegte az INF-szerződést, egybevág a nukleáris fegyverekre való fokozott támaszkodás stratégiájával, mely az Egyesült Államok és a NATO hagyományos fegyverek terén meglévő előnyét kívánja ellensúlyozni*” – ami azt sejteti, hogy egy nukleáris fegyverrendszeréről van szó.²¹

Az amerikai aggodalmak tehát már évek óta jelen vannak, de az orosz vádak is visszanyúlnak egészen a 2000-es évek elejéig (az első ilyen vádat 2000-ben az amerikai Héra ballisztikus célrakétával kapcsolatban fogalmazták meg). Éppen ezért az INF-szerződés felmondását sürgető nyilatkozatok sem új keletűek. Már számos orosz tisztségviselő és maga Putyin elnök is megkérdőjelezte a szerződés előnyeit, és 2003 óta több ízben fogalmaztak meg érveket amellett, hogy fel kellene mondani a megállapodást.²² Mindez pedig valószínűleg erős belső támogatást élvezne Oroszországon belül.²³ A Kreml használhatná precedensként az ABM-szerződésnek a Bush-adminisztráció általi felrúgását, és hibáztathatná az Egyesült Államokat a fegyverzetkorlátozási folyamat megrekesztéséért, hidegháborús maradványként azonosítva az INF-szerződést, amelynek fenntartása nem szolgálja tovább az orosz nemzetbiztonsági érdekeket.

Az INF-szerződés felmondásával kapcsolatos érvek amerikai oldalon is jelen vannak már egy ideje. A korábbi védelmi miniszter, Donald Rumsfeld 2005-ben tett egy megjegyzést, amelyben azt mondta, hogy nem bánná, ha az Egyesült Államok felrúgná az INF-szerződést (habár ez nem igazán lelt támogatásra a Bush-adminisztráció többi tagjánál).²⁴ A szerződés felmondása mellett érvelők előszeretettel hangoztatják az oroszok problémás

19 Uo.

20 US State Department: *Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments*. June, 2015.

21 Carter, Ashton: *United States Senate Committee on Armed Services: Advance Policy Questions for the Honorable Ashton Carter Nominee to be Secretary of Defense*. *Armed-services.senate.gov*, 2015. 02. 04.

22 Buzhinsky, Evgeny: *Does the INF Treaty Have a Future? Security Index: A Russian Journal on International Security*. 20. évf., 2014/2. 89–93. o.

Bohlen, Avis – Burns, William – Pifer, Steven – Woodworth, John: *The Treaty on Intermediate-Range Nuclear Forces: History and Lessons Learned*. *Brookings Arms Control Series Paper*, 2012. 12. 09. 22. o.

23 Arbatov, Alexei: *The INF Treaty and Beyond: Where Does Arms Control Go from Here?*. Carnegie Endowment for International Peace: Carnegie International Nuclear Policy Conference 2015 Transcript. 2015. 03. 24. 6. o.

24 Lewis, Jeffrey: *An Intercontinental Ballistic Missile by any Other Name*. *Foreign Policy Magazine*. 2014. 04. 25.

fegyverzetkorlátozási „bizonyítványát” és egyre agresszívebb viselkedését (az amerikaiak szerint az Orosz Föderáció jelenleg is megsérti az 1991-es Elnöki Nukleáris Kezdeményezéseket – PNI, a Küszöbszerződést – TTBT, az Átfogó Atomcsend Szerződést – CTBT, a Biológiai és Toxinfegyver Tilalmi Egyezményt – BTWC, a Nyitott Égbolt Szerződést – OS, a Vegyifegyver Tilalmi Egyezményt – CWC, illetve az Európai Hagyományos Fegyveres Erőkről szóló Szerződést – CFE).²⁵ Mindezek ellenére a fegyverzetkorlátozási megállapodások gyakorlati megvalósítása alapvetően mégis sikertörténetnek tekinthető.²⁶ A héják érvelésével ellentétben az Obama-adminisztráció nagyon is komolyan veszi a szerződések betartásának kérdését. Az Obama előtti kormányok két ciklus alatt mindössze két jelentést készítettek a fegyverzetkorlátozási szerződések gyakorlati megvalósításáról, míg ebben az adminisztrációban 2009 óta a Külügyminisztérium már összesen hat ilyen jelentést készített el.²⁷ Ráadásul az adminisztráció hivatalnokai több alkalommal megerősítették, hogy az Egyesült Államok elkötelezett marad az INF-szerződés megmentése és az oroszoknak a szerződéses kötelezettségeik betartásához történő visszatérítése mellett.²⁸

Tulajdonképpen továbbra is számos olyan érv szól amellett, hogy az Egyesült Államok és Oroszország együttesen és külön-külön is profitál az INF-szerződés fenntartásából, és a helyzet nehézsége ellenére a szerződés pozitívumai még mindig nagyobb súllyal esnek a latba az INF hatálya alá eső fegyverrendszerek esetleges újbóli bevezetésétől remélt előnyökkel szemben.

Az INF-szerződés fenntartásának kölcsönös előnyei

A fegyverzetkorlátozási megállapodásoknak általában véve megvan az az előnyük, hogy stabilitást teremtenek, mivel az aláíró felek jelzik hajlandóságukat a status quo elfogadására bizonyos fegyverrendszerek terén. Ez egyrészt demonstrálja, hogy korlátozott ambíciókkal rendelkeznek, másrészt pedig jelentősen csökkentheti a háborúk megvívásának költségeit és a katonai kiadások mértékét. Ezeknek a megállapodásoknak megvan az az előnye is, hogy megteremtik az ellenfelek ellenőrzésének és megfigyelésének jogi, illetve technikai kereteit, és mérhetővé válik a másik fél viselkedése. A különböző verifikációs és ellenőrzési mechanizmusokon keresztül lehetőség nyílik a szerződészegések korai észlelésére (ideális esetben még a gyártás és hadrendbe állítás előtt), ami jó indikátora lehet annak, hogy egy ellenfélnek megváltozott a viselkedése, és új biztonsági környezettel állunk szemben. Ráadásul ezek a megállapodások megteremtik a szükséges technikai csatornákat ahhoz, hogy az új fegyverrendszerekhez kötődő aggályokat békés úton megvitassák.

25 McKeon, Brian P.: Honorable Brian P. McKeon Principal Deputy Under Secretary of Defense for Policy before the House Committee on Armed Services Subcommittee on Strategic Forces and Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Terrorism, Non-Proliferation, and Trade. *House.gov*, 2014. 12. 10.

Miller, Frank: *The INF Treaty and Beyond: Where Does Arms Control Go from Here?* Carnegie Endowment for International Peace: Carnegie International Nuclear Policy Conference 2015 Transcript. 2015. 03. 24. 8. o.

26 Collina, Tom Z. – Kimball, Daryl G.: *Russia Should Uphold Its INF Treaty Commitments*. *Arms Control Association Issue Brief*, 2014/7.

27 Reif, Kingston: *Russian Arms Treaty Still Worth It*. *The Wall Street Journal*, 2014. 08. 26.

28 Gottemoeller, Rose E.: *Rose E. Gottemoeller Under Secretary of Arms Control and International Security Testimony before the House Committee on Armed Services Subcommittee on Strategic Forces and Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Terrorism, Non-Proliferation, and Trade*. *House.gov*, 2014. 12. 10.

Mindezek tükrében a fegyverzetkorlátozás terén még egy szerződés megszegése esetében is lehetnek annak pozitív hozadékai.²⁹ Brian P. McKeon szavaival: „A fegyverzetkorlátozás növeli az amerikai nemzetbiztonságot az Egyesült Államok és más államok közötti stratégiai egyensúly erősítésével, kisebb mennyiségű fegyver fenntartása mellett. Az Egyesült Államok nagyobb biztonságban van ezeknek a megállapodásoknak köszönhetően.”³⁰ Vagy ahogy Rose E. Gottemoeller fegyverzetkorlátozásért felelős külügyi államtitkár fogalmazott, „az Egyesült Államok és szövetségesei nagyobb biztonságban vannak ezeknek a megállapodásoknak köszönhetően, mivel ezek csökkentik a fegyvereket és azok pusztító potenciálját a szerződést aláíró valamennyi fél számára, emellett pedig átláthatóságot és kiszámíthatóságot teremtenek”.³¹

A jelenlegi kontextusban az INF-szerződés elsődleges jelentősége az volt, hogy segített lezárni a hidegháborús fegyverkezési versenyt. Ez volt az első olyan megállapodás, amely a nukleáris fegyverkészletek korlátozása helyett már érdemben csökkentette azokat, és mindössze három éven belül maradéktalanul felszámolt egy teljes fegyverkategóriát – sosem látott verifikációs mechanizmusok és helyszíni ellenőrzések bevezetése mellett. Az INF stabilitást hozott az európai hadszíntérre, csökkentette a szuperhatalmak közötti feszültséget, és megteremtette a lehetőséget a fegyverzetkorlátozási folyamat folytatásához. Egyedinek mondható a megállapodás abból a szempontból is, hogy mind az Egyesült Államok, mind a Szovjetunió biztonságát növelte: az Egyesült Államok és a NATO szempontjából az INF korlátot szabott a szovjet rakétatechnológiák gyors fejlődésének, ami komoly bizonytalansági faktort jelentett a NATO európai nukleáris képességeire nézve; míg Moszkva szempontjából enyhítette a meglepetésszerű első csapástól való szovjet féltelmeket.

Az ukrán válság tükrében az INF még inkább fontos az amerikai–orosz kapcsolatok általános megromlása, illetve a fegyverzetkorlátozási tárgyalások megrekedése miatt. Az INF-szerződés felmondása valószínűleg tovább eszkalálná a feszültséget a felek között, és az egész fegyverzetkorlátozási rezsim jövőjét veszélybe sodorhatná. A budapesti memorandum, a Nyitott Égbolt Szerződés és az Európai Hagyományos Fegyveres Erőkről szóló Szerződés megsértése után az INF-szerződés az európai biztonsági rendszer egyik „utolsó fennmaradt bástyája”.³² A hidegháborút bizalmatlanság, félreértések és egymás tudatos félrevezetése jellemezte, melyek egyre hangsúlyosabban térnek vissza napjaink amerikai–orosz viszonyába. Habár ma már egy meglehetősen eltérő biztonsági architektúra van Európában, úgy tűnik, Moszkva mégis tudatosan hozza vissza a hidegháború számos régi koncepcióját. A Varsói Szerződés megszűnésével és a NATO keleti bővítésével a hagyományos fegyverek terén meglévő erőegyensúly teljesen felborult, és a NATO ma már egyértelmű előnyben van Oroszországgal szemben. Emiatt, míg a NATO csökkentette a taktikai atomfegyverek jelentőségét katonai doktrínájában, addig Oroszország jelentősen megnövelte ezeknek a fegyvereknek a szerepét stratégiáiban. Orosz szempontból tehát az

29 Wolfsthal, Jon: *Russian Nuclear Violations, What to Do?*. *The Huffington Post*, 2014. 07. 30.

30 McKeon, Brian P.: Honorable Brian P. McKeon Principal Deputy Under Secretary of Defense...

31 Gottemoeller, Rose E.: Rose E. Gottemoeller Under Secretary...

32 Penza News: *US-Russia Diplomatic Controversy Surrounding INF Treaty Requires Dialogue – Analysis*. *Eurasia Review*, 2014. 08. 16.

INF hatálya alá eső fegyverek visszahozatala – bizonyos szintig – ennek a felborult egyensúlynak a helyreállítását szolgálja. A másik nagy különbség a hidegháborúval szemben a technológiai fejlődés eredménye – egyes új fegyverrendszerek ugyanis ma már elmosás a határokat bizonyos fegyverkategóriák között, ezzel új kihívások elé állítva az INF-szerződést.

Ebben a környezetben a hidegháború elemeinek visszatérése, illetve a Washington és Moszkva között megfigyelhető magas szintű bizalmatlanság óvatos körültekintést igényel, és az INF megőrzése még fontosabb, mint valaha. A komoly feszültségek ellenére az INF-szerződés segíthet egy biztos kommunikációs csatorna nyitva tartásában a két ország vezetése, a szakértők és a hadseregek között, ami létfontosságú a félreértések elkerüléséhez és a másik fél szándékainak pontos megítéléséhez. A fegyverzetkorlátozási megállapodások már korábban is bizonyították értéküket a hidegháború „legmelegebb” pillanataiban, és napjainkban is alkalmasak arra, hogy átlátható és ellenőrizhető módon stabilitást és kiszámíthatóságot teremtsenek.

A hagyományos fegyverek terén elvesztett kiszámíthatóság (azaz a CFE-szerződés felmondása), a bizalmerősítő mechanizmusok gyengülése (például a 2011-es Bécsi Dokumentum), és a taktikai atomfegyverek terén meglévő átláthatatlanság tükrében az INF-szerződés és az Új START-szerződés az egyetlen fennmaradó mechanizmus az amerikai–oroszl viszonylatban, amelyekkel ellenőrizhető a felek katonai fejlesztéseinek iránya, és előre rögzített bilaterális csatornákon keresztül rendezhető a vitás kérdések.³³ Egy olyan időszakban, amikor a hidegháborús fegyverrendszerek fokozatosan kiöregednek, és mind Washington, mind pedig Moszkva robusztus modernizációs programok keretében próbálja pótolni őket, egyik fél sem engedheti meg magának, hogy elveszítse az ellenfél megfigyelésének képességét. A hidegháborús évek csúcsa óta az amerikai és az orosz nukleáris arzenál számottevően csökkent. Ahogy a felek egyre alacsonyabb számok felé mozdulnak, a szerződések megszegéséből származó előnyök egyre nagyobb katonai jelentőséggel bírhatnak. Éppen emiatt az Egyesült Államoknak és Oroszországnak még hatékonyabb verifikációs mechanizmusokra és nagyobb átláthatóságra lenne szüksége a másik fél ellenőrzéséhez. Ehelyett a CFE-szerződés halott, az Új START-szerződés már nem tartalmaz bizonyos olyan elemeket, amelyek az INF-szerződésben még benne voltak, és a START I-hez képest is vannak hiányzó elemek, ami csak még fontosabbá teszi az INF-szerződés megőrzését.

Ráadásul az INF-szerződés felmondásával Washington és Moszkva könnyen visszacsúszhat egy költséges fegyverkezési versenybe, ahol a közép-hatótávolságú fegyverrendszerek korlátok nélküli modernizációja visszahozhatja a hidegháborús korszak legdestabilizálóbb fegyverrendszereit Európába. Ezeknek a fegyvereknek az újbóli bevezetése feje tetejére állíthatja az európai biztonsági rendszert (ami ebben az esetben sem az Egyesült Államoknak, sem az aggódó szövetségeseeknek nincs ínyére). Mindez továbbá olyan eszkalációs dinamikákat indíthat el, melyeket lehet, hogy sem Washington, sem pedig Moszkva nem tud megfékezni. Európa sokkal biztonságosabb területté vált az olyan nukleáris fegyverrendszerek kiiktatásával, amelyek nagyon rövid időn belül képesek el-

33 Durkalec, Jacek: *Russia's Violation of the INF Treaty: Consequences for NATO*. *PISM Bulletin No.107*. 2014. 08. 13.

pusztítani célpontjaikat. Ráadásul az INF felmondása valószínűleg más fegyverzetkorlátozási szerződésekre is negatív hatással lenne – például az Új START-szerződésre, amelynek a válsága esetén a hadászati atomfegyverek területén meglévő ellenőrzési mechanizmusok elvesztése még az INF-szerződés megszűnésénél is komolyabb következményekkel járhatna. Az INF felmondása emellett jóval szélesebb körű következményekkel is járhat. Ha az Egyesült Államok és Oroszország között kiújul a fegyverkezési verseny, akkor annak közvetlen következményei lennének a szövetségesekre és a két ország többi potenciális ellenfelére is, ami akár a globális leszerelési trendeket is megfordíthatja, tovább gyengítve az Egyesült Államok és Oroszország helyzetét.

Összességében tehát az INF felmondása egyik félnek sem növelné a nemzetbiztonságát, hanem olyan környezetet teremtene, amelyet a kiszámíthatatlanság és a megnövekedett eszkalációs veszélyek jellemeznek. Az egyetlen megoldás tehát az, hogy a fegyverzetkorlátozás mechanizmusait el kell választani az általános politikai problémáktól. A nemzetközi biztonságnak nem lenne szabad áldozatul esnie a geopolitikai feszültségeknek.³⁴ A fegyverzetkorlátozási mechanizmusok megmentése lehetőséget teremt a pragmatikus együttműködés folytatására (olyan területeken például, mint a nukleáris biztonság, az iráni megállapodás gyakorlatba való átültetése, vagy az észak-koreai nukleáris tárgyalások sikerre vitele), és végső soron ezek a mechanizmusok az általános problémák de-eszkalációjához is elvezethetnek, ami mind az Egyesült Államoknak, mind pedig Oroszországnak közös érdeke.

Az INF-szerződés jelentősége amerikai szempontból

A legfőbb oka annak, hogy Washington ne rúgja fel az INF-szerződést, amerikai szempontból az, hogy egyszerűen nincs szüksége 500–5500 km hatótávolság közötti, szárazföldi indítású ballisztikus rakétákra és robotrepülőgépekre saját nemzetbiztonságának garantálásához és szövetségesei biztosításához. Az Egyesült Államok északon Kanadával, délen pedig Mexikóval határos, ami szükségtelenné teszi, hogy az ország területén belül közép-hatótávolságú szárazföldi indítású ballisztikus rakétákat és robotrepülőgépeket telepítsenek. Ráadásul egyelőre az sem tűnik valószínűnek, hogy az európai szövetségesek újra otthont kívánnak adni ezeknek a fegyvereknek. Különösen amiatt, mert az Egyesült Államok arzenáljában megtalálható közép-hatótávolságú tengeri és légi indítású robotrepülőgépek tökéletesen képesek arra, hogy biztosítsák a szövetségeseket és megvédjék a tengerentúli amerikai bázisokat.³⁵ Az amerikai vezetők még a hidegháborús időkben is mindössze csekély előnyöket tulajdonítottak a szárazföldi indítású közép-hatótávolságú ballisztikus rakétáknak, és inkább más fegyverrendszerek fejlesztését szorgalmazták saját és szövetségesük biztonságának védelmére – pontosan emiatt ezeknek a fegyvereknek az újbóli telepítése kevés hozzáadott értékkel bírna ebből a két szempontból.³⁶ Ráadásul az

34 Jameson, Dirk – Barnes, J. Robert – Castellaw, John: [Now Is Not the Time to Back Out of Arms-Control Deals with Russia](#). *The National Interest*, 2014. 08. 30.

35 Acton, James M.: [How to Respond to Russia's INF Treaty Violation](#). *The National Interest*, 2014. 08. 06.

36 Kearns, David W.: [Russian Missiles and the Growing Security Crisis in Europe](#). *European Leadership Network*, 2014. 08. 28.

Egyesült Államoknak nemcsak számos egyéb alternatívája van a szövetségesek biztosítására, de megvannak a megfelelő katonai eszközei ahhoz is, hogy ezeknek a rendszereknek az újratelepítése nélkül ellensúlyozzon egy potenciális orosz GLCM-telepítést.³⁷

A másik fő érv, ami miatt érdemes megmenteni az INF-szerződést amerikai szempontból, az a fegyverzetkorlátozás jövőjére vonatkozik. Az Új START-szerződés 2011-es ratifikációját követően Obama elnök maga mondta, hogy az Egyesült Államok keresni fogja a lehetőségeket az amerikai–orosztaktikai atomfegyverek korlátozására, és a 2013-as berlini beszédében megígérte, hogy a hadrendbe állított hadászati nukleáris fegyverek területén is további csökkentések várhatóak. Amennyiben ugyanakkor az INF-szerződés felmondásra kerül egy orosz szerződészegésre való hivatkozással, kizárt dolog, hogy az amerikai Kongresszus bármilyen további megállapodást jóváhagyjon a közeljövőben. Az amerikai–orosztaktikai fegyverzetkorlátozási folyamat történetében van ugyan precedens párhuzamosan megvalósított unilaterális csökkentésekre, melyek nem voltak szerződéses kerethez kötve (erre legjobb példák az 1991–1992-ben bejelentett elnöki nukleáris kezdeményezések), de a jelenlegi biztonsági környezetben az Egyesült Államoknak nem ellenőrizhetetlen ígéretekre van szüksége az oroszoktól – főleg nem úgy, hogy a jogilag kötelező érvényű megállapodások orosz betartásával kapcsolatban is számos kérdőjel merült fel az utóbbi időkben. Éppen emiatt a jövőbeli fegyverzetkorlátozási megállapodások jogilag kötelező keretben történő kodifikációja még fontosabbnak tűnik, mint valaha. Ezek a törekvések ugyanakkor nem fognak sikerre vezetni, ha a Kongresszus azt látja, hogy egyik megállapodás hal el a másik után.

Végül pedig az Egyesült Államoknak nem szabad felrúgnia az INF-szerződést pusztán azért, mert az kényelmes lenne az oroszoknak. A Bush-adminisztráció nemzetközi biztonságért és non-proliferaációért felelős korábbi helyettes védelmi államtitkára, Stephen Rademaker elmondta, hogy Oroszországban egyre erősödő ellenérzések vannak az INF-szerződéssel kapcsolatban, ezért egy amerikai felmondást minden bizonnyal üdvözlőnének Moszkvában, ráadásul ezzel – ismét – Washingtonra lehetne kenni a fegyverzetkorlátozási folyamat megakasztását.³⁸ Míg az amerikaiak nem profitálnának túl sokat egy ilyen döntésből, Oroszország nyíltan telepíthetné közép-hatótávolságú robotrepülőgépeit, ami az Egyesült Államoknak mind az európai, mind pedig az ázsiai szövetségeseit komoly aggodalommal töltené el.

Az Egyesült Államok szempontjából tehát a helyes stratégiának arra kell épülnie, hogy Oroszország ne telepítse az INF hatálya alá eső új fegyverrendszereit. Ehelyett el kell érnie, hogy Moszkva újra megfeleljen a szerződésben foglalt kötelezettségeknek. Ez idáig a jelek szerint az Obama-adminisztráció éppen ezt a stratégiát preferálja – egy 2014. decemberi kongresszusi meghallgatáson maga Rose Gottemoeller erősítette meg, hogy „az Obama-adminisztráció elkötelezett Oroszország INF-szerződésbe való visszahozatala mellett”.³⁹ Az ő szavaival élve ez diplomáciai eszközök és gazdasági nyomásyakorlás megfelelő keverékét fogja igényelni, illetve azt, hogy közben az Egyesült Államok olyan új védelmi ké-

37 Kristensen, Hans M.: *Russia Declared In Violation Of INF Treaty: New Cruise Missile May Be Deploying*. *Federation of American Scientists – Strategic Security Blog*, 2014. 07. 30.

38 Gordon, Michael R.: *U.S. Says Russia Tested Cruise Missile, Violating Treaty*. *The New York Times*, 2014. 07. 28.

39 Gottemoeller, Rose E.: *Rose E. Gottemoeller Under Secretary ...*

pességeket fejlesszen, amelyek ellensúlyozhatnak minden olyan előnyt, amit Oroszország az INF-szerződés megsértésétől remélhet.

Ebben a tekintetben jó hírnek számít, hogy a Külügyminisztérium jelentése szerint Oroszország eddig még csak tesztelte, de nem állította hadrendbe a kérdéses új robotrepülőgépeket. Még mindig van tehát idő a diplomáciai párbeszédre, és az Egyesült Államok vállán nincs sürgető nyomás a helyzet túlreagálására – ami azt jelenti, hogy a szerződészegés ügyének megoldása közben a Fehér Háznak nem szabad túl kemény kézzel fellépnie Oroszországgal szemben, hiszen ez esetleg indokul szolgálhat egy felmondáshoz. Első lépésként az Egyesült Államoknak emlékeztetnie kellene Moszkvát arra, hogy miért írták alá a szerződést 1987-ben. A három nukleáris robbanófej hordozására képes szovjet SS-20 közepes hatótávolságú ballisztikus rakétarendszer telepítésére (1976–1988) való válaszként a NATO 1979-ben 108 közepes hatótávolságú Pershing II ballisztikus rakéta, illetve 464 (Tomahawk SLCM-ből kialakított) rendkívül pontos, szárazföldi indítású robotrepülőgép (BMG-109G) telepítéséről döntött. Ez tehát Moszkva számára végül éppen ellentétes következményekkel járt, hiszen a szovjet politikai vezetést és a parancsnoki állásokat hirtelen olyan Európába telepített rakétákkal fenyegették, amelyeknek a korábbi rendszerekkel elérhető 30 perc helyett 8-10 perc is elég volt ahhoz, hogy kiiktassák célpontjaikat.⁴⁰ Ahogy Mihail Gorbacsov szovjet főtitkár fogalmazott, „*olyan volt, mintha egy fegyvert tartottak volna a fejünkhöz. [...] Ez megnövelte a nukleáris háború kockázatait, még akkor is, ha mindez csak egy véletlenszerű kilövés vagy technikai hiba eredménye.*”⁴¹ Éppen ezért tulajdonképpen nem az SS-20 közepes hatótávolságú ballisztikus rakétarendszer telepítése növelte meg a szovjetek biztonságérzetét, hanem a döntés, amely feláldozta ezeket a rendszereket reciproklépésekért cserébe. Ma az Egyesült Államoknak ugyanezt az üzenetet kellene eljuttatnia az oroszokhoz. Ha Moszkva nem hagy fel a tiltott fegyverrendszerek fejlesztésével, akkor az Egyesült Államok is olyan fejlesztésekbe fog majd, amelyek komolyan alááshatják az orosz nemzetbiztonságot (azt ugyanakkor megint fontos hangsúlyozni, hogy ezek az ellenlépések nem feltétlen az INF által tiltott fegyverek újbóli hadrendbe állítását kellene, hogy jelentsék amerikai oldalon).

Az INF-szerződés és a NATO-szövetségesek

Az orosz vonal mellett az amerikai válaszlépéseknek a szövetségesek számára is fontos üzenetet kell közvetíteniük. Az, hogy Oroszország megsértette az INF-szerződést, nem jelent közvetlen fenyegetést az Egyesült Államok területére (kivéve Alaszkát). Ez elsősorban az európai és ázsiai szövetségesek, illetve az Egyesült Államok térségbeli erőinek biztonságát fenyegetheti. Európai szempontból az INF-szerződés a hidegháború végét jelentette, a nyugat-európai szövetségeseket évtizedek óta nem fenyegette egy gyors rakétatámadás, és az egész európai biztonsági architektúra alapvetően sokkal stabilabbnak tűnt, mint a hidegháború éveiben. Amennyiben viszont Oroszország újra hadrendbe állítja ezeket a fegyvereket, ez a fenyegetés ismét megjelenhetne, aminek fontos politikai hatásai lehetnek.

40 Buzhinsky, Evgeny: Does the INF Treaty Have a Future?

Kearn, David W.: Russian Missiles and the Growing Security Crisis in Europe.

41 Lewis, Jeffrey: An Intercontinental Ballistic Missile by any Other Name.

Különösen igaz ez a balti államok és a kelet-európaiak esetében, akik jóval közvetlenebbül ki vannak téve egy esetleges orosz agresszióknak, és már az 500 km hatótávolságú Iszkan-der-rakéták, illetve robotrepülőgépek is elérik területük egy bizonyos részét. Nem is feltétlen kell ehhez a Kalinyingrád exklávé területére telepíteni ezeket a fegyvereket, hiszen egy 1000 km hatótávolságú fegyverrendszer a leningrádi régióban található Luga rakétabázisról már egész Lengyelország területét lefedné, egy 2000 km hatótávolságú fegyverrendszer már elérné Németországot, és egy 3000 km hatótávolságú fegyverrendszer gyakorlatilag valamennyi európai NATO-tagállamra fenyegetést jelenthetne. Amennyiben Oroszország ilyen fegyverrendszerek telepítése mellett döntene, az egyértelműen azt sugallná, hogy a moszkvai vezetés az Európával szembeni képességek fejlesztésén dolgozik saját zsarolási potenciáljának erősítése érdekében, ami komolyan megnövelné az eszkaláció esélyeit is.⁴² Ez adott esetben rendkívül kellemetlen kérdéseket vethet fel a szövetség kohéziójával és a biztonsági garanciák tényleges tartalmával kapcsolatban, visszahozva a hidegháború legfőbb dilemmáit – például azt, hogy az Egyesült Államok vajon mit lenne hajlandó feláldozni az európai szövetségesek megvédése érdekében. Ráadásul ez akár egy új Európán belüli törésvonalat is eredményezhet, amennyiben a felerősödött orosz fenyegetés magától értetődő módon másként érinti a nyugat-európaiakat és a NATO új tagállamait, felvetve, hogy vajon a nyugat-európai szövetségesek a balti államok segítségére sietnének-e, megkockáztatva azt, hogy elveszítik Berlint Rigáért.

Sokak szerint Oroszország éppen ezt akarja elérni. A szárazföldi indítású közép-hatótávolságú fegyverrendszerek újbóli telepítése ugyanis nem változtatná meg az Oroszország és a NATO közötti katonai erőviszonyokat, és nem is jelentene új típusú fenyegetést annak tükrében, hogy stratégiai bombázók, illetve ICBM-ek is képesek atomfegyverek célba juttatására rövidebb hatótávolságon, ezért a nukleáris fenyegetés réme igazából sosem szűnt meg a nyugat-európaiak számára. Ezeknek a fegyvereknek az újbóli bevezetése tehát elsősorban inkább politikai célokat szolgálhat, amivel jól tesztelhető a NATO kohéziója. Amennyiben Oroszország úgy dönt, hogy újra visszahozza ezeket a szárazföldi telepítésű, közép-hatótávolságú rendszereket, az egyértelmű jele lenne annak, hogy le kívánja választani Európát az amerikai stratégiai nukleáris elrettentésről. Putyin elnök évek óta feszegeti a határait, teszteli a jóval óvatosabb Obama-adminisztrációt, és lehet, hogy tovább fog nyomulni, ha nem ütközik egyértelmű ellenállásba Washington részéről.⁴³

Az előbbiek tükrében, az európai szövetségesek szempontjából az INF által betiltott fegyverrendszerek visszahozatalával Oroszország nem fenyegetne egyetlen olyan célpontot sem, amely már most ne lenne elérhető számára. Emiatt az amerikai szövetségeseknek nem is feltétlen az új rendszerek esetleges telepítése miatt kell aggódniuk, hanem sokkal inkább az orosz modernizációs törekvések szimbolikája miatt. Oroszország egyre erősödő általános negatív hozzáállása a nukleáris fegyverzetkorlátozáshoz sokkal veszjóslóbb, és ez akár az egész rendszer széthullásához vezethet.⁴⁴ Éppen ezért az európaiak szempontjából az INF-szerződés megőrzése a kontinens biztonságának és békéjének egyik sarokköve, és az utolsó dolog, amire szükségük van, az egy kiújuló fegyverkezési verseny a régióban.

42 Durkalec, Jacek: Russia's Violation of the INF Treaty: Consequences for NATO.

43 Nichols, Tom: *The INF Treaty and Russia's Road to War*. *The National Interest*, 2014. 08. 02.

44 Arbatov, Alexei: *The INF Treaty and Beyond: Where Does Arms Control Go from Here?*

Ami a szövetségeseknek ténylegesen kellene, az egy politikai megoldás egy – jelenleg még – politikai problémára.

A gyakorlatban mindez az Egyesült Államoktól egy megerősített elköteleződést jelentene az INF-szerződés fenntartására, Oroszország visszakényszerítését a szerződéses kötelezettségek betartásához, rendszeres konzultációkat és erős koordinációt Washington és a szövetségesek között, fokozott biztosítékokat, valamint azoknak a katonai lépéseknek a feltérképezését, amelyekkel a szerződészegéstől remélt orosz előnyök ellensúlyozhatók. Még ha Oroszország újra hadrendbe is állítja ezeket a fegyvereket, a NATO elrettentési doktrínája nem kölcsönös és arányos válaszlépések függvénye. Az előretelepített szövetséges erők számának növelése mindenképp enyhítené a balti államok és a kelet-európaiak félelmeinek egy részét, emellett a NATO készenlétének emelése, további közös 5. cikkelyes hadgyakorlatok, és az integrált lég- és rakétavédelmi rendszer fejlesztése képezik a helyes lépéseket.⁴⁵ Továbbá a hagyományos fegyverek terén meglévő előnyök fokozása is rábírhatja Moszkvát arra, hogy adja fel az INF hatálya alá eső fegyverek fejlesztését – ha az orosz taktikai atomfegyverek modernizációja a NATO hagyományos fegyverek terén meglévő előnyét hivatott ellensúlyozni, akkor ennek az előnynek az erősítése meggyőzheti Moszkvát arról, hogy feleslegesek az erőfeszítései.⁴⁶

A katonai lépések kapcsán elmondható, hogy – bizonyos korlátozások mellett – ezek is szükségesek lehetnek az INF-válság megoldásához. A Krím félsziget annexiója és a kelet-ukrajnai események tükrében Európa nincs olyan hangulatban, hogy még egy orosz agresszió felett szemet hunyjon. Washingtonnak tennie kell valamiféle lépést a NATO kohéziójának megőrzése, a szövetségesek biztosítása és a további orosz lépések megelőzése érdekében. Ezeknek a lépéseknek ugyanakkor figyelembe kell venniük az orosz félelmek gyökereit is, és a problémával arányos válaszokat kell kidolgozni. Éppen ezért az INF hatálya alá eső fegyverrendszer Oroszország általi tesztelését nem szabad ezeknek a fegyvereknek az újbóli telepítésével megtorolni NATO-oldalon. Az INF-szerződés felmondásából adódó – már említett – potenciális hátrányok mellett új generációs Pershing III ballisztikus rakéták fejlesztése nem túl valószínű a jelenlegi nehéz költségvetési körülmények között. Először is túl hosszú időt venne igénybe, másodszor pedig más fontos modernizációs törekvésektől vonná el a pénzügyi kereteket. Ráadásul – ezidáig – az európai szövetségesek sem jeleztek túl sok hajlandóságot arra, hogy újra saját területükön szeretnék látni ezeket a fegyvereket.⁴⁷ Ez természetesen változhat, ha Oroszország hivatalosan felmondja az INF-szerződést, és megkezdí ezeknek az új fegyverrendszereknek a telepítését – de nem valószínű, hogy az európaiak véleménye változna, amíg ilyen drámai fordulatot nem vesz az INF-válság.⁴⁸

A diplomáciai erőfeszítések és a gazdasági nyomásgyakorlás mellett tehát az Egyesült Államok számára a legjobb stratégia jelenleg a felkészülés és azoknak a katonai lépéseknek a feltérképezése, melyek ellensúlyozhatnák egy esetleges orosz telepítést. A Pentagon már

45 Durkalec, Jacek: Russia's Violation of the INF Treaty: Consequences for NATO.

46 Nichols, Tom: The INF Treaty and Russia's Road to War.

47 Buzhinsky, Evgeny: Does the INF Treaty Have a Future?

Jameson, Dirk – Barnes, J. Robert – Castellaw, John: Now Is Not the Time to Back Out of Arms-Control Deals with Russia.

48 Durkalec, Jacek: Russia's Violation of the INF Treaty: Consequences for NATO.

hozzákezdett ehhez, és a 2015-ös költségvetési tervbe már belekalkulálták egy ilyen stratégiának a kidolgozását.⁴⁹ Brian P. McKeon szavaival: „A vezérkari főnökök elkészítettek egy katonai értékelést, [amely] arra a következtetésre jutott, hogy ezeknek a rendszereknek az Oroszország általi fejlesztése és telepítése fenyegetést jelentene az Egyesült Államokra, szövetségeseire és partnereire nézve. A vezérkari főnökök értékelése nyomán számos katonai válaszlépést mérlegelünk, figyelembe véve azok potenciális hatását.”⁵⁰ 2015. februári kongresszusi meghallgatásán Ashton Carter is megjegyezte, hogy „a Védelmi Minisztérium szempontjából a megvizsgálандó opciók között kellene szerepelnie a szárazföldi indítású közép-hatótávolságú robotrepülőgépek elleni aktív védelem fejlesztésének; olyan ellenerő képességek fejlesztésének, melyek megakadályozhatnak egy szárazföldi indítású közép-hatótávolságú robotrepülőgépekkel intézett támadást; és olyan válaszcsoportokhoz szükséges képességeknek, melyek erősítik az Egyesült Államok és a szövetséges erők biztonságát. Az amerikai válaszoknak egyértelműen jelezniük kell Oroszország számára, hogy ha nem térnek vissza szerződéses kötelezettségeikhez, akkor a válaszainktól még kevésbé lesznek biztonságban, mint jelenleg.”⁵¹

Ezeknek a katonai lépéseknek a legfontosabb célja, hogy Oroszországot rákényszerítsék a szerződéses kötelezettségek újbóli betartására, és megtagadjanak tőlük bármi olyan katonai előnyt, amit a szerződésszegéstől remélhetnek. Az *Associated Press* értesülései szerint a vezérkari főnökök egyesített tanácsa alapvetően négy olyan fegyverrendszert azonosított, amelyekkel ezek a célok elérhetőek. Ezek között szerepelt a „szárazföldi indítású robotrepülőgépek telepítése Európába és Ázsiába; illetve szárazföldi telepítésű közép-hatótávolságú ballisztikus rakéták fejlesztése, melyeket olyan technológiával szerelnek fel, ami képes a robbanófej röppályájának módosítására, miután az visszalépett a Föld légkörébe.”⁵² Mindezek persze nem kompatibilisek az INF-szerződéssel, de a lehetőségek körüljárását és a kutatást nem tiltja semmi. Ráadásul ezeknek fontos politikai üzenete lehet Oroszország számára, hozzájárulhatnak a kongresszusi héják lenyugtatásához, illetve az aggódó szövetségesek biztosításához. Amennyiben azonban az INF-szerződéssel összeférő katonai lépésekben gondolkodunk, a konkrét lépések magukba foglalhatják további tengeri és légi indítású robotrepülőgépek, valamint tengeri indítású közép-hatótávolságú ballisztikus rakéták telepítését, a rakétavédelmi tervek kibővítését, a robotrepülőgépekkel szembeni európai védelem hatékonyabbá tételét (például a JLENS-rendszer – *Joint Land Attack Cruise Missile Defense Elevated Netted Sensor System* – telepítésével)⁵³ vagy fejlett, pilóta nélküli repülőeszközök eladását a szövetségesek számára.⁵⁴

49 Reif, Kingston: *U.S. Explores INF Responses*. *Arms Control Today*, 45. évf., 2015/1. szám

50 McKeon, Brian P.: Honorable Brian P. McKeon Principal Deputy Under Secretary of Defense...

51 Carter, Ashton: United States Senate Committee on Armed Services...

52 Burns, Robert: *US might deploy missiles in Europe to counter Russia*. *Associated Press*, 2015. 06. 04.

53 Habár ez szerepelt a tervek között, a rendszer jövője elég bizonytalan – a JLENS-programot ugyanis 2015 végén visszamondta az amerikai Védelmi Minisztérium, 2016 februárjában viszont újra felkerülhet a napirendre.

54 Acton, James M.: *How to Respond to Russia's INF Treaty Violation*.

Karako, Thomas: *Putin's Treaty Problem: The Lessons of Russia's INF Treaty Violations*. *Center for Strategic and International Studies*, 2014. 07. 29.

Sputnik News: *US Can Respond to Russia on INF With Missiles – Ex-Pentagon Official*. *Sputnik News: Military & Intelligence*, 2015. 02. 27.

Ugyanakkor megint csak fontos hangsúlyozni, hogy ezeket a lépéseket vissza kell tartani addig, amíg egy katonailag(!) jelentős szerződészegés meg nem történik orosz oldalon. Az orosz GLCM-teszt túlreagálása csak rontana a helyzeten, és Moszkva számára igazolna minden NATO-val kapcsolatos paranoiát. Az Ashton Carter által említett robotrepülőgépekkel intézett esetleges orosz csapás megelőzéséhez szükséges katonai képességek például rendkívül magas készenlétet igényelnek, és az óvintézkedés végrehajtásához szükséges előkészületeket Oroszország könnyen félreértelmezheti, ami szükségtelen eszkalációhoz vezethet. A válaszcsoportokhoz szükséges katonai képességek pedig pontosan ugyanebből a szempontból problémásak.⁵⁵ Ezek a lépések retorikailag hasznosak lehetnek a diplomáciai párbeszéd kikényszerítéséhez, de a tényleges lépéseket csakis az arányosság jegyében szabad megtenni. Míg a hagyományos fegyvereken nyugvó biztosítékok erősítése egy magabiztos és egységes szövetség látszatát sugallná, addig a nukleáris fegyverek hordozására alkalmas rakétafegyverek robusztus modernizációja könnyen visszajára sülnhet el, olyan orosz ellenlépéseket előidézve, melyek komolyan aláásnák az európai NATO-szövetségek biztonságát.

A diplomáciai megoldás és az Oroszországgal szembeni nyomásgyakorlás szempontjából szintén hasznos lenne, ha a NATO-szövetségesek is felemelnék a hangjukat. Habár ez egy amerikai–orosz megállapodás, az összeomlása elsősorban Európát érintené. Az európai vezetőknek fel kell készülniük arra a scenárióra is, hogy Oroszország nagy számban legyártja ezeket a tiltott fegyverrendszereket, de nem helyezi őket hadrendbe, és – fenntartva a fegyverek tényleges hatótávolsága körüli kétségeket – nem mondja fel hivatalosan az INF-szerződést. Az európai szövetségesek eddig nem sok figyelmet szenteltek az INF válságának, és az orosz szerződészegésnek. Egy friss amerikai kutatás szerint a keleti frontvonalon lévő államok többsége egyáltalán nem mérte még fel az orosz szerződészegésből adódó stratégiai következményeket, nem gondolkodott a lehetséges válaszlépéseken, és alapjában véve nem foglalkozik ilyen nukleáris kérdésekkel.⁵⁶ Ez a hallgatás ugyanakkor azt a képzetet keltheti a Kremlben, hogy Európát nem érdekli az ügy, és ez kizárólag egy amerikai–orosz dilemma. Az európai vezetőknek ugyanakkor éppen ellenkezőleg kellene hozzáállni a kérdéshez. Ha bizonyítást nyer, hogy Oroszország továbblép ezeknek a fegyverrendszereknek a fejlesztésével, és nagy számban felhalmozza őket, a szövetségeseknek követelniük kellene, hogy a NATO–Orosz Tanácsot hívják újra össze, és vitassák meg a kérdést. Emellett az európai szövetségeseknek fel kellene készülniük a megfelelő (gazdasági) büntetőlépések megtételére is. A jól átgondolt pénzügyi és gazdasági szankciók lehetősége lehet, hogy jobb belátásra bírná az orosz vezetést, és a potenciális negatív következmények tükrében Moszkva esetleg kétszer is megfontolná a telepítést. Különösen, ha Putyin elnök azt látja, hogy az INF-válság nemcsak az Egyesült Államok és Oroszország ügye, hanem az orosz szerződészegés negatívan befolyásolja mondjuk a német–orosz, a francia–orosz vagy akár még a magyar–orosz kapcsolatokat is. Arról nem is beszélve, hogy a Távol-Keleten ugyanilyen stratégiával élhetne Japán, Dél-Korea

55 Kristensen, Hans M.: *The INF Crisis: Bad Press and Nuclear Saber Rattling*. *Federation of American Scientists – Strategic Security Blog*, 2015. 02. 26.

56 Pomper, Miles A. – Murauskaite, Egle – Sokov, Nikolai N. – Varnum, Jessica C.: *Ensuring Deterrence against Russia: The View from NATO's Front-Line States*. James Martin Center for Nonproliferation Studies, 2015. 12. 10.

és Kína is. Egy ilyen jól koordinált összefogás már könnyen lehet, hogy megváltoztatná Oroszország számításait. Ehhez azonban az kell, hogy a NATO tűzze napirendre a kérdést (például a közelgő varsói NATO-csúcson), Washington tájékoztassa a szövetségeseket az ügy részleteiről, és dolgozzanak ki egy közös válaszstratégiát. Könnyebb ugyanis ezt a helyzetet most kezelni és még csírájában elfojtani, semmint akkor kapkodni, amikor ezek a fegyverek esetleg megjelennek Kalinyingrádban.

Összességében tehát az amerikai Védelmi Minisztérium megállapította, hogy az orosz szerződészegés fenyegetést jelenthet az Egyesült Államokra és a szövetségesekre. A hallgatás nem jó stratégia három okból sem: először is rossz üzenetet küldene a szövetségeseknek, akik az amerikaiak érdektelenségét láthatnák bele ebbe a politikába; másodsor Oroszország katonai előnyökhöz juthatna bizonyos fegyverkategóriákban, melyekben Washington továbbra is önmérsékletet tanúsít; és végül a szerződészegés szó nélkül hagyása más államokat (például Iránt) is felbátoríthatja hasonló lépésekre. Mivel azonban az INF még mindig értékes az Egyesült Államok és szövetségesei biztonsága szempontjából, minden válaszlépést a szerződés megmentésének kell alárendelni. Ez azt jelenti, hogy az Egyesült Államoknak folytatnia kell a megállapodás betartását, de arra is fel kell készülnie, hogy Oroszország esetleg folytatja a szerződészegést. E tekintetben Washingtonnak még mindig elsősorban a diplomáciai és a gazdasági nyomásgyakorlás eszközeire kell támaszkodnia a válság megoldásában, és csakis az orosz szerződészegés jelentőségével megegyező katonai lépéseket szabad megtennie. Mivel rengeteg, az INF-szerződéssel kompatibilis katonai lehetőség áll rendelkezésre az orosz fenyegetés ellensúlyozására és a szövetségesek biztosítására, az Egyesült Államoknak tartózkodnia kell a masszív rakétafejlesztésektől. Oroszország emlékeztetése a szerződés jelentőségére, és az INF felrúgásának potenciális negatív következményeire elég politikai előnyt kellene, hogy jelentsen. Az Egyesült Államok európai jelenlétének fokozása vagy a rakétavédelmi képességek fejlesztése például valóban sértené az orosz érdekeket, és aláásná elrettentésük hitelét. Amerikai szempontból jelen helyzetben az a legjobb stratégia, ha ezt az üzenetet eljuttatják az orosz vezetés fülébe; a diplomáciai csatornákat felhasználják a mindkét oldalon felmerült technikai kérdések megvitatására; és megfelelő információt adnak Moszkvának az amerikai aggodalmak gyökerét illetően. A szövetségesek kapcsán pedig érdemes szoros koordináció mellett kidolgozni a közös válaszlépéseket, és meggyőzni őket arról, hogy az INF-válság megoldása az ő érdekük is, és ebben aktívabb szerepet kell, hogy vállaljanak.

Az INF-szerződés jelentősége orosz szempontból

Moszkva szempontjából az INF-szerződés felrúgása és az új fegyverrendszerek telepítése további oroszellenes szankciókat eredményezhet, ami az ország gazdasági helyzetét és a vezetés belső támogatottságát is komolyan gyengítheti. Ráadásul, ha Oroszország lenne felelős még egy fegyverzetkorlátozási megállapodás összeomlásáért, akkor az könnyen alááshatná az ország nemzetközi státuszát, elszigetelné a nemzetközi közösség fennmaradó részétől. Ahelyett, hogy a növekvő nyugati befolyás és a NATO katonai előrenyomulása áldozatának szerepében tetszelegjen (ezt a retorikát ugyanis gyakran használja az orosz vezetés), Moszkva ebben az esetben ismét az agresszor és expanzív hatalom képében

tűnne fel, amely komoly fenyegetést jelent a szomszédos államok biztonságára nézve. Ez megronthatja Moszkvának a partnereivel való viszonyát, és akár kevésbé biztonságos környezetet is teremthet Oroszország számára.

Mindezek a potenciális negatív következmények ellenére az orosz vezetés mégis évek óta fontolgatja az INF felmondását. Ennek egyik legnagyobb támogatója Szergej Ivanov, az elnök kabinetfőnöke. Még 2007 folyamán, amikor védelmi miniszter volt, egy „hidegháborús öskövületnek” nevezte az INF-et, és hozzátette, hogy „Oroszország számos szomszédjának van rövid és közép-hatótávolságú rakétája, és éppen ezért logikus lenne Oroszország számára is ezeknek a fegyvereknek a birtoklása”.⁵⁷ 2013-ban pedig megerősítette, hogy „betartjuk az INF-et, de ez nem tarthat örökké”,⁵⁸ hozzátéve: „Különleges esetekben bármelyik fél felmondhatja a szerződést. [...] Jelen pillanatban nem látok ilyen különleges körülményeket, és valójában be kívánjuk tartani nemzetközi kötelezettségeinket. Ezt ugyanakkor csak addig tesszük, amíg komoly fenyegetést nem tapasztalunk az ország biztonságára.”⁵⁹ A 2007-es müncheni biztonságpolitikai konferencián Putyin elnök is ehhez hasonló aggodalmakat fogalmazott meg, és az egyre növekvő számú, közép-hatótávolságú rakétákkal rendelkező államok kapcsán elmondta, hogy „csak az Egyesült Államok és Oroszország vállalta a felelősséget ezeknek a fegyvereknek a felfüggesztésére, és egyértelmű, hogy ilyen körülmények között gondolnunk kell saját nemzetbiztonságunk garantálására.”⁶⁰

Az orosz vezetés szerint Moszkvának több különböző okból is szüksége lenne közép-hatótávolságú rakétákra és robotrepülőgépekre. Az egyik legfontosabb indok az amerikai/NATO dimenzió – Oroszországnak azért kell ezeket a fegyvereket fejlesztenie, hogy ellensúlyozza a hagyományos fegyverek és a ballisztikus rakétavédelem terén meglévő hátrányát a Nyugattal szemben. Putyin elnök szerint Oroszország stratégiája „nem globális, támadó vagy agresszív [...] gyakorlatilag nincsenek külföldön lévő bázisai”. A NATO ezzel szemben egy globális katonai hatalom, tízszer többet költ védelmi kiadásokra, és olyan rakétavédelmi képességek fejlesztésén dolgozik, melyek aláássák a stratégiai stabilitást. Azt is hozzátette: „Minden, amit teszünk, csak válasz az ellenünk felmerülő fenyegetésekre. Illetve a lépések, melyeket mi teszünk, terjedelmüket és mértéküket tekintve is korlátozottak, de mégis elegendő Oroszország biztonságának szavatolásához.”⁶¹

Habár az orosz retorikában a NATO jóval gyakrabban jelenik meg fenyegetésként, zárt ajtók mögött azért Kína is egyre többet tűnik fel potenciális kihívóként, és ez a faktor is egyre fontosabb szerepet játszik az orosz modernizációs törekvésekben. A belső tényezők, úgymint az orosz hadiipari gépezet is jelentős szerepet játszik e tekintetben.⁶² Emellett a rakétatechnológiák általános proliferációja szintén fontos indokként szokott megjelenni. Az is gyakran felmerül, hogy a hidegháború végével Oroszország komparatív hátrányban találta magát a Nyugattal szemben, ahol a fenyegetések egyenlőtlenül oszlanak el. Míg a NATO túlélte a hidegháborút és kiterjesztette befolyási övezetét, Oroszország elvesztette

57 Penza News: US-Russia Diplomatic Controversy Surrounding INF Treaty Requires Dialogue – Analysis.

58 Harrison, Kristofer: *Why Did Obama Wait So Long to Go Public With Russia's Arms Treaty Violation?* *Foreign Policy Magazine*. 2014. 07. 30.

59 Sz. n.: *Russia won't quit nuclear forces treaty unless it faces 'serious threat'* – Kremlin. *RT.com*, 2014. 09. 23.

60 Putin, Vladimir: *Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy*. 2007. 02. 21.

61 Sz. n.: *'Russia would attack NATO only in mad person's dream'* – Putin. *RT.com*, 2015. 06. 06.

62 Kristensen, Hans M.: *The INF Crisis: Bad Press and Nuclear Saber Rattling*.

számos katonai bázisát, és nincs többé lehetősége arra, hogy előre telepített rakétákat állomásoztasson Európában. Az egyetlen megmaradt terület a Kalinyingrád exklávé, de az ide telepített rövid hatótávolságú fegyverrendszerek csak a balti államokat és Lengyelország egy részét képesek elérni. Közép-hatótávolságú fegyverekkel ugyanakkor egész Európát elérhetik, és sakkban tarthatják déli szomszédjaikat is, anélkül, hogy rakétákat vagy robot-repülőgépeket kellene előretelepíteni.

Ha azonban kicsit jobban a mélyére ásunk ezeknek az indokoknak, jól látható, hogy több orosz érvelés is könnyen kikezdhető. A rakétatechnológiák proliferációja kapcsán jelenleg hét állam (Észak-Korea, India, Irán, Izrael, Kína, Pakisztán és Szaúd-Arábia) rendelkezik szárazföldi telepítésű közép-hatótávolságú rakétákkal, némelyiküknek akár meg is lenne a lehetősége arra, hogy ezeket a rakétákat nukleáris fegyverekkel szereljék fel, és percek alatt elérjék az orosz területeket.⁶³ Ezeknek a fegyvereknek a többsége ugyanakkor nem jelent igazi fenyegetést Moszkvára. Kína hivatalosan stratégiai partnere Oroszországnak, és ezeket a fegyvereket alapvetően azért fejlesztette, hogy Indiát és a Csendes-óceán térségét tartsa velük sakkban. India az orosz haditechnikának az egyik legfontosabb felvevője, és rakétafegyvereit azért tartja, hogy Kínát és Pakisztánt elrettentse velük, míg Pakisztán esetében ezek a rakéták kizárólag India ellen irányulnak. A közel-keleti hatalmak esetében az izraeli arzenált az arab államokkal és Iránnal szemben fejlesztették ki, az iráni fegyvereket Izrael és az arab riválisok ellen, míg Szaúd-Arábia esetében a fegyverek Izrael és Irán elrettentését szolgálják. Végül pedig az észak-koreai fegyverek sem irányulnak Oroszország ellen, hiszen azokat Dél-Korea, Japán és az Egyesült Államok térségbeli erőivel szemben fejlesztették ki. Emiatt a rakétatechnológiák proliferációja önmagában nem igazolja az INF-szerződés felmondásának szükségességét és a szárazföldi indítású közép-hatótávolságú fegyverrendszerek újbóli hadrendbe állítását. Ráadásul, még ha ezek a stratégiai kapcsolatok változnának is, és Oroszország kapcsolata számottevően megromlana ezen államok valamelyikével, azok a katonai képességek, amelyek elegendőek az Egyesült Államok elrettentéséhez, elegendőek kell, hogy legyenek bármely másik állammal vagy államok koalíciójával szemben. Az orosz hadászati rakéták, bombázók és rövid hatótávolságú fegyverrendszerek bármilyen célpontot el tudnak érni, ezért ilyen szempontból a szárazföldi indítású közép-hatótávolságú fegyvereknek nem lenne túl sok hozzáadott értéke. Alekszej Arbatov szerint, ha az óriási orosz katonai arzenál jelenlegi formájában nem jelent elég elrettentést, akkor az INF-szerződés megszegése és a szárazföldi indítású közép-hatótávolságú fegyverek sem fognak.⁶⁴

Áttérve arra az orosz érvre, miszerint a NATO fenyegetést jelent Oroszországra, fontos látni, hogy a NATO hagyományos fegyverek terén meglévő hatalmas előnye is csak relatív. Összesített katonai képességekben a NATO egyértelműen erősebb, viszont közvetlenül a NATO–orosz határterületeken Oroszország mindenhol fölényben van a NATO-val szemben.⁶⁵ Ennek köszönhetően Oroszország ellen tudna állni egy meglepetésszerű NATO-invázióknak, és megvannak a megfelelő eszközei ahhoz, hogy biztosítsa területét szárazföldi telepítésű közép-hatótávolságú fegyverek nélkül is.

63 Buzhinsky, Evgeny: Does the INF Treaty Have a Future?

64 Arbatov, Alexei: *Missile Seasoning Spices Up the Ukrainian Dish*. Carnegie Moscow Center – Eurasia Outlook. 2014. 08. 19.

65 Miller, Frank: *The INF Treaty and Beyond: Where Does Arms Control Go from Here?*

A NATO-fenyegetés kapcsán egy másik gyakori érv az INF felmondása mellett az európai szakaszolt adaptív megközelítésre (*European Phased Adaptive Approach – EPAA*) keresztelt ballisztikus rakétavédelmi terv. Oroszország azt állítja, hogy az EPAA-t titkon azért találta ki a NATO, hogy aláassa az orosz stratégiai elrettentés hitelét. Ezek a vádak ugyanakkor megint túlzóak, hiszen az EPAA közép-hatótávolságú ballisztikus rakéták ellen nyújt védelmet, ezért még legjobb esetben is csak nagyon korlátozott technikai képessége lenne egyes (megfelelő helyre telepített) orosz ICBM-ek elfogására – azt a ténytet nem is említve, hogy az EPAA keretében tervezett elfogórakéták mennyisége töredéke az orosz ICBM-arszenálnak. Ráadásul Oroszország éppen hadászati nukleáris arsenálja modernizációján fáradozik, aminek a keretében a legkorszerűbb technológián alapuló öt új szárazföldi, illetve tengeri indítású rakétát tervez, amelyekkel szemben az EPAA-nak nem sok esélye marad.⁶⁶ Összességében tehát retorikai szempontból az EPAA jó eszközként szolgál az orosz vezetés számára a NATO agresszív expanziójának bizonyítására, de valójában az EPAA sem igazolja a szárazföldi indítású közép-hatótávolságú fegyverek újbóli bevezetését.⁶⁷

Habár ezeknek a fegyvereknek a fejlesztése és hadrendbe állítása stratégiai szempontból nem indokolt, és nem tudná megváltoztatni a NATO-val szembeni erőviszonyokat, mégis jó politikai eszközként szolgálhatnak. Ahogy az már korábban látható volt, ezekkel a rendszerekkel jól lehet tesztelni a NATO kohézióját, és a nyugat-európaiak szempontjából közvetlen veszélyt jelentő fegyverek visszahozatala korlátozhatja ezen államok politikai opcióit, nagyobb manőverezési képességet biztosítva Moszkvának a kelet-európai régióban. Ráadásul az is lehet, hogy ezeket a rendszereket Putyin elnök politikai alku tárgyává akarja majd tenni, és arra használja, hogy korlátozásokat érjen el olyan fegyverrendszerekben, amelyeket fenyegetésként értékel az orosz nemzetbiztonságra. Az INF hatálya alá eső fegyverek újbóli telepítése például arra ösztönözheti az európaiakat, hogy gyakoroljanak nagyobb nyomást a washingtoni vezetésre, és adják meg Moszkvának a régóta követelt, jogilag kötelező érvényű garanciákat az EPAA kapcsán.⁶⁸

Összességében tehát nagyon kényes a helyzet, de Oroszország egyelőre hivatalosan a szerződés fenntartása mellett van, és egy egyoldalú felmondás nem valószínű. De Alekszej Arbatov szerint az ellenzők tábora egyre erősödik, és nem kell sok ahhoz, hogy ez az egyensúly kibillenjen.⁶⁹ Az Aegis rakétavédelmi rendszer szárazföldi telepítése például könnyen megváltoztathatja a helyzetet, és a hivatalos felmondás irányába tolhatja Oroszországot. Ráadásul, mivel Putyin elnök nem reagál túl jól a fenyegetésekre, egy keménykezű amerikai politika is elvezethet ehhez a döntéshez.

Az INF felmondása orosz szempontból még akár bizonyos előnyökkel is járhat, de ezek egyike sem esik nagyobb súllyal a latba, mint az INF megszűnésével járó potenciális veszélyek. Ha Oroszország felmondaná a szerződést, az destabilizálná kapcsolatát a szomszédjaival és a NATO-val is. Ennek eredményeképpen egy olyan eszkalációs spirál indulhat be, ami szükségtelen konfrontációhoz vezet. Emellett a NATO által jelentett vélt és hipotetikus fenyegetések helyett Oroszország olyan helyzetet idézhetne elő, mely-

66 Arbatov, Alexei: Missile Seasoning Spices Up the Ukrainian Dish.

67 Lilly, Bilyana: [Don't engage Russia on the INF Treaty Yet](#). *War on the Rocks*, 2014. 08. 14.

68 Durkalec, Jacek: Russia's Violation of the INF Treaty: Consequences for NATO.

69 Arbatov, Alexei: The INF Treaty and Beyond: Where Does Arms Control Go from Here?

ben egy nem létező probléma valóssá válik. Amennyiben ugyanis az orosz felmondást a NATO oldalán a rakétavédelmi rendszer fejlesztése és bővítése, a kelet-európai régióban az amerikai kapcsolatok és katonai jelenlét megerősítése és adott esetben INF-fegyverek visszahozatala követné, akkor az már valóban komoly fenyegetést jelenthetne Oroszországra. A közép-hatótávolságú fegyverek esetleges kelet-európai telepítése például lefedné egész Oroszország területét, szükségessé téve, hogy Moszkva rendkívül nagy költségek árán megerősítse lég- és rakétavédelmi rendszereit, parancsnoki struktúráját és a nukleáris fegyverekhez kötődő teljes infrastruktúráját.⁷⁰

A válság megoldása kapcsán nem valószínű, hogy Oroszország valaha is elismeri a szerződésszegést, de ahhoz, hogy diplomáciai úton kezeljék a problémát és békés megoldást találjanak, Moszkva megígérhetné, hogy nem fogja telepíteni a kérdéses fegyverrendszereket, és hozzájárulhatna, hogy a kritikát kiváltó rakétákat ellenőrzött keretek között semmisítsék meg. És ha Moszkva valóban fenyegetve érzi magát az ellenfelei által, még mindig ott van a tengeri és légi indítású közép-hatótávolságú rendszerek fejlesztésének opciója, amely nem sértené meg az INF-szerződést.

Az INF-szerződés modernizációja

Jelenleg a fegyverzetkorlátozási rezsimek általában véve komoly bajban vannak, és az elmúlt évek során több szerződés áldozatul esett a geopolitikai feszültségeknek. Ebben a tekintetben az INF csak egy tünete, és nem a gyökere a problémának. A fegyverzetkorlátozás megrekedésével ugyanakkor még fontosabb a fennmaradó rendszerek megmentése. Éppen ezért Washington és Moszkva hasznot húzhatna az INF jelenlegi válságából, és arra használhatná a helyzetet, hogy modernizálja a szerződést.

Amikor a szerződést aláírták, a felek úgy döntöttek, hogy szemet hunynak pár technikai probléma felett a nagyobb „jó” elérése érdekében. Emiatt még ma is vannak olyan szürke területek és koncepcionális problémák a szerződés rendelkezéseinek értelmezésében, melyek a jelenlegi válságban is megmutatkoztak. Ráadásul a szerződés nem tartalmaz számos olyan technológiát, melyek az 1980-as években még nem léteztek, napjainkban ugyanakkor belekerülhetnének a megállapodásba.

Az egyik ilyen probléma a robotrepülőgépek hatótávolságának meghatározása. A robotrepülőgépeket általában véve nehéz kategorizálni. A repülési pálya nem lineáris, és mivel útvonaluk az első azonosítási ponttól a terep domborzatát követi, repülési idejük egy jelentős részét azzal tölthetik, hogy ide-oda cikáznak vagy nagyobb akadályokat oldalirányból kerülgetnek.⁷¹ Az INF-szerződés szerint a robotrepülőgépek hatótávolsága *„az a maximum távolság, amelyet a repülőgép szabvány üzemmódban képes megtenni az üzemanyagának teljes felhasználásáig, az indítási ponttól a becsapódási pontig a repülési útvonal földfelszínhez való igazítása mellett”*.⁷² Habár az Egyesült Államok szerette volna pontosítani ezt a definíciót, Oroszország eddig erre nem volt hajlandó.

70 Arbatov, Alexei: Missile Seasoning Spices Up the Ukrainian Dish.

71 Lewis, Jeffrey: An Intercontinental Ballistic Missile by any Other Name.

72 INF Treaty: Treaty Between The United States Of America And The Union Of Soviet Socialist Republics On The Elimination Of Their Intermediate-Range And Shorter-Range Missiles (INF Treaty). 1987. 12. 08.

Ahogy az már korábban is említésre került, az INF megszegése kapcsán az egyik elemet egy új tengeri indítású robotrepülőgépre vonatkozott. A nukleáris fegyverekkel ellátott tengeri indítású robotrepülőgépek kategóriája fontos hiányzó elem a szerződésből. Az INF általában véve engedi a közép-hatótávolságú SLCM-ek telepítését, és a VII. cikkely értelmében ezeket szárazföldi telepítésű indítóberendezésekből lehet is tesztelni, amennyiben ezek rögzítettek, és csak ezt a célt szolgálják. Habár az INF nem foglalja magába ezeket a rendszereket, az 1991–1992-es elnöki nukleáris kezdeményezésekben az Egyesült Államok és Oroszország megállapodott arról, hogy felszámolja a hajóról indítható nukleáris fegyverekkel ellátott robotrepülőgépeket és a vadász-tengeralattjáróról indítható nukleáris fegyvereket hordozó robotrepülőgépeket.⁷³ Ezeknek a vállalatoknak a gyakorlati megvalósítása ugyanakkor még mindig kétséges, és egyes orosz vadász-tengeralattjárók vélhetően még mindig hordoznak nukleáris fejjel ellátott robotrepülőgépeket.⁷⁴

Ha az Egyesült Államok és Oroszország úgy dönt, hogy megmenti az INF-szerződést, akkor ezt az alkalmat lehetne arra is használni, hogy a robotrepülőgépek hatótávolságával kapcsolatos dilemmákat rendezzék, és őszinte párbeszédet folytassanak az elnöki nukleáris kezdeményezésekről, illetve a nukleáris fejjel ellátott tengeri indítású robotrepülőgépek jövőjéről.

A felfegyverzett pilóta nélküli repülőgépek kérdése a harmadik terület, ahol Washington és Moszkva új életet vihetne az INF-szerződésbe. Habár a pilóta nélküli repülőgépek megfelelnek a robotrepülőgépek bizonyos kritériumainak, de fontos különbséget jelent, hogy ezek a távolról irányított repülőgépek visszahívhatóak, és nem semmisülnek meg, miután elérik célpontjukat – ezért nem tartoznak az INF hatálya alá.⁷⁵ Oroszország ugyanakkor azzal vádolta meg az Egyesült Államokat, hogy ezekkel a fegyverekkel megsérti az INF-szerződést. Az új technológiai vívmányoknak köszönhetően ezeknek a pilóta nélküli repülőgépeknek megnőtt a hatótávolsága, és megjelentek a felfegyverzett változataik is.⁷⁶ Ha tehát Oroszország valóban aggódik emiatt a fegyverkategória miatt, akkor nyomást gyakorolhatna az Egyesült Államokra a párbeszéd megkezdése érdekében.

Az utolsó terület, ahol a felek modernizálhatnák az INF-szerződést, a verifikáció és a megvalósítás. Az 1980-as években az INF úttörő volt abból a szempontból, hogy példa nélküli helyszíni ellenőrzéseket tett lehetővé egyes kijelölt rakéták és létesítmények esetében. A megállapodás szövegének megfelelően az INF hatálya alá eső fegyvereket 1991-re leszerelték, és az ellenőrzések 2001-ben befejeződtek.⁷⁷ Bizonyos ellenőrzési mechanizmusoknak az újbóli életre hívása ugyanakkor erősíthetné a szerződés gyakorlati megvalósítását, tisztázhatna számos technikai félreértést, és nagyobb bizalmat eredményezhetne a felek között.

Összességében tehát számos olyan terület van, ahol az INF-szerződést meg lehetne erősíteni, a problémákat el lehetne simítani. Ezért, ha Washington és Moszkva a diplomáciai megoldás mellett teszi le a voksát, akkor használhatnák arra is a válságot, hogy újra-

73 Thielmann, Greg: *Nuclear Cruise Missiles: Asset or Liability?*. *Arms Control Association – Threat Assessment Brief*. 2015. 03. 05.

74 Miller, Frank: *The INF Treaty and Beyond: Where Does Arms Control Go from Here?*

75 Penza News: *US-Russia Diplomatic Controversy Surrounding INF Treaty Requires Dialogue – Analysis*.

76 Thielmann, Greg: *Moving Beyond INF Treaty Compliance Issues*. *Arms Control Association*. 2014. 09. 05.

77 Ramberg, Bennett: *A failing nuclear treaty with Russia shows the right way to deal with Iran*. *Reuters.com*, 2015. 07. 02.

nyissák a tárgyalásokat, és kiegészítsék a szerződést oly módon, amely jobban szolgálná mind az Egyesült Államok, mind Oroszország érdekeit.

Az INF-szerződés jövője

Az INF-szerződés jövőjét illetően számos mód van a jelenlegi válság megoldására. Az Egyesült Államok például figyelmen kívül hagyhatná az orosz szerződésszegést, és ha Moszkva nem állítja hadrendbe az új fegyvereit, akkor megszűnne a probléma. A második lehetőség a szerződés felmondása és az INF hatálya alá eső fegyverrendszerek újbóli telepítése. A harmadik opció Oroszország visszakényszerítése a szerződés keretei közé. A negyedik pedig a szerződés modernizációja és multilateralizációja.

Oroszország előtt szintén több lehetőség áll. Egyrészt beismerheti a szerződésszegést, és visszatérhet az INF rendelkezéseivel (vagy ha be nem is ismeri a szerződésszegést, ellenőrzött keretek között még mindig felszámolhatja annak okát), ami magában hordozza a lehetőséget arra, hogy kibővítsék a szerződést mind tartalmi szempontból, mind pedig a részes államok tekintetében (ami régi orosz követelés). Az utolsó lehetőség pedig a szerződésszegés folytatása és az INF hatálya alá eső fegyverek nyílt telepítése.

Számos kölcsönös és önálló érv szól amellett, hogy a feleknek miért kellene az INF-szerződés megmentését és a diplomáciai megoldást választaniuk. A siker kulcsa alapvetően a kommunikáció. Mindkét félnek meg kellene erősítenie, hogy elkötelezettek a szerződés mellett, és tartózkodniuk kellene minden olyan lépéstől, ami szerződésszegésnek minősülhet. A nyílt kommunikációs csatornák helyreállítása és a rendszeres megbeszélések újraélesztése kulcsfontosságú lenne. A 2014 szeptemberében rendezett moszkvai konzultáció kudarca ellenére az INF-szerződéshez kötődő bilaterális párbeszédnek folytatódni kell, és minden vitás kérdést részletesen végig kell tárgyalni. Ennek legjobb fóruma a hagyományos fegyverzetkorlátozási találkozók újbóli összehívása lenne. Ebben az esetben az INF-szerződés egy úgynevezett speciális verifikációs bizottságot (*Special Verification Commission* – SVC) hozott létre, amelynek éppen az volt a célja, hogy az INF-hez kötődő technikai problémákat békés módon vitassák meg. Az SVC-t ugyanakkor nem hívták össze 2003 óta, úgyhogy éppen itt lenne az ideje újraéleszteni ezt a mechanizmust. Az SVC elengedhetetlen lenne a problémák tisztázásában, mivel ez a testület engedélyezhetné a helyszíni ellenőrzések újraindítását is (illetve a helyszíni ellenőrzések hatálya alá eső esetleges új bázisok és létesítmények kijelölését), kölcsönös hozzáférést biztosítva a legfontosabb technológiákhoz a szakértőkhöz számára.⁷⁸

Összességében tehát a fegyverzetkorlátozási folyamat általános problémái ellenére az INF-szerződés továbbra is hozzájárulhat Washington és Moszkva biztonságához, ezért a kérdést le kellene választani a mindennapi politikai problémákról, és visszavinni oda, ahova tartozik (a színpalok mögötti szakértői találkozókra). Mivel az INF-szerződés túl fontos ahhoz, hogy az amerikai–orosz politikai csatározások áldozata legyen, a jelenlegi vádaskodásokat, fenyegetéseket és katonai lépéseket remélhetőleg hamarosan újra felváltják a párbeszéd, jóhiszeműség és bizalom eszközei.

⁷⁸ Meier, Oliver – Thielmann, Greg – Zagorski, Andrei: *Formal dialogue on compliance can still save the INF Treaty. The European Leadership Network*, 2015. 01. 29.