

Péczei Anna

Az INF-szerződés haláltusája

A Közép- és Rövidebb Hatótávolságú¹ Rakéták Megszüntetéséről Szóló Szerződés (Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Elimination of Their Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles, vagy más néven Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty – INF) már régóta válságban van. Az Egyesült Államok nyilvánosan először 2014-ben vádolta meg Oroszországot azzal, hogy megszegi a szerződést. Az elmúlt öt évben a felek több diplomáciai kísérletet is tettek a probléma megoldására, de ezek sorra kudarcba fulladtak. Michael Pompeo külügyminiszter 2018. december 4-én bejelentette, hogy a Trump-adminisztráció 60 napot ad Moszkvának a szerződésszegés tisztázására, ezt követően pedig felmondja az INF-szerződést. Mivel Oroszországnak nem sikerült eloszlatnia Washington aggályait, 2019. február 1-jén a Fehér Ház benyújtotta felmondó nyilatkozatát. Az INF-szerződés értelmében, a megállapodás hatálya a felmondás után hat hónappal szűnik meg. Ezalatt a hat hónap alatt a felek tehetnek még egy utolsó utáni kísérletet a problémák rendezésére, de a jelenlegi helyzetben és a politikai akarat nyilvánvaló hiányában ugyanakkor valószínűbb, hogy Washington és Moszkva hamarosan elkezdje az INF által tiltott fegyverrendszerek kutatását, fejlesztését és korlátozás nélküli hadrendbe állítását.

Kulcsszavak: nukleáris fegyverek, INF, NATO, Trump, Oroszország, Egyesült Államok

Péczei Anna: The Demise of the INF Treaty

The Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Elimination of their Intermediate-range and Shorter-range Missiles, or in other words, the Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty (INF Treaty) has been in a crisis for a long time. In 2014, the United States has publicly accused Russia of violating the agreement. Over the past 5 years, the two sides have taken numerous diplomatic attempts to resolve the issue, but all of these attempts failed. On December 4, 2018, Secretary of State Michael Pompeo announced that the Trump Administration gave Moscow 60 days to resolve the compliance problem, otherwise they will withdraw from the INF Treaty. As Russia did not manage to address the concerns of Washington, the White House has officially submitted its withdrawal on February 1, 2019. According to the INF Treaty, the agreement will cease to be in effect six months after the withdrawal. During this timeframe, the two sides may take a last attempt to address their disagreements. However, it is more likely that in the current environment and in the obvious lack of political will, Washington and Moscow will soon start the research, development and unrestricted deployment of the weapons systems which were prohibited by the INF Treaty.

Keywords: nuclear weapons, INF, NATO, Trump, Russia, United States

¹ A nemzetközi szakirodalomban nincs egyetértés a különböző kategóriákat illetően, de általában interkontinentális hatótávolságú (vagy hadászati) fegyverrendszerekről beszélünk 5500 km felett, közepes hatótávolságú fegyverrendszerekről 2400–5500 km között, közepes hatótávolságú fegyverrendszerekről 800–2400 km között és rövid hatótávolságú fegyverrendszerekről 800 km alatt.

Az INF-szerződés jelentősége

Amikor 1987 decemberében Ronald Reagan amerikai elnök és Mihail Gorbacsov szovjet pártfőtitkár aláírták az INF-szerződést, az minden szempontból úttörő volt a nukleáris fegyverek korlátozásában. Az úgynevezett kis hidegháború csúcspontján Moszkva SS–20 közepes hatótávolságú ballisztikus rakétákat telepített Európába, amelyek három nukleáris töltet hordozására voltak képesek, és hatótávolságuknak köszönhetően egyértelműen a nyugat-európai hatalmak megfélemlítését célozták. Válaszként a NATO-szövetségesek 1979-ben döntést hoztak 108 közepes hatótávolságú Pershing II ballisztikus rakéta, és 464 szárazföldi indítású robotrepülőgép (BMG-109G) európai telepítéséről. A rakéták közelsége miatt ezek a fegyverek 8-10 perc alatt elérhették volna Moszkvát, és a szovjet vezetés szemében egy meglepetésszerű első csapás kulcselemei voltak.² Ezek a rakéták egyik fél biztonságát sem növelték – mindkét oldal tartott attól, hogy a másik fél meglepetésszerű nukleáris csapást fog indítani ezekkel a fegyverekkel, ráadásul a véletlenszerű kilövések és a technikai hibák kockázata is jelentősen megnőtt. Ez a kölcsönös fenyegetettségérzet elég volt ahhoz, hogy az 1986-os reykjavíki csúcstalálkozón az amerikai elnök és szovjet pártfőtitkár ambíciózus leszerelési tervekkel üljön le az asztalhoz. Gorbacsov valamennyi ballisztikus rakétát be akart tiltani, Reagan ugyanakkor nem volt hajlandó az úgynevezett Csillagháborús rakétavédelmi terv korlátozására (még annak ellenére sem, hogy ez a program 1986-ban még csak elméleti síkon létezett).³ Az INF-szerződés végül egyfajta kompromisszum volt a felek között, ami a legveszélyesebb fegyverek kivonásával jelentősen lecsökkentette a nukleáris háború veszélyét Európában, korlátokat szabott a két szuperhatalom fegyverkezési versenynek, és hozzájárult a hidegháború végéhez.

Az INF-szerződés⁴ kimondta, hogy az Egyesült Államoknak és a Szovjetunióknak le kell szerelnie összesen 500 és 5500 km közötti szárazföldi indítású ballisztikus rakétáját és robotrepülőgépét⁵ (ez magában foglalta a nukleáris és a hagyományos töltettel felszerelt rakétákat is). Az INF-szerződés két szempontból volt mérföldkő az amerikai–szovjet fegyverzetkorlátozás történetében: egyrészt ez volt az első megállapodás, ami ténylegesen csökkentette a két fél nukleáris arzenálját, és maradéktalanul felszámolt egy teljes fegyverkategóriát; másrészt pedig ez volt az első olyan megállapodás, amelynek a verifikációs mechanizmusa magában foglalta a helyszíni ellenőrzéseket. A fejlett ellenőrzési rendszerének és a sikeres eredményeinek köszönhetően az INF-szerződés négy évvel később modellként szolgált a stratégiai atomfegyverek korlátozását célzó START-szerződésnek is. Az INF-szerződésnek köszönhetően Washington és Moszkva összesen 2692 közép- és kö-

² Evgeny BUZHINSKY: Does the INF Treaty Have a Future? *Security Index: A Russian Journal on International Security*, 20. évf., 2014/2, 89–93. o.

David W. KEARN: Russian Missiles and the Growing Security Crisis in Europe, [online], 2014. 08. 28. Forrás: European Leadership Network [2019. 02. 02.]

³ David E. SANGER – William J. BROAD: U.S. to Tell Russia It Is Leaving Landmark I.N.F. Treaty, [online], 2018. 10. 19. Forrás: The New York Times [2019. 02. 02.]

⁴ INF Treaty: Treaty Between The United States Of America And The Union Of Soviet Socialist Republics On The Elimination Of Their Intermediate-Range And Shorter-Range Missiles (INF Treaty), [online], 1987. 12. 08. Forrás: State.gov [2019. 02. 02.]

⁵ Az angol „cruise missile” kifejezést, a magyar szaknyelv robotrepülőgépnek fordítja, de a köznyelvben gyakran használják – hibásan – a cirkáló rakéta kifejezést is ennek a fegyverkategóriának a megnevezésére.

zepas hatótávolságú rakétát semmisített meg 1991 júniusára. A Szovjetunió megszabadult az SS–20, az SS–4, az SS–5, az SS–12 és az SS–23 ballisztikus rakétáitól, illetve az SSC–X–4 robotrepülőgépeitől (összesen 1846 rakétától). Az amerikai oldal megsemmisítette az összes Pershing II és Pershing IB ballisztikus rakétáját, illetve valamennyi szárazföldi indítású robotrepülőgépét és kilövőállását (összesen 846 rakéta).⁶

A Szovjetunió és az Egyesült Államok, továbbá az egész NATO szövetségi rendszer szempontjából az INF-szerződés megkötése számos előnnyel járt. Egyrészt stabilitást hozott a két hidegháborús szuperhatalom viszonyrendszerébe, mivel mindkét felet önkorlátozásra kényszerítette, illetve bizonyos kiszámíthatóságot teremtett. Csökkentette továbbá a katonai kiadásokat, és a nukleáris arzenálok pusztító potenciáljának korlátozása révén csökkentette egy esetleges háború költségeit és a várható áldozatok számát is. Emellett a legveszélyesebb fegyverkategóriában sosem látott átláthatóságot hozott, és a verifikációs mechanizmusoknak köszönhetően olyan ellenőrzési módszereket írt elő, amelyekkel a szerződésszegéseket a felek korán tudták észlelni. Az INF-szerződés rendelkezett továbbá olyan technikai és diplomáciai csatornák létesítéséről, amelyeken keresztül a problémás kérdéseket a felek békés módon meg tudták vitatni. E tekintetben a legfontosabb csatorna a Speciális Verifikációs Bizottság (*Special Verification Commission – SVC*) lett. A NATO szempontjából további előnyt jelentett, hogy az INF-szerződés megkötése véget vetett a rendkívül gyors és átláthatatlan szovjet rakétafejlesztéseknek. A Szovjetunió számára pedig a legnagyobb nyereség az volt, hogy az INF enyhítette a moszkvai vezetés meglepetés-szerű elsőcsapással kapcsolatos aggodalmait.

Az INF-szerződés betartásával kapcsolatos aggodalmak

Az Egyesült Államok 2014-es vádjai és a szerződés 2019-es felmondása nem elszigetelt esetek voltak, hanem az INF-szerződés régóta zajló erodálásának utolsó lépcsőfokai. Moszkva legnagyobb problémája a szerződéssel az, hogy az csak az Egyesült Államokat és Oroszországot köti, miközben az Oroszországot körülvevő államokat (elsősorban Kínát) nem korlátozza. Míg ugyanis az 1980-as évek végén az Egyesült Államoknak és a Szovjetunióknak egyértelmű monopóliuma volt a közép-hatótávolságú rakétafegyverek terén, addig napjainkra Észak-Korea, India, Irán, Izrael, Kína, Pakisztán és Szaúd-Arábia is rendelkezik ilyen hatótávolságú rakétákkal.⁷ Oroszország nyíltan a 2000-es évek elejétől bírálta a szerződést, és maga Vlagyimir Putyin is többször megkérdőjelezte, hogy az INF továbbra is Moszkva érdekeit szolgálja-e.⁸ 2007-ben Szergej Ivanov orosz védelmi miniszter a „*legnagyobb hibának*” nevezte, hogy Oroszország lemondott egy teljes fegyverrendszerről, és az INF-szerződés felmondása mellett érvelt.⁹

Az elmúlt 15 évben Oroszország kapcsán számos különböző fegyverrendszer gyanút keltett a nyugati hatalmakban. Amíg az Egyesült Államok meg nem nevezte pontosan,

⁶ Intermediate-Range Nuclear Forces [INF], [online], 2019. 02. 02. Forrás: Fas.org [2019. 02. 02.]

⁷ BUZHINSKY: *i. m.*

⁸ BUZHINSKY: *i. m.*

⁹ US-Russia Diplomatic Controversy Surrounding INF Treaty Requires Dialogue – Analysis, [online], 2014. 08. 16. Forrás: Eurasia Review [2019. 02. 02.]

hogy melyik rakéta képezte a hivatalos amerikai vádak alapját, több lehetőség is játékban volt. Az első a több robbanófej hordozására is alkalmas RS–26 Rubezs (NATO elnevezésben SS–27 Mod 2) interkontinentális ballisztikus rakéta (*Intercontinental Ballistic Missile – ICBM*), amelyet Oroszország az első sikeres interkontinentális tesztkilövést követően háromszor is közép-hatótávolságon tesztelt, azt sejtetve, hogy az RS–26 rendszer elsődleges feladata a NATO-tagállamok megfélemlítése lesz.¹⁰ A második vitatható rendszer az R–500 (Iszkander-K) robotrepülőgép volt. Az Iszkander-K rendszer hivatalos hatótávolsága 500 km, Oroszország azonban vélhetően több sikeres tesztkilövést is végrehajtott 500 km hatótávolság felett, ami egyértelműen az INF megszegését jelentette. Szakértők véleménye szerint ezt a képességet Oroszország elsősorban a NATO európai rakétavédelmi rendszerével szemben telepítette.¹¹ A harmadik probléma egy tengeri indítású robotrepülőgép (*Sea-Launched Cruise Missile – SLCM*), az SS–N–21 szabálytalan tesztelése volt. Az INF-szerződés ugyan nem korlátozza a közép-hatótávolságú SLCM-rendszerek fejlesztését és birtoklását, ezek tesztelése viszont csak olyan „rögzített szárazföldi telepítésű indító-berendezésekből történhet, melyeknek kizárólagos célja a tesztelés, és melyek egyértelműen elkülöníthetők a GLCM indító-berendezésektől”.¹² Oroszország vélhetően nem minden esetben felelt meg ennek az elvárásnak, ami az INF-szerződés technikai megsértését jelentené.

Az iménti felsorolásból is jól látszik, hogy Moszkva már régóta feszegeti az INF-szerződés határait. Ma már azonban tudjuk, hogy a hivatalos amerikai vádak alapját nem ezek a technikai szabálysértések képezték, hanem egy teljesen új fejlesztésű szárazföldi indítású robotrepülőgép (*Ground-Launched Cruise Missile – GLCM*), amelynek hatótávolsága egyértelműen az INF-szerződés hatálya alá esik. A rendszer orosz elnevezése Novator 9M729, NATO elnevezése pedig SSC–8. Az új rendszerrel kapcsolatos hírek és az INF-szerződés válsága 2014-ben kerültek nyilvánosságra, amikor az Egyesült Államok Külügyminisztériuma hivatalosan is aggodalmát fejezte ki az INF-szerződés Oroszország általi megsértésével kapcsolatban. Az amerikai külügyminisztérium minden évben elkészíti helyzetértékelését (Compliance Report) a fegyverzetkorlátozási megállapodások betartásáról. Ezt a jelentést a Kongresszus számára készíti, hogy szerződészegés esetén a törvényhozás dönthessen a megfelelő büntető mechanizmusokól. A külügyminisztérium 2014. július 31-én kiadott jelentése szerint „az Orosz Föderáció megszegi az INF-szerződésben foglalt kötelezettségeit arra vonatkozóan, hogy nem birtokol, fejleszt, vagy tesztel 500 és 5500 km hatótávolság közötti szárazföldi indítású robotrepülőgépeket (GLCM), illetve nem birtokol és fejleszt ezekhez szükséges indítóberendezéseket”.¹³

¹⁰ Jeffrey LEWIS: Russia and the INF Treaty, [online], 2014. 04. 28. Forrás: Arms Control Wonk [2019. 02. 02.]

Amy F. WOOLF: Russian Compliance with the Intermediate Range Nuclear Forces (INF) Treaty: Background and Issues for Congress, [online], 2015. 10. 13. Forrás: Congressional Research Service [2019. 02. 02.]

¹¹ Alexander TIMOSHIK: New Russian missile R-500 to destroy any US defense system, [online], 2007. 05. 30. Forrás: Pravda [2019. 02. 02.]

Douglas BARRIE – Henry BOYD: Russian Cruise Missile Goes Off-Range, [online], 2014. 07. 21. Forrás: IISS Military Balance Blog [2019. 02. 02.]

¹² INF Treaty: *i. m.*

¹³ U.S. Department of State: Adherence to and Compliance With Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments, [online], 2014. 07. 31., 8. o. Forrás: State.gov [2019. 02. 02.]

Az amerikai jelentésből kiderült, hogy egy GLCM-rendszer jelentette a problémát, a rakéta pontos megnevezését és az ezzel kapcsolatos részleteket azonban csak 2018 januárjában hozta nyilvánosságra Washington. A hírszerzési információk (illetve az azok begyűjtését segítő módszerek) védelmére hivatkozva az Obama-adminisztráció sem a NATO szövetségeseivel, sem pedig Oroszországgal nem osztotta meg az amerikai vádak alátámasztó bizonyítékokat, ami politikai szempontból Oroszországnak kedvezett. Az elmúlt pár hónapban nyilvánosságra hozott adatokból azonban ma már tudjuk, hogy a kérdéses Novator 9M729 GLCM fejlesztését Oroszország a 2000-es évek közepén kezdte, és először 2008-ban hajtott végre tesztkilövést. A rendszert 2015-re már mobil és rögzített kilövőállásokból is tesztelte Moszkva (jóval az INF-szerződés 500 km-es határértéke felett), majd 2016 decemberében megkezdte a Novator 9M729 GLCM hadrendbe állítását.¹⁴

Oroszország stratégiája kezdettől a tagadásra épült, és a mai napig nem ismerte el, hogy megsértette volna az INF-szerződést. Akárcsak az Egyesült Államok, Oroszország is több tekintetben aggályosnak találta a másik fél rakétafejlesztéseit, és a 2000-es évek közepe óta számos alkalommal nyíltan megvádolta Washington az INF-szerződés megszegésével. Az orosz aggályok alapvetően három rendszer köré épülnek: „bizonyos amerikai ballisztikus célrakéták, [...] felfegyverzett pilóta nélküli repülőgépek, [...] és az Aegis Szárazföldi Telepítésű Rakétavédelmi Rendszer által, mely képes Tomahawk robotrepülőgépek indítására is”.¹⁵ Az orosz vádakra adott válaszként Brian P. McKeon, az Obama-adminisztráció helyettes védelmi államtitkára elmondta, hogy a célrakéták kizárólagos célja a rakétavédelmi rendszerekkel kapcsolatos kutatás és fejlesztés, nem pedig a támadó rakéták fejlesztése. A második vádat illetően McKeon hangsúlyozta, hogy a fedélzeti rakétákkal felfegyverzett pilóta nélküli repülőeszközök visszahívható és többször felhasználható rendszerek, ezért nem esnek az INF hatálya alá. Végül biztosította az orosz felet arról is, hogy az Aegis szárazföldi telepítésű rakétavédelmi rendszer SM–3 elfogórakétáinak Mk–41-es függőleges indítóberendezései nem egyeznek meg a tengeri indítású Tomahawk robotrepülőgépekhez használt indítóberendezésekkel.¹⁶ Ez utóbbi állítás csak részben igaz, és az ezzel kapcsolatos orosz agggodalmak némiképp helytállóak, hiszen maga a haditengerészet weblapja ismeri el, hogy az Mk–41 indítóberendezés több célú, és az SM-rendszer mellett Tomahawk robotrepülőgépek kilövésére is alkalmazható.¹⁷ Az egyetlen lényegi különbség, hogy az Aegis-rendszerben eltérő elektronikát és szoftvert használnak – ezen ugyanakkor viszonylag könnyen és olcsón lehet változtatni.¹⁸

Az INF-szerződéssel kapcsolatban tehát mindkét oldalon vannak jogos félelmei, fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy a nyilvánosságra hozott információk alapján tényleges szerződésszegést csak Moszkva követett el.

¹⁴ WOOLF: *i. m.*

¹⁵ Brian P. McKEON: Statement of Honorable Brian P. McKeon, Principal Deputy Under Secretary of Defense for Policy before the House Committee on Armed Services, Subcommittee on Strategic Forces and Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Terrorism, Nonproliferation, and Trade, [online], 2014. 12. 10. Forrás: House.gov [2019. 02. 02.]

¹⁶ Uo.

¹⁷ Department of the Navy: United States Navy Fact File MK 41—VLS, [online], 2016. 05. 09. Forrás: Navy.mil [2019. 02. 02.]

¹⁸ Ulrich KÜHN – Anna PÉCZEI: Russia, NATO, and the INF Treaty, [online], *Strategic Studies Quarterly*, 11. évf., 2017/1, 66–99. o.

Kinek a felelőssége az INF széthullása?

Miként az előző fejezet bemutatta, az INF-szerződés problémái visszanyúlnak a 2000-es évek elejéig. Miután Oroszország 2008-ban végrehajtotta a Novator 9M729 GLCM első tesztkilövését, az Egyesült Államok hat évig várt azzal, hogy nyilvánosan is megvádolja Moszkvát. Ennek két fő oka volt: egyrészt az Obama-adminisztráció bízott abban, hogy a kérdést sikerülhet diplomáciai úton, a színpalak mögött megoldani; másrészt nem akarták felbőszíteni Moszkvát az Új START-szerződés tárgyalási folyamatának lezárása előtt.

Ezalatt a hat év alatt számos diplomáciai egyeztetésre került sor, Moszkva azonban kategorikusan tagadta a GLCM létezését, s az amerikai erőfeszítések rendre zsákutcába futottak.¹⁹ Fontos hangsúlyozni, hogy az Obama-adminisztráció egyértelműen eltökölt volt az INF-szerződés megmentése mellett. Stratégiaileg azonban komoly hibát követett el azzal, hogy sem Moszkvával, sem a szövetségesekkel nem osztotta meg, hogy milyen bizonyítéka van az orosz szerződészegésről (a szövetségesekkel kezdetben mindössze a rakéta-rendszer nevét osztotta meg). Miután a Bush-adminisztráció és az iraki fiaskó eljátszotta Washington hitelét a „titkos tömegpusztító fegyver-programokkal” kapcsolatos állítások terén, az európai szövetségesek vagy kételkedve, vagy pedig érdektelen közömbösséggel fogadták az amerikai vádakot, arra hivatkozva, hogy az INF-szerződészegés amerikai–orosz probléma. Ez nagyon kényelmes pozíciót teremtett Moszkva számára, hiszen bizonyítékok híján továbbra is tagadhatta az amerikai vádakot, nem kellett túl komoly következményekkel szembenéznie, és közben hangoztathatta saját aggályait az amerikai szerződészegéssel kapcsolatban. Válaszként az Obama-adminisztráció számos szankciót helyezett hatályba, részben az INF-szerződésre, részben pedig az ukrajnai orosz agresszióra hivatkozva. Ezek a lépések azonban nem hoztak komolyabb áttörést a kérdésben.

A Trump-adminisztráció merőben más hozzáállással közelítette meg az INF-szerződés körüli problémákat. Trump és közeli tanácsadói jóval szkeptikusabbak a fegyverzetkorlátozási szerződések előnyeit illetően, s az iráni nukleáris szerződésből való kihátrálással egyértelműen jelezték, hogy nem fognak hezitálni az INF-szerződés felrúgásával sem, ha Moszkva nem függeszti fel a Novator 9M729 GLCM fejlesztését és hadrendbe állítását. A szövetségesek számára viszont problémát jelentett, hogy az amerikai kormány részéről némiképp ellentmondó üzenetek érkeztek hozzájuk. Míg a James Mattis által vezetett Védelmi Minisztérium igyekezett diplomáciai megoldást találni a kérdés megoldására, és 2018 októberében a legfontosabb európai szövetségeseket arról biztosította, hogy a washingtoni adminisztráció mindent megtesz a szerződés megmentéséért, addig másnap Donald Trump, teljesen szokatlan módon, egy kampány eseményen bejelentette az Egyesült Államok felmondási szándékát.²⁰ Ennek egyenes következménye volt, hogy Michael Pompeo külügyminiszter 2018 decemberében a NATO brüsszeli külügyminiszteri találkozáján 60 napos határidőt adott Moszkvának, hogy beszüntesse a szerződészegést, különben Washington hivatalosan is felmondja a megállapodást.²¹ Miután az amerikai

¹⁹ A szerző személyes beszélgetése a Pentagon több munkatársával.

²⁰ SANGER–BROAD: *i. m.*

²¹ Michael R. POMPEO: Remarks by Secretary of State at NATO Headquarters, December 2018, [online], 2018. 12. 04. Forrás: State.gov [2019. 02. 02.]

vezetés nem találta kielégítőnek az orosz lépéseket, 2019. február 1-jén bejelentette, hogy felmondja az INF-szerződést. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy hat hónapon belül az INF-szerződés megszűnik, és mindkét fél korlátozás nélkül telepíthet szárazföldi indítású közép-hatótávolságú rakétarendszereket.

Az Obama-adminisztráció alapvető problémája az volt, hogy mindössze a politikai és gazdasági nyomásgyakorlás eszközeivel éltek, s ezek az európai szövetségesek támogatása nélkül nem bizonyultak elegendőnek. Ha Washington rögtön megosztotta volna a bizonyítékait az európai szövetségesekkel, akkor egy koordinált nyomásgyakorlással talán jobb eredményeket lehetett volna elérni; vagy elhitethette volna az orosz vezetéssel, hogy hajlandó tényleges katonai lépéseket tenni, hogy Moszkva ne jusson valódi előnyökhöz az új rakétarendszerrel. Mivel az INF-szerződés nem tiltja a kutatás-fejlesztést, az Obama-kormány – a második lehetőséggel összefüggésben – elkészíthetett volna például egy egyszerű megvalósíthatósági tanulmányt a Pershing III ballisztikus rakéták fejlesztéséről, csak hogy Moszkva jobban átgondolja, hogy megéri-e az új GLCM telepítése, és komolyabban vegye az amerikaiak által hangoztatott vádakat. Ismerve Oroszország reakcióját az európai ballisztikus rakétavédelmi rendszerről, ennek a rendszernek a bővítése is kemény üzenet lehetett volna Putyin elnök felé. Ezek hiányában azonban az Obama-kormány lépései nem hoztak eredményt.

Ezzel szemben, a Trump-adminisztráció problémája épp ellentétes volt. Sem az elnök, sem pedig John Bolton nemzetbiztonsági tanácsadó nem volt teljesen eltökélt a szerződés megmentése mellett, így a diplomáciai és gazdasági nyomásgyakorlás eszközei nem voltak megfelelően kihasználva.²² A Trump-adminisztráció INF-szerződéssel szembeni ellenérzései ugyanis nem csak abból erednek, hogy Oroszország éveken át nyíltan és komolyabb következmények nélkül megszeghette a szerződést. Legalább ennyire abból az igényből is, hogy az Egyesült Államok számára megnyíljon a közép-hatótávolságú rakétafegyverek szárazföldi telepítésének esélye a csendes-óceáni térségben, ahol elképzelhető, hogy Kína egyre növekvő ballisztikus rakéta és robotrepülőgép képességei miatt Washington a jövőben Japán, vagy Guam-szigetén szárazföldi telepítésére fog szorulni a katonai erőegyensúly fenntartása érdekében (a legkomolyabb aggodalmat a Dong-Feng-15, -16, -21, -26 típusú eszközök okozzák).

A Trump-kormány számára komoly diplomáciai lehetőség nyílt, amikor 13 év után újra összehívták a Speciális Verifikációs Bizottságot az INF-szerződésszegés tisztázására. Azok, akik ismerik a kérdés technikai részleteit állítják, hogy megfelelő politikai akarat mellett mind az orosz, mind az amerikai aggodalmakat kielégítően rendezni lehetett volna. Az SVC-találkozó azonban teljes kudarc volt, és a felek a vádak megismétlésén kívül nem jutottak sehova.²³ A Trump-kormány tehát a diplomáciai megoldáskeresés terén nem teljesített túl jól, míg a katonai lépéseket túlhangsúlyozta. A 2018 első felében kiadott új nukleáris stratégiájában a Fehér Ház előírta két kis hatóerejű atomfegyver újbóli hadrendbe állítását. A lépés kapcsán az elmúlt években megnövekedett orosz agresszióra és Moszkva nukleáris eskalációs stratégiájára hivatkoztak, amely arra az elméletre épül,

²² David E. SANGER: U.S. Suspends Nuclear Arms Control Treaty With Russia, [online], 2019. 02. 01. Forrás: The New York Times [2019. 02. 02.]

²³ A szerző személyes beszélgetése az SVC találkozó egyik résztvevőjével.

hogy Oroszország hajlandó egy hagyományos fegyverekkel vívott konfliktus korai szakaszában atomfegyverekhez nyúlni annak érdekében, hogy gátat szabjon a további eskalációnak és számára kedvező feltételekkel zárja le az összecsapást.²⁴ 2018 őszére a Fehér Ház gyakorlatilag eldöntötte, hogy az INF-szerződésnek vége, így a legfőbb célja az volt, hogy a felelősséget egyértelműen Moszkvára terelje. Ennek érdekében a Fehér Ház végre intenzív információ megosztásba kezdett az új orosz GLCM-ről, ez viszont már túl későn történt ahhoz, hogy az európaiak meg tudják menteni az INF-szerződést.

Bizonyos szempontból az európai szövetségesek is felelősek az INF-szerződés bukásáért. Mert bár igaz, hogy az Egyesült Államok csak minimális információt bocsátott rendelkezésükre az orosz szerződészegésről, de a majdnem négy évig tartó hallgatásuk egyértelműen nem segített a szerződés megmentésében. Sokatmondó a Monterey-i James Martin Center for Nonproliferation Studies kutatóintézet 2015-ös terepkiutatója, amely az úgynevezett keleti frontvonalon lévő NATO-tagállamok meglátogatása után arra a következtetésre jutott, hogy a legtöbb európai államnak nem volt különösebb véleménye az INF-szerződés problémáiról, a külügyminisztériumok és védelmi minisztériumok munkatársai nem igazán voltak tisztában az INF jelentőségével, és semmilyen konkrét javaslatuk nem volt arra vonatkozóan, hogy hogyan kellene megmenteni a megállapodást.²⁵

Az európaiak tehát túl későn ébredtek, és annak ellenére, hogy az INF széthullása és a szárazföldi indítású közép-hatótávolságú fegyverek visszatérése az orosz arzenálba elsősorban az ő biztonságukat fenyegetné, mégsem tettek gyakorlatilag semmit az INF megmentéséért. Az oroszokkal folytatott bilaterális találkozók a NATO európai szövetségesei nem hozták szóba az INF kérdését, a közös elítélő nyilatkozatokon túl semmilyen koordinált diplomáciai nyomásgyakorlásra nem került sor, kimondottan az INF-szerződés miatt nem léptettek hatályba gazdasági szankciókat, és nem volt komolyabb politikai vita az INF megszegésének jelentőségéről sem. Egyedül a német parlamentben voltak meghallgatások az INF-szerződés kérdéséről, és Angela Merkel volt az egyetlen európai államfő, aki egyáltalán felhozta az ügyet a Putyin elnökkel való bilaterális találkozásán. Minderre azonban csak 2018-ban került sor, ami már túl késő volt az események visszafordításához. Az európaiakról az is rendkívül furcsa képet festett, hogy az amerikai felmondással kapcsolatos bejelentés komolyabb európai kritikákba ütközött, mint maga az orosz szerződészegés. Donald Trump októberi beszédét a legtöbb nagy európai ország harsány reakciókkal fogadta, és a szerződés megmentésére szólították fel. Ez egyrészt végre komolyabb európai diplomáciai összefogást indukált az INF megmentése mellett, másrészt azonban annak rossz visszhangja volt Washingtonban, hogy az európaiak a Fehér Házzal bírálják a szerződés tényleges felrúgója helyett.²⁶ Amikor Pompeo bejelentette a 60 napos határidőt, a NATO közös nyilatkozatban és egyhangúlag próbálta Oroszországot felszólítani az új GLCM felszámolására és a szerződés rendelkezéseinek betartására, azonban ez sem hozta meg a remélt eredményt.

²⁴ U.S. Department of Defense: Nuclear Posture Review, [online], 2018. 02. 28. Forrás: Dod.defense.gov [2019. 02. 02.]

²⁵ Miles A. POMPER – Egle MURAUŠKAITE – Nikolai N. SOKOV – Jessica C. VARNUM: Ensuring Deterrence against Russia: The View from NATO's Front-Line States, [online], 2015. 12. 01. Forrás: Nonproliferation.org [2019. 02. 02.]

²⁶ Steven PIFER: RIP INF: The End of a Landmark Treaty, [online], 2018. 10. 29. Forrás: The National Interest [2019. 02. 02.]

Habár mind Washington, mind a NATO szövetségesek tehettek volna többet az INF-szerződés megmentéséért, az elsődleges felelősség mégis Moszkvát terheli az INF bukásáért. Oroszországnak jól jött, hogy a bizonyítékokat Washington sokáig nem hozta nyilvánosságra, így azzal tudott védekezni, hogy tagadta a Fehér Ház állításait, illetve nem adott megfelelő választ arra hivatkozva, hogy nem tudja Washington milyen fegyverekről beszél. Eközben pedig arra emlékeztette a nemzetközi közösséget, hogy az Egyesült Államok az, aki megszegi az INF-szerződést. Ezt a stratégiát némiképp árnyalta Donald Trump 2018. októberi bejelentése az amerikai felmondási szándékról. Amikor egyértelművé vált Moszkva számára, hogy a washingtoni vezetés elkötelezte magát az INF-ből való kilépés mellett, Oroszország több diplomáciai gesztust tett a szerződés megmentésére, hogy optikailag javítsa pozícióját. Moszkva egyrészt konzultatív találkozót kezdeményezett 2019. január közepére Genfben, másrészt pedig meghívta az Egyesült Államokat és nemzetközi megfigyelőket a kérdéses GLCM első nyilvános bemutatójára. A genfi találkozót követően az orosz fél nyíltan arról panaszkodott, hogy az amerikaiak nem voltak hajlandók az orosz aggodalmak eloszlatására és az álláspontok közelítésére.²⁷ A Novator 9M729 GLCM bemutatóján pedig (amelyre az amerikaiak el sem mentek) Moszkva azt próbálta bizonygatni, hogy az új rakéta nem minősül szerződészegésnek, és csupán egy korábbi modell, az INF-kompatibilis 9M728 GLCM módosított változata. A Kreml állítása szerint az új rakéta kulcselemei teljesen megegyeznek a korábbi modellével, amelynek hatótávolsága 490 km, míg ennek az új GLCM-nek a hatótávolsága 480 km, ami maximálisan megfelel az INF rendelkezéseinek.²⁸ Moszkva (meglehetősen késői és átlátszó) diplomáciai erőfeszítéseinek ellenére az Egyesült Államok 2019. február 1-jén benyújtotta kilépési nyilatkozatát, és valószínű, hogy a Putyin-kormány a következő hat hónapban nem fogja az immár hadrendbe állított rakétáit felszámolni, ennek hiányában pedig a szerződés halálra van ítélve.

Hogyan tovább az INF-szerződés bukása után?

A Novator 9M729 robotrepülőgép jelenlegi telepítését tekintve, a rendszer elsősorban az európai biztonsági architektúrát érinti. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy az új GLCM nem változtatta meg a katonai egyensúlyt Európában. A hidegháború végével és a közepes és közép-hatótávolságú rakéták kivonása ellenére sem szűnt meg a nukleáris fenyegetés Európa számára. Moszkva, ha akarja, stratégiai atomfegyvereit kisebb hatótávolságon is tudja használni, azaz a nyugat-európai fővárosok sosem tűntek el a célkeresztből. Ennek ellenére, az orosz stratégiai atomfegyverek elsődleges célja az Egyesült Államokkal való kölcsönös fenyegetés fenntartása. Az új GLCM viszont korlátozott hatótávolsága miatt egyértelmű politikai üzenetet hordoz az európai államoknak, és bizonyos szempontból legfontosabb célja az amerikaiak elkötelezettségének tesztelése volt az európai szövetségesek védelme iránt. A NATO belső kohéziójának gyengítése és az európaiakkal szembeni orosz

²⁷ European nuclear powers must intervene in INF Treaty situation, expert says, [online], 2019. 02. 01. Forrás: Tass.com [2019. 02. 02.]

²⁸ Neil MacFarquhar: Russia Shows Off New Cruise Missile and Says It Abides by Landmark Treaty, [online], 2019. 01. 23. Forrás: The New York Times [2019. 02. 02.]

zsaroló potenciál növelése az európaiak amerikai stratégiai nukleáris elrettentésről való lekapcsolását szolgálják.

A jelenlegi helyzetnek rövid távon egyértelműen Oroszország a nyertese, mivel ezek után nyíltan és korlátok nélkül telepítheti új rakétarendszerét. Hosszú távon azonban nem biztos, hogy Moszkva jól fog járni az INF-szerződés aláaknázásával. Mind Oroszország, mind pedig az Egyesült Államok nagyon szeretné Kínát bevonni a közép-hatótávolságú fegyverek korlátozásába, Peking azonban ez idáig nem mutatott semmilyen hajlandóságot ezeknek a rendszereknek a csökkentésére vagy felszámolására, és viharos politikai kapcsolata a Trump-adminisztrációval nem kecsegtet túl sok ígérettel a jövőre nézve. Oroszország számára az 1990-es évek óta egyre nyilvánvalóbb a hagyományos fegyverek terén meglévő hátránya, amit a nukleáris arzenálja állandó modernizációjával, és a hagyományos, illetve a nukleáris fegyverek közötti választóvonal tudatos elhomályosításával próbál ellensúlyozni. Az INF-szerződés bukása ennek a folyamatnak az egyik tünete volt. Hosszú távon azonban továbbra is egyértelmű, hogy ha Washington és Moszkva újra fegyverkezési versenybe kezd, az Egyesült Államok ismét felül fog kerekedni, pusztán jobb gazdasági képességeinek köszönhetően. Az amerikai fél a következő 30 évben már így is 1300 milliárd dollárt tervez nukleáris modernizációra költeni, és bár a jelenlegi nehéz költségvetési környezetben nem kívánja ezt lényegesen megemelni, de az biztos, hogy Oroszországnál még így is több mozgástere van a katonai kiadások emelésére.

Mivel az Egyesült Államok 1987 óta teljesen felfüggesztette az INF-fegyverek fejlesztését, nagyjából 7-8 évre lenne szüksége ahhoz, hogy egy új szárazföldi indítású ballisztikus rakétát telepítsen Európába. Ez több szempontból sem valószínű forgatókönyv: egyrészt a NATO-szövetségesek jelezték, hogy nem kívánnak új „eurorakétáknak” otthont adni; másrészt ez rendkívül drága lenne a már jelenleg is szoros költségvetési körülmények között; harmadrészt pedig számos jobb katonai opciója is van Washingtonnak az új orosz GLCM ellensúlyozására. A már említett kis hatóerejű atomfegyverek visszahozatala az amerikai arzenálba (az atom-tengeralattjárók által hordozott Trident ballisztikus rakétáknak egy alacsony hatóerejű verziója, és egy új tengeri indítású robotrepülőgép fejlesztése), a Trump-adminisztráció által 2019 januárjában előterjesztett rakétavédelmi fejlesztések, az új légi indítású robotrepülőgép (LRSO), illetve a B61-12-es „manőverezhető” szabadesésű atombomba érkezése Európába mindenképp alkalmasak arra, hogy egyensúlyban tartsák a NATO-orosz nukleáris képességeket. Washington számára azonban fontos lecke, hogy a szövetségesekkel való jobb információmegosztás kulcsfontosságú lehet a jövőbeli hasonló esetekben. A Trump-adminisztráció kapcsolata Európával több szempontból is ingatag, és az INF felrúgása után a Fehér Háznak valahogy újra összhangba kell kerülnie európai szövetségeseivel. A robotrepülőgépekkel szembeni védelemben a NATO-nak még van hova fejlődnie, és az európai rakétavédelem telepítésében is szükség van az együttműködésre. Emellett, ha a Fehér Ház nagyobb szerepvállalást vár el az európaiaktól a B-2-es és a B-52-es stratégiai bombázók rotációjának elősegítésében, a nukleáris hadgyakorlatok támogatásában, illetve az új F-35-ös vadászgépek vásárlásában, akkor szintén szükség lesz a politikai kapcsolatok normalizációjára.

Az európai hatalmak egy része az amerikai–európai elhidegülést egyfajta lehetőségként látja az európai stratégiai önállóság megteremtésére. Amennyiben a Trump-kormányval

nem rendeződnek a vitás kérdések, lehet, hogy Németország és Franciaország ennek a folyamatnak az élére fog állni, ami akár életre hívhat egy európai–orosz párbeszédet is, Washington kihagyásával. Habár Moszkva ennek a forgatókönyvnek rendkívül örülne, ehhez azért több rendkívül szoros katonai együttműködésnek kellene zsákutcába futnia a Fehér Ház és az európaiak között.

Az INF-szerződés felmondásának talán az egyik legaggasztóbb vetülete a fegyverzetkorlátozás rendszerének és az európai biztonsági architektúrának a rendkívül aggasztó állapota. Miután a Bush-adminisztráció 2002-ben felmondta a rakétavédelmi rendszerek korlátozását célzó ABM-szerződést, Washington és Moszkva felfüggesztette a stratégiai atomfegyverekre vonatkozó SORT-megállapodást (habár a gyakorlatban mindkét fél tartotta magát a keretszámokhoz). Azóta azonban Moszkva nyíltan megsértette az Ukrajna területi integritását garantáló Budapesti Memorandumot, szintén megsértette a Nyitott Égbolt Szerződést és az Európai Hagyományos Fegyveres Erőkről szóló Szerződést, amely 2015-re teljesen összeomlott. A NATO szempontjából jelentős fegyverzetkorlátozási rendszer négy lábából (hagyományos, rakétavédelem, taktikai atomfegyverek és stratégiai atomfegyverek) gyakorlatilag elvesztettünk hármát. Az utolsó elem a 2021-ben lejáró Új START-szerződés. A sorozatos szerződésszegések tükrében az amerikai Kongresszus nem valószínű, hogy könnyedén jóváhagyna bármilyen új megállapodást, a Trump-kormány pedig egyelőre nem mutatott komolyabb érdeklődést a szerződés meghosszabbítására. Ezeknek az ellenőrző rezsimeknek a bukása egy egyébként is kielezett NATO–orosz kapcsolatrendszerben tovább fokozza a kiszámíthatatlanságot, a véletlenszerű balesetek esélyét, s egy nem szándékolt eskaláció lehetőségét. A felek bármikor is jussanak el újra a „Reagan–Gorbacsov felismerésig”, az biztos, hogy a tárgyalások következő köre jóval összetettebb lesz, mint az 1980-as években tárgyalt megállapodások voltak. Egyrészt valószínű, hogy az amerikai–orosz bilaterális folyamatnak vége, és a jövőben elkerülhetetlen lesz Kína bevonása. Másrészt az is valószínű, hogy a mindössze egy fegyvernemet érintő szerződések ideje lejárt, és bármilyen nukleáris fegyverek korlátozását célzó megállapodásnak magában kell foglalnia a ballisztikus rakétavédelem, és talán még a modern hiperszonikus fegyverrendszerek kérdését is.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BARRIE, Douglas – BOYD, Henry: Russian cruise missile goes off-range, [online], 2014. 07. 21. Forrás: IISS Military Balance Blog [2019. 02. 02.]
- BUZHINSKY, Evgeny: Does the INF Treaty Have a Future? *Security Index: A Russian Journal on International Security*, 20. évf., 2014/2, 89–93. o. DOI: <https://doi.org/10.1080/19934270.2014.985098>
- Department of the Navy: United States Navy Fact File MK 41—VLS, [online], 2016. 05. 09. Forrás: Navy.mil [2019. 02. 02.]
- INF Treaty: Treaty Between The United States Of America And The Union Of Soviet Socialist Republics On The Elimination Of Their Intermediate-Range And Shorter-Range Missiles (INF Treaty), [online], 1987. 12. 08. Forrás: State.gov [2019. 02. 02.]
- Intermediate-Range Nuclear Forces [INF], [online], 2019. 02. 02. Forrás: Fas.org [2019. 02. 02.]
- KEARN, David W.: Russian Missiles and the Growing Security Crisis in Europe, [online], 2014. 08. 28. Forrás: European Leadership Network [2019. 02. 02.]

- KÜHN, Ulrich – PÉCZELI, Anna: Russia, NATO, and the INF Treaty, [online], *Strategic Studies Quarterly*, 11. évf., 2017/1, 66–99. o. [2019. 02. 02.]
- LEWIS, Jeffrey: Russia and the INF Treaty, [online], 2014. 04. 28. Forrás: Arms Control Wonk [2019. 02. 02.]
- MACFARQUHAR, Neil: Russia Shows Off New Cruise Missile and Says It Abides by Landmark Treaty, [online], 2019. 01. 23. Forrás: The New York Times [2019. 02. 02.]
- MCKEON, Brian P.: Statement of Honorable Brian P. McKeon, Principal Deputy Under Secretary of Defense for Policy before the House Committee on Armed Services, Subcommittee on Strategic Forces and Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Terrorism, Nonproliferation, and Trade, [online], 2014. 12. 10. Forrás: House.gov [2019. 02. 02.]
- US-Russia Diplomatic Controversy Surrounding INF Treaty Requires Dialogue – Analysis, [online], 2014. 08. 16. Forrás: Eurasia Review [2019. 02. 02.]
- PIFER, Steven: RIP INF: The End of a Landmark Treaty, [online], 2018. 10. 29. Forrás: The National Interest [2019. 02. 02.]
- POMPEO, Michael R.: Remarks by Secretary of State at NATO Headquarters, December 2018, [online], 2018. 12. 04. Forrás: State.gov [2019. 02. 02.]
- POMPER, Miles A. – MURAUŠKAITE, Egle – SOKOV, Nikolai N. – VARNUM, Jessica C.: Ensuring Deterrence against Russia: The View from NATO's Front-Line States, [online], 2015. 12. 01. Forrás: Nonproliferation.org [2019. 02. 02.]
- European nuclear powers must intervene in INF Treaty situation, expert says, [online], 2019. 02. 01. Forrás: Tass.com [2019. 02. 02.]
- SANGER, David E. – BROAD, William J.: U.S. to Tell Russia It Is Leaving Landmark I.N.F. Treaty, [online], 2018. 10. 19. Forrás: The New York Times [2019. 02. 02.]
- SANGER, David E.: U.S. Suspends Nuclear Arms Control Treaty With Russia, [online], 2019. 02. 01. Forrás: The New York Times [2019. 02. 02.]
- TIMOSHIK, Alexander: New Russian missile R-500 to destroy any US defense system, [online], 2007. 05. 30. Forrás: Pravda [2019. 02. 02.]
- U.S. Department of Defense: Nuclear Posture Review, [online], 2018. 02. 28. Forrás: Dod.defense.gov [2019. 02. 02.]
- U.S. Department of State: Adherence to and Compliance With Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments, [online], 2014. 07. 31., 8. o. Forrás: State.gov [2019. 02. 02.]
- WOOLF, Amy F.: Russian Compliance with the Intermediate Range Nuclear Forces (INF) Treaty: Background and Issues for Congress, [online], 2015. 10. 13. Forrás: Congressional Research Service [2019. 02. 02.]