ZMNE STRATÉGIAI VÉDELMI KUTATÓKÖZPONT
ELEMZÉSEK – 2006/6
1241 Budapest Pf: 181 Tel: 432-90-92 Fax: 432-90-58

NATO-csúcstalálkozók Washingtontól Rigáig

Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete az utóbbi több mint másfél évtizedben csaknem kétévenkénti rendszerességgel tart csúcstalálkozókat. Mivel e találkozókon az egyes tagállamok állam- és kormányfői is jelen vannak, és közvetlenül vesznek részt a döntések kialakításában, ez felértékeli e rendezvények jelentőségét és politikai üzeneteit. A hidegháború utáni hetedik ilyen csúcstalálkozót – a 2004. júniusi isztambuli találkozót követően – Rigában tartotta a Szövetség 2006. november 28-29-én. Elemzésünk – amelyben röviden visszatekintünk az első bővítési kör óta megtartott csúcstalálkozók legfontosabb döntéseire is – a rigai csúcstalálkozó legjelentősebb mozzanatait foglalja össze.

A washingtoni csúcs (1999)

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

Az *új stratégiai koncepció* a Szövetség alapfeladatait a következő kulcsfogalmakra építette: biztonság, konzultáció, elrettentés és védelem, válságkezelés, valamint partnerség. A koncepció a stratégiai környezettel kapcsolatban arra a következtetésre jutott, hogy a megelőző években egy folyamatos és általánosságban véve pozitív változás ment végbe a világban, de annak ellenére, hogy a „nagyméretű hagyományos agresszió" valószínűsége csekély, egy „ilyen fenyegetés kialakulásának lehetősége hosszú távon fennáll". Ez az 1990-es évek biztonságpolitikai eufóriájához képest visszafogottabb, a veszélyekkel jobban számoló percepció azzal a további újdonsággal egészült ki, hogy a washingtoni szerződésben megjelenő „területközpontú" kollektív védelmi megközelítést tágította, és szélesebb, „érdekközpontú" értelmezésűvé változtatta. Ez azt jelentette, hogy már nem csupán egy tagállam területét érő külső támadás, hanem a Szövetség „biztonsági érdekeit" érintő szélesebb körű kockázatok esetén is – mint például a terrorizmus, a szervezett bűnözés, vagy a kulcsfontosságú erőforrások forgalmának akadályozása – működésbe hozhatók a védelmi mechanizmusok. A koncepció másik mérföldkőnek számító újdonsága a NATO működési hatókörének kiszélesítése és a kiszélesített területen folytatandó tevékenységhez szükséges felhatalmazás újraértelmezése volt. A válságkezeléshez kapcsolódóan ugyanis a dokumentum kimondta, hogy a NATO-nak képesnek kell lennie hatékony katonai fellépésre a washingtoni szerződésben rögzített hatókörén kívül is (az ún. nem V. cikk szerinti műveletek), továbbá az is kiolvasható volt belőle, hogy ha– eseti elbírálás alapján – konszenzusra jutottak a tagállamok, az ilyen jellegű akciókra történő felhatalmazásnak nem kell feltétlenül az ENSZ Biztonsági Tanácsától erednie. Az utóbbival a Szövetség a bipoláris világrend bukását követően megváltozott nemzetközi erőviszonyokra reagált.

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

KÉSZÍTETTE: TÁLAS PÉTER ÉS MOLNÁR FERENC

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

A prágai csúcs (2002)

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

A Szövetség a *NATO Reagáló Erővel* – egyfajta válaszként a 21. század új kihívásaira – korábbi történetében ismeretlen, új képességet kívánt létrehozni. Az *NRF* olyan, technológiailag magas szintű, rugalmas, bevethető és fenntartható erő, amely szárazföldi, haditengerészeti és légierő csapatokból, valamint különleges műveleti erőkből áll, s amely bárhol alkalmazható. A prágai csúcs döntése értelmében az NRF legkésőbb 2004 októberéig el kell, hogy érje kezdeti működőképességi szintjét, és 2006 októberére kell teljesen hadrendbe állnia. A NATO Reagáló Erő egy olyan magas készenlétű erő, amely a Tanács döntése alapján bárhova telepíthető, és a NATO-műveletek teljes körében képes feladatot végrehajtani önállóan vagy egy nagyobb kötelék részeként. Az NRF kezdeti behatoló erőként is alkalmazható a követő erők részére szükséges hadszíntér-előkészítési feladatokra. Nagyságát, összetételét és képességeit tekintve azonban korlátozott méretű, ezért nem tekinthető olyan erőnek, amely egyedül is alkalmas az összes lehetséges válsághelyzet kezelésére. Az NRF-nek elsősorban egy válsághelyzet kezdeti szakaszában szükséges azonnali reagáló képességet kell biztosítania. Az NRF nem állandó egység, hanem olyan koherens, összhaderőnemi, megfelelően kiképzett és felkészített, magas készenlétbe helyezett és tartott „haderőcsomag", amelyet a NATO-haderőstruktúra részeiből, valamint a tagországok által felajánlott erőkből választanak ki azon az alapon, hogy megfelelnek-e a műveleti stratégiai parancsnok által meghatározott kritériumoknak. Az NRF haderőcsoportosítás rotációs jellegű annak érdekében, hogy a Szövetségen belül biztosítható legyen a hadműveleti hatékonyság, a méltányos teherviselés, illetve a tapasztalatok és a képességfejlesztés terítése. Elemeit a nemzetek periodikusan ismétlődő haderő-felajánlási konferencián biztosítják. Az NRF moduláris kialakítása és létrehozása keretében az egyes nemzetek NATO-szabványoknak megfelelő kiképzési minősítést szerzett egységeket bocsátanak az NRF fölé rendelt parancsnok rendelkezésére. Az NRF koncepciója a partner erők részvételét csak kiegészítő szerepben fogadja el, ami azonban az NRF-fel való közös kiképzés lehetőségét nem zárja ki. A Prágai Nyilatkozat hangsúlyozta, hogy az NRF-nek és a párhuzamosan az Európai Unióban formálódó katonai képességeknek (mindenekelőtt az EU-harccsoportoknak) egymást erősítő jellegűeknek kell lenniük.

A védelmi képességek kezdeményezés (DCI) folytatásaként, illetve annak pontosításaként, a Szövetség az új kihívásokhoz igazodó katonai képességfejlesztése érdekében fogadta el *a prágai képesség-felajánlást (PCC).* Ennek keretében az állam- és kormányfők kötelezettséget vállaltak arra, hogy négy képességterületen fejlesztik haderejüket: a vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris támadás elleni védelemben; a vezetésirányítási, kommunikációs és információs fölény biztosításában; a telepített erők interoperabilitásának és harci hatékonyságának fejlesztésében; illetve a csapatok gyors telepíthetőségében és működőképességük fenntartásában.

A *NATO parancsnoki struktúrájának megújításáról szóló prágai határozatot* követően a védelmi miniszterek a 2003 tavaszán tartott ülésükön jóváhagyták a Szövetség új vezetési struktúráját. Ez megőrizte a korábban alkalmazott hármas vezetési szintet, amely a stratégiai, hadműveleti és harcászati szinteket foglalta magában, miközben a parancsnokságok számának erőteljes csökkentését irányozta elő. A Katonai Bizottság munkájában a tagállamok vezérkari főnökeinek megbízásából és azok nevében a tagországok katonai képviselői vettek részt. A bizottság vezérkari szinten évente háromszor ülésezett. A *Szövetséges Műveleti Parancsnokság* (ACO, korábban Szövetséges Hatalmak Európai Legfelső Parancsnoksága, SHAPE) alapvető feladata a NATO vezette műveletekre történő közvetlen felkészülés irányítása és a műveletek vezetése. *Székhelye Mons, Belgium*. Alárendeltségében három *összhaderőnemi hadműveleti parancsnokság működik*: JFC–Brunssum (Hollandia), JFC–Naples/Nápoly (Olaszország) és JFC–Lisbon/Lisszabon (Portugália). A *Szövetséges Transzformációs (vagy Átalakítási) Parancsnokság* (korábban a Szövetséges Hatalmak Atlanti-óceáni Legfelső Parancsnoksága, SACLANT) funkcionális feladatokat lát el. Székhelye *Norfolk, Virginia* (Egyesült Államok). A parancsnokság felelősségi körzete megszűnt, a katonai képességek biztonságpolitikai igényeknek megfelelő erővé történő átalakításáért felel, ami részben doktrinális jellegű elemző-értékelő, valamint haderőtervező és az interoperabilitást elősegítő feladatokat foglal magában.

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

Az isztambuli csúcs[1] (2004)

A 2004. június 28-29-én, különleges biztonsági intézkedések között megtartott törökországi csúcstalálkozó, amelyen első ízben vettek részt a 2004-es bővítési kör új tagállamai, három szempontból bizonyult fontosnak a szervezet életében, illetve a nemzetközi biztonságpolitikában: a Szövetség *mérleget vont nemzetközi béketámogató szerepvállalását* illetően; *új hangsúlyokat vetett fel a bővítés, illetve a partnerség kérdéskörében*; kiemelten foglalkozott *a terrorizmus elleni harchoz szükséges képességekkel*.

Ami a *NATO-nak a nemzetközi béketámogató műveletekben való szerepvállalását* illeti, a Szövetség egyrészt döntött a bosznia-hercegovinai SFOR-misszió befejezéséről, s ezt 2004 decemberében átadta az Európai Unió EUFOR-missziójának. A NATO a továbbiakban csupán egy, elsősorban terrorizmus-felszámoló feladatokkal, illetve a hágai törvényszék munkájának és a helyi védelmi reform végrehajtásának támogatásával foglalkozó, 400 fős NATO-parancsnokságot tart fenn. Másrészt a Szövetség döntött a koszovói KFOR-misszió folytatásáról. Bár a koszovói misszió fenntartására vonatkozó NATO-határozat nem szólt konkrétan a misszió létszámának növeléséről, a döntés gyakorlatilag jóváhagyta a 2004. márciusi eseményeket követő létszámemeléseket, amikor a Szövetség 350 katonát vezényelt át Boszniából, Nagy-Britannia pedig úgy döntött, hogy 750 fővel megnöveli katonáinak számát a tartományban. A misszió jelenlegi, 2006-os létszáma mintegy 16 ezer fő. Végül harmadszor, a Szövetség az ENSZ BT 1386. 1413. és 1444. számú határozatainak mandátuma alapján működő afganisztáni ISAF-misszió kibővítéséről is döntött Isztambulban. Ennek értelmében a nemzetközi közösség Kabulon és Kunduzon kívül az északi és nyugati afgán területekre is ki kívánta terjeszteni a kabuli kormány hatalmának megszilárdítását elősegíteni hivatott, illetve a tervezett választások lebonyolítását támogató ún. tartományi újjáépítési csoportok (PRTs)[2] tevékenységét. Ennek érdekében a Szövetség újabb katonákat kért az akkor 6472 fős ISAF létszámának növeléséhez.

Mivel a NATO-tagállamokat is erősen megosztó Irak-vita legélesebb szakasza a Szövetség 2002. novemberi prágai és 2004. júniusi isztambuli csúcstalálkozója közé esett, a törökországi találkozó

[1] Lásd Tálas Péter – Póti László – Takács Judit: Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének isztambuli csúcstalálkozójáról. *ZMNE SVKK Elemzések* 2004/4.
[2] Lásd Takács Judit – Landesz Tamás – Tálas Péter: A tartományi újjáépítési csoportokról. *ZMNE SVKK Elemzések* 2006/3.

Irakkal kapcsolatos határozatát különleges várakozás előzte meg, elsősorban a nemzetközi média részéről. Az Irak kapcsán kialakult nagyhatalmi kompromisszum végül arra volt elegendő, hogy a NATO legitimálja, és politikai értelemben támogassa Lengyelország vezette nemzetközi hadosztály szerepét a délközép-iraki stabilizációs szférában, illetve katonai értelemben támogassa az új iraki átmeneti kormány biztonsági erőinek kiképzését.[3]

Ami *NATO partnerségi kapcsolatait* illeti, e téren a 2004. június 28-án megtartott NATO–Oroszország Tanács (NRC) ülése,[4] a NATO–Ukrajna Bizottság (NUC) június 29-ei ülése, valamint az ugyancsak e napon megtartott Euroatlanti Partnerségi Tanács (EAPC) ülése érdemelt kiemelt figyelmet. A NATO–orosz kapcsolatokról összességében elmondható, hogy azokra nézve Isztambul nem hozott látványos változásokat sem pozitív, sem negatív értelemben, s az NRC isztambuli ülése is leginkább egy munkajellegű találkozó volt. Leonyid Kucsma ukrán elnök meghívása – amelyet komoly vita előzött meg – olyan politikai gesztus volt a NATO részéről, amellyel Ukrajnának a haderőreform terén, illetve a nemzetközi missziókban tett erőfeszítéseit ismerte el. Az isztambuli NATO-dokumentumokban ugyanakkor a Szövetség mindezek mellett is kifejezte aggodalmát a demokrácia, a jogállamiság, a szólás- és sajtószabadság ukrajnai helyzetével kapcsolatban. Lényegében ennek volt köszönhető, hogy a korábbi várakozásokkal ellentétben az isztambuli nyilatkozatok nem szólnak Ukrajnának a szövetségi tagsági akciótervhez (MAP) való csatlakozási lehetőségéről, vagyis az ország Isztambulban nem került a potenciális tagjelöltek közé. Az *Euroatlanti Partnerségi Tanács* ülésén fogalmazódott meg először, hogy a Szövetség a partnerség terén a jövőben nagyobb hangsúlyt helyez a kaukázusi és a közép-ázsiai volt szovjet utódállamokkal, valamint a mediterrán térség és az Öböl menti térség országaival fennálló kapcsolatok elmélyítésére. A csúcstalálkozó stratégiai fontosságú régióként jelölte meg a Kaukázus térségét és Közép-Ázsiát, létrehozta a főtitkár e térségekkel foglalkozó személyes megbízottjának posztját, két katonai összekötőt delegált a térségbe a régió országai haderőreformjainak támogatása érdekében, üdvözölte Grúzia, Azerbajdzsán és Üzbegisztán csatlakozását a prágai csúcson létrehozott egyéni partnerségi akciótervhez (IPAP), s ezt kiegészítette a védelmi intézmények építésének partnerségi akciótervével (PAP-DIB).[5] A NATO mediterrán kapcsolatainak kibővítése érdekében hirdette meg a Szövetség az „isztambuli együttműködési kezdeményezést" (Istanbul Cooperation Initiative, ICI)[6] a mediterrán dialógusba bevont hét ország (Algéria, Egyiptom, Izrael, Jordánia, Marokkó, Mauritánia, Tunézia) számára.

Az isztambuli csúcstalálkozó harmadik hangsúlyos kérdésköre *a terrorizmus elleni harc* volt. A terrorizmus (elsősorban az iszlám radikalizmuson alapuló terrorizmus) a bipoláris világrend felbomlását követően a szerepében némileg elbizonytalanodott Szövetségnek 2001. szeptember 11. után új ellenséget, a 2004. március 11-ei madridi támadás után pedig az épp mélyponton lévő transzatlanti kapcsolatoknak egyfajta hajtóerőt adott. A terrorizmus ellen folytatott harc közös politikai-ideológiai tájékozódási pontot biztosít az afganisztáni és a balkáni missziók, valamint a NATO katonai képességeinek fejlesztésére irányuló erőfeszítések számára. Az isztambuli zárónyilatkozat hangsúlyozta, hogy a NATO sokrétű és átfogó módon kíván fellépni a terrorizmus fenyegetésével szemben: politikai, diplomáciai, gazdasági és – amennyiben szükségessé válik – katonai eszközökkel. Az állam- és kormányfők egy olyan intézkedéssorozatot fogadtak el, amely – a katonai képességek fejlesztésére vonatkozó döntésekkel és a tömegpusztító fegyverek elterjedése elleni intézkedésekkel együtt – megerősítette egyéni és együttes hozzájárulásukat a terrorizmus elleni harchoz. Az intézkedések között az egyik legfontosabb a tagállamok közötti információcsere javítása, elsősorban a szeptember 11. után átmeneti jelleggel létrehozott, 2003 vége óta állandó szervként működő Terrorfenyegetések Elleni Hírszerző Egység (Terrorist Threat Intelligence Unit) munkája és a NATO-főparancsnokság hírszerző struktúráinak felülvizsgálata útján.[7]

---

[3] Így került sor a NATO Iraki Kiképzési Missziójának (NATO Training Mission – Iraq, NTMI), illetve a NATO Iraki Kiképzési Végrehajtó Missziójának (NATO Training Implementation Mission – Iraq, NTIMI) 2004. decemberi felállítására.

[4] Vlagyimir Putyin elnök nem fogadta el a NATO isztambuli csúcstalálkozójára szóló meghívást.

[5] Ez utóbbi alapvető feladata a NATO és a partnerek együttműködésének koordinálása a védelmi szféra demokratizálásának, a haderő feletti civil kontroll megteremtésének és a védelmi tervezés átalakításának terén.

[6] Az ICI-t a Szövetség az említett országok haderőreformjainak támogatásához, interoperabilitásuk és civil-katonai kapcsolataik elmélyítéséhez, a terrorizmus elleni harccal kapcsolatos információcsere és a tengerészeti együttműködés fokozásához, a tömegpusztító fegyverek és hordozóeszközeik elterjedésének megakadályozásához, illetve az illegális kereskedelemmel szembeni fellépéshez kívánja elsősorban eszközként felhasználni.

[7] A Szövetség célul tűzte ki azt is, hogy valamelyik tagja ellen elkövetett terrortámadás (vagy annak lehetősége) esetén minél gyorsabban tudjon segítséget nyújtani, például a vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris támadás esetén bevethető zászlóalj (CBRN Defence Battalion) rendelkezésre bocsátásával. A NATO emellett segítséget nyújtott bizonyos fontos események, pl. az athéni olimpiai játékok védelméhez is, a rendező ország kérelme alapján. A Szövetség igyekezett felhasználni a 2001 októberében a Földközi-tenger keleti részének ellenőrzésére megindított, majd 2004 márciusában a mediterrán térség egészére kiterjesztett Active Endeavour műveletet is a terrorizmus elleni harcra. Mindezen érdekében a Szövetség igyekszik elmélyíteni együttműködését a Partnerség a békéért programban és a mediterrán dialógusban résztvevő országokkal a Prágában elfogadott, terrorizmus elleni partnerségi akcióterv végrehajtása révén, valamint Oroszországgal és különböző nemzetközi szervezetekkel (ENSZ, EBESZ stb.), különösen pedig az Európai Unióval.

A rigai csúcs (2006)

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

Arra már a csúcstalálkozót megelőzően számítani lehetett, hogy *a NATO afganisztáni missziója* lesz a rigai találkozó egyik legfontosabb témája. Az afganisztáni helyzet ugyanis öt évvel a tálib rendszer megdöntése és az al-Kaidának az országból való kiűzése után is kritikus.[8] Egyfelől, kétségtelenül a nemzetközi jelenlét eredményének tekinthető, hogy immár az ország csaknem valamennyi tartományi székhelyén megalakultak a tartományi újjáépítési csoportok (PRT)[9], alapvetően békésen zajlottak le a 2005. szeptemberi parlamenti választások, és viszonylag jó ütemben folyik – bár nem ellentmondásoktól mentesen – az Afgán Nemzeti Hadsereg (ANA)[10] és az Afgán Nemzeti Rendőrség (ANP)[11] megszervezése. Másfelől viszont a politikai és gazdasági konszolidáció igen lassan halad. A nemzetközi közösség által támogatott Karzai-kabinetnek mind a mai napig nem sikerült kiterjesztenie befolyását Afganisztán vidéki területeire, az ország konszolidálására szánt nemzetközi támogatások mértéke az alapvető szükségletekhez képest is kevés (egyes elemzések szerint az afganisztáni nemzetközi katonai jelenlétre, illetve a konszolidációra fordított összegek aránya 10:1),[12] s ha a segélyek el is jutnak Afganisztánba, jelentős részüket felemészti az országban továbbra is virágzó korrupció. Nem sikerült előrelépni az ópiumtermelés megfékezésében sem. Bár a hivatalos beszámolók szerint sikerült mindegy felére csökkenteni az (ópium)mák termőterületét, a megtermelt mennyiség alig csökkent, így Afganisztán továbbra is a világ legjelentősebb kábítószeralapanyag-termelője: a világ ópiumtermelésének 90%-a innen származik. Az egyik legsúlyosabb gondot mégis az jelenti, hogy az elmúlt két esztendő során jelentősen nőtt a visszaszivárgó tálibok és az Irakban kiképzett al-Kaida-tagok által elkövetett erőszakos cselekmények száma. 2006 elejétől napjainkig kb. 3700 halálos áldozata volt az országban elkövetett erőszakos cselekményeknek, négyszer annyi, mint 2005-ben.[13] A helyzetet súlyosbítja, hogy a gyengén felszerelt Afgán Nemzeti Rendőrség (ANP) képtelen felvenni a harcot a helyi hadurak magánmilíciáival. Az ország biztonsági helyzetében bekövetkezett romlás, amelyre a terrorizmus elleni harc jegyében az Egyesült Államok és Nagy-Britannia erőteljesebb katonai fellépéssel igyekszik válaszolni, illetve az afgán lakosságnak a Karzai-féle politikából való kiábrándulása növeli a helyi hadurak, illetve a tálibok népszerűségét. Ráadásul a pakisztáni területekről visszatérő tálibok az ország déli és keleti tartományaiban – amelyeknek a lakossága tradicionálisan a Karzai-kormányzat legerőteljesebb ellenzékének számít – egyre nagyobb társadalmi támogatásra, az ópiumtermelésből és az ópium csempészetből pedig egyre jelentősebb bevételekre tesznek szert.

Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetén belül ma egyöntetű a vélemény, hogy a NATO afganisztáni missziójának esetleges kudarca komolyan megkérdőjelezheti a Szövetség hitelességét, még ha létét – mint azt néhányan az utóbbi időben felvetették – nem is. Az Afganisztánban követendő straté-

---

[8] Az ország helyzetéről készült mérvadó nemzetközi elemzések ma már egyöntetűen sötét képet festenek. Lásd például az International Crisis Group rendszeres elemzéseit (www.crisisweb.org) vagy a SENLIS Council által 2006 nyarán közzétett *Afghanistan Five Years Later: The Return of the Taliban* c. munkát (www.senliscouncil.net).

[9] Lásd *ZMNE SVKK Elemzések,* 2006/3.

[10] A 70 ezer főre tervezett Afgán Nemzeti Haderőt (ANA) 2002-ben kezdték szervezni, s ma mintegy 35 ezer főt számlál. Az ANA napjainkban század- és zászlóaljszinten, amerikai légi támogatással, korlátozott célú, önálló műveletek végrehajtására képes. Az első nemzetközi keretek között (afgán, pakisztáni és amerikai erőkkel) végrehajtott ANA-gyakorlatra 2006 márciusában került sor, az ország keleti határai mentén. A hadseregen belüli megfelelő etnikai arány kialakítása érdekében mára már minden tartományban toborzóirodákat állítottak fel. Amerikai, brit és francia segítséggel tisztképző iskola és tiszthelyettesi iskola, valamint törzstiszti akadémia is működik az országban. 2005–2006 folyamán sikerült javítani az állomány életkörülményein is, az illetményfejlesztések után jelenleg egy újonc 70, egy tábornok 900 amerikai dollárnak megfelelő illetményre jogosult. A haderőszervezés terén elsősorban a felszereléssel és a ruházattal vannak komoly problémák. Az ANA egységei nem rendelkeznek megfelelő harctámogató erőkkel, a haderőszervezést támogató országok által felajánlott haditechnika általában elhasznált és elavult, emellett a hadsereg kevés híradó berendezése van és gyenge a logisztikai támogatása. A nagy kiterjedésű országban erői átcsoportosításához az ANA-nak az amerikai légi szállítókapacitást kell igénybe vennie.

[11] Az Afgán Nemzeti Rendőrség (ANP) létszáma már 2005 végre elérte a tervezett 62 ezres szintet. Az ANP megoszlása a következő: 47 ezer városi/községi rendőr, 12 ezer határrendőr és 3 ezer közúti rendőr. A rendőri erők kialakításában, kiképzésében Németország vállalta a vezető nemzet feladatait. A rendőrtisztek kiképzése a Kabul mellett felállított tiszt- és tiszthelyettes-képző akadémián, a közrendőrök kiképzése 2-10 hetes tanfolyamokon Kabulban, illetve a vidéki kiképző központokban zajlik. Az ANP felszereltsége gyenge: jelenleg 3000 különböző rendeltetésű és típusú járművel rendelkezik a szükséges 7400 helyett; nincs elegendő mennyiségű korszerű kommunikációs eszköze; nem egységes a fegyverzete sem, sőt egyes helyeken hiány van még az egyéni fegyverekből is. Az ország mintegy 800 rendőrségi épületének 80%-át a 2001-2002-es harcok során súlyos kár érte, felújításuk lassan halad. Vidéken nincsenek rendőrségi fogdák, az őrizeteseket sokszor magánházakban helyezik el. A rendőrök illetménye igen alacsony (kevesebb, mint a katonáké), s kedvezőtlenek a szolgálati feltételek is, emiatt a rendőrök közül sokan megvesztegethetővé válnak.

[12] Lásd *Afghanistan Five Years Later,* 79. o.

[13] Lásd erről részletesebben: Countering Afghanistan's Insurgency: No Quick Fixes. *ICG Asia Report* No.123. 2006. november 2.

giáról ugyanakkor erősen megoszlanak a vélemények a Szövetségen belül. Míg egyesek (mindenekelőtt az Egyesült Államok, Nagy-Britannia és Kanada) a tálibok és az al-Kaida fegyveres szervezeteinek felszámolását, s ezáltal a biztonsági helyzet normalizálását tartják kulcsfontosságúnak, mások (például Hollandia és Németország) elsősorban az ország újjáépítését szolgáló fejlesztések gyorsítását és a fél évtizede zajló háborúban kifáradt afgán lakosság támogatásának megnyerését tartják elsődleges feladatnak. Ez utóbbiak gyakran hivatkoznak azokra a szakértőkre, akik szerint az afgán probléma – hasonlóan sok más mai válsághoz – nem oldható meg pusztán katonai eszközökkel, sőt az ilyen politika gyakorlatilag aláássa a nemzetközi közösség és a Karzai-kabinet hitelességét. Emellett érezhető feszültség származik abból is, hogy NATO-tagállamok egy része (például Franciaország és Németország[14]) vonakodik nagyobb részt vállalni a déli és a keleti afgán tartományokban zajló tálibellenes katonai akciókból, mondván, hogy előbb Washingtonnak kellene nagyobb és komolyabb nyomást gyakorolnia szövetségesére, a pakisztáni kormányzatra annak érdekében, hogy Iszlámábád lépjen fel erélyesebben a tálibok Pakisztánból történő támogatásával szemben.

Úgy tűnik, hogy a rigai csúcson azoknak a tagállamoknak a véleménye érvényesült, akik az Afganisztán újjáépítését szolgáló fejlesztések gyorsításától és az afgán lakosság megnyerésétől remélik a sikert. Mert bár Lengyelország és Kanada további 1000-1000 katonát ajánlott fel a jelenleg 32 ezer főt számláló, 37 nemzet által alkotott ISAF kötelékébe, sőt több ország is ígéretet tett az Afganisztánban szolgáló katonáinak (harci) tevékenységét korlátozó előírások feloldására (pl. Franciaország, Németország, Spanyolország, Olaszország, Dánia, Csehország és Szlovénia),[15] a Szövetség rigai nyilatkozata mégis elsősorban a Karzai-kormányzat politikai, illetve az afgán biztonsági erők kiképzésének további segítésén keresztül megvalósuló katonai támogatását hangsúlyozza. A „politikai platform" növekvő rigai befolyását jelzi az is, hogy találkozó résztvevői külön üdvözölték Jacques Chirac francia elnöknek azon javaslatát, hogy hozzanak létre egy – a balkáni válság időszakából már ismert és akkoriban bevált – ún. összekötő csoportot (Contact Group) a nemzetközi szervezetek és az Afganisztánnal szomszédos országok Afganisztánt támogató tevékenységének koordinálására.[16] Ezen kívül a csúcstalálkozó záró nyilatkozatában[17] a Szövetség – az ENSZ és az Európai Unió afganisztáni béketámogató tevékenységének elismerése mellett – további nemzetközi szervezeteket szólított fel az afgán konszolidációba való bekapcsolódásra.

A NATO képességei és a Szövetség képességfejlesztésének jövője szempontjából a rigai csúcstalálkozó két mozzanatát tekinthetjük kulcsfontosságúnak.

Egyrészt az állam- és kormányfők *jóváhagyták a legújabb „átfogó politikai irányelveket" (Comprehensive Political Guidance),*[18] amely az elkövetkezendő 10-15 év biztonsági környezetének legvalószínűbb alakulását elemzi, és meghatározza az ezzel kapcsolatosan teendő lépéseket. Vagyis azokat a prioritásokat, amelyeket a NATO-nak figyelembe kell vennie az átalakulása, képességeinek fejlesztése, a szövetségi tervezés és a felderítés során. Az irányelvek a biztonsági környezetet továbbra is folyamatosan változónak írja le, amelyre a magas fokú komplexitás, a globalitás és a fejlemények megjósolhatatlansága a jellemző. A dokumentum a legfontosabb fenyegetésekként az egyre agresszívabb terrorizmust és a tömegpusztító fegyverek terjedését jelöli meg, meghatározó kockázatként pedig a gyenge és működésképtelen államok jelentette problémát, valamint a regionális krízisek és konfliktusok okait és hatásait említi. Az átfogó politikai irányelvek szerint a Szövetség a legveszélyesebb jövőbeni forgatókönyvnek a fenyegetések és kockázatok összekapcsolódását, ezen belül pedig a terroristák tömegpusztító fegyverekhez jutását tekinti. A komplex és gyorsán változó biztonsági környezetnek megfelelően a NATO továbbra is alapvető feladatának tekinti a biztonság garantálását, a konzultációt, az elrettentést és a védelmet, a válságkezelést és a partnerséget. Ennek megfelelően továbbra is elkötelezett az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének olyan koncepcionális, szervezeti

[14] Angela Merkel német kancellár például már napokkal a rigai csúcs előtt világossá tette, hogy Németország nem kíván nagyobb erőket küldeni Afganisztánba, és nem kíván az eddigieknél veszélyesebb katonai műveletekbe bonyolódni, hanem helyette új, komplexebb megközelítést szorgalmaz. Lásd „Merkel: NATO Needs to Discuss More than Troop Deployment" :www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2245757,00.html

[15] A jelenleg Afganisztánban állomásozó 32 ezer katonából 26 ezer azon katonák száma, melyeket harcoló, illetve nem harcoló missziókban is bevethetők.

[16] NATO ups commitment to Afghanistan. Riga, 2006. november 28.

[17] http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm

[18] Miként azt jeleztük, a NATO legutóbb 1999-ben, a washingtoni csúcstalálkozón fogadott el új stratégiai koncepciót. Bár ennek megújítását több fontos tényező– így például a megváltozott biztonsági környezet és a Szövetség új szerepvállalásai – is indokolná, a Szövetségen belüli közismert viták (pl. a terrorizmus elleni küzdelem, a megelőző csapás koncepciója vagy az ENSZ felhatalmazás szükségességének megítélése terén mutatkozó nézetkülönbségek) azonban ezt egyelőre politikailag lehetetlenné teszik. A stratégia kapcsán mutatkozó politikai nézeteltéréseket, egyfajta áthidaló kompromisszumként, a miniszteri irányelveknél magasabb, de a stratégiai koncepciónál alacsonyabb szintű *átfogó politikai irányelvek (Comprehensive Political Guidance)* 2004-es megalkotása jelentette. A kétévenként aktualizált CPG szabja meg a Szövetség számára a szükséges új, általános irányelveket. A Rigában elfogadott irányelvekben a 26 NATO-tagállam 2005. december 21-én állapodott meg, a védelmi miniszterek 2006. júniusi brüsszeli találkozóján jelentették be, a legmagasabb szinten pedig a most lezajlott csúcstalálkozón hagyták jóvá. www.nato.int/docu/basictxt/b061129e.htm

és képességbeli átalakítása mellett, amely mobilitást, fenntarthatóságot, együttműködő képességet és alkalmazhatóságot biztosít a Szövetség számára, s aláhúzza azt is, hogy a feladatok végrehajtása a *tagállamoktól konkrét, kézzelfogható teljesítményeket* követel az igazságos tehermegosztásnak megfelelően. Az irányelvek a képességeket illetően továbbra is hangsúlyozzák a gyors és távoli pontokon való bevethetőséget[19] (a dokumentum szerint ebből a szempontból kulcsfontosságú szereppel bírnak a NATO Reagáló Erők), illetve a gyors alkalmazkodóképességet. Ezek mellett az információs biztonság szavatolását, a tömegpusztító fegyverek elleni védelmet, a szélsőséges időjárási és környezeti körülményekre való felkészülést, a korszerű értelemben vett városi harcot és a különböző szervezetekkel való magas színtű együttműködési készséget jelöli meg a képességbeli elvárások feladataiként. Mindent összevetve, a NATO átfogó politikai irányelveiben a minőségi fejlesztések és az igazságos tehervállalás hangsúlyozása dominál. A rigai csúcstalálkozó zárónyilatkozata a jóváhagyott irányelveknek megfelelően értékeli a biztonsági környezetet. Ezen túlmenően azonban természetesen a jelenleg aktuális legfontosabb nemzetközi kérdésekre reflektál: Afganisztánra, a Balkánra, a Földközi-tenger térségére, a darfuri válságra, a nemzetközi terrorizmusra, a NATO partnerségi programjára, és rendszeresen utal a NATO és az EU viszonyára is.

Miként azt már említettük, a NATO 2002-ben a prágai csúcson hozott határozatot a NATO Reagáló Erők (NRF) létrehozásáról, amelyek teljes működőképességének elérését 2006-ra határozta meg. A *rigai csúcson az NRF működőképességének elérését is deklarálta* a Szövetség. Az NATO Reagáló Erőkre sokan a NATO átalakulásának mozgatórugójaként tekintenek, s ez nem véletlen, hiszen – miként azt jeleztük – egy olyan 25 ezer fős, saját légierővel,[20] haditengerészettel[21] és logisztikával[22] rendelkező, különlegesen kiképzett katonai alakulatról van szó,[23] amely a jelenlegi kihívásoknak megfelelően gyorsan (5-30 napon belül) telepíthető a világ bármely pontjára, a megkívánt feladatokhoz rugalmasan alkalmazkodva képes a Szövetség által meghatározott feladatokat végrehajtani. Ennek a katonai szervezetnek a létrehozása és működtetése magába foglalja az átalakulás legfontosabb elemeit: a technikai, technológiai újításokat, az új típusú katonai eljárásokat, a legmagasabb szintű szervezési, vezetési és kommunikációs követelményeket stb. Mindezeket a tagországok által felajánlott és kifejlesztett képességmodulokból hozza létre. Az NRF rugalmas és komplex tevékenysége tehát a NATO-tagországok szigorúan szervezett együttműködését várja el. Ez nem kevesebbet jelent, minthogy az egyes tagországok képesség-felajánlásai az egész Szövetség működése szempontjából létfontosságúak. És ez az a pont, ahol az NRF-fel kapcsolatban a legkomolyabb nehézségek merültek fel az elmúlt négy év során.

A NATO-tagállamok balkáni vagy afganisztáni szerepvállalásából jól ismert, hogy a határoktól távoli hatékony katonai fellépés minden egyes eleme igen komoly gazdasági és pénzügyi követelményeket támaszt az egyes országokkal szemben. Ráadásul az NRF a tagállamoktól olyan, gyors reagálásra alkalmas, magas szinten felszerelt és felkészített erőket és eszközöket igényel, melyek száma szinte minden európai országban korlátozott, mert felkészítésük, felszerelésük és készenlétben tartásuk a nemzeti haderők egyéb komponenseihez képest nagyságrendekkel drágább, s előteremtésük jelentős ráfordítások nélkül, rövidtávon nem lehetséges. Külön problémát jelent, hogy a NATO-tagállamok többsége tagja az Európai Uniónak, amely az NRF-fel párhuzamosan hozta létre saját gyorsreagálású harccsoportjait. S bár a deklarációk szintjén mindkét szervezet a két gyorsreagálású erő egymást erősítő és komplementer jellegét hangsúlyozta, számos szakértő úgy véli, hogy két szervezet részéről még elméleti szinten sem figyelhető meg a komplementaritásra való törekvés.[24] Vagyis az európai NATO-tagországok többsége – amelyek gyakorlatilag ugyanazokat a gyorsreagálású képességeket ajánlották fel a NATO-nak és az Európai Uniónak – az NRF kapcsán különösen is ki van

[19] A védelmi miniszterek már 2003 őszén, majd a NATO állam- és kormányfői az isztambuli csúcson a szárazföldi erők expedíciós jellegű bevetési arányát 40%-ban, állandóan misszióban tartott hányadát 8%-ban határozták meg.

[20] Az NRF légi komponensének teljes körű légi műveletekre, precíziós fegyverek bevetésére, légvédelmi, felderítési, légi támogatási, kutató-mentő, célkijelölő, korai előrejelző, taktikai légi szállítási, légi utántöltési és – a szükséges mértékben – stratégiai utánpótlási feladatokra kell képesnek lenni.

[21] Az NRF haditengerészeti komponensét egy repülőhordozó képezi, a hozzá tartozó felszíni és felszín alatti egységekkel, partra szálló erőkkel, tengeri kötelékekkel, kiegészítő támogató vízi járművekkel. Képesnek kell lennie part menti támadásra, kísérésre, tengeralattjárók és tengeri aknák elleni harcra, légi csapásra és stratégiai szállításra.

[22] Az NRF saját logisztikai bázisának (egészségügyi, szállító, műszaki, javító-karbantartó, tárolási és infrastruktúra képesség) harminc napig kell biztosítania a műveletek végrehajtását olyan esetben is, ha hiányzik a befogadó nemzeti támogatás és az infrastruktúra.

[23] A NRF szárazföldi komponense olyan manőverezni és szükséges utánpótlást biztosítani képes dandárszintű erő, amely bármilyen területen és előre tervezhető műveletben képes feladatai elvégzésére. Tartalmaz nehéz, könnyű és levegőből bevethető, továbbá az NRF egészének kiszolgálását biztosító harctámogató és kiszolgáló elemeket (légi irányítás, tüzér-, műszaki, speciális erők, logisztika és fenntartás, kommunikáció, légvédelem, atom-, biológiai, vegyi és radiológiai védelem, szállítás, pszichológiai hadviselési képesség, civil-katonai kapcsolatok, katonai rendőrség, egészségügyi, közszolgálati).

[24] Ebben alighanem komoly szerepe van annak, hogy NRF és az EU-harccsoportok elvi kialakítása és létrehozásának kezdete (ti. az első felajánlások) szerencsétlen módon épp egy olyan időszakra estek, amikor – a nemzetközi Irak-vita miatt – a két szervezet közötti bizalom és együttműködés soha nem látott válságot élt meg.

téve a kettős elkötelezettségből fakadó ellentmondások feloldására irányuló kényszernek. Ennek pedig, ha csupán az alsó szinten valósul meg vagy továbbra is elmarad a „munkamegosztás" tartalmi elemeiről való egyeztetés a két szervezet között, szinte bizonyosan komoly hatása lesz a nemzeti védelmi tervezésre, a nemzeti haderők fejlesztési politikájára és a kettős kötelezettség teljesítésére is. A tagállamok NRF-fel kapcsolatos habozását azonban nem pusztán haderejük fent említett lekötöttsége magyarázta, s nem is csupán az, hogy NRF alkalmazásakor ennek költségeit az éppen a váltásban lévő katonákat küldő állam fizeti, s ez a számla olykor igen magas is lehet.[25] Legalább ilyen komoly korlátokat szabott egyes európai országok esetében az is, hogy a nemzeti politikai hajlandóságot és a felajánlások teljesítését belpolitikai érdekek határozzák meg.[26] Ráadásul az NRF katonai képességeinek teljesítése még a megfelelő pénzügyi fedezet mellett is jelentős erőfeszítéseket kíván a nemzeti haderőktől és háttérintézményeiktől – pl. technikai és eljárási fejlesztéseket, az oktatás és a kiképzés folyamatos, a tanulságokat azonnal feldolgozó korszerűsítését, a civil és nemzetközi szervezetekkel való együttműködés fejlesztését stb. Mindezek ellenére a balti fővárosban megtörtént a műveleti készültség elérésének hivatalos bejelentése, mert – mint ahogyan ezt egyes szakértők állították – a NATO nem engedhet meg kudarcot egy ilyen szimbolikus kérdésben. Annak ellenére sem, hogy a Szövetségnek nincs garanciája arra, hogy később nem jelentkeznek a fent említett gondok, azaz nem lesznek ismét hiányok a felajánlások terén, vagy a tagállamok nem kényszerülnek egyfajta stratégia nélküli „tűzoltómunkára" a kötelezettségek teljesítésében.[27]

Ami *a NATO-nak a partnerségi kapcsolatok terén tett rigai lépéseit* illeti, ezek szorosan kapcsolódnak ahhoz a rigai csúcson megerősített, illetve hangsúlyozott elvhez, mely szerint nem létezik csak katonai megoldása a problémáknak, így a Szövetség egymaga nem képes megoldást találni a felmerülő fenyegetésekre és kockázatokra. Ennek megfelelően a csúcstalálkozó deklarálta, hogy a Szövetségnek nem pusztán a tagállamok közötti, de a legszélesebb értelemben vett partnerekkel való hatékony együttműködésre is szüksége van a jövőben, ideértve az ENSZ-et, az Európai Uniót, illetve más regionális szervezeteket éppúgy, mint a nemegyszer a Szövetségtől eltérő működési rendet és kultúrát képviselő nem kormányzati szervezeteket (NGO-k). Miközben tehát a NATO egyfelől a rigai csúcson is a globális szerepvállalás irányába mozdult el (illetve annak folytatása mellett tartott ki, pl. az NRF kapcsán hozott döntésével), s e tekintetben, ha tetszik, inkább az amerikai irányvonalat követte, másfelől a legmagasabb szinten erősítette meg, hogy együtt kíván működni az ENSZ-szel, az Európai Unióval és más szervezetekkel. Mi több, a korábbiaknál erőteljesebben hangsúlyozta az ENSZ-től eredő legitimáció fontosságát, aláhúzta és elismerte az Európai Unió nem katonai válságkezelő képességét, s a többi szervezet – köztük az NGO-k – nélkülözhetetlen képességeit és fontosságát is. Ez persze nem mondható teljesen új gondolatnak, de mindenképpen jelentős, hiszen inkább a Szövetségen belüli európai állásponthoz közelít, s nem a még több katonát, még komolyabb katonai erőfeszítést követelő amerikai gondolatmenet irányába mutat. Mindez – a fenyegetések és a kockázatok összetettségének és globális jellegének hangsúlyozása mellett – azt is jelzi, hogy a Szövetség felismerte: sokkal nagyobb mértékű erőforrásokra van szükség a válságok felszámolásához, a fenyegetések, potenciális fenyegetések és kockázatok kezeléséhez, mint amennyit a NATO-tagállamok képesek (és hajlandók) lennének biztosítani.

Ami a partnerségi kapcsolatokat érintő konkrét döntéseket illeti, a NATO állam- és kormányfői egyrészt támogatásukról biztosították a Szövetségnek a *mediterrán térségre és a Közel-Keletre* vonatkozó azon kezdeményezését, hogy a NATO-tagországok védelmi és biztonsági oktatási intézményei biztosítsanak helyet az e térségből (Algériából, Egyiptomból, Izraelből, Jordániából, Mauritániából, Marokkóból és Tunéziából) érkező hallgatóknak, illetve úgy fejlesszék tovább tanterveiket és struktúrájukat (a NATO Védelmi Akadémiáján például létrehoznak egy Közel-Kelet Tanszéket), hogy azzal támogassák a NATO térségbeli politikáját.[28] A felajánlott programoknak egyértelműen arra kell törekedniük, hogy kizárják a NATO szándékainak félreértését a mediterrán térség országaiban, illetve, hogy elkerüljék az esetleges feszültségek gerjesztését a térség különböző országaiból érkezők között.

A Szövetség másrészt bejelentette, hogy *2008-ban újabb országokat hív meg tagjai közé* (a szakértők Albánia, Horvátország és Macedónia meghívásával számolnak), illetve harmadrészt – s ez lett a rigai csúcs legnagyobb meglepetése – azonnali *tagságot ajánlott fel a Partnerség a békéért (PfP) programban Bosznia-Hercegovinának, Szerbiának és Montenegrónak,* huszonháromra növelve ezzel a PfP-ben résztvevő országok számát. Tette ez utóbbit annak ellenére, hogy az említett országok politikai vezetői mind a mai napig nem működnek teljes mértékben együtt a volt Jugoszlávia területén

[25] Az NRF műszaki alakulatainak a 2005-ös pakisztáni földrengés utáni bevetésekor például Lengyelország inkább a helyszínen hagyta munkagépeit, sem hogy hatalmas költséggel hazaszállítsa azokat.

[26] Ebben nagy szerepe volt és van annak, hogy NATO európai tagországainak jelentős része nem kíván olyan gyorsan és abba az irányba haladni, mint a Szövetséget vezető és az NRF-et kezdeményező Egyesült Államok szeretné.

[27] Bár a NRF következő évi két váltása biztosítva van, a norvégok például csupán a csúcstalálkozó alatt jelentették be, hogy 400 katonát adnak a 2007 januárjától hat hónapra készültségbe lépő következő váltásba.

[28] NATO launches training initiative for Mediterraneum and Middle East. Riga, 2006. november 29.

elkövetett háborús és emberiesség elleni bűnöket kivizsgáló hágai nemzetközi bírósággal (ICTY), ti. nem fogták el és nem adták ki Hágának Ratko Mladicsot és Radovan Karadzsicsot. Érdemes azonban megjegyezni, hogy a PfP-tagság Bosznia-Hercegovinának, Szerbiának és Montenegrónak való felajánlása csupán a nemzetközi közvéleményt érte váratlanul. A szakértők egy része ugyanis már korábban felhívta a figyelmet arra, hogy a Szövetségen belül egyre erősebb azok befolyása, akik eltérő megfontolások alapján ugyan, de politikailag jobb megoldásnak tartják az említett három ország NATO-hoz való közelítését, mint további elszigeteltségben tartását. Az Egyesült Államok például, amely a politikai megfontolások mellett alighanem erősen számít az új PfP-tagok békefenntartó műveletekben való részvételére is (Irak, Afganisztán), 2006 tavaszától több katonai jellegű szerződést is kötött Szerbiával.[29] De Magyarország is – melynek biztonságpolitikai szempontból kulcsfontosságú, hogy a Balkán országai a lehető leggyorsabb ütemben haladjanak az euroatlanti integráció útján – többször hangsúlyozta, hogy támogatja az említett országoknak a PfP-programba való bekapcsolódását (legutóbb Gyurcsány Ferenc miniszterelnök balkáni körútja alkalmával). Ráadásul Budapest már korábban is (a horvát európai uniós csatlakozási tárgyalások megkezdése kapcsán) tanúbizonyságát adta, hogy bár elvszerűen, de rugalmasabban kezeli a hágai bírósággal való együttműködés kérdését. A legtöbb megfigyelő szerint a Szövetség részéről a januárra időzített szerbiai választások kedvező befolyásolása, nevezetesen a nemzetközi közösség Koszovóra vonatkozó, Szerbiára várhatóan kedvezőtlen döntésével („korlátozott függetlenség") kampányoló Szerb Radikális Párt politikai előretörésének megakadályozása volt a legfőbb oka annak, hogy a PfP-tagságra vonatkozó döntés már Rigában megszületett, s nem csupán 2007 tavaszán (amikorra a legtöbb szakértő várta). Ehhez azonban hozzá kell tennünk, hogy Bosznia-Hercegovina esetében, ahol Radovan Karadzsics kiadatása kapcsán igen erősen megosztottak a nemzetiségek (a horvátok és a bosnyákok maguk is követelik Karadzsics elfogását, míg a boszniai szerbek határozottan ellenzik azt) már régóta ugyancsak problematikus és erősen vitatott kérdésként vetődött fel az ország elszigeteltségének további fenntartása. Most nem is beszélve Montenegróról, mely deklaráltan is elsősorban épp a gyorsabb euroatlanti integráció reményében vált függetlenné, s lépett ki a Szerbiával alkotott államközösségből. Emellett látnunk kell azt is, hogy NATO állam- és kormányfőinek rigai zárónyilatkozata többször is megfogalmazza az ICTY-vel való teljes körű együttműködés követelményét, határozottan jelezve azt, hogy a Szövetség továbbra is ragaszkodik a háborús bűnösök felelősségre vonásához.

* * *

Bár a rigai csúcstalálkozón folytatódott a NATO adaptációs és képességfejlesztési folyamata, valójában egyik területen sem következett be „lényegi áttörés". A Szövetség korábbi években felvállalt négy alapfunkcióját – a közös védelmet, a válságkezelést (Koszovó, Afganisztán) a biztonság kiterjesztését (partnerségi kapcsolatok, bővítés), illetve a globális válságmegelőző csapásmérő képesség megteremtését (NRF) – illetően az alábbiakat figyelhetjük meg. A válságkezelés terén a civil elem Afganisztánban való előtérbe helyezésével egyfajta szemléleti hangsúlyeltolódás vette kezdetét. A biztonság kiterjesztését tekintve Riga csupán két, a NATO által már korábban ismert területen, a Balkánon és a szélesebb értelemben vett mediterrán térségben lépett előre. Nem volt azonban lényegi mondanivalója a csúcstalálkozónak sem a találkozó előtt stratégiai fontosságúként beharangozott fekete-tengeri térséggel kapcsolatban (a kedvezőtlen ukrán és grúz változások miatt), sem pedig az Egyesült Államok által preferált Ázsiát illetően (pl. Új-Zélandnak és Ausztráliának a Szövetség partnerségi kapcsolataiba való formális bevonása). Bár a csúcson deklarálták az NATO Reaction Force teljes működőképességét, a szakértők szerint a Szövetség globális válságmegelőző csapásmérő képességének tartós és biztonságos működéséhez a jelenleginél nagyobb fokú interoperabilitásra és az Európai Unióval való jobb tervezési és képesség-összehangolásra van szükség. Végül látnunk kell azt is, hogy a NATO-tagállamoknak egymás közötti vitáikat sem sikerült olymértékben rendezniük, ami lehetővé tette volna az 1999-es stratégia újragondolását.

[29] WMD Proliferation Agreement, 2006. április 5.; Status of Forces Agreement (SOFA), 2006. szeptember 7.; Acquisition and Cross-servicing Agreement (ACSA), 2006. november 8.