MKI-elemzések E-2013/5

HETTYEY ANDRÁS

A szükséges minimum? Németország szerepvállalása Maliban

Magyar Külügyi Intézet
Hungarian Institute of International Affairs

MKI-ELEMZÉSEK
A Magyar Külügyi Intézet időszaki kiadványa

Kiadó:
Magyar Külügyi Intézet

Felelős szerkesztő és tördelő:
Tevelyné Kulcsár Andrea

A kiadó elérhetősége:
H-1016 Budapest, Bérc utca 13-15.
Tel.: +36 1 279-5700
Fax: +36 1 279-5701
E-mail: titkarsag@hiia.hu
www.kulugyiintezet.hu
www.hiia.hu

© Hettyey András, 2013
© Magyar Külügyi Intézet, 2013
ISSN 2063-9244

Angela Merkel visszafogott és fegyelmezett politikusnak számít, de amikor januárban a német titkosszolgálat vezetője a mali válságról és az iszlamisták előretöréséről referált neki, a Spiegel *értesülése szerint a kancellár a következő megjegyzést tette: „Még egy ilyen rohadt térséget!" Jelen írás Németországnak az északnyugat-afrikai országban való szerepvállalását járja körbe, és megpróbálja megvilágítani a német érdekeket és dilemmákat.*

A mali konfliktus és az *Opération Serval*

A Mali északi részén 2012 elején kirobbant lázadás már a sokadik alkalom volt az ott élő, őshonos tuaregek körében, akik úgy érzik, a bamakói kormány marginalizálja őket. A felkelésnek az adott különösen fenyegető jelleget, hogy – azt kihasználva és arra rátelepedve – a térségben működő különféle iszlamista csoportok is bekapcsolódtak a fegyveres küzdelembe. A lázadók hamarosan Mali teljes északi részét elfoglalták, amit a mali hadsereg és a politikai elit tétlenül nézett. A fegyveres erők egy része ezért 2012 márciusában puccsot hajtott végre a törvényesen megválasztott elnök ellen. A puccsisták néhány héttel később névleg átadták ugyan a hatalmat egy átmeneti civil kormánynak, de számos jel arra mutat, hogy továbbra is ők irányítják az eseményeket a háttérből. Viszont abban teljesen hatástalannak bizonyultak, hogy feltartóztassák az iszlamisták északi térnyerését. Mi több, 2013 elejére a lázadók offenzívát indítottak az ország középső része ellen, ami azzal fenyegetett, hogy hamarosan Bamakót is elfoglalják, és uralmuk alá kerül az ország. Január közepén ezért Franciaország elszánta magát, hogy közbelépjen Maliban. „A francia alakulatok mali intervenciójának, az *Opération Serval*nak a megindítása a politikusok és szakértők egyöntetű vélekedése szerint létfontosságú lépés volt annak érdekében, hogy megakadályozzák a nyugat-afrikai ország szétesését és a radikális iszlamista csoportok további rohamos erősödését." A francia erők hamarosan komoly sikereket értek el az iszlamisták ellen, és minimális saját veszteséggel néhány hét alatt elfoglalták a legfontosabb északi városokat, elsősorban Gaót és Timbuktut. Jelen sorok írásának időpontjában a francia erők célzott légicsapásokkal és szárazföldi műveletekkel igyekeznek megsemmisíteni a sivatagba szorult lázadó erők maradékait, elsősorban a hegyes Tessalit és Adrad des Ifoghas régióban.

Bár kétségtelenül Franciaországra hárult a harcok neheze, de az *Opération Serval* során két oldalról is segítséget kapott. Egyrészt számos európai állam vállalta, hogy a franciáknak logisztikai segítséget nyújt a hadművelet végrehajtásához. Másrészt a nyugat-afrikai regionális szervezet, az ECOWAS *(Economic Community of West African States)* az ENSZ BT 2085-ös számú felhatalmazása alapján létrehozta az AFISMA *(African-Led International Support Mission to Mali)* missziót, amelynek fő feladata a mali kormány megsegítése az ország területi egységének helyreállításában. A jelenleg 7500 fős AFISMA feladata végső soron a francia erők tehermentesítése: a remények szerint képes lesz arra, hogy felváltsa őket Észak-Maliban, lehetővé téve ezzel Párizs számára csapatai kivonását.

A mali belpolitikai helyzet a tervek szerint júliusban rendeződni fog, amikor választásokat tartanak az országban, s azt követően – optimális esetben – egy szabályosan megválasztott, legitim elnök és kormánya váltja fel a mostani, alkotmányellenes politikai vezetést.

Az Európai Unió a mali kormány kérésére, az ENSZ BT felhatalmazása után elindította az EUTM Mali nevű katonai kiképzőmisszióját, amely a mali fegyveres erők kiképzésében és átszervezésében hivatott segíteni. „Az EUTM Mali misszió tanácsadással és a katonák kiképzésével fogja segíteni a mali fegyveres erőket. Olyan területeken állítja Mali rendelkezésére szakértelmét, mint a vezetés és irányítás, a logisztika és az emberi erőforrások, a nemzetközi humanitárius jog, valamint a polgárok és az emberi jogok védelme. A misszió hadműveletben nem vesz rész" – olvasható az Európai Unió Tanácsának honlapján. A misszió célja, hogy a kiképzés végére a jelenleg katasztrofális állapotban lévő mali hadsereg a saját erejéből át tudja venni az ország védelmét. Az EUTM az *Opération Serval* indítása után néhány héttel, 2013 februárjában kezdte meg működését, 500 fős személyi állománnyal. Az eredeti elgondolás szerint fordított lett volna a sorrend: először az EU kiképezte volna a mali hadsereget, amely ezután képes lett volna saját maga elűzni az iszlamistákat. Az EUTM munkáját viszont így minden bizonnyal nagyban megnehezíti majd az, hogy a kiképzendő hadsereg a kiképzéssel egyidejűleg harcolni is fog.

Németország szerepvállalása Maliban: AFISMA és EUTM

Németország – a francia kérésnek eleget téve – már néhány nappal az *Opération Serval* megindítása után két Transall típusú szállító repülőgépet bocsátott az AFISMA rendelkezésére, amellyel nyugat-afrikai katonákat szállítottak Maliba. Emellett 2012 második felében azt is világossá tette, hogy az EUTM Mali misszióban szintén hajlandó részt venni. A német részvétel 2013. február végéig a Bundestag felhatalmazása nélkül folyt, mivel eleinte Berlinben úgy értékelték, hogy arra nincs szükség. (A 2005-ben elfogadott *„Parlamentsbeteiligungsgesetz"* úgy rendelkezik, hogy külföldi szerepvállalások esetén akkor kell a parlament alsóházának beleegyezése, ha a német katonák várhatóan harci műveletekben fognak részt venni.) Ez a vélemény azonban a következő hetekben megváltozott, főleg mivel Párizsból megérkezett a légi tankolásra vonatkozó kérés.

Az AFISMA támogatásáról és az EUTM Maliban való részvételről a Bundestag végül 2013. február 28-án döntött. A szavazás és az azt megelőző vita egyértelművé tette, hogy négypárti konszenzus van a kérdésben: a CDU/CSU, az FDP, az SPD és a Zöldek képviselői is igennel szavaztak, csupán a *Die Linke* frakciója szavazott nemmel, mivel szerintük „a terrorizmus ellen nem lehet háborúkkal harcolni".

A döntést előkészítő külügyi bizottság *(Auswärtiger Ausschuss)* értékelése szerint a mali helyzet két okból is érinti Németország közvetlen biztonsági helyzetét. Az egyik az iszlamista veszély: amennyiben nem lép fel ellenük a nemzetközi közösség, Észak-Mali

a terroristák bázisává és biztos kikötőjévé válhat. A másik ok az, hogy az ottani helyzet destabilizálhatja egész Nyugat-Afrikát azzal, ha Mali a kábítószer-, fegyver- és embercsempészet regionális központjává válik – az erre utaló jelek pedig már jelentkeztek. A kormány a beterjesztett javaslatában a katasztrofális, csak egy nemzetközi összefogással orvosolható humanitárius helyzetre (háromszázötvenezer menekült) is felhívta a figyelmet. A német politikusok e tényezők mellett a Száhel térség viszonylagos földrajzi közelségét is gyakran kiemelik, amikor a hazai sajtóban a mali bevetés szükségességéről nyilatkoznak.

A konkrét német szerepvállalás az AFISMA esetében azt jelenti, hogy Berlin maximálisan 150 katonát – elsősorban pilótákat, technikusokat, logisztikusokat – küld Maliba és Szenegálba (ez utóbbiban található a légi szállítási központ), hogy az AFISMA és a francia erők számára légi szállítási feladatokat hajtson végre. Mint említettem, már január folyamán két (majd később még egy) Transall C-160D taktikai légi szállító repülőgépet bocsátott rendelkezésre: ezek április elejéig 1000 órát töltöttek a levegőben, miközben 900 főt és 600 tonnát szállítottak az ECOWAS-országokból Maliba. Berlin emellett a francia gépek légi tankolását is vállalta. A Luftwaffe „repülő benzinkútja", az Airbus A 310 MRTT április elejéig mintegy 550 tonna üzemanyagot adott át a francia légierő gépeinek.

Az EUTM Mali misszió német szerepvállalása a Bundestag döntése értelmében a következőképpen néz ki: a Bundeswehr maximálisan 180 fővel lesz jelen Maliban, akik egyrészt a helyi hadsereg felderítőit és egészségügyi katonáit képezik ki, másrészt az EUTM misszió egészségügyi ellátását végzik. Fontos kitétel, hogy a német katonák nem vesznek részt harcokban, és védekező jelleggel is csak akkor használhatnak „erőszakot, ha az EUTM Mali egységeit, létesítményeit vagy civil személyeket a közvetlen közelükben életveszélyes… támadások érik". További megkötés, hogy a német szerepvállalás csak Mali déli részére vonatkozik. A Bundestag egy évre adott felhatalmazást mind az EUTM, mind az AFISMA misszióban való részvételre. Az előbbi költségei 13,5 millió, az utóbbié 42 millió eurót tesznek ki.

Viták a beavatkozás kapcsán

Amikor január közepén a mali iszlamisták fenyegető előretörése miatt Párizs rászánta magát a beavatkozásra, komoly dilemma elé állította a német diplomáciát. Bár Franciaország beavatkozása nemzetközi jogi szempontból támadhatatlan volt, Németország mégis óvatosan reagált az akcióra. Guido Westerwelle (FDP) külügyminiszter első nyilatkozatában gyorsan le is szögezte, hogy milyen típusú segítséget *nem* fog Berlin megadni Párizsnak: „Tárgyalásokat kezdünk Franciaországgal, hogy – harcoló alakulatok küldése nélkül – milyen módon tudjuk a beavatkozásukat támogatni." A német külügyminiszter a humanitárius és a logisztikai támogatást említette, s az utóbbi aztán – mint említettük – gyorsan meg is valósult. Westerwelle álláspontja ugyanakkor a felszínre hozta a német kormánykoalíción belüli feszültségeket. A CDU részéről szinte azonnal kritizálták a külügyminiszter túlzott óvatosságát: Andreas Schockenhoff,

a CDU/CSU frakcióvezető-helyettese kijelentette, hogy Németországnak nem kellene kizárnia semmilyen opciót. Annál is kevésbé, tehetjük hozzá, mivel Németország az ENSZ BT nem állandó tagjaként 2012 folyamán maga is támogatta azt a határozatot, amely alapján Franciaország 2013 elején megindította az *Opération Serval*t.

Az óvatosság és a német szerepvállalás „szükséges minimumon" tartása ennek ellenére a következő napokban is meghatározta a német kormány kommunikációját, amit erősített, hogy François Hollande francia elnök január 15-én kijelentette, hogy „többre nem is számítottunk", és teljesen elégedettek a német segítséggel. Január 19-én Norbert Lammert (CDU), a Bundestag elnöke ezért kijelentette, hogy nem tartja elégségesnek a két repülőgép küldését. „Nem tudom elképzelni, hogy bárki ezt német hozzájárulásnak tartaná" – tette hozzá Lammert, szokatlanul éles szavakkal. Thomas de Maiziere (CDU) védelmi miniszter azzal vágott vissza párttársának, hogy „Németországnak nemzetközi szerepvállalásokkal kapcsolatban nincs szüksége tanácsokra". Hozzátette: Németország – Franciaországgal ellentétben – Afganisztánban és a Balkánon is csapatokkal van jelen van, így ott vállal felelősséget. Lammert ugyanakkor támogatást kapott Ruprecht Polenztől (CDU), a Bundestag külügyi bizottságának elnökétől. Polenz szerint a mali bevetés kapcsán német részről „nagyobb rugalmasságra van szükség". Az SPD nevében a kancellárjelölt Peer Steinbrück ugyanakkor kijelentette, hogy pártja ellenezne egy határozottabb német beavatkozást.

A CDU részéről megnyilvánult kritika nem maradt eredmények nélkül. Noha harcoló alakulatok küldéséről a következő hetekben sem volt szó, Németország az újabb Transall gép küldését és a légi tankolás biztosítását is ekkor döntötték el. Az EUTM Mali kapcsán is alaposan módosultak az álláspontok. De Maiziere védelmi miniszter február elején még azt mondta, hogy 40 fővel vesznek részt a misszióban, ám, mint láttuk, a Bundestag végül 180 főben maximalizálta a német személyi hozzájárulást.

Hogy a hazai és a nemzetközi kritikusai vitorlájából kifogja a szelet, Westerwelle azt hangsúlyozta, Németország „átfogó" segítséget nyújt Malinak, s bár nem vesznek részt a harcokban, más módokon és csatornákon keresztül nagylelkű támogatást nyújtanak a nyugat-afrikai országnak. Ennek jegyében Berlin 15 millió euróval finanszírozza az AFISMA missziót – azon az összegen felül, amely az Európai Unió által a missziónak ítélt 50 millió eurós támogatásból egyébként is rá esik. A külügyminiszter kiemelte, hogy Németország 2011 óta összesen 13,65 millió euró értékben nyújtott humanitárius segélyt Malinak. Január közepén ezt további egymillió eurós segéllyel fejelték meg. Ehhez jön a német szerepvállalás költsége, ami az első évre 55,5 millió euró. Németország mindemellett a bamakói kormány és az északi törzsek közötti párbeszédet, vagyis a konfliktus politikai megoldását is támogatja, nem konkretizált összegű értékben. „Ha mindent összeszámolunk, azt is, amit az EU keretei között adunk, 100-120 millió dollárnál tartunk" – jelentette ki a külügyminiszter, aki „példásnak" nevezte Németország hozzájárulását. Ezt a nyilatkozatot ugyanakkor német segélyszervezetek kritizálták: szerintük Westerwelle az ő saját, nem állami fejlesztési segélyeiket is beleszámolta a végső összegbe. A vitát végül a sikeres és gyors francia előrenyomulás oldotta meg: nyilvánvalóvá vált, hogy harcokban részt vevő német alakulatokra nincs szükség. Ugyanakkor az elemzők – köztük a Stiftung Wissenschaft und Politiknak a szerző által márciusban megkérdezett szakértői – többsége azzal számol, hogy az EUTM és az AFISMA munkája (és így a német szerepvállalás is) a mali hadsereg jelenlegi katasztrofális állapota miatt sokáig el fog húzódni.

A német dilemma

Mint ismert, a német külpolitikában történelmi okok miatt mélyen gyökerezik az a gondolat, amit Westerwelle külügyminiszter a „katonai óvatosság kultúrájának" nevez – s ami Líbiával kapcsolatban felülírta a szövetségesi szolidaritást is. A mali iszlamisták előrenyomulása és a francia hadművelet 2013. januári megindítása újra felvetette azt a kényelmetlen kérdést, hogy mi ennek az „óvatos" Németországnak a szerepe és felelőssége a konfliktusok megoldásában. Ahogy azt a kormánykoalíción belüli vita is érzékelteti, Németország számára a mali helyzet kezelése ezért komoly kihívást jelent, különösen azok után, hogy 2011 márciusában Berlin az ENSZ BT-ben tartózkodott a líbiai beavatkozás kérdésében, ami nagy meglepetést és értetlenséget váltott ki a partnerei körében. Kiss J. László szerint annak idején nem kevesebb történt, mint hogy „a Szövetségi Köztársaság kilépett a második világháború utáni szövetségi politikájának meghatározó koordinátáiból, amelyben addig a Párizs által megtestesített európaizmus vagy az atlantizmus, avagy optimális esetben – ezek összeegyeztetésével – mindkettő választása mellett kötelezte el magát". A líbiai tartózkodás miatt talán nem túlzás kijelenteni, hogy Németország Mali kapcsán különleges megfigyelés alatt is állt.

A dilemma Berlin számára tehát az volt január közepén, hogy meg kellett felelnie a partnerek és a szövetségesek (elsősorban Franciaország) kéréseinek és elvárásainak, ugyanakkor pedig el kellett kerülnie egy potenciálisan hosszú, veszteséges, költséges és egy felmérés szerint a német közvélemény által egyébként sem támogatott háborúba való belebonyolódást. Ehhez járult a német társadalomnak az afganisztáni katonai jelenléttel szembeni hagyományos fenntartása és az elhúzódó euróválság miatti elégedetlenség – mindez szintén óvatosságra intette a német döntéshozókat.

Erre a dilemmára látszólag határozott és átfogó választ adott a német politika. Egyrészt Németország a Transall gépekkel „egy picit részt vesz a háborúban", ahogy a *Spiegel* fogalmazott – igaz, csak a még elfogadható legkisebb mértékben. Emellett a németek jelentik az EUTM Mali második legnagyobb kontingensét – mégpedig úgy, hogy Németország 2012-ben még abban bízott, hogy összesen csupán néhány kiképzőt kell majd küldenie. Ehhez képest a következő hónapokban akár 330 német katona is ott lehet Maliban (és Szenegálban), s ezzel Afganisztán és Koszovó után a nyugat-afrikai bevetés lesz a harmadik legnagyobb külföldi misszió Németország számára.

Ám ezt a jelentős szerepvállalást komoly ellenérzés és vita előzte meg, amit Merkel kancellár bevezetőben említett kijelentése is jól mutat. Berlin – szíve szerint – továbbra is ragaszkodna ahhoz a krízisdiplomáciához, amelyet a maximális katonai óvatosság és a csekkfüzet gyakori használatának kombinációja jellemez. Azok után, hogy az utóbbi tizenöt évben Németország Boszniában, Koszovóban és Afganisztánban végre felelős hatalomként lépett fel, a jelenlegi kormány szíriai passzivitása, líbiai tartózkodása és a mali minimális részvétel ahhoz vezethet, hogy Berlin visszatér a régi, bizonytalan külpolitikájához – véli a *Spiegel*. Éppen ellenkezőleg – érvelnek a kormány támogatói, akik arra mutatnak rá, hogy jelenleg is 6527 német katona teljesít szolgálatot, 14 külföldi

misszióban. Ez a vita várhatóan még folytatódni fog, főleg ha további krízishelyzetek alakulnak ki Európa perifériáján. Malival kapcsolatosan azonban mégis megmarad egy komoly ellentmondás, amelyre Berlin nem adott választ: ha a német kormány szerint a mali veszély tényleg olyan komoly, mint állítja, miért zárta ki azonnal a katonai részvétel lehetőségét? Félő, hogy igaza lesz Cornelius Vogtnak, aki az *Internationale Politik* hasábjain Németország Mali-politikája kapcsán arra a következtetésre jut, hogy Berlin óvatoskodó biztonságpolitikai hozzáállása a szövetségesei számára egyre inkább vonakodásnak és gátlónak tűnik.