



# ZMNE STRATÉGIAI VÉDELMI KUTATÓINTÉZET

## ELEMZÉSEK – 2009/6

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

### **60 éves a NATO – a strasbourg–kehli csúcstalálkozó**

***Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete az utóbbi tizenkilenc évben csaknem két évenkénti rendszerességgel tart csúcstalálkozókat. A hidegháború utáni kilencedik ilyen, a NATO megalakulásának hatvanadik évfordulóját is megünneplő csúcstalálkozót – a 2008. áprilisi bukaresti találkozót követően – a francia–német határ két oldalán, Strasbourgban és Kehlben tartja a szövetség 2009. április 3–4-én. Elemzésünkben a csúcstalálkozó jelentőségére és legfontosabb napirendi pontjaira kívánjuk felhívni a figyelmet.***

#### *A NATO csúcstalálkozó jelentősége*

A NATO fennállásának 60. évfordulója alkalmából szervezett strasbourg–kehli csúcstalálkozója az évforduló megünneplésén túl számos más tekintetben is mérföldkőnek tekinthető a szervezet történetében. A szimbolikus kettős helyszín a szövetségnek az európai biztonság és stabilitás megteremtésében betöltött elvülhetetlen szerepére utal. A találkozó fő üzenete várhatóan a transzatlanti értékek, a szövetségesi kötelek megerősítése lesz, amit Barack Obama amerikai elnök bemutatkozó látogatása mellett Franciaországnak a szövetségbe történő teljes reintegrációja is szimbolizál. Emellett a NATO Horvátországot és Albániát is üdvözölni fogja teljes jogú tagjai között. A csúcstalálkozó hangulatát azonban az ünneplés mellett a szövetség előtt álló kihívások egész sora fogja meghatározni. Különös jelentőséget ad a csúcstalálkozónak az is, hogy időben a G20-aknak a világgazdasági válsággal foglalkozó londoni találkozója és a prágai Amerika–Európai Unió csúcstalálkozó között kerül rá sor. Így a transzatlanti partnerek a NATO keretében való szövetségesi együttműködésüket egész kapcsolatrendszerük és globális szerepvállalásuk függvényében fogják meghatározni.

#### *A csúcstalálkozó főbb témakörei*

A csúcstalálkozó központi témája az *afganisztáni misszió* lesz. 2005 óta az afganisztáni helyzet mind a biztonságot, mind az ország kormányozhatóságát tekintve jelentősen romlott, s a nemzetközi közösségnek komoly problémákkal szembenéznie a segélyezési és fejlesztési politika terén is. A biztonsági helyzet romlását nem csupán a koalíciós erők katonai veszteségeinek elmúlt évekbeli növekedése jelzi (2005 – 131, 2006 – 191, 2007 – 232, 2008 – 294 halálos áldozat), hanem az a tény is, hogy 2007 óta jelentősen bővültek az országnak azon területeirészei, melyeken állandónak tekinthető a Pakisztánból rendszeres utánpótlással rendelkező kormányellenes erők katonai jelenléte (2007 novemberében az ország területének 54, 2008 novemberében 72 százaléka). Ezzel párhuzamosan nem csupán a központi kormányzat által egyértelműen uralt területek nagysága szűkült le (2007 novemberében nyolc, 2008-ban hét százalékra), de azok a területek is (38-ról 21 százalékra), ahol a kormányellenes erőknek csupán gyenge katonai jelenléte a jellemző.<sup>1</sup> Meg kell jegyeznünk, hogy mindközben – 2006 novembere és 2009 februárja között – az ISAF létszáma 31 267-ről 56 420-ra emelkedett.<sup>2</sup>

Az a tény, hogy a központi kormányzat erőszakmonopóliuma csupán Afganisztán területének töredékére terjed ki, s nem képes érvényesülni például tartományi és kerületi szinten, nemcsak a központi kormány terveinek megvalósítását, hanem a nemzetközi közösség segélyezési és fejlesztési törekvéseinek realizálását is drámai módon korlátozza. Tovább súlyosbítja a helyzetet az afgán társadalmat és az afgán intézményeket átható korrupció. Miközben nem sikerült visszafogni az afgán kábítószer-termelést, a nemzetközi közösség és

<sup>1</sup> Struggle for Kabul: The Taliban Advance. ICOS, 2008. december, 7–8. o.

<sup>2</sup> NATO Afghanistan Report 2009. (2009. március 31.)

NATO afganisztáni kábítószer-ellenes politikája politikai és társadalmi feszültségeket gerjesztett az országban. Mindezek következtében – az Asia Foundation felmérései szerint – az afgánok körében 2004 és 2008 között radikálisan (64-ről 38 százalékra) csökkent azok aránya, akik szerint az ország ügyei jó irányban, míg a másik oldalon 11-ről 32 százalékra nőtt azok aránya, akik szerint egyértelműen rossz irányba mennek.<sup>3</sup> A helyzet ilyen változása mind az Egyesült Államokat, mind a NATO-t eddigi Afganisztán-stratégiájának átgondolására kényszerítette.

Az Obama-adminisztráció egy héttel a NATO-csúcstalálkozó előtt hozta nyilvánosságra az alapos revíziót követően felvázolt új afganisztáni–pakisztáni stratégiát. Mint azt az új stratégia neve is jelzi, ennek egyik központi eleme az afganisztáni probléma regionális kontextusba helyezése. A további főbb új elemek a civil–katonai együttműködés elmélyítése, az afgán biztonsági erők megerősítése, tárgyalások az ellenállók megegyezésre hajlandó csoportjaival, a tartományi és helyi politikai erők nagyobb szerepvállalása, a kábítószer-ellenes küzdelem megerősítése, Pakisztán erőteljesebb támogatása a szélsőségesekkel szembeni harcban. Mindehhez az amerikai kormányzat a szövetségesek pénzben és katonákban is tükröződő megnövelt felelősségvállalását igyekszik elérni, ami a gazdasági válságra is tekintettel nem lesz könnyű feladat. Általánosságban elmondható, hogy a szövetségesek az eddigi részvételen felül sem mennyiségben, sem minőségben nem fogják számottevően nagyobb szerepvállalásra elkötelezni magukat. Obama Afganisztán stratégiájával azonos irányultságú, bár óvatosabban megfogalmazott a NATO 2009. március 31-én közzétett Afganisztánról szóló 2009-es jelentése is, amely azonban elsősorban a szövetség által elért eredményeket foglalja össze.

A szövetség *átfogó jövőképevel* kapcsolatban az állam és kormányfők várhatóan közös deklarációt fogadnak el, mely a NATO helyét és szerepét, legfontosabb céljait kívánja majd kommunikálni a külvilág felé. Ez előreláthatólag a hagyományos szövetségi feladatok – a kollektív védelem – ellátása mellett a 21. század globális kihívásaira is válaszolni képes NATO-t igyekszik felvázolni, melyet katonai képességei és széles körű partnerségi kapcsolatai tesznek kompetenssé. E dokumentum lesz egyben a NATO új stratégiai koncepciójának felülvizsgálatát célzó folyamat formális nyitánya is. Franciaország reintegrációja, valamint az új amerikai adminisztráció nagyobb fokú párbeszédet és együttműködést ígérő külpolitikája nagymértékben elősegítheti egy új stratégiai koncepció mielőbbi megalkotását.

*Franciaország katonai reintegrálásával*, illetve annak háttérével kapcsolatban az alábbiakra érdemes felhívni a figyelmet. Párizsban a NATO katonai szervezetéből történő kilépése 1966-ban egy sajátos – Franciaország szempontból előnyösnek tekintett – „kint is, bent is” állapotot, egy speciális francia státust eredményezett. Ennek azonban csak a kétpólusú világrend bukásáig volt stratégiai értelme, vagyis addig, amíg a Varsói Szerződés és a Szovjetunió létezett. Jelentősége a bipoláris világrend bukása után elenyészett, így nem véletlen, hogy 1997-ben már Jacques Chirac francia elnök is próbálkozott a visszatéréssel. Kísérlete azonban akkor zátonyra futott, mert a reintegrációért cserébe Franciaország a NATO nápolyi parancsnoki posztját kérte, amit azonban az Egyesült Államok elutasított. A 2009-es visszatérés részletes feltételeit végül két elnöki megbízott (francia részről J. D. Levitte, amerikai részről James Jones) tárgyalta meg. Ennek értelmében mintegy 900 francia tiszt kap NATO-beosztást, részben a norfolki transzformációs parancsnokságon (ACT), részben a lisszaboni parancsnokságon (JC Lisboa). A francia reintegráció következményeként várhatóan tovább enyhül majd a NATO–francia viszony, elsősorban azért, hogy a francia javaslatok a NATO-n belülre kerüljenek. Washington – engedékenysége fejében – valószínűleg a NATO hadiipari háttérében igyekszik majd újabb pozíciókat szerezni (elsősorban az Airbus–Boeing rivalizálás terén). A franciák a reintegráció lehetséges pozitív következménye kapcsán Nicolas Sarkozy elnök azon formuláját emlegetik: *Engedjék az európai védelem fejlődését, s mi folytatjuk közeledésünket a NATO felé!* Törökország már a visszatérést előkészítő tárgyalások időszakában is az EU-csatlakozása ügyében tanúsított francia ellenkezés felpuhítását kérte.

<sup>3</sup> Overall National Mood in Afghanistan 2004-2008. <http://asiafoundation.org/country/afghanistan/2008-poll.php>

Végül fontos tudnunk, hogy a reintegráció nem érinti a francia nukleáris erőket, melyek továbbra is szigorúan nemzeti irányítás és ellenőrzés alatt maradnak.

A csúcstalálkozó alkalmat ad a *NATO–orosz kapcsolatok* helyreállításának elindítására is, melyek a tavaly augusztusi dél-oszét válság miatt szakadtak meg. Az Obama-adminisztráció – az együttműködésre vonatkozó szándékát jelezve – hivatalba lépését követően számos gesztusértékű üzenetet fogalmazott meg Oroszország irányába.<sup>4</sup> A NATO–orosz kapcsolatokat meghatározó ügyekben a jelenlegi amerikai kormány elődjénél jóval kevésbé konfrontatív politikát helyezett kilátásba: lekerült a napirendről az ukrán és a grúz MAP-tagság kérdése, s elnapolta a közép-európai rakétatelepítések ügyét is. Határozott szándékot mutat az amerikai–orosz fegyverzetkorlátozási tárgyalások megújítására is. Engedményeiért cserébe az Obama-adminisztráció nagyobb orosz együttműködésre számít az iráni és az afganisztáni problémák kezelésében. Moszkva részéről egyelőre csak óvatos, bár alapvetően pozitív visszajelzéseket érzékelhettünk, a NATO-csúcsot megelőző G20-ak londoni konferenciájára tervezett Obama–Medvedyev találkozón azonban fontos állomás lehet a kétoldalú kapcsolatok revitalizálásában.

A Magyarország számára különös jelentőségű *nyugat-balkáni kérdések* – például Koszovó, a NATO további bővítése – várhatóan másodlagos szerepet kapnak a csúcstalálkozón, s legfeljebb a meglévő NATO-kötelezettségvállalások megerősítésére lehet számítani a szövetségtől. Ebből a szempontból fontos fejlemény, hogy egyes tagországok – így például Spanyolország<sup>5</sup> (630 fő) és Nagy-Britannia (130 fő) – a viszonylagos stabilitás láttán és pénzügyi megfontolásokból balkáni szerepvállalásuk gyors csökkentését helyezték kilátásba, a szövetség egésze azonban várhatóan továbbra is hitet tesz a vállalt feladatvállalások teljesítése mellett. Látnunk kell azt is, hogy bár az Obama-adminisztráció számára nem prioritás a Nyugat-Balkán kérdése, Hillary Clintonnal várhatóan a Clinton-éra külügyi gárdájának olyan tagjai is visszatérnek a State Departamentbe, akik előtt korántsem ismeretlen terep és probléma a Nyugat-Balkán.

A *NATO belső, szervezeti reformja*, amelynek fontos, de Törökország legutóbbi – a kiszemelt Anders Fogh Rasmussen dán miniszterelnökkel szembeni – felszólalása miatt kényes eleme a nyáron leköszönő NATO-főtitkár utódjának kiválasztása, alighanem csak érintőlegesen és inkább az informális egyeztetéseken kerül majd szóba.

A tartalmas agenda mellett szembeűnő ugyanakkor, hogy a *NATO és az Európai Unió* alapos fejlesztésre szoruló kapcsolatrendszere várhatóan továbbra sem kerül napirendre. Annak ellenére sem, hogy a leköszönő NATO-főtitkár korábban többször is hangsúlyozta, hogy a szövetség az elmúlt években talán ezen a területen mulasztotta el a legnagyobb lehetőségeket. Megítélésünk szerint a szövetség és az unió között akkor lesz lehetséges valódi stratégiai partnerségi viszony kialakítása, ha mind a NATO, mind az Európai Unió előbb képes lesz – a másik szervezetre is tekintettel lévő – új, korszerű saját stratégia kialakítására, hogy e stratégiák mentén találhassák meg és konkretizálják az együttműködési pontokat. A NATO–EU kapcsolat napirendből való kimaradása annál is inkább sajnálatos, mert az uniónak a biztonság- és védelempolitika terén betöltött szerepét és lehetőségeit a gazdasági válság is befolyásolja. A gazdasági-pénzügyi lehetőségek ugyanis, amelyekre az EU-nak meghatározó befolyása van, alapvetően határozzák meg az európai kormányok pénzügyi mozgásterét a biztonsági és védelmi szektorban. Franciaország visszatérése a szövetség katonai szervezetébe ugyanakkor a haderő modernizációjában is új lendületet adhat a NATO és az EU együttműködésének.

<sup>4</sup> Lásd John Biden amerikai alelnök müncheni beszédét, illetve „SVKI Elemzések” előző számában (2009/5) ismertetett új amerikai Oroszország-politikát.

<sup>5</sup> Spanyolország estében külön jogi és diplomáciai problémát okoz, hogy Madrid mindeddig nem ismerte el Koszovó függetlenségét.