



NKE STRATÉGIAI VÉDELMI KUTATÓKÖZPONT ELEMZÉSEK – 2014/15

1581 Budapest Pf. 15 Tel: 432-90-92 Fax: 432-90-58 e-mail: svkk@uni-nke.hu
ISSN 2063-4862

A NATO walesi csúcstalálkozójának napirendje

A NATO állam- és kormányfői másfél évvel a chicagói csúcs után, szeptember 4-én és 5-én ismét csúcstalálkozót tartanak, ezúttal Walesben. Legutóbb 1990-ben volt Nagy-Britannia NATO-csúcstalálkozó házigazdája, a hidegháború legvégén, fél évvel a Szovjetunió megszűnése előtt. Az idei csúcstalálkozó fókuszába ismét Oroszország és a kollektív védelem kérdése kerül, ám ezúttal éppen ellenkező előjellel: a szövetség politikai és katonai vezetői „fittebb, gyorsabb és rugalmasabb” NATO kialakítását tűzték ki célul,¹ aminek a háttérben az elmúlt bő fél év ukrainai eseményei állnak. Emellett több meghatározó téma szerepel a találkozó napirendjén: az afganisztáni ISAF-művelet közelgő lezárása, a védelmi kiadások növelésének szükségessége és a képességfejlesztés feladatai. Elemzésünk e témaköröket tekinti át, és összegzi a találkozót övező várakozásokat.

A NATO a walesi csúcstalálkozó előtt

Az 1990-es évek óta a NATO újabb és újabb „szerepek” alapján határozta meg önmagát – annak ellenére, hogy a politikai-katonai szövetség létjogosultságát nem kérdőjelezték meg –, ami előbb a balkáni válságkezelést és a bővítéssel keresztül a stabilitás kiterjesztését, majd az ezredfordulót követően a terrorizmusellenes fellépést és az afganisztáni stabilizációt jelentette. Így azután 2012-ben Chicagóban az „Afganisztán utáni” (*post-ISAF*) időszak tervezése kezdődött el, s amikor 2013-ban az idei csúcstalálkozó megrendezéséről döntöttek és annak főbb témaköreit határozták meg, az afganisztáni művelet lezárása mellett a partnerkapcsolatok erősítése, a szövetség esetleges bővítése és a képességfejlesztés jelentették a találkozó programjának prioritásait. 2014 tavaszára azonban ezek részben átalakultak, és jelenleg azt láthatjuk, hogy a szövetség élénken keresi belső egyensúlyát, amit a kollektív védelem feladatai, a válságkezelés és a partnerekkel kialakított együttműködés körében kell megtalálnia. A NATO 2010-es Stratégiai Konceptiójában rögzített három alapfeladat – elrettentés és védelem, válságkezelés, kooperatív biztonság – ugyanis nem veszített relevanciájából, de a tagállamoknak a stratégiai környezet változásai (a gazdasági válság hatásai, az arab tavasz és az ukrán válság eseményei) nyomán és szűkös erőforrásaikra tekintettel újra kell formálniuk politikai konszenzusukat ezek mindegyikének jelentőségét és egymáshoz fűződő viszonyát illetően.

Az ukrainai válság a hidegháború óta nem látott mélypontra juttatta a NATO–orosz kapcsolatokat: a Krím-félsziget elszakítása és a kelet-ukrainai fegyveres konfliktus visszakényszerítette a NATO-t az alapokhoz, a kollektív védelem fontosságához. Az Ukrajna keleti részében zajló hibrid háborúra is tekintettel ugyanakkor Anders Fogh Rasmussen jelenlegi NATO-főtítkárról² szavai szerint a szövetségnek teljes spektrumú elrettentési képességgel kell rendelkeznie.³

Mindeközben a politikai figyelem középpontjában továbbra is a gazdasági kérdések állnak, mert a közvélemény néhány tagállamot leszámítva sehol sem támogatja a védelmi kiadások emelését és az erőteljesebb biztonságpolitikai szerepvállalást. Az ukrán válság tükrében sem látszik jelentős változás az európai államok biztonságpercepcióiban, s ennek megfelelően a védelmi szféra jelentőségében és finanszírozásában. Noha az ukrán válság ismét előtérbe helyezte Kelet-

¹ Anders Fogh Rasmussen – Philip M. Breedlove: [A NATO for a Dangerous World](#). *Wall Street Journal Online*, 2014. 08. 17.

² Rasmussen október 1-jén adja át főtítkári helyét Jens Stoltenberg korábbi norvég miniszterelnöknek.

³ Anders Fogh Rasmussen: [Future NATO. NATO Secretary General's Speech](#), Chatham House, London, 2014. 06. 19.

Európát és a NATO jelentőségét az amerikai külpolitikában, az „Ázsia felé forduláson” minden jel szerint nem fog változtatni Washington.

Ukrajna és Oroszország – a NATO kollektív védelmi képességeinek megerősítése

A 2013 novemberében kibontakozó, majd 2014-ben fegyveres harccá (háborúvá) eszkalálódó ukrán válság – s ezzel összefüggésben a NATO–orosz kapcsolatok – váratlanul váltak a walesi csúcspont egyik fő napirendi pontjává. Azt a szövetség világosan érzékelte, hogy az amerikai–orosz kapcsolatok – a 2009-es „újraindítás-kísérlet” (*reset*) kudarca után – egyre hűvösebbé váltak; hogy Moszkvának az Európai Unióval kapcsolatos modernizációs stratégiai terveit a 2008-as pénzügyi-gazdasági válság tette illuzórikussá; s hogy mindezek és a belső orosz gazdasági problémák következtében az orosz külpolitikát egyfajta stratégiai tanácstalanság és FÁK-központúság jellemzi. Az azonban egyértelműen meglepetésként érte az észak-atlanti szövetséget, hogy Moszkva (Grúzia után) Ukrajna kapcsán is hajlandó fegyveres úton és annexióval érvényt szerezni érdekeinek. Moszkva mostani magatartását különösen azok a NATO-tagállamok (a balti államok és Lengyelország) érzékelik igen fenyegetőnek, amelyek már a 2008-as grúz–orosz háborút követően is komolyabb válaszlépéseket vártak a szövetségtől. A stratégiai elrettentés fokozását meghaladó direkt katonai fellépés azonban több ok miatt sem várható:

– A Nyugat (elsősorban az orosz energiától függő és komoly oroszországi gazdasági kapcsolatokkal rendelkező Európa) nem akarja provokálni Putyint, nem akar új hidegháborút.⁴

– A nyugati nagyhatalmak Moszkva magatartását nem az erő, hanem a gyengeség jeleként értékelik, egy olyan Oroszország lépéseként, amelynek a nem katonai érdekérvényesítési eszközei kudarcot vallottak Ukrajna kapcsán.

– Az Egyesült Államok és az Európai Unió a szankciópolitika mellett tették le a voksukat (e mellett is nehezen és óvatosan), s többször hangsúlyosan jelezték, hogy nem kívánnak fegyveresen elköteleződni Ukrajna mellett.

– A meghatározó NATO-tagállamok több más nemzetközi problémát (például az Iszlám Állam visszaszorítását, a szintén eszkalálódó líbiai válságot) stratégiaileg fontosabbnak tartják az ukrán válságnál.

– Az ukrán válság kezelését Németország vállalta magára, Berlin pedig politikai megoldást akar, sőt mindenfajta katonai válasza úgy tekint, mint ami csak megnehezíti az előbbit.

– Minden komolyabb katonai válasz azt feltételezi, hogy az európai NATO-tagállamoknak komolyabb mértékben növelniük kell védelmi kiadásukat, erre azonban a 2008-as válságból még ki nem lábalt Európa továbbra sem mutatkozik hajlandónak.

Bár a walesi csúcstalálkozón az ukrán események alakulásának függvényében akár komoly vita is kialakulhat a NATO-tagállamok között arról, hogy milyen lépéseket tegyen a szövetség, az eddigiek alapján a következők várhatók a válságra adott reakcióként és a NATO kollektív védelmi képességeinek megerősítése érdekében:

– Miközben a NATO–orosz kapcsolatok továbbra is mélyponton maradnak, a szövetség demonstrálja politikai elkötelezettségét Ukrajna mellett (politikai, gazdasági, hírszerzési és nem fegyverjellelű katonai eszközökkel, felszerelésekkel való támogatás által). Ennek részeként a NATO-tagállamok négy pénzügyi alapot hoznak létre logisztikai, vezetés-irányítási, kibervédelmi

⁴ A NATO nem ismerte el a 2014. márciusi krími „népszavazás” jogszerűségét és eredményét, mint ahogy Ukrajna területi szuverenitásának változását (a Krím elszakadását és a szakadár kelet-ukrajnai területek törekvéseit) sem. A nyilvánvaló orosz beavatkozás nyomán az áprilisi külügyminiszteri találkozón felfüggesztették a NATO és Oroszország közötti gyakorlati civil és katonai együttműködést. A NATO–Oroszország Tanács a válság kezdete óta kétszer ült össze, és fennmaradt a politikai párbeszéd fenntartásának lehetséges fórumaként nagykövetségi vagy annál magasabb szinten. Ugyanakkor a gyakorlati együttműködési programokat – kábítószerek-ellenes együttműködés (*Counter-Narcotics Training Project*), afganisztáni helikopter-fenntartási Alap (*NRC Helicopter Maintenance Trust Fund*), Közös Légtér-ellenőrzési Kezdeményezés (*Cooperative Airspace Initiative*) stb. – szüneteltetik vagy más keretek között igyekeznek tovább működtetni. Bővebben lásd [NATO's Relations with Russia](#). *Nato.int*, 2014. 08. 31.

és az ukrán haderő személyi állományát támogató (pl. egészségügyi) feladatok és tevékenységek finanszírozására;

– Döntés születik a NATO-ukrán katonai együttműködés mélyítéséről, közös hadgyakorlatok rendezéséről, közös lengyel–litván–ukrán zászlóalj (később dandár) felállításáról;⁵

– Elfogadják a Szövetségi Készenléti Akciótervet (*Allied Rediness Action Plan*), ami magában foglalja:

- a lengyelországi Szczezinben található német–dán–lengyel többnemzeti parancsnokság (HQ MNC Northeast) felminősítését és továbbfejlesztését;
- több közös NATO-hadgyakorlat tervezését a kelet-közép-európai tagállamok területén;⁶
- azonnali reagálású – akár pár napon belül bevethető – NATO-erő felállítását;⁷
- az azonnali és gyorsreagálású erők fogadására alkalmas öt kelet-európai katonai bázis kijelölését (balti országok, Lengyelország, Románia), amelyek kiépített logisztikai bázisként szolgálhatnak a potenciálisan fenyegetett országok területén, s amelynek 300-600 fős személyzete többnemzeti lesz (a német tiltakozás miatt azonban nem várunk permanens előretolt telepítést).

– Ezzel összhangban kerülnek előtérbe az Európai Viszontbiztosítási Kezdeményezés (*European Reassurance Initiative*) intézkedései,⁸ amelynek keretén belül az Egyesült Államok 1 milliárd dollár értékű támogatására támaszkodhatnak a kelet-európai szövetségesek,⁹ amelyek (különösen Lengyelország és a balti államok) erőteljesen igényelnék a megerősített, állandó NATO-jelenlétet a területükön. Ezzel szemben a nyugati-európai államok, különösen Németország, Olaszország és Franciaország továbbra is ellenzik ezt. Egyfajta köztes megoldásként szolgálhat az amerikai alakulatok rotációs telepítésénél alkalmazott megoldás, miszerint hivatalosan csak meghatározott időre, alapvetően hadgyakorlatok céljából kerülnének új NATO-erők a kelet-európai térségbe, és ezek mandátumát folyamatosan meg lehetne újítani. Egy magas rangú NATO tisztviselő megfogalmazásában a NATO tartós jelenléttel számolna – de nem állandó jelenléttel.

– Döntés születik a szövetség hírszerzési és előrejelzési képességeinek fejlesztéséről (amit már az arab tavasz „váratlansága” is indokolt).

– Rendelkeznek a szövetséges védelmi tervek felülvizsgálatáról (fenyegetettség-értékelés, műveleti tervezés, az ún. hibrid háborúra (a felségjelezés nélküli egyenruhát viselő fegyveresek

⁵ LITPOLUKRBRIG: *Another EU and NATO Combat Unit Created Against Russia to be Joined by Ukraine*. Strategic Culture Foundation, 2014. 07. 17.

⁶ A katonai interoperabilitást és a készültséget szolgáló Összekapcsolt Haderők Kezdeményezés (*Connected Forces Initiative – CFI*) keretében május folyamán 6000 fős nagyszabású hadgyakorlatot tartott a NATO Észtországban *Steadfast Javelin 1* néven, amelyben egy képzeletbeli invázió visszaverése volt a fő feladat. *NATO's „Steadfast Javelin 1” Exercise Underway in Estonia*, *Nato.int*, 2014. 05. 16.

⁷ A hét tagállam – Dánia, az Egyesült Királyság, Észtország, Hollandia, Lettország, Litvánia és Norvégia – 10 000 fős, hadosztály erejű, gyorsreagálású összhaderőnemi expedíciós egység kialakítását tervezi brit vezetés alatt. *Seven NATO Allies to Create New Rapid Reaction Force*. *Reuters*, 2014. 08. 29.

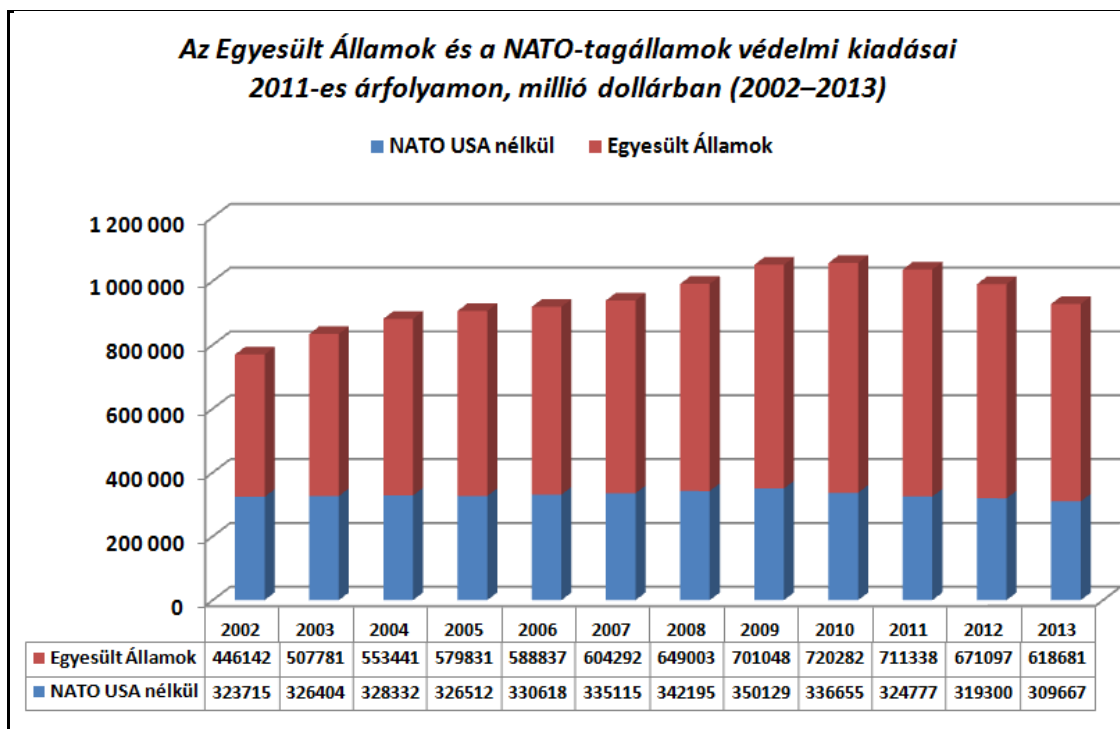
⁸ Bővebb összefoglaló az intézkedésekről: *Fact Sheet: European Reassurance Initiative and Other U.S. Efforts in Support of NATO Allies and Partners*. *Whitehouse.gov*, 2014. 06. 03.

⁹ A NATO a krími és a kelet-ukrajnai eseményekre reagálva több lépést is tett az elmúlt hónapokban a szövetség védelmi képességeinek megerősítésére a térségben. Fokozták a felderítési és hírszerzési műveleteket két újabb AWACS repülőgép térségbe vezénylésével; megerősítették a balti légtér-ellenőrzési programot és légtérvédelmet, aminek keretében az Egyesült Államok, Lengyelország, Nagy-Britannia, Franciaország, Dánia és Németország vadászrepülőgépeket vezényelt a balti országokba. Az Egyesült Államok bilaterális alapon március folyamán Lengyelországba is vezényelt 12 vadászgépet szövetséges elkötelezettségének demonstrálására, a nyár folyamán pedig 600 ejtőernyőst Lengyelországba és a balti államokba. Az ejtőernyősök év végét követő, rotációs alapú állomásoztatásáról is döntés született. Emellett a NATO megerősítette haditengerészeti jelenlét a Földközi-tenger keleti medencéjében, a Fekete-tengeren és a Balti-tengeren. Lásd *Britain, France Deploy Jets To Boost Baltic Patrols*, *DefenseNews*, 2014. 04. 28.; Paul Belkin – Derek E. Mix – Steven Woehrel: *NATO: Response to the Crisis in Ukraine and Security Concerns in Central and Eastern Europe*, *CRS Report*, 2014. 04. 16.; *US Paratroopers Deploy to Poland and Baltics*, *Military.com*, 2014. 04. 22.; *Fact Sheet: European Reassurance Initiative and Other U.S. Efforts in Support of NATO Allies and Partners*. *Whitehouse.gov*, 2014. 06. 03.

beszívargására), illetve az ún. DIME (*Diplomacy, Information, Military, Economy* – diplomáciai, információs, katonai és gazdasági) hadviselésre való felkészülésről stb.

Védelmi kiadások

Miközben a védelmi kiadások növelésének szükségessége évek óta a politikai viták és katonai tárgyalások középpontjában áll,¹⁰ és mind amerikai vezetők, mind a NATO tisztviselői számos alkalommal igyekeztek nyomást gyakorolni az európai tagállamokra, a közelmúltig alig láthattunk pozitív eredményt. Úgy tűnik, néhány tagállam haderő-modernizációs tervei és az ukrán válság kapcsán érzékenyebbé váló kelet-európai fenyegetettség-percepció hozhat változást e téren. A walesi csúcstalálkozón ismét hangsúlyos felszólítás fog elhangozni az európai NATO-tagállamok védelmi költségvetésének növelésére, ami nem csupán a szövetségi szolidaritás kifejezése és a tehermegosztás megjelenítése, hanem a NATO működőképességének fenntartása szempontjából is kulcsfontosságú.



Az Egyesült Államok és a NATO többi tagállama között továbbra is fennáll az egyenlőtlenség a védelmi kiadások terén¹¹

Az elmúlt két hónapban több észak- és kelet-európai ország pozitívan reagált a helyzetre: Dánia, Lengyelország, Csehország és a balti országok NATO-tagállamként, Svédország és Finnország pedig partnerországgként növeli védelmi kiadásait a következő években.¹² Ugyanakkor a 2%-os GDP-arányhoz való közelítésre szövetségi szinten mintegy 90 milliárd dollárra¹³ lenne

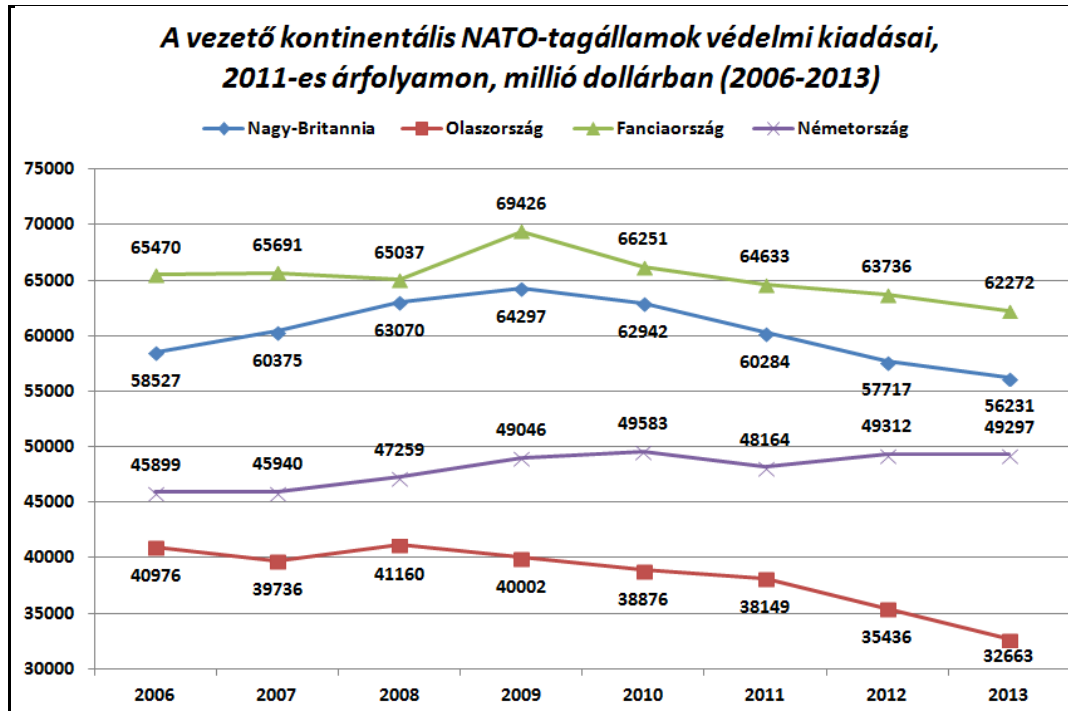
¹⁰ Lásd Csiki Tamás: [A gazdasági válság hatása Magyarországra és egyes szövetséges államok védelmi reformjaira és stratégiai tervezésére I. SVKK Elemzések](#), 2013/9.

¹¹ Forrás: SIPRI Military Expenditures Database 2014

¹² [Ukraine Crisis Revives Spending From Nordics to E. Europe](#), *DefenseNews*, 2014. 06. 14.

¹³ Nagyságrendileg ez az összeg megfelel Nagy-Britannia és Olaszország 2013-as összesített védelmi költségvetésének.

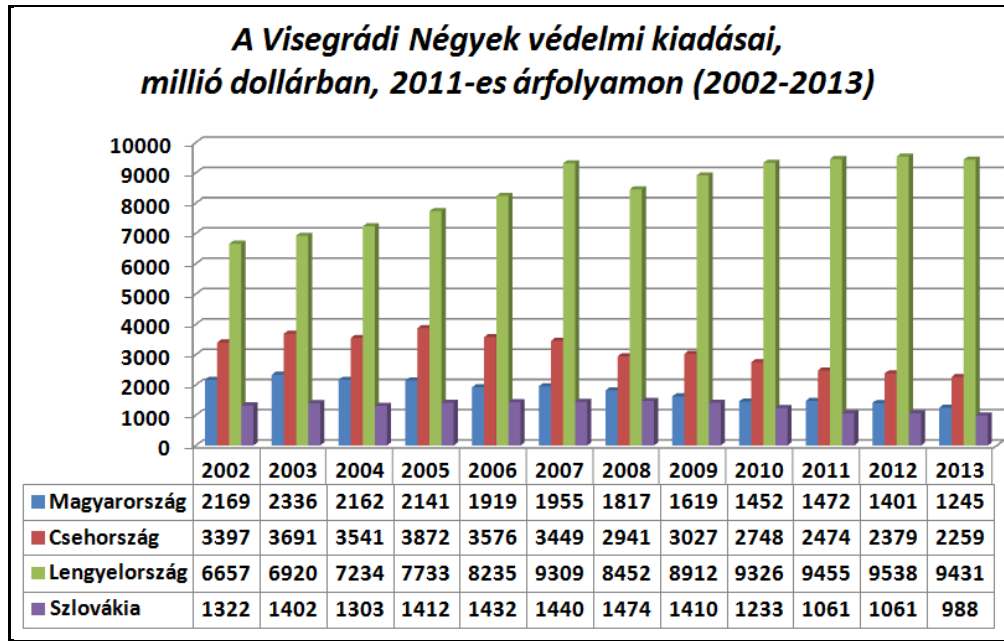
szükség, és ilyen nagyságrendű változást csak a tagállamok többsége, köztük a kontinentális nagyok (Németország és Franciaország) kiadásnövelése idézhetne elő, aminek továbbra sincs meg a megfelelő társadalmi és politikai támogatottsága Nyugat-, Dél- és Közép-Európa több országában. Éppen ellenkezőleg: a gazdasági válság óta az európai „nagyok” folyamatosan csökkentik védelmi kiadásukat, egyedül Németország volt képes legalább szinten tartani azt. A trend mellett a csökkenés abszolút mértéke is riasztó: Olaszország 20, Franciaország 10, Nagy-Britannia 12,5 százalékkal csökkentette védelmi kiadásait az utóbbi években.



Az „európai nagyok” egyelőre nem képesek növelni védelmi kiadásukat¹⁴

Ami térségünket illeti, egyedül a védelmi kiadások szintjét az ország alkotmányában rögzítő Lengyelország volt képes az elmúlt években megőrizni (sőt növelni) védelmi költségvetését, míg 10 év alatt Szlovákia több mint 25, Csehország közel 35, Magyarország pedig több mint 40 százalékkal csökkentette védelmi kiadásait a Stockholmi Nemzetközi Békekutató Intézet adatai szerint. Ennek tükrében különösen fontos, hogy a közelmúltban erősödő modernizációs és képességfejlesztési célkitűzéseiket forrásokkal is alá tudják támasztani.

¹⁴ Forrás: SIPRI Military Expenditures Database 2014.



A Visegrádi Négyek védelmi ambíciói és kiadásai eltérő pályán mozognak¹⁵

Képességfejlesztés

A walesi csúcstalálkozón központi szerepet kapó kollektív védelmi képességek megerősítésének magja azonban a ténylegesen rendelkezésre álló katonai képességek megerősítése, a NATO cselekvési potenciáljának, készenlétének fokozása lesz. Így ismét előtérbe fog kerülni a NATO Reagáló Erők (*NATO Response Force – NRF*) és a különleges műveleti erők (*Special Operation Forces – SOF*) megerősítésének igénye, valamint új kezdeményezések (például a Többnemzeti Expedíciós Hadosztály létrehozása) nyernek szövetségi támogatást. A 2010-es Stratégiai Konceptió¹⁶ és a 2011-ben elfogadott, stabilizációs és válságkezelő műveleti képességek fejlesztésére fókuszáló Politikai Iránymutatás¹⁷ mellett természetesen a líbiai szövetséges műveletek és az ukrán válság tapasztalatai által felszínre hozott „azonnali” képességigények orvoslása a találkozó fő feladata. Ennek eszközei a fent jelzett új kezdeményezések mellett a lisszaboni csúc óta felfuttatott Okos Védelem (*Smart Defense – SD*) programok, a chicagói csúcstalálkozóra kialakított Összekapcsolt Haderők Kezdeményezés (*Connected Forces Initiative – CFI*) programjai, valamint a 2013 őszén német kezdeményezésre induló Keretnemzet Konceptió (*Framework Nation Concept – FNC*).

– A Smart Defense program keretében jelenleg 26 többnemzeti képességfejlesztési projekt zajlik (6 pedig már sikeresen lezárult). Ezeket stratégiai szinten a szövetséges rakétavédelmi rendszer, a földfelszín-megfigyelési rendszer (AGS), az integrált légtérellenőrzés és az összhaderőnemi hírszerzési, megfigyelési, felderítési rendszer (JISR) képviseli.¹⁸

– Az afganisztáni stabilizációs műveletek lezárásának tervezésével párhuzamosan a szövetség politikai és katonai vezetői arról is döntöttek, hogy az évtizedes műveleti tapasztalatokat meg kell őrizni, a kialakított képességeket fenn kell tartani, miközben fokozni szükséges a szövetségen

¹⁵ Uo.

¹⁶ *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defense and Security of the Members of the North Atlantic Treaty. Nato.int*, 2010. 11. 19.

¹⁷ *Political Guidance on Ways to Improve NATO's Involvement in Stabilisation and Reconstruction. Nato.int*, 2011. 09. 23.

¹⁸ Bővebben lásd: *Multinational Projects. Nato.int*, 2014. június.

belül a nemzeti haderők együttműködési képességét (interoperabilitását). Ennek eredményeképpen alakították ki az Összekapcsolt Haderők Kezdeményezést, amely a NATO-erők magas szintű reagálási képességét hivatott megőrizni. A 2020-as haderőmodell (*NATO Forces 2020*) céljaival összhangban ezt hatékony többnemzeti kiképzéseken, képzéseken és hadgyakorlatokon keresztül kívánják megvalósítani. 2013 októberében arról is döntés született, hogy a kezdeményezés keretében 2015-ben szövetségi szintű összhaderőnemi hadgyakorlatokat fognak tartani, amelyen a szárazföldi, légi- és haditengerészeti erők komponensei és a NATO Reagáló Erők is megmérettetik magukat.¹⁹

– A Keretnemzet Koncepció alapja az a gondolat, amely szerint a drasztikusan megnőtt forrásigény következtében ma már a legnagyobb európai államok sem képesek teljes képesség-spektrumot fenntartani és továbbfejleszteni haderőikben – a kisebbekről nem is beszélve. Ezt kívánja orvosolni a 2013-ban kialakított és 2014 júniusában szövetségi szinten is elfogadott német javaslat, ami a specializáció és többnemzeti együttműködés korábbról is ismert megoldásait fogalmazza újra a NATO keretében, mely szerint egyes nagy tagállamok alapvető stratégiai képességeket biztosítanak és fejlesztenek, míg a kisebb tagállamok a hiányzó részképességeket, területeket fedik le, és a szövetségesek fegyveres erőiket közösen, közös műveleti parancsnokság alatt alkalmazhatják. Ez az egyes országcsoportokon belül igen magas szintű együttműködést, strukturális összefonódást követel meg, és az egyes államok nemzeti szuverenitásának és katonai képességeinek bizonyos szintű feladásával jár. Éppen ezért fontos a magas fokú politikai bizalom mellett az interoperabilitás fokozása, ami az Összekapcsolt Haderő Kezdeményezésnek is a célja. Közép-Európában a koncepció eredményeképpen a tárgyalások és a potenciális csatlakozó tagállamok szándéka függvényében kialakulhat egy német–lengyel súlypontú csoportosulás, amely elsősorban területvédelmi feladatok ellátására készül. Így a többnemzeti együttműködés olyan feladatokra irányul majd, mint befogadó nemzeti támogatás biztosítása a szövetséges erők felvonulásához és előre telepítéséhez, míg a képességfejlesztés célterületei a légvédelmet, a hírszerzést, a felderítést, a megfigyelést és a kapcsolódó légi precíziós csapásmérő képesség kialakítását, az erők túlélési képességének erősítését érintik.²⁰

A konkrét képességhiányokat illetően a NATO a 2020-ra kialakítandó NATO-erők képességfejlesztési célkitűzései²¹ alapján 16 kritikus területen kíván előrehaladni a walesi csúcstalálkozón, többek között a hírszerzés, felderítés, megfigyelés, rakétavédelem, kibervédelem, precíziós bombák és légi utántöltés területén.²²

Az afganisztáni műveletek lezárásának előkészítése

Egy évvel ezelőtt még úgy tűnt, hogy a csúcstalálkozó kiemelkedő politikai eredményeként az ISAF-művelet utolsó lépéseinek szemtanúi leszünk Walesben, melyekkel a korábban lefektetett hosszú távú stratégiai partnerség szellemében nyugtázhatják a sikeres hatalomátadást az afgán félnek, és döntés született a NATO támogató műveletének pontos kereteiről. Azonban az ukrán válság felülírta a tervezett napirendet, sőt egyúttal részben el is vonta a szövetség figyelmét az afgán rendezésről. Így, miközben az afgán belpolitikában is újabb problémák merültek fel az elnökválasztás kapcsán, nem fordítottak kellő politikai figyelmet arra, hogy rábírájék az afgán felet a rendezés előfeltételeinek megteremtésére. Afganisztánnak a walesi csúcstalálkozó előestéjén nincs egyértelműen a választások győztesének nyilvánított elnöke, és bár a június végi külügyminiszteri találkozón megegyezés született a tervezett folytatólagos támogató, ún. *Resolute Support*

¹⁹ Bővebben lásd [Connected Forces Initiative](#). *Nato.int*, 2014. 08. 31.

²⁰ Bővebben lásd Franklin D. Kramer: [NATO's Framework Nations: Capabilities for an Unpredictable World](#). Atlantic Council, *Issue Brief*, 2014. április.

²¹ [Summit Declaration on Defence Capabilities: Toward NATO Forces 2020](#). *Nato.int*, 2012. 05. 20.

²² Anders Fogh Rasmussen: [Future NATO. NATO Secretary General's Speech](#), Chatham House, 2014. 06. 19.

művelet részleteiről,²³ máig nem írták alá azt a kétoldalú biztonsági megállapodást, amely lehetővé tenné a nemzetközi erők Afganisztánban maradását 2015-től.

A chicagói csúcstalálkozón a NATO tagállamai, 10 partnerország és az afgán fél egyetértettek abban, hogy 2014 után is fenntartják a közép-ázsiai ország biztonsági erőinek támogatását: az új művelet nem harci, hanem kiképző, tanácsadó, intézményfejlesztési feladatokat ellátó támogató művelet lenne. Az elmúlt években kiképzett és felszerelt mintegy 350 000 fős afgán biztonsági erők fenntartására 2014 februárjára 637 millió dolláros pénzügyi alapot (NATO-ANA Trust Fund) hoztak létre.²⁴ A jelenlegi tervek szerint összesen mintegy 12 000 NATO katona maradhat 2015 elejétől Afganisztánban, ebből 8000 lenne amerikai katona, 4000 fő pedig más NATO-tagállamokból és egyéb szövetséges államokból érkezne. Az amerikai erőkből mintegy 1800 fő – a megfelelő amerikai–afgán biztonsági együttműködési megállapodás aláírása esetén— terrorizmusellenes műveleteket hajthatna végre (vagyis harci tevékenységet is folytathatna), amiben néhány más szövetséges állam, különösen Nagy-Britannia és Ausztrália is részt vállalhatna.²⁵

Mindenekaz a legnagyobb akadálya, hogy az afgán elnökválasztás áprilisi első,²⁶ majd júniusi második fordulója sem zárult megnyugtató eredménnyel. Az ENSZ nemzetközi ellenőrei még augusztus végén is úgy becsülték, hogy szeptember 10. előtt nem végeznek a szavazatok ellenőrzésével, és a leendő elnök beiktatására csak ezután kerülhet sor.²⁷ Mindez annak ellenére történik, hogy Philip Breedlove tábornok, a Szövetséges Erők Európai Főparancsnoka (SECEUR) leszögezte: a walesi csúcstalálkozó előtt elengedhetetlen lenne az új afgán elnök beiktatása annak érdekében, hogy az állam- és kormányfők döntést hozhassanak a műveleti átmenetről, és az ország közeli jövője megnyugtató módon rendeződjön.²⁸ Ehhez már régen sort kellett volna keríteni a NATO–afgán és amerikai–afgán bilaterális biztonsági megállapodások aláírására, amelyeket Karzai elnök 2013 óta halogatott, és amit az új elnöktől vár(na) a nemzetközi közösség. (Erre egyébként még elnökjelöltként mind Abdullah Abdullah, mind Ashraf Gháni ígéretet tett.)²⁹ Így a walesi csúcstalálkozó az afganisztáni rendezés szempontjából várhatóan szerény eredményeket hozhat csak.

Partnerkapcsolatok és a bővítés kérdései

A NATO partnerségi kapcsolatai tekintetében is az Oroszországhoz és az Ukrajnához fűződő viszony kerül a walesi csúcstalálkozó homlokterébe. Amennyiben az ukrán válság tovább mélyül, felmerülhet annak eshetősége, hogy a NATO–Oroszország Tanács létjogosultsága is megkérdőjeleződik egyes szövetségesek részéről. Az, hogy a NATO a jövőben milyen minőségű partnerséget, a NATO–Oroszország Tanács keretében, a Békepartnerség (PfP) keretében, formális partnerségi kapcsolat nélküli szomszédként vagy esetleg ellenfélként fogja kezelni Oroszországot, a walesi csúcstalálkozón ugyanakkor még várhatóan nem fog eldőlni.

A NATO a krími orosz bevonulás óta számos alkalommal kinyilvánította, hogy kiáll Ukrajna területi épsége és szuverenitása mellett, és nem ismer el semmilyen egyoldalú határmódosítást. A szövetség az elmúlt hónapokban intenzívebbé tette kapcsolatait az új kijevi vezetéssel, és ukrán

²³ ISAF Foreign Ministers Finalise Plans for the NATO-led Post 2014 Mission. *Nato.int*, 2014. 06. 25.

²⁴ Developing Afghans Security Forces. *Nato.int*, 2014. 08. 31.

²⁵ NATO to Keep Around 12,000 Troops in Afghanistan Next Year – U.S. Official, *Reuters*, 2014. 06. 04.

²⁶ Az áprilisi 5-i választáson Abdullah Abdullah a szavazatok 45 százalékát, Ashraf Gháni pedig 31,5 százalékát szerezte meg. Mivel egyik jelölt sem szerezte meg a szavazatok többségét, második körre került sor, ahogy július 7-én Abdullah Abdullah 43,6%-ot, Ashraf Gháni 56,4%-ot szerzett. A felek mindkét esetben kölcsönösen választási csalással vádolták egymást, és a szavazatok újraszámolását és a leadott szavazólapok ellenőrzését követelték, ami a mai napig elhúzódó újraszámolási procedúrát eredményezett, miközben Hamid Karzai ügyvezető elnökként tovább vezeti az országot. Forrás: *Presidential & Provincial Council Elections – Afghanistan 2014 Elections*. Independent Election Commission of Afghanistan, 2014. 08. 31.

²⁷ Delays, Fights Marred Afghanistan's Election Recount. *L.A. Times*, 2014. 08. 28.

²⁸ NATO Needs New Afghan President Ahead of Summit. *ToloNews*, 2014. 08. 26.

²⁹ NATO Chief Warns Afghanistan Must Sign Security Pact by Early September. *DefenseNews*, 2014. 07. 08.

kérésre katonai kiképzőket bocsátott Ukrajna rendelkezésére, hogy elősegítse az ukrán fegyveres erők modernizálását és az interoperabilitás erősítését,³⁰ ugyanakkor továbbra sem nyújt katonai segítséget Ukrajnának sem fegyverszállítás, sem más formában. Azon túl, hogy várhatóan ismét általánosságban megerősítik a nyitott ajtók politikáját, Ukrajna NATO-tagsága a válság ellenére sem fog újra napirendre kerülni; éppen ellenkezőleg, az orosz–ukrán konfliktus további érveket szolgáltatott arra nézve, hogy milyen kockázatokat rejtene magában Ukrajna felvétele a szövetségbe.

Bármilyen határozottabb lépést a további keleti bővítés felé, akár Grúzia irányába is Oroszország provokációként értelmezne, és a NATO–orosz konfliktus eszkalálódását eredményezné. Ennek tükrében született júliusban döntés arról, hogy a walesi csúcstalálkozón a NATO nem fogja Grúzia részére felajánlani a Tagsági Akciótervet (*Membership Action Plan – MAP*).³¹ Grúzia vezetése, amely a közelmúltban írt alá társulási megállapodást az Európai Unióval, csalódottan vette tudomásul a döntést.³² Noha a NATO egy tartalmas együttműködési csomagot készül felajánlani Grúzia részére, a MAP helyett továbbra is csak kevésbé formális és lassabban fejlődő kapcsolatrendszer marad a NATO és Grúzia között. Montenegró esetében, amely már 2009-ben megkapta a MAP-státuszt, hasonló döntés született, vagyis a walesi csúcstalálkozón nem hívják meg csatlakozásra.³³ Macedónia esetében továbbra is Görögország vétója az akadály a teljes jogú tagságnak, Bosznia-Hercegovina csatlakozási perspektívái pedig mintha még bizonytalanabbakká váltak volna a múlt évben látványosan felszínre tört gazdasági és politikai válságjelenségek miatt.

³⁰ Paul Belkin – Derek E. Mix – Steven Woehrel: [NATO: Response to the Crisis in Ukraine and Security Concerns in Central and Eastern Europe](#), *CRS Report*, 2014. 04. 16.

³¹ [NATO Will Not Offer Georgia Membership Step, Avoiding Russia Clash](#), *Reuters*, 2014. 06. 25.

³² [James Rupert: Amid Ukraine Crisis, Can US and NATO Buttress Support for Georgia?](#) *Atlanti Council*, 2014. 07. 03.

³³ [NATO Dashes Georgia, Montenegro Membership Hopes](#), *Reuters*, 2014. 06. 25.