

MAROSFI GÁBOR – STEPPER PÉTER

A VILNIUSI NATO-CSÚCSTALÁLKOZÓRÓL: TÖRTÉNELMI PILLANAT VAGY RUTINDIPLOMÁCIA?

ON THE NATO SUMMIT IN VILNIUS:
A HISTORIC MOMENT, OR JUST BUSINESS AS USUAL?



Összefoglalás: 2023. július 11–12-én Vilniusban került sor a NATO állam- és kormányfőinek csúcstalálkozójára. Jelen írás ennek apropóján közelebbről áttekinti a szövetség legfelső szintű találkozóinak történetét és funkcióját, valamint a vilniusi csúcs napirendjét és fontosabb döntéseit.

Kulcsszavak: NATO, vilniusi csúcstalálkozó, ukrajnai háború, védelmi tervek

Abstract: Vilnius hosted the prestigious NATO summit of the heads of states on 11-12 July 2023. This article revolves around the topic of NATO high-level diplomatic meetings, presenting their brief history, significance, and finally, we analyze the agenda of the Vilnius summit, and its most important decisions.

Keywords: NATO, Vilnius summit, Ukraine war, defense plans

Történelmi előzmények: ki dönt?

Bár a NATO küldetéséből és alapfeladataiból adódóan nehezen összehasonlítható a többi multilaterális szervezettel, a szövetség más (kormányközi) intézményekhez képest viszonylag ritkán tart legfelső szintű vezetői találkozókat. A szövetség 74 éves történelme folyamán a vilniusi mindössze a 36. volt a [sorban](#), a legelső „csúcstalálkozóként” aposztrofált eseményre pedig az észak-atlanti szerződés aláírását követően nyolc (!) évvel, csupán 1957-ben került sor Párizsban. Ezt követően egészen 1974-ig kellett várni a következő csúcstalálkozóig, majd a hidegháború utolsó évtizedében 2-3 éves gyakorisággal került sor ilyen jellegű eseményre. A bipoláris szembenállás végnapjaihoz közeledve 1989–1991 között négyszer találkoztak a vezetők (1989-ben kétszer is), majd a kilencvenes években ismét visszatért a 3 éves gyakoriság. A kétezres években már soha nem telt el két évnél hosszabb idő a csúcstalálkozók között. 2014-től pedig tovább gyorsult a tempó: 2015 és 2020 kivételével minden évben sor került csúcstalálkozóra, és ez a tendencia minden bizonnyal folytatódik. A puszta statisztika mindazonáltal keveset árul el a csúcstalálkozók háttéréről és szoros összefüggéséről a NATO intézményi evolúciójával, arról a folyamatról, amelynek során a szövetség katonai szervezetből egyre markánsabb politikai dimenzióval rendelkező szervezetté vált.

Bevezetésként mindenképpen érdemes áttekinteni a „csúcstalálkozó” (*summit/sommet*) intézményének kialakulását és szoros összefüggését a politikai konzultációs funkciójával. A mindössze 14 cikkből álló [washingtoni szerződés](#) rendkívül szűkszavú volt a létrehozott szervezet felépítését és működését illetően (is). A 4. cikk értelmében „A Felek tanácskozni fognak egymással valahányszor bármelyikük véleménye szerint a Felek egyikének területi épségét, politikai függetlenségét vagy biztonságát veszély fenyegeti.” A 9. cikk alapján pedig „A Felek ezennel egy tanácsot [Észak-atlanti Tanács – MG]

állítanak fel, amelyben mindegyikük képviselve lesz, és amelynek feladata, hogy a jelen Szerződés alkalmazásával kapcsolatos kérdésekkel foglalkozzék. A tanácsot úgy kell megszervezni, hogy bármely pillanatban gyorsan összeülhessen. *A tanács a szükségeshez képest segédszerveket hoz létre, nevezetesen azonnal felállít egy védelmi bizottságot [Defence Committee és a Military Committee – MG], amely a szerződés 3. és 5. cikkei alkalmazásaként teendő intézkedésekre fog javaslatot tenni.* A működés szempontjából alapvetően meghatározó általános konszenzuszal pedig a további tagok meghívásáról rendelkező 10. cikk *„a Felek egyhangú megegyezéssel...”* félmondatából vezethető le.

A felállítandó tanács tervezett ülésezési gyakorisága elsősorban rendkívüli alkalomhoz vagy eseményhez (értsd: szovjet agresszió vagy annak fenyegetése/veszélye) volt kötve, rendszeresség vagy szint megjelölése nélkül. Utóbbira nem is volt különösebben szükség: a kor diplomáciai gyakorlatában a „tanácsnak” szánt funkció egyértelműen a külügyminiszteri szinthez, a [washingtoni szerződés eredeti aláíróihoz](#) tartozott. (Érdemes megemlíteni, hogy jóllehet, a Szerződés aláírásakor Truman elnök [jelen volt](#), mégis elhárította, hogy az ő neve szerepeljen a dokumentumon, amelyet Dean Acheson külügyminiszter írt alá. Napjaikban politikailag elképzelhetetlen lenne, hogy hasonló jelentőségű dokumentumot „csupán” külügyminiszteri szinten írjanak alá a létrehozó államok.)

Az Észak-atlanti Tanács 1949. szeptember 17-én Washingtonban tartotta [első – külügyminiszteri szintű – ülését](#), amelyen döntött az alapvető katonai struktúrák létrehozásáról és saját működési szabályairól. A Tanács ezt követően szinte havonta-kéthavonta találkozott – megjegyzendő, hogy a külügyminiszterek mellett a védelmi és gazdasági tárcák vezetői is több ízben jelen voltak. Az egyre sűrűbb találkozók által jelentett és jelzett úgymond „elviselhetetlen munkateher” megosztása érdekében a külügyminiszterek negyedik találkozójukon (1950. május) a napi koordinációs és konzultációs feladatokat londoni székhelyű teljes jogú megbízottjaikhoz – [Council Deputies](#) – delegálták.

A külügyminiszterek a hatáskört azonban „mindkét irányban”, valamint horizontálisan is delegálták: 6. találkozójukon (Brüsszel, 1950. december) felhatalmazást adtak a tanácsi munkamódszerek további finomítására. Az így született javaslat, majd az [1951. májusi döntés](#) alapján a képviselket az Észak-atlanti Tanácsban továbbra is alapvetően külügyminiszterek – vagy a napirendtől függően a védelmi vagy más illetékes tárcák miniszterei – látják el (éves ülésezéssel), de *„akár kormányfők is személyesen jelen lehetnek”*. Utóbbi lehetőség gyakorlati jelentősége azonban a kor diplomáciai gyakorlatában minimális volt. A „csúcstalálkozó” fogalma a korszakban jóval inkább a II. világháború alatti amerikai–brit legfelső szintű kétoldalú egyeztetésekhez, illetve a teheráni, jaltai és potsdami szövetségi találkozókhoz kötődött.

Az 1952 elején Lisszabonban tartott 9. külügyminiszteri találkozó végül [felállította](#) az állandó képviselőket (*Permanent Representatives*) tömörítő, teljes jogkörrel rendelkező, bármikor [összehívható nagykövetségi szintű tanácsot](#), amely 1952. április 28-án tartotta első ülését. Egyúttal létrehozta a főtitkári posztot, és döntött a civil struktúra felállításáról is, amelyhez Lord Ismay, a NATO első főtitkára gyakorlatilag [szabad kezet kapott](#).

Mint látható, 1952 áprilisára gyakorlatilag kialakult a NATO döntéshozatalát napjainkig meghatározó struktúra: az Észak-atlanti Tanács az állandó képviselők (nagykövetek), a külügy- vagy védelmi miniszterek, illetve az állam- és kormányfők szintjén is tarthat ülést. Meghozott döntései a szinttől függetlenül egyforma érvényűek – politikai súlyuk és az általuk közvetített üzenet azonban eltérő lehet.

Tartalomhoz a forma

A fenti intézményi bevezető egyúttal megvilágítja, miért kellett 1957. decemberig várni a NATO első (párizsi) csúcstalálkozójára. Az ötvenes évek elején kialakított intézményi struktúra megfelelően rugalmasnak és elégségesnek bizonyult a szövetség napi működtetésének ellátásához és a szükséges döntések meghozatalához, semmi nem indokolta a döntések magasabb szintre emelését. Az 1956-os szuezi válság okozta megosztottság, belső megrázkódtatás, majd az általa elindított reflexiós folyamat és a „[Bölcsek jelentése](#)” valamint a hidegháború fejleményei (különösen a Szputnyik felbocsájtását követő „rakétapánik”, a szovjet nukleáris képességek növekedése, a kommunista pártok vezetőinek moszkvai csúcstalálkozója és a szovjet-kínai elhidegülés stb.) indokoltá tették a legmagasabb szintű – részben demonstratív – találkozót. Jóllehet ekkora már bevett szokássá vált az Észak-atlanti Tanács üléseit követően a döntéseket ismertető közös nyilatkozatok kiadása, a párizsi találkozó teremtette meg ennek még emelkedettebb, ünnepélyesebb műfaját (jóllehet a kommuniké/deklaráció elnevezés használata egyáltalán nem következetes). Megjegyzendő, hogy a legelső NATO-csúcstalálkozó [kommunikéje](#) az 1956-os forradalmat is említi: „(m)int azt a magyarországi események mutatják, a szovjet blokkot csak a politikai és katonai erőszak tartja egyben”.

Annak dacára, hogy a hatvanas évek – finoman szólva – bővelkedtek mind a világpolitika, az európai biztonság és integráció szempontjából alapvető eseményekben, mind pedig a NATO számára meghatározó belső fejleményekben (különösen Franciaország 1967-es távozása a katonai struktúrából), a szövetség következő csúcstalálkozója csak 1974. júniusban, Brüsszelben került sor. Joggal vetődik fel a kérdés: mi okozta a 17 év szünetet? Miért nem voltak csúcstalálkozók? A válasz valószínűleg több tényezővel magyarázható. A NATO bürokratikus fejlődése révén belső működésében a hatvanas évek közepére lényegében „beállt” a normál ügymenetre. A rendszeres külügy- és védelmi miniszteri értekezletek, illetve a katonai oldal találkozási elégségesek voltak az „egydimenziós napirend” – elsősorban a szovjet fenyegetésre koncentrált témakörök – megvitatására, a védelmi ciklusok tervezésére és jóváhagyására. A transzatlanti kapcsolatokban a hatvanas évek elejétől egyre markánsabban jelentkeztek feszültségek, amelyet az amerikai nukleáris képesség esetleges megosztásához és az önálló európai nukleáris szerephez köthető [vita kiteljesedése](#), De Gaulle elnök ellenérzései a vélt „angolszász dominancia” miatt, illetve a francia-szovjet *détente* fémjeleztek. Franciaország távozása a katonai struktúrából (1966) és a NATO politikai-katonai szerveinek Belgiumba költözése kevéssé kedveztek a legfelső szintű eszmecserének.

Jóllehet a francia távozás, majd a belső válság nyomán készített [Harmel-jelentés](#) (1967) egyik fő megállapítása éppen a politikai konzultáció, a belső viták közös rendezésének fontossága volt, a „sebek begyógyulása” hosszabb időt vett igénybe. 1974 közepére azonban gyakorlatilag teljes (részben generációs) váltás történt a vezető tagállamok élén: a hivatalba lépő új brit, francia és nyugat-német (majd augusztustól amerikai) vezetés kevesebb hozott csomaggal ülhetett tárgyalóasztalhoz. A hetvenes évek elején kölcsönösen érzékelt és veszélyesnek felismert transzatlanti távolodás (*Ostpolitik*, Vietnám, olajválság, az 1973-as arab-izraeli háború), valamint a washingtoni szerződés aláírásának 25. évfordulója további apropót nyújtott a találkozóknak. Az [elfogadott deklaráció](#) új lendületet adott a további csúcstalálkozóknak is.

Nem lehet tömör áttekintést és értékelést adni a NATO első bő negyven évének 11 csúcstalálkozásáról. Ugyanakkor egyértelműnek látszik, hogy gyakoriságuk növekedése szorosan összefüggött a felsővezetők közötti közvetlen politikai konzultáció

fontosságának és hasznosságának felismerésével is. Megjegyzendő, hogy a szövetségi gondolkodásban a kezdetektől fogva tetten érhető volt a politikai konzultáció hasznosságával és funkcionalitásával kapcsolatos eltérő tagállami vélekedés: a „pragmatikus” (elsősorban angolszász, de gyakran francia) gondolkodás elsősorban a közvetlen hasznosságot helyezte előtérbe: csak arról legyen konzultáció, ami releváns. A „kontinentális iskola” (elsősorban német és Benelux) a konzultáció önértékét, a kohézió- és konszenzusépítésben játszott szerepét és folyamatjellegét hangsúlyozta – természetesen időben változó módon. Franciaország távozása a katonai struktúrából ugyanakkor a szövetségen belüli politikai szerepét is háttérbe szorította, amelyet a hetvenes évek elejétől fokozatosan Németország vett át, növelve a „konzultációs iskola” hangját és befolyását, megteremtve egyúttal a további magas szintű találkozók iránti „igényt” is.

Külön diplomáciatörténeti elemzést érdemelne a külkapcsolatok reszortfelelősségének általános „politikai felértékelődése” a legtöbb nyugat-európai országban, azaz miniszteri szintről a kormányfői (vagy államfői) szintre emelkedésének vizsgálata. Mindez feltehetően összefüggésben áll az Európai Tanács mint informális tanácskozási fórum 1974-es [létrejöttével](#) is.

Az 1975-ös szintén [brüsszeli](#) csúcstalálkozót, majd az 1977-es [londoni értekezlet](#) egyaránt az enyhülés (*détente*), a kelet-nyugati kapcsolatok és a kölcsönös leszerelés, a helsinki folyamat témája dominálta. Az 1978-as [washingtoni csúcstalálkozó](#) témakörrei között már jól azonosíthatók a romló kelet-nyugati kapcsolatok és a hidegháborús szembenállás kiéleződésének jelei (itt jelenik meg első ízben a „3% körüli” védelmi költségvetések elérésének kollektív vállalása). Az 1982. júniusi [bonni csúcstalálkozó](#) egyértelműen a megnövekedett szovjet fenyegetés elleni belső „összezárásról” szólt (Spanyolország mint új tag üdvözlése mellett). Az 1985. novemberi [brüsszeli találkozó](#) volt az első olyan magas szintű találkozó, amely kifejezetten egyetlen téma apropóján és *ad hoc* jelleggel – Reagan elnök személyes tájékoztatása a Gorbacsov szovjet főtitkárral folytatott genfi tárgyalásairól – valósult meg, és amely a legfelső szintre emelte a létfontosságú ügyben folytatott tagállami konzultációt. A hidegháború végéhez közeledve a három újabb brüsszeli csúcstalálkozót ([1988. március](#), [1989. május](#) és [december](#)) értelemszerűen az európai biztonság megváltozott helyzete (és a 40. évforduló megünneplése) dominálta. A sort az 1990. júliusi [londoni csúcstalálkozó](#) zárja, elindítva a NATO hidegháború utáni adaptációját.

Az [1991. novemberi](#) római csúcstalálkozó az új Stratégiai Koncepció elfogadása és a partnerségi folyamatok elindítása mellett az átalakuló európai biztonsági architektúrában is igyekezett a NATO helyét és szerepét kijelölni. Az [1994. januári](#) brüsszeli találkozót a partnerségi témakör (PfP) dominálta, immár kitekintéssel egy távolabbi bővítés lehetőségére és a nyugat-balkáni válságra. A kapcsolatokat Oroszországgal a „Founding Act” révén új alapokra helyező 1997. májusi [párizsi csúcstalálkozót](#) az 1997. [júliusi madridi bővítési csúcstalálkozó](#) követte, amely egyúttal Ukrajnával is új kereteket hozott létre. (A csúcst a tizenötéves spanyol NATO-tagság előtt tisztelgett, a madridi rendezés Solana főtitkár személyes „érdeme”.)

A csúcstalálkozók gyakorisága a kilencvenes években – párhuzamosan a szövetségi feladat- és útkeresésével, a kooperatív biztonság és partnerség előtérbe kerülésével – ismét csökkent, gyakorlatilag hároméves ciklusra állt be. Ennek több tényezője van: a nyugat-európai szövetségesek figyelmét a kilencvenes évek elején egyértelműen az Európai Unió létrehozása és az általa megtestesített integrációs békeprojekt kötötte le, a kooperatív biztonság felívelése (EBEÉ–EBESZ) mellett a NATO és a kollektív biztonság kevésbé hangsúlyos. Az Egyesült Államok kezdetben hátralép a nyugat-balkáni válsággóctól

(hiszen „ez Európa órája” a luxemburgi külügyminiszter szavaival), de végül a NATO keretei között avatkozik be, eldöntve egyúttal a szövetség hidegháború utáni létjogosultságával és területen kívüli szerepvállalásával kapcsolatos meddő vitát is. A csúcstalálkozók kapcsán a másik fontos tényezővé a találkozók felértékelődése és ennek nyomán a megnövekedett külső elvárások kezelése válik. Növekszik a nyomás, hogy a NATO legfelső szintű találkozóiban olyan (részben szimbolikus) döntéseket hozzanak – különösen a bővítéssel kapcsolatban –, amelyre a szövetség alapvetően még nincs felkészülve. További kérdés a politikailag rendkívül heterogén, gyakran kevés demokratikus hagyománnyal rendelkező, egymással akár katonai konfliktusban is álló partnerségi országcsoporthoz való csatlakozás kezelése, amelynek egy része ráadásul minél előbb NATO-taggá kíván válni. Mindennek eredője a viszonylag hosszabb, „időnyeresre játszó” távolság a csúcstalálkozók között, amely lehetővé teszi a politikai döntések belső előkészítését.

Az 1999. áprilisában tartott 50. évfordulós, rendezésében és külsőségeiben is rendkívüli [washingtoni csúcstalálkozó](#) ezekkel az előzményekkel indult neki a frissen 3 taggal bővült és Koszovó felett légi hadjáratot folytató szövetség, amely számos transzformációs döntés mellett újabb Stratégiai Konceptiót fogadott el. A 2001. szeptember 11-i terrortámadások utáni újabb feladatkeresést az [Oroszországgal tartott 2002. májusi római csúcstalálkozó](#), majd a NATO-történetének legszélesebb bővítését elindító 2002. novemberi [prágai csúcstalálkozó követi](#) – az első, amelyet egy új tagállam rendezhet.

Mindez egyúttal új tendenciát is mutat: a csúcstalálkozók helyszíne immár a külső kommunikációt is szolgálja. Prága erős üzenetté válik: az „újak” egyenjogú tagságának és az oszthatatlan szövetségi biztonságnak a szimbóluma, egyúttal az újabb keleti – immár posztszovjet baltikumi országokra kiterjedő – bővítési kör elindításának színhelye. A csúcstalálkozó helyszínének kiválasztása – természetesen továbbra is önkéntes jelentkezés alapján – komoly szövetségi alkufolyamat részévé válik. Elvárás, hogy a helyszín – amelyről természetesen szintén konszenzusos döntés szükséges –, tükrözze az egyre szélesebb napirendet, az aktualitásokat, egyúttal feleljen meg az egyre szétartóbb biztonsági percepciók közötti kívánalmaknak és belső dinamikának is. A helyszín földrajzi egyensúlya – mint az fentebb látható – korábban nem volt megfontolás, s most egyszerűen az egyik legfontosabb szemponttá válik. Mennyire mehet „keletre” vagy „délre” a szövetség? Hogyan lehet kifelé demonstrálni a fókusz és prioritásokat?

A [2004. júniusi isztambuli csúcstalálkozó](#) már egyértelműen ebben a kontextusban értelmezendő: feladata a 2003-as iraki beavatkozás kapcsán keletkezett belső törésvonalak kezelése és begyógyítása, fő témája az afganisztáni szerepvállalás kiterjesztése, az Öböl-államokra kiterjedő partnerségi együttműködés. Különleges alkalom a [2005. februári](#) rendkívüli állam- és kormányfői találkozó Brüsszelben az újraválasztott G. W. Bush amerikai elnökkel. Jóllehet, ténybelileg valóban „csúcstalálkozó”, inkább „vezetői találkozóként” tartják számon (ahogy később a 2017 és 2019-es) a rendkívül szűk napirend miatt: lényegében nem másról van szó, mint az európai szövetségesek szembeállításáról a realitásokkal és az amerikai elnöki ciklussal. A következő, [2006. novemberi rigai csúcstalálkozó](#) ismét kelet felé szánt üzenet a bővítés visszafordíthatatlanságáról.

A kétezres évek elejétől figyelhető meg az állam- és kormányfők elé – láttamozásra, tudomásulvételre, jóváhagyásra, elfogadásra – kerülő belső jelentések és dokumentumok számának ugrásszerű növekedése (ezek túlnyomó része nem nyilvános). A csúcstalálkozókkal szemben támasztott tagállami és intézményi bürokratikus elvárások növekednek. A kiadott kommunikációk egyre hosszabbak, egyre több témakört ölelnek fel, egyre nehezebb megállapodni róluk. A rövid, tömör, kifelé egyértelmű szövegek helyett

gyakran csak a beavatott szakértők számára értelmezhető fordulatokat és utalásokat tartalmazó nyilatkozatok születnek, amelyek nem segítik a hatékony külső kommunikációt. A NATO napirendje valóban minden korábbinál szélesebb, a belső *policy*-iránymutatás fontos feladat. Ugyanakkor a kommunikében felsorolt témák egy része alig merül fel a napi konzultáció során és az adott csúcstalálkozón sem. Egy részük a tagállamok többségének marginális (pl. távoli térségek folyamataira reagálás), míg egyes vezető tagállamok számára presztízskérdés („ha az EU foglalkozik vele, a NATO-nak is kell!”).

A kommunikét ki kell adni a találkozó végén. A konszenzus végül mindig megszületik (bár volt precedens a főtitkár által saját nevében jegyzett szövegre is: 1985, 1989), akár a tartalom és az egyértelműség kárára. A jelenség azonban erodálja a *policy*-alkotás kohéziós szerepét. A kommuniké kezelhetetlen terjedelművé válik, olyannyira, hogy 2004-ben Isztambulban párhuzamos **deklarációt** is ki kell adni.

A **2008. áprilisi bukaresti** csúcstalálkozó ismét keletre mutat: az Ukrajna és Georgia NATO-taggá válását távlatilag kilátásba helyező döntés a későbbiekben „referenciaponttá” válik. A döntés mutatja a konszenzuskényszer által szült pillanatnyi látszatmegoldások veszélyét is. A nyugat-balkáni bővítés Albániával és Horvátországgal folytatódik, Macedónia a névkérdés rendezésével gyakorlatilag automatikus meghívást kaphat. A hatvanadik évforduló megünneplése 2009 áprilisában egyedi: a NATO katonai struktúrájába visszatérő Franciaország és Németország együtt rendezi meg a határ menti Strasbourg és Kehl testvérvárosokban – az európai egység szimbólumaként, és ismét „Nyugaton”. A csúcstalálkozón a **kommuniké** mellett ismét rövid **deklarációt** kell kiadni, jelezve a fentebb leírt probléma állandóvá válását. Lisszabon **2010 novemberében** csak az újabb Stratégiai Koncepció elfogadása miatt válik fontossá, ami jól mutatja a csúcstalálkozók eltérő jelentőségét. A **2012. májusi chicagói csúcstalálkozó** nem a szövetségi egyeztetések miatt vált elsődleges fontosságúvá, hanem az afganisztáni NATO-művelethez hozzájáruló több mint 60 ország vezetőivel folytatott „big tent” találkozó miatt. A helyszínválasztást egyértelműen a személyes preferenciák befolyásolták: tulajdonképpen az amerikai NATO-nagykövet és az Obama-adminisztrációhoz közel álló chicagói polgármester döntötték el.

Az alapvetően a 65. évforduló megünneplésére szánt **2014. szeptemberi walesi csúcstalálkozó** napirendjét Oroszország 2014-es krími agressziója gyökeresen átalakította. Wales egyúttal kiválón illusztrálja a világpolitikai események hosszú távú döntésformáló hatását a 2%-os közös védelmi költségvetési vállalás és a NATO védelmi berendezkedésének példáján keresztül. A következő, 2016. júliusi varsói csúcstalálkozó helyszínválasztása ismét egyértelmű politikai üzenet, ahogy a Walesben hozott, a védelem megerősítéséről hozott döntések állandóvá tétele is. A **varsói kommuniké** terjedelmében minden korábbit túlszárnyalt, ami jól tükrözi a döntések mögötti konszenzus-építés rendkívüli összetettségét és az ehhez szükséges egyensúlykeresést.

A 2017–2021 közötti periódus külön korszakot képvisel a csúcstalálkozók történetében. Májusban került sor az „ismerkedő” találkozóra a 2017 januárjában hivatalba lépő Trump elnökkel. A NATO-val mint „**elavult szövetséggel**” szemben már elnökelöltént is erősen kritikus Trump elnök „tengerentúlra csábításához” a NATO új brüsszeli székházának átadását kellett indokként feltálatni (az épület valós készütségét mutatja, hogy az átköltözésre közel egy évvel később került csak sor). A felsővezetői találkozó – amely hivatalosan ismét nem kapta meg a „csúcstalálkozó” jelzöt – számos előzetes tagállami félelmet igazolt (közös nyilatkozat nem is született). A csúcstalálkozókkal szembeni belső elvárások azonban új elemmel „gazdagodnak”: a cél a szövetség létének megőrzése, valamint a látványos kudarcok és a külső megszégyenülés elkerülése. A tartalmi

előkészítés a „NATO további relevanciájának és amerikai szempontú hasznosságának” igazolására irányul. A 2018. júliusi újabb brüsszeli, és immár nevében és programjában is csúcstalálkozó tétjévé ezzel összhangban nem a konzultációs és kohéziós funkció mélyítése, hanem a szövetség [puszta létének megőrzése](#) vált. Mindezek alapján nem csoda, hogy a 2019-ben esedékes 70. évfordulós ünnepi találkozóra a tagállamok inkább „kötelező” külső elvárásként, mint konzultációs alkalmaként tekintettek. A francia elnök interjúja, amit a decemberre tervezett londoni találkozót megelőzően, novemberben adott („a NATO agyhalottá válik”) a találkozó napirendjének jelentős átalakítását tette szükségessé, és elindította a 2022-es Stratégiai Koncepcióban kicsúcsosodó belső reflexiós folyamatot. Megjegyzendő, hogy a Macron-interjú az erős hangnem és sommás következtetései dacára az alapjelenséget illetően – az érdemi szövetséges konzultációk hiánya és az amerikai vezetés kiszámíthatatlansága – sajnos nem rugaszkodott el a valóságtól.

A 2021. júniusi brüsszeli csúcstalálkozó alapvetően a transzatlanti viszony újjáépítését, a „kizökkent idő” helyreállítását célozta meg döntéseivel és hangulatával. Az Ukrajna elleni orosz agresszió tükrében jogosan tehető fel a kérdés: mennyire volt valójában sikeres a NATO külső kommunikációja? Mennyire játszott szerepet az orosz kalkulációban a szövetség és a transzatlanti viszony vélt gyengesége? A 2022. februári 22-i Ukrajna elleni orosz támadás megindítását követően három nappal összehívott rendkívüli, virtuális (azaz védett videókapcsolaton keresztül tartott) vezetői találkozó célja és [kommunikációja](#) egyértelmű volt. Megjegyzendő, hogy jóllehet a technikai képességek elvileg már jóval korábban rendelkezésre álltak, mégis csupán a Covid-járvány okozta kényszer hatására és idején került sor a miniszterek első virtuális értekezleteire, amelyek a magasabb szintű virtuális egyeztetések előtt is megnyitották az utat. A késlekedés oka elsősorban a tanácskozások „spontaneitásának” elvesztésével kapcsolatos aggodalom volt. Az egy hónappal később, 2022 márciusában immár fizikai jelenléttel megrendezett újabb rendkívüli brüsszeli csúcstalálkozó [felgyorsította](#) a NATO védelmi berendezkedésével kapcsolatos döntéseket. A vezetői találkozó előkészítette a 2022. június végi madridi „rendes” csúcstalálkozót (az apropó Spanyolország tagságának 40. évfordulója) [napirendjét](#), különös tekintettel Finnország és Svédország meghívására, valamint a [Stratégiai Koncepció elfogadására](#). A sort a legutóbbi, 2023. júliusi vilniusi csúcstalálkozó zárja, amely helyszínválasztásával ismét üzent a kívülvilágnak, méghozzá a szövetség elkötelezettségét a tekintetben, hogy minden tagját megvédje (a döntéseket később részletesen ismertetjük).

A fenti áttekintés alapján levonhatjuk a következtetést: a csúcstalálkozók mind az összehívás indokát tekintve, mind valós tartalmukban, üzeneteikben és elért külső-belső céljaikban széles spektrumon mozognak. Az állam- és kormányfői találkozók valódi „sikere” gyakran csak történelmi távlatban, a meghozott döntések léptékével, súlyával és hatásával mérhető. Trendként megállapítható: az elmúlt évtizedekben a politikai konzultációs funkció mellett a csúcstalálkozók egyre hangsúlyosabb elemévé vált a külső kommunikáció mind a helyszín mind a kommuniké tartalmát tekintve.

A csúcstalálkozók napirendjét és döntéseit – amennyiben tervezett találkozóról beszélünk – külügy- és védelmi miniszteri értekezletek sora (és rengeteg belső munka) készíti elő. A rendezést önkéntes alapon vállaló tagállamnak azonban semmivel sincs több beleszólása a napirendbe, mint más szövetségeseknek. A csúcstalálkozó megrendezése mégis oly mértékű, nehezen számszerűsíthető hozadékkal, presztíznövekedéssel jár, amely a jelentős (a programtól és meghívottaktól függően sokszor tízmillió dolláros) költségek mellett is vonzóvá teszi.

A vilniusi csúcstalálkozó

Az orosz–ukrán háború miatt a katonai ügyek – így az Észak-atlanti Szerződés Szervezete is – az átlagosnál nagyobb figyelmet kapnak mostanában a nemzetközi médiában. Emiatt sokan tévesen történelmi döntéseket vártak a csúcstalálkozón. Maga a helyszínválasztás ismét erősen szimbolikus volt, hiszen a lengyelek mellett talán a litvánok a második leglelkesebb, ha tetszik legharciasabb támogatói Ukrajnának, és a lehangosabban követelik a NATO keleti határainak megerősítését. Ami természetesen rendkívül fontos feladat, de nem az egyetlen napirendi pont a szövetség jövőbeni teendőinek listáján.

A nagy bejelentésekkel kapcsolatos várakozásokat azonban csökkentette, hogy tavaly fogadták el Madridban [a NATO új stratégiai koncepcióját](#), amely már eleve tartalmazta [a legfontosabb döntéseket](#) a jövőbeni stratégiai irányokról. A mostani találkozó tárgyalta témák ezekre a korábbi döntésekre épültek, de kifejezetten markánsan három téma jelent meg.

A hagyományos északi–déli megosztottság most is kiütközött a tárgyalások során, hiszen a saját kihívásait sokszor elhanyagoltnak vélő Törökország markánsan fellépett a terrroellenes küzdelem fontossága ügyében, valamint kifogásolta, hogy a csatlakozni vágyó svédek támogatják a PKK-t, a törököket fegyverexport-korlátozási szabályokkal sújtották, és még a koránégetési botrány után sem léptek fel erélyesen az iszlám vallásúakat sértő tüntetőkkel szemben. Természetesen az északi államok igyekeztek nyomást helyezni Isztambulra, hogy ratifikálja a svéd csatlakozást, mert geopolitikai érdek az északi szárny mielőbbi biztosítása. A törökök végül megígérték, hogy [mielőbb ratifikálja](#) a csatlakozási dokumentumot, több más engedmény mellett cserébe még a svédek támogatását is kérték a saját uniós csatlakozásukhoz.

A svéd csatlakozás technikai akadályainál sokkal fajsúlyosabb gondot jelentett az Ukrajnával való viszonyrendszer tisztázása. Érthető módon a Zelenszkij-kormány határozott ígéretet és egy céldátumot, vagy legalább egy világos kritériumrendszert követelt a NATO-vezetőktől országa csatlakozási tárgyalásaival kapcsolatban. Ezzel szemben a NATO-tagállamok vezetői nem akartak elmozdulni a 2008-as bukaresti csúcson meghatározott álláspontról, miszerint a szövetség kapui nyitva állnak minden csatlakozni vágyó ország előtt, de Ukrajna majd csak akkor csatlakozhat, ha erről előzetes politikai megállapodás születik, és az ország teljesíti a csatlakozási feltételeket.

A feltételekről addig értelmetlen is részleteiben beszélgetni, amíg a legfontosabb szereplők, így Joe Biden amerikai elnök is világosan jelezte a világnak, jelenleg [nincs meg a politikai akarat](#) a keleti bővítéssel kapcsolatban, ennél sokkal fontosabbak a nyugati fegyverszállítások, és egy jövőbeni biztonsági garanciarendszer kiépítése. Ukrajna csalódottságának adott hangot, de valójában sosem volt reális, amit vártak, és számukra elsősorban tényleg a nyugati katonai támogatás a fontos.

A harmadik jelentős döntést a gyors reagálású erők létszámnövekedésével kapcsolatban hozták meg az Észak-atlanti Tanácsban. Létrejön majd egy új Szövetségi Reagáló Erő, amely a tervek szerint 300 ezer főt számlál majd, bár felállításának folyamatával és a részletekkel kapcsolatban Rob Bauer tengernagy, a Katonai Bizottság elnöke meglehetősen [óvatosan nyilatkozott](#), azt mondta, hogy egy hosszú és lassú folyamat előtt állunk.

Katonai szempontból jelentős előrelépés volt, hogy a hidegháború óta először elfogadtak [regionális védelmi terveket](#), ezek természetesen titkosak, de látható következménye lesz a hadgyakorlatok számának növelése, valamint a zászlóaljszintű harccsoportok dandárharc csoport méretre növelése.

MKI ELEMZÉS

A Magyar Külügyi Intézet időszaki kiadványa

Kiadó:

© A Magyar Külügyi Intézet, 2023.

Szerző:

MAROSFI GÁBOR – STEPPER PÉTER

Lektorálta:

BARANYI TAMÁS PÉTER

Nyelvi lektor: T-Kontakt Kft. | Tördelés: Lévárt Tamás

Jelen elemzés és annak következtetései kizárólag a szerzők magánvéleményét tükrözik és nem tekinthetők a Magyar Külügyi Intézet, a Külgazdasági és Külügyminisztérium, illetve Magyarország Kormánya álláspontjának.

ISSN 2063-9244

<https://doi.org/10.47683/KKIElemzesek.KE-2023.45>

Korábbi kiadványainkat megtekintheti az [Intézet](#) weboldalán.