



ZMNE STRATÉGIAI VÉDELMI KUTATÓINTÉZET

ELEMZÉSEK – 2008/3

1241 Budapest Pf. 181 Tel: 432-90-92 Fax: 432-90-58

A NATO bukaresti csúcstalálkozója

Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete az utóbbi több mint másfél évtizedben csaknem két-évenkénti rendszerességgel tart csúcstalálkozókat. A hidegháború utáni nyolcadik ilyen csúcstalálkozót – a 2006. novemberi rigai találkozót követően – Bukarestben tartja a szövetség 2008. április 2–4. között. Elemzésünk a bukaresti csúcstalálkozó magyar szempontból legfontosabb napirendi pontjait foglalja össze.

A bukaresti helyszín nyilvánvalóan tudatos politikai, geopolitikai üzenetet hordoz. A rigai csúcstalálkozó egyértelmű feladatot határozott meg a bukaresti csúcs számára – dönteni kell a NATO további bővítésének kérdésében. A **bővítési döntést** azonban a tagállamok többsége szélesebb kontextusban értelmezi, azaz nemcsak arról kell dönteni, mi legyen a három hivatalos tagjelölt (Albánia, Horvátország és Macedónia), illetve az esetleg kimaradó(k) sorsa, hanem arról is, legyen-e előrelépés a tagság gondolatával kacérkodó partner országok státusában. Ez utóbbival kapcsolatban a döntő kérdés az, kapjon-e MAP-tagságot¹ Grúzia és Ukrajna, illetve emelkedjen-e a MAP-tagságot megelőző intenzív párbeszéd (ID) szintjére a szövetség kapcsolata Partnerség a békéért (PfP) programba Rigában meghívottakkal, azaz Bosznia és Hercegovinával, Montenegróval, illetve Szerbiával.

Bár Magyarország egyértelműen a hármaskénti bővítésben érdekelt, ennek megvalósulása meglehetősen bizonytalan. Macedónia esélyeit a macedón–görög névvita, Albániáét pedig az ország gyenge teljesítménye csökkenti jelentősen. Ha Macedónia kapcsán Görögország élne vétőjogával, a volt jugoszláv tagköztársaság – belpolitikai válságával és jelentős albán kisebbségével – csak tovább fokozná a régió belüli bizonytalanságot. Számos elemző szerint ezen az sem segítene, ha a csúcson Albániát is felvennék a tagok közé, sőt sokak szerint egy ilyen aktus könnyen ellentétes hatással járna. Magyar szempontból tehát a bővítés kapcsán a bukaresti csúcshoz fűződő legfontosabb és legközvetlenebb érdek Horvátország meghívása a csatlakozási tárgyalások megkezdésére. Amennyiben erre sor kerül, a bukaresti csúcs magyar szempontból már sikeresnek lesz mondható.

Érzékeny kérdés az **ukrán és a grúz Tagsági Akcióterv (MAP) ügye** is. Német részről határozottan – de kisebb mértékben francia, belga, görög, norvég és holland részről is – ellenzik az ukrán és a grúz kérés teljesítését. Az ellenzők érvelése szerint az új orosz vezetés együttműködési hajlandóságát utasítaná vissza, illetve az amúgy sem túl szívélyes NATO–orosz viszonyt rontaná tovább a szövetség a MAP-meghívókkal. A német stratégiával szöges ellentétben álló amerikai felfogás szerint ugyanakkor az ukrán és a grúz MAP-tagság jelezhetné a Nyugat és Oroszország kapcsolatainak modern – a korábbi blokkszemléletű és érdekszférák szerint funkcionáló együttműködést meghaladó – alapokra helyezésének kezdetét. A balti államok, Lengyelország, Szlovákia, Csehország és Kanada egyértelműen támogatja az ukrán MAP-meghívást Bukarestben. A stratégiai megfontolásoknál jóval nagyobb problémának tűnik Kijevnek az elmúlt években a NATO–ukrán együttműködés keretében nyújtott gyenge teljesítménye, valamint az, hogy maga az ukrán társadalom ellenzi a legjobban az ország NATO-hoz való közeledését. A közvélemény-kutatások szerint a csatlakozás korábban mért több mint 50%-os támogatottsága 2007–2008 fordulójára 32%-ra csökkent, sőt, a megkérdezettek 52%-a agresszív katonai tömbnek tekinti a NATO-t. A korábbi MAP-tagok között egyetlen országban sem volt tapasztalható ilyen magas arányú elutasítás. Grúzia esetében a tavaly őszi belpolitikai események (rendkívüli állapot, a sajtószabadság korlátozása), továbbá a Koszovó függetlenségének elismerését követő feszültségkeltő politika a szakadár területek (Dél-Ossetia, Abházia) vezetői részéről jelentősen csökkentették a bukaresti MAP-meghívás esélyét, illetve megkérdőjelezték a MAP-meghívás célszerűségét. Bár a csúcson történhetnek meglepetések, valószínűnek látszik, hogy az erős orosz ellenkezés és az említett problémák miatt végül a szövetségesegek egyelőre nem tudnak egyezségekre jutni. A MAP-meghívás elmaradása esetén is fontos lenne azonban egy olyan üzenet megfogalmazása, amely az ukrán felet teljesítményének fokozására szólítja fel, illetve határozott célokhoz és céldátumokhoz kötött útiitert tartalmaz, 2009-es MAP-perspektívával.

¹ A Tagsági Akciótervet (MAP) a NATO 1999-ben hozta létre, ellensúlyozva Románia és Szlovénia kimaradását az akkori bővítési körből. Lényege az, hogy a szövetség intenzívebbé teszi kapcsolatait olyan országokkal, amelyeknek stratégiai célja a NATO-tagság. A MAP-részvétel nem biztosíték a későbbi taggá válásra, és akár egy évtizedig is eltarthat, mint ahogy az a mostani MAP-országok esetében is történt.

A rigai NATO-csúcstalálkozó döntött Bosznia és Hercegovina, illetve Montenegró és Szerbia felvételéről a Partnerség a Békéért (PfP) programba. A PfP által kínált lehetőségek kihasználásában azonban csak Bosznia és Hercegovina, illetve Montenegró lépett előre és teremtette meg a PfP-együttműködésbe való érdemi bekapcsolódás jogi-szervezeti feltételeit. A NATO–szerb együttműködésben nincs érdemi előrelépés. Bosznia és Hercegovina, illetve Montenegró célként jelölte meg a NATO-tagság elérését is, és a szövetség elfogadta Szarajevó és Podgorica kérelmét a strukturáltabb és átfogóbb együttműködést lehetővé tevő Egyéni Partnerségi Akcióterv (IPAP) benyújtására, melynek első változatát mindkét ország már át is adta a NATO illetékeseinek. A két ország Bukarestben további bátorító üzenetet vár a NATO-csúcstalálkozótól, és a Tagsági Akcióterv (MAP) előszobájának tekintett Intenzív Párbeszéd (ID) megkezdését szeretné elérni. S bár egyes vélemények (például Nagy-Britannia) szerint egy ilyen döntés csak erősítené Szerbia leszakadását, Szarajevó és Podgorica kérdésnek teljesítésében alighanem konszenzus alakul majd ki a csúcson.

Magyarország a Nyugat-Balkán minél gyorsabb euroatlanti integrációjában érdekelt, így hazánk számára a három ország közös gyors előrelépése lenne az optimális. Mivel azonban erre Szerbia elutasító magatartása miatt ma nincs lehetőség, Budapestnek el kell fogadnia a csoport megbontását azzal, hogy a szövetség Belgrád számára továbbra is nyitva tartja a lehetőséget. Az ID érdemibb politikai együttműködésre és párbeszédre adna lehetőséget a nyugat-balkáni országokkal, és közelebb hozná őket a MAP-tagsághoz, s ezzel együtt a tagsági perspektívához. Mindez a magyar álláspont szerint Szerbiának is kellő ösztönzést nyújtana.

A csúcstalálkozó napirendjén szereplő kérdések közül szintén nagy jelentőséggel bír az **afganisztáni** és a **koszovói** NATO-művelet.

Afganisztánban az elmúlt években tapasztalt előrelépések mellett a fejlődést továbbra is hátráltatja az afgán kormányzat gyenge teljesítménye és a nemzetközi közösség megfelelő mértékű elkötelezettségének hiánya. A csúcstalálkozó várhatóan nem tudja megoldani a szövetség afganisztáni szerepvállalásának egyik alapvető problémáját, a deklarált politikai ambíciószint és a tényleges katonai áldozatvállalás közötti ellentmondást. Bukarestben további nyomásgyakorlás várható a hiányzó képességek, valamint katonai kiképző csoportok és rendőrkiképzők felajánlása érdekében. Franciaország várhatóan plusz 1000 fő katonát fog felajánlani a csúcson, és – mint leendő EU-elnök – az Európai Uniót is megkísérli jobban bevonni az afganisztáni kérdés megoldásába. Felajánlás várható továbbá a lengyelektől (400 fő), a csehektől, a dánoktól, a MAP-tagságra pályázó grúzoktól (200-200 fő), valamint a szlovákoktól (50 fő).

A jelenlegi magyar szerepvállalás Afganisztánban hazánk nagyságával arányos. Magyarország összesen kb. 220 fővel van jelen Afganisztánban. Szerepvállalásunk legfőbb eleme egy Tartományi Újjáépítési Csoport (PRT) vezetése Pol-e Khomriban, az északi Baglán tartományban. Emellett hazánk új vállalásokat is tervez, amelyekkel 2009 első feléig mintegy 35%-kal növeli hozzájárulását a közös NATO-erőfeszítéshez. A bagláni PRT vezetését egy évvel – 2009 szeptemberéig – meghosszabbítja, és erősítve a tartományi újjáépítési csoport civil komponensét, fejlesztési tanácsadót delegál a PRT-be. 2008 októberétől magyar katonák veszik át a kabuli reptér működtetését, s az év végéig egy különleges műveleti csoport kiküldését is tervezi. Emellett tárgyalásokat folytat Németországgal az afgán nemzeti hadsereg egyik, várhatóan 2009-ben északra (a magyar PRT közelébe) települő egységének napi működésében részt vevő ún. különleges műveleti és tanácsadói, kiképzést segítő csoport (OMLT) telepítéséről. 2009-től napirenden van egy további OMLT felállítása a déli régióban, Hollandiával együttműködve. Magyarország évente 500 millió forint értékben valósít meg civil fejlesztési programokat, melyekben a nem kormányzati szervezeteken kívül több minisztérium is részt vesz. Emellett a magyar katonai komponens évi 125 millió forint értékben CIMIC-projektet is végrehajt. Végül az EUPOL keretében és bilaterális alapon is hozzájárulunk az afgán rendőrök képzéséhez. A felajánlásokkal kapcsolatban azonban valamennyi NATO-tagországnak, így Magyarországnak is számolnia kell azzal, hogy a meghatározó NATO-tagállamok szemében egyre inkább csak a dél-afganisztáni szerepvállalás számít, így előfordulhat, hogy az ország hiába telepít például kiképzőket Észak-Afganisztánba, a vállalt anyagi és politikai kockázatok nem lesznek arányban az elérhető politikai haszonnal. Számos más, hozzánk hasonló méretű tagállam felismerte ezt, és már megjelent Dél-Afganisztánban.

Az Afganisztánnal kapcsolatos politikai egység megerősítése és a közvélemény megnyerése céljából Bukarestben az állam- és kormányfők a tervek szerint elfogadnak majd egy belső, stratégiai szintű politikai-katonai dokumentumot, illetve egy a közvéleménynek szóló nyilatkozatot. A belső stratégia a műveleti hatékonyság növelése és a politikai elkötelezettség megerősítése mellett konkrét közeptávú – kb. 2012-ig szóló – célokat is meghatároz a szövetség számára.

A koszovói függetlenség kikiáltása érezhetően megosztja a szervezetet. Nyíltabban Románia és Spanyolország fogalmazta meg fenntartásait, de szlovák és görög részről is érezhetőek az aggályok. A török–ciprusi problémakör miatt a NATO-EU kapcsolatrendszer is jelentős problémákkal küszködik, ami alapvető gondokat okoz(hat) a két szervezet Koszovóval kapcsolatos politikai együttműködését illetően is. A függetlenség deklarálását követően a KFOR a vártnál jóval kevésbé intenzív, de nem lebecsülendő biztonsági kihívásokkal találkozott mindkét oldalról. A NATO abból indult ki, hogy az elsődleges válságkezelő szerep Koszovóban a függetlenség után az UNMIK-ra, az UNMIK-rendőrségre és a Koszovói Rendőri Szolgálatra (KPS) hárul majd, s a KFOR ezek tevékenységét támogatva járul hozzá az erőszak kitörésének, illetve eszkalálódásának megakadályozásához. A NATO konkrét feladatai között a Koszovói Védelmi Hadtest (KPC) felszámolása, majd a korlátozott fegyverzettel rendelkező koszovói biztonsági erő és az azt felügyelő polgári struktúra (védelmi minisztérium) kialakítása szerepel. A szövetségnek március 14-től kezdődően egy 120 napos átmeneti periódus áll rendelkezésére az említett feladatokra való felkészülésre. A márciusi közepezi incidensek ugyanakkor rámutattak arra, hogy Koszovóban továbbra is gyakorlatilag a KFOR az egyetlen fellépésre kész és képes erő. Az észak-koszovói szerb elszakadási törekvések kezelése várhatóan egyre nagyobb gondot okoz majd a szövetségnek. Ráadásul a NATO-n belül nincs egyetértés arról, hogy a 1244-es BT-határozat mandátumot biztosít-e a KFOR fellépésére, vagy a priština-i kormány fennhatóságának érvényesítésére az ország egész területén. Biztató ugyanakkor, hogy a NATO békefenntartó műveletének a jelenlegi keretek között történő folytatását – szemben az EULEX misszió megkezdésével – eddig sem Belgrád, sem a koszovói szerbek nem kérdőjelezték meg. A KFOR keretei között jelenleg összesen mintegy 470 magyar katona szolgál, s az elképzelések szerint 2008 augusztusától a magyarok átveszik a peci többnemzetiségű zászlóalj vezetését.

A NATO és az Európai Unió közötti politikai szintű kooperáció, illetve a valódi **stratégiai partnerség kialakítása** már évek óta komoly nehézségekbe ütközik. Történetileg egyfelől a NATO-n belüli amerikai dominancia és az ezt korábban lassítani szándékozó európai országok (Franciaország, Belgium) közti különbségek, másfelől a ciprusi görög–török problémakör vezetett a két szervezet közötti együttműködés visszaeséséhez. A 2003-ban elfogadott ún. Berlin Plusz megállapodás,² amely egy sor a NATO és az EU közötti viszonyrendszer rendezését célzó megegyezésből áll, mára már elévült. Törökország alapvető problémája, hogy az EU biztonság- és védelempolitikájába jelentős műveleti hozzájárulásai ellenére szinte semmi beleszólási lehetősége nincs, továbbá az, hogy a szintén nem EU-tag Norvégiával ellentétben Ciprus és Málta megvétózta a törökök tagságát az Európai Védelmi Ügynökségben (EDA). A műveletek helyszínén viszonylag jól működik a gyakorlati együttműködés (például Bosznia és Hercegovinában, Koszovóban és Szudánban), de a koordinációba egyre sürgetőbb lenne a politikai szint bekapcsolódása is. Az afganisztáni helyzet nehézségei – valamint a Koszovóban várható problémák – nyomán az elmúlt fél évben egyre több jel mutat arra, hogy a NATO–EU együttműködés erősítésének szükségességét Washington is felismerte. Korábban amerikai részről nem támogatták az EU önálló katonai képességeinek kialakítását, tartva az EU megerősödésétől és NATO-val történő átfedésektől. Iraki és afganisztáni műveleti leterheltsége miatt azonban az Egyesült Államok egyre jobban rászorul partnerei segítségére, katonai csapatok és képességek (pl. légi szállító eszközök) felajánlására. Washingtonban körvonalazódik az a nézet, hogy az EU biztonság- és védelempolitikájának megerősödése az európai partnerektől érdemibb politikai és katonai szerepvállalást váró Egyesült Államoknak is érdekében áll. Nicolas Sarkozy francia elnök a 2008 második félévében esedékes francia EU-elnökség alatt több kezdeményezést tesz majd az EU biztonság- és védelempolitikájának erősítésére. Ankara és az EU kapcsolatainak rendezetlensége miatt azonban Bukarestben nem várható a török sértettségéből fakadó patthelyzet feloldása, a stratégiai szintű NATO–EU együttműködés beindítása. Magyarországnak egyértelműen az az érdeke, hogy a két szervezet között széleskörű együttműködés alakuljon ki Koszovóban és Afganisztánban, valamint a NATO és az EU katonai képességfejlesztési törekvéseinek harmonizálása terén.

A NATO–orosz kapcsolatrendszer a huszonhetes körű együttműködést létrehozó NATO–Oroszország Tanács (NRC) fennállásának legfeszültebb időszakát éli át. Az Európai Hagyományos Fegyveres Erőkről szóló Szerződés (CFE) körül kialakult helyzet, az amerikai rakétavédelmi tervek és Koszo-

² A Berlin Plusz néven ismert megállapodás-csomag a NATO és az EU együttműködésének formális kereteit határozza meg az EU által vezetett olyan katonai műveletek esetén, amelyekhez az unió a NATO eszközeit és képességeit veszik igénybe. Jelenleg egy ilyen művelet működik, az EU által a NATO-tól 2004-ben átvett bosznia-hercegovinai Althea-művelet. A Berlin Plusz hatálya alá eső műveletekkel kapcsolatos NATO–EU ülésen Ciprus nem vesz részt. Törökország ragaszkodik ahhoz, hogy a NATO–EU együttműködés a Berlin Plusz keretein belül maradjon, kizárva így Ciprust az egyeztetésekből, ez azonban a többi művelet kapcsán az EU-tagállamok számára nem elfogadható eljárás.

vó mellett a NATO keleti bővítése (különös tekintettel Ukrajna és Grúzia lehetséges MAP-státuszára) és az Egyesült Államok katonai infrastruktúrájának kelet-európai kiterjesztése is terheli a viszonyt. Mivel a NATO–oroszl kapcsolatok romlását a magabiztosabbá váló orosz külpolitika és Moszkva ambíciói miatt feszültebbé váló amerikai–oroszl viszony összefüggésében kell értelmezni, a jövőbeni fejlődési lehetőségeket is a Washington és Moszkva közötti stratégiai alkuk határozzák meg. Látni kell azonban azt is, hogy az egyes NATO-tagállamok Oroszországgal kapcsolatos álláspontját a Moszkvával fenntartott kétoldalú kapcsolatuk határozza meg. A „megengedőbb” országcsoporth tagjai a szövetségi viták során a pragmatikus, az Oroszországgal kialakított gazdasági érdekekre fókuszáló kétoldalú kapcsolataikat helyezik előtérbe, míg a „konfrontatívabb” tagállamok fellépését a meglévő politikai, gazdasági vagy stratégiai (történelmi) nézeteltérés motiválja. Német, francia, olasz, görög és spanyol részről rendre ellenzik a szövetség határozottabb válaszlépéseit követelő balti államok, Lengyelország, Csehország, Kanada és Egyesült Államok javaslatát. A bukaresti csúcstalálkozó döntései (különösen az ukrán és grúz MAP-tagságról hozandók) alighanem döntő befolyást gyakorolnak majd az NRC-csúcs hangulatára (a csúcsra egyébként Putyin elnök is elfogadta a szövetség meghívását), illetve a NATO–oroszl kapcsolat további alakulására.

Az Egyesült Államok eredeti tervei szerint Bukarestben a NATO-nak döntenie kellene az **amerikai rakétavédelmi rendszer európai elemei** és az azt kiegészítő NATO-rendszer összekapcsolásáról. Mivel azonban e cél a jelenlegi körülmények között (oroszl elutasítás, európai kivárás) egyelőre nem reális, Washington valószínűleg arra törekszik majd, hogy tagországok Bukarestben ismerjék el a ballisztikus rakéták növekvő fenyegetését, támogassák a rakétavédelmet, mint a ballisztikus rakéták elleni védekezés egyik elemét, üdvözölkék, hogy a javasolt amerikai rendszer a szövetségesek többségének jelentős védelmet nyújtana, valamint a 2009-es csúcstalálkozóra dolgozzanak ki opciókat a továbblépésre.