



Dr. Nagy László

NATO és Oroszország együttműködése

Megjelenik a Híd Európában Közhasznú Egyesület
gondozásában a Magyar Köztársaság Külügyminisz-
tériumának támogatásával.



MAGYAR KÖZTÁRSASÁG KÜLÜGYMINISZTERIUMA



Tartalomjegyzék

A NATO és Oroszország egy alakuló biztonságpolitikai rendszerben _____	5. oldal
A nemzetközi szervezetek _____	14. oldal
A NATO alkalmazkodása az új körülményekhez _____	17. oldal
A NATO jelene és jövője _____	25. oldal
Az Oroszországi Föderáció _____	36. oldal
Oroszország és a NATO _____	42. oldal
Összegzés _____	61. oldal
Irodalomjegyzék _____	63. oldal
Köszönetnyilvánítás _____	64. oldal

A NATO és Oroszország egy alakuló biztonságpolitikai rendszerben

A jaltai világrend, illetve annak meghaladása

A kilencvenes években a biztonságpolitikai környezet, a nemzetközi biztonságpolitikai helyzet elemzését és értékelését végző szakemberek körében teljes volt az egyetértés abban, hogy 1989-90-91-ben végetért a hidegháború. És teljes volt a bizonytalanság abban, hogy mi van utána.

Ahhoz azonban, hogy megpróbáljuk megérteni a hidegháború után kialakult (pontosabban a mai napig alakuló) helyzet lényegét, célszerű visszatekinteni a meghaladott állapotra.

A *hidegháború* évtizedeiben egy olyan világrend létezett, amelyet a szakirodalomban általában „jaltainak” neveztek, a három világháborús szövetséges (a Szovjetunió, az Egyesült Államok és Nagy-Britannia) vezetőinek Jaltában 1945. február 4-11-e között tartott konferenciája után. Tekintsük át röviden, mi jellemezte leginkább ezt a világrendet.¹

Mindenekelőtt természetesen a *bipolaritás*, amely elsősorban – de nem kizárólag – Európában érvényesült.

A bipolaritás leginkább kikristályosodott formáját a két katonai-politikai tömb alkotta, megszületésük sorrendjében az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO, 1949) illetve a Varsói Szerződés Szervezete

¹ Lásd részletesebben például: Bognár Károly, Hajma Lajos: A hidegháború magyar szemmel (ZMNE egyetemi jegyzet, Budapest, 2001)

(VSZ, 1955).² Éppen ezért második ismertetőjegyként a *koalíciós jelleget* említhetjük.

Mindkét szövetségen belül létezett egy-egy kiemelkedő, domináló nagyhatalom (szuperhatalom): az Egyesült Államok illetve a Szovjetunió. A NATO-ban az Egyesült Államok mellett két másik ország is jelentős szerephez jutott: Franciaország és Nagy-Britannia, mindketten atomhatalmak és mindketten az ENSZ Biztonsági Tanácsának vétő-joggal rendelkező állandó tagjai. Ilyen „középhatalom” a Varsói Szerződésben nem volt.

A vizsgált világrend harmadik jellemvonásaként a *három világ* létezését jelölhetjük meg. Ez a helyzet közvetlenül kapcsolódott a kétpólusú struktúrához, de nem egyértelműen következett abból.

A „harmadik világ” legismertebb szerveződése az úgynevezett el nem kötelezett (katonai tömbhöz nem tartozó) országok mozgalma volt, amely 1955-ben, Bandungban bontott zászlót 29 ország konferenciáján. A későbbiekben – India és Egyiptom mellett – egy európai ország, Jugoszlávia is meghatározó szerepet játszott az el nem kötelezett államok mozgalmában.

A hidegháborús korszak negyedik fontos ismérve a szembenállás, a *konfrontatív jelleg*. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a nemzetközi kapcsolatokból hiányzott volna az együttműködés, a kooperáció eleme, csupán annyit jelent, hogy a két – állandóan jelen lévő – tényezőtől nem az együttműködés összetevői voltak a meghatározók. A konfrontatív jelleget leginkább azzal illusztrálhatjuk, hogy a két katonai-politikai tömb *kibékíthe-*

² A NATO alapító tagjai: Belgium, Dánia, Egyesült Államok, Franciaország, Hollandia, Izland, Kanada, Luxemburg, Nagy-Britannia, Norvégia, Olaszország, Portugália. 1952-ben csatlakozott Görögország és Törökország, 1955-ben a Német Szövetségi Köztársaság, 1982-ben pedig Spanyolország. A Varsói Szerződés alapító tagjai: Albánia, Bulgária, Csehszlovákia, Lengyelország, Magyarország, a Német Demokratikus Köztársaság, Románia és a Szovjetunió. Albánia 1968-ban kilépett a szerződésből.

tetlen ellenségként kezelte egymást, és a két tábor szembenállását az ideológia tette feloldhatatlanná. Rövid, lényegretörő megfogalmazásban azt mondhatjuk, hogy mindkét tömbnek világos és abszolút egyértelmű *ellenségképe* volt: a Varsói Szerződésnek a NATO, a Nyugatnak pedig a szocialista tábor. Ez kifejezésre jutott a megfelelő biztonságpolitikai dokumentumokban (stratégiákban, katonai doktrínákban) is.

Az ellenségképből bontakozott ki a hidegháború kötelező velejárója, a *fegyverkezési hajsza*.

A féktelen *fegyverkezés* azonban hordozott néhány olyan sajátosságot, amelyek viszonylag rövid idő alatt teljesen új szituációhoz vezettek. Ezek a sajátosságok a következőkben foglalhatóak össze:

- A verseny a nukleáris fegyverek terén jelentkezett a legintenzívebben.
- Az interkontinentális ballisztikus rakéták rendszeresítése után a rakéta-nukleáris fenyegetés ellen nem sikerült kiépíteni valamennyire is elfogadható védelmet.³
- Szovjet-amerikai relációban kialakult (körülbelül a hatvanas évek második felére) a kölcsönös garantált megsemmisítés képessége. A további felhalmozás értelmetlenné vált.
- Megszületett a felismerés, hogy a nukleáris összecsapásnak (értelemszerűen a Szovjetunió és az Egyesült Államok között) nem lenne győztese, az atomháborút nem lehet megnyerni.
- Kiérlelődött a meggyőződés, hogy az atomfegyver kizárólag politikai fegyverként, a *kölcsönös elrettentés* eszközeként értelmezhető. Adódott a következtetés, hogy erre a célra a felhalmozott mennyiségnél keve-

³ Az interkontinentális ballisztikus rakéták angolnyelvű megnevezésének (Inter-continental Ballistic Missile) közismert rövidítése az ICBM.

sebb is megbízhatóan elegendő. (Természetesen ismét csak szovjet-amerikai relációban, de a hidegháború körülményei között ez a viszonylat meghatározta az egész akkori világrendet.)

Vizsgáljuk meg, hogy mi is történt a konfrontatív jellegűnek minősített kétpólusú rendszerrel, amikor a *hidegháború véget ért*.

A hidegháború befejeződése nem köthető egyetlen meghatározó eseményhez. Sokkal inkább egy *folyamat* eredménye volt ez, amely események láncolatát foglalta magába, kezdve talán a vasfüggöny magyarországi megszüntetésétől és a berlini fal leomlásától. Vegyük sorra ezeket a történéseket.

1989 szeptember: Magyarország megnyitotta nyugati határait az NDK állampolgárai előtt, akik korábban nem távozhattak hazánkból Ausztria felé;

1989 november: a berlini fal „leomlása” (vagyis inkább lebontása), a keletnémet állampolgárok nyugati utazási tilalmának feloldása;

1989 december: Gorbacsov szovjet és Bush amerikai elnök találkozója Málta szigetén, amely a két ország közötti együttműködés új szakaszát jelezte (újságírók el is nevezték ezt az új szakaszt „máltai világrendnek”);

1990 március: megállapodást írtak alá a Magyarországon állomásozó szovjet csapatok kivonásáról (ami egy év alatt került végrehajtásra);

1990 március-május: a balti szovjet köztársaságok parlamentjei – külön-külön – határozatot hoztak országuk függetlenségéről (azaz kiválásáról a Szovjetunió kötelékéből, amire még bő egy évet kellett várniuk);

1990 július: a NATO állam- és kormányfői csúcstalálkozót tartottak Londonban és nyilatkozatot adtak ki a Szövetség átalakításáról, a közép- és kelet-európai országokkal való együttműködésről;

1990. július: befejeződtek a „4+2” tárgyalások Németország újraegyesítéséről és szuverenitásának teljes helyreállításáról; a tárgyalások a négy valamikori „megszálló” hatalom, azaz a Szovjetunió, az Egyesült Államok, Nagy-Britannia és Franciaország valamint a két német állam képviselői között folytak; a legfontosabb pontok az egységesse váló ország NATO-tagságával illetve a szovjet csapatok kivonásával foglalkoztak;

1990. október 3: megtörtént a német újraegyesítés, ami valójában a Német Demokratikus Köztársaság beolvadása volt a Német Szövetségi Köztársaságba (megtartva az utóbbi nevét, zászlaját, címerét, valutáját, fővárosát és nemzetközi státuszát, beleértve a NATO- és EU-tagságot);

1990. november: az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet állam- és kormányfői elfogadták a *Párizsi Chartát* (amelyben – többek között – a NATO és a Varsói Szerződés tagállamai deklarálták, hogy nem tekintik többé ellenségnek egymást), továbbá a két katonai szövetség tagországai aláírták az európai hagyományos fegyverzetek csökkentéséről szóló szerződést;⁴

1991. április 1: feloszlott a Varsói Szerződés katonai szervezete (az úgynevezett Egyesített Fegyveres Erők – EFE);

1991. július 1: megszűnt a Varsói Szerződés politikai struktúrája is;

1991. március-augusztus: a szovjet tagköztársaságok sorra nyilvánították ki függetlenségüket a Szovjetuniótól (vagyis lényegében kiválásukat és szuverén állammá alakulásukat);

1991. december 8: három volt szovjet tagköztársaság, Oroszország, Belorusszia és Ukrajna képviselői megállapodtak a *Független Államok Közösségének* (FÁK) létrehozásáról (érdekesség, hogy 1922-ben ezek a

⁴ CFE Treaty (Convencional Forces in Europe), vagyis CFE Szerződés

köztársaságok – és negyedikként az akkori Kaukázusi Szovjet Szocialista Köztársaság – hozták létre a Szovjetuniót);⁵

1991. december 21: a volt Szovjetunió volt tagköztársaságai Alma-Atában aláírták a Független Államok Közösségének létrehozásáról szóló megállapodást – a Szovjetunió megszűnt létezni.

Meghatározó jelentőségűek azonban nem maguk az események és történések, minthogy ezek csupán következményei voltak egy általánosabb, átfogóbb áramlatnak, amelyet *rendszer váltásnak* nevezünk, és amely gyakorlatilag egyidőben ment végbe mindegyik európai szocialista országban.

A hidegháborúban a front két oldalán álló felek közül a Nyugat egyértelműen *győztesként* került ki az erőpróbából: alapvető célját elérte, a szocialista országokban elfogadottá váltak a „nyugati” értékrend tartóoszlopai, a *piacgazdálkodás* és a *többpártrendszer*. Megszűnt az ideológiai szembenállás.

Vitatható ugyanakkor, hogy *vesztesként* került-e ki a szembenállásból a Kelet. Inkább nem, mint igen. Magyarország egyértelműen többet nyert, mint veszített, és ugyanez érvényes Lengyelországra, Csehszlovákiára, Romániára, Bulgáriára, a volt Német Demokratikus Köztársaságra. Kétségtől elmondhatjuk a balti államokról, Észtországról, Lettországról és Litvániáról is.

Minden bizonnyal érvényes a megállapítás több más volt szovjet köztársaságra is, de itt már tarkább a kép: egészen eltérően éli meg jelenlegi helyzetét Ukrajna vagy Belarusz, Grúzia vagy Kazahsztán.

Ugyanakkor egyértelműen a hidegháború vesztesének kell tekintenünk *Oroszországot*, amely a Szovjet-

⁵ Belorussziát még másik két néven is emlegetik a nemzetközi világban: Fehéroroszországgként és Belarusz-ként. Mivel ez utóbbi elnevezés a leginkább elterjedt, a továbbiakban a jelen tanulmányban én is ezt használom.

unió jogutódjaként – más utódállamoknál sokkal inkább – magáénak tudhatja a szovjet állam kudarcait is. Márpedig a hidegháború utolsó éveiben bőven kijutott a kudarcból (csapatkivonások, a VSZ felbomlása stb.).

Sajátos helyzetben vannak a volt *Jugoszlávia* utódállamai, amelyek többsége szintén egyértelműen többet veszített, mint nyert. Ennek kibontása azonban külön elemzés témája lenne.

Ami a hidegháború után keletkezett, azt a politológusok és a biztonságpolitikai szakemberek nehezen tudták és még ma sem igazán tudják pontosan meghatározni. Csak azt lehetett biztosan tudni, hogy vége a régi, jaltai világrendnek. Ami keletkezett, arról egészen biztosan megállapíthattuk, hogy *nem kétpólusú*, hanem valami más. És szerencsére azt is megállapíthatjuk, hogy sokkal *kevésbé konfrontatív* és lényegesen kooperatívabb a korábnál. Ugyanakkor le kell szögeznünk, hogy nem köszöntött be automatikusan a világbéke, megmaradt jónéhány feszültséggóc, veszélyforrás. Sőt, a régiekhez újak is társultak.

A *nemzetközi politika* síkján a világ jelenleg egypólusú. Az *Egyesült Államok* az egyetlen tényleges szuperhatalom, amely rendelkezik az ilyen „státuszhoz” szükséges tulajdonságok többségével, talán mindegyikével (gazdasági, katonai, diplomáciai hatalom, szilárd társadalmi helyzet, megszilárdult jogrend stb.). Az Egyesült Államok az egyetlen ország, amely a világ távoli térségeiben is képes keresztülvinni akaratát, érvényesíteni érdekeit.

Katonailag is majdnem ilyen egyértelmű a helyzet: az amerikai katonai erő összességében aránytalanul nagyobb teljesítményre képes, mint bármely más ország hadereje. Az Egyesült Államok többet költ fegyverkezésre, mint az utána következő hat ország (Oroszország, Kína, Japán, Nagy-Britannia, Francia- és Németország)

együttvéve. A katonai technológiai-technikai fejlesztések terén előnye jelenleg behozhatatlannak látszik. Ugyanakkor a katonai erőviszonyok legfontosabb területén, a *hadászati nukleáris fegyverrendszerek* terén a világ kétpólusú (maradt). Ez az egyetlen terület, amelynek vonatkozásában Oroszország összemérhető az Egyesült Államokkal. Ráadásul az összevetésből egyértelműen következik, hogy a két ország viszonylatában továbbra is fennáll a kölcsönös garantált megsemmisítés képessége.

Gazdasági téren a helyzet bonyolultabb. Az Egyesült Államok mellett legalább két további jelentős erőközpontot kell megemlítenünk, amelyek nemcsak hogy összemérhetők az amerikai gazdasági teljesítménnyel, de több vonatkozásban meg is előzik azt. Az Európai Unióról és a csendes-óceáni térségről van szó. Illusztrálásképpen említhető, hogy az Európai Unió részesedése a világkereskedelemből már ma is meghaladja az Egyesült Államok részesedését. Kína helyzete külön figyelmet érdemel, számos gazdasági elemző egyetért abban, hogy az ország intenzív gazdasági térnyerése merőben új helyzetet teremthet a közeli vagy távolabbi jövőben: a 21. századot gyakorta tekintik Kína évszázadának.

A gazdasági összefüggések között kell megemlítenünk, hogy Oroszország jelenleg rendkívül perifériális szerepet kénytelen játszani a világ gazdaság színpadán. Csupán olaj- és földgáztermelése teszi bizonyos fokig a világfolyamatokat befolyásoló tényezővé. Viszont – politikai okokból – beemelték a G-7 csoportba, amely tudvalevőleg a világ legfejlettebb ipari államait tömöríti (Egyesült Államok, Kanada, Japán, Nagy-Britannia, Németország, Franciaország és Olaszország). Oroszország aligha tekinthető fejlett ipari államnak, de tartalékai kivételes esélyt biztosítanak számára, dinamizmusa révén pedig jó úton halad, hogy egy-két évtizeden belül tényleges helye legyen a *G-8-ak* között.

A fenti paramétereket összefüggésükben vizsgálva arra a következtetésre juthatunk, hogy a világ ma leginkább az *egypólusú* (unipoláris) modellre hasonlít. Ezt a nézetet tudatosan próbálják erősíteni az Egyesült Államok jelenlegi vezető politikusai, akik nagymértékben hajlanak az egyoldalú, saját célokat követő lépések megtételére.

A helyzetet, az egész világstruktúrát, a pólusok mennyiségének meghatározását bonyolító további szempontként megemlíthető, hogy jelentős erőközpontokká nötték ki magukat a *nemzetközi szervezetek*, mindenekelőtt az Egyesült Nemzetek Szervezete. (Jelen tanulmány terjedelmi okok miatt nem tér ki az EBESZ elemzésére.)

A nemzetközi szervezetek

Az *ENSZ-ről* – amely 1945-ben alakult 52 állam részvételével – aligha állíthatjuk, hogy a hidegháború végét megelőzően ne lett volna jelentős nemzetközi tényező. Megálmodói éppen a legjelentősebb szervezetnek szánták, amelynek rendeltetése a kollektív biztonság biztosítása volt. Pontosabban inkább csak lett volna, hiszen az ismert okok (a hidegháborús biztonságpolitikai struktúra konfrontatív jellege) miatt képtelennek bizonyult alapvető funkcióinak ellátására. A *Biztonsági Tanács* öt állandó, vétó-joggal rendelkező tagja között olyan egyértelmű volt az érdekek ütközése, hogy az szinte minden konkrét esetben megakadályozta az eredményes működést, az előremutató, egységes állásfoglalást.

Az Egyesült Nemzetek Szervezete eléggé cselekvőképtelennek bizonyult a hidegháború során előtte tornyosuló feladatok megoldásában, a válsághelyzetek kezelésében. Az egyetlen kivételesnek tekinthető terület a klasszikus *békefenntartás* kérdése, e téren a hideghábo-

rú idején az ENSZ tizenhárom misszióban vállalt szerepet. A dolog fonákja, hogy egy ilyen misszióhoz előbb valóban létre kellett jönnie az ENSZ által azután *fenntartható* békének. (Tudatában kell lennünk természetesen annak a ténynek, hogy a felvállalt 13 esetben sokkal több alkalommal fenyegették válságok a világ biztonságát. Vagyis az ENSZ még a viszonylag sikeresnek mondható békefenntartás terén is eléggé alacsony határfokkal működött.)

A bipoláris világrend megszűnése rendkívüli mértékben megnövelte az *igényt* az ENSZ szerepvállalására a nemzetközi konfliktusok rendezésében. Sajnos, a következőkben inkább kudarcok jellemezték ezt a szerepvállalást, mindenekelőtt a jugoszláv válságsorozat időszakában.

A megnövekedett igény tükröződött az Egyesült Nemzetek Szervezete akkori főtitkárának, Butrosz Ghalinak 1992-ben publikált tanulmányában, amely *Békeprogram* címmel jelent meg. Ebben a dokumentumban a főtitkár olyan fogalmakat vezetett be, amelyek nagymértékben kiszélesítették a klasszikus békefenntartás tevékenységi körét: a megelőző diplomácia, a béketeremtés és a békeépítés fogalmait. Lényegében ezzel (vagy ennek bázisán) megszületett az ún. második generációs békeműveletek kategóriája.

Az ENSZ-hez képest még radikálisabb változáson ment keresztül az *Európai Unió*. 1957-ben alakult meg a Közös Piac (hivatalos nevén Európai Gazdasági Közösség, EGK). Ez a szervezet létezése során több gyökeres változáson is átesett, amelyek közül feltétlenül említésre méltó az 1967-es Római Szerződés, amellyel létrejött az *Európai Közösségek*, EK (angolul European Communities, EC). Ez a szervezet szinte kizárólagos gazdasági profillal rendelkezett. Megalakulásakor hat országot tömörített tagjainak sorába: a Benelux államokat, Francia-

országot, a Német Szövetségi Köztársaságot és Olaszországot. A későbbiekben csatlakozott Dánia, Írország, Nagy-Britannia (1973), Görögország (1981), Portugália és Spanyolország (1986), és a hidegháborút követő évekre 12-re nőtt a taglétszám.⁶

A következő radikális változás az EK életében 1991 decemberében következett be, amikor a holland kisvárosban, Maastricht-ban a szervezet állam- és kormányfői határozatot fogadtak el az intézmény tevékenységi körének *három pillérre* helyezéséről. Az első pillér a hagyományos gazdasági együttműködést képviselte, a második a jelen tanulmány szempontjából kiemelkedő fontosságú *közös kül- és biztonságpolitikát*, a harmadik pedig a belügyi-igazságügyi együttműködést, jogharmonizációt. A ratifikációs folyamat 1993-ra fejeződött be, ettől az időtől lett hivatalosan a szervezet neve *Európai Unió* (EU, angolul European Union).

Az Európai Unió további fejlődése szempontjából az egyik legfontosabb lépés az EU *Amszterdami Szerződése* (1997), amely határozott arról, hogy az EU felvállalja az új biztonságpolitikai környezetből fakadó újtípusú feladatokat, a *válság- illetve konfliktus-kezelést*. (A határozatban tételesen megfogalmazott teendőket nevezi a szakirodalom „petersbergi feladatoknak”).⁷) A következő lépésben (1999 decemberében Helsinkiben) az állam- és kormányfők arról is hoztak határozatot, hogy 2003-ig egy *közös európai haderőt* hoznak létre 55-60 ezer fős lét-

⁶ Ebben az időben született meg az EK szimbóluma, a kék alapon kört alkotó 12 sárga csillag, a csillagok száma a taglétszámtól függetlenül nem változik.

⁷ Itt meg kell említenünk, hogy a „petersbergi feladatokat” először az 1954-ben alakult Nyugat-európai Unió (NYEU illetve az angol West European Union után WEU) fogalmazta meg 1992-ben, közvetlenül a Maastricht-i Szerződés elfogadása után, amely a katonai teendőket a NYEU-ra ruházta. 1997 után felgyorsult a NYEU beolvadása az Európai Unióba, a folyamat mára befejeződött.

számmal. Igaz, ezen haderő kialakítása lassabban megy a vártnál és a tervezettnél, most a határidő 2006.

A NATO alkalmazkodása az új körülményekhez

Az Észak-atlanti Szövetség tipikusan a kollektív védelem intézményeként jött létre. Hivatalos stratégia-ként elfogadta az Egyesült Államok stratégiáját, így 1954 és 1967 között a „tömeges megtorlás”, 1967 és 1991 között a „rugalmas reagálás” stratégiát. Ezek az elgondolások természetesen az amerikai nukleáris kapacitásra, az amerikai védőernyőre támaszkodtak (bár 1952-től a britek, majd 1960-tól a franciák is beléptek az atomfegyverrel rendelkező államok sorába).

Fordulópontot hozott a NATO politikai állásfoglalásában az úgynevezett Harmel-jelentés elfogadása 1967 decemberében, amely a Szövetség jövőjét nem kizárólag a fegyverek biztosította kollektív védelem vonatkozásában vázolta fel, hanem kilátásba helyezte a politikai párbeszéd eszköztárának felhasználását is a szembenálló féllel kiépített kapcsolatokban. A NATO részéről ez a döntés vezetett el a később helsinki folyamatnak nevezett összeurópai együttműködési fórum (az EBEÉ, utóbb EBESZ) elfogadásához.⁸

Célszerű külön megvizsgálnunk a NATO esetében a kilencvenes években bekövetkezett változásokat.

Az Észak-atlanti Szövetség 1991-ben *ellenség nélkül* maradt, „elveszítette” a Varsói Szerződést (majd kisvártatva a Szovjetuniót is). Komoly formában felmerült a kérdés: szükség van-e még egyáltalán a Szövetségre? Mai szemmel nézve a NATO illetékesei nagyon találó választ adtak erre a kérdésre, amikor – 1991 novemberében, a római csúcstalálkozón – a Szövetségnek a kollek-

⁸ EBEÉ: Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet, angol rövidítéssel CSCE, EBESZ: Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet, OSCE

tív védelemmel egyenértékű feladataként megfogalmazták a *válságkezelést*.⁹

Az Észak-atlanti Szövetség egyébként is – hasonlóan a többi nemzetközi szervezethez – gyökeres változásokon ment át a hidegháború befejeződése után. A változások közül talán az egyik legfontosabb a már említett új feladat-meghatározás. Hasonlóan alapvető szemléletváltozást jelent azonban az is, hogy ugyanabban a római stratégiai koncepcióban egy másik vonatkozásban is kibővítették a NATO profilját: a kollektív védelem feltételeinek biztosítása és a tagállamok közötti sokoldalú együttműködés mellett a Szövetség harmadik lényegi tevékenységi köreként fogalmazták meg a *partneri viszony* kialakítását a volt szocialista országokkal, a volt ellenséggel.

Fontos lépcsőfoka ennek a fejlődésnek az 1992-ben hozott határozat, miszerint a Szövetség *felajánlja* az ENSZ-nek, hogy saját eszközeivel és saját eljárás módjának megfelelően hajlandó érvényt szerezni az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa határozatainak. Köztudott, hogy erre a lépésre a jugoszláv válság, konkrétan a boszniai belháború fellángolásának időszakában került sor, amikor az ENSZ egyértelműen képtelennek bizonyult megtalálni a válság kezeléséhez szükséges eszközöket. Lassan formálódni kezdett egy sajátos *munkamegosztás*: az ENSZ – a rendelkezésére álló felhatalmazás, mandátum birtokában – meghozta a szükségesnek látszó határozatokat, majd felkérte a NATO-t, hogy kényszerítse ki a határozatok betartását, végrehajtását. A NATO által ennek megfelelően felvállalt feladatok közé tartozott például az embargó (mindenekelőtt a fegyverszállítási tilalom) betartásának ellenőrzése majd később

⁹ Lásd a NATO Rómában elfogadott stratégiai koncepcióját, amely felváltotta a „rugalmas reagálást”, és amelyet 1999 áprilisában váltott fel a washingtoni NATO-csúcson elfogadott stratégiai koncepció

betartatása, a Bosznia légterében ugyancsak az ENSZ által elrendelt repülési tilalom betartásának ellenőrzése majd később kikényszerítése (a tilalmat megsértő jugoszláv repülőgépek lelövésével).

Sajnálatos módon nem minden felvállalt feladatnak tudott a Szövetség eleget tenni. Az ENSZ által *védett enklávénak* nyilvánított muzulmán többségű városokat a szerb-jugoszláv szabadcsapatok egymás után lerohanták, az ENSZ kéksisakos katonáinak ugyanakkor a NATO – a közös egyetértéssel kialakított, de rendkívül nehézkes döntési mechanizmus miatt – nem tudott tényleges katonai támogatást nyújtani.¹⁰

A leghatékonyabb formában egyébként akkor működött együtt a két szervezet, amikor – 1995 augusztusában – a Szövetség intenzív bombázásokkal állította meg a szerbek aktuális támadását, rákényszerítve egyidejűleg a szerb felet a korábban mindig elutasított békemegállapodás elfogadására (ez volt az 1995 novemberében aláírt *Dayton-i megállapodás*, amely véget vetett a harccselekményeknek a sokat szenvedett Boszniában).

1994-ben, a brüsszeli csúcstalálkozón a tagállamok meghírdették a „*Partnerség a békéért*” programot, amely rövid idő alatt a Szövetség tagállamai és a kívülálló országok közötti katonai együttműködés hatékony, eredményes formájának bizonyult. A programnak legalább négy, jól megkülönböztethető rendeltetése volt (és talán van jelenleg is):

- keretet biztosít egy valóban széleskörű és hatékony együttműködéshez a Szövetség tagjai és a kívülálló országok között a különböző békemissziókban, válság- és konfliktuskezelő műveletekben,

¹⁰ Szomorú példája ennek a tehetetlenségnek az 1995 júliusában Szrebrenyicában bekövetkezett vérengzés, amelynek során a szerbek mintegy hétezer muzulmán férfit mészároltak le.

- elősegíti azon országok fegyveres erőinek fejlődését, alkalmazkodását a többnemzeti tevékenység feltételeihez, amelyek reálisan számíthatnak a csatlakozásra a NATO-hoz,¹¹
- biztosítja a tartós együttműködés kereteit azon országok fegyveres erőivel, amelyek csak hosszabb távon vagy egyáltalán nem számíthatnak meghívásukra a Szövetség tagjainak sorába,
- kifogja a szelet azon országok vitorlájából, amelyek túlságosan sürgetik felvételüket a Szövetségbe.

A program keretében az egyik leglátványosabb, egyben legsikeresebb akciónak a boszniai belháború katonai szakaszát lezáró *IFOR/SFOR misszió* bizonyult.¹²

1995-től felgyorsult a partnerországok egy részének a Szövetségbe történő meghívásával kapcsolatos előkészítő munkálatok üteme, ez év szeptemberében jelent meg a *Tanulmány a NATO kibővítéséről*. Ez az elemzés nem adott ugyan választ arra a kérdésre, hogy mely országokat és mikor fogják felvenni a tagállamok sorába, de a kérdés nem maradt sokáig nyitott: 1997 júliusában, a *madridi csúcstalálkozón* három ország kapott meghívót, hazánk, valamint Cseh- és Lengyelország.

A korábbi VSZ-tagállamok meghívása a Szövetségbe a legjobb bizonyíték a NATO megújulására, *alkalmazkodására* a megváltozott külső körülményekhez. Figyelemreméltó, hogy kevesebb mint egy évtizedre volt szükség ehhez a jelentős fordulathoz (a Varsói Szerződés 1991-ben szűnt meg).

A további fejlődés útján fontos esemény volt a washingtoni csúcstalálkozó (1999 áprilisában), amely meg-

¹¹ Korábban a nemzetközi kontingenseket „többnemzetiségű” jelzővel illetük, az utóbbi időben azonban terjed a „többnemzeti” szóhasználat

¹² Implementation Forces illetve Stabilisation Forces: eredetileg mintegy 50 ezer fős, harmincnál több ország katonáiból álló békefenntartó alakulat. Jelenlegi létszáma kb. 6000 fő, a misszió irányítását 2004 decemberétől átvette az Európai Unió.

újította a stratégiai koncepciót, továbbá elfogadta az új feladatok hatékonyabb megoldását szolgáló *Védelmi képességek kezdeményezést*. A csúcstalálkozó hitet tett a Szövetség nyitott jellege mellett, kilátásba helyezve további kelet-európai országok meghívását a tagok sorába. (A tényleges bővítési lépésre, hét ország meghívására a 2002 novemberében Prágában tartott csúcstalálkozón került sor.)

Új fejezetet nyitott a Szövetség történetében az Egyesült Államok ellen 2001. szeptember 11-én végrehajtott terrorakció. Ennek részletes felidézésére a tanulmány keretei nem adnak lehetőséget, de egy vonatkozását meg kell említenünk: ekkor történt meg először, hogy érvénybe léptették a NATO alapító okiratának, a Washingtoni Szerződésnek az 5. cikkét, amely tulajdonképpen a kollektív védelem záloga.¹³

A terrortámadás következményei közül viszont néhányra célszerű felhívni a figyelmet.

Az Egyesült Államoknak rövid idő alatt egy rendkívül hatékony *egységfrontot* sikerült kikovácsolnia a terrorizmus-ellenes harc keretében és érdekében. Szinte minden politikai tényező felsorakozott ezen egységes küzdelem frontján. Különösen jelentős, hogy majdnem zökkenőmentes együttműködés bontakozott ki az Egyesült Államok és Oroszország között. A koordinált akciók eredményeképpen 2001/2002 telén sikerült súlyos csapást mérni az *al-Kaida* terrorszervezetre és szállásadójára, az afganisztáni rezsimre.

Az orosz vezetés azonnal felismerte, hogy az új helyzetben lehetőség nyílik az Egyesült Államokkal való kapcsolat javítására. Ennek első jele Putyin orosz elnök

¹³ Az 5. cikk tulajdonképpen azt mondja ki, hogy a Szövetség egy tagállama ellen végrehajtott támadást az egész Szövetség ellen intézett támadásnak tekintenek, és a többi tagállam minden eszközzel – beleértve a fegyveres erőket is – a megtámadott szövetséges segítségére siet.

határozott kiállása volt az Egyesült Államok mellett, valamint az, hogy felajánlotta segítségét az amerikai vezetőknek.

Moszkva intenzív tárgyalásokba kezdett a közép-ázsiai FÁK-tagállamok vezetőivel a közös fellépés lehetőségeiről, nem gördített akadályt az elé, hogy katonai létesítményeiket és légterüket átengedjék az amerikai erők számára. Azt is bejelentette, hogy Oroszország hajlandó fegyvert szállítani az amerikaiak oldalán szerepet vállaló *Északi Szövetségnek* és – korlátozottan, elsősorban humanitárius segítségnyújtásra – az Egyesült Államok és szövetségesei rendelkezésére bocsátja légterét.

Az orosz vezetés állásfoglalása természetesen nem volt önzetlen. Moszkva a kialakult helyzetben egy csapásra elérte, amit korábban komoly erőfeszítésekkel sem sikerült: hogy az Egyesült Államok és az Európai Unió módosítsa *Csecsenfölddel* kapcsolatos álláspontját. (A Bush-kormányzat hamarosan fel is szólította az Oroszországtól való függetlenségért küzdő csecsen felkelőket, hogy szakítsák meg kapcsolataikat a „nemzetközi terrorista csoportokkal”).¹⁴

Fontos fejlemény, hogy Washington a terrorakcióra hivatkozva módosította nemzetbiztonsági stratégiáját és katonai doktrínáját, elfogadva 2002 nyarán a *prevenatív csapás (preventív intervenció)* elvét. Ennek jogosságát sok oldalról vitatják, az Egyesült Államok azonban ragaszkodik ahhoz, hogy ő és csakis ő döntheti el, ki ellen és mikor kell katonai eszközökkel (is) fellépni.

Az Egyesült Államok ugyanakkor – önző egyéni megfontolásoktól vezérelve – rövid idő alatt el is pazarol-

¹⁴ A csecsenföldi helyzet megértéséhez tudnunk kell, hogy Oroszország kezdetől belülnyenne tekintette és terrorista-ellenes fellépésnek minősítette a helyszínen végrehajtott katonai akcióit, ugyanakkor a nyugati közvélemény szimpátiával követte a szuverenitásért küzdő csecsen erők tevékenységét, elítélte az orosz akciókat. Az al-Kaida elleni fellépés tükrében a csecsenföldi orosz akciók „visszanyerték” antiterrorista jellegüket.

ta az említett egységfront létrehozása révén szerzett előnyöket. Az *Irak elleni háború* erőltetésével régen nem tapasztalt ellenérzéseket hozott a felszínre szinte világméretben, gyakorlatilag csupán Nagy-Britannia és Ausztrália támogatta maradéktalanul. (A harccselekmények Irakban 2003 márciusában kezdődtek meg.)

Mindenekelőtt *magára maradt* Washington az ENSZ Biztonsági Tanácsában (bár London támogatását élvezte), hiszen Párizs, Moszkva és Peking ritka egységben utasította el az amerikai elképzeléseket. Hasonlóképpen nem kapta meg a kívánt támogatást az Egyesült Államok a NATO-ban, itt Franciaország és Németország állt a tiltakozók élére.

Nehezen sikerül leküzdeni azokat az *ellentmondásokat*, amelyek az integrációs szervezetekben (mindenekelőtt a NATO-ban és az Európai Unióban) kerültek felszínre az iraki háború kapcsán. Még ma sem ültek el teljesen az olyan amerikai kijelentések hullámverései, melyek azt sugallták, hogy a NATO új tagállamai hasznosabb szövetségesek Washington számára, mint néhányan a régiek közül. Napirenden van egy még kidolgozatlan terv a Szövetség egyes (természetesen amerikai) bázisainak elmozdítására keleti irányban (például Romániába vagy Lengyelország területére, amely utóbbi regionális hatalommá nőtte ki magát Közép-Európában). Napirenden van Irak *újjaépítése*, amelynek elsődleges haszonélvezője az Egyesült Államok, de részesedhetnek az előnyökből a hűséges szövetségesek (viszont Washington távol tartja a zsírosnak ígérkező üzletektől a makrancos vagy húzódozó partnereket, elsősorban Német-, Francia- és Oroszországot). E téren újra Lengyelországot kell megemlítenünk, amely az amerikaiakkal és a britek-

kel egy szinten vállalt irányítói szerepet az iraki ellenőrzési (békefenntartási) zónák kialakítása során.¹⁵

2004 júniusában került megrendezésre a NATO soronkövetkező csúcstalálkozója Isztambulban. Ezen a találkozón nem születtek sorsdöntő határozatok és dokumentumok, a tagállamok csupán szerény eredményt értek el az egység demonstrálásával, azzal, hogy a demokratikus iraki fegyveres erők kiképzését elfogadták szövetségi szintű feladatnak.

A NATO jelene és jövője

A fenti, vázlatos áttekintés alapján annyit mindenesetre megállapíthatunk, hogy a hidegháború befejeződését követően egy *merőben új helyzet* állt elő. Általánosságban véve nem csökkent, inkább növekedett a nemzetközi biztonság szintje (elsősorban a „nagy háború” valószínűségének csökkenése miatt), ugyanakkor sok új kockázati tényező jelent meg. A nemzetközi szervezetek több-kevesebb sikerrel *alkalmazkodtak* a megváltozott körülményekhez, és szinte kivétel nélkül felvállalták feladatként a válságkezelést. A válságok sora ugyanakkor azzal a tanulsággal szolgált, hogy a nemzetek közössége még egyáltalán *nincs felkészülve* kezelésükre, még kevésbé a megelőzésükre.

A világ azzal szembesült 2001 szeptembere után, hogy az Egyesült Államok és Európa egyformán ítéli meg a fenyegetéseket, de eltérően vélekedik arról, miként hárítsa el azokat. Az Egyesült Államok a második világháború óta hagyományosan a katonai eszközöket részesíti előnyben, míg Európa a diplomáciát és a konfliktus-megelőzést. Az utóbbi két évben az európai biztonsági filozó-

¹⁵ A magyar szállító zászlóalj a lengyel (irányítású) hadosztály kötelékében teljesítette feladatait.

fia közeledett az amerikaihoz, de – mint az Irak kérdésében kirobbant súlyos nézeteltérés is mutatta – még mindig komoly különbség van az ENSZ-központú nemzetközi jog- és intézményrendszer megítélésében. A feladat a nemzetközi jogrend és az amerikai hegemonia realitásának összeegyeztetése.¹⁶

Jelentős átalakítások előtt áll az Észak-atlanti Szövetség, és – hasonlóan a többi szervezethez – ezen átalakítások egy része már folyamatban is van.

Mindenekelőtt arra kell utalnunk, hogy a Szövetség 1991-ben illetve 1999-ben elfogadott stratégiai koncepciói megfogalmazták a válságkezeléssel kapcsolatos funkciókat és feladatokat. Már 1991-től nyilvánvalóvá vált, hogy ezzel radikálisan megváltozik a NATO felelősségi övezete: már nem (csupán) a tagállamok területén kell feladatokat felvállalni, hanem „*területen kívül*” is.¹⁷

Az első tényleges válságkezelési bevetésre a jugoszláv térségben került sor. Valójában *válságsorozat* alakult ki a hazánktól délre eső térségben, így a Szövetségre is *bevetés-sorozat* várt. A feladatok sokszínűségét illusztrálja, hogy kereskedelmi embargótól légtérellenőrzésen keresztül tényleges harci akciókig terjedt a skála, és az idő múlásával egyre fokozódott a tevékenység intenzitása is. Röviden, a részletek ismertetése és a teljeség igénye nélkül az alábbiakban áttekintést adunk a NATO által végrehajtott feladatokról:

- a kereskedelmi és elsősorban fegyverszállítási *embargo* betartásának ellenőrzése, a későbbiekben pedig annak kikényszerítése az Adrián;
- a boszniai *légtér ellenőrzése* (többek között a magyar légteret is használó AWACS repülőgépekkel), majd a későbbiekben a légtérhasználati tila-

¹⁶ HVG, 2003. december 20.

¹⁷ Ez az ún. „out of area” elv

- lom betartatása (a NATO történetének első éles akciójaként négy jugoszláv katonai gép lelövése);
- a szerb légierő által használt repülőtér bombázása;
 - humanitárius szállítmányok *kísérése*, rendeltetési helyükre történő eljuttatásuk biztosítása;
 - *támogatás nyújtása* – igénylés alapján – az ENSZ kéksisakos alakulatainak (ezt a feladatot a nehézkes engedélyeztetési procedura miatt a Szövetség lényegében nem tudta végrehajtani);
 - a Boszniában folyó szerb hadművelet megállítása a csapatok illetve utánpótlási útvonalak és irányító központok *bombázásával* 1995 augusztus-szeptemberében – a béke kikényszerítése;
 - az *IFOR/SFOR misszió* megszervezésével és végrehajtásával a boszniai békés kibontakozás katonai feltételeinek megteremtése (ezen belül például fegyvermentes övezetek létrehozása a korábban harcoló felek között);
 - ellenőrzés és megfigyelés (lényegében a katonai jelenlét) révén a válság *Macedóniára* történő kiterjesztésének megakadályozása, ami 2001 tavaszáig sikerrel is járt;
 - az ENSZ BT *Kosзовóval* kapcsolatos határozatainak érvényre juttatása katonai nyomásgyakorlás révén 1998 őszén;
 - a koszovói albánok tömeges elűldözése kapcsán fenyegető *humanitárius katasztrófa* megakadályozása Jugoszlávia bombázása révén 1999 márciusa és júniusa között – a béke kikényszerítése;

- a *KFOR misszió* megszervezése és végrehajtása, a koszovói helyzet rendezésének elősegítése;¹⁸
- *fegyverek begyűjtése* a macedóniai válság intenzív szakaszának befejeződése után, rendfenntartás.

A NATO részvételét a jugoszláv válságsorozat kezelésében két mozzanat teszi különösen tanulságossá:

Egyrészt *intézményesült* az együttműködés a Szövetség és az ENSZ között azzal, hogy a NATO felajánlotta katonai kapacitását az Egyesült Nemzetek Szervezetének.

Másrészt bebizonyosodott, hogy az európai tagállamok önmagukban nem képesek hatékony válságkezelői tevékenységekre (hiába fogalmazták meg igényüket a közös kül-, biztonság- és védelmi politikára, és hiába állt rendelkezésükre a szükséges infrastruktúra), egyértelműen *rá vannak szorulva* az Egyesült Államok közreműködésére. A Koszovó kapcsán végrehajtott légi műveletek döntő hányadát (több mint 90%-át) amerikai erők és eszközök igénybevételével bonyolították le.

Emlékezetes, hogy a NATO *washingtoni csúcstalálkozója* 1999 áprilisában rányomta bélyegét a Jugoszlávia ellen éppen folyamatban lévő légiháború. Az ott elfogadott *Védelmi képességek kezdeményezés* világosan tükrözi azokat a sürgős tennivalókat, amelyek arra szolgálnak, hogy a Szövetség és ezen belül az európai szövetségesek képessé váljanak az eredményes válságkezelésre.

A Szövetség tehát tulajdonképpen egy másik, nehezen megoldható problémát is felvállalt a válságkezeléssel együtt. Nyilvánvaló ugyanis, hogy az új típusú fenyegetések kivédéséhez *új képességekre* van szükség

¹⁸ KFOR: Kosovo Forces, mintegy 45 ezer fős nemzetközi kontingens, amely a NATO szervezésében, de ENSZ zászló alatt biztosítja 1999 óta mind a mai napig a békefenntartást.

(például a válság helyszínére való telepíthetőség, az autonóm működési képesség stb.). A tagállamok immár bő egy évtizede folytatják erőfeszítéseiket a kívánatos képességek megteremtése érdekében. Meg kell jegyeznünk, hogy e téren az Egyesült Államok messze megelőzi szövetségeseit, amelyeknek gyakorta szemrehányásokat is tesz a lemaradás okán.

Párhuzamosan a funkciók és feladatok megváltozásával, és párhuzamosan a szükséges képességek ki munkálására irányuló erőfeszítésekkel a kilencvenes évek egyik markáns fejleménye a Szövetség keleti irányú *kibővítése*, amelynek főbb lépcsőfokait az alábbiak képezték:

- 1991-ben az *Észak-atlanti Együttműködési Tanács* (North Atlantic Cooperation Council, NACC) létrehozása kapcsolattartás és konzultáció céljára a NATO-n kívüli országokkal,
- 1994-ben a „*Partnerség a békéért*” program meghirdetése (Partnership for Peace, PfP),
- 1995-ben *tanulmány* összeállítása és megjelentetése a Szövetség kibővítéséről (NATO Enlargement Study),
- 1997 májusában az *orosz-atlanti* stratégiai együttműködés megkezdése (az erre vonatkozó Alapdokumentum aláírása),
- 1997 júliusában három volt VSZ-tagország *meghívása* a csatlakozási tárgyalások lefolytatására, majd decemberben a csatlakozási jegyzőkönyvek aláírása; ugyanebben az időben az Észak-atlanti Együttműködési Tanács átalakítása (az új és újjászervezett fórum az Euro-atlanti Partnerségi Tanács nevet kapta, angolul Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC),

- 1998 folyamán az új tagállamok felvételéhez szükséges *ratifikációs eljárások* lefolytatása.

Cseh-, Lengyel- és Magyarország tényleges csatlakozására 1999 március 12-én került sor, mindössze 12 nappal a Jugoszlávia elleni légitámadások megkezdése előtt.

A légi hadviselés Jugoszlávia ellen a NATO válságkezelési gyakorlatában új jelenségnek bizonyult: felvállalt egy olyan döntést, amelynek meghozatalára forma szerint *nem volt jogosítványa*.

A Szövetség történetében egyedülálló változást hozott az Egyesült Államok ellen 2001. szeptember 11-én végrehajtott terrorakció: mint már említés történt róla, első alkalommal került sor a Washingtoni Szerződés 5. cikkének „aktivizálására”. Ezzel a lépéssel – amelyet az amerikai vezetés tulajdonképpen kieroszakolt – a szövetségesek felértékelték az akciót, egyenértékűnek tekintve egy tényleges katonai támadással. Az Egyesült Államok természetesen nem azonnali katonai segítséget várt szövetségeseitől, hanem annak demonstrálását, hogy „első számú közellenségnek” tekintik a *nemzetközi terrorizmust*. A Szövetség tehát – a hidegháború vége óta először – rendelkezett egyértelmű ellenségképpel.

Mindazonáltal a terroristák fő támaszpontjául szolgáló Afganisztán (illetve az *al-Kaida* nemzetközi terror-szervezet fő támogatójának tekintett *tálib rezsim*) ellen nem a Szövetség indított katonai akciót, hanem tulajdonképpen egy alkalmi koalíció, amelyhez néhány NATO-tagállam is csatlakozott. A nemzetközi kontingens parancsnoklását az első szakaszban Nagy-Britannia vállalta fel, majd Hollandia és Németország vette át a stafétabotot. 2003 augusztusában végül a Kabulban állomásozó nemzetközi kontingens parancsnokságát a németektől átvette a NATO. Ezzel – először 54 éves történetében – a Szövetség Európán kívüli feladatot vállalt magára.

(Egyébként a NATO-kontingens mellett – amelynek létszáma jelenleg körülbelül hatezer fő – az Egyesült Államok tízezer főt meghaladó létszámú speciális erőt állomásoztat Afganisztánban, mely az ország veszélyesebb, déli körzeteiben folytat tevékenységet.)

Már arról is tettünk említést, hogy az Egyesült Államok a terrortámadás után új nemzetbiztonsági stratégiát dolgozott ki (2002 nyarára), amelynek részét képezte a *megelőző csapás* elvének elfogadása is. Washington azonban e vonatkozásban nem kívánt a saját szakállára cselekedni, kezdeményezésére az Észak-atlanti Szövetség *prágai csúcstalálkozója* 2002 novemberében „rábólintott” az új stratégiára, elfogadva azt a Szövetség hivatalos stratégiájaként. És azon melegebben arról is határozott a csúcs, hogy felállítják a NATO *reagáló erőinek* nevezett különleges kontingenst.¹⁹

A reagáló erőket a köznyelv gyorsan elnevezte *világkommandónak*, mivel bevetésükre – a Szövetség elképzelései szerint, és ellentétben a helyi békemissziókra szánt eurohaderővel – a világ bármely térségében sor kerülhet. Létszámuk mintegy 21 ezer fő, felszerelésük a lehető legkorszerűbb, öt napon belül készen kell állniuk akció megkezdésére a kijelölt körzetben.²⁰ A kontingens feladatai közé az úgynevezett *alacsony intenzitású konfliktusok* megvívása tartozik, de szerepet szánnak neki a terrorizmus elleni harcban is, mindez jóval túlterjedhet a hagyományos békemissziók kategóriáján. Már 2004-ben hadrafoghatónak kellett lennie, a teljes hadműveleti készenlétet 2006-ra éri el.

A NATO tehát világosan felismerte, hogy az új biztonságpolitikai környezetben, az új kihívások és fenyege-

¹⁹ NATO Response Forces, NRF

²⁰ Magyarország első lépésben egy felderítő századot (mintegy száz főt) ajánlott fel az NRF állományába. A kontingens első hadgyakorlatára Törökországban került sor 2003 novemberében 11 ország katonáinak részvételével

tések körülményei között már *nem maradhat meg* saját határai mögött, mint klasszikus kollektív védelmi szervezet. Az NRF felállítással ugyanis regionális védelmi szövetségből *globális csapásmérő erővé* válik. Nemcsak földrajzilag, de profilját illetően is kibővíti hatáskörét, ami jelentős politikai, stratégiai és jogi következményekkel jár. Ma még nem eldöntött azonban a kérdések kérdése: Mi számít olyan veszélynek, hogy az NRF bevetéséről döntés szülessen, és főleg hogy ki dönt erről?

Az Észak-atlanti Szövetség történetében a jelen évtizedben eddig bekövetkezett legfontosabb események sorából ki kell emelnünk a kibővítés hidegháború utáni *második hullámát*.

Annak idején, 1997 júliusában, a madridi csúcstalálkozón késhegyig menő vita folyt arról, hogy *három vagy öt* jelöltet hívjanak meg a Szövetség tagjainak sorába. Az európai tagállamok többsége, Franciaországgal az élen amellet kardoskodott, hogy a lehető legtöbb – valamelyest is felkészült – tagjelöltet hívják meg, ha már egyszer Oroszországgal sikerült elfogadtatni magának a kibővítésnek a tényét. A „felkészült” kategóriába sorolták a később ténylegesen meghívott Cseh-, Lengyel- és Magyarországot, valamint *Romániát és Szlovéniát*.

Az Egyesült Államok viszont – mindenekelőtt a bővítés anyagi-gazdasági terheit emlegetve – csak három ország meghívásába egyezett bele, és végül az *amerikai álláspont* győzedelmeskedett.

Az ismert történetnél azonban érdekesebb felidézni a madridi csúcstalálkozó nyilatkozatának idevonatkozó részleteit.

A nyilatkozat megállapította, hogy Románia és Szlovénia jelentős sikereket értek el az intézmények demokratizálásának, a piacgazdaság kiépítésének útján, és ezért a következő csúcstalálkozón *vissza kell térni* meghívásuk kérdésének megvitatására. A legtöbb elemző ezt

a megfogalmazást gyakorlatilag egyértelmű ígéretnek tekintette arra vonatkozóan, hogy a két „kimaradt” országot a következő körben valóban meghívják a NATO-ba.

A nyilatkozat még egy országcsoporthoz nevezett meg: a három balti országról megállapította, hogy azok is figyelemreméltó eredményeket tudnak felmutatni az átalakulás, a demokratizálódás terén. Mindazonáltal a Szövetség vezetői nem utaltak ezzel kapcsolatban a meghívás lehetőségére.

A soronkövetkező washingtoni csúcstalálkozó (1999 áprilisában, a koszovói válság intenzív szakaszában) nem foglalkozott konkrétan a meghívandók és a meghívások kérdésével, mindössze megerősítette az itt elfogadott stratégiai koncepcióban a Szövetség *nyitott jellegét*.

A kibővítésre vonatkozó döntésre, konkrét meghívásra 2002 novemberében, a *prágai csúcstalálkozón* került sor: minden korábbi bővítési csoportnál több ország (és minden várakozást felülmúló létszám), összesen hét tagjelölt kapta meg a meghívólevelet a csatlakozási tárgyalások lefolytatására.²¹

Eljutott tehát a csatlakozás közvetlen küszöbére a madridi csúcson kihagyott Románia és Szlovénia, a politikai irányultságában alaposan megújult Szlovákia, a jugoszláv (különösen a koszovói) válság időszakában mintaszerűen viselkedő Bulgária és az integrálódásra régóta áhítozó három balti ország, Észtország, Lettország és Litvánia.

A hivatalos belépésre a „boldogító igent” a Szövetség 2004 márciusában mondta ki, hajszállal megelőzve az EU kibővítését jelentő május elsejei időpontot. A 26 tagúra bővült Észak-atlanti Szövetség és a 2004 májustól 25 tagú Európai Unió között tovább erősödött az *átfedés*,

²¹ Név szerint Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia, Románia, Szlovákia és Szlovénia

gyarapodott azon országok száma és aránya, amelyek mindkét szervezetben teljesjogú tagok (jelenleg 19 ország).

A NATO kibővítésének négy jelentős *geostratégiai következménye* van, amelyek nagymértékben befolyásolhatják az európai biztonságpolitikai helyzet alakulását:

- *összefüggő gyűrű* alakul ki az instabil nyugat-balkáni térség körül, ezt a gyűrűt Olaszország, Szlovénia, Magyarország, Románia, Bulgária és Görögország alkotja, és ez a tény kétségtelenül pozitív hatást fog gyakorolni erre a válságokkal terhes övezetre,
- tovább erősödik a NATO *ellenőrző szerepe* (és érdekérvényesítő, nyomásgyakorló képessége) a Balti- és a Fekete-tenger térségében,
- „bezárul” a szárazföldi NATO-gyűrű az Oroszországhoz tartozó *Kalinyingrádi térség* körül, amely egy feszültségekkel terhes tartományként fog létezni és a „nagy föld” felől csak tengeri úton lesz akadálytalanul megközelíthető, ami viszont erősíteni fogja Moszkvában a NATO-ellenességet, a bekerítettség és elszigeteltség érzését,
- megszűnt Magyarország „sziget-helyzete”, és közvetlen *szárazföldi kapcsolat* alakult ki a szövetségesekkel három irányban is (Szlovénián, Szlovákián illetve Románián keresztül), viszont megmaradt három különálló határszakaszon is a „nem-NATO” szomszédság.

A következtetés, amit a fentiekben leírt adatokból kiindulva megfogalmazhatunk, az alábbi: A közeli és távolabbi jövőben várható kibővítések eredményeként tovább növekszik azon államok száma és aránya, amelyek *mindkét szervezetben* (NATO és Európai Unió) teljesjogú tagok. Ezzel együtt erősödik a *kölcsönhatás* a két bizton-

ságpolitikai intézmény között, javulnak az elképzelések összehangolásának, egyeztetésének esélyei. Összességében megnő annak a valószínűsége, hogy valóban ki lehet dolgozni egy koordinált európai kül-, biztonság- és védelempolitikát.

A NATO és az Európai Unió tehát külön-külön is bonyolult átalakulási folyamat közepén tartanak. Mindkét szervezet fokozódó mértékben koncentrálja erőfeszítéseit a biztonság és ezen belül a válságkezelés kérdéseire. Különösen élesen vetődnek fel ennek fényében a két szervezet közötti kapcsolatok *biztonságpolitikai összefüggései*, amelyek egyidejűleg mutatják az együttműködés és a rivalizálás jeleit. A problémát tovább árnyalja az a tény, hogy a legtöbb érintett ország mindkét szervezetnek tagja.

A mindkét szervezetben tagsággal bíró országok között van Nyugat-Európa minden valamirevaló hatalma Németországtól Olaszországig vagy Spanyolországig. Nyugodtan állíthatjuk, hogy nélkülük, akaratuk ellenére egyik szervezetben sem születhetnek komoly döntések. Ezen országok – bizonyos észszerű határok között – párhuzamosan és egyidejűleg képesek érvényesíteni elképzeléseiket és szándékaikat *mindkét biztonságpolitikai intézményben*. Egyidejű jelenlétük tulajdonképpen garancia arra is, hogy a két szervezet összehangolt, a legfontosabb kérdésekben pedig egybeeső álláspontot alakít ki az európai biztonságot illetően.

Konkrétan tovább erősödik az egybeesés, amikor – várhatóan 2007-ben – a már NATO-tag Bulgária és Románia is csatlakozik az Európai Unióhoz. Számokban ez a következőképpen néz ki: a 24 európai NATO-tagállamból 21 lesz EU-tag (87,5%), a 27 Európai Unió tagállamból pedig ugyancsak 21 lesz a NATO-nak is tagja (77,8%).

Az Oroszországi Föderáció

Oroszországról már megállapítottuk, hogy a hidegháború *veszteseként* jelent meg (újra) a világpolitika színpadán.

A Szovjetunió széthullása után a korábbi 15 államalkotó szovjet szocialista köztársaságot két, egymástól merőben eltérő kategóriára kellett osztanunk: a balti államokra, amelyek „saját erőből” váltak ki – 1991 elején – az akkor még létező közös struktúrából, és a többi 12 államra, amelyek „megvárták” a közös keretek megszűnését (1991 december). A három balti országot éppen ezért nem is szoktuk utódállamként emlegetni (például nem vonatkozik rájuk a hagyományos fegyverzetek csökkentését előírányzó CFE szerződés sem). A többiek viszont jogutódjai a korábbi szovjet államnak, és kivétel nélkül tagjai a romokon megalakult *Független Államok Közösségének* (FÁK).

A jogutódok azonban nem azonos jogkörökkel rendelkeztek illetve rendelkeznek. Mindenekelőtt azt kell megemlítenem, hogy *Oroszország* (hivatalos nevén az Oroszországi Föderáció) tarthatta meg a Biztonsági Tanácsban az *állandó tagságot*, ezt egyébként senki nem vitatta. Ugyancsak megörökölte a fővárost, amely természetesen már korábban is kettős szerepkörben funkcionált, egyszerre volt a Szovjetunió és a legnagyobb tagköztársaság, Oroszország fővárosa. És végül – nem ennyire automatikusan és magától értetődően – megörökölte a *nukleáris hatalom* kizárólagos státuszát is. A másik három „örökletes” atomhatalom Belarusz, Kazahsztán és Ukrajna volt, közülük a 340 év után újra függetlenné vált ukrán állam próbált meg némi politikai „különhaszonra” szert tenni az atomeszközökről való lemondás fejében, minimális sikerrel. Végül 1996-ra a nukleáris tölteteket mindhárom ország maradéktalanul átadta Oroszor-

szágnak, és egy speciális jegyzőkönyv aláírásával – atomfegyver-mentes államokként – csatlakoztak az atomsorompó-szerződéshez.

Moszkva maga is elég egyértelmű határvonalat vont a fentiekben említett két kategória között: az oroszországi politikai zsargonban a kilencvenes évek elején megjelent „*közelkülföld*” kifejezés csak a FÁK-hoz tartozó volt szovjet köztársaságokra vonatkozott, a balti államokra nem. Annak ellenére, hogy a határokon túlra került oroszajkú lakosság problémái éppen ez utóbbi országokban jelentkeztek a legélesebben (például az államnyelv ismerete nélkül nem kaptak állampolgárságot). Moszkva egyébként köteletségének tekintette ezen kisebbségi sorba került orosz népesség érdekeinek felkarolását.²²

Oroszország politikai irányvonalának egyik fontos alkotóeleme – kimondva vagy kimondatlanul – a *birodalmi törekvések* újjáéledése. Ennek egyik megnyilvánulásaként jelentkeztek a Független Államok Közösségén belül Moszkva reintegrációs (a visszarendeződést célzó) erőfeszítései, amelyek azonban végső soron igen kétes eredményekkel jártak. Annak ellenére, hogy számos tényező segíthette volna elő a kapcsolatok újjáépítését, például a korábbi államkeretek között kialakult gazdasági struktúra, melynek következtében az utódállamok egymásra voltak utalva, vagy az azonos vasúti nyomtáv, a mindenki által beszélt orosz nyelv, a Moszkvában tanult és szocializálódott politikai elit és így tovább.

A rendszerváltással járó megrázkódtatások nem kerültek el Oroszországot sem. A *gazdasági visszaesés* mértékére jellemző, hogy az ország teljesítménye (például GDP-je) még 2003-ra sem érte el az összehasonlítás alapjául szolgáló 1991-es szintet. A többi volt szocialista

²² Az orosz vált Európa legnagyobb lélekszámú kisebbségévé (addig a magyar volt), mintegy 25 millióra teszik a külföldön maradt oroszajkú lakosság eredeti létszámát, bár azóta mintegy 4 millió települt át Oroszországba

országánál is tapasztalható problémákat itt tovább súlyosbította a szuperhatalmi státusz elvesztéséből, az elárultság és a bekerítettség érzéséből táplálkozó apátia, valamint a további széttagozódás (dezintegráció) veszélye. Utóbbi mindenekelőtt az észak-kaukázusi térséget jellemezte, elegendő utalni a csecsen szeparatista törekvésekre.

A fentiekben nagyon vázlatosan említett probléma-tömegnek *biztonságpolitikai* vonatkozásban több markáns megnyilvánulása is kitapintható. Ezek közül az alábbiakat tartom fontosnak megemlíteni:

1. Az oroszországi politikai vezetés 1993-ig bizonytalankodott egy *kooperatív* illetve egy *izolációs* irányvonal között (már ami a nyugat-európai illetve euro-atlanti intézményeket illeti). 1993-tól felülkerekedett a szembenállás, az elszigetelődés szemlélete (bár természetesen nem a korábbi, hidegháborús szinten), ami elsősorban a NATO keleti irányú, tervezett kibővítésének merev elutasításában öltött testet.

2. Az Oroszország hátrányára jelentősen megváltozott katonai erőviszonyoknak tudható be, hogy az 1993-ban elfogadott katonai doktrína egyértelműen megfogalmazta: az Oroszországi Föderáció fenntartja magának a jogot az atomfegyver *elsőként való alkalmazására*. Ez abban az esetben következne be, ha az országot – akár tömegpusztító, akár hagyományos fegyverekkel – létében fenyegető agresszió érné.

3. A FÁK területén – egy közös kontingens létrehozására irányuló kísérlet sikertelensége után és a tagállamokkal történt megegyezés értelmében – gyakorlatilag Oroszország vállalta magára az esetleg szükségessé váló *békemissziók* megszervezését és végrehajtását. Ennek megfelelően kerültek például oroszországi csapatok Örményország és Azerbajdzsán területére a Hegyi Karabahban kirobbant etnikai konfliktus kapcsán, vagy Grúzia

területére, hogy szétválasszák az abház szeparatista törekvések során összetűzésbe keveredett grúz és abház fegyvereseket.

4. A békmissziókon túlmutató stratégiai irányvonalat tükröz az 1997-ben elfogadott nemzeti biztonsági koncepció azon kitétele, hogy Oroszország jogot formál csapatainak *külföldi állomásoztatására* a számára stratégiai fontossággal bíró körzetekben. Az így megfogalmazott tétel jogszerűsége vitatható ugyan, de tény, hogy – kétoldalú megállapodások alapján – jelenleg is tartózkodnak oroszországi kontingensek Tadzsikisztánban, Moldovában és Ukrajnában (utóbbi országban az 1997-ben húsz évre bérbevett sztevasztopoli haditengerészeti bázis kiszolgálása céljából).

5. Oroszország igyekszik több vasat is tartani a világpolitika tüzeiben. A többirányú súlypontképzés megnyilvánulása az 1996-ban megalakult Sanghaji Együttműködés Szervezete (közismert nevén *Sanghaji ötök*) Kazahsztán, Kína, Kirgízia, Oroszország és Tadzsikisztán részvételével, amely egy későbbi ázsiai biztonsági struktúra magvát képezheti. Az öt ország már 1997-ben megállapodásra jutott bizalomerősítő intézkedések bevezetésében, többek között a fegyveres erők csökkentésében a határok mentén.²³

A kilencvenes évek oroszországi politikáját Jelcin elnök neve fémjelezte és bizonyos emocionális megközelítés jellemezte. A jelenlegi évtized politikai irányvonala Putyin elnök nevéhez kötődik és inkább *pragmatikusnak* nevezhetnénk. Ebbe a fogalomba belefér az oroszországi birodalmi érdekek eredményesebb – és olykor rámenősebb – képviselése is.

A pragmatikus szemlélet egyik megnyilvánulásának tekinthetjük Oroszország aktív bekapcsolódását a

²³ Egy időre Üzbegisztán bekapcsolódásával az „ötök” létszáma hatra bővült, de ez átmenetinek bizonyult

2001 szeptemberi terrortámadás után megindult afganisztáni műveletekbe. Egyrészt ugyanis Moszkva pozíciókat nyert Afganisztánban (az Északi Szövetség támogatásával) és a világpolitikában, másrészt régi válságokat helyezett új megvilágításba (többek között csecsenföldi akcióinak elfogadtatásával). Ugyanakkor viszont hozzájárult amerikai pozíciók kiépítéséhez Közép-Ázsiában.

Az iraki beavatkozás kapcsán viszont Oroszország élesen *Amerika-ellenes* álláspontra helyezkedett, szorosan egyeztetve megnyilvánulásait Francia- és Németországgal (amit szintén a pragmatizmus jeleként értékelhetünk, figyelembe véve Irak tetemes adósságát Moszkva felé).

Moszkvában 2003 októberében napvilágot látott a hír: készül az új *katonai doktrína*. A 2004-ben elfogadott dokumentum szinte legfontosabb tétele, hogy Oroszország – bizonyos értelemben lemásolva az amerikai nemzetbiztonsági stratégiai vonatkozó elemeit – bevezeti a hagyományos fegyverekkel mérendő *megelőző csapás* fogalmát.

Összességében az oroszországi kül- és biztonságpolitikai törekvések egyik legfontosabb célja, hogy az ország *visszanyerje* korábbi (szuperhatalmi) pozícióinak jelentős részét a világpolitika színpadán. Illusztrálásképpen megemlíthetjük, hogy 2003-ban már újra Oroszország volt a világ második legnagyobb fegyver-exportőre (az Egyesült Államok után). Ugyanilyen figyelemre méltó mozzanat, hogy Oroszország egyike annak a négy szereplőnek (az Egyesült Államok, az ENSZ és az Európai Unió mellett), amelyek kidolgozták a palesztin-izraeli válság megoldására irányuló „útitervet”.

Ugyanakkor látnunk kell, hogy az ország nagyon súlyos, szinte megoldhatatlannak tűnő belső problémákkal küzd: kritikusak a demográfiai mutatók (születési arányok, várható életkor, halálozási ráta), Szibéria az elnép-

telenedés és a kínai népesség tömeges beszivárgásának kettős veszélyével szembeül, a kaukázusi térség pacifikálása kilátástalannak tűnik, a terrorizmus viszont kivédhetetlennek, a gazdaságban továbbra is dívik a korrupció és az oligarchák érdekérvényesítése és így tovább.

Nem véletlen, hogy a NATO részéről is érvényesül egy kettős megítélés: hivatalosan Oroszország *stratégiai partner*, nemhivatalosan viszont *potenciális veszélyforrás* is. A kockázati tényezőt az jelenti, hogy az ország – figyelembe véve a fentiekben is jelzett súlyos gondokat – esetleg a káosz állapotába süllyed, vagy ellenkezőleg, diktatórikus politikai rendszerre tér át.

A két fontos világpolitikai szereplő kapcsolatainak így különös jelentősége van, ezért célszerű ezen kapcsolatok alakulásának főbb lépéseit áttekinteni.

Oroszország és a NATO

Már említettem, hogy közvetlenül a Szovjetunió széthullása után Oroszország a közelkülföldre koncentrált. A kilencvenes évek elején Moszkvának nem volt kikristályosodott álláspontja sem a NATO-val, sem Kelet-Közép-Európával, sem általában Európával kapcsolatban.²⁴ Ebben az időben két markánsan különböző irányvonal volt kitapintható az országban: az európai és euroatlanti együttműködést előirányzó kooperatív, *atlantista*, illetve az együttműködéstől elzárkózó, Oroszország saját-

²⁴ Kelet-Közép-Európa fogalma annyiban különbözik Közép-Európától, hogy csak a volt VSZ-tagországokat foglalja magába, de tulajdonképpen a szakirodalom a „visegrádi csoport” szinonimájaként használja.

tos történelmi fejlődését és szerepét hangsúlyozó *izolációs* irányzat.

A NATO keleti irányú kibővítésével kapcsolatban az orosz álláspont *a tagság lehetőségétől* a kemény ellenlépések kilátásba helyezésével párosuló *elutasításon* át a bizonyos kompromisszum árán történő *esetleges elfogadásig* majd a tényleges *tudomásulvételig* fejlődött. Ezt a folyamatot tekintjük át részletesebben az alábbiakban.²⁵

A függetlenné válást követő első évben vezető oroszországi politikusok nyíltan felvetették az ország *NATO-tagságának* lehetőségét, bár ez az elképzelés sohasem fogalmazódott meg formális, hivatalos igényként.

A külpolitikai koncepció 1993 elején közzétett változata nem érintette a NATO-tagság kérdését, a NATO csak marginálisan jelent meg: a dokumentum a nemzetközi biztonság áttekintésének keretében, a biztonság utolsó elemeként, egy bekezdés erejéig foglalkozott a kérdéssel. Az oroszországi külpolitika feladataként definiálta a koncepció a „NATO-val való együttműködési tervek egyeztetését és végrehajtását, a két- és többoldalú kapcsolatok intenzívebbé tételét, a NATO-szervekkel való együttműködést a béke és biztonság megerősítésében, a válsághelyzetek megoldásában.” Az együttműködés alapját a „közös demokratikus értékek iránti elkötelezettség” jelentette. Ez a kooperatív irányvonal azonban nem bizonyult tartósnak.

Habár a NATO-tagság igénye a kelet-közép-európai országok részéről 1991 óta napirenden volt, egyértelmű nyugati válasz hiányában az oroszországi külpolitikában a NATO-kibővítés kérdése nem jelent meg markánsan, nem foglalt el súlyponti helyet. Ennek megfelelően nem kapott hangsúlyt a kibővítés *ellenzése sem*.

²⁵ Részletesebben lásd például: Nagy László, Póti László: A NATO és Oroszország (Hadtudomány, 1997/3)

Az oroszországi külpolitika ezen első – NATO-visszonylatban pozitív – periódusának csúcspontját az 1993 augusztusában, Jelcin látogatása kapcsán közzétett, gyorsan közismertté vált *varsói nyilatkozat* jelentette, amely így szólt: „Az elnökök érintették Lengyelország NATO-ba való belépése szándékának kérdését. Perspektivikusan a szuverén Lengyelország ilyen irányú döntése, amely az összeurópai integrációra irányul, nem áll ellentétben más országok érdekeivel, beleértve Oroszország érdekeit is.”

Ez volt az első egyértelmű és pozitív moszkvai állásfoglalás ebben a kérdésben. És talán az utolsó is, már ami a „pozitív” jelzöt illeti.

A világban széles körben, de különösen Kelet-Közép-Európában oroszországi jóváhagyásként értelmezett nyilatkozat lezárta a pozitív moszkvai megítélés korszakát a NATO-val és annak kibővítésével kapcsolatban. A lengyel-orosz közös nyilatkozatot heteken belül módosította egy – a fontosabb NATO-országok elnökeihez intézett – *Jelcin-levél*, amellyel kezdetét vette a bővítésellenes orosz offenzíva.

A varsói közös nyilatkozattal ellentétes álláspontra helyezkedő, a kibővítést Oroszország elszigetelésére irányuló lépésként meghatározó Jelcin-levelet követően a NATO-bővítés elutasítása először az 1993 októberében elfogadott új oroszországi *katonai doktrínában* öltött testet. Ez a dokumentum az Oroszországi Föderációt kívülről érintő katonai veszélyek létező és potenciális forrásai közé sorolja a „katonai tömböknek és szövetségeknek az Oroszországi Föderáció katonai érdekei kárára megvalósuló kiszélesítését”. A dokumentum ugyan nem nevezi meg a NATO-t, de ennek az elvi álláspontnak a rögzítésével egyértelműen az Észak-atlanti Szövetségre vonatkozik.

Az elutasítási koncepció fejlődésének következő fontos lépcsője az Oroszországi Föderáció Hírszerző Szolgálatának a NATO-bővítéssel kapcsolatos orosz álláspontot részletesen kifejtő, 1993 végén nyilvánosságra hozott jelentése volt. A dokumentum először a Nyugat álláspontját vizsgálja, majd az Oroszországi Föderáció érdekeit rögzíti. Kitér a NATO-tagországok közötti megítélésbeli különbségekre. Összességében arra a következtetésre jut, hogy a NATO-kibővítés kérdése egyáltalán *nem eldöntött*, túl sok a bizonytalanság és érdekellentét az érintettek körében.

A dokumentum a legfőbb problémának azt tekinti, hogy a NATO nem változtatta meg eredeti hidegháborús jellegét: a Szövetség fő célkitűzése változatlanul a *stratégiai egyensúly* fenntartása Európában. Ebben az összefüggésben Moszkva arra kényszerülne, hogy vagy növelje katonai erejét vagy béküljön meg a biztonsági egyensúly megbomlásával, márpedig mindkettő ellentétes biztonságpolitikai érdekeivel.

A kibővítés katonai szempontból megkövetelné a védelmi koncepció gyökeres *átgondolását*, beleértve kiegészítő infrastruktúra telepítését, nagy katonai kontingensek átcsoportosítását, a hadműveleti tervek jellegének megváltoztatását. Mindez azzal a veszéllyel járna, hogy legalábbis elhúzódna az orosz hadsereg reformja, ami elégedetlenséget szítana katonai körökben. Ráadásul a kibővítés megkérdőjelezné a nemzetközi szerződésekben fakadó számos – többek közt az európai hagyományos fegyveres erőkről elfogadott – kötelezettség érvényét.

A dokumentum jelentősége abban áll, hogy ez az első olyan anyag, amely véget vetett a korábbi oroszországi pozíciók *tisztázatlanságának*, és először vette számba az Oroszországra gyakorolt hatásokat illetve az elképzelhető ellenlépéseket.

A NATO 1994 januárjában meghirdetett „Partnerség a Békéért” programja illetve annak fogadtatása jól tükrözte ezt a helyzetet. Clinton amerikai elnök (a békepartnerségi program kezdeményezője) rögtön a brüsszeli csúcsértekezlet után látogatást tett két keleti fővárosban. Prágában találkozott az akkor már négy visegrádi ország – Lengyelország, Csehország, Szlovákia és Magyarország – elnökeivel, és elmagyarázta nekik, hogy a program tulajdonképpen a későbbi csatlakozás iskolája. Moszkvában pedig megpróbálta megnyugtatni Jelcin elnököt, hogy a program egyáltalán nem szolgál a NATO előszobájaként.

Ettől függetlenül a volt VSZ-tagállamok képviselői egymás sarkát letaposva igyekeztek mielőbb aláírni a program keretdokumentumát, hogy bekerülhessenek a „partner-államok” közé. Csak Oroszország nem sietett, mivel előjogokat, különleges elbánást igényelt volna. Beletelt fél évbe, mire belenyugodott, hogy ezt nem kaphatja meg, így többhónapos késéssel fogadta el ugyanazt a keretdokumentumot.

Az 1995 szeptemberében megjelent *Tanulmány a NATO kibővítéséről* című dokumentum érdekes színt vitt az oroszországi érvrendszerbe. A Tanulmány 48. cikke ugyanis kivonatossan a következőket tartalmazta:

„A jelenlegi tagállamok háromféleképpen vesznek részt a Szövetség tevékenységében, járulnak hozzá a kollektív védelemhez:

- teljeskörűen,
- a politikai és katonai döntéshozatal szintjén igen, de az integrált katonai szervezetben nem (Spanyolország),
- a politikai döntéshozatal szintjén igen, de a katonai döntéshozatal illetve az integrált katonai szervezet szintjén nem (francia modell).

A Szövetség nem tartja kívánatosnak, hogy a bővítéssel a közös tevékenységben való részvétel újabb formái jelenjenek meg.”²⁶

Oroszország rögtön kapott az alkalmon és kifejtette, hogy semmi kifogása nincs a volt VSZ-tagországok csatlakozása ellen, ha ez csak a NATO politikai szervezetében való részvételt jelenti.

Az érintett országok azonban – köztük hazánk is – még csak megfontolni sem voltak hajlandók ezt a változatot, mindenekelőtt azért, mert Oroszország javasolta. Egyébként is annyira törekedtek a NATO-csatlakozásra, hogy semmiféle ingadozást, alkudozást nem engedhettek meg maguknak, nehogy kimaradjanak a bővítési körből. Éppen ezért egyértelműen hangoztatták, hogy számukra csakis a teljeskörű, teljesjogú NATO-tagság az elfogadható.

Egy másik oroszországi javaslat is hasonló sorsra jutott. Ez az elképzelés az úgynevezett keresztgaranciákra vonatkozott, vagyis arra, hogy a közép-európai térség országai maradjanak semlegesek (vagy más szavakkal célozzák meg a semleges státuszt), és egyfelől a NATO, másfelől Oroszország nyújtsanak ehhez nagyhatalmi garanciákat.

Ha a javaslat nem orosz részről hangzik el, talán megfontoltuk volna, különösen, mivel Magyarországon bizonyos népszerűségnek örvendett a semlegesség gondolata (még 1956 óta). Így azonban eleve megfontolás tárgyát sem képezhette, annyira oroszellenes érzületek uralkodtak az érintett országokban („nehogy már Moszkvában döntsék el, hogy mi jó nekünk”). Igaz, a NATO sem vette pártfogásába az ötletet.

Megjegyzendő, hogy az oroszországi politikusok elutasító álláspontja a NATO kibővítését illetően ezekben az években sem volt *következetes*. Csernomirgyin mi-

²⁶ Study on NATO Enlargement, Bruxelles, September, 1995

niszterelnök például 1995 februárjában, Varsóban és Pozsonyban tett látogatása során kifejezésre juttatta azt a meggyőződését, hogy a Szövetség kibővítése nem jelent problémát Oroszország számára. Primakov külügyminiszter azt fejtegette magyar kollégájának, Kovács Lászlónak 1996 márciusában Moszkvában, hogy Oroszország a továbbiakban nem ellenzi a NATO kibővítését, amennyiben az a Szövetség politikai struktúrájára korlátozódik.

A NATO-kibővítés elutasításának fontos mérföldköve volt 1995 májusában az *Oroszország és a NATO* elnevezésű dokumentum nyilvánosságra hozása, amelyet az oroszországi külpolitikai vezetők reprezentatív részvételével, az elnök mellett működő Külpolitikai és Védelmi Tanács egisze alatt dolgozták ki.²⁷

A dokumentum a következő célt állítja az oroszországi külpolitika elé: úgy válaszoljon a NATO-kibővítés által Oroszországhoz intézett kihívásra, hogy elkerülje mind a kooperatív irányvonal felelevenítését, mind a kemény, konfrontációs, szovjet-típusú reagálást. Ennek érdekében a jelentés vizsgálja a nyugati, a közép-európai és az oroszországi *érdekeket* az adott kérdéskörben, ugyanakkor megfogalmazza *ajánlásait* a moszkvai diplomácia számára.

A kelet-közép-európai országok belépésre ösztönző érdekeinek többségét a dokumentum *érthetőnek és jogosnak* minősíti: „Teljesen jogos a kelet-közép-európai országoknak az a törekvése, hogy belépjenek a NATO-ba vagy bármilyen más szövetségbe.” Oroszország elvileg érdekelt abban, hogy a térség országai stabilak legyenek és politikai vezetésük viszonylag nyugodtnak érezze magát. Gyakorlatilag azonban Oroszország és a kelet-közép-európai országok érdekei eltérnek egymás-

²⁷Lásd részletesebben a Hadtudomány 1995/3. számában: Nagy László: Oroszország és a NATO

tól: Oroszország nem tartja ezeknek az országoknak a belépését a NATO-ba optimális és kiegyensúlyozott válnak biztonsági aggályaikra, mert ebben az esetben a kelet-közép-európai országok biztonsága Oroszország biztonsági érdekeinek kárára valósul meg.

A tervezett NATO-kibővítés sok tényező vonatkozásában ellentétes Oroszország nemzeti érdekeivel. Ezek között a tényezők között a jelentés felsorolja, hogy csökkenhet a Nyugat iránti bizalom, a fegyverzetkorlátozási egyezmények értelmüket és érvényüket veszíthetik, megszűnhet a Varsói Szerződés feloszlata után kialakult helyzet egyik legfontosabb eredménye, a *de facto* semleges közép-európai zóna, relatíve megerősödhet a nukleáris elrettentés szerepe az oroszországi Európa-politikában.

A dokumentum megfogalmazza, hogy mit *nem szabad* tennie az oroszországi vezetésnek. Nem szabad abból kiindulnia, hogy a NATO-kibővítés elkerülhetetlen, továbbá következetesen el kell kerülnie még a látszatát is annak, hogy Oroszország kész lenne *kompromisszumokra* valamiféle kompenzációk árán. Nincs értelme NATO-orosz együttműködésről érdemben tárgyalni, ha nincs garancia arra, hogy a kibővítés *eltolódik* legalább 4-5 évvel. (Figyelemre méltó, hogy a NATO-kibővítés kapcsán Oroszország célja a bővítésről szóló döntés maximális *kitolása*, illetve az esetleges bővítést meghatározó döntés megvalósításának megnehezítése, *késleltetése*.)

1995 végén az elutasítás a *hivatalos állami politika* rangjára emelkedett. Az oroszországi Parlament felsőháza nyilatkozatot fogadott el a „NATO keleti kibővítéséről”, amely leszögezi, hogy Oroszország, mint a kontinens legnagyobb országa nem szemlélheti tétlenül a bővítés körüli fejleményeket. A nyilatkozat hangsúlyozza: a NATO katonai gépezetének az ország határaihoz való közelítése komoly veszélyt jelent Oroszország politikai,

gazdasági és katonai biztonsága számára, ezért az oroszországi felsőház határozottan tiltakozik a tervezett kibővítés ellen.

1995-ben napvilágot látott egy *nemzeti biztonsági doktrína* tervezete is. Az *Oroszország nemzeti biztonsági politikája (1996-2000)* című dokumentum szélsőségektől mentes álláspontot tükröz. Új elemként jelenik meg az Oroszországot a világ erőközpontjaihoz fűző viszony definiálása, amely szerint az ország az „egyenlő közelség” doktrínáját fogja követni. (Ez arra enged következtetni, hogy Oroszország úgy fogja kezelni az Észak-atlanti Szerződés Szervezetét, hogy sem kifejezett ellenséget, sem egyértelmű szövetségest nem lát a NATO-ban.)

Oroszország *létfontosságú* érdekeinek felsorolása a nemzeti biztonsági doktrínában:

- más hatalmak dominánssá válásának megakadályozása a volt Szovjetunió területén (különösen katonai-politikai értelemben);
- Oroszországgal szemben ellenséges koalíciók formálódásának megakadályozása a világban;
- akadálytalan hozzáférés a meglévő stratégiai jelentőségű forrásokhoz.²⁸

Moszkva a maga részéről ellenlépéseken is gondolkodott. Ezek közül első helyen említtem azt az árukapcsolást, hogy az orosz parlament (az Állami Duma) éppen a NATO kibővítésére hivatkozva hosszú éveken keresztül elszabotálta az 1993-ban megkötött START-2 szerződés ratifikálását (amelynek végrehajtása emiatt éveket késett). Ugyancsak a nukleáris fegyverkezés területét érintő lehetséges ellenlépésként hirdették meg harcászati atomrakéták pótlólagos telepítését az új tagállamok határaihoz közel, akár Belarusz területén is.

²⁸ Részletesebben: Nagy László, Póti László: A NATO és Oroszország (Hadtudomány, 1997/3)

Ugyanebben az időben és ugyanezzel a kérdéssel kapcsolatban Nyugaton is elhangzottak különféle megnyilatkozások. Én Kissinger volt amerikai külügyminiszter és volt nemzetbiztonsági főtanácsadó véleményét kívánom idézni, aki kerek-perec kijelentette, hogy a NATO halálát jelentené, ha Moszkvában mondanák meg, mit tehet a Szövetség és mit nem.

A oroszországi külpolitika félhivatalosan először 1995-ben próbált meg egy *kompromisszumos megoldás* irányában tájékozódni a NATO tervezett kibővítésével kapcsolatban. Moszkva és Washington konzultált bizonyos feltételek kialakításának céljából a bővítés elfogadásáért cserébe. A feltételek között volt a nukleáris fegyverek és külföldi csapatok telepítésének tilalma az újonnan felveendő országok területén (amelyek azóta egyoldalú – bár csak ideiglenes – NATO kötelezettség-vállalásként nyertek megfogalmazást).

Megjelentek olyan – nemhivatalos – vélemények is, amelyek a kompromisszum valamilyen formáját ajánlották. Például hangsúlyozták, hogy a NATO kibővítésének makacs ellenzésével megromlana Moszkva viszonya a közép-európai térséggel és a Nyugattal, és Oroszország valóban *elszigetelődne*. Például hangsúlyozták, hogy Oroszország szempontjából az lenne a legcélszerűbb, ha Moszkva megszabná a *csatlakozás árát*. Ennek a részét képezhetnék a következő feltételek: a csatlakozás időben történő széthúzása, a támadó fegyverek – mindenekelőtt az atoműtőerő – és az állandó külföldi katonai támaszpontok telepítésének tilalma. Például abból indulnak ki, hogy a fő kérdés nem a bővítés (vagy annak megakadályozása), hanem a *kapcsolatok rendezése* a NATO és Oroszország között. Egyes vélemények szerint a NATO vonata feltartóztathatatlanul halad kelet felé, ezért jobb lenne az utasok között lenni és *szavazati jogot* kapni a további célokat illetően.

A *kompromisszum elemei* 1996-tól kezdtek teret nyerni a hivatalos oroszországi politikában is. Primakov külügyminiszter ez év márciusában fejti ki, hogy létezik kompromisszumos formula, ha az Észak-atlanti Szövetség *katonai struktúrája* nem kerül közelebb az oroszországi határokhoz. Kicsivel később maga Jelcin elnök állt elő a „francia megoldással” a NATO-ba belépni szándékozók számára. Az ajánlat lényege: tagság az Észak-atlanti Szövetség *politikai testületeiben*, de távolmaradás a katonai struktúráktól.

Vissza-visszatérő jelenség volt ebben az időszakban, hogy az oroszországi politikusok nem a *kibővítés ténye*, hanem annak *elsietett volta* ellen tiltakoztak. Erre példa Kozirjev akkori külügyminiszter felszólalása is 1995 májusában az Észak-atlanti Tanács ülésén: „Az elsietett döntés ebben a kérdésben megkérdőjelezheti Oroszország bekapcsolódását a PfP programba.” Nincs pontos definíciónk arról, mit jelenthetett az „elsietett” fogalom, de egyes orosz szakértők hajlandók voltak számokat is megnevezni (általában 3-4-5 évről beszéltek, márpedig ez nem is olyan hosszú idő).

Oroszország tehát hosszú utat járt be a NATO kibővítésével kapcsolatos állásfoglalások terén, és végül eljutott a megváltoztathatatlan tény *elfogadásáig*. Ennek kinyilvánítására Jelcin orosz és Clinton amerikai elnök 1997 márciusában Helsinkiben megtartott csúcstalálkozóján került sor.

Moszkvába hazatérve Jelcin az ellenzék kritikájának pergőtüzébe került, azzal vádolták, hogy elárulta az oroszországi érdekeket, feleslegesen adott fel stratégiai pozíciókat. Bírálóinak Jelcin azt válaszolta, hogy Helsinkiben sikerült *minimalizálni* a veszteségeket. Minden jel szerint Jelcin elnök ezúttal közel járt az igazsághoz.

Vizsgáljuk meg, melyek voltak a helsinki csúcs legfontosabb eredményei.

- Jelcin elnök „tudomásul vette”, hogy a NATO kibővítésére a korábbi elképzeléseknek megfelelően sor fog kerülni (tehát 1997 júliusában Madridban meghívás, azt követően a néhány hónapos csatlakozási tárgyalások, majd a ratifikációs eljárás után a tagfelvétel). Ugyanakkor fenntartotta azt az álláspontját, hogy a kibővítés súlyos hiba a NATO részéről.
- Megállapodás született, hogy Oroszország és a NATO között egy hivatalos dokumentum kerül aláírásra, amelyet kézjeggyével lát el minden tagállam vezetője is (de amely nem hordozza a kötelező nemzetközi jogi érvényű szerződés jellegét). A politikai szintet képviselő dokumentum meghatározza annak lehetőségét, hogy Oroszország részt vehessen az európai biztonságot érintő döntések kimunkálásában.
- Egy konzultációs tanács kerül felállításra, amely állandó fórumot kínál az orosz-atlanti együttműködés részleteinek kidolgozására.
- Oroszország ígéretet kapott arra, hogy felvételt nyer a G-7 csoport (a hét legfejlettebb országot tömörítő konzultációs fórum) tagjai közé, és más módon is anyagi jellegű kedvezményekben részesül.²⁹
- Az amerikai fél nem fogadta el azt az oroszországi követelést, hogy a volt szovjet köztársaságok soha (vagyis nagyon hosszú ideig) ne nyerhessenek felvételt a NATO-ba.

A bírálatokból kijutott Clinton elnöknek is. Kissinger volt külügyminiszter például úgy foglalt állást, hogy Oroszország *túl nagy árat* kapott azért, hogy tudomásul

²⁹ Clinton elnök megígérte az Egyesült Államok támogatását Oroszország felvételéhez a Világkereskedelmi Szervezetbe illetve bevonásához a Csendes-óceáni gazdasági együttműködésbe

vette: nem képes megakadályozni a NATO kibővítését. Kissinger szerint a konzultációs tanács meg fogja nehezíteni a Szövetség döntéshozatali mechanizmusának működését.

A fentiekben áttekintett helsinki csúcstalálkozó egyik első *eredménye* egy dokumentum aláírása volt az Észak-atlanti Szövetség és az Oroszországi Föderáció között. Az aláírásra Párizsban 1997 május végén került sor (vagyis másfél hónappal azt megelőzően, hogy három kelet-közép-európai országot meghívtak a csatlakozási tárgyalásokra), a hivatalos cím a NATO és Oroszország közötti kölcsönös kapcsolatokról, együttműködésről és biztonságról szól. A dokumentumot aláírták mind a tizenhat tagállam legmagasabb rangú képviselői, továbbá a NATO főtitkára és az orosz elnök.

Az alapdokumentum leszögez néhány *sarkalatos elvet*, lefekteti a konzultáció és az együttműködés mechanizmusának alapjait, felvázolja az *együttműködés* területeit. A megfogalmazott elvek közül említésre méltóak az alábbiak:

- a NATO és Oroszország nem tekinti egymást ellenségnek, közös céljuk a múlt örökségét jelentő korábbi ellenségeskedés és versengés felszámolása, a kölcsönös bizalom és együttműködés erősítése,
- a NATO és Oroszország közösen fog munkálkodni azon, hogy Európában létrejöjjön egy átfogó közös biztonsági rendszer, segíteni fogják az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet megerősödését,
- a NATO és Oroszország úgy építi kapcsolatait, hogy eközben tiszteletben tartja minden állam szuverenitását, függetlenségét és területi integritását, valamint azok elidegeníthetetlen jogát, hogy szabadon válasszák meg saját biztonsá-

guk biztosításának eszközeit, továbbá a határok sérthetetlenségét és a népek önrendelkezési jogát.

Az alapidokumentum egyik legfontosabb tétele szerint a szerződő felek létrehozzák a NATO-Oroszország *Állandó Közös Tanácsot*, a konzultációk alapvető fórumát, különösen válságidőszakokra és más, a békét és stabilitást érintő helyzetekre.³⁰ A Tanács azonnal összeül olyan helyzetekben, amelyekről valamelyik fél úgy véli, hogy az fenyegetést jelent területi integritása, politikai függetlensége vagy biztonsága ellen. Rendelése, hogy biztosítsa a konzultáció, a kooperáció, a *közös döntések* és a *közös eljárások* mechanizmusát a közös érdeklődésre számot tartó biztonsági témák tekintetében. A két fél célja az egyeztetett cselekvés lehetőségeinek felkutatása és kihasználása. Ugyanakkor a dokumentum leszögezi, hogy a konzultációk nem terjednek ki sem a NATO, sem a tagállamok, sem Oroszország belső ügyeire, és a megállapodás nem biztosít vétő-jogot sem a NATO-nak, sem Oroszországnak a másik fél cselekedeteinek tekintetében.

A konzultációra és az együttműködésre vonatkozóan az alapidokumentum megállapítja, hogy annak át kell fognia az euro-atlanti térség biztonságát és stabilitását érintő legfontosabb kérdéseket, a közös érdeklődésre számot tartó témákat, a *válságmegelőzést*, *válságkezelést* és *konfliktusmegoldást*, a békefenntartó műveleteket. Ki kell terjednie az együttműködésnek a stratégiákra, védelmi politikákra, katonai doktrínákra, költségvetésekre és fejlesztési programokra vonatkozó információcserére is. További területei az együttműködésnek a fegyverzetkorlátozás kérdései, beleértve a tömegpusztító fegyverek elterjedésének megakadályozását.

³⁰ Állandó Közös Tanács: Permanent Joint Council, PJC

Az alapidokumentum részletesen foglalkozik a hagyományos fegyverek csökkentését előírányzó CFE-szerződés *módosításával*, összhangban a szerződésben részes államok jogos védelmi igényeivel. Ezek az elemek egyértelműen Oroszország követeléseinek megfelelően kerültek bele a dokumentumba, és azoknak a kompenzációs lépéseknek a sorába tartoznak, amelyeket a NATO-kibővítés elfogadásáért „kapott cserébe” Moszkva.

Fontos elemeként a dokumentumnak – és ugyancsak Oroszország megnyugtására – „a NATO tagállamai megismétlik, hogy nincs szándékuk, nincs tervük és nincs okuk nukleáris fegyverek telepítésére az új tagállamok területén, nincs szükség a NATO nukleáris politikájának megváltoztatására”.³¹

Az Állandó Közös Tanács létrehozása *jelentős lépés* annak érdekében, hogy Oroszországot bevonják egy átfogó európai biztonsági struktúra kialakításának folyamatába, az alapidokumentum pedig ezen szándék intézményesítését szolgálja.

Oroszország biztonságpolitikai alapelveinek újabb összefoglalására (az 1993-as katonai doktrína és az 1995-ös „nemzeti biztonsági doktrína-tervezet” után) 1997 végén került sor, amikor Jelcin elnök aláírta *Az Oroszországi Föderáció nemzeti biztonsági koncepciója* című dokumentumot. Ez a koncepció tükrözi a biztonságpolitikai környezetben bekövetkezett változásokat (köztük nyilván a fentiekben ismertetett orosz-atlanti megállapodás hatását is), amikor megállapítja, hogy „Oroszországot gyakorlatilag nem fenyegeti külső agresszió”. Ugyanakkor a koncepció újra megismétli a szinte talajtalan kijelentést, miszerint „a NATO keleti irányú kibővítésének perspektívája elfogadhatatlan Oroszország számára” (miközben azonban nem tesz említést esetleges ellenlépé-

³¹ A NATO és Oroszország közötti kölcsönös kapcsolatok, együttműködés és biztonság alapidokumentuma, Párizs, 1997. május 27.

sekről). Megjelenik viszont egy új tétel a NATO kibővítésével kapcsolatban: nem *maga a terjeszkedés* aggasztja Oroszországot, hanem a Szövetség „dominálo katonai-politikai erővé válása Európában”.

Ami a *perspektívákat* illeti, a biztonsági koncepció kijelenti, hogy „Oroszország nem törekszik a paritás fenntartására”, stratégiai elve pedig a „reális visszatartás”, valamint „az ország védelméhez elégséges katonai erő”.³² Ehhez annyi kommentár kívánczik, hogy Oroszország valójában nem is lenne képes a paritás fenntartására, az elégséges katonai erő definíciójával pedig adós marad a dokumentum.

1997-et követően alapvetően megváltoztak a körülmények. Bár Oroszország ellenérzése a NATO további kibővítésével szemben megmaradt, mind több területen mutatkozott meg a kooperáció térnyerése.

1998-ban Oroszországot bevonták egy békemegállapodás kidolgozásába, amely a Koszovóban kialakult helyzetet volt hivatva rendezni (ezt a megállapodást a szerb és a koszovói albán vezetők számára hat nagyhatalom – az Egyesült Államok, Nagy-Britannia, Franciaország, Németország, Olaszország és Oroszország – képviselői dolgozták ki). Más kérdés, hogy a megállapodás aláírásához súlyos megpróbáltatások után jutottak el a válságban érintett felek.

1999-ben az orosz-atlanti kapcsolatok elhidegültek éppen a NATO jugoszláviai beavatkozása miatt. Oroszország a koszovói konfliktusban inkább a szerbek álláspontját támogatta, és megakadályozta, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsa felhatalmazza a NATO-t katonai akciókra. A NATO ennek ellenére légitámadásokat mért Jugoszláviára.

³² A paritás a hozzávetőleges hadászati egyensúly jelölésére szolgáló fogalom

A NATO a katonai akció megindításával *kockáztatta* a viszony végzetes megromlását Oroszországgal. A moszkvai reagálás tulajdonképpen nagyon *visszafogott* volt: Oroszország lényegében felfüggesztette a NATO-Oroszország Alapdokumentum értelmében folytatott közvetlen együttműködést, visszahívta képviselőit az Állandó Közös Tanácsból és „kiutasította” a NATO képviselőit Moszkvából. Az intézkedésekkel kapcsolatban azonban már kezdettől ismertté vált, hogy azok hatálya a bombázások befejeződteivel megszűnik.

Ez a valóságban is így történt: nem a korábbi intenzitással ugyan, de az Állandó Közös Tanács felújította munkáját, amikor a bombázások végetértek.

Viszont a légitámadások eredményeképpen a belgrádi vezetők mégis kénytelenek voltak aláírni a békemegállapodást, amelynek végrehajtását Koszovóban egy körülbelül 45 ezer fős nemzetközi kontingens felügyelte, a *KFOR*³³. Oroszország részt vállalt ezen misszióban is, tekintve, hogy az ENSZ-zászló alatt, a Biztonsági Tanács mandátuma alapján vonult be Koszovóba (bár NATO irányítással és szervezésben). Sőt, a boszniai arányokhoz képest az oroszországi csapatkontingens még nagyobb is lett, mintegy 3000 fős. Igaz, a pristinai repülőtér váratlan elfoglalásával (éppen a boszniai zászlóaljából irányítottak át oda – Szerbián keresztül – egy alegységet, amely megelőzte a brit békefenntartókat) Oroszország kockázatos lépést tett, amely kiválthatott volna egy fegyveres összetűzést is. Végül azonban a „miniválság” szerencsésen lezárult, köszönhetően elsősorban a brit parancsnok józanságának.

Nem javította a kapcsolatokat a *csecsenföldi háború* kiújulása sem (1999 szeptemberében). A Nyugat ugyan igen visszafogott volt a harccselekmények első két hónapjában, minthogy elismerte Oroszország jogát a ter-

³³ Kosovo Forces

roristák elleni kemény fellépésre. Ahogyan azonban súlyosbodtak a békés polgári lakosság megpróbáltatásai, úgy élesedett a Moszkva címére megfogalmazott *nyugati kritika*. Az év végére megszorodtak a figyelmeztetések, hogy Oroszország elszigeteli saját magát, ha humanitárius katasztrófát idéz elő a csecsenek tömeges elűldözése révén.

Fentiek fényében sajátos színezetet kapott az *EBESZ* 1999 novemberében tartott isztambuli csúcstalálkozója, amelyen elfogadták az *Európai Biztonsági Charta* elnevezésű dokumentumot. A találkozó bizonyos kompromisszummal végződött, minthogy a zárónyilatkozat újólag elismeri az Oroszországi Föderáció területi integritását és elítéli a terrorizmus minden formáját, másrészt viszont „feljogosítja” az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetet, hogy szerepet vállaljon a konfliktus megoldásának kidolgozásában. Ez magyarul azt jelenti, hogy a csecsen kérdés többé már *nem kizárólagosan* oroszországi belügy – megtörtént tehát az első lépés abba az irányba, hogy intézményesített formában európai közüggé váljon.

Ugyanezen a csúcstalálkozón fogadták el az érintettek a CFE-szerződés módosított változatát, amely egyértelműen *engedményeket tett* Oroszország javára: mintegy 30%-kal megemelte a szárnyzónákban (tehát például a Kaukázus térségében) telepíthető fegyverek mennyiségét.

Isztambulban nem javult a Nyugat (NATO) és Oroszország közötti kapcsolat, igaz, nem is romlott.

A koszovói válság eltérő megítélése rányomta bélyegét az Oroszországi Föderáció nemzeti biztonsági koncepciójának 2000-ben kiadott új változatára is. Ebben a dokumentumban éles megfogalmazások találhatók az oroszországi álláspontot figyelmen kívül hagyó nagyhatalom illetve katonai szövetség (értelemszerűen az Egye-

sült Államok és a NATO) arrogáns lépéseiről. A biztonsági koncepció hangvétele jelentősen eltér és lényegesen élesebb kifejezésekkel él, mint az 1997-es változat. Ugyanez mondható el az ugyanebben az évben kiadott katonai doktrínáról is.

2001-ben (az Egyesült Államokat ért terrorakció kapcsán) a viszony újra rendeződött. Oroszországot a korábbinál is jobban bevonták a NATO döntéshozatali folyamatába, a PJC helyett megalakították a NATO-Oroszország Tanácsot (NRC).

2003-ban, az amerikaiak Irak elleni akciója miatt a viszony újra elhidegült, de nem süllyedt a korábbi mélypontra.

A kapcsolatok tehát egyelőre ingadozóak. Szerencsére a pesszimista forgatókönyvek megvalósulásának valószínűsége jóval kisebb, mint a pozitív kicsengésű jóslatok beteljesedésének. Évtizedes távlatban Oroszország gazdaságilag szilárd, prosperáló, belpolitikailag stabil országgént, külpolitikájában pedig megbízható partnerként vállalhat szerepet a nemzetek közösségében.

Összegzés

1. A NATO kibővítésével kapcsolatos oroszországi álláspont igen nagy ívet írt le néhány év alatt. Magába foglalta a potenciális tagság, a doktrínális elutasítás, a relatív kompromisszumkészség, a majdnem elfogadás fázisait, végül a bővítés elfogadásában nyert végső formát.

2. A NATO-kibővítésről szóló oroszországi vitában sohasem ütköztek különböző markáns álláspontok. A vita inkább az álláspontok fokozatos alakulására korlátozódott, és végig megőrizte *konszenzusos* jellegét. (Lényegében a kibővítés elutasítása volt az egyetlen politikai

kérdés, amelyben az oroszországi politikai erők – pártállásra való tekintet nélkül – azonos platformot foglaltak el.)

3. A Szövetség és Oroszország viszonya végső soron nem szenvedte meg a NATO kibővítését, és súlyos károsodás nélkül *túlélte* a koszovói válság hatását. Valószínűleg túl fogja élni az amerikaiak iraki beavatkozásának hullámverését is. Konfliktusokkal kevésbé terhelt időszakban várható és feltételezhető a kapcsolatok jelentős javulása, ami nagymértékben hozzá fog járulni egy átfogó európai biztonsági rendszer kiépítésének meggyorsításához. Közös ellenség felbukkanása esetén pedig – elsősorban a nemzetközi terrorizmusra gondolok – kialakulhat egy közös front, egy ad hoc szövetség. (Mint ahogy az történt például a második világháború során.)

A hidegháborút követő korszaknak még nagyon az elején vagyunk. A 21. század első évtizede *sok tanulsággal* fog szolgálni arra vonatkozóan, hogy milyen is lesz ez az új világrend.

Érvényes és irányadó viszont a NATO hivatalos állásfoglalása, miszerint Oroszország nélkül, de különösen Oroszország ellenében lehetetlen kiépíteni egy *működőképes* európai biztonsági struktúrát. Ebből (is) következik, hogy az Észak-atlanti Szövetség számára az Oroszországi Föderáció elsősorban *stratégiai partner*

Irodalomjegyzék illetve hivatkozások

Oroszország. Tények és adatok 1995 (szerk. Nanovszky György, Teleki László Alapítvány, 1995)

Fischer Ferenc: A megosztott világ történelmi-politikai atlasza 1941-1991 (JPTE Pedagógus szakma megújítása projekt programiroda, 1996)

Jelcin: Oroszország most már része a civilizált világnak, Népszabadság 1992. február 14.

Nagy László: Oroszország és a NATO (Hadtudomány, 1995/3)

Nagy László, Póti László: A NATO és Oroszország (Hadtudomány, 1997/3)

Pirityi Sándor: Az Oroszországi Föderáció nemzeti biztonsági koncepciója (Hadtudomány, 1998/1)

Tömösváry Zsigmond, Nag László: Oroszország a harmadik évezred küszöbén (Honvéd Kiadó, Budapest, 1999)

Oroszország nemzeti biztonsági koncepciója és katonai doktrínája (Új Honvédségi Szemle, 2000/5 füzet)

A NATO és Oroszország közötti kölcsönös kapcsolatok, együttműködés és biztonság alapidokumentuma, Párizs, 1997. május 27.