

Marsai Viktor

A NATO szerepvállalása Afrikában

A tanulmány egy méltatlanul elhanyagolt területet, Afrika és a NATO viszonyát vizsgálja. Bevezetőjében a NATO biztonságpercepcióját értékeli a posztbipoláris nemzetközi rendszerben, illetve azt, hogy a szövetség milyen tevékenységekben vett részt eddig Afrikában. Ezt követően a két futó művelet, az Operation Active Endeavour és az Operation Ocean Shield rövid bemutatása mellett a líbiai intervencióra, illetve annak geostratégiai tanulságaira tér ki.

A geopolitikai és geostratégiai háttér – a szövetség, az EU és a posztbipoláris nemzetközi rendszer

Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének eddigi története csak rendkívül korlátozott mértékben kapcsolható össze a fekete kontinenssel. Mindez persze nem véletlen, sőt akár feltehetjük a kérdést: mi köze egyáltalán a szövetségnek Afrikához? A hidegháború teremtetten NATO-nak mint kollektív védelmi szervezetnek a fő feladata az esetleges szovjet agresszió megállítása, illetve az attól való elrettentés volt. A Varsói Szerződéshez hasonlóan a szuperhatalmi szembenállás éveiben végig megőrizte ezt a funkcióját, és nem játszott szerepet a – sokak által csak helyettesekkel megvívott háborúknak tekintett – harmadik világbeli konfliktusokban (bár ugyanezt egyes tagállamairól nem lehetett elmondani).¹ Ez összhangban volt a washingtoni szerződés 6. cikkelyével,² amely a szerződés érvényességének területi hatályát az aláírók szűk értelemben vett felségterületén kívül a Ráktérítőtől északra eső észak-atlanti térségre terjesztette ki.

A hidegháború vége azonban alapvető koncepcióváltásra sarkallta a szövetséget. A Rómában elfogadott 1991-es, majd a Washingtonban hatályba lépő 1999-es stratégiai koncepciók fokozatosan igazították a szövetség biztonságpolitikai gondolkodását a megváltozó nemzetközi környezethez. A kilencvenes évek optimista, ellenségkép nélküli megközelítését a délszláv háború hatására hamar felváltotta a NATO-nak az a felismerése, hogy a szervezetnek kulcsszerepet kell játszania a posztbipoláris rendszerben elemi erővel felszínre törő helyi konfliktusok megoldásában.³ Ennek elengedhetetlen feltétele volt, hogy mind az európai, mind az észak-amerikai szövetségesek – más-más okokból – stratégiai érdeküknek tekintették a Balkán stabilitásának helyreállítását, így a kilencvenes években ez a terület vált a szövetség válságkezelő és államépítő műveleteinek fő terepévé. Mindez azt jelentette, hogy a NATO biztonságpolitikai felfogásának középpontjában továbbra is az észak-atlanti térség biztonságának garantálása maradt. A harmadik világ

1 Gärtner, Heinz: Nemzetközi biztonság. Fogalmak A-tól Z-ig. Budapest, 2005, Zrínyi, 12. o.

2 Az Észak-atlanti Szerződés. *nato.int*, 2008. 12. 09.

3 Kabai András – Marsai Viktor: Gondolatok a NATO új formálódó stratégiai koncepciójáról. *Felderítő Szemle*, 2010. 2. sz. 18. o.

egyre véresebb konfliktusainak kezelése – igazodva a hidegháború utáni elképzelésekhez – a nemzetközi szervezetek szintjén az ENSZ-re hárult, amely azonban a kezdeti sikerek után – nagyrészt a csökkenő amerikai szerepvállalásnak is köszönhetően – egyre kevésbé tudott megbirkózni ezzel a kihívással.⁴ Ekkoriban a Nyugat-európai Unió (NYEU) feladatait az évtized végén átvevő, uniós keretek között működő Európai Biztonság- és Védelempolitika képességei még gyerekcipőben jártak. A fejlett nyugati világ országai egy ideig azt hitték, hogy megfelelhetnek a periférián rekedt államokról.

2001. szeptember 11. radikális változást hozott mind a biztonságfelfogásban, mind a gyakorlatban, mind pedig a szövetség életében. A történelemben ekkor lépett életbe először – és mindmáig utoljára – a washingtoni szerződés ötödik cikkelye, majd a NATO az önvédelem jegyében vezetett missziót a távoli Afganisztánba. Az idő múlásával egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a művelet elsősorban abba a biztonsági koncepcióba illeszkedik bele, amelyet az Egyesült Államok vezetői és teoretikusai alkalmaznak a nemzetközi rendszerben levő fenyegetések és kihívások elemzésére. Vagyis a szövetség fellépése a terrorizmusnak mint a világunkat leginkább fenyegető kihívásnak a felszámolását célozta. A Bush-érában megfogalmazódó terrorizmus elleni háború (*war on terror*) azonban koncepcionálisan és gyakorlatilag is zsákutcának bizonyult, amire először nem is az afganisztáni, hanem az iraki háború hívta fel a figyelmet. Éppen ezért 2006-tól kezdődően megindult az elképzelés felülvizsgálata, és a terrorellenes (*counter-terrorism*) műveletek helyett egyre inkább a lázadóellenes (*counter-insurgency*) fellépésre került a hangsúly.⁵

Ezzel párhuzamosan az európai szövetségesek más irányból igyekeztek megérteni a posztbipoláris rendszert feszítő nemzetközi kihívásokat. Az európai biztonságfelfogásra döntő hatással voltak a biztonsági tanulmányok koppenhágai iskolájának eredményei, melyeknek köszönhetően a domináns európai államok – Németország, Franciaország – biztonságképe komoly változásokon ment keresztül. A biztonság fogalmának kiszélesítésével, a különféle biztonsági szektorok elismerésével, a liberális biztonságelméletek számos elemének felhasználásával az európai percepció a kétezres évek elején jóval modernebb és árnyaltabb képet mutatott, mint tengerentúli szövetségesük realista felfogása. Ezek a feszültségek – amelyek a 2003-as iraki invázióban gyökereztek – megjelentek az afganisztáni hadszíntéren is, és sokszor nehezítették az együttműködést. Az európai tagállamok ugyanis hajlamosnak tűntek megfelelkezni arról a tényről, hogy a gazdasági, társadalmi és politikai szektor mellett a katonai komponens szerepe – azaz a haderő hangsúlyos alkalmazása – sem hanyagolható el. Míg az európai fővárosokból arról győzködték Washington, hogy alapvető koncepcionális problémák vannak az afganisztáni háborúval, az amerikaiak – jogosan – azzal vágtak vissza, hogy ők viselik a költségek – és az áldozatok – oroszánrészt, és az európaiak saját biztonságfelfogásuk mögé bújva igyekeznek csökkenteni szerepvállalásukat. A nézőpontok csak az évtized végén közeledtek egymáshoz, de a feszültség végig fennmaradt.

Az ellentéteket természetesen nem csupán a biztonsági percepciók szintjén kell keresnünk. Az európai államok egy része Franciaország és Németország vezetésével szeretett

4 Németh István (szerk.): *20. századi egyetemes történet*. II. *Európán kívüli országok*. Budapest, 2006, Osiris, 317–318. o.

5 Lásd az Egyesült Államok szárazföldi erőinek 2006-os FM 3-24-es Field Manual-jét: *Counterinsurgency FM 3-24, MCWP 3-33.5. everyspec.com*, 2006. 12. 15.

volna eltávolodni a NATO-tól – mely szerintük túlságosan Washington befolyása alatt állt –, és saját stratégiai érdekeiknek megfelelő válságkezelő műveleteket vezetni. A már említett Európai Biztonság- és Védelempolitika (*European Security and Defense Policy – ESDP*) fő célkitűzése az volt, hogy az EU tagállamai azokban az országokban is részt vállaljanak a válságkezelésben, amelyek kívül esnek a szövetség érdekszféráján, ugyanakkor stratégiai jelentőségük van az öreg kontinens számára. A nyugat-balkáni szerepvállalás mellett így az EU több válságkezelő, tanácsadó, kiképző és államépítő missziót vezetett Afrikába. A harmadik évezred első évtizedének végére úgy tűnt, hogy ez a szerepfelosztás működőképes lesz. Bár a kétezres évek első évtizedének közepén minimális szinten a NATO is bekapcsolódott az afrikai válságkezelésbe (elsősorban logisztikai, kiképzési feladatokkal), harcoló alakulatokat nem küldött a kontinensre. Míg Afganisztánt sokan kimondva-kimondatlanul az USA és elkötelezett partnerállamai – Nagy-Britannia, Hollandia, Kanada, Románia – háborújának tekintették, addig az EU olyan válsággóccokra koncentrált kapacitásait, mint a Kongói Demokratikus Köztársaság vagy Szomália. Mindezek mellett az is tény, hogy európai szövetségesek jelentős létszámú kontingensekkel vettek részt az ISAF-ben – sokkal jelentősebb létszámban, mint a formálódó ESDP-műveletekben.

Mindezt összegezve nem csodálkozhatunk azon, hogy a NATO alapvetően távol tartotta magát Afrikától. A szövetség biztonságfelfogásában a kontinens alapvetően továbbra is olyan térségként jelent meg, amelynek a problémáitól lehetőség szerint távol kell tartania magát. Ebben nyilván döntő szerepet játszott az afganisztáni szerepvállalás, illetve annak felismerése, hogy a 21. század államépítő műveletei meglehetősen bonyolult, költség- és időigényes vállalkozások. Ezek a tapasztalatok megtestesültek abban is, hogy a NATO két, később részletesebben elemzett, komolyabb erőket megmozgató, Afrikát érintő művelete – az *Operation Active Endeavour* és az *Operation Ocean Shield* – is alapvetően egyfajta elszigetelő funkciót látott el, és a tüneti kezelésen túlmenően nem kísérelte meg a fennálló problémák kiváltó okainak megszüntetését. Ez a megközelítés egészen 2011 tavaszáig bizonyult életképesnek, amikor a líbiai válság e koncepció alapvető újragondolására kényszerítette a szövetséget.

A NATO afrikai műveletei 2011 előtt

Szudán

Bár a szövetség fő stratégiai elképzeléseiben Afrika másodlagos szerepet játszott, ez nem jelenti azt, hogy a szervezet teljes mértékben elhanyagolta volna a térséget. Ez jórészt annak is köszönhető, hogy különféle nemzetközi szereplők – ENSZ, AU – saját kapacitások híján az észak-atlanti államok segítségét kérték válságkezelő műveleteik sikeres végrehajtásához. A NATO ezeknek a kéréseknek úgy tett eleget, hogy kis létszámú tanácsadó, illetve kiszolgáló személyzet telepítésével csak minimális kockázatot és elköteleződést vállalt a végrehajtásuk során.

A sort az Afrikai Unió nyitotta meg 2005-ben. Az Afrikai Egységsszervezet alapjain 2002-ben az Európai Unió mintájára létrejött regionális szervezet a kilencvenes évek polgárháborúin okulva fő célul az afrikai béke és biztonság megerősítését tűzte zászlajára.

Ennek egyik fontos próbaköve a fél évszázados előzményekkel bíró szudáni konfliktus rendezésére tett kísérlet volt. A 2005-ben indított, az ENSZ UNMIS-missziójának koordinációja alatt működő AU-s AMIS-művelet fő feladatául a dárfúri helyzet stabilizálását jelölték ki. A misszió sikeres végrehajtása érdekében az AU 2005. április 26-án levélben fordult támogatásért a szövetséghez. Május 17-én az AU Bizottságának elnöke, Alpha Oumar Konaré az első AU-diplomataként az európai NATO-főparancsnokságra látogatott. Az ezt követő hónapokban az Észak-atlanti Tanács felhatalmazást adott a művelet kidolgozására és megkezdésére. 2005. július 1. és 2007. december 31. között a NATO számos területen nyújtott segítséget az AMIS-nak.⁶ 2005 júliusától októberéig a szövetség repülőgépei 5 ezer békefenntartót szállítottak a térségbe, ami jelentősen növelte az addig 3 ezer fős kontingens erejét. Ezen felül a polgári erők megerősítésére a NATO segítségével 50 rendőr is Dárfúrhoz érkezett. 2005 szeptemberétől az AU-erők váltása, utánpótlása a NATO légihídján keresztül valósult meg. A misszióhoz később az EU is csatlakozott, és az együttműködés eredményeképpen összesen 37 500 katonát, rendőrt és polgári alkalmazottat vittek be és hoztak ki légi úton Szudánból. Túlnyomó többségük, 31 500 fő a NATO gépein utazott. A műveletet az európai parancsnokságról irányították egy Addisz-Abeában működő koordinációs csoport támogatásával.

A légi szállítással párhuzamosan a szövetség 2005. augusztus 1-jétől szerepet vállalt az AMIS-ban részt vevő tisztek továbbképzésében. Az Addisz-Abeában és a szudáni El-Faserben zajló, stratégiai és műveleti tervezéssel foglalkozó kurzuson összesen 184 afrikai tiszt vett részt. A tréning célja az volt, hogy modern eszközök és technológia felhasználásán, elsajátításán keresztül a résztvevők pontosabb képet kapjanak a dárfúri helyzetről és problémákról, illetve a megoldásukhoz szükséges képességekről.

2006. június 2-án az AU arra kérte fel a NATO-t, hogy nyújtson segítséget egy Összhaderőnemi Műveleti Központ (*Joint Operation Centre*) létrehozásában, amit a szervezet teljesített. Két hónappal később a szövetség egy térképészgyakorlatot szervezett az AU békefenntartóinak. Az év folyamán három különféle helyszínen összesen 75 afrikai tiszt vett részt tapasztalat-átadó (*lessons learned*) kurzuson, amelynek fő célja annak elsajátítása volt, hogyan lehet a folyó műveletek tapasztalatait feldolgozni és a gyakorlatban hasznosítani.

Fontos leszögezünk, hogy a szövetség – ahogy azt a légi szállítás kapcsán is láthattuk – több területen is együttműködött a dárfúri rendezésben szerepet vállaló Európai Unióval. Mindezek ellenére az AMIS csak korlátozottan volt képes ellátni a feladatát. Mind az EU, mind a NATO szerepvállalása korlátozott maradt, és bár a csapatok transzportjával döntő szerepet játszottak abban, hogy az AU művelete egyáltalán működhessen, mindez kevésnek bizonyult az erőszak megfékezésére. Az AMIS-t ezért 2007. december 31-én az ENSZ és az AU hibrid missziója, az UNAMID váltotta fel. Ezt követően a NATO szerepvállalása Szudánban véget ért.

⁶ NATO Assistance to the African Union. *nato.int*, 2012. 07. 30.

Az Afrikai Készenléti Erők (African Standby Forces – ASF)

Az Afrikai Készenléti Erők⁷ koncepciójának mintáját alapvetően a NATO Gyorsreagálási Erői (NATO Response Forces – NRF), illetve az EU-harccsoport (EU Battlegroup) jelentette. Az AU egy olyan készenléti erőt szeretne létrehozni, amely gyors telepíthetőséggel képes szerepet vállalni a különféle válságok kezelésében. A koncepció értelmében a kontinenst öt régióra (észak, dél, kelet, nyugat, közép) osztva a cselekvésre egyenként dandárnyi erő állna rendelkezésre. Az ASF a tervek szerint 2015-re érné el a műveleti képességét. A NATO 2007 óta szakértőkkel segíti az ASF kialakítását,⁸ illetve szerepet vállal az angol nyelvű dokumentumok portugálra fordításában. 2009 óta az oberammergaui NATO Akadémia számos afrikai tiszt számára biztosított kurzusokat, elsősorban a műveleti tervezés terén. A lisszaboni NATO-parancsnokság szintén szerepet vállalt az AU állományának képzésében.

Szomália

A NATO az Operation Ocean Shield mellett szállítási és képzési kapacitásai révén korlátozott mértékben a szárazföldi rendezésben is részt vesz Afrika szarvánál. 2007. január 17-én az AU általános kérést intézett partnereihez, köztük a szövetséghez,⁹ hogy pénzügyi és logisztikai támogatásukkal segítsék a szervezet szomáliai misszióját, az AMISOM-ot. Május 22-én az afrikai államok már kifejezetten a NATO-hoz fordultak, és arra kérték a szervezetet, hogy légi szállítási képességeivel járuljon hozzá a művelethez. Június 7-én az Észak-atlanti Tanács arról döntött, hogy támogatja az AU kérését, és a legutóbbi döntéssel egészen 2013. január 16-ig vállalt szerepet egy kelet-afrikai léghíd fenntartásában, amely – hasonlóan a szudáni művelethez – a békefenntartók Szomáliába és visszafelé történő szállításáról gondoskodik, elsősorban Burundiból és Ugandából.

A légi szállítás mellett a Tanács 2009. szeptember 15-én felhatalmazta a szövetség tengerészeti kötelékeit, hogy a kalózkodás miatt vegyenek részt az AMISOM felszerelését szállító hajók kísérésében – nem utolsósorban azért, mert a velük szállított fegyverzet kalózkézre kerülése súlyos biztonsági kockázatot jelentett volna. A NATO az egyik burundi zászlóalj felszerelésének szállításában vállalt feladatot. A műveletben a szervezet együtt dolgozott az EUNAVFOR Atalanta egységével.

Ezeken túlmenően a NATO szakértőkkel segíti az AU Addisz-Abeában működő Békétámogató Műveleti Osztályának (Peace Support Operations Division – PSOD) munkáját. Ennek keretében a tengerészeti, a stratégiai és a pénzügyi tervezés és monitoring, légi közlekedés-irányítás, kommunikáció, logisztika, emberi erőforrás-gazdálkodás terén nyújt segítséget az AMISOM-nak. Jelenleg három szakértő tartózkodik az etióp fővárosban hathavi váltásban: az egyik stratégiai tervező, a másik emberierőforrás-szakember, a harmadik pedig kommunikációs tanácsadó. Az AMISOM-ban részt vevő tiszteknek – hasonlóan az ASF leendő állományához – szintén lehetőségük van az Oberammergauban

7 The African Standby Force (ASF). peaceau.org, 2012. 02. 09.

8 NATO Assistance to the African Union. nato.int, 2012. 07. 30.

9 Uo.

futó kurzusokat hallgatni, különös tekintettel a válságkezelés különféle aspektusaira, gyakorlataira.

A közvetlen logisztikai és szakértői támogatás mellett a NATO is tagja a Szomália helyzetével foglalkozó Nemzetközi Kontaktcsoportnak (*International Contact Group on Somalia*). A szövetség rendszeresen részt vesz a csoport találkozóin, szoros együttműködésben más nemzetközi szereplőkkel.

Afrika tehát nem teljesen ismeretlen terep a szövetség számára. Ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy a NATO szerepvállalása, ha esetenként döntő jelentőségű is (mint például az AMIS esetében), összességében csekély mértékű. A NATO, illetve az általa támogatott missziók valójában nagyon kevés eredményt tudnak felmutatni a fent vizsgált esetekben, és össze sem vehetők azokkal az erőkkkel, amelyeket a NATO Afganisztánban vagy akár a Balkánon mozgat. A szövetség mindössze két műveletben vonultat föl említésre méltó erőket a kontinensen, jobban mondva annak határainál: a következőkben ezeket fogjuk megvizsgálni.

A NATO afrikai szerepvállalása 2011 előtt

Operation Active Endeavour

Az Operation Active Endeavour (OAE) művelet létrehozása a szövetségnek a 2001. szeptember 11-i terrortámadásra adott legelső válasza volt.¹⁰ Ennek keretében a NATO kötelekei a terrorellenes küzdelem jegyében kapcsolódtak be a hajóforgalom biztosításába és ellenőrzésébe. A szövetség igyekezett elejét venni a USS Cole romboló, illetve a francia Limburg¹¹ tanker elleni támadásokhoz hasonló incidenseknek, amelyek végrehajtása viszonylag kis befektetéssel óriási pusztítással járt. Ezzel párhuzamosan a NATO hajói megakarták akadályozni a különféle illegális szállítmányok célba jutását, a fegyvercsempészet-től kezdve egészen a nukleáris eszközökig.

Vitatható, hogy az OAE mennyire kapcsolható Afrikához. Kétségtelen, hogy 2001-es létrehozásakor a terrorellenes gondolkodás középpontjában a Közel- és Közép-Kelet, illetve az onnan érkező fenyegetés állt. A Maghreb régióban működő al-Káida csoport, az AQIM megerősödése után azonban a figyelem egyre inkább az észak-afrikai partvidék felé fordult. Egyre többen gondolták úgy, hogy az Európa elleni támadások lehetséges kiindulópontja nem a Közel-Kelet, hanem egyre inkább Afrika lehet, amit az AQIM mellett a nigériai Boko Haram és a szomáliai al-Sábáb előretörése is alátámasztott. A szakemberek figyelmét az sem kerülte el, hogy a kábítószer és az illegális migránsok útvonalai is a Földközi-tengeren keresztül vezetnek Európába. A dolgot napjainkban különösen súlyossá teszi, hogy ezek a fenyegetések egyesülni látszanak: a különféle szervezett bűnözői és csempészcsoportok jó kapcsolatot tartanak fenn az AQIM-hez közel álló sejtekkel, mozgalmakkal, így a fegyver, robbanóanyagok, kábítószer, menekültek szabad áramlása jórészt biztosított. Míg a szudáni vagy szomáliai fellépésnél a szövetség még meglehetősen távoli problémákat igyekezett orvosolni, az OAE olyan fenyegetésekkel néz szembe, amelyek

10 Berzsenyi Dániel: *Erőfeszítések a tengeren, a terrorizmus elleni küzdelemben.* *biztonsagpolitika.hu*, 2011. 04. 30.

11 *Limburg Oil Tanker Attacked.* *globalsecurity.org*, 2006. 10. 11.

már közvetlenül a tagállamokat érintik. Bár a Limburg elleni támadás óta a tengeri terrorizmusnak nem sikerült újabb látványos akciót végrehajtania, és a kereskedelmi forgalmat – legalábbis a terroristák részéről – nem érték újabb pusztító támadások, a fentebb említett kihívásokkal szemben az OAE alkalmazása szükségesnek és indokoltnak bizonyult.

A művelet¹² során eddig az OAE 100 ezer különféle hajóval lépett kapcsolatba, 155-nek pedig a fedélzetére is léptek átvizsgálás céljából. A konkrét irányítást a NATO Nápolyi Szövetséges Összhaderőnemi Műveleti Parancsnoksága, illetve azon belül a Szövetséges Erők Haditengerészeti Komponens Parancsnoksága látja el. A végrehajtással a NATO Állandó Haditengerészeti Kötelékeit (*Standing NATO Maritime Group – SNMG*) bízták meg, amelyek rotációban váltják egymást. A felszíni egységek mellett tengeralattjárók és repülőgépek is szolgálatot teljesítenek az OAE-ben.

A művelet járulékos haszna, hogy tovább mélyítette a partnerkapcsolatokat a Mediterrán Dialógusban részt vevő észak-afrikai államokkal. A szövetség erői több olyan akcióban is részt vettek (például balesetet szenvedett kőolaj-fúrótorony személyzetének, hajótörött civileknek a kimenekítése), amely a lakosság körében is növelte a NATO láthatóságát és pozitív megítélését.

Ugyanakkor nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a szövetség az OAE során ismét csupán a tünetek kezelésében vállalt szerepet. Az Afrika köré húzott karantén meglehetősen szellős, és hosszú távon nem nyújt megoldást a problémára. Az igazsághoz az is hozzátartozik, hogy az OAE eddig nem tudott egyetlen „nagy fogást” sem felmutatni, amely széles körben igazolta volna az alapvetően továbbra is terrorellenes művelet létjogosultságát.

Operation Ocean Shield

Az Operation Ocean Shield (OOS) a NATO kalózkodás elleni műveleteinek továbbfejlesztésével 2009 augusztusában jött létre.¹³ A szövetség az ENSZ felkérésére már 2008 októbertől szerepet vállalt Afrika szarvánál a World Food Program hajóinak kíséretében, amelyek a somáli kalózkodás megnövekedett aktivitásának következtében komoly fenyegetésnek voltak kitéve, közvetlenül veszélyeztetve ezzel másfél millió ember élelmiszer-ellátását.

Az OOS szoros együttműködésben tevékenykedik a kalózellenes műveleteket végző egyéb nemzetközi szereplőkkel. Ezek közül a legjelentősebb az Európai Unió EUNAVFOR Atalanta missziója, de említést érdemelnek még az orosz, kínai, indiai, maláj nemzeti tengerészeti kötelékek erőfeszítései is.

A NATO – az OAE-hez hasonlóan – itt is az SNMG-köteléseket alkalmazza rotációs rendszerben. A kereskedelmi hajók kísérete mellett a szövetség egyre aktívabb szerepet vállal a kalózkodás infrastruktúrájának (például az úgynevezett anyahajók) megsemmisítésében, illetve igyekszik elősegíteni a térség haditengerészeti erőinek és parti őrségének kiépítését, felkészítését a kalózkodás elleni küzdelemre. A misszió mandátumát az Észak-atlanti Tanács jelenleg 2014 végéig terjesztette ki.

12 *Operation Active Endeavour*. *nato.int*, 2012. 08. 20.

13 Marsai Viktor: A NATO kalózkodás elleni műveletei Afrika Szarvánál - az Operation Ocean Shield. *biztonsagpolitika.hu*, 2011. 04. 27.

Amint azt az OOS hivatalos honlapján olvashatjuk,¹⁴ a térségben jelentősen csökkent a kalózkodás mértéke és sikerességi rátája. 2004-ben még a megtámadott hajók 44%-át sikerült eltéríteni, 2011-ben ez az arány 16%-ra csökkent. 2011 első felében még 163 akciót hajtottak végre¹⁵ a kalózkodók Szomália partjainál, és ebből 21 volt sikeres. 2012 hasonló időszakában ez a szám 69-re, illetve 13-ra esett vissza. Részben valószínűleg ezzel is magyarázható, hogy a jelenleg szolgálatot teljesítő SNMG-1 ereje a korábbi 4-5 hajóról mára kettőre csökkent (*HLNMS Evertsen, USS Taylor*).

Bár öröndetes, hogy a szövetség gyorsan reagált a megváltozott körülményekre, az igazsághoz az is hozzátartozik, hogy a kalózkodás elleni küzdelemben az áttörést nem a nemzetközi haditengerészeti erőfeszítések hozták meg, hanem az üzleti szféra lépései, aminek eredményeképpen fegyveres örök kerültek a hajókra. A kalózkodók eddig egyetlen olyan hajót tudtak elfoglalni, amelynek fedélzetén biztonsági személyzet tartózkodott – és azt is csupán azért, mert az iráni daut őrző pontföldi katonák elaludtak –, rossz nyelvek szerint pedig együttműködtek honfitársaikkal a hajó elfoglalásában.¹⁶ Mindazonáltal a nagy biztonsági magánvállalatok személyzete eddig sikeresen vert vissza minden támadáskísérletet. Így a több milliárd dolláros tengerészeti műveletek hatékonysága erősen megkérdőjelezhető.

A fordulópont? – Líbia és az Operation Unified Protector

A líbiai válság és a NATO fellépése sok szempontból fordulópontnak bizonyult a szövetség történetében. Azt, hogy ennek távlati következményei mik lesznek, ma még nem látjuk. Azt azonban megállapíthatjuk, hogy amennyiben 2001. szeptember 11-ét korszakhatárként értékelhetjük a NATO biztonságpercepciójában, akkor a líbiai válságot is mérőföldökként tarthatjuk számon az EU–NATO-feladatmegosztás tekintetében.

Az előző részben bemutatott szereposztás alapján a kétezres évek első évtizedében úgy tűnt, hogy a két nemzetközi szervezet kimondatlanul is felosztotta egymás között politikai érdekszféráját. Természetesen, tekintettel a tagok közti átfedésekre, volt ebben némi skizofrénia. Mégis úgy tűnt, hogy a Közép-Ázsiára koncentráló amerikanisták és az Afrikára tekintető EU-pártiak modellje akár még működőképes is lehet. Mindez azzal járhatott volna, hogy a szövetség továbbra is csak minimális figyelmet fordít a fekete kontinensre, meghagyva azt az EU és az európai Közös Biztonság- és Védelempolitika (*Common Security and Defense Policy – CSDP*) gyakorlóterepéül. A líbiai események azonban rávilágítottak arra, hogy ez a modell valójában csak papíron létezett, és szó sincs valóságos feladatmegosztásról: a nemzetközi rendszerben a „kemény” katonai eszközöket igénylő nyugati fellépés fő letéteményese 2011-ben még mindig a NATO volt.

Az eseménysor e tekintetben kísértetiesen hasonlított a tizenöt évvel korábbi délszláv válsághoz: az európai államok közvetlen tőzsomszédságában és érdekszférájában kialakult konfliktust a kontinens országai és szervezetei képtelenek voltak kezelni, és ehhez az Egyesült Államok, illetve a NATO segítségére volt szükségük. Bár bizonyos előrelépés

14 Counter-piracy Operations. *nato.int*, 2012. 06. 17.

15 Anabtawi, Sara: Somali Pirate Attacks Fall Sharply – Report. *arabianbusiness.org*, 2012. 07. 17.

16 Beerdhige, Mohamed: Pirates Hijack Vessel Despite Gov Security Team. *somaliareport.com*, 2012. 01. 25.

kétségtelenül történt (a katonai képességek terén például a csapásmérő műveletekben ezúttal az európai szövetségesek is meghatározó szerepet vállaltak), két következtetést mindenképp le lehetett vonni az eseményekből. Az első, hogy az európai országok, még az euroatlanti kapcsolatokat fenntartásokkal kezelő és a líbiai fellépést leginkább szorgalmazó Franciaország is inkább a jól bevált NATO-s kereteket, mint a CSDP-t használták fel a cselekvésre, a második pedig, hogy az európai képességek az Egyesült Államok támogatása nélkül önmagukban nem alkalmasak egy ilyen típusú műveletre.¹⁷

Le kell szögeznünk, hogy a 2011. március 31. és október 31. között zajló Operation Unified Protector¹⁸ során a szövetség meglehetősen mértéktartást tanúsított. A szervezet többször is hangsúlyozta, hogy nem áll szándékában túllépni eredeti mandátumát, amely a repüléstilalmi zóna fenntartását, a fegyverembargó kikényszerítését, illetve a civil lakosság elleni erőszak megfékezését tartalmazta: vagyis semmilyen körülmények között nem kerülhetett sor szárazföldi műveletre, illetve a NATO azt is kinyilvánította, hogy nem szándékozik részt venni a háború utáni Líbia kialakításában. A 222 napos művelet során a 21 hadihajó, 250 repülőgép és közel 8 ezer fős közvetlen kiszolgáló személyzet összességében mintegy 26 ezer légi bevetést teljesített, elpusztítva vagy megrongálva 6 ezer célpontot. A szövetség a kényszerhelyzetben komoly erőket vonultatott fel a Földközi-tenger térségében anélkül, hogy az veszélyeztette volna az afganisztáni műveletek sikerét, ugyanakkor megmutatta az árgus szemekkel figyelő muszlim államoknak, hogy „nem célja a harmadik világ országainak gyarmatosítása”.

Mindazonáltal a NATO egyelőre nem vállalkozott ennél többre: egyik legsikeresebb katonai művelete után, amely döntő szerepet játszott Kaddáfi megbuktatásában és a líbiai rendszerváltás elősegítésében, visszavonult Észak-Afrikából, és a további rendezést, az új Líbia megteremtését ráhagyta az ENSZ-re. Úgy tűnik tehát, hogy a szövetség egyelőre ellenállt Afrika csábításának.

A líbiai válságkezelés tapasztalatai

A líbiai válságkezelés kapcsán felmerülhet a kérdés, hogy miért jelentene mindez fordulóponthoz? A szövetség ugyan egy minden eddiginél robusztusabb konfliktuskezelésre vállalkozott a fekete kontinensen, de ezt nem követte komolyabb elköteleződés: a szervezet mindenki előtt világosan kifejezte, hogy nem óhajt belesodródni Afrika zavaros problémáiba, és stratégiai prioritása továbbra is Afganisztán.

Mégse feledjük, hogy az OUP során a NATO négyszer akkora erőt mozdított meg, mint a legnagyobb afrikai EU-művelet, a 2003-ban a Kongói Demokratikus Köztársaságba vezetett Artemis (1800 fő). A szövetség az ENSZ BT felhatalmazása után két héttel készen állt az addigi koalíciós művelet átvételére, és gépei folyamatosan támadták Kaddáfi erőit. Ezzel szemben az Európai Unió válságkezelése finoman szólva is nehézkesen és

17 Minderről részletesen lásd Besenyő János – Marsai Viktor: *Országismertető – Líbia*. MH Összhaderőnemi Parancsnokság Tudományos Tanács, Székesfehérvár – Veszprém, 2012, 66–73. o.

18 *NATO and Lybia*. *nato.int*, 2012. 03. 28.

vontatottan működött. A végül bevetésre sem került EUFOR Libya¹⁹ mandátuma rendkívül korlátozott volt, csupán a humanitárius segítségnyújtásra, illetve annak biztosítására terjedt ki. Ez különösen annak a tükrében elgondolkodtató, hogy a térség az Egyesült Államok számára stratégiai szempontból elhanyagolható jelentőséggel bírt, ugyanakkor számos európai ország – köztük Olaszország, Spanyolország – energiainportja nagyban függött a líbiai készletektől. Az EU sokat hangoztatta azokat a biztonsági kockázatokat, amelyeket az arab tavasz az illegális bevándorlás, a szervezett bűnözés vagy a terrorizmus terén jelentett a tagállamokra. Ugyanakkor amint konkrét lépésekre lett volna szükség, az unió késlekedett. A Polgári Védelmi Mechanizmus aktiválása vagy a Hermes 2011²⁰ beindítása ugyan részben választ adott a közvetlen kihívásokra, de egyáltalán nem kezelte a probléma alapjait, nevezetesen a líbiai belső válságot: az EU ebben meglepően cselekvésképtelennek bizonyult.

Minderre az EU-t védő különféle narratívák – például, hogy az unió a konfliktus utáni stabilizációra gondolva nem akart tevékeny szerepet vállalni egy agresszív katonai fellépésben – sem adtak megfelelő magyarázatot. Úgy tűnt, a CSDP eszközrendszere, valamint a belé vetett bizalom egyelőre nem terjed ki a valóban „forró” helyzetek kezelésére. Erre a vonakodó ENSZ-t leszámítva egyetlen szervezet volt képes és hajlandó, ez pedig a NATO.

Ugyanakkor az OUP arra is felhívta a figyelmet, hogy az európai szövetségesek szava egyre erősebb a szervezeten belül. A franciák némiképp *ad hoc* fellépése után a tagállamok – beleértve az észak-amerikai országokat is – kénytelenek voltak áldásukat adni és bekapcsolódni a műveletekbe. A NATO koherenciáját jelzi, hogy bár Obama amerikai elnök többször is magyarázkodni kényszerült²¹ a líbiai amerikai szerepvállalás kapcsán, mégis kiállt szövetségeseinek támogatása mellett. Az is tény, hogy a csapásmérő képességek oroszánrészt az európai légierők gépei jelentették. Mint már említettük, egyes amerikai képességek ugyan nélkülözhetetlenek bizonyultak, de a délszláv válsággal összevetve Európát jóval nagyobb aktivitás jellemezte.

Bár a NATO az OUP lezárásával befejezte a líbiai válságkezelést, de ez nem jelenti egyúttal az afrikai válságkezelés végét is. Az európai szövetségesekre az instabillá vált Észak-Afrikából legalább olyan komoly veszélyek leselkednek, mint az USA-ra 2001 Afganisztánjából. Az AQIM napjainkra sokkal komolyabb tényezővé nőtte ki magát, mint a „mag” al-Káida. Az arab tavasz által beindított fegyveres áradat pedig különösen a Száhel-övezet országaira – Mali, Mauritánia, Niger, Csád, Szudán – gyakorol egyre rombolóbb hatást.

A NATO legújabb stratégiai koncepciója²² amellet tesz hitvallást, hogy a szervezetnek a válságkezelés teljes spektrumában képesnek kell lennie a cselekvésre. Ennek kiépítéséhez azonban időre van szükség. Különös módon azzal, hogy Líbiát magára hagyták, a szövetség és az EU közös tagállamai áttételesen azt is elismerték, hogy a konfliktus utáni válságkezelésre egyelőre alkalmasabbnak tartják az EU-t és az ENSZ-t. Valóban, az ISAF

19 Council Decision 2011/210/CFSP of 1 April 2011 on a European Union military operation in support of humanitarian assistance operations in response to the crisis situation in Libya (EUFOR Libya). *eur-lex.europa.eu*, 2011. 04. 05.

20 Hermes 2011 Running. *frontex.europa.eu*, 2011

21 Rettig, Jessica: Congress Wants More Clarity on Obama's Libya Policy. *usnews.com*, 2011. 05. 26.

22 Aktív Szerepvállalás – Modern Védelem. *biztonsagpolitika.hu*, 2010. 11. 19.

mérsékelt sikereket képes felmutatni az afgán államépítésben. Bár ezen a területen az EU vagy az ENSZ sem mondható feltétlenül hatékonyabbnak, tapasztalataik szélesebb körűek és szerteágzóbbak.

A megoldás? – Földrajzi megközelítés helyett funkcionális feladatmegosztás

Mi lehet tehát a megoldás? Figyelembe véve a realitásokat, leginkább az, ha továbbra is a NATO vállal felelősséget az euroatlanti térség stabilitását biztosító „kemény” katonai műveletekért, míg az enyhébb intenzitású, speciálisabb, összetettebb és hosszabb elköteleződést igénylő missziókban az ENSZ és az EU vállal vezető szerepet. Ez egyben felveti azt a kérdést is, hogy a NATO kollektív védelmi szervezetből vajon átalakul-e szélesebb biztonsági feladatokat ellátó szervezetté? Amennyiben az előbb vázolt feladatmegosztás működni fog, elengedhetetlen lesz, hogy a csökkenő afganisztáni szerepvállalással párhuzamosan a szövetség elkötelezettsége a fekete kontinensen megnövekedjen, és a tagállamait fenyegető konfliktusokban – például Maliban – a NATO aktívabb részt vállaljon a konfliktuskezelésben. Szoros együttműködésben az Afrikai Unióval ez lehetővé tenné, hogy a NATO hozzájáruljon Európa biztonságának növeléséhez, ugyanakkor az itteni szerepvállalás nyilván korlátozottabb és olcsóbb lenne, mint az ázsiai misszió. A szövetségesi szolidaritás figyelembevétele mellett ugyanakkor az európai tagállamoknak számolniuk kellene vele, hogy az USA – hasonlóan az európai országok afganisztáni viselkedéséhez – mérsékelt elköteleződést vállalna a térség problémái iránt. Addig is a NATO nyilván fenntartja eddigi elkötelezettségeit, és szerepet játszik az AMISOM vagy az ASF támogatásában.