

Szenes Zoltán

Új bor a régi palackban?

A walesi NATO-csúcs

A NATO kritikus időben, kritikus csúcstalálkozót tartott Walesben. Az ukrán válság, a Krím-félsziget orosz elcsatolása, a kelet-ukrajnai polgárháború, az Iszlám Állam nevű radikális terrorszervezet térnyerése, az erőszak, instabilitás és a biztonsághiány a szövetség keleti és déli határain irányváltásra készítette az atlanti szervezetet. A csúcson hozott döntések a NATO szomszédságában zajló kedvezőtlen biztonságpolitikai fordulatok és hatások ellensúlyozását, az orosz fenyegetés elrettentését és az iraki, szélsőségesen radikális szunnita szervezet megállítását célozták. Az Észak-atlanti Tanács Newportban tartott ülése a veszélyeztetett országok biztonságának megerősítését, a kollektív védelem feladataihoz történő visszatérést és a transzatlanti kapcsolatok megerősítését szolgálta. A NATO félfordulatot tett a hidegháborús működési rend irányába, visszafogja műveleti aktivitását, erősíti készenléti szintjét. A „készenléti NATO” építése azonban attól függ, hogy a tagországok tényleg elkötelezték-e magukat egy új, a kollektív védelem feladataival és az új biztonsági fenyegetésekkel egyaránt megbirkózó szövetség mellett, és hajlandók lesznek-e a megnövekedett feladatokat finanszírozni.

Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO) 2014. szeptember 4–5-én tartotta 27. csúcstalálkozóját a walesi Newportban. Magyarország 15 éves tagsága alatt ez volt a 11. alkalom, amikor részt vett a Magyar Honvédség feladatait és fejlesztését is meghatározó Észak-atlanti Tanács (NAC) állam- és kormányfői értekezletén.

A szeptemberi NAC-ülés tavaly még nem ígérkezett túlságosan izgalmasnak. Az egyetlen látványos napirendi pontnak a Nemzetközi Biztonsági Közreműködő Erő (International Security Assistance Force – ISAF) egy évtizede tartó műveletének befejezése tűnt, a többi a szokásos, a NATO „üzemszerű” működéséhez tartozó kérdéseket ígérte. Arra is volt igény, hogy a találkozón az Egyesült Államok ázsiai kül- és biztonságpolitikai fordulata után megerősítsék a transzatlanti kapcsolatot, javítsák a szövetség két „pillére” közötti együttműködést. Ráadásul a szövetség eredeti szándéka egy *triumfáló találkozó* megszervezése volt, hiszen 2014 számos NATO-évforduló megünneplését kínálta.¹

1 65 évvel ezelőtt, 1949. április 4-én alakult meg a NATO. 20 éve indította útjára a szövetség a békepartnerségi együttműködést és a mediterrán dialógust (1994), 10 éve pedig az isztambuli partnerségi

2014. márciusig még csak azt lehetett várni, hogy a NATO „újraírja” Afganisztán utáni jövőjét, megtervezi a „műveleti NATO-ból” a „készenléti NATO-ba” vezető utat, tovább folytatja a 21. század új biztonsági kihívásai, kockázatai és fenyegetései elleni harcot. Az *ukrán válság* azonban teljesen megváltoztatta a walesi csúcs napi-rendjét, jelentőségét és jövőformáló szerepét.

A Krím annektálása, Kelet-Ukrajna elszakítási kísérlete a NATO-tól határozott katonai lépéseket, a kollektív védelmet megerősítő rendszabályok bevezetését igényelte. A kiszámíthatatlan, a nemzetközi szerződéseket és a nyugati értékeket negligáló orosz kül- és biztonságpolitika módosította a szövetség orientációját, előtérbe helyezte a keleti határ védelmét.

A háború Ukrajnában véglegesen hozzásegítette a NATO-t a 20 éves intenzív műveleti időszak lezárásához. Ezt fejezi ki a szövetség vezetőinek azon nyilatkozata is, amelyben köszönetet mondtak a szárazföldi, légi és tengeri műveletekben részt vett katonáknak a bátorságért és áldozatvállalásért.²

A kollektív védelem központba helyezése és a magukat fenyegetve érző tagországok megnyugtatója mellett az orosz problémát a NATO-nak úgy kell megoldania, hogy intézkedései ne provokáljanak ki egy melegháborút Kelet-Európában. De szem előtt kell tartani azt is, hogy a lehetőségek szerint ne szakadjanak meg a kapcsolatok Oroszországgal, megmaradjanak a közös érdekek alapján történő együttműködés lehetőségei az Európán kívüli térségekben (például csapatkivonás Afganisztánból).

Bár a csúcstalálkozó előtt arra is volt szándék, hogy a NATO foglalkozzon az új biztonsági kockázatokkal és fenyegetésekkel, de végül is (egyedül talán a kibervédelmet leszámítva) erre nem maradt idő és lehetőség.

Jelen tanulmány a walesi csúcs értékelésére tesz kísérletet a szakirodalmi források, illetve a különböző konferenciákon szerzett tapasztalatok alapján.³

A csúcstalálkozó döntései

A kétnapos walesi csúcson a NATO különböző keretekben tanácskozott a résztvevőkkel. A legfontosabb döntések (lásd az összefoglaló táblázatot) öt különböző nyilatkozatban és állásfoglalásban jelentek meg.⁴ A tanácskozás tradicionális, átfogó deklarációján kívül

együttműködést (2004). A bővítési politika sikerességét mutatja a kelet-közép-európai országoknak a NATO-ba történt felvétele: 15 éve lett tag Csehország, Lengyelország, Magyarország (1999), tízéves tagságot tudhat magának Bulgária, Észtország, Lettország, Románia, Szlovákia és Szlovénia (2004), ötéves jubileumot ünnepel Albánia és Horvátország (2009). A szövetségi évfordulók fontosságát erősíti az is, hogy idén emlékeztünk az első nagy háború századik és a második világhégés kezdetének hetvenedik évfordulójára is.

2 Armed Forces Declaration by the NATO Heads of State and Governments. *North Atlantic Treaty Organization*, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112745.htm (2014. szeptember 4.)

3 A szerző részt vett az NKE Stratégiai és Védelmi Kutatási Központ Wales-konferenciáján (2014. szeptember 8.), a Lett Transzatlanti Társaság NATO-csúccsal és az ukrán válsággal foglalkozó Riga 2014 c. tanácskozásán (2014. szeptember 12–14.), a Pannon Egyetem NATO konferenciáján (2014. október 10.), valamint a Magyar Atlanti Társaság Wales-konferenciáján (2014. október 16.)

4 Wales Summit Declaration on Afghanistan Issued by Heads of State and Government of Allies and their International Security Assistance Force (ISAF) troop contributing partner, 4 September 2014; Armed Forces Declaration by the NATO Heads of State and Government, 4 September 2014; Joint

külön-külön nyilatkozat született Afganisztánról, a transzatlanti kapcsolatok erősítéséről, a fegyveres erők műveletekben tanúsított áldozatos helyállásáról, valamint közös állásfoglalás jelent meg a NATO–Ukrajna Bizottság üléséről.

2014. szeptember 4-én, csütörtökön a NATO-tagországok először 27 partner-országgal, illetve az ENSZ és az EU vezető képviselőivel⁵ ún. ISAF-formátumban tanácskoztak. (Az ülés pikantériája az volt, hogy Afganisztán nem vett részt a megbeszélésen, mert a csúcs időpontjáig még nem volt az iszlám köztársaságnak megválasztott elnöke. Ezért a részvevő országok és nemzetközi szervezetek csak megerősíteni tudták szándékukat Kabul 2014 utáni támogatásáról, amennyiben ennek megteremtődnek a jogi keretei.) Végül is a nemzetközi szerződések aláírására 2014. szeptember 30-án, Ashraf Ghani, új afganisztáni elnök beiktatása utáni napon került sor Kabulban.⁶

Az esemény egyben méltó búcsúztatása volt *Anders Fogh Rasmussen* NATO-főttitkárnak, aki – 5 év és két hónap szolgálat után – ekkor töltötte utolsó munkanapját a brüsszeli NATO-központban. Délután a NATO–Ukrajna Bizottság (NUC) ülésezett, amely megtárgyalta az ukrán helyzetet, követelte az ország területi szuverenitásának helyreállítását, felszólította Oroszországot a „szabályok szerinti” politizálásra. Bár közvetlen szövetségi fegyverszállításokra nem kerül sor, a NATO 15 millió eurós értékű támogatási alapot hozott létre Kijevnek a haderő megerősítésére (sérült katonák gyógyítása, kibervédelem, logisztika, vezetés, irányítás és informatika fejlesztése). Az atlanti szervezet egyben üdvözölte a további kétoldalú megállapodásokat és segélynyújtásokat, amelyeket a tagországok kötöttek Ukrajnával.

A szeptember 5-ei, pénteki napon a NAC – a témák súlyosságára tekintettel – kétszer is ülésezett, hogy a vitatott kérdésekben (kollektív védelem megerősítése, költségvetési standardok felállítása, Iszlám Állam elleni harc, kibervédelem) közös álláspontot tudjon kialakítani. Nem tekinthető sikernek a védelmi költségvetési vita, hiszen csak abban sikerült a tagországoknak konszenzust elérni, hogy megállítják, illetve visszafordítják a védelmi kiadások csökkenő trendjét. Még a bruttó nemzeti termék (GDP) 2%-os követelményszintjét sem sikerült 10 éves távban fixen rögzíteni, a tagországok elkötelezettségéből csak arra futotta, hogy megközelítik („move forward”) ezt az elvárást.

Statement of the NATO- Ukraine Commission, 4 September 2014; Wales Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, 5 September 2014; The Wales Declaration on the Transatlantic Bond, 5 September 2014. www.nato.int (2014. szeptember 7)

- 5 A partneri megbeszélésen részt vettek az ISAF művelethez hozzájáruló országok (Ausztrália, Ausztria, Azerbajdzsán, Bahrein, Bosznia- Hercegovina, El Salvador, Egyesült Arab Emírátságok, Finnország, Georgia, Írország, Jordánia, Macedónia, Malajzia, Mongólia, Montenegró, Új-Zéland, Koreai Köztársaság, Svédország, Örményország, Tonga, Ukrajna), a térségi országok (Kazahsztán, Kirgizisztán, Tadzsisztán, Üzbegisztán, Pakisztán), valamint Japán. A tanácskozáson jelen voltak az ENSZ és az EU vezetői is.
- 6 A kétoldalú biztonsági szerződést az USA-val Hanif Atmar nemzetbiztonsági tanácsadó és James Cunningham amerikai nagykövet, a NATO erők státuszáról szóló (SOFA) megállapodást pedig Hanif Atmar, illetve Maurits R. Jochems nagykövet, a NATO polgári főképviseleje írta alá. NATO welcomes security pact with Afghanistan. NATO Watch. 30 September, 2014. <http://natowatch.org/node/1545> (2014. október 25.)

A költségvetési napirendnél eredményesebb volt a kollektív védelem megerősítésének rendszabály-csomagja, illetve az Iszlám Állam elleni koordinált fellépés terve. A NATO ezen a területen ismét kész a védelmi képességek fejlesztésére Irakban, amennyiben az iraki kormány erre felkéri. A szövetség képes koordinációs funkciót is ellátni az Iszlám Állam elleni ad hoc koalícióban (nemcsak a kinetikus műveletekben, hanem a humanitárius segélynyújtás területén is). Döntés azonban konkrét akcióról Walesben nem született.

A pénteki napon külön-külön tanácskoztak a külügyminiszterek és védelmi miniszterek is. A diplomáciai vezetők találkoztak a NATO tagságra aspiráló négy ország (Bosznia-Hercegovina, Georgia, Macedónia, Montenegró) képviselőivel, ahol megtárgyalták a tagság felé vezető út további teendőit. Mivel már a csúcstól világgossá vált, hogy tagsági meghívásra nem kerül sor (ezzel már öt év telt el bővítés nélkül), a tanácskozáson a *hogyan tovább* kérdései kerültek napirendre. Legbiztosabb Montenegró helyzete, amely 2015 végén meghívást kaphat a csatlakozásra. A NATO-taggá válás ugyanis nem jelentkezés, hanem invitálás alapján történik, amennyiben az aspiráns ország teljesíti a bővítési követelményeket. A balkáni országokon kívül még Georgia (Grúzia) kapott megerősítést, amely egy speciális feladatterv segítségével folytatja a felkészülést a szövetségi tagságra. A külügyminiszterek még tárgyaltak a kapcsolatok fejlesztéséről a nemzetközi szervezetek vezetőivel: Catherine Ashtonnal (Európai Unió), Didier Burkhalterrel (EBESZ) és Thorbjorn Jaglanddal (Európa Tanács).

A honvédelmi miniszterek a katonai képesség-fejlesztés kérdéseit tárgyalták meg 24 partnerországgal,⁷ amelynek eredményeképpen két kezdeményezést indítanak el. Az interoperabilitást javító programon (Partnership Interoperability Initiative – PII) belül Georgia, Svédország, Jordánia, Finnország, Ausztrália kap megkülönböztetett lehetőséget a NATO-erőkkel közös együttműködési képességek kialakítására. A védelmi képesség fejlesztési kezdeményezés (Defence Capacity Building Initiative

LEGFONTOSABB DÖNTÉSEK

- a készenléti akcióterv jóváhagyása;
- a transzatlanti partnerség megerősítése;
- az új AFG-misszió megerősítése;
- a VJTF létrehozása;
- 15 millió eurós katonai segélycsomag Ukrajnának;
- védelmi kiadás-csökkenés megállítása;
- együttműködés az Iszlám Állam elleni harcban;
- a „keretnemzet” koncepció elfogadása;
- állandó expedíciós haderő felállítása;
- új partnerségi programok (interoperabilitás, védelmi képesség fejlesztése);
- Montenegro 2015 végi lehetséges tagsági meghívása;
- Georgia tagsági felkészülésének megerősítése;
- a kibervédelmi szakpolitika továbbfejlesztése;
- A 2016-os csúcstól Varsóban lesz.

7 Részvevő országok: Ausztrália, Ausztria, Azerbajdzsán, Bahrein, Bosznia-Hercegovina, Egyesült Arab Emírátságok, Finnország, Georgia, Írország, Japán, Jordánia, Kazahsztán, Macedónia, Moldova, Mongólia, Montenegro, Marokkó, Új-Zéland, Koreai Köztársaság, Örményország, Svájc, Svédország, Szerbia és Ukrajna.

– DCBI) három országot (Georgia, Moldova, Jordánia) fog érinteni, amelyek kiemelt támogatást kapnak a szövetségtől. A csúcs azonban nem hagyott kétséget a tekintetben sem, hogy ha az illetékes államok kérik, akkor a NATO kész DCBI-támogatást adni Líbiának és Iraknak is.

A partnerség fejlesztése területén különösen szembeszökő Moldova, Jordánia és Ausztrália pozicionálása, hiszen a többi kiemelt partnerország már tradicionális szövetségese a NATO-nak. A csúcs margóján a NATO szervezeti kereteken túl még számos két- és többoldalú találkozó jött létre, ahol a tagországok vezetői kölcsönös érdeklődésre számot tartó kérdéseket vitattak meg. E területen különösen az Iszlám Állam elleni koalíció építése (Building an Anti-ISIL Coalition) volt a legjelentősebb, amelyhez végül kilenc ország csatlakozott.⁸

A legmagasabb szintű NAC-ülésen végül is 61 állam- és kormányfő, nemzetközi szervezeti vezető, 70 miniszter és vezérkari főnök vett részt. A delegátusok száma meghaladta a 4000 főt, akiknek munkájáról 1500 újságíró tudósított, biztonságukat pedig 9000 rendőr és biztonsági ember vigyázta.⁹ A házigazda britek még egy kis haditechnikai kiállítást is szerveztek a vendégek részére, ahol a legmodernebb fegyvereket (F-35, Typhoon vadászgépek; Foxhound könnyű páncélozott harcjármű stb.) mutatták be a szövetség civil és katonai vezetőinek. Azonnali üzletkötésekről azonban nem számolt be a nemzetközi média.

Készenléti akcióterv és a „lándzsahegy” dandár

A walesi csúcs az orosz fenyegetés elrettentésére egy új koncepciót fogadott el, amely a készenléti akcióterv (Readiness Action Plan – RAP) elnevezést viseli. Az új terv már közvetlenül a NATO keleti határának védelmét szolgálja, olyan intézkedéseket ölel fel, amelyek megerősítik a kollektív védelem garanciáit az Oroszországgal határos országokban. A megerősítő intézkedésekhez harci-technikai eszközök és készletek előretelepítése, határ menti bázisok létrehozása, a katonai infrastruktúra fejlesztése tartozik.¹⁰ Fontos részét képezik a közös gyakorlatok, a fenyegetettségre vonatkozó elemzések, a „frontországok” védelmének veszélyhelyzeti (contingency) tervezése, valamint a korai előrejelzési rendszerekből és más hírszerzési forrásokból származó információk megosztásának javítása.

A csúcs előkészítésének időszakában a 10 000 NATO-katona Lengyelországba telepítéséről szóló, a legtöbb politikai vitát generáló javaslat¹¹ azonban nem kapott támogatást. A szövetségi vezetés ugyanis nem akarta nyíltan megsérteni a NATO és Oroszország által 1997-ben aláírt alapító okiratot, amely a NATO-erők térségbeli

8 Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Franciaország, Németország, Kanada, Törökország, Olaszország, Lengyelország és Dánia.

9 <http://www.barclayscorporate.com/content/dam/corppublic/corporate/Documents/research/nato-summit-report.pdf> (2014. október 25.)

10 Magyarország például 20 milliárd Ft-ot szán a pápai légi bázis kapacitás-bővítésére.

11 Ukraine Crisis: Poland Asks to Station 10,000 Troops on Its Territory. The Telegraph.co.uk, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/10737838/Ukraine-crisis-Poland-asks-Nato-to-station-10000-troops-on-its-territory.html>. (2014. szeptember 1.)

jelenlétét korlátozza.¹² Helyette viszont létrehoznak egy 4000 főből álló, magas készenlétű (2–5 nap) összhaderőnemi haderőcsoportot (Very High Readiness Joint Task Force – VJTF), amelynek feladata a váratlan és meglepetésszerű katonai fenyegetések kezelése lesz.¹³ Az állam- és kormányfők egyetértettek azzal, hogy az akcióterv végrehajtása és irányítása érdekében a lengyel Szczecinben 15 éve működő többnemzeti (lengyel, német, dán) hadtestparancsnokságot megerősítik, alkalmassá teszik a washingtoni szerződés 5. cikke szerinti kollektív védelem feladatainak helyi irányítására és koordinálására.¹⁴ Döntés született a keretnemzet-koncepció (Framework Nation Concept – FNC) elfogadásáról, amely szintén egyfajta koordinált multinacionális fejlesztésként értelmezhető.

A walesi csúcs talán legnagyobb nyilvánosságot kapott (és azonnal vitákat generáló) döntése kétségkívül a VJTF létrehozása volt. Mivel a NATO – részben a konszenzuson alapuló döntéshozatal miatt – nem tudott gyorsan reagálni az ukrán eseményekre, az NRF pedig nem rendelkezik az orosz „beszivárgó hadviseléssel” szembeni megfelelő hatékonyságú ellenerővel, szükség van egy, szinte minden időpontban bevethető haderőre.

A VJTF-koncepció részletei még nem ismertek. Ma annyit tudunk, hogy a walesi politikai döntés katonai tervezése a szövetségi műveleti parancsnokságon (Allied Command Operations – ACO, Mons) folyik, az érintett komponens-parancsnokságok bevonásával.¹⁵

A nemzetközi médiában csak „lándzsahegynek” elnevezett, igen magas készenlétű katonai erő valószínűleg többfunkciós lesz; lesznek páncélos, gépesített egységei, valamint gyorsan telepíthető légi deszant, különleges és könnyűlövész elemei. Az összeállításnál kiemelt figyelmet kapnak majd a hírszerzési és felderítési elemek, az információs műveletek, illetve a logisztikai követelmények.

A britek már a csúcs előtt bejelentették, hogy vállalják a „lándzsahegy-egység” felállításának 25%-os csapaterő-igényét (1000 fő), illetve egy dandárvezetési pont megerősítést adnak a szzczecini többnemzeti hadtestparancsnoksághoz. Hazánk várhatóan egy lövészszázaddal fog hozzájárulni az azonnali készenlétű dandárhoz.

A VJTF az elsődleges alkalmazási készenlétet 2015 őszére, a teljes műveleti képességet 2016 első felében éri el. A későbbiekben a folyamatosan fenntartott magas készenlétű dandár részét képezi majd az NRF-nek, meghatározó komponensét képezi majd a szövetségi reagáló erőknek. A VJTF hadrendbe állásáig pedig a NATO Reagáló Erő látja el az esetleges gyorsreagáló feladatokat.

12 Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation. Paris, 27 May 1997. North Atlantic Treaty Organization http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25468.htm. 2. o. (2014. július 12.)

13 „Wales Summit Declaration. 05 Sept. 2014”. North Atlantic Treaty Organization http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm. 8. paragrafus (2014. szeptember 7.)

14 Multinational Corps North East, <http://mncne.pl/>. (2014. július 12.)

15 Michelle Tan: New quick-reaction NATO force to stand up next year. Army Times, Oct. 23, 2014. <http://www.armytimes.com/article/20141023/NEWS08/310230050/New-quick-reaction-NATO-force-stand-up-next-year> (2014. október 24.)

A „bonsai” NRF-nek nevezhető azonnali készenléti erő létrehozása azonban a kezdetektől számos kérdést felvet: miért lesznek elkötelezettebbek a tagországok a VJTF fenntartásában, mint a – sok nehézséggel küzdő – NRF működtetésében? Még nem lehet tudni, hogy a „lándzsahegy-erő” alakulatai előre lesznek-e telepítve a lengyelországi és balti tagállamokban levő befogadó bázisokra, mint a tengerészgyalogos rotációs erő (Black Sea Rotational Force – BSRF) Romániában, a Constanca melletti légi bázison. Vagy állandó készenléten lesznek (ready-to-deploy status) a felajánló országokban, és onnan lesznek gyorsan átmozgatva a veszélyeztetett ország bázisaira? Átkerülnek-e a VJTF-erők a NATO európai főparancsnok (SACEUR) közvetlen irányítása alá, hasonlóan a légtérelenőrzést végző ügyeleti erőkhöz? Ha nem, akkor milyen vezetési-irányítási rend biztosítja az azonnali bevetési képességet. Hogyan lesz finanszírozva a VJTF kiképzése, összetartása és gyakoroltatása; a NATO katonai költségvetése fedezi-e a kiadásokat, vagy mindent a nemzeti erőket felajánló tagországok fizetnek-e? Egy tartósan működtetett állandó erő lesz-e a VJTF, vagy – az NRF-hez hasonlóan – féléves rotációval hozzák mindig létre a nemzetek? A részletes tervezés befejezése után várhatóan az év végén vagy a jövő év elején döntenek a védelmi miniszterek a VJTF létrehozásával, alkalmazásával és működtetésével kapcsolatos kérdésekről. Akkor válik majd egyértelművé, hogy mennyire erős a NATO politikai elkötelezettsége az orosz fenyegetés ellensúlyozására.

A NATO készenlétének erősítéséhez azonban nem elegendők csak a koncepciók, szükség van a katonai költségvetések növelésére is. A védelmi tervek felülvizsgálata, új válságtervek készítése, a közös kollektív védelmi feladatokhoz való hozzájárulás a nemzetektől további erőforrásokat igényel. A NATO-tagországok 2013-ban 928,3 milliárd dollárt költöttek védelemre,¹⁶ amelyből csak az Egyesült Államok részesedése 73 százalék volt, pedig Washington is szerényebb katonai költségvetéssel számolhat már. Az európai tagországok 309,6 milliárd dollárt (ebből az új tagok 7,4 milliárdot) fordítottak katonai célokra. Ez a NATO összkiadásai 27 százalékát jelenti, 5 százalékkal kevesebbet, mint a gazdasági és pénzügyi válság előtt. Tavaly csupán négy ország (az Egyesült Államok, Észtország, Nagy-Britannia és Görögország) védelmi kiadásai haladták meg a GDP 2 százalékát. Ugyanezen időszakban Oroszország 20 százalékkal növelte a katonai kiadásait. E pénzek hatékony felhasználását nemcsak az orosz haderőreform következetes véghezvitele, hanem a Krím elfoglalása, az ukrán szeparatisták támogatása, a jelentős (30 000 fős) határ menti haderő-csoportosítás folyamatos készenléten tartása is demonstrálja.

A NATO számításai szerint az európai tagországoknak együttesen 80 milliárd eurót kellene átforgatniuk a katonai büdzsékbe, hogy minden ország elérje a 2002-es prágai NATO-csúcstalálkozón már egyszer elhatározott, a GDP 2 százalékában megállapított védelmi költségvetési szintet. (A hidegháború idején ez a követelmény a GDP 3%-a volt). Ez Európában szinte megoldhatatlan feladatnak látszik, mert a tagállamok – a gazdaság stabilizációja és növekedési pályára állítása mellett – egyre szorítóbb társadalmi és szociális problémákkal szembesülnek. Az EU Biztonsági

16 The SIPRI Military Expenditure Database 2014. SIPRI.org, http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database. (2014. június 21.)

Tanulmányok Intézete szerint „... a fegyveres erők a jövőben is valószínűleg a visszavágások célpontjai lesznek az öregedő lakosságról való gondoskodás, a növekvő társadalombiztosítási és egészségügyi költségek miatt”.¹⁷ Az elemzés helytállóságát mutatja, hogy a csúcstalálkozón a tagországok csak ígéretet tettek a csökkenő védelmi költségvetési trend megfordítására.

Azonnali, kollektív költségvetés-emelési döntés nem született, csupán csak elfogadták azt az ajánlást, mely szerint 10 éves távban kell megközelíteni (a már Prágában is célul kitűzött) GDP 2 százalékát, ezen belül pedig a katonai költségvetés 20 százalékát kell fejlesztésre és beszerzésre fordítani.¹⁸ (A döntés farizeus jellegét mutatja, hogy ugyanakkor az új tagországoktól elvárják a 2%-os költségvetési belépési szintet. Ez azt jelenti, hogy például, ha Svédország be szeretne lépni a szövetségbe, akkor azonnal meg kellene duplázni a védelmi kiadásait...) Igaz, a NATO vezetése és az amerikaiak azt szeretnék volna, ha rövidebb távú, azonnali emeléseket ígérő döntések születtek volna a megújított transzatlanti együttműködés jegyében.¹⁹ Csupán néhány tagállam (Lengyelország, Csehország, az Egyesült Királyság, Lettország, Norvégia, Románia) jelentette be egyoldalúan, a védelmi költségvetés 2 százalékos szintre emelését. Még a házigazda brit kormány sem vállalt 2015 után 2%-nál nagyobb katonai költségvetési szintet. Németország pedig még a 2% létjogosultságát is vitatta, és csak kisebb mértékű emelést ígért. Ez a tény pedig jobb híján azt erősíti meg, hogy a NATO a jövőben is csak közös erőfeszítésekkel és új közös programokkal (okos védelem, az interoperabilitás javítása, készenléti akcióterv) tudja kompenzálni a tartós forrásszűkülést.

Ma már az észak-atlanti szervezet a legnagyobb képességfejlesztési programjait az okos védelem és a közös finanszírozás alapján szervezi. A szövetségi felszínellenőrzési rendszer (Alliance Ground Surveillance – AGS) keretében tizenöt tagállam működik együtt öt pilótanélküli repülőgép (Global Hawk) beszerzésében és jövőbeni működtetésében. 2013-ban befejeződött az első ilyen felderítő repülőgép gyártása, s megkezdődött a leendő támaszpontjuk kialakítása is a szicíliai Sigonella légibázison. A képesség 2017-től áll majd a NATO rendelkezésére.²⁰

Az Oroszországgal való konfliktus egyik forrását jelentő ballisztikus rakéták elleni védelem (Ballistic Missile Defence – BMD) terén is a multinacionális erőfeszítések vannak előtérben. Bár a NATO rakétavédelmi programjának „motorja” az Egyesült Államok, a rendszer ebben az esetben sem tudna felállni a többi tagország hozzájárulása nélkül. Törökországba (Kürecik) tavalay radart telepítettek, Romániában megindult a rakétavédelmi létesítmény építése (Deveselu), Lengyelország a

17 Antonio Missiroli, James Rogers és Andrea Gilli: Enabling the Future. European Military Capability 2013–2025: Challenges and Avenues. EU Institute for Security Studies Report, No. 16. (2013). 12. o. Elektronikus változat: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Report_16.pdf. (2014. október 23.)

18 Wales Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, 5 September 2014. 14. paragrafus. http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm. (2014. szeptember 7.)

19 The Wales Declaration on the Transatlantic Bond. 05 Sept. 2014. North Atlantic Treaty Organization, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112985.htm. 5. paragrafus. (2014. szeptember 7.)

20 Mukics Gergely: A NATO főtitkárának 2013. évi jelentése. Nemzet és Biztonság, No. 1. (2014). 18–19. o.

rakétáknak (Redzikowo), Spanyolország az amerikai Aegis hadihajóknak ajánlott fel bázist (Rota). Hollandia fregattok korszerűsítésével, Franciaország új radarok fejlesztésével, Németország Patriot-típusú rakéták felajánlásával járul hozzá a 2018-ig megvalósuló rendszerhez,²¹ amely valamennyi európai NATO-tagországnak rakétavédelmi „ernyőt” nyújt. A megbízható rakétavédelem fontosságát az izraeli Vaskupola-rendszer meggyőzően bizonyította a 2014 nyarán lezajlott gázai katonai konfliktusban. Hasonlóképpen multinacionális keretben valósult meg 2013-ban a NATO kibervédelmi reagáló képesség (NATO Computer Incident Response Capability – NCIRC) létrehozása, mely 51 NATO-létesítmény számítógépes rendszerének védelméért felelős.

A kibervédelem tavaly került be első ízben a szövetségi védelmi tervezési folyamatba, aztán nagy hangsúlyt kapott a gyakorlatok során (Cyber Coalition Exercise), a walesi csúcson pedig egy továbbfejlesztett szakpolitikát fogadott el a NATO. *A jövőben a kibertámadást a szövetség a kollektív védelem hatálya alá tartozó cselekményként fogja tekinteni, amelyről a NAC eseti alapon fog dönteni.*²²

A NATO-programok tehát a „közös erővel” „közös képességek” létrehozásán alapulnak, aminek számos előnye van. Az atlanti szervezet mindig is jó volt az intézményi együttműködés szervezésében (gondoljunk például az átfogó megközelítés elvének kidolgozására és alkalmazására), amellyel a jövőben is képes lesz az aggregált szövetségi katonai képességek megtartására és fejlesztésére.

Az új kezdeményezések²³ a szervezetben elindítanak egyfajta pezsgést, szellemi és gyakorlati innovációt, és ez a fajta *état d'esprit* megtermékenyíti a NATO-n kívüli két- és többoldalú együttműködések is. A skandináv NORDEFKO védelmi kooperáció (2009), a brit–francia védelmi együttműködés (2010), a Benelux államok katonai összefogása (2012) vagy a Visegrádi Együttműködés keretében koordinált védelempolitika szellemi, politikai és gyakorlati támogatást kap a NATO-tól a fejlesztés, a modernizáció és az integráció továbbviteléhez. Ebbe a kategóriába sorolhatjuk a „keretnemzet” megoldásokat is, amelyek részeként három csoport létrehozását jelentették be Walesben.²⁴ Tíz tagállam, Németország vezetésével, elsősorban a képességfejlesztésre (tűzerő, tömegpusztító fegyverek elleni védelem, logisztika, vezetési pontok létrehozása) fog fókuszálni. Az Egyesült Királyság által facilitált szövetségi csoport (hét tagország) 2016-tól az expedíciós erőknek a teljes műveleti spektrumban történő összefogását és fejlesztését tűzte ki célul. Az Olaszország vezette regionális tagországok (öt szövetséges nemzet) szerveződése pedig a stabilizációs és újjáépítési képességeket (szárazföldi erők, vezetés-irányítás, támogató elemek) helyezik előtérbe. Magyarország a tervek szerint a német és az olasz vezetésű kooperációhoz fog csatlakozni.

21 Lásd a NATO hivatalos honlapját: North Atlantic Treaty Organization, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49635.htm. (2014. július 21.)

22 „Wales Summit Declaration...”. 72. paragrafus.

23 Például az okos védelem (Smart Defence – SD), az összekapcsolt erők kezdeményezés (Connected Forces Initiative – CFI), illetve most a készenléti akcióterv (RAP).

24 Uo. 67. paragrafus.

A keretnemzet-koncepció felgyorsíthatja az állandó multinacionális szárazföldi haderő-formációk elterjedését, amelyek összevonásával hosszú távon – a haditengerészeti erőkhöz hasonlóan – megvalósulhat egy közös szárazföldi NATO-komponens felállítása.

Végül az új NATO-gondolkodás erősítheti a partnerséget is, mert a Partnership for Peace (PfP) legfelkészültebb tagországai (Svédország, Finnország, Ausztria, Svájc, 2014-ben Ukrajna, majd 2015-től Grúzia és Montenegró) részt vehetnek a NATO Reagáló Erőkben (NATO Reaction Force – NRF), képviselőket delegálhatnak a NATO-parancsnokságokra. Mindezen megoldások jelentősen tudják javítani az interoperabilitást, a legjobb tapasztalatok megosztását.

Új művelet Afganisztánban

Az ISAF-művelet terv szerinti befejezése azért fontos, mert az afganisztáni katonai sikerek és kudarcok a NATO-hoz kötődnek, ellentétben például Irakkal, amelyre egyértelműen úgy tekintett a világ, mint egy amerikai vállalkozásra. Bár 2014 végéig a szövetség kivonja erőit Afganisztánból (szeptemberben már csak 41 000 NATO-katona állomásozott az ázsiai országban), azonban a walesi csúcs döntésének megfelelően tovább támogatja az iszlám köztársaságot.

A biztonsági szerződések megkötése lehetővé tette, hogy a *Eltökélt támogatás* nevű művelet (Operation Resolute Support – ORS) az eredeti tervek szerint, 2015. január 1-jén megkezdődjék. Az új kiképzési, támogatási és tanácsadási misszió várhatóan 2016 végéig tart. A tizenkétezres NATO-erőből 8000 főt az amerikaiak adnak, a többit a tagállamok és a partnerországok biztosítják. A Magyar Honvédség mintegy 100 fővel (műveleti tanácsadó, különleges műveleti, logisztikai kiképzési stb.) fog részt venni az új afganisztáni misszióban. Hazánk 2015–2017 között évi 500 000 dollár támogatással is segíti az afgán biztonsági erők felkészítését.

Azonban nemcsak az afganisztáni „takarodó”, hanem már a líbiai beavatkozás is megmutatta, hogy a szövetségesek eltérően gondolkoznak a katonai erőnek válságokban történő alkalmazásáról. A szíriai beavatkozástól való elzárkózás pedig egyértelművé tette a nagyobb műveletektől való visszalépést, hiszen nem volt olyan meghatározó érdek (sem pedig az ENSZ Biztonsági Tanácsának vonatkozó határozata), hogy NATO-katonák jelenjenek meg (boots on the ground) a három éve súlyos polgárháború sújtotta közel-keleti országban.

Nem sikerült a NATO-csúcson hivatalosan megállapodni a radikális Iszlám Állam elleni fellépésről sem: az USA – mint korábban ezt tárgyaltuk – csak informálisan tudott egy koalíciós magot összegyűjteni a szélsőséges szunnita terrorszervezet ellen. Így a jövő évtől kezdve a NATO csak kisebb műveleteket folytat: az átmenetinek szánt afganisztáni támogató műveleten kívül Koszovóban biztosítja az államépítés katonai feladatait (4500 fős szárazföldi erővel), a Földközi-tengeren terrorizmus elleni ellenőrző feladatokat hajt végre (3–5 hajóval), illetve a kalózkodás ellen küzd az Ádeni-öbölben (4–5 hajó). Továbbra is biztosítja Törökország déli határainak légvédelmi támogatását, amelyről 2012-ben döntött.

Ez persze nem jelenti azt, hogy nem lennének feladatai a NATO-nak, ha a későbbiekben is megmaradna a műveletek iránti „étvágya”. A polgárháború Szíriában már

190 000 ember életét követelte, a sebesültek száma több százezer; a 2,3 millió szíriai menekült humanitárius válsággal fenyeget Törökországban, Libanonban, Jordániában és Irakban. Szükség lenne egy olyan katonai erőre, amely megfelelő ENSZ-mandátum birtokában megakadályozná a további vérontást, valamiféle megoldást érne el a káoszba fulladt Szíriában.

Az USA azt is szeretné, ha a NATO aktív szerepet játszana az Iszlám Állam (korábban Iraki és Levantei Iszlám Állam, ISIS) elleni közös harcban. Nem kisebb szakértő, mint a NATO volt műveleti főparancsnoka, a jelenleg dékáni tisztséget viselő *James Stavridis* admirális javasolta a NATO különleges műveleti erők bevetését a nemzetközi fellépés részeként.²⁵ Az Egyesült Államok közvetlenül, szárazföldi csapatokkal nem akar beavatkozni, de légi csapásokkal támogatja a kurd és iraki katonai erőket. Egyúttal azon fáradozik, hogy multilaterális együttműködés keretében egy nemzetközi katonai koalíciót hozzon létre, amelyben a leghűségesebb NATO-szövetségek mellett a baráti arab országok vennének részt.²⁶

De vannak további ötletek is a NATO műveleti alkalmazására. Egy esetleges palesztin állam megalakulása esetén Mahmúd Abbász palesztin elnök szívesen látná a NATO szerepvállalását a palesztin–izraeli határ ellenőrzésében.²⁷ Mások – a szómáliai kalózok elleni harc sikerén felbuzdulva – a szövetség hadihajóinak a bevetését javasolják a Guineai-öbölben.²⁸

A walesi döntések azonban megerősítették az előzetes várakozásokat: a NATO az afganisztáni misszió kivül nem akar újabb műveletekbe keveredni. Pedig a műveletek látványosan szolgálták a szövetséget, a növekvő vállalásokban manifesztálódott a NATO új, hidegháború utáni átalakulása. Azt sem lehet mondani, hogy a konfliktusos országokban és térségekben rosszabb lenne a helyzet, mint a beavatkozások előtt. A szervezet teljesítménye folyamatosan javult, rugalmasabbá, adaptívabbá és erőteljesebbé vált. Bár valamennyi fontos műveletnek (Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Afganisztán, Líbia) voltak vezetési, irányítási és végrehajtási problémái, ezeket a NATO javuló hatékonysággal tudta kijavítani, a fájdalmas tanulságokat a jövőt tekintve megszívlelni.

25 James Stavridis: „Wake up and Smell the Turkish Coffee” *Foreign Policy*, http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/06/26/wake_up_and_smell_the_turkish_coffee_nato_isis_syria_iraq(2014. június 26.)

26 2014. szeptemberben Washington már biztató tárgyalásokat folytatott tíz arab országgal (Egyiptom, Irak, Jordánia, Libanon, valamint a hat öböl menti állam), amelyek szárazföldi erőt is ígértek. Obama elnök megbízta John Allen tábornokot a katonai koalíció megszervezésével. (l. Kerry: Szárazföldi csapatok indulhatnak az Iszlám Állam ellen. *Mandiner*, http://mandiner.hu/cikk/20140914_kerry_szarazfoldi_csapatok_indulhatnak_az_iszlam_allam_ellen. (2014. szeptember 14.)

27 Abbász: Átadjuk Palesztina felügyeletét a NATO-nak. *Magyar Hírlap Online*, 2014. február 3. <http://archivum.magyarhirlap.hu/abbasz-atadjuk-palesztina-felugyeletet-a-nato-nak>.(2014. július 21.)

28 Alexander Holmgren: Pirates on the Other Side: Maritime Piracy in the Gulf of Guinea. *Consultancy Africa Intelligence*, 2013. október 23. http://www.consultancyafrica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1358:pirates-on-the-other-side-maritime-piracy-in-the-gulf-of-guinea&catid=60:conflict-terrorism-discussion-papers&Itemid=265 (2014. október 26.)

A kollektív védelem és a biztonságérzet

A NATO képességfejlesztési törekvései új értelmezést kaptak az ukrán válság kapcsán, amely már nemcsak a hosszú távú haderőfejlesztés fontosságát, hanem az azonnal bevethető erők nélkülözhetetlenségét is aláhúzza. Világossá vált, hogy valós katonai képességek nélkül nem lehet új biztosítékokat, megújult biztonságérzetet (reassurance) adni az aggódó NATO-tagországoknak. A NATO készenléti koncepciója fokozatosan egészül ki a katonai rendszabályok azonnali bevezetésének lehetőségeivel, hiszen egy felkészült NATO-nak a háborús küszöb alatti fenyegetésre is választ kell tudnia adni. A NATO-t, illetve az egész nyugati világot meglepte a Krím orosz intervenciója (2014. március 18.), de nem volt felkészülve a kelet-ukrajnai polgárháború kitörésére sem.

A 2014. március elején tartott üléseken²⁹ a szövetség nem találta meg az orosz erők (specnaz-alakulatok, ejtőernyősök, tengerészgyalogosok) beszivárgó taktikájával szembeni ellenszert, nem tudta megakadályozni a kelet-ukrajnai szakadár erők orosz támogatását, képtelen volt kidolgozni a válság kezelésének gyors, adekvát megoldásait. Az egyetlen látványos döntés a NATO–Oroszország Tanács (NRC) – politikai kapcsolatok megszakítása nélküli – gyakorlati munkájának felfüggesztése volt 2014. április 7-én, azon a napon, amikor megkezdődött a kormányépületek elfoglalása a kelet-ukrajnai városokban: Donyeckben, Luganszkban és Harkivban.

Az orosz hibrid háború elleni fellépés walesi stratégiája csak fokozatosan alakult ki, amihez meg kellett várni valamennyi döntéshozó szervnek (NATO Katonai Bizottság, védelmi és külügyminiszteri értekezletek) csúcstól előkészítő ülését. Az irányváltás, a kollektív védelmet megerősítő programok és intézkedések május-júniusban fogalmazódtak meg, még ha a részletekről folyó egyeztetések egészen szeptemberig is tartottak.³⁰ Az ukrán válság, a véres polgárháború hullámzó eseményei ismét előtérbe helyezték a kollektív védelem fontosságát, a veszélyeztetett országok (különösen Lengyelország és a balti államok,) „hangosan” reklamáltak a katonai intézkedések késleltetése miatt. Donald Tusk miniszterelnök azt követelte, hogy „Lengyelország védelmét ne szerződésben rögzített szavakkal, hanem katonailag biztosítsák”.³¹ Lengyel szakértők egyenesen

29 A NATO–Ukraina Bizottság 2014. március 2-án, a NAC – a 4. cikk alapján, lengyel kezdeményezésre – március 4-én, a NATO–Oroszország Tanács március 5-én tartott ülést Brüsszelben, a NATO-központban. Az Észak-atlanti Szerződés 4. cikkelye kimondja: „A Felek tanácskozni fognak egymással valahányszor bármelyikük véleménye szerint a Felek egyikének területi épségét, politikai függetlenségét vagy biztonságát veszély fenyegeti.” Demeter György (szerk.): A változó NATO. Dokumentumok, 1989–1994. Budapest: HM Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet, 1994. 45. o.

30 A NAC nagyköveti szinten folyamatosan ülésezett, de a csúcsra előkészített anyagoknak egy „egyetértési, jóváhagyási” procedúrán kellett átmenniük. A vezérkari főnökökből álló Katonai Bizottság (MC) május 21–22-én, a védelmi miniszterek június 4–5-én, a külügyminiszterek június 24–25-én tárgyalták meg és fogadták el az előkészített napirendi anyagokat, koncepciókat, programokat, döntési javaslatokat. Az előkészítési folyamat azonban egész nyáron zajlott, a média a felsőszintű politikai tárgyalásokról, egyeztetésekről, esetenként a részletekről is folyamatosan tudósított. Döntéseket azonban a NAC állam- és kormányfői hoztak a walesi csúcson.

31 Neil Buckley, James Fontanella és Jan Cienski: Poland Calls for NATO Troop Deployment. Financial Times, 2014. április 1. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/3867c08a-b999-11e3-b74f-00144feabdc0.html#axzz3BFRhONpX>, (2014. július 19.)

„másodosztályú” NATO-tagság, „szappanbuborék-NATO” kialakulását vetítették előre arra az esetre, ha a „frontországok” (Lengyelország, balti államok) területén a szövetség nem telepítene közvetlen védelmet nyújtó szárazföldi NATO-erőket.³² Bár a lengyelek elfogadták a döntést, a volt lengyel miniszterelnök a csúcs után nem mulasztotta el hangsúlyozni: a NATO-nak még sokat kell tennie azért, hogy a kollektív védelem életbe léptetett rendszabályai „minőségi változást” hozzanak.³³

A walesi döntések ellenére a politikai viták ma is megosztják a szövetséget a keleti „frontországok” katonai megerősítésének (főleg a csapatok telepítésének) szükségességéről. A NATO-tagországok eltérően ítélik meg az orosz fenyegetést: másként gondolkodnak a keleti határ mentén elhelyezkedő államok (bár ez a csoport sem egységes, hiszen Szlovákia és Magyarország véleménye különbözik a többiekétől), vannak szolidáris országok, és léteznek semleges álláspontot elfoglaló nemzetek is. Németország például 2008-tól óvatos politikát folytat Moszkvával szemben. Franciaország az utolsó pillanatban függesztette fel a nagy bevételt jelentő fegyverszállítást (az első két Mistral helikopterhordozó hajó 1,2 milliárd dolláros üzletet képvisel) Oroszországgal. Párizs arra az amerikai javaslatra, hogy a francia veszteségek elkerülése érdekében a NATO vegye meg a hajókat, és azokkal erősítse meg az állandó haditengerészeti flottáját, nem is reagált.

A walesi csúcs határozatai tehát azt a kompromisszumot tükrözik, amit a tagországok el tudtak érni az elmúlt hónapokban. Bár a 2008-as ötnapos grúz–orosz háború után is komoly következtetéseket vont le a NATO, ez nem volt elegendő az ukrán válság megelőzéséhez. Az akkori konfliktusban a szervezet teljesen megszakította az együttműködést (a politikait is) Oroszországgal, és csak másfél éves intermezzo után, az obamai „reset-politika” részeként tért vissza az NRC-tárgyalóasztalhoz 2009 decemberében. Habár akkor a keleti szövetségesek katonai védelmének megerősítésére nem került sor, de visszaállították a 2004-ben megszüntetett veszélyhelyzeti (contingency) tervezést orosz irányban. Az új stratégiai koncepcióban (Lisszabon, 2010. november 19–20.), megerősítették a kollektív védelmet kifejező 5. cikk érvényességét. Az elretentést jobban szolgáló terveket fogadtak el a nukleáris és a hagyományos katonai erők elhelyezkedéséről a chicagói csúcstalálkozón (Chicago, 2012. május 20–21.).

Az új típusú orosz hadviselés, a háborús küszöb alatti „trükkös” támadások (beszivárgó erők, zsoldosok alkalmazása stb.) nagy kihívások elé állítják a NATO-t. Bár Philip Breedlove tábornok, európai főparancsnok augusztusban már nyilatkozott arról, hogy a tagországok területére felségjelzés nélkül behatoló erők (sajtónevükön: „little green men”) tevékenysége ugyanúgy a szövetség 5. cikkének hatálya alá

32 Sławomir Sierakowski: NATO's Second-Class Members. The New York Times, http://www.nytimes.com/2014/08/23/opinion/slawomir-sierakowski-natos-second-class-members.html?partner=rss&emc=rss&_r=1 (2014. augusztus 28.)

33 Ian Davis, Nigel Chamberlain: An Evaluation of the Wales Summit: NATO builds coalitions for conflict on multiple fronts. NATO Watch Briefing Paper, No. 54. 10 September 2014. http://www.natowatch.org/sites/default/files/briefing_paper_no.54_-_the_wales_summit_final.pdf (2014. október 22.)

tartozik, mint a hagyományos támadás,³⁴ nehéz megítélni, hogy a beszivárgás mikor éri el a NATO-erők bevetéséhez szükséges küszöbértéket.

Hasonló a helyzet a kiberfenyegetésekkel is. Hiába döntött a NATO most arról, hogy egy ország ellen indított kibertámadást (ilyen eset 2007-ben történt Észtország ellen, 2008-ban Georgia [Grúzia] ellen) az 5. cikk hatálya alá tartozónak tekint, kétséges, hogy pontosan meg lehet-e állapítani, hogy ki és honnan támadott. Egy téves reakció pedig beláthatatlan politikai, diplomáciai és katonai következményekkel járhat. Nem beszélve arról, hogy az 5. cikk³⁵ aktivizálásához teljes konszenzusra van szükség, vagyis valamennyi országnak egyformán kell megítélnie a helyzetet. Talán nem véletlen, hogy a NATO 65 éves, viharos történetében erre csak egyszer, a 9/11 után került sor. Mindenesetre dicséretes, hogy a walesi csúcson legalább meg akarták teremteni az ilyen helyzetekre vonatkozó döntési feltételeket.

A NATO elrettentő erejét, biztonságát fokozó intézkedésekhez azonnali készenlétű erők kellene, mert máskülönben a szövetség nem tudja időben megtenni a szükséges intézkedéseket. A készenlét (readiness) és az új biztonságot (reassurance) nyújtó lehetőségek tehát szoros kapcsolatban vannak egymással. Nem véletlen, hogy a 2014 márciusától meghozott intézkedések végrehajtásának többségét az Egyesült Államok vállalta magára, hiszen a NATO-nak csak minimális azonnali készenlétű ereje van: az AWACS-gépeket március 10-én irányította légi ellenőrzésre a lengyel és román légtérbe, az állandó tengeri haderő pedig március 12-én kapott feladatot a Fekete-tenger és a Földközi-tenger keleti vizei biztonságának megerősítésére. Az azonnali intézkedések többségét azonban az USA-nak kellett teljesíteni, amit szövetségi és bilaterális szinten oldott meg.³⁶ Az európai tagországok csak kisebb hozzájárulásokat tettek a NATO-nak a veszélyeztetett térségekben való megjelenéséhez (vadászgépek, hadihajók küldése; gyakorlatokon való részvétel). Az amerikaiak 600 tengerészgyalogost, továbbá repülőgépeket (6 darab F-15-ös vadászgépet a balti, 18 F-16-ost a lengyel légtérbe) és hadihajókat küldtek két héten belül a balti- és a fekete-tengeri jelenlét fokozására.

34 Will Stewart – Simon Tomlinson: They Burned Alive: Ukraine Accuses Rebels of Firing Rockets of Refugee Convoy as NATO Chief Warns of a Military Response if Putin Smuggles Troops into a Member Nation. Mail Online, <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2727685/NATO-respond-militarily-Russia-sends-troops-member-country.html>. (2014. augusztus 18.)

35 Az Észak-atlanti Szerződés 5. cikke kimondja: „A felek megegyeznek abban, hogy egyikük vagy többjük ellen, Európában vagy Észak-Amerikában intézett fegyveres támadást valamennyiük ellen irányuló támadásnak tekintenek; és ennél fogva megegyeznek abban, hogy ha ilyen támadás bekövetkezik, mindegyikük az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 51. cikke által jogos egyéni és kollektív védelem jogát gyakorolva, támogatni fogja az ekként megtámadott Felet vagy Feleket azzal, hogy egyénileg és a többi Féllel egyetértésben, azonnal megteszi azokat az intézkedéseket – ideértve a fegyveres erő alkalmazását is –, amelyeket a békének és biztonságának az észak-atlanti térségben való helyreállítása és fenntartása érdekében szükségesnek tart. Minden ilyen fegyveres támadást és az ennek következtében fogantatott minden intézkedést azonnal a Biztonsági Tanács tudomására kell hozni. Ezek az intézkedések véget érnek, ha a Biztonsági Tanács meghozta a nemzetközi béke és biztonság helyreállítására és fenntartására szükséges rendszabályokat.” Lásd: Demeter (szerk.): A változó NATO. 45–46. o.

36 Lásd a Fehér Ház hivatalos honlapját: Fact Sheet: European Reassurance Initiative and Other U.S. Efforts in Support of NATO Allies and Partners. The White House, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/06/03/fact-sheet-european-reassurance-initiative-and-other-us-efforts-support> (2014. június 3.)

Washington elfogadott egy, az európai részvételt megerősítő kezdeményezést (European Reassurance Initiative – ERI), amelynek keretében egymilliárd dollárt szánnak az NRF és VJTF megerősítésére (egy dandárharccsoport), állandó kiképzési jelenlétre (évente két zászlóalj), főleg a kelet-európai országok területén, továbbá a fekete-tengeri rotációs erők (Black Sea Rotational Force – BSRF) működtetésére, illetve Ukrajna, Grúzia és Moldova katonai felkészültségének javítására.

A transzatlanti partnerség megerősítése

A transzatlanti kapcsolatok megújítása (renewal) a NATO-csúcs eredeti céljai közé tartozott,³⁷ de mint ahogyan azt a kollektív védelem megerősítésénél láttuk, az ukrán válság még inkább hangsúlyozta az USA és az európai NATO-országok közötti együttműködés fontosságát és egymásra utaltságát. A témakör napirendre tűzését eredendően az amerikai kül- és biztonságpolitikai prioritás megváltozása, az ázsiai–csendes-óceáni „pivot” (legújabbán: „rebalancing”) igényelte, mert az európaiak úgy érezték, hogy Washington kevesebb figyelmet fordít Európára, mint kellene.

Kétségtelen, hogy az amerikaiak 2012 óta kivontak két dandárt Európából, megszüntettek egy hadtestparancsnokságot, csökkentették a repülőgépek számát. Egyedül a haditengerészeti jelenlétük növekedett, hiszen a ballisztikusrakéta-védelem keretében négy Aegis-típusú rombolót csoportosítanak át a Földközi-tengerre; az első már 2014. áprilisban megérkezett (USS Donald Cook romboló) a spanyol haditengerészeti bázisra. Jelenleg 67 000 amerikai katona állomásozik Európában, ebből 57 000 az európai, 10 000 pedig az afrikai parancsnokság alárendeltségébe tartozik. Az USA NATO-beli szerepe azonban nem azonos az Európában tartott katonáinak a számával; kezdeményezései, javaslatai befolyásolják a NATO tevékenységének valamennyi területét: a műveleteket, partnerséget, bővítést, válságkezelést, sőt, a 21. század új biztonsági fenyegetései elleni harcot is.

Ugyanakkor a szövetségnek is fontos tisztáznia, hogy az amerikai irányváltás milyen következményekkel járhat a szervezetre.³⁸ Az ukrán válság ezt a kérdést azonban háttérbe szorította, bár a walesi csúcson elfogadtak egy, a transzatlanti partnerséget megerősítő rövid deklarációt.³⁹ Az utóbbi hónapokban ugyanis világossá vált, hogy a NATO-nak a közeljövőben a kiszámíthatatlan orosz kül- és biztonságpolitika miatt Európára kell koncentrálnia, idejét és erejét a kollektív védelem erősítésére kell fordítania. Továbbra is megmaradnak azonban a hagyományos transzatlantizmus élő kérdései (ti. a műveletek és a NATO-bővítés folytatása, a közös tehermegosztás, a partneri kapcsolatok fejlesztése), amelyekben szintén meghatározó az amerikai vélemény. E kérdések többségében (orosz kapcsolatok, Afganisztán, partnerség) egyetértés van a szövetségesek között, de a tehermegosztás problémáját tekintve – a hosszú időtáv miatt – a csúcs után is megmaradtak a kérdőjelek.

37 Don Thieme: NATO Renewed. The RUSI Journal, No. 3. (2014). 40–45. o.

38 Karl-Heinz Kamp: NATO's 2014 Summit Agenda. NDC Research Paper, N.97 (Sept. 2013) <http://www.ndc.nato.int/research/series.php?icode=1> (2014. október 25.)

39 The Wales Declaration on the Transatlantic Bond, 5 September 2014. www.nato.int (2014. szeptember 7.)

Walesben egyetértés volt a tekintetben, hogy fenn kell tartani a „kooperatív és konstruktív kapcsolatokat” Oroszországgal,⁴⁰ azonban jelenleg ennek a feltételei nincsenek meg. Nem lehet továbbra is „stratégiai partnerségről” beszélni, amikor Moszkva semmibe veszi Ukrajna függetlenségét (bár azt maga is garantálta 1994-ben, a budapesti nyilatkozatban), a nemzetközi jogszabályokat, s szabálytalan háborút vív Kijevvel.

A korábbi konfliktusos területek (ballisztikusrakéta-védelem, a hagyományos erők csökkentéséről szóló tárgyalások [CFI] felújítása vagy a szovjet időkét idéző nagy „Zapad” [Nyugat] fedőnevű gyakorlatok rendezése) megtárgyalása hátrébb szorult a NATO prioritási listáján. Igaz, az utóbbi időben az amerikai oldalon is felerősödtek a kritikák,⁴¹ melyek szerint az ukrán válságot a nyugati közösség (NATO, EU) idézte elő, hiszen semmibe vette az Ukrajna euroatlanti integrációja elleni határozott orosz tiltakozásokat. Ahhoz azonban valószínűleg több idő, illetve az ukrán válság megnyugtató befejezése kell, hogy újra megkezdődhessen a NATO–orosz kapcsolatok újjáépítése, illetve egy nyugati orientációjú ukrajnai fejlődés kibontakozása.

Teljes nézetazonosságot mutattak az amerikai és az európai tagországok Afganisztánnal kapcsolatban.⁴² Eszerint a szövetség tovább folytatja az afgán biztonsági erők mentorálását, kiképzését és támogatását. A szövetség kinyilvánította azt is, hogy pénzügyileg is segíti az afgán nemzeti biztonsági erők egy évtizedre tervezett átalakítását, amihez a tagországok 2017-ig szóló pénzügyi felajánlásokat tettek. A NATO készen áll arra is, hogy a Lisszabonban aláírt megerősített együttműködés részeként tovább folytassa a partnerséget a közép-ázsiai országgal. Az ismét káoszba fordult Irak, az előretörő terrorista szervezet, az Iszlám Állam példája azonban kérdőjeleket vet fel az atlanti szövetség rövid távú afganisztáni elkötelezettségét tekintve. Barack Obama elnök két év után szeretné kivonni az amerikai erőket a Hindukus országából, hogy második elnöki ciklusának végére teljesüljön politikai ígérete: a két háború befejezése. Miután azonban USA az iraki „modell” segítségével próbálta pacifikálni és újjáépíteni a közép-ázsiai országot – amely most Irakban sem működik –, kétségek merülnek fel az amerikai erőknek az Afganisztánból tervezett végleges kivonási időpontja helyességét illetően.

A csúcstalálkozón konszenzus alakult ki a partnerség kérdéseiben. Korábban több ország szorgalmazta a bővítést, hivatkozással Hillary Clintonnak a chicagói ülés után elhíresült nyilatkozatára, amely szerint még egy csúcs nem múlhat el bővítési meghívás nélkül. Az ukrán válság után azonban a bővítés ügye lekerült a napirendről, viszont a határozatok a meglévő partnerségi kapcsolatok továbbfejlesztéséről

40 „Wales Summit Declaration...”. 16–23. paragrafus.

41 Nathan Gardels: Russia Has Already Invaded Ukraine: Strobe Talbott. Huffpost World Post, http://www.huffingtonpost.com/nathan-gardels/strobe-talbott-russia-ukraine_b_5688516.html, 2014. augusztus 8.; John J. Mearsheimer: Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault? Foreign Affairs, <http://www.foreignaffairs.com/articles/141769/john-j-mearsheimer/why-the-ukraine-crisis-is-the-west-fault>. (2014. augusztus 23.)

42 Wales Summit Declaration on Afghanistan. North Atlantic Treaty Organization, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_112517.htm (2014. szeptember 4.)

szólnak. Ukrajnát a NATO minden eszközzel támogatja a megkülönböztetett partnerség keretében,⁴³ új programokat (vezetés, logisztika, szabványosítás, kibervédelem, stratégiai kommunikáció, humán menedzsment, egészségügyi rehabilitáció) indít, de fegyvert nem szállít Kijevnek. Ezen kívül egyes tagországok kétoldalú alapon is támogatják az orosz agresszió ellen küzdő országot.⁴⁴ Georgiával folytatódik az együttműködés, de a kaukázusi ország – az ukrán esetből tanulva – nem kapott meghívót a tagsági akciótervhez (MAP) való csatlakozásra. Macedónia (FYROM) „bennragadt” a görögökkel vívott névvitában, Bosznia-Hercegovina politikailag gyengén teljesít. Egyedül Montenegró esetében látta úgy a szövetség, hogy 2015 végén előreléphet a tagsági úton.

A globális partnerség programjának folytatását nemcsak az ISAF-formátumban való tanácskozással demonstrálta a NATO, hanem új partnerségi programokba is fogott. Nem történt előrelépés viszont a felemelkedő ázsiai nagyhatalmakkal (Kína, India) való kapcsolatépítésben, pedig ez már 2010 óta partnerségi prioritás az atlanti szervezet számára.

A transzatlanti kapcsolatok igazi, mély problémáira (stratégiai munkamegosztás, egyenlő teherviselés, az amerikaiak számára fontos napirendekre való szövetségi „rámozdulás”) azonban a csúcs sem találta meg az igazi válaszokat. A találkozáson e témában kiadott rövid (kilencpontos) nyilatkozat rögzítette a transzatlanti kapcsolatok erősítésének legfontosabb elveit és a csúcson elért eredményeit (az ukrán válság kezelése, a védelmi költségvetés tízéves távon belüli emelése, a kollektív védelem megerősítése). Az európai országok meglepedéssel nyugtázták, hogy az Egyesült Államok gyorsan és hatásosan lépett az ukrán válság kezdetén, nagy szerepe volt abban, hogy bár a „napok, hetek teltek” (Donald Tusk), végül is megszülettek a magukat veszélyeztetve érző országokat megnyugtató intézkedések, rendszabályok.

Az USA-nak sikerült elérnie, hogy a krízis során megmaradt a szövetségbe vetett bizalom, s talán a kohézió is erősödött. Erre a NATO-nak is nagy szüksége van. A transzatlanti világ mindkét oldalán elhangzanak ugyanis olyan vélemények, amelyek relativizálni akarják a szövetséget, úgy akarnak tekinteni a Washington és a nyugat-európai szövetségesek közötti biztonságpolitikai kapcsolatokra, mint egy átfogó USA–EU stratégiai viszonyra, amely jóval tágabb és fontosabb, mint csak a kemény erőt (katonai eszközöket) felvonultatni képes NATO. Az ukrán válság kapcsán is látható, hogy a Brüsszel és Washington közötti egyeztetések nemcsak taktikai célokat szolgálnak (milyen gazdasági szankciókat vessenek be Oroszország ellen), hanem hosszú távú stratégiai partnerség (transzatlanti kereskedelmi és beruházási szerződés [TTIP], gázunió terve stb.) építését is jelentik. A Krím bekebelezése, Kelet-Ukrajna meghódítási kísérlete azonban megkívánja a katonai elrettentést is, hiszen csak katonai erővel lehet megálljt parancsolni a múlt századi annexiós módszereket alkalmazó Moszkvának.

43 Joint Statement of the NATO–Ukraine Commission. North Atlantic Treaty Organization, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_112695.htm. (2014. szeptember 4.)

44 Magyarország 100 000 ezer dollárt ajánlott fel az ukrán hadsereg kibervédelmének fejlesztésére, 10 sebesült ukrán katonának honvédkórházi ellátást nyújt, segíti az ukrán aknaszedő katonák kiképzését, továbbá összekötő tiszteket küld a kijevi NATO összekötő irodába.

Az orosz fenyegetések elleni elrettentő képesség létrehozása visszavezet a múltba, hiszen a biztonságot megerősítő akcióterv eszköztára erősen hasonlít a hidegháborúban követett eljárásrendhez. Bizonyosnak látszik, hogy a NATO hitelességét biztosító új elrettentési képesség kiépítése többletforrásokat igényel, hiszen a jelentős nagyságú, azonnal bevethető, modern haderő-csoportosítások állandó készenlétben tartása komoly – politikailag kevésbé látható – költségvetési ráfordításokat igényel.

A NATO hitelessége a jövőben nem a műveletekben alkalmazható expedíciós képességekben, hanem az országok szuverenitását védő erők felkészültségében, szükség szerinti gyors bevetésében lesz mérhető. Ne áltassuk magunkat: ez többé fog kerülni, mint ahogy sokba került a hidegháború időszakában is. A szövetség alapvető képességeinek fenntartása érdekében törekedhetünk a védelmi kiadások stratégiaiilag hasznosabb, koordináltabb felhasználására – mint ahogyan Chuck Hagel amerikai védelmi miniszter javasolta ezt a 2014-es müncheni biztonságpolitikai konferencián⁴⁵ –, de a tagországoknak az új helyzetben megnövekszik a nemzeti felelősségük is. Ez a szemléletváltozás azonban javára válhat a NATO-nak, hiszen megerősítené a washingtoni szerződés közös védelmi képességének „külön-külön és együttesen, önségély és kölcsönös segítség” útján történő fenntartását és fejlesztését.⁴⁶

Következtetések

Nagy várakozás előzte meg a walesi csúcst, hiszen a szövetség vezetői „fordulatot”, „áttörést”, a „játékszabályok megváltozását” várták tőle.⁴⁷ Hasonlóképpen változást szorgalmaztak a szakértők is, s erről számos írás jelent meg a nemzetközi szakirodalomban.⁴⁸ Ez nem új jelenség a szövetség életében, hiszen éppen az elmúlt 65 év története mutatja, hogy a nemzetközi körülmények változása miatt a NATO-nak 5–10 évenként mindig meg kellett újulnia. Úgy tűnik, az ukrán válság „beírja” magát a szövetség sorsfordító eseményei közé, a NATO életére gyakorolt hatása visszafordíthatatlan lesz.

Wales a NATO történetében szimbolikus kifejeződése lesz a hidegháború felé történő visszatérésnek. Bár a 27. NATO-csúcson számos pozitív döntés született, megváltozott a szövetség stratégiai felfogása, felértékelődött a kollektív védelem

45 Marcus Weisgerder: Hagel Calls on NATO Allies to Strategically Invest Defence Funding. Defence News, <http://www.defensenews.com/article/20140201/DEFREG01/302010024/Hagel-Calls-NATO-Allies-Strategically-Invest-Defense-Funding>. (2014. február 1.)

46 Észak-atlanti Szerződés, 3. cikk: „A jelen Szerződésben kitűzött célok hathatósabb elérése érdekében a Felek külön-külön és együttesen, folyamatos és hathatós önségély és kölcsönös segítség útján, fenntartják és kifejlesztik egyéni és kollektív védelmi képességüket fegyveres támadással szemben”. (Demeter [szerk.]): A változó NATO. 45. o.

47 Anders Fogh Rasmussen: A Strong NATO in a Changed World. North Atlantic Treaty Organization, 2014. március 21. http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_108215.htm?selectedLocale=en. (2014. július 24.)

48 Lásd például: Thieme: i. m.; Michael G. Roskin: The New Cold War. Parameters, Vol. 44. No. 1. (2014.); Collective Defence and Common Security. Twin Pillars of the Atlantic Alliance. North Atlantic Treaty Organization, 2014. június, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2014_06/20140606_140602-peg-collective_defence.pdf. (2014. október 6.)

fontossága. A készenlélet és elrettentést hitelesítő erőforrásokról szóló döntések azonban önkéntes vállalással „szelídültek”, a kívánatosnál hosszabb időtávban kínálnak eredményeket. Wales e területen csak félfordulatot hozott: az, hogy a védelmi költségvetés tíz éven belül közelítse/érje el a GDP 2 százalékát, csak a 2002-es prágai csúcs döntése repetíciójának tekinthető. Az oroszok ellenében meghozott katonai intézkedések sokkal inkább a védelmet kérő szövetségesek (Lengyelország, a balti államok, Románia) megnyugtatót, mint egy Oroszországgal szembeni valós katonai ellensúlynak a NATO keleti határán történő létrehozását szolgálták.

A potenciális katonai konfrontáció veszélye elvette a szövetségesek bővítési kedvét is: nem született döntés új tagjelölt meghívásáról. A kollektív védelemhez szükséges elrettentő képességek kiépítése, illetve a demonstratív intézkedések és rendszabályok bevezetése (rendszeres gyakorlatok, rotációs csapat-megerősítések, a NATO-zászló szimbolikus kitűzése a „frontországokban”) továbbra is a haderőfejlesztések lassú ütemét mutatja, még ha több ország is tett azonnali védelmi költségvetés emelését ígérő nyilatkozatot. Azt is számításba kell venni, hogy a döntések ellenére sem várhatók gyors változások, ugyanis minden átalakuláshoz időre, tartós elköteleződésre és erőforrásokra van szükség. A NATO malmi lassan őrölnek. Wales a szövetség újabb átalakulásának csak a kezdetét jelenti.

Bár a walesi csúcstalálkozón nem történt teljes fordulat, de megkezdődött a NATO-nak az új körülményekhez való igazítása. Az ukrán válság fényében bizonyos, hogy szükség lesz az „egységes, szabad, békés és közös értékeken alapuló Európáról” alkotott vízió újragondolására,⁴⁹ az Oroszországgal kapcsolatos stratégiai partnerségi ideák felülvizsgálatára és a 2010. évi stratégiai koncepció megújítására. A műveleti képességfejlesztés mellett előtérbe kerül a kollektív védelem megvalósításához szükséges háborús elrettentő képességek kiépítése is.

A NATO átalakítása tovább folytatódik, ami nagymértékben függ az ukrán válság megoldásától, az orosz kül- és biztonságpolitika jövőbeni formálódásától, a közel-keleti konfliktusok megoldására tett lépések eredményeitől. A legközelebbi, Varsóban tartandó 2016. évi csúcstalálkozónak lesz a feladata a teljes fordulat elérése: az új biztonsági környezetnek megfelelő, új NATO építése. De ezt a feladatot már az új főtitkárnak, a norvég Jens Stoltenbergnek kell levezényelni.

49 Aktív szerepvállalás, modern védelem. Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének stratégiai koncepciója tagállamainak védelméről és biztonságáról”. Biztonságpolitika.hu, http://www.biztonsagpolitika.hu/documents/1291766875_NATO_Strat_Koncepcio_2010_hun_BSZK.pdf, 2010. november 19. 27–33. o. (2014. szeptember 15.)