

NATO PARTNERSÉG 2014

A szövetségi partnerségi
programok múltja, jelene és jövője

Tanulmányok

Szerzők: Benes Károly, Fucsku Sándor, Gelsei András, Kiss Petra,
Mártonffy Balázs, Molnár Anna, Siposné Kecskeméthy Klára, Zsolt Melinda



ÁROP – 2.2.21 Tudásalapú közszolgálati előmenetel



MAGYAR
PROGRAM

NATO PARTNERSÉG 2014

A szövetségi partnerségi programok múltja, jelene és jövője

Tanulmányok

NATO PARTNERSÉG 2014



Nemzeti Köszolgálati Egyetem
Budapest, 2014

A tanulmánykötet a Nemzeti Közszoigálati Egyetem,
Nemzetközi Intézet, Nemzetközi Kapcsolatok és Biztonsági Tanulmányok Tanszékének
gondozásában jelent meg.

Szerzők:

© Benes Károly, Fucsku Sándor, Gelsei András, Kiss Petra, Mártonffy Balázs, Molnár Anna,
Siposné Kecskeméthy Klára, Zsolt Melinda, 2014

Szerkesztők:

© Kiss Petra, Zsolt Melinda, 2014

Kiadja:

© Nemzeti Közszoigálati Egyetem, Nemzetközi Intézet,
Nemzetközi Kapcsolatok és Biztonsági Tanulmányok Tanszék, 2014

Minden jog fenntartva. Bármilyen másoláshoz, sokszorosításhoz, illetve más adatfeldolgozó
rendszerben való tároláshoz és rögzítéshez a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.

Olvasószerkesztés, tördelés:

Nemzeti Közszoigálati és Tankönyv Kiadó Zrt.

ISBN 978-615-5305-81-8

Tartalom

Előszó	6
Szenes Zoltán	
A NATO partnerség jelene és jövője	10
Fucsku Sándó	
Partnerség a békéért – 20 év tapasztalatai	21
Siposné Kecskeméthy Klára	
A NATO és Oroszország különös kapcsolata -	53
Kiss Petra	
Ukrajna esete a NATO-val.....	78
Gelsei András	
A NATO és Grúzia kapcsolatai	98
Benes Károly	
A NATO és a Mediterrán Dialógus – 20 év tapasztalatai	118
Molnár Anna	
A 10 éves Isztambuli Együttműködési Kezdeményezés	136
Zsolt Melinda	
A NATO és a globális partnerség.....	153
Mártonffy Balázs	
A kötet szerzői	174

ELŐSZÓ

2014-ben a NATO és Magyarország szimbolikus, egymáshoz kapcsolódó évfordulókról emlékezett meg. 65 éve jött létre az Észak-atlanti Szövetség, melynek Magyarország 15 éve tagja. 20 éve indította útjára a békepartnerséget és a mediterrán dialógust, 10 éve pedig az isztambuli kezdeményezést. 1994-ben csatlakozott Magyarország a PfP programhoz, amely viszonylag rövid idő alatt vezetett el hazánk 1999. évi tagságához. Nemcsak az évfordulók kínálják azonban a partnerségi téma kutatását, hanem a NATO folytatódó átalakulása is. A szövetség a 2014. szeptemberi csúcstalálkozóra készül, amikor is – összhangban a 2010. évi új stratégiával – tovább kell formálni a NATO jövőjét az afganisztáni misszió és – remélhetőleg – az ukrán válság befejezése után. *A NATO „műveleti” szövetségből „készenléti” szervezetté alakul át.* Az új feladatokban – mint ahogyan a múltban is – meg kell találni *az együttműködés és partnerség szerepét, megújuló funkcióit.* Ezért vállalta fel a NATO partnerség kutatását az NKE Nemzetközi Intézet, Nemzetközi Kapcsolatok és Biztonsági Tanulmányok Tanszéken működő NATO Kutatócsoport. A tudományos munka az ÁROP-2.2.21-2013-0001 számú „Tudásalapú közszolgálati előmenetel” c. EU finanszírozású projekt keretében valósult meg.

A NATO partnerség története egyidős a 65 éves szövetség történetével, fejlődése visszatükrözi az euroatlanti közösség átalakulási folyamatát. Az első 40 évben (1949–1989) elsősorban a bővítés kérdései voltak napirenden, amelyek a kollektív védelem feladatait és az elrettentést szolgálták elsődlegesen. A második időszakban (1989–1994) a NATO gyorsan alkalmazkodott hidegháború utáni időszakhoz és új partnerségi együttműködési stratégiát hirdetett meg. A harmadik szakasz (1994–2014) partnerségi története (amely igazából a tanulmánykötet tárgya) a „műveleti NATO” fejlődését követi. Ma a NATO *69 országból álló biztonsági közösség*, amelyet 28 NATO-tagország, 22 békepartnerségi nemzet, 7 észak-afrikai ország, 4 Öböl menti arab ország és 8 globális partner alkot.

A partnerségi formákat, kereteket és eszközrendszert a NATO mindig úgy szervezte, hogy minél hatékonyabban be tudjon illeszkedni a nemzetközi együttműködés rendszerébe, meg tudjon felelni a hidegháború utáni békefenntartás és válságkezelés követelményrendszerének. *A partnerség logikáját ma a modern, 21. századi világ diktálja: mivel a kihívások, kockázatok és fenyegetések globálisak, csak globálisan lehet a siker reményében felvenni velük a harcot.* A jelenlegi 41 partnerország csaknem a világ egyharmadát képviseli, három kontinensen helyezkedik el.

A partnerségi országok az elmúlt két évtizedben fontos szerepet játszottak a hagyományos biztonsági fenyegetések kezelésében, mert növelték a NATO-műveletek legitimációját. A műveleteknél ugyanis elengedhetetlen a világos nemzetközi felhatalmazás, hogy a szövetség világos stratégia szerint járjon el, legyen a térségben regionális támogatottsága. A partnerség ugyanakkor jelentősen hozzájárul a biztonsági terhek „szétosztásához” is, amelynek nemcsak értékalapú jelentősége van (szolidaritás kifejezése), hanem fontos szempont is lett a gazdasági-pénzügyi válsággal terhelt világban. A NATO-t teljesen megváltoztató afganisztáni ISAF-műveletben például csúcsidőszakban 51 ország vett részt, több mint amennyi tagországgal a szövetség rendelkezik, számos partner hozzájárulása pedig nagyobb volt, mint a

rendes tagoké. A NATO partnerség fogalomrendszeréhez nemcsak az egyes országok, hanem *a nemzetközi szervezetek is hozzátartoznak*, különösen az ENSZ, az EU, az EBESZ és az Afrikai Unió. Bízunk benne, hogy a legközelebbi konferencián napirendre tudjuk tűzni a NATO partnerség nemzetközi szervezeti dimenzióját is.

A tanulmánykötet a 2014. április 2-án megtartott *NATO Partnerség 2014. A partnerségi programok múltja, jelene és jövője* c. konferencia – az ukrán válság miatt átdolgozott – előadásait tartalmazza szerkesztett formában.

A kötet felépítése a konferencia logikáját követi, mely szerint a bevezető tanulmány átfogóan vizsgálja a NATO partnerségi rendszerét, majd időrendi keretben, részletesen értékeli az egyes partnerségi kereteket, intézményi megoldásokat, kétoldalú együttműködési formákat. Az általánostól az egyes felé haladó módszertani felépítés egyben lehetővé teszi az egyes partnerségi keretek konkrét tartalommal való megtöltését, a nemzetközi, regionális összefüggések bemutatását, a szövetségi és partnerországi célok, érdekek és összefüggések tárgyalását. A tanulmányokban elhelyezett térképek segítik a geopolitikai helyzet megértését, az egyes térségek biztonságpolitikai értékelését.

A bevezető tanulmányt *Fucskó Sándor*, a NATO partnerségi együttműködésért felelős stratégiai parancsnokságok (ACO/ACT) volt törzsfőnök-helyettese írta, aki nemcsak a partnerség teljes rendszerét mutatja be, hanem a partnerségi célok, koncepciók, tervek megvalósításának világába is betekintést enged. *Siposné Kecskeméthy Klára* a legismertebb és legsikeresebb (12 partnerország nyerte el a NATO tagságot az elmúlt 15 év alatt) békepartnerségi program (PFP) történetét, intézményrendszerét, a partnerországok belső csoportjait, valamint a működés eszközrendszerét mutatja be. A következő három tanulmány a PFP egy-egy speciális „elágazását” tárgyalja, amikor is az orosz, ukrán és grúz NATO-kapcsolatokat vizsgálja. E témaköröknek különös fontosságot és érdekességet kölcsönöz a partnerségi kutatásokkal együtt zajló ukrán válság, a kiszámíthatatlan orosz külpolitika, az orosz erőterben élő ukrán és grúz nemzeti politika célzott értékelése. *Kiss Petra* NATO–Oroszország tanulmányában történeti elemzéssel bizonyítja, hogy a szövetség és Moszkva kapcsolatrendszere mindig hullámozott, az „apály és dagály” erőssége az érdekkülönbségektől, a bizalom és átláthatóság fokától, az orosz politika „nyugatbarát” jellegétől függött. *Gelsei András* betekintést ad az ukrán többvektorú kül- és biztonságpolitika kialakulásába, a nyugat- és oroszbarát politikai erők harcába, az ukrán politikai elit kompromisszumkötési alkalmatlanságába. A tanulmány nagy figyelmet szentel az ukrán válságnak, március végéig követi figyelemmel az eseményeket, von le következtetéseket a válság lehetséges végső kimenetét illetően. *Benes Károly* a grúz NATO-kapcsolatokat tekinti át, és bizonyítja, hogy a 2008. évi ötnapos háború a teljes bizonytalanságba sodorta Grúzia NATO-tagsági ambícióit. *Molnár Anna* a PFP programmal egyidős mediterrán dialógust (MD) elemzi szélesebb nemzetközi és regionális rendszerben. Rávilágít arra, hogy a NATO MD is csak akkor lehet sikeres, ha összehangolják az EU, és más, mediterrán térséget érintő nemzetközi partnerségi kezdeményezésekkel. *Zsolt Melinda* a Perzsa-öböl mentén fekvő arab országokat tömörítő isztambuli partnerségi kezdeményezést (ICI) vizsgálja, és hangsúlyozza a partnerországok érdekeinek jobban megfelelő programok létrehozásának, illetve a partnerek kezdeményezőképességének fontosságát. Végül *Mártonffy Balázs* kutatásait a 2006-tól létező globális partnerségi kapcsolatok feltárásának szenteli, rá-

világít arra, hogy a globális partnerek a világban kezdeményezés egyértelműen amerikai érdekeket szolgál, különösen az ázsiai csendes-óceáni térségben.

A kötet szerzői szakértők, egyetemi oktatók, doktoranduszok, akik arra vállalkoztak, hogy a rendelkezésre álló terjedelmi kereteken belül átfogó, informatív és a problémákat is bemutató írásokat készítsenek. A tanulmánygyűjtemény kimondott célja, hogy az évfordulóhoz kapcsolódva komplexen mutassa be a partnerségek történetét, nemzetközi, regionális és nemzeti összefüggéseit, továbbá hiánypótlásul szolgáljon a témakör magyar nyelvű szakirodalmához. Bízunk benne, hogy a tanulmánygyűjtemény szakértőknek, egyetemi hallgatóknak és a közvélemény-formálóknak egyaránt hasznos lesz. Reméljük, hogy tudományos vállalkozásunk segít azon sztereotípiák lebontásában is, miszerint a partnerség a *NATO legjobban ismert és legkevésbé értékelt területe*. Meggyőzi az olvasót arról, hogy a partnerség fejlesztése nélkül a NATO nem lett volna képes alkalmazkodni a megváltozott világhoz az elmúlt 65 évben.

Budapest, 2014. június 29.

Szenes Zoltán

A NATO PARTNERSÉG JELENE ÉS JÖVŐJE

Fucsku Sándor

Absztrakt

A NATO partnerségi politikájával, a meglévő programok ismertetésével a szakirodalom sokat foglalkozik, de a megvalósítás „technológiája”, szervezési kérdései általában rejtve marad az olvasók számára. Ezért jelen cikk célja bepillantást nyújtani a partnerségi programok megvalósításához vezető út részleteibe és a rendelkezésre álló eszközök felhasználásának módjaiba. A szerző kitér arra, hogy miért fontos a partnerség a NATO számára, milyen szervezeti keretekben valósul meg a partnerségi politika, milyen célok és mechanizmusok befolyásolják a végrehajtás menetét, milyen eredmények és kihívások jellemezték az utóbbi éveket.

Kulcsszavak: NATO, NATO Katonai Bizottsága, partnerségi formák, Katonai Partnerségi Igazgatóság

Abstract

The relevant literature deals a lot with NATO's partnership policy, also with the description of the existing programs, but the “technology” of the realization and the organizational issues usually remain hidden to the reader. Therefore, this article aims to offer insight to the details of the way leading to the realization of the partnership programs, and the use of the available tools. The author mentions the importance of NATO's partnerships, the organizational framework of the partnership policy, the objectives and mechanisms which influence the course of implementation, and the achievements and challenges of recent years.

Keywords: NATO, NATO Military Committee, partnerships, Directorate of Military Partnership

Bevezetés

65 évvel ezelőtt, a Washingtoni Szerződés aláírásával megalakult a NATO, ami az azonos értékek mentén szerveződő országok erős védelmi szövetségét jelentette. Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete a kétpólusú világrendszer felbomlása után teljesen átalakult, mivel a hidegháború végével a politikai és katonai helyzet drámaian megváltozott.

Az 1990-ben tartott londoni konferencián a szövetség vezetői felismerték,¹ hogy az új Európában minden ország biztonsága elválaszthatatlanul kötődik a szomszédjai biztonságához, ezért *baráti kezet nyújtottak* a kelet-nyugati választóvonalon keresztül, új együttműködést javasoltak Kelet-Közép-Európa minden országának. A cél nem feltétlenül az volt, hogy ezen országok később NATO-tagga váljanak, hanem, hogy egységes álláspontot alakítsanak ki a közös biztonság érdekében.

Az elmúlt két és fél évtizedben a világ nem vált békésebb helyé: New York 2001, Isztambul 2003, London 2005, Moszkva 2011 és még sorolhatnánk tovább a tragikus eseményeket. Az események és történések mind azt mutatják, hogy bár nem fenyeget „világégés”, mint a múltban, de a globális béke és biztonság fenntartása további erőfeszítéseket kíván a nemzetközi közösségtől. Az ezredforduló után a NATO és partnerei fókuszában a terrorizmus elleni harc, a tömegpusztító fegyverek elterjedésének megakadályozása, a kibertér védelme és egyéb transznacionális fenyegetések kezelése állnak. A kihívások, kockázatok és fenyegetések kezelése megköveteli, hogy a NATO a hagyományos és deklarált határain túlra is tekintsen, a közös biztonság érdekében új szövetségi és partnerségi formákat alakítson ki az egész világon azon országokkal és szervezetekkel, amelyek osztják a félelmeinket.

A NATO 2010-es liszaboni csúcsértekezletén² a tagországok állam- és kormányfői megerősítették, hogy az euroatlanti biztonság csak a NATO és az érdekelt partnerországok és szervezetek széles körű együttműködése révén biztosítható, ezért a meglévő keretek erősítésére és újabbak létrehozására kell a fő hangsúlyt fektetni.

A NATO jelenlegi katonai stratégiája *a partnerséget a középpontba helyezi*. Ha visszatekinünk a közelmúltban és jelenleg is folyó NATO-műveletekre, azt látjuk, hogy nem volt és nincs szövetségi misszió a partnerországok aktív részvétele nélkül, és valószínűleg ez a jövőben is így lesz. Az ukrán események után akár az is feltételezhető, hogy partnerországok egy 5-ös cikkely szerinti műveletben is lehetnek aktív résztvevők.

1 London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance. [www.nato.int. http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c900706a.htm](http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c900706a.htm), 2014. június 25.

2 Lisbon Summit Declaration. 20. November 2010. [www.nato.int. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm), 2014. június 25.

Sikerek a partnerségben

A Lisszaboni Csúcson elfogadott új NATO Stratégiai Koncepció³ hangsúlyozta a partnerség fontosságát, amit a 2012-es chicagói csúcstalálkozó megerősített. Néhány példa a partnerségi stratégia és az elért interoperabilitás sikerére: jelenleg 8 partnerország van jelen csapatokkal Koszovóban, ami a teljes létszámnak 28 százaléka. A részvételi arány a közeljövőben 30 százalékra is nőhet, mivel Moldovát elfogadta a szövetség, mint lehetséges nem NATO csapatokat küldő országot.

Afganisztánban 22 nem NATO-ország segítette különböző méretű kontingensekkel az ISAF művelet végrehajtását.

Líbiában az OUP (Operation Unified Protector) műveletben négy nem NATO-ország vett részt és Afrika szarvánál is több nem NATO-ország közreműködésével folyik a kalózkodás elleni művelet.

A partnerség a NATO-val nem azt jelenti, hogy minden együttműködő országnak azonos ambíciószintje van, és nem minden partnerország törekszik a NATO-tagság elérésére. *A partnerek döntenek el, hogy az együttműködés melyik formájában milyen aktívan vesznek részt.* Ahogy azonban a partnerek ambíciószintje növekszik a katonai együttműködés területén, úgy növekszik a közös együttműködés intenzitása.

Világosan látszik, hogy a partnerség növeli mind az euro-atlanti, mind a tágabb értelemben vett nemzetközi biztonság és stabilitás szintjét, keretet biztosít a politikai párbeszédnek és a közös értékek alapján történő együttműködésnek, támogatja a regionális együttműködést és a bizalomépítést.

A partnerségi együttműködés további fontos eleme a válaszok közös keresése a növekvő és folyamatos, nemzeteken átívelő biztonsági kihívásokra, mint a tömegpusztító fegyverek elterjedésének megakadályozása, a terrorizmus, a kiber- és az energiabiztonság.

A további együttműködés magába foglalja a NATO vezette békétámogató műveletek és missziók támogatását, a részvételt ezekben a műveletekben és feladatokban.

Végül fontos megemlíteni, hogy a partnerségi program felkészíti az alkalmas és az érdekelt nemzeteket a NATO-tagságra is.

A partnerekkel való széles körű együttműködés megköveteli a prioritások meghatározását, ezért a NATO nyolc területet jelölt meg a *párbeszéd, a konzultáció és gyakorlati együttműködés* vonatkozásában:

- politikai párbeszéd a világpolitikai és regionális krízisek megelőzése érdekében;
- védelempolitikai reform, képességépítés, képzés és kiképzés;
- terrorizmus elleni közös fellépés;
- együttműködés a NATO vezette műveletekben és missziókban;
- tömegpusztító fegyverek elterjedésének megakadályozása;
- növekvő nem hagyományos biztonsági kihívások;
- civil veszélyhelyzetek kezelése, és az
- interoperabilitás.

3 Aktív szerepvállalás, modern védelem. Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének stratégiai koncepciója tagállamainak védelméről és biztonságáról. www.biztonsagpolitika.hu http://www.biztonsagpolitika.hu/documents/1291766875_NATO_Strat_Koncepcio_2010_hun_BSZK.pdf, 2014. június 26.

A Katonai Partnerségi Igazgatóság

A NATO Katonai Partnerségi Igazgatóság (amelyet a szerző két évig vezetett) fontos feladatokat hajt végre mind a nyolc területen az előkészítés és a végrehajtás folyamatában. A napi munka mintegy 80 százalékát teszi ki a fent említett területek folyamatos menedzselése az igazgatóságon, illetve az alárendelt parancsnokságokon jelen lévő partnerországok összekötő tisztjeinek tevékenységében.

A Katonai Partnerségi Igazgatóság feladata az együttműködési politika kialakítása, tervezése, koordinálása és végrehajtása, a programok támogatása és elemzése stratégiai szinten. Az igazgatóság *mindkét stratégiai parancsnokság* (ACT–ACO)⁴ törzsfőnökének alárendelt szervezet, ilyen értelemben tehát különleges státuszban van, hiszen ez az egyetlen törzsfőnök-helyettesi beosztás, amely „kétsapkás” jog- és hatáskörrel rendelkezik egy időben. Ez a helyzet általában ellentmond a katonai hierarchia felépítésének, de a tapasztalatok szerint a partnerséget csak így lehet kezelni, mert így az igazgatóság képes koordinálni és szinkronizálni a stratégiai parancsnokságokon az egyidejűleg jelentkező feladatokat. A partnerségi főnökség ugyanis egyben önálló kapcsolódási pontot képez a partnerek számára az együttműködés teljes spektrumában.

Természetesen, az együttműködési feladatok végrehajtását – a politika primátusát szem előtt tartva – a NATO Nemzetközi Törzsszel és a NATO Nemzetközi Katonai Törzsszel szoros együttműködésben, az Észak-atlanti Tanács (NAC) és a NATO Katonai Bizottság (MC) által jóváhagyott tervek alapján végzi.

Mint előljáró szakmai szervezet, az igazgatóság szakmailag irányítja a stratégiai parancsnokságoknak alárendelt összhaderőnemi és haderőnemi parancsnokságok, intézmények, központok katonai együttműködési tevékenységét. Ebben a munkában nagy segítségre vannak az igazgatóságon és az alárendelt szervezeteknél jelen lévő partnerségi összekötő tisztek, csoportok, akik lehetővé teszik a napi személyes koordinációt.

Jelenleg 23 *partnerségi összekötő csoport* működik az igazgatóságon, és további kettő telepítése van folyamatban. Jó példa a partnerországokkal való szoros együttműködésre a partnerségi törzstisztek rendszere is, mert ezek a partnerségi tisztek a NATO által megjelölt beosztásokban teljesítenek szolgálatot a NATO parancsnokságokon és intézményekben.

A stratégiai célok elérése érdekében az igazgatóság különböző – az évek során kifejlesztett – eszközt és mechanizmust használ, ami biztosítja azt, hogy minden prioritást élvező terület megfelelő módon lefedésre kerüljön.

A NATO parancsnoksági rendszerében kiépült szervezeti modell is bizonyítja, hogy a partnerség integrált része a NATO biztonságpolitikájának, egy olyan eszköz, melynek segítségével a NATO és partnerei elérhetik céljaikat. Ebből kifolyólag a szövetség folyamatosan alakította a különböző típusú és fejlettségi szintű partnerségi területeit. A történelmi fejlődés és a több mint két évtized együttműködési tapasztalatai miatt egy nagyon változatos partnerségi hálózat jött létre, amit érdemes röviden áttekinteni a meglévő hivatalos partnerségi

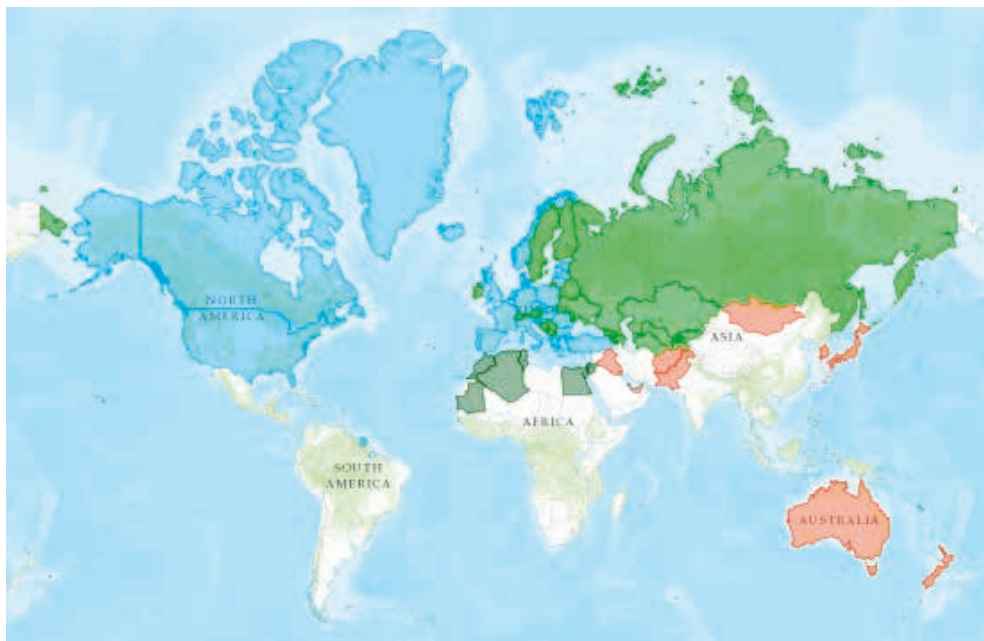
4 ACO – Allied Command Operations: Szövetségi Műveleti Parancsnokság; ACT – Allied Command Transformation: Szövetségi Transzformációs Parancsnokság

szerkezet megértése céljából. Ha a térképre nézünk (1. ábra), látjuk, hogy a partnerségi formák és országok lefedik a Föld nagy részét, bár a fókusz az euroatlanti térség és a NATO jelenlegi műveleti területei jelentik. Ahogy a kockázatok és fenyegetettségek globalizálódnak, egyre több ország és szervezet keresi az együttműködés lehetőségét a NATO-val. Az átfogó megközelítés jegyében a NATO a jelentősebb nemzetközi szervezetekkel (ENSZ, EU, Afrikai Unió (AU)) is bővítette kapcsolatait, de együttműködik kormányzati, nem kormányzati és nemzetközi szervezetekkel is, így bővítve kapcsolatait.

Partnerség a Békéért (PfP – Partnership for Peace)

A programot a 1994-es brüsszeli csúcsértekezleten indították. Jelenleg 22 ország (a térképen ezeket zöld szín jelzi) tartozik ebbe a csoportba. A legismertebb együttműködés célja, hogy növelje a biztonságot és stabilitást, megszüntesse a fenyegetettséget az egyes partnerországok és a NATO, valamint az egyes részes országok között. Az utóbbi néhány év (2008 – grúz–orosz katonai konfliktus, 2014 – orosz–ukrán konfliktusok, azeri–örmény, görög–macedón feszült viszony) eseményei azt mutatják, hogy nem sikerült minden tekintetben a kitűzött célokat megvalósítani, de még mindig ez a legsikeresebb partnerségi forma.

1. ábra: A NATO partnerség rendszere



Forrás: A NATO hivatalos honlapja (www.nato.int)

A programhoz való csatlakozás teremtette meg hazánk NATO csatlakozásának előfeltételeit is. 1999 óta – háromkörös bővítés eredményeképpen – 12 PfP ország csatlakozott a NATO-hoz.

Ez a program lehetőséget nyújt a résztvevő országoknak kétoldalú kapcsolataik építésre a NATO-val, miközben megválaszthatják saját prioritásaikat az együttműködés vonatkozásában.

A PfP program erősségét mutatja az is, hogy a Partnerség a Békéért program keretében a NATO – figyelembe véve stratégiai helyzetüket – *három országgal alakított ki különleges együttműködési formát*. Az utóbbi néhány hónap világpolitikai eseményei Ukrajna és Oroszország, valamint korábban Grúzia vonatkozásában csak megerősíti ezen országok *különleges bánásmódjának fontosságát* a partnerségi programokon belül. Ezen országokkal kialakított különleges együttműködési formák munkaigényesebbek, érzékenyebbek más országokénál, a programok jóváhagyása is magasabb szinten, a NATO Katonai Bizottsága és az adott ország képviselőinek külön ülésén történik. Ezen országok különlegessége nincs kapcsolatban NATO-tagságra történő aspirációjukkal, hiszen csak Grúzia törekszik teljes jogú NATO-tagságra.

Mediterrán Párbeszéd (MD – Mediterranean Dialogue)

Szintén 1994-ben indult útjára, de az első 10 évben gyakorlatilag nem sok minden történt. A NATO a 2004-ben tartott isztambuli csúcsertekezletén újraértékelte a programot⁵ azzal a céllal, hogy jelentősen hozzájáruljon a regionális biztonsághoz és stabilitáshoz a NATO déli szárnyán és a mediterrán térségben.

Jelenleg 7 ország vesz részt a programban (a térképen szürke színnel jelölve).

Az arab tavasz és a térségben bekövetkezett változások csökkentették az aktivitást, a NATO-n belül is nehezen lehet konszenzusra jutni a „hogyan tovább”-ról, aminek egyik fő oka a török–izraeli ellentét. Törökország az elmúlt két évben szinte minden MD programot blokkolt, amiben Izrael részt vett volna, ez pedig a NATO-n belül a program szinte teljes leállításához vezetett, elsősorban a *Partnerségi Kooperációs Menüben* (PCM) meghirdetett programok NAC és MC jóváhagyásának elmaradása miatt.

5 A more Ambitious and Expanded Framework for the Mediterranean Dialogue. www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/docu-meddia.htm, 2014. június 26.

Isztambuli Együttműködési Kezdeményezés (ICI – Istanbul Cooperation Initiative)

Szintén az Észak-atlanti Tanács 2004-es isztambuli csúcstalálkozója⁶ indította útjára. Az eredeti cél az Öböl Menti Együttműködési Tanács hat tagországának bevonása volt, de a meghívásnak csak Bahrein, Kuvait, az Egyesült Arab Emíráts és Katar (a térképen piros színnel jelölve) tett eleget. A leglazább együttműködési keret a NATO számára, hiszen az Arab-öböl menti országok a fő hangsúlyt még mindig a világpolitikai nagyhatalmakkal való kétoldalú együttműködésre helyezik, de nem zárkoznak el a NATO céljainak támogatásától sem. Erre jó példa a Kuvaitban hamarosan nyíló NATO Összekötő Iroda létrehozása.

Partnerek a Világban (PatG – Partners across the Globe)

A NATO-nak számos együttműködési programja van a világ különböző pontjain, amelyek elsősorban a *műveleti szerepvállalás* kapcsán alakultak ki. Olyan országokról van szó, amelyek azonos értékeket vallanak, aggódnak a világ biztonságáért és hajlandóak aktív szerepet vállalni a biztonsági kockázatok és fenyegetettségek kezelésében. Ez nem csak katonai részvételt jelent, hanem adott esetben anyagi támogatást is (pl. Japán esetében az ISAF-művelet). Jelenleg *nyolc országgal* (Japán, Ausztrália, Új-Zéland, Koreai Köztársaság, Afganisztán, Pakisztán, Irak és Mongólia) van jóváhagyott együttműködési programja a NATO-nak (a térképen piros szín mutatja). További tárgyalások folynak Kína és Kolumbia kormányaival is. Ezen programokat is minden esetben az Észak-atlanti Tanács hagyja jóvá, és csak ezt követően lehet a végrehajtást szervezni.

NATO – Oroszország

A NATO–Oroszország Tanácsot 2002-ben alapították, amely lehetőséget teremt folyamatos konzultációra biztonsági kihívásokat jelentő kérdésekben. A 2008-as orosz–grúz konfliktus után befagyasztották a kapcsolatokat, amelyek csak 2010-ben indultak újra. Jelenleg ugyanez figyelhető meg az orosz–ukrán konfliktus idején, bár politikai szinten a NATO nyitva hagyta az együttműködés kapuját.

6 Istanbul Cooperation Initiative (ICI), 28 – 28. June 2004. [www.nato.int http://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/docu-cooperation.htm](http://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/docu-cooperation.htm), 2014. június 26.

Fontos alapelvek mentén kerül minden évben jóváhagyásra a NATO–Oroszország Munkaterv, melynek keretében az együttműködési programokat a kölcsönösség és a mérhető eredmények alapján kell szervezni. A munkaterv egy élő dokumentum, amit az év során is lehet módosítani, nem kell megvárni a következő év tervezési időszakát.

A felsőszintű találkozókkal párhuzamosan hangsúlyt kell helyezni az alacsonyabb szintű, végrehajtói megbeszélésekre is. A programok végrehajtását még nehezíti, hogy tolmácsok használata elkerülhetetlen.

A NATO–Oroszország Munkaterv jelenleg hat fő területet fed le:

- terrorizmus elleni harc
- kutatás-mentés a tengereken
- logisztika
- kalózkodás elleni harc
- katonai csereprogramok
- ballisztikus rakétavédelem

NATO – Ukrajna

A NATO–Ukrajna Bizottságot 1997-ben alapították. Bár Ukrajna az előző években megváltoztatta politikai irányvonalát és nem törekszik NATO-tagságra, az együttműködés nagyon aktív és kölcsönös előnyökön alapszik.

Az együttműködési programok ciklikus formában fednek le négy fontos területet:

- műveleti képesség és interoperabilitás
- az ukrán haderő átalakítása, reformja az ukrán haderő hozzájárulása a NATO-műveletekhez
- együttműködés, összeköttetés és nyilvánosság

A NATO-nak számos előnye származik az ukrán haderő növekvő együttműködési képességéből és a műveletekhez való hozzájárulásából, ezzel párhuzamosan az ukrán haderő is profitál a NATO által átadott tapasztalatokból, a képzési támogatásokból és különböző anyagi források felhasználásából.

A munkaprogram jóváhagyása és menedzselése hasonló módon történik a NATO–Oroszország Tanácséhoz.

NATO – Grúzia

A NATO–Grúzia Bizottság 2008 szeptemberében, az orosz–grúz konfliktus után alakult meg. Az első NATO–Grúzia Munkatervet a 2011–2012. évre készítették el. A működési rend hasonló az előző kettőhöz, azzal a lényegi különbséggel, hogy Grúzia aktívan törekszik a NATO-tagságra és nagy létszámú kontingensekkel járul hozzá a NATO vezette műveletekhez.

Műveleti Képesség Konceptió (Operational Capability Concept)

A Műveleti Képesség Konceptió egy olyan program,⁷ amelyen keresztül a Katonai Partnerségi Igazgatóság a partnerországok által NATO-műveletekbe felajánlott katonai képességek NATO elvek szerinti megfelelését ellenőrzi, valamint az arra való felkészülést segíti és koordinálja. A konceptió (OCC) elfogadása szintén a 2004-es isztambuli NATO-csúcs eredménye. Az OCC egy praktikus katonai eszköz a NATO katonai vezetés kezében, amely a szövetségi ellenőrzési utasítások (CREVAL, TACEVAL, MAREVAL, SOFEVAL)⁸ segítségével méri a műveleti célokat és eredményeket. A program sikerét mutatja, hogy 15 partnerország 87 alegységgel és mintegy 13 ezer katonával vesz részt a projektben, amelynek mintegy fele már NATO-műveletekben való alkalmasságot már el is nyerte.

A program további sikerét jelzi az is, hogy az értékelési rendszert több partnerország is bevezette saját, NATO-nak nem felajánlott alegységei képességének ellenőrzésére. A partnerségi törzstisztek jelentős része ezen a területen tevékenykedik, szerez hasznos, alkalmazható tapasztalatokat.

A Katonai Partnerségi Igazgatóság további eszközöket és mechanizmusokat fejlesztett ki a koordinált és ellenőrizhető partnerségi feladatok kezelésére. A legjelentősebb az a mindkét NATO stratégiai parancsnokságra vonatkozó parancsnoki útmutató, amit a szövetség az új NATO parancsnoki struktúra 2012. decemberi bevezetése után határozott el. Az idea alapján a partnerségi igazgatóság ajánlást dolgozott ki mindazon munkamódszerekre és elkészítendő dokumentumokra, amelyek alapján minden partnerország a NATO ambíciószintjének megfelelően meg tudja előre tervezni 1-2 évre a feladatait. A dokumentum előkészítése a NATO Nemzetközi Törzsszel és Nemzetközi Katonai Törzsszel szoros együttműködésben valósult meg.

Az útmutató rögzíti, hogy az igazgatóság – együttműködésben az érintett országgal – minden esetben *két fontos dokumentumot* készít elő: az ún. országspecifikus tervet és egy ütemtervet, amelyeket a NATO Katonai Bizottság útmutatásai alapján állítanak össze. Ezt azért lényeges hangsúlyozni, mert a partnerség tervezése is azon fontos NATO feladatok közé tartozik, amelyeken a tagországok folyamatos kontrollt szeretnek gyakorolni.

A partnerországok nagyban *támaszkodnak a dokumentumokban foglaltakra, hiszen ezeken keresztül tudják az ambíciószintjüknek megfelelő elképzeléseiket érvényre juttatni.* Ezen túlmenően

7 Részletesen lásd: Riccardo ALCARO, Sonia LUCARELLI (Eds): *Dynamic change. Rethinking NATO's Capabilities, Operations and Partnership*. Academic Conference 2012, University of Bologna. [www.iai.it. http://www.iai.it/pdf/dynamic-change.pdf](http://www.iai.it/pdf/dynamic-change.pdf), 2014. április 26.

8 CREVAL – Combat Readiness Evaluation a harci készenlét felmérését, harcra kész minősítés megadását jelenti a NATO előírások és szabványok alapján. A TACEVAL – Tactical Evaluation ellenőrzés a szárazföldi csapatoknál és a légierőnél a harcászati felkészültséget méri. A MAREVAL – Maritime Evaluation a haditengerészeti erők, a SOFEVAL – Special Operations Force Evaluation pedig a különleges műveleti erők értékelésére hivatott előírás.

mindkét dokumentumot széles körben használják a stratégiai és hadműveleti parancsnokságok törzsei is, mert csak így tudnak minőségi programokat tervezni a partnerországok számára.

A Katonai Partnerségi Igazgatóság – figyelembe véve az egyes partnerországok ambíció-szintjét – kezdeményezi az országspecifikus tervek kialakítását, valamint útmutatást ad az alárendelt parancsnokságok számára az ütemtervek elkészítésére.

Az Igazgatóság a NATO Nemzetközi Törzzsel és a Nemzetközi Katonai Törzzsel együtt megalkotott egy koordinált eljárást is, amelynek keretében megvalósul az együttműködési programok felajánlása a partnerországok részére.

A cél egy átlátható és követhető folyamat kialakítása.

Az Ütemterv kialakítása során minden érdekelt félnek lehetősége van javaslatait bedolgozni a dokumentumokba, amit a törzsekben az igazgatóság koordinál, majd a végeredményt kétoldalú tárgyalások végén rögzítik.

A katonai együttműködés munkafolyamata szinkronizálja minden résztvevő erőfeszítéseit. Az igazgatóság partnerországokért felelős tisztjei folyamatosan részt vesznek a NATO Központ koordinációs értekezletein, a Katonai Bizottság adott országgal folyó tanácskozásain és az országlátogatásokon.

Az együttműködési feladatok, rendezvények, kiképzési események széles skálája nyomon követhető a NATO által menedzselte *elektronikus rendszeren* (ePRIME), ami egy elektronikus katalógus, amelyben hozzáférhetően minden rendezvény megtalálható a partnerországok számára.

Összegzés

A partnerségi politika fő eredményeinek áttekintése alapján megállapítható, hogy a Partnerségi Együttműködési Menü 2011. évi berlini bevezetése fontos lépés lehetett volna, ha 2012-ben egyes országok – nemzeti érdekeik szem előtt tartásával, a konszenzusra épülő NATO döntéshozatali rendszert kihasználva – nem blokkolják a rendszert.

A stratégiai parancsnokok által kiadott útmutató tiszta helyzetet teremtett a feladatok elosztása tekintetében.

Az igazgatóság aktívan támogatja a partnerországok felkészülését a NATO-műveletekben való részvételre. Eddig 51 ország kapcsolódott be nem NATO-nemzetként a műveletek végrehajtásába. Az interoperabilitás egyik fontos elemeként bevezetésre került a Műveleti Képesség Konceptió (OCC) és a Partnerségi Törzstiszti Konceptió (PSOC).

Az új kihívások és fenyegetettségek azonban tovább nehezítik a feladatok végrehajtását. Az átállás az új parancsnoki struktúrára, a beosztások teljes feltöltésére hosszú, három évig tartó folyamat, ami még nem fejeződött be.

A NATO által indított új kezdeményezések, mint az Okos Védelem (Smart Defence) és az Összekapcsolt Erők Kezdeményezés (Connected Forces Initiative) további feladatokat ró az igazgatóságra, hiszen a partnerországok érdeklődése is e kezdeményezések felé fordult.

Szoros együttműködést igényel a partnerországok növekvő ambíciószintje és az elérhető források közötti különbség is.

Összességében megállapítható, hogy a partnerség a NATO számára továbbra is nélkülözhetetlen, fontos eleme a béke és biztonság fenntartásának, a kialakuló és kialakult válságok kezelésnek, a katonai és politikai szervezetek közötti aktív és konstruktív párbeszéd fenntartásának.

PARTNERSÉG A BÉKÉÉRT – 20 ÉV TAPASZTALATAI

Siposné dr. Kecskeméthy Klára

Absztrakt

2014-ben ünnepeljük a Partnerség a Békéért és a Mediterrán Párbeszéd kezdeményezések alapításának 20. évfordulóját, Magyarország 15 éves NATO-tagságát. Két évtized a 65 éves születésnapját ünneplő NATO életében nem tekinthető rövid időszaknak. A tanulmány szerzője áttekintést nyújt a NATO partnerségi kapcsolatairól, a hidegháború bejezése utáni időszaktól napjainkig. A NATO 2011 áprilisában új, hatékonyabb és rugalmasabb partnerségi politikát (Berlin Partnerségi Csomag) fogadott el. A partnerségi politika olyan új eszköztárat kínál a meglévő és a potenciális partnereknek, amely lehetővé teszi, hogy saját maguk alakíthassák a szövetséghez fűződő kapcsolatrendszerüket. A NATO a Föld bármely kontinensén és régiójában fekvő állammal képes együttműködni a nemzetközi biztonság és bizalom erősítése érdekében. Az új partnerség több célt szolgál, így a NATO műveletek támogatását, a nemzetközi biztonság kiterjesztését, az egyes államok felkészülését a tagságra és a liberális demokratikus értékek védelmét.

Kulcsszavak: Partnerség a Békéért, Euroatlanti Partner Tanács, Tagsági Akcióterv, Egyéni Partnerségi Tagsági Akcióterv, Berlin Partnerségi Csomag

Abstract

In 2014, we celebrate the 20th anniversary of the establishment of Partnership for Peace Program, and the Mediterranean Dialogue Initiative, the 15th anniversary of Hungary's NATO membership. Two decades is not a short period in NATO history celebrating 65 year anniversary of its establishment. The study gives us an overview of different NATO partner relations from the end of the Cold War until today. NATO adopted a new – Berlin Partnership Package – more efficient and flexible partnership policy in April 2011. The new partnership policy offers tools for existing and potential partners to enable themselves to shape relations with the Alliance. The new partnership policy serves multiple functions, including supporting NATO's operations, enhancing international security, preparing states for membership and defending liberal democratic values. The Alliance can work with any state located on any continent or region of the world in order to strengthen international security and trust.

Keywords: Partnership for Peace, Euro-atlantic Partnership Council, Membership Action Plan, Individual Partnership Action Plan, Berlin Partnership Package

A washingtoni szerződés

Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének (North Atlantic Treaty Organization, a továbbiakban NATO) alapokmányát 1949. április 4-én, Washingtonban 12 tagország írta alá: Belgium, Dánia, Franciaország, az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Hollandia, Izland, Kanada, Luxemburg, Olaszország, Norvégia és Portugália. A washingtoni szerződés 6. cikke értelmében a NATO kollektív védelmének hatálya a mindenkori tagországok területére terjedt ki.

A második világháború után a NATO elválaszthatatlanul összekötötte Észak-Amerika és Európa biztonságát. A szövetség felépítésében, működésében nemcsak az amerikai stratégiai érdekeket jelenítette meg, hanem az erős Európával együtt viselte a szovjet tömbbel való küzdelem globális terheit. Az együttműködést és a kohéziót olyan közös értékek alapozták meg, mint a demokrácia, az emberi jogok és a jogállamiság. A 65 évvel ezelőtt aláírt washingtoni szerződés a jelenlegitől alapjaiban eltérő katonai és politikai helyzetben született. Akkor az egyezmény aláírói mind földrajzilag, mind politikailag azonosítható hatalom, a Szovjetunió részéről fenyegető támadás elhárítására léptek szövetségre. A szövetség létrehozásának célja a demokrácia, az egyéni szabadság és a jog elvein alapuló szabadság, a közös örökség és a civilizáció védelme, a stabilitás és a jólét előmozdítása volt az észak-atlanti térségben. A dokumentum 4. cikke azt is rögzíti, hogy a felek tanácskoznak fognak egymással, amennyiben bármelyik fél területi integritását, függetlenségét vagy biztonságát veszély fenyegeti. A közös védelem alapelveit a szerződés 5. cikkelyében rögzítették, amely kimondja: *„egyikük vagy többjük ellen, Európában vagy Észak-Amerikában intézett fegyveres támadást valamennyiük ellen irányuló támadásnak tekintenek és megegyeznek abban, hogy amennyiben ilyen támadás bekövetkezik, mindegyikük az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 51. cikke által elismert jogos egyéni vagy kollektív védelem jogát gyakorolva, támogatni fogja a megtámadott Felet vagy Feleket.”*¹

A NATO stratégiája a hidegháború alatt a Szovjetunióval szembeni elrettentésen és területvédelmen alapult. Az első és második stratégiai koncepció (1950, 1952) középpontjában a védelmi jelleg és a megelőzés, a harmadik koncepció (1957) alapelve a nukleáris elrettentésre alapozott tömeges megtorlás (massive retaliation) volt. 1967-től kezdődően a rugalmas reagálás (flexible response) vált a szövetség stratégiájának alapelvevé, egészen a hidegháború végéig.

A szövetség fennállása óta többször bővült, a hidegháború idején 1952-ben Görögország és Törökország csatlakozott a szövetséghez. Németország 1955-ben, Spanyolország 1982-ben csatlakozott. Az újraegyesített Németország hivatalosan 1990 óta tagja a szervezetnek. Ezt tekintik a hidegháború utáni első bővítésnek.

Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete fennállásának első negyven évében (1949–1989) meghatározó szereplője volt a világméretű hatalmi egyensúly fenntartásának és a konfliktusok diplomáciai rendezésének. A második világháborút követően Magyarország számos, a kelet-közép-európai régióba tartozó országgal együtt szovjet befolyási övezetbe került. A szocialista tömb államai, a Szovjetunióval az élen 1955-ben létrehozták a Varsói Szerződést, mint katonai szövetségeket. Az Amerikai Egyesült Államok, illetve a Szovjetunió vezette

1 Az Észak-Atlanti Szerződés, 1949

világrendszerek és katonai tömbjeik szembenállása a Varsói Szerződés felbomlásáig és a Szovjetunió összeomlásáig tartott.

A hidegháború végével, a Szovjetunió megszűnésével szükségszerűen új stratégia megfogalmazására volt szükség, a világpolitikai események a korábbiaktól merőben eltérő kihívások elé állították a NATO-t. A hidegháborús stratégiák középpontjában a Varsói Szerződés felől érkező esetleges támadás elhárítása állt, az 1989–1991 között bekövetkezett kelet-közép-európai változások után azonban új helyzet állt elő.

A partnerségi kapcsolatok és a NATO-csúcsértekezletek

A szövetség alapítása és fennállása óta huszonhat csúcsértekezletet tartott. Az elmúlt két és fél évtized viharos, gyorsan zajló eseményei azt eredményezték, hogy a csúcsértekezletek rendezésének gyakorisága felgyorsult a hidegháború éveéhez képest (1. sz. táblázat). A rendezvények fontosságát azonban semmiképpen sem megrendezésük gyakorisága, hanem tartalmi jellemzői adják.

1989. december 2–3-án Mihail Gorbacsov elnökkel Máltán találkozott George H. W. Bush, (1989: Malta Summit; Bush, 1989) a két vezető találkozója egyben a hidegháború végét jelentette. (Soviet Transcript, 1989). A találkozót követően az amerikai elnök a NATO vezetőivel tanácskozott. A NATO-csúcsértekezlettel egyidejűleg a Varsói Szerződés vezetői elítélték Csehszlovákia 1968-as megszállását és elutasították a korlátozott önrendelkezés brezsnyevi doktrínáját. A berlini fal leomlása után a NATO megkezdte szerepének újragondolását, tárgyalásokat kezdett Oroszországgal és a volt szocialista tömb országaival.

A Közép- és Kelet-Európában végbement alapvető változások hátterét és Európa megosztottsága megszűnésének lehetőségét tekintette át az 1989. december 4-i brüsszeli csúcsértekezlet. A volt ellenfelek között lassú, bizalomerősítő megbékélési folyamat kezdődött, amelyet a NATO 1990-es londoni, majd 1991-es koppenhágai nyilatkozata nagyban elősegített. A szövetség állam- és kormányfői kifejezésre juttatták, hogy az egykori szocialista országokat már nem tekintik ellenségnek, partneri viszonyra törekszenek valamennyi közép- és kelet-európai országgal.

Az 1990. július 5–6-án megrendezett londoni csúcsértekezleten közzétették a szövetség átalakításáról szóló londoni nyilatkozatot, körvonalazták a közép- és kelet-európai országokkal történő együttműködés fejlesztésére vonatkozó elképzeléseket (London Declaration, 1990). Ezek magukba foglalták a politikai és katonai tevékenységek széles spektrumát, beleértve az állandó diplomáciai kapcsolatok létesítését is.

A Varsói Szerződés felbomlásával alapjaiban megváltozott Európa biztonsági helyzete, s bár a globális összeütközés, a két világrendszer összecsapásának veszélye megszűnt ugyan, de a világ nem vált egy csapásra biztonságosabbá.

Az átalakuló NATO 1991. évi római csúcstalálkozója a volt Varsói Szerződés tagországhoz való viszonyában új korszakot nyitott. Az új nemzetközi helyzetben, új kihívások

közepette (regionális instabilitás, terrorizmus, tömegpusztító fegyverek terjedése) a NATO-nak a szélesebb értelemben vett euroatlanti keretek között (együttműködésben az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet, a későbbi EBESZ-szel, a Nyugat-Európai Unióval, az Európai Közösséggel – a későbbi Európai Unióval) kellett megfogalmaznia a feladatait és az erre vonatkozó politikáját. A római csúcsertekezleten (1991. november 7–8.) megtárgyalták a Szovjetunióban végbement változásokat és a jugoszláviai helyzetet, közétették a békéről és együttműködésről szóló Római Deklarációt, valamint a NATO hidegháború utáni első stratégiai koncepcióját. (Wörner, 1991)

1. táblázat: A NATO csúcsertekezletei

	Helyszín	Időpont
1.	Párizs	1957. december 16–19.
2.	Brüsszel	1974. június 26.
3.	Brüsszel	1975. május 29–30.
4.	London	1977. május 10–11.
5.	Washington D.C.	1978. május 30–31.
6.	Bonn	1982. június 10.
7.	Brüsszel	1985. november 21.
8.	Brüsszel	1988. március 2–3.
10.	Brüsszel	1989. május 29–30.
11.	Brüsszel	1989. december 4.
12.	London	1990. július 5–6.
13.	Róma	1991. november 7–8.
14.	Brüsszel	1994. január 10–11.
15.	Párizs	1997. május 27.
16.	Madrid	1997. július 8–9.
17.	Washington D.C.	1999. április 23–24.
18.	Róma	2002. május 28.
19.	Prága	2002. november 21–22.
20.	Isztambul	2004. június 28–29.
21.	Brüsszel	2005. február 22.
22.	Riga	2006. november 28–29.
23.	Bukarest	2008. április 2–4.
24.	Strasbourg-Kehl	2009. április 3–4.
25.	Lisszabon	2010. november 19–20.
26.	Chicago	2012. május 20–21.
27.	Wales	2014. szeptember 4–5.

Forrás: A NATO hivatalos honlapja (www.nato.int)

A NATO új körülményekhez igazodva, 1991-ben elkészítette és Rómában elfogadta a hidegháború utáni első új stratégiai koncepciót, amiben már a demokrácia támogatására a kelet-közép-európai országokban, a párbeszédre és az együttműködésre a korábbinál nagyobb hangsúlyt fektetett, de még mindig a Szovjetunió felől érkező esetleges kihívásra koncentrált.

Észak-atlanti Együttműködési Tanács

NATO állam- és kormányfői 1991 novemberében, Rómában, a párbeszéd fórumaként létrehozták az Észak-atlanti Együttműködési Tanácsot (North Atlantic Cooperation Council, a továbbiakban NACC), amely a NATO-tagállamok mellett lényegében valamennyi európai országnak helyet biztosított. A tanács intézményes kereteket teremtett a szövetség és a korábbi ellenfelei közötti konzultációra és együttműködésre politikai és biztonsági kérdésekről, alapvető célja az volt, hogy az államok közötti kölcsönös megértést elmélyítse. A tanács lehetőséget adott a NATO- és a partnerországok számára, hogy szervezett keretek között tárgyalhassák meg a békéről, a biztonságról és a stabilitásról vallott nézeteiket, továbbá megismertethessék és előterjeszthessék javaslataikat. A NACC 1991. decemberi első ülésén 16 NATO-tagország, 6 közép-európai és 3 balti ország vett részt. Az 1992. márciusi második találkozón a Független Államok Közösségének országai (Grúzia kivételével) csatlakoztak.

Fontos mérföldkőnek tekinthető az 1994. januári 10–11.-i *brüsszeli NATO-csúcstalálkozó*, amely biztonságpolitikai szempontból *jelentős áttörést* eredményezett. Bár a közvetlen katonai konfliktus bekövetkezését nem tartották valószínűnek, a szövetség központi funkciója továbbra is a tagországok védelme maradt. A szövetség ugyanis világosan látta, hogy Európában, de mindenekelőtt a perifériákon számtalan válság és korlátozott konfliktus lehetséges. A csúcstalálkozó elfogadta azt az új szövetségi politikát, amely szerint a NATO-erők katonai alkalmazására a szövetség területén kívül is sor kerülhet. A szövetség elsődleges feladatává a közép- és kelet-európai térség biztonságpolitikai stabilizálását nyilvánította.

A Partnerség a Békéért

A Partnerség a Békéért programot (Partnership for Peace, a továbbiakban PFP) a NATO 1994. januári *brüsszeli csúcstalálkozásán* tárgyalták meg, s tették a szervezet hivatalos programjává. A békepartnerség alap gondolatát az adta, hogy Európa minden államának felelőssége van a kontinens biztonságának szavatolásában és népeinek békés együttélésében.

Az átfogó biztonságpolitikai kezdeményezés célja az volt, hogy kibővítse és felgyorsítsa a politikai és a katonai együttműködést Európában. A kezdeményezés lehetőséget adott a NATO és a vele együttműködésre kész államok közötti kapcsolat átalakítására, illetve arra, hogy kellő felkészülés után bevonják a programban résztvevő országokat az Európa biztonságát veszélyeztető válságkezelésbe. A PFP-program elfogadása és az abban való részvétel egyben *a tanulási folyamat nyitánya* is volt a NATO-tagságot célként megjelölő országok számára.

1994 januárjában a NATO meghívta az Észak-atlanti Együttműködési Tanács (NACC) résztvevő országait és az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet egyéb résztvevő államait, hogy csatlakozzanak a Pfp-hez.

A Pfp-program keretdokumentuma az alábbi fő feladatokat jelölte meg:

1. a védelmi és költségvetési tervezés átláthatóságának megteremtését,
2. a fegyveres erők demokratikus ellenőrzésének biztosítását,
3. olyan katonai képességek megteremtését és fenntartását, amelyek lehetővé teszik az ENSZ vagy EBESZ irányításával végrehajtott (békefenntartó, humanitárius és kutatómentő) missziókban történő részvételt,
4. az interoperabilitásra alkalmas erők fejlesztését.²

A Pfp keretén belül a NATO és az egyes partnerországok olyan együttműködési formákat alakítottak ki, amelyek tartalma a legjobban megfelelt az adott partnerország egyéni lehetőségeinek. A Pfp kiterjesztette és erősítette a gyakorlati politikai és katonai együttműködést a NATO és a volt szocialista blokk országai, valamint Európa hagyományosan semleges országai között. A partnerországok egyéni törekvéseik és képességeik szerint határozták meg az egyes programokat, a tervezett tevékenységeket, valamint a végrehajtásukhoz bevont forrásokat, amelyet az ún. prezentációs dokumentumban (Presentation Document) terjesztettek elő a NATO-nak. Ezután az *Egyéni Partnerségi Programot* (Individual Partnership Program – IPP) a NATO és az egyes partnerországok közösen dolgozták ki és fogadták el. Ezt a kétéves programot az együttműködési lehetőségeket, rendezvényeket tartalmazó NATO menüből a partnerország sajátos érdekei és szükségletei szerint állították össze. A partnerországok szakembereket delegáltak a brüsszeli központba, valamint a feladatok tervezésére és szervezésére Partnerségi Koordinációs Részleget (Partnership Coordination Cell – PCC) nyitottak Monsban (Fact Sheet, 1995; Hamilton, 1995). A partnerországok csatlakozhattak a *tervezési és felülvizsgálati* folyamathoz (Planning and Review Process – PARP), amely az interoperabilitás, a védelmi tervezés és a költségvetés átláthatósága megteremtését szolgálta.

Részvétel a Pfp-ben nem jelentett automatikus belépőt a NATO-ba, de a legjobb felkészülést jelentette. A csatlakozásban nem érdekelt országok számára pedig a Pfp maradt az elsődleges kapcsolat a szövetséghez.

A szövetség – a partnerországok részéről érkező nyomás miatt – 1995 szeptemberében adta ki a *Tanulmány a NATO bővítéséről* című dokumentumot, amelyben egyértelműen megfogalmazta a csatlakozni szándékozók számára a NATO-tagság elnyeréséhez szükséges politikai és katonai feltételeket.³ A tanulmány 1. fejezete a *bővítés elveivel és célkitűzéseivel* foglalkozik. Az elvek között hivatkozik az Egyesült Nemzetek Alapokmányára, a szerződés 10. cikkére, az új tagországok kötelelességeire és jogaira, valamint a szövetség hatékonyságához és kohéziójához való hozzájárulási kötelezettségére. *Megerősíti, hogy a Pfp fontos szerepet játszik a NATO-bővítés folyamatában.* Leszögezi, hogy a bővítés fokozatos, megfontolt és transzparens folyamat lesz, amely magába foglalja a érdekelt felekkel történő konzultációt.

2 BORAWSKI, 1999, 323.

3 *Study on NATO Enlargement.* 1995.

Leírja, hogy a meghívásnak nincs előre meghatározott, merev kritériumrendszere, hanem mindig egyedi döntést hoznak.

A 2. fejezet azt taglalja, hogyan járulhat hozzá a bővítés az euroatlanti térség stabilitásához és biztonságához, miképpen segítheti elő az európai kontinens megosztottságának megszüntetését. Értékeli a többi európai biztonsági intézmény (EBESZ, EU, NYEU) szerepét is. Külön taglalja az Oroszországhoz fűződő kapcsolatot, jelezve Moszkva szerepét az európai biztonságban, amely viszonyoságon, a kölcsönös tiszteleten és bizalmon alapul.

A 3. fejezet a NACC és a PFP hozzájárulását taglalja a bővítési folyamatban. A dinamikus NACC/PFP integráns része az európai biztonsági architektúrának, a párbeszéd és a konzultáció fórumaként eszköze a partnerekhez fűződő kapcsolatok erősítésének. Megfogalmazta a PFP keretén belül az együttműködés területeit. Ezek az alábbiak:

- Demokratikus kontroll a hadsereg felett, a védelmi tervezés és költségvetés átláthatósága továbbfejlesztése, amely nagyban függ a partnerországok erőfeszítéseitől is.
- A katonai és védelmi együttműködés fejlesztése annak érdekében, hogy a partnerországok a védelmi intézményrendszerüket az új biztonsági környezetnek megfelelően alakítsák.
- Katonai képességek/készültség növelése, békefenntartó, humanitárius, kutató-mentő és egyéb missziókban és tevékenységben történő részvétel érdekében.
- Védelmi és katonai együttműködésben a bizalom és az átláthatóság erősítése a szövetségesek és a partnerek között.

Megállapította, hogy a PFP-nek fontos szerepe van a védelmi reformok végrehajtásában, az átlátható védelmi tervezésben és költségvetésben, a megfelelő jogszabályok kialakításában és a parlamenti elszámoltathatóságban.

A 4. fejezet azt taglalja, hogyan lehet biztosítani azt, hogy a NATO bővítése erősítse a szervezet hatékonyságát, továbbra is képes legyen a békefenntartás és egyéb tevékenység végrehajtására, ugyanakkor hű maradjon a Washingtoni Szerződés alapelveihez és célkitűzéseire. Külön részletezte a bővítés katonai és védelmi következményeit (kollektív védelem, parancsnoki struktúra, hagyományos erők, képzés és kiképzés, nukleáris erők, haderőstruktúra, hírszerzési információk megosztása).

Az 5. fejezet a követelmények teljesítésének kérdéseivel foglalkozik. Milyen hatása van a tagságnak az új tagországokra, beleértve jogaikat és kötelezettségeit? Mire van szükség a tagságra való politikai és katonai felkészüléshez?

A 6. fejezet részletezi a bővítési folyamat menetét, hivatkozással az alapszerződés 10. cikkelyére. „A Felek *egyhangú megegyezéssel* bármely más európai országot meghívhatnak a Szerződéshez való csatlakozásra, amely képes a Szerződés elveinek támogatására, és az északatlanti térség biztonságának hozzájárulására...”⁴

A bővítési tanulmány feldolgozását követően a partnerországokban megkezdődött a felkészülési folyamat. Magyarország, a volt Varsói Szerződés tagországai közül elsőként, 1996. január 29-én jelentette be hivatalosan a csatlakozási szándékát a NATO-hoz. A szándéknyilatkozatokat követően intenzív párbeszéd indult az Észak-atlanti Szövetség és a partnerországok

4 Észak-atlanti Szerződés, 1949

között. A *madridi csúcserkeztezen* (1997. július 8–9.) a Cseh Köztársaságot, Magyarországot és Lengyelországot meghívták a csatlakozási tárgyalásokra, amivel a szövetség megerősítette a NATO nyitott ajtó politikáját (Open Door Policy). Erre azért volt szükség, mert jelentős számú csatlakozni vágyó ország volt a Pfp keretén belül.

A partnerség fejlődésének sikerét fejezte ki az Euroatlanti Partnerség Tanács (Euro-atlantic Partnership Council, a továbbiakban EAPC) megalapítása, amely az Észak-atlanti Együttműködési Tanácsot (NACC) váltotta fel (Simmons, 2007). Madrid adott otthont az EAPC első tanácskozásának is, amelyet csúcstalálkozói szinten tartottak meg.

Euroatlanti Partnerségi Tanács

Az Euroatlanti Partnerségi Tanács (EAPC) az euroatlanti térség biztonsága és stabilitása erősítésének céljából 1997-ben létrehozott biztonságpolitikai konzultációs fórum, amely *a rendszeres párbeszéd mellett gyakorlati együttműködési keretet* képez a NATO tagállamai és a partnerországai között. Az együttműködés során a szövetség lehetőséget biztosít arra, hogy a partnerországok saját igényeik szerint vegyenek részt mind a katonai, mind pedig a civil programokban. Az évek során az EAPC vesztett korábbi jelentőségéből azon közép- és kelet-európai országok számára, amelyek vagy már csatlakoztak a NATO-hoz, vagy a velük közösen kidolgozott és végrehajtásra kerülő *Tagsági Akcióterv* (Membership Action Plan, a továbbiakban MAP) eredményeként a csatlakozás reális közelségébe kerültek. A kaukázusi, a közép-ázsiai, illetve katonailag el nem kötelezett, semleges európai országok számára azonban a testület továbbra is fontos biztonságpolitikai kapcsolódási pontot jelent. 2001. szeptember 11-ét követően az EAPC jelentősége ismét felértékelődött. A terrorizmus elleni nemzetközi küzdelem új lendületet adott a partnerségi együttműködésnek. A partnerországok jelentős része csatlakozott a NATO-tagállamok afganisztáni műveletéhez, illetve logisztikai és egyéb támogatást nyújtott.

Az 1999. április 23–24-i *washingtoni csúcserkeztezen* a tagországok megemlékeztek a NATO 50. évfordulójáról. A Cseh Köztársaság, Magyarország és Lengyelország már teljes jogú tagországgént vettek részt az első csúcstalálkozójukon, mivel a tagsági felvételre március 12-én sor került.

Tagsági Akcióterv

A szövetség a washingtoni csúcstalálkozón elfogadta a *Tagsági Akciótervet*, közzétette az átdolgozott stratégiai koncepciót. A NAC az európai biztonsági és védelmi önállóság megerősítése érdekében elindította az ambíciózus *Védelmi Képességek Kezdeményezés* (Defence Capabilities Initiative – DCI) programot. A DCI öt nagy katonai képességcsoportra fókuszálta a fejlesztéseket: (1) mozgékony és telepíthetőség, (2) fenntarthatóság, (3) hatékony harci alkalmazás, (4) túlélőképesség és (5) hatékony kommunikáció.

A Tagsági Akcióterv értelmében a tagjelölt országoknak minden évben le kell adniuk az aktualizált Éves Nemzeti Programot (Annual Target Plan – ATP), amelyben a feladatokat öt fejezetben – a politikai témák, gazdasági kérdések, védelmi és katonai erőforrások, biztonsági kérdések és jogi ügyek – kell részletezniük. A programról a szövetségesek egyenként konzultálnak a tagjelölt országokkal. Ezt az előzetes párbeszédet részletes megbeszélések követik a tagjelöltek fővárosaiban. A megbeszélések alapján minden egyes aspiráns ország előrehaladásáról egyéni jelentést írnak.⁵

A NATO állam- és kormányfői a *prágai értekezleten* (2002. november 21–22.) hét európai államot (Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia, Románia, Szlovákia és Szlovénia) hívtak meg a szövetséghez való csatlakozási tárgyalások megkezdésére. A NATO-államok vezetői politikai állásfoglalást tettek a *Prágai Képességsomag* (Prague Capabilities Commitment – PCC) mellett. Ennek keretében kötelezettséget vállaltak arra, hogy négy képességtérületen fejlesztik haderejüket azért, hogy a szövetség katonailag erősödjék: (1) a vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris támadás elleni védelemben; (2) a vezetésirányítási, kommunikációs és információs fölény biztosításában; (3) a telepített erők interoperabilitásának és harci hatékonyságának fejlesztésében; illetve (4) a csapatok gyors telepíthetőségében és működőképességük fenntartásában.

A NATO modernizációs folyamatával párhuzamosan a partnerségi együttműködés átalakítása is napirendre került. A *prágai csúcsertekezleten* egyetértés volt abban, hogy a NATO átalakulásával párhuzamosan meg kell újítani a partnerségi (EAPC/PfP) kapcsolatokat is, jobban alkalmazkodva a kor kihívásaihoz, a partnerállamok igényeihez és elvárásaihoz. Ennek érdekében elfogadták a *partnerség átfogó felülvizsgálatáról készült jelentést és a terrorizmus elleni küzdelemmel* (Partnership Action Plan against Terrorism, PAP-T) foglalkozó *akciótervet* (2. sz. táblázat). A NATO megerősítette az EAPC kiemelt szerepét a terrorizmusellenes koalíció fenntartásában. A PAP-T dokumentum tartalmazza az akcióterv célkitűzését, működési mechanizmusát, tevékenységi körét: politikai konzultáció és információmegosztás, a terrorizmus elleni küzdelem készültségének fokozása (műveletek és gyakorlatok), a terrorista csoportok támogatásának akadályozása, polgári veszélyhelyzeti tervezés, következmények felszámolása, segítségnyújtás a partnerek terrorizmus elleni erőfeszítéseikhez, együttműködés más nemzetközi szervezetekkel.⁶

A prágai csúcsertekezlet egy új partnerségi mechanizmust vezetett be, az *Egyéni Partnerségi Tagsági Akciótervet* (Individual Partnership Action Plan – IPAP), annak érdekében, hogy a szövetség elmélyítse az együttműködést a partnerországokkal. Az IPAP négy fejezetből áll: (1) politikai és biztonsági ügyek, (2) védelmi és katonai ügyek, (3) tájékoztatás, tudományos, környezetvédelmi és válságmenedzsment ügyek, (4) adminisztratív, információbiztonság és források.

Az IPAP-hoz Grúzia 2004-ben, Azerbajdzsán és Örményország 2005-ben, Kazahsztán és Moldova 2006-ban, Bosznia és Hercegovina valamint Montenegró 2008-ban csatlakozott.

Az isztambuli csúcstalálkozón (2004. június 28–29.) már a hét új tagország is részt vett, így a szövetség vezetése már 26-os körben tanácskozott. Az egykori partnerországból immár

5 SIMON, 2001, 29.

6 Partnership Action Plan against Terrorism, 2002

10-en vettek részt NATO teljes jogú tagjaként az állam- és kormányfők tanácskozásán. A csúcstalálkozó megerősítette a NATO 10. cikkely szerinti „nyitott ajtó” politikáját, de nem tett ígéretet újabb bővítésre. Isztambul a NATO partnerségi politikájának egy új szakaszát indította el, a bővítés után a partnerség tematikus súlypontja a terrorizmus elleni fellépésre, földrajzi fókusza pedig a szélesebb értelemben vett Közel-Keletre helyeződött át. Elsőként az Öböl menti Együttműködési Tanács országait hívták meg az új partnerségi formában. A szervezet az új partnerségi akcióterven is dolgozott, amely a védelmi intézményrendszer hatékonyabb működtetésére, a védelmi reform végrehajtása (Partnership Action Plan on Defence Institution Building – PAP-DIB) érdekében történő tanácsadásra és támogatásra koncentrált (Scheffer, 2004).

A PAP-DIB egyik fő céljaként hatékony és átlátható intézkedések kidolgozását támogatta a védelmi tevékenység demokratikus kontrollja érdekében, szorgalmazta továbbá a civil részvételt a biztonsági és védelempolitika fejlesztésében, a védelmi szektor átlátható törvényi és bírósági felügyeletét. Segített a partnerországoknak a biztonsági kockázatok és a nemzeti védelmi követelmények felmérésében, az együttműködési képesség fejlesztésében és fenntartásában, a védelmi minisztériumok irányító tevékenységének optimalizálásában. Új témakörként ösztönözte a védelmi szektor nemzetközi normáinak és gyakorlatának átvételét, hatékony és átlátható pénzügyi, tervezési és erőforrás-elosztási eljárások bevezetését a védelmi szektor területén. Segítette a PAP-DIB országokat a védelmi kiadások hatékony menedzselésében, a fegyveres erők korszerű személyügyi rendszerének kialakításában, valamint hatékony nemzetközi együttműködési és jószomszédi kapcsolatok kialakításában a biztonság- és védelempolitika területén.

2. táblázat: NATO-csúcsértekezletek és a partnerség

Év	Csúcsértekeztet	Kezdeményezések
1994	Brüsszel	Partnerség a Békéért Mediterrán Párbeszéd Egyéni Partnerségi Program Partnerségi Munka Program Tervezési és Felülvizsgálati Folyamat
1997	Madrid	NATO–Oroszország Állandó Tanács NATO–Ukrajna Bizottság Három ország meghívása (Csehország, Magyarország, Lengyelország)
1999	Washington	A három új tagállam üdvözlése Továbbfejlesztett operatívabb partnerség Tagsági Akcióterv Délkelet-európai Kezdeményezés Védelmi Képesség Kezdeményezés Új stratégiai koncepció
2002	Prága	Prágai Képességsomag Egyéni Partnerségi AkciótervPartnerségi cselekvési terv a terrorizmus ellen NATO–Oroszország Tanács alapítása Hét ország meghívása (Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia, Románia, Szlovákia, Szlovénia)
2004	Isztambul	A hét új tagország üdvözlése Védelmi Intézményfejlesztés Partnerségi Akcióterv Megújított Mediterrán Párbeszéd Isztambuli Együttműködési Kezdeményezés
2006	Riga	Új globális partnerek
2008	Bukarest	Horvátország, Albánia meghívása Ukrajna és Grúzia – intenzív elkötelezettség Bosznia-Hercegovina és Montenegró csatlakozása az Intenzív Párbeszédhez
2009	Strasbourg-Kehl	A két újonnan csatlakozott tagország üdvözléseA PfP integráci- ót fejlesztő kezdeményezése Kiképzési-oktatási kooperáció a MD és ICI országokkal A NATO–oros z kapcsolatok jövője
2010	Lisszabon	Új stratégiai koncepció (partnerség erősítése a kooperáció útján)
2012	Chicago	Átmenet Afganisztánban NATO–oros z kapcsolatok Partnerekkel való differenciált együttműködés (13 ország) Okos védelem (Smart Defense)

Forrás: A NATO hivatalos honlapja (www.nato.int)A 2004. évi isztambuli csúcsértekezleten fogadták el – az EAPC keretén belül – az összes EAPC partner számára elérhető Védelmi Intézményfejlesztési Partnerségi Akciótervet (Partnership Action Plan on Defence Institution Building, 2004). A PAP-DIB az EAPC és a PfP eszközök és mechanizmusok széles tárárt hasznosította, elsődleges fontosságú az IPAP és a PARP folyamat volt.

A partnerországok regionális csoportosítása, a hangsúlyok változása

A partnerségi együttműködés fejlesztése során hatékonyabb, az egyes országok, régiók specifikus érdekeit jobban szem előtt tartó együttműködési formákra volt szükség. A célirányos, testreszabott regionális programok révén vált lehetővé, hogy az egyes országok biztonsági igényeinek leginkább megfelelő irányba mozduljon el az együttműködés. Az EAPC (2014-ben 50 tagú, 28 NATO-tagállam és 22 partnerország) megkülönböztetett szerepet vállalt a regionális stabilitás erősítésében is.

A biztonságpolitikai szakértők többször tettek kísérletet a partnerországok együttműködésének, regionális felosztásának és csoportosításának klasszifikációjára.

Az isztambuli csúcstekeztetést követően Jeffrey Simon az akkori húsz partner és két PfP aspiráns országot (Bosznia-Hercegovina és Szerbia-Montenegró) a rendkívül különböző igényeik, érdekeik, képességeik és földrajzi elhelyezkedésük alapján *csoportokra* osztotta (Simon, 2004).

Az első csoportba a *fejlett ötök* – Ausztria, Finnország, Írország, Svédország és Svájc – tartoztak, akiknek nem állt szándékukban csatlakozni a szövetséghez. A fejlett nyugati országok kiemelkedtek a partnerségi „mezőnyből”, hiszen nagy fontosságú hozzájárulást nyújtottak – napjainkban is nyújtanak – a szövetségnek. Rendkívül jó példát szolgáltatnak arra, hogy a PfP programban való aktív részvétel és a NATO-val való együttműködés nem feltétlenül jelenti a teljes jogú tagság eléréséhez vezető utat. Ezen országok pénzügyileg is hathatósan támogatják a szövetség politikáját, aktívan vesznek részt a különböző NATO-műveletekben is. Ausztria, Finnország és Svédország részt vett a boszniai IFOR-műveletben, Írország csatlakozott az SFOR-hoz és a fejlett ötök csoportja részt vett a KFOR-ban is. Ausztria, Finnország és Svédország részese volt az ISAF-műveletnek Afganisztánban.

A második csoportba az akkori *három Tagsági Akcióterv ország* – Albánia, Horvátország és Macedónia – tartozott. Célkitűzésük a teljes jogú NATO-tagság elérése volt. A *három kaukázusi partner* – Azerbajdzsán, Grúzia és Örményország –, valamint az öt közép-ázsiai ország – Kazahsztán, Kirgizisztán, Tadzsikisztán, Türkmenisztán, Üzbegisztán – alkotta a *negyedik és ötödik csoportot*.

A PfP keretdokumentumot mindhárom kaukázusi ország 1994-ben írta alá, a tevékenységük intenzitása azonban változó volt az elmúlt évtizedben. A szeptember 11-i események után mindhárman csatlakoztak a tervezési és felülvizsgálati folyamathoz (PARP), amely nagyon fontos szerepet tölt be a hadsereg feletti demokratikus kontroll, a védelmi tervezés és költségvetés átláthatósága megteremtése érdekében.

Örményország helyzete Törökországgal és Azerbajdzsánnal (Hegyi-Karabah) való rendezetlen ügyek miatt meglehetősen ellentmondásos. 1992. május 15-én aláírta a taskenti Független Államok Közössége (FÁK) kollektív szerződést, és az egyetlen kaukázusi ország, amely 1999. április 2-án megújította ezt az elkötelezettségét. Bár mind Grúzia, mind Azerbajdzsán 1993-ban csatlakoztak a taskenti szerződéshez, tagságukat nem hosszabbították meg. Azerbajdzsán aktívan vett részt a terrorellenes tevékenységben, valamint a koszovói, az iraki és az afganisztáni műveletekben. Grúzia 2002 szeptemberében parlamenti határozatban nyilvání-

totta ki a NATO-tagság célkitűzését. A NATO–grúz kapcsolatok fejlődését külön tanulmány ismerteti.

A közép-ázsiai régióban elért eredmények vegyes képet mutatnak annak ellenére, hogy négy közép-ázsiai ország (Kazahsztán, Kirgizisztán, Türkmenisztán, Üzbegisztán) 1994-ben aláírta a PfP keretdokumentumot, Tadzsikisztán azonban csak a 9/11 események után csatlakozott (3. sz. táblázat). Kirgizisztán és Üzbegisztán 2001 decemberében csatlakozott a PARP-hoz is.

A NATO-val való együttműködést nehezítette az a tény is, hogy négy közép-ázsiai ország (Kazahsztán, Kirgizisztán, Tadzsikisztán, Üzbegisztán) aláírta a FÁK kollektív szerződését. 1999. április 2-án – a szerződés érvényességének meghosszabbításakor – azonban Üzbegisztán nem újította meg a szerződést és kilépett a közösségből.

3. táblázat: Partnerség a Békéért Program országai

Ország	PfP tagság kezdete	Jelenlegi státusz
Albánia	1994. február 23.	2009. április 1. NATO-tag
Ausztria	1995. február 10.	
Azerbajdzsán	1994. május 4.	
Belorusszia	1995. január 11.	
Bosznia-Hercegovina	2006. december 14.	Tagsági Akcióterv
Bulgária	1994. február 14.	2004. március 29. NATO-tag
Csehország	1994. március 10.	1999. március 16. NATO-tag
Észtország	1994. február 3.	2004. március 29. NATO-tag
Finnország	1994. május 9.	
Grúzia	1994. március 23.	NATO–Grúzia Bizottság
Horvátország	2000. május 25.	2009. április 1. NATO-tag
Írország	1999. december 1.	
Kazahsztán	1994. május 27.	
Kirgizisztán	1994. június 1.	
Lengyelország	1994. február 2.	1999. március 16. NATO-tag
Lettország	1994. február 14.	2004. március 29. NATO-tag
Litvánia	1994. január 27.	2004. március 29. NATO-tag
Macedónia	1995. november 15.	Tagsági Akcióterv
Magyarország	1994. február 8.	1999. március 16. NATO-tag
Málta	1995. április 26.	
Moldova	1994. március 16.	
Montenegró	2006. december 14.	Tagsági Akcióterv
Oroszország	1994. június 22.	NATO–Oroszország Tanács
Örményország	1994. október 5.	
Románia	1994. január 26.	2004. március 29. NATO-tag
Svájc	1996. december 11.	
Svédország	1994. május 9.	
Szerbia	2006. december 14.	
Szlovákia	1994. február 9.	2004. március 29. NATO-tag
Szlovénia	1994. március 30.	2004. március 29. NATO-tag
Tadzsikisztán	2002. február 20.	
Türkmenisztán	1994. május 10.	
Ukrajna	1994. február 8.	NATO–Ukrajna Bizottság
Üzbegisztán	1994. július 13.	

A Balkánon zajló műveletekben (IFOR, SFOR, KFOR) egyetlen közép-ázsiai ország sem vett részt, azonban támogatták az afganisztáni és az iraki tevékenységet. Üzbegisztán és Kirgizisztán engedélyezte az amerikai és szövetséges csapatok állomásozását a területén, valamint a légterének használatát a Tartós Szabadság (Operation Enduring Freedom – OEF) és a Nemzetközi Biztonsági Közreműködő Erő (International Security Assistance Force – ISAF) művelet számára. Kazahsztán aknamentesítő egységgel támogatta a lengyeleket Irakban, és szintén engedélyezte légterének amerikai használatát.

Voltak olyan országok, amelyeket nem a földrajzi fekvésük és regionális hovatartozásuk alapján, hanem az együttműködési készségük és hajlandóságuk alapján külön kategóriába soroltak a szakértői (nem hivatalos) értékelések. Belorussziát és Moldovát a két viszonylagos passzív partnerországnak aposztrofálták.

Carlo Masala és Katariina Saariluoma 2006 májusában tekintették át a szövetség partnerségi kapcsolatait, az egyes kezdeményezések előnyeit és hátrányait, valamint kísérletet tettek a partnerségi struktúra szervezeti és funkcionális alapon történő újraszervezésére, a meglévő geográfiai keretek helyett (Masala and Saariluoma, 2006).

A kutatók számos, a meglévő keretekhez kapcsolódó problémák tártak fel: a partnerség tisztázatlan szerepét a NATO célkitűzések elérésében, a földrajzi felosztáson alapuló merev partnerségi kereteket, az egyéni, önálló különbségtételi lehetőség és a valódi regionális együttműködés hiányát, valamint az EAPC diszfunkcionális működését. Javaslatuknál a partnerség hatékonyságának növelését vették alapul.

A külső tényezőknél a szövetség hatékonyságát, az országokat regionális entitásokba tömörítő geográfiát, a funkcionalitásnál az országok képességeit és a szövetséggel való együttműködés politikai szándékát vették figyelembe, de értékelték a demokrácia iránti elkötelezettséget és a jó kormányzáson alapuló érték-orientált megközelítést is.

Az egyes partnerekkel kialakított ún. Testreszabott Partnerség (Tailored Partnership) volt a középút a földrajzi és a funkcionális alapon szervezett keretek között. Az elgondolás közép-pontjában az EAPC szervezete és az IPAP állt.⁷ Ez a modell megtartja a geográfiai dimenziót, ugyanakkor lehetővé teszi a meglévő keretek racionalizálását, a NATO célkitűzések hatékonyabb elérése érdekében (1. sz. ábra).

A funkcionális alapú megközelítésnél a gyakorlati katonai együttműködés, az oktatás és képzés, valamint a politikai párbeszéd elősegítése érdekében téma-orientált fórumok, koncentrikus körök rendszere jönne létre.⁸

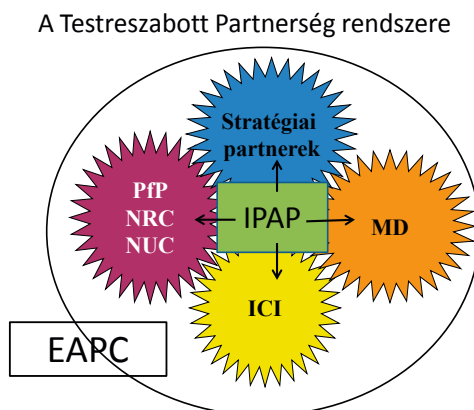
A partnerek a politikai akaratuk és a katonai képességek alapján döntenek, milyen keretek között (biztonsági párbeszéd, képzés-kiképzés, részvétel a műveletekben, nem tagállami hozzájárulás az NRF-hez, Tagsági Akcióterv) vennének részt. A fórumok keretdokumentumai egyértelműen megfogalmazzák a hovatartozás politikai kritériumait. Csak bizonyos előfeltételek teljesítése nyitja meg az átlépés lehetőségét más, a szövetséghez közelebb álló funkcionális körbe (2. sz. ábra).

7 MASALA and SAARILUOMA, 2006, 9.

8 MASALA and SAARILUOMA, 2006, 10.

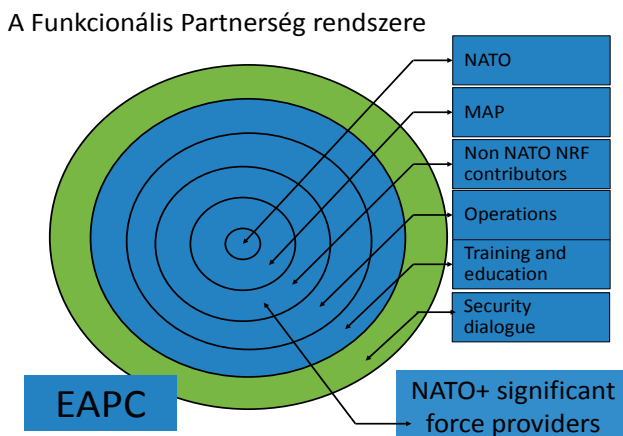
Fontos szempont az, hogy a partnerország hozzájáruljon a NATO politikai és katonai céljaihoz és jelentős számú erőt ajánljon fel a NATO vezette műveletekhez. Ebben a megközelítésben a földrajzi keretek háttérbe szorulnak. A regionális partnerségi keretek helyett multilaterális keretet hoznak létre, ahol a NAC az egyes téma-orientált fórum országaival tárgyal (pl. NAC+ non-NATO NRF hozzájárulók). Ez valósult meg 2012-ben a chicagói csúcsterkezőleten, amikor a NAC a 13 ISAF-művelethez hozzájáruló országgal ült le tárgyalni.

1. ábra: A „testreszabott” partnerség rendszere



Szerkesztette: Siposné dr. Kecskeméthy KláraForrás: Masala and Saariluoma, 2006, 9.

2. ábra: A funkcionális partnerség rendszere



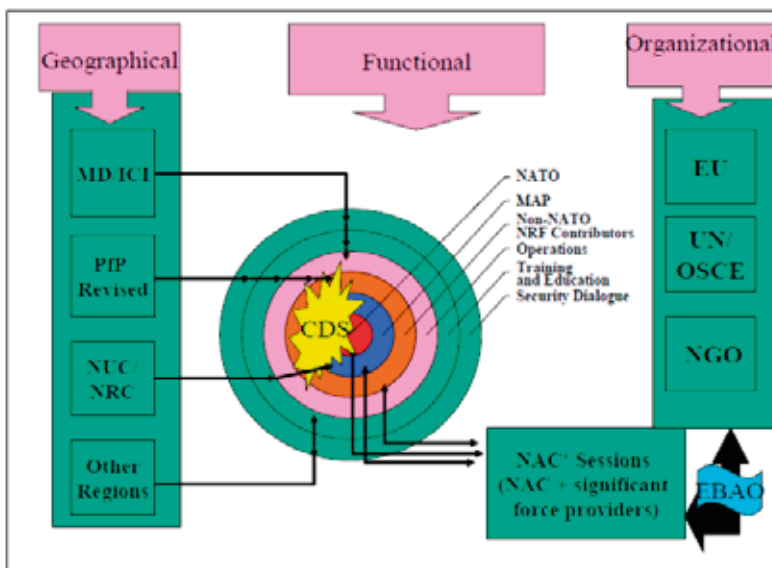
Szerkesztette: Siposné dr. Kecskeméthy KláraForrás: Masala and Saariluoma, 2006, 10.

Az EAPC éves miniszteri találkozóvá alakulna át, míg a NAC funkcionális partnerségi fórum lenne, ahol a partnerekkel a politikai ügyeket tárgyalják meg. Ez a megközelítés a földrajzi kereteket és a regionális együttműködést háttérbe szorította volna.

A szerzőpáros végül az ún. *vegyes partnerségi rendszert* javasolta, ahol helye és szerepe van a földrajzi és szervezeti kereteknek is, de a funkcionális megközelítés szerepe döntő fontosságú.

A meglévő multilaterális partnerségi keretek megmaradnak, ott a regionális biztonsági kérdésekről tárgyalhatna a már létrehozott szervezeti keretek között (PpP, MD, ICI, NUC, NRC) a NATO a partnerországokkal. A funkcionális megközelítés az egy régióhoz tartozó országok számára teszi lehetővé a NATO-hoz fűződő kapcsolataik eltérő megközelítését (pl. a kaukázusi országok eltérő viszonya a szövetséghez).⁹ A javasolt partnerségi struktúrában a szervezeti megközelítés is megjelenik a szövetség különböző nemzetközi szervezetekhez (ENSZ, EU, EBESZ) fűződő kapcsolataiban (3. sz. ábra).

3. ábra: A partnerségi kapcsolatok földrajzi, funkcionális és szervezeti rendszere



Forrás: Masala and Saariluoma 2006, 13.

9 MASALA and SAARILUOMA, 2006, 13.

Ez a modell növelné a hatékonyságot és arányosságot a NATO stratégiai céljai elérésében, mert jobban összefogná azokat az országokat, amelyek hajlandók és képesek katonai műveletek végrehajtására, segítséget nyújtana azoknak, akik szorosabb kapcsolatot akarnak kiépíteni a szövetséggel, és lehetővé teszi a kapcsolat fenntartását az olyan partnerekkel, akik csak a politikai párbeszédben érdekeltek. A vegyes modell megfelelne a belső hatékonyság követelményének is, a partnerség speciális három pilléren nyugszana, de biztosított lenne a komplementaritás is közöttük. A megújított partnerség pillérei között a szinergiát pedig a NAC teremtené meg. A modell egyszerre funkcionális, földrajzi és értékalapon vezérelt lenne. A kutatói javaslatok természetesen nem változtatják meg a PfP rendszer működését, de bizonyos gondolati elemek – mint például láttuk ezt a NATO Védelmi Akadémia (NATO Defence College – NDC) szerzőpárosánál – beépülnek a rendszer későbbi hivatalos fejlesztésébe (pl. az afganisztáni műveletben részt vett országok ISAF-formátumban való kezelése).

Partnerség globális méretekben

Az elmúlt negyedszázad során jelentősen átalakult a szövetség, a korábban szinte kizárólag területvédelemre koncentráló katonai szervezet műveleteket hajt végre az alapító szerződésben deklarált észak-atlanti térség határain túl, az ázsiai és az afrikai kontinenseken, partnerországai pedig megtalálhatók a földközi-tengeri térségtől a Távol-Keletig és a csendes-óceáni térségig. A NATO globális felelősségű, képességű, globális partnerekkel rendelkező regionális politikai és katonai szervezetté alakult. A NATO partnerországok területe a kontinensek összterületének csaknem felére terjed ki, és a partnerországokban él a Föld lakosságának egyötöde (4. sz. táblázat).¹⁰

10 *World Population Data Sheet*, 2013

4. táblázat: A NATO partnerség területi és népességi jellemzői

Ország	Terület (km ²)	Népesség (millió fő)
NATO-tagországok		
Albánia	28,748	2,8
Amerikai Egyesült Államok	9,826,675	316,2
Belgium	30,528	11,2
Bulgária	110,879	7,3
Csehország	78,867	10,5
Dánia	43,094	5,6
Észtország	45,228	1,3
Franciaország	643,801	63,9
Görögország	131,957	11,1
Hollandia	41,543	16,8
Horvátország	56,594	4,3
Izland	103,000	0,3
Kanada	9,984,670	35,3
Lengyelország	312,685	38,5
Lettország	64,589	2,0
Litvánia	65,300	3,0
Luxemburg	2,586	0,5
Magyarország	93,028	9,9
Nagy-Britannia	243,610	64,1
Németország	357,022	80,6
Norvégia	323,802	5,1
Olaszország	301,340	59,8
Portugália	92,090	10,5
Románia	238,391	21,3
Spanyolország	505,370	46,6
Szlovákia	49,035	5,4
Szlovénia	20,273	2,1
Törökország	783,562	76,1
Összesen	24,578,267	912,1
Partnerség a Békéért		
Ausztria	83,871	8,5
Azerbajdzsán	86,600	9,4
Belorusszia	207,600	9,5
Bosznia-Hercegovina	51,197	3,8
Finnország	338,145	5,4
Grúzia	69,700	4,5
Írország	70,273	4,6
Kazahsztán	2,724,900	17,0
Kirgizisztán	199,951	5,7
Málta	316	0,4
Montenegró	13,812	0,6
Moldova	33,851	4,1

Oroszország	17,098,242	143,5
Örményország	29,743	3,0
Szerbia	77,474	7,1
Svédország	450,295	9,6
Svájc	41,277	8,1
Tádzsikisztán	143,100	8,1
Türkmenisztán	488,100	5,2
Ukrajna	603,550	45,5
Üzbegisztán	447,400	30,2
A volt Jugoszláv Tagköztársaság Macedónia*	25,713	2,1
Összesen	23,285,110	335,9
Mediterrán Párbeszéd		
Algéria	2,381,741	38,3
Egyiptom	1,001,450	84,7
Izrael	20,770	8,1
Jordánia	89,342	7,3
Mauritánia	1,030,700	3,7
Marokkó	446,550	33,0
Tunézia	163,610	10,9
Összesen	5,134,163	186
Isztambuli Együttműködési Kezdeményezés		
Bahrein	760	1,1
Kuvait	17,818	3,5
Katar	11,586	2,2
Egyesült Arab Emírátsok	83,600	9,3
Összesen	113,764	16,1
Partnerek a világban		
Ausztrália	7,741,220	23,1
Új-Zéland	267,710	4,5
Japán	377,915	127,3
Dél-Korea	99,720	50,2
Összesen	8,486,565	205,1
Partnerországok mind-összesen	61,597,869	1469,5
A Föld összesen	125,378,019	7220,5*

Forrás: World Population Data Sheet, 2013 (www.prq.org)

* Current World Population. Accessed March 10 <http://www.worldometers.info/world-population/>

A partnerségi kapcsolatok 1994 óta terebélyesedő és egyre nehezebben áttekinthető szervezetté váltak. Az új kezdeményezésekkel újabb és újabb szervezetek és programok, a tevékenységhez kapcsolódó rövidítések jelentek meg, amelyhez már a brüsszeli központban dolgozó szakembereknek is értelmező szótár kellett.¹¹

A szövetség különböző típusú partnerkapcsolatai számos kezdeményezést foglalnak magukba, többek között a Partnerség a Békéért kezdeményezést, a Mediterrán Párbeszédet (Mediterranean Dialogue, a továbbiakban MD) az Isztambuli Együttműködési Kezdeményezést (Istanbul Cooperation Initiative, a továbbiakban ICI), a globális partnerkapcsolatokat, valamint más nemzetközi szervezetekkel való együttműködést is.

A kezdeményezések többsége, az országok csoportosítása a geostratégiai helyzetük, földrajzi fekvésük alapján történt. A kelet-közép-európai régióra alkalmazott különböző földrajzi fogalmak, megnevezések rendkívül sokat változtak. A hidegháború időszakában a *vasfüggöny országainak*, *kommunista blokknak*, *keleti tömbnek* nevezték a régiót. A Londoni Nyilatkozat már Közép- és Kelet-Európa országairól beszél (London Declaration, 1990). Az évek során az együttműködés területeinek bővülésével párhuzamosan a kép tovább változott.

A földrajzi alapon szervezett partnerkapcsolatok nem tették lehetővé a szövetség számára a különbségtételt és a rugalmasságot a partnerekkel való kapcsolattartásban. Földrajzilag körülhatárolhatjuk a közép- és kelet-európai, a közép-ázsiai, a kaukázusi, a fekete-tengeri, a földközi-tengeri térség és a Perzsa-öböl országainak csoportjait. Az egyes kezdeményezések között azonban nem volt átjárhatóság, a Mediterrán Párbeszéd és az Isztambuli Együttműködési Kezdeményezés közötti kapcsolat is csak elméleti jellegű. Így a geográfiai szemlélet mindvégig meghatározta az együttműködés formáit, tartalmát és milyenségét.¹²

A NATO partnerségi politikájának a központi kérdése a béke és biztonság erősítése mellett a partnerek közötti regionális együttműködés és az átfogó reformok segítése. A regionális megközelítés sem a Pfp, sem más kezdeményezés esetében nem hozott átütő sikereket annak ellenére, hogy az óvatos közeledés és az apró lépések politikáját követte. A programok nem ösztönözték a partnerek közötti regionális együttműködést, a saját térségük biztonságához és stabilitásához való hozzájárulást, amely a partnerségi kezdeményezés legfontosabb célkitűzése.

A geográfiai tér által definiált összetartozásnak fontos szerepe van, de a *földrajzi keretek korlátok közé szorították a szövetséget*. Nehéz lenne a kaukázusi hármak közötti regionális együttműködés, ismerve a régió történelmét. Hozhatunk példákat Közép-Ázsia, Észak-Afrika és a Közel-Kelet térségéből is. Az egyes régió országainak különbözők lehetnek a politikai célkitűzései, a katonai képességei és a szövetséggel való együttműködési szándékai is. A regionális szemlélet azonban nemcsak a kereteket teremtette meg, de azt is feltételezte, hogy az egyes országok a régió részének tekintsek magukat.

Jaap de Hoop Scheffer a meglévő és a potenciális partnerországokkal kiépítendő kapcsolat, az együttműködés hatékonyabb szükségességét hangsúlyozta a 2006 februárjában elhangzott beszédében (Munich, 2006). A szövetség transzformációjának négy – a *koncepcionális*, a *katonai*, a *szervezeti* és a *földrajzi* – kulcsterületét emelte ki (Scheffer, 2006, Oslo).

11 REISINGER, 2012, 3.

12 SIPOSNÉ KECSKEMÉTHY, 2006, 66.

A globális szerepvállalású szervezetté átalakuló szövetségnek a volt NATO-főtitkár szerint a partnerségi kapcsolatok új keretére, a partnerségi programok újragondolására van szüksége. Véleménye szerint a globális, összetett kihívásokat csak együttműködésben lehet kezelni és ebben a partnereknek is alapvető fontosságú szerepe van és lesz a jövőben is.

A britek és az amerikaiak már a 2006-os *rigai csúcserkeztet* előtt felvetették a partnerség koncepciójának reformját. Ekkor született meg a *Globális Partnerség Fórumának* gondolata, amelynek égisze alatt a demokratikus elveket és értékeket valló, azonos módon gondolkodó olyan országok csoportosultak volna, amelyek ugyan nem akartak a szövetség tagjai lenni, de aktívan részt vettek a nemzetközi válságkezelésben. A szövetségben ezeket az országokat akkoriban „kontakt országoknak” (Contact Countries) nevezték el, de a „négy NEM” országokként is aposztrofálták őket, mint *nem* NATO, *nem* PfP, *nem* Mediterrán Párbeszéd és *nem* Isztambuli Együttműködési Kezdeményezés országok. Később globális partnerek (Global Partners), végül partnerek a világban (Partners Across the Globe – PAG) néven emlegették őket. Ausztrália, Új-Zéland, Dél-Korea és Japán jelentősen hozzájárulnak pl. az afganisztáni misszióhoz és a tengeri járőrözéshez. Ezen országok részéről jogosan vetődött fel, hogy például nagyobb beleszólásuk legyen a műveletek tervezése során a döntéshozatali mechanizmusba.

A globális partnerség elképzelést a rigai csúcserkeztet nem hagyta jóvá, többek között Franciaország és Németország is attól tartottak, hogy a globális jelző a szövetség világméretű terjeszkedésére vonatkozó félreértelmezhető jelzést adhatott volna. Ugyanakkor a szövetség régi kelet- és délkelet-európai partnerországai is megfogalmazták féltéseiket, miszerint a globális partnerség a „gazdagok partnerségét” jelentette volna, amellyel párhuzamosan csökkenhet a meglévő partnerségi kapcsolatok és az együttműködés jelentősége és értéke. Ők háttérbe szorulnak, és másodrendű partnerekké válhatnak.

A partnerség átalakításának kérdése a biztonságpolitikai szakértőket továbbra is foglalkoztatta. Hangsúlyozták a partnerségi programok politikai és műveleti értékét, felvetették, hogy mi legyen azokkal az országokkal, amelyek formálisan ugyan nem tartoznak a NATO kötelékébe, de osztoznak a szövetség biztonsági céljainak megvalósításában.

A partnerség koncepciójával a *bukaresti csúcserkeztet* is foglalkozott. A csúcstalálkozó zárónyilatkozata szerint jelentős fejlődés ment végbe a politikai párbeszéd, a műveletek támogatása, a biztonsági együttműködés területein. Meghatározó alapelv változatlan: a tevékenységeknek kölcsönös érdekeken kell alapulniuk, közös kezdeményezésnek kell lenniük, a partnerek önállóan szabhatják meg a részvételük mértékét és szintjét, és az együttműködés nyitott bármely tevékenységre (Bucharest Summit, 2008).

A NATO 2010. évi *Stratégiai Koncepciója* szerint a szövetség három fő alapfeladata a kollektív védelem, a válságkezelés és a *kooperatív biztonság*. Az *Aktív elkötelezettség, modern védelem* című dokumentum szerint a *kooperatív biztonság megteremtésében kiemelt szerepe van a partnerségi kapcsolatoknak és a nemzetközi szervezeteknek* (Active engagement, 2011).

A partnerségről szóló fejezet részletesen taglalja a széleskörű nemzetközi partnerkapcsolatok és az euroatlanti biztonság összefüggéseit, a partnerségi kapcsolatok valódi és értékes hozzájárulását a NATO alapvető feladatai megvalósításához. A *lisszaboni csúcserkezteten* pedig döntés született arról, hogy áttekintik a partnerek és a NATO-műveletek politikai-katonai kereteit, amely értelmében a partnerek a NATO-műveletek döntéshozatalába, a stratégia alakításába nagyobb befolyást nyernek.

Hatékonyabb és rugalmasabb partnerségi politika

2011 áprilisában a NATO külügyminiszterek új partnerségi politikát fogadtak el, az ún. *Berlin Partnerségi Csomagot* (Berlin Partnership Package – BPP), amelytől a partnerségi politika hatékonyabb és rugalmasabb végrehajtását várják. A dokumentumban szerepelnek a partnerségi politika stratégiai célkitűzései, az euroatlanti és a nemzetközi biztonság, a béke és stabilitás elősegítésének feladatai, a regionális biztonság és együttműködés erősítésének kérdései, a demokratikus értékek és reformok folytatásának teendői, a NATO-műveletek és missziók partnerségi támogatásának lehetőségei, valamint a NATO-csatlakozásban érdekelt partnerek felkészítési módjai. A *párbeszéd, a konzultáció és az együttműködés* fontos szerepet kapott a védelmi reformok, a képzés és kiképzés, a terrorizmus elleni harc, a tömegpusztító fegyverek terjedésének megakadályozása, az energiabiztonság, a kibervédelem, a tengeri biztonság, ezen belül a kalózkodás elleni küzdelem területén.¹³

A Berlin Partnerségi Csomag fő célkitűzése a hatékonyabb és rugalmasabb partnerségi politika, egységes partnerségi eszköz és keret bevezetése, a partnerek NATO-műveletekhez történő hozzájárulásának átalakítása.¹⁴ A partnerségi struktúra menedzsmentje reformjának célkitűzése a gyakorlati együttműködés javítása a műveletekben és a képességfejlesztés erősítése. Valójában „a senkit se bántunk meg, és ne provokáljunk végtelennek tűnő vitát, de változtassuk mindent jobbra” elvet érvényesítették. A szövetségnek el kell ismernie az egyéni teljesítményeket, de az egész partnerséget kell menedzselnie. Politikai szinten az egyetemes demokratikus értékek fontosak, azonban a reform megengedőbb politikai tekintetben, figyelembe véve az összes partnert. A meglévő partnerségi keretek – a Partnerség a Békéért, a Mediterrán Párbeszéd és az Isztambuli Együttműködési Kezdeményezés, valamint az EAPC alapdokumentum és a Pfp keretdokumentum – változatlanul érvényben maradtak. Megmaradtak az eredeti partnerségi keretek (Pfp, MD, ICI, PAG), valamint a politikai párbeszéd is (EAPC, NRC, NUC, NGC).

Az új partnerségi politika egy pragmatikus kompromisszum, új *rugalmas 28+n, ad hoc tárgyalási és konzultációs formákat vezettek be*, de megmaradtak a régi keretek is. A szövetségnek számos eszköze van a partnerségi politikában a kétoldalú, többoldalú, regionális keretek között folyó rugalmas együttműködéshez és párbeszédhez. Ez teszi lehetővé, hogy több partnerrel, sokféle módon működjön együtt.

Az új partnerségi politika az intézményi keretek korlátait akarja tágítani a rugalmas megoldás keresése érdekében. A hajlandók koalíciója („coalition of williness”) és a képességek koalíciója („coalition of capables”) együtt jelenthetik az új kihívások kezelését a pénzügyi korlátok között, azért, hogy a különböző partnerek és a szövetség azokat menedzselni tudja. A szövetség partnerségi politikájában alapvető változás következett be, a tagságért való partnerség („partner for membership”) helyett a partnerségért való partnerség („partner for partnership”) megközelítés vált központi kérdéssé, az értékalapú közösség fontossága mellett

13 SIPOSNÉ KECSKEMÉTHY, 2012, 12. Hadtudomány online

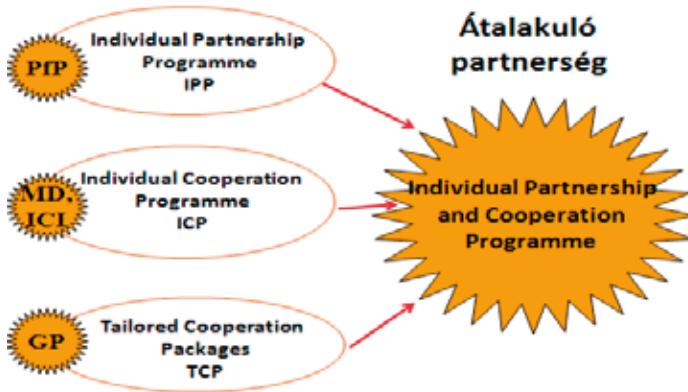
14 REISINGER, 2012, 4.

a biztonság kooperatív megközelítése kerül előtérbe, ahogy a 2010-ben elfogadott stratégiai koncepcióban a szövetség megfogalmazta.

A NAC berlini külügyminiszteri ülés egy *Partnerségi Együttműködési Menüt* (Partnership Cooperation Menu – PCM) alakított ki, amelybe belépő programként az *Egyéni Partnerségi és Együttműködési Program* (Individual Partnership and Cooperation Programme – IPCP) elfogadása szolgál (5. sz. ábra). Ez az új keret a Pfp- és EAPC-tagoknak készült Egyéni Partnerségi Programot (Individual Partnership Programme – IPP); az MD- és ICItagok részére kialakított Egyéni Együttműködési Programot (Individual Cooperation Programme – ICP); valamint a globális partnerek számára megalkotott Különleges Együttműködési Program (Tailored Cooperation Package-t – TCP) váltotta fel.¹⁵

A Partnerségi Akciótervet (Partnership Action Plan – PAP) és a tervezési és felülvizsgálati folyamatot (Planning and Review Process – PARP) nemcsak az Euroatlanti Partnerségi Tanács és a Pfp-országok számára tette hozzáférhetővé, hanem az *Észak-atlanti Tanács egyedi döntése alapján bármely partnerország számára*. A Pfp-ben meghonosodott és bevált módszerek és kezdeményezések kiterjesztése történt meg ezzel. A szövetség a Pfp eszközeit tovább bővítette és kiterjesztette a többi partnerre is: a NATO összekötő nagykövetségek (NATO Contact Point Embassy – CPE) hálózatának bővítése, állandó partnerképviseltek nyitása Brüsszelben, a Trust Fund támogatás, valamint a NATO Tudomány a Békéért és Biztonságért Program (Science for Peace and Security Programme) kiterjesztése.

5. ábra: Az átalakuló partnerség



A NATO új partnerségi politikája a meglévő és a potenciális partnereknek megadja a lehetőséget arra, hogy *saját maguk határozzák meg* kapcsolatrendszerüket a szövetséggel, azt, hogy milyen partnerségi tevékenységben kívánnak részt venni, vagy kezdeményeznek-e párbeszédet a szervezettel.

15 MOORE, 2012, 65.

A szövetség partnerségi programokra korlátozottan rendelkezésre álló erőforrásai mindenképpen szükségessé tették a prioritások felállítását. Azt mérlegelték, hogy a partner kíván-e a szövetséghez csatlakozni, ugyanazokat a politikai elveket és értékeket vallja-e, katonai, politikai és pénzügyi támogatást nyújt-e a NATO-műveletekhez, különleges stratégiai fontosságú-e a NATO számára, van-e a szövetséggel kétoldalú kapcsolata, és támogatja-e anyagiilag az együttműködést.

A 2012. évi *chicagói csúcsertekezlet* idején a szövetség 13 olyan partnerországgal ült le tárgyalni, amelyek politikai, műveleti és pénzügyi támogatást nyújtottak a NATO-műveletekhez. A megbeszélés résztvevői (Ausztrália, Ausztria, Egyesült Arab Emírátságok, Finnország, Grúzia, Japán, Jordánia, Katar, Koreai Köztársaság, Marokkó, Svédország, Svájc és Új-Zéland) megtárgyalták az ISAF-műveletek tapasztalatait. A NATO ISAF-műveletben résztvevő országok között Pfp-, MD-, ICI-országok és globális partnerek is voltak. Az ISAF formátumú konzultáció azonban csak egyszeri esemény volt.

A háromkörös partnerségi modell

A Berliini Partnerségi Csomag hatékonyságát és rugalmasságát az eltelt több mint két év fényében Karl-Heinz Kamp és Heidi Reisinger értékelték a tanulmányukban.¹⁶

A Berlin Partnerségi Csomag a célkitűzésével összhangban *háttérbe kívánta szorítani ugyan a földrajzi alapon szervezett partnerségi struktúrát, de ugyanakkor meghagyta az eredeti, partnerségi alapító dokumentumok érvényességét és a partnerség meglévő szervezeti kereteit.*

Az Észak-atlanti Partnerségi Tanács (a továbbiakban EAPC) napjainkban 50 országot tömörítő monstre, alacsony hatékonyságú szervezet, 28 NATO-tagország és 22 partnerország alkotja. Az EAPC egyrészt konzultációk sorát, másrészt gyakorlati együttműködést tesz lehetővé, megteremti a párbeszéd kereteit, de a NATO-val az együttműködés ténylegesen az országok egyéni érdekei és értékei mentén, kétoldalú kapcsolatok során jön létre. Hiszen a tanács olyan országok számára nyújt szervezeti kereteket, mint Ausztria, Belorusszia, Írország, Moldova, Svájc, Tádzsikisztán vagy Örményország. Az ún. egy kalap alá sorolás olyan régi Pfp-országok érzékenységet érintette, mint Finnország és Svédország. A partnerországok közül Svédország nagy támogatója a szövetségnek, jelentős szerepet vállalt az Operation Unified Protector líbiai műveletben.¹⁷ Svédország elsőik között csatlakozott a Partnerség a Békéért kezdeményezéshez (lásd 3. sz. táblázat). Ettől kezdve minden lehetőséget megragadott, hogy szoros együttműködést alakítson ki a szövetséggel. Az országot mostanra *első számú partnerországgént* (partner number one), műveleti partnerként emlegetik.¹⁸ Ugyanez a helyzet Finnországgal is.

¹⁶ KAMP and REISINGER, 2013, 1.

¹⁷ DAHL, 2012, 3-5.

¹⁸ DAHL, 2012, 1.

Kérdésként fogalmazódik meg, hogy vajon a partnerség létező regionális, geográfiai kerekei segítették vagy hátráltatták a hatékonyabb és rugalmasabb együttműködést? A fenntartott régi partnerségi keretek (PfP, EAPC, MD, ICI) nyilvánvalóan akadályozták az elmúlt időszakban az új hatékonyabb és a földrajzi kereteket negligáló rugalmasabb partnerségi kapcsolatok működését.

A partnerség eredeti célkitűzése többek között olyan katonai képességek megteremtését és fenntartását tűzte ki célul, amely a partnerországok számára lehetővé tette a szövetség békefenntartó, humanitárius és kutató-mentő műveleteiben történő aktív részvételt. Az elmúlt évtizedben a partnerországok többsége hozzájárult a válságövezetek konfliktusainak kezeléséhez. A partnerség sajátos, egyedi képességeket – stratégiai légi szállító kapacitás; hídépítő képesség; víztisztítás; vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris fegyverek elleni védelem és labor; szláv kultúrkör ismerete; orvosi kontingens – vitt a közös tevékenységekbe, a missziókba, a NATO-műveletekbe.¹⁹

A NATO Védelmi Akadémia szakértői a már idézett tanulmányban – a Berliini Partnerségi Csomag tanulságait is figyelembe véve – új háromkörös modellt vázoltak fel. A partnereket az alábbi három kategóriába (6. sz. ábra) sorolták: (1) fejlett *partnerországok* (Advanced Partners), (2) *együttműködő partnerek* (Cooperation Partners) és (3) *kiemelt partnerek* (Dialogue Countries).²⁰

6. ábra: A háromkörös partnerségi modell



Szerkesztette: Siposné dr. Kecskeméthy Klára

Forrás: Kamp and Reisinger 2014, 6

¹⁹ SIPOSNÉ KECSKEMÉTHY, 2006, 69.

²⁰ KAMP and REISINGER, 2013, 6-7.

Az első csoportba azokat a demokratikus elveket és értékeket valló országokat sorolták, amelyek politikailag és pénzügyileg is támogatják a NATO-műveleteket, abban aktívan részt vesznek. A rendszeres konzultáció fórumának az ún. Fejlett Partnerek Tanácsának (Advanced Partners Council – APC) létrehozását javasolták, amely az Észak-atlanti Tanács alárendeltségében tevékenykedne, de nem rendelkezne döntéshozatali jogosultsággal, csak egyeztetési lehetőséggel. Ide olyan országokat soroltak, mint Ausztrália, Új-Zéland, Japán és Dél-Korea (5. sz. táblázat).

5. táblázat A háromkörös partnerségi modell

Háromkörös partnerségi modell	Kritériumok	Partnerországok
Fejlett országok (Advanced Partners)	– együttműködés a szövetséggel – nyugati típusú demokráciák – hozzájárulás a NATO-műveletekhez	Ausztria, Finnország, Svédország, Ausztrália, Új-Zéland, Dél-Korea, Japán
Együttműködő partnerek (Cooperation Partners)	– együttműködés a szövetséggel – a NATO-műveletekben való részvétel kívánatos, de nem elengedhetetlen feltétel – a NATO katonai képzési lehetőséget nyújthat, függetlenül a partner műveletekben való részvételi hajlandóságtól	EAPC-országok
Kiemelt partnerek (Dialogue Countries)	– érdekeltek az együttműködésben, de elsősorban a bizalomépítés a meghatározó – nincs szervezetszerű kapcsolatuk a szövetséggel	Kína, India

A második csoport országai a kölcsönös érdekek mentén *aktívan együttműködnek* a NATO-val. A szövetség kiképzési és képzési lehetőségeit igénybe vehetik, akkor is, ha a műveletekben nem vesznek részt. A partnerek műveleti képessége azonban nagyon fontos hozzájárulás. Kihívás e területen az, hogy a szövetség rendelkezésére álló erőforrásait milyen prioritások mentén lehet a lehető leghatékonyabban felhasználni. A biztonsági kihívások kezeléséhez katonai képességek kellenek, a képességekhez pedig erőforrások. Az okos védelem (smart defence) koncepciója a rendelkezésre álló erőforrások hatékonyabb felhasználását tűzte ki célul.

Erre világított rá Robert Gates amerikai védelmi miniszter 2011. június 10-én, a brüsszeli leköszönő beszédében. Elemezte a transzatlanti teherviselést és a költségek megoszlását a két kontinens között. Értékelte az afganisztáni missziót, kitért a líbiai misszió kapcsán a szövetség képességeire és az egyes tagállamok műveletekben való részvételi hajlandóságára. Kritikusan fogalmazott a „*partvonal mentén*” ülő tagállamokról (allies sitting on the sidelines), amelyek nincsenek olyan katonai képesség birtokában, hogy a légitámadásokban részt vehettek volna. Rávilágított a hírszerzés, a megfigyelés és a felderítés hiányosságaira. Megfogalmazta a *kétszintű politikai-katonai szövetséget*, amelyben egyes tagországok az ún. „soft security” tevé-

kenységre szakosodnak (békefenntartás, fejlesztés, humanitárius műveletek), mások pedig a tényleges hadműveleteket („hard” combat missions) hajtják végre. Ugyancsak megemlítette, hogy bár az afganisztáni misszió komoly katonai képességeket igényel, ennek ellenére az össz-európai védelmi kiadás 2001. szeptember 11-ét követő évtizedben mintegy 15 százalékkal csökkent. Megemlítette, hogy a 28 tagú szövetségből mindössze öt ország védelmi költségvetése haladta meg a GDP 2 százalékát.²¹

A *harmadik kör országai* érdekeltek az együttműködésben, bizalomépítés és a korrekt kétoldalú kapcsolatok kialakítása a cél. Ide sorolták többek között Kínát és Indiát. Ebbe a körbe tartozónak vélik azokat az országokat, amelyek részt vettek ugyan NATO-műveletekben, de nem fogalmazódott meg az igény a NATO-val kiépítendő szervezetszerű kapcsolatok iránt, azonban továbbra is kapcsolatban akarnak maradni a szövetséggel.²²

A partnerségi struktúra változtatásával kapcsolatban – a Berlin Partnerségi Csomag kapcsán – a partnerországok már 2011-ben kritikai észrevételeket fogalmaztak meg a szövetséggel azonos értékeket és elveket valló országok kiemelt státuszával, valamint a létező partnerségi struktúrák ellehetetlenülésével/ellehetetlenítésével kapcsolatban. A háromkörös modell azonban a rendszeres konzultációk szintjére, és nem az intenzitására tesz javaslatot. A földrajzi határok, a korábbi partnerségi keretek nélkül teszik lehetővé a különböző európai, ázsiai és közel-keleti országokkal a széleskörű együttműködést, anélkül, hogy a közös politika elvek és értékek elvárásaként fogalmazódnának meg.

A partnerségi reform szükségessége, a kihívások

A partnerség a hidegháború végén vált fontossá, amikor a Varsói Szerződés felbomlott. Sokan az együttműködésben voltak érdekeltek, mások pedig a teljes jogú NATO-tagság elérésében. A szövetségnek újra kellett fogalmaznia a célját, és megtalálni a kohézió új alapját. A válasz az akkori dilemmára a PfP volt, amely az euroatlanti régióban az együttműködési kereteket teremtette meg. A PfP és a többi partner együttműködés ugyan különböző regionális és politikai fókusszal rendelkezett, de megfelelő választ adott a globalizáció és a változó politikai környezet kihívásaira. Kétségtelenül sikeres volt a PfP program, mert 12 korábbi partner lett teljes jogú tagja a szövetségnek. A szövetség és a partnerek az elmúlt évtizedekben kölcsönösen hatással voltak egymásra. A demokratizálódás, emberi jogok, a demokratikus és civil kontroll a hadsereg felett, a parlamenti ellenőrzés fontossá vált.

A szövetség partnerségi rendszere, mechanizmusa, eszközei az elmúlt évtizedekben kezdtek áttekinthetetlenné válni. Az egyes partnerségi tervek/eszközök csak a PfP-országok számára voltak elérhetők, mások pedig mindenki számára. A PfP-n belül az IPP volt a fő eszköz, ezt egészítették ki olyan speciális programok, mint az IPAP és a PARP.

21 GATES, 2011; SIPOSNÉ KECSKEMÉTHY, Felderítő Szemle 2012, 50.

22 KAMP and REISINGER, 2013, 7.

Az EAPC a politikai kereteket jelentette a PfP számára. Az EAPC-ben a partnerek vegyes képet mutatnak: tagjai a szövetség hosszú idő óta együttműködő partnerei (Ausztria, Finnország, Svédország, Svájc), a korábbi Varsói Szerződés tagállamok és a Szovjetunió és Jugoszlávia felbomlása után függetlenné vált új országok is. A kilencvenes években fontos fóruma volt a párbeszédnek és az együttműködésnek. Napjainkban az EAPC-ben alig maradt olyan ország, amelynek célkitűzése a NATO-tagság lenne.

Mindenképpen reformra volt szükség, de ez a szövetség tagállamainak különböző érdekei és a partnerországok eltérő célkitűzései miatt nehezen kivitelezhető volt. Egy teljesen új struktúra, szervezet, egy új, mindenkifelett álló partnerségi politika vég nélküli vitákat és frusztrációt eredményezett volna. Ezért maradtak meg az eredeti keretek.

A partnerség reformja során bevezették az egységes Partnerségi Együttműködési Menüt (PCM), a partnereknek egy általános partnerségi dokumentuma van, az Egyéni Partnerségi és Együttműködési Program (IPCP), amely négy fő területet taglal: a NATO stratégiai célja, a partnerek szervezeti politikája a NATO-val való együttműködésben, az együttműködés prioritási területei és a fő tevékenység az együttműködés során. Az IPAP és a PARP aktív maradt, amely minden ország számára hozzáférhető a NAC hozzájárulása alapján.

1999 után a szövetség szisztematikusan vonta be a nem NATO-tagországokat a műveletekbe, ezért át kellett alakítani a partnerség politikai és katonai kereteit (Political-Military Framework – PMF). A PMF meghatározza a NATO-műveletekben részt venni kívánó országok számára a folyamatokat.

A partnerség menedzselése egyénileg történik a saját prioritások és az ambíciószint szerint, a teljes partner tevékenységi lista korlátozások nélkül áll mindenki rendelkezésre. Hátrány ugyanakkor, hogy a NATO mozgástere és képessége kisebb lett az egyéni partnerség az intézményi kereteken belüli szabályozására és irányítására.

A NATO legitimációja szempontjából fontos volt a PfP keretdokumentum (Framework Document) aláírása, a demokratikus értékek és a jó kormányzás támogatása. Még az autoriter államok számára is megmutatta a nyugati normák, demokratikus standardok fontosságát, ezen keresztül eljuthattak az egyébként elzárkózó országokhoz is. Ez utóbbiak számára pedig presztízkérdés volt, hogy a nagyhatalmakkal egy asztalnál ülhetnek a NACC, majd az EAPC-ben. Félő azonban, hogy a „one-size-fits-all-program” struktúra (PCM és IPCP) háttérbe szorítja a korábban fontos emberi jogok és a demokratizálás fontosságát.²³

A korábbi azonos értékek vallása már nem előfeltétele a NATO partnerségnek. Sokkal fontosabb a NATO-műveletek támogatása, a geográfiai fekvés vagy a szükséges katonai képességek felajánlása. Ez elterelheti a figyelmet a közép-európai, kaukázusi és közép-ázsiai országok fontosságáról, a figyelem más régióra tevődhet át.

A NATO-műveletek visszaszorulása, az afganisztáni ISAF-művelet 2014. december 31-i befejezése, és a kivonulás után ezt a műveleti hozzájárulás prioritása alapján meghatározott partnerországok csoportosítását át kell gondolnia a szövetségnek. Ebben a felülvizsgálatban közrejátszhat az ukrainai válság is.

23 REISINGER, 2012, 5.

A partnerségen belüli hierarchia kialakítása sérelmeket okozhat. A demokratikus elveket és értékeket valló országok kiemelt státusza 2006 óta folyamatosan központi téma, összhangban van a NATO washingtoni szerződéssel, amely az értékalapú demokráciák szövetsége. A legjobb szándékkal sem mérhető össze Ausztria, Svédország, Finnország elkötelezettsége, a műveletekhez történő személyi és anyagi hozzájárulása Belorussziával vagy Türkmenisztánnal.

Ha a szövetség elhatározza a jellemzően földrajzi alapon szervezett partnerségi keretek, rendszerek megváltoztatását, akkor majd komoly kihívást jelent az új elveknek megfelelő kommunikációs stratégiájának kialakítása. A prioritások megfogalmazása, a párbeszéd és az együttműködő országok, a kiemelt partnerek érdekeltté tétele az együttműködésben, ezen szervezeti keretek között szintén átgondolt partnerségi stratégiát igényel.

A 20 éve alapított Partnerség a Békéért Program alap gondolata az volt, hogy Európa minden állama felelős a kontinens biztonságának szavatolásáért. A szövetség és a partnerországok közötti gyakorlati együttműködés elősegítése és a tagságra való felkészítés volt a Partnerség eredeti stratégiai értelme. Emellett a válságkezelésben való részvétel és a műveletekhez való hozzájárulás is fontos szempont volt.²⁴

Colin L. Powell 2003 decemberében az alábbiak szerint értékelte a Partnerség a Békéért Programot: „meggyőződésem, hogy az 1994-ben alapított PfP-t, és az 1997-ben létrehozott Euroatlanti Partnerségi Tanácsot a történészek a hidegháború utáni korszak legbölcsebb kezdeményezéseiként értékelik majd.”²⁵

2014 különleges év a szövetség történetében, 20. évfordulóját ünnepli a Partnerség a Békéért és a Mediterrán Párbeszéd kezdeményezés, szeptember 4–5-én csúcstalálkozóra kerül sor Walesben, és új főtitkára lesz a szervezetnek.

24 SIPOSNÉ KECSKEMÉTHY, 2006, 69.

25 SIPOSNÉ KECSKEMÉTHY, 2006, 66.

Rövidítések

ATP	Annual Target Plan	Éves Célterv
BPP	Berlin Partnership Package	Berlin Partnerségi Csomag
CC	Contact Countries	kontakt országok
DCI	Defence Capabilities Initiative	Védelmi Képességek Kezdeményezés
EAPC	Euro-atlantic Partnership Council	Euroatlanti Partnerségi Tanács
GCC	Gulf Cooperation Council	Öböl menti Együtműködési Tanács
GP	Global Partners	globális partnerek
ICI	Istanbul Cooperation Initiative	Isztambuli Együtműködési Kezdeményezés
ICP	Individual Cooperation Program	Egyéni Együtműködési Program
IPAP	Individual Partnership Action Plan	Egyéni Partnerségi Tagsági Akcióterv
IPCP	Individual Partnership and Cooperation Program	Egyéni Partnerségi és Együtműködési Program
IPP	Individual Partnership Plan	Egyéni Partnerségi Program
MAP	Membership Action Plan	Tagsági Akcióterv
MD	Mediterranean Dialogue	Mediterrán Párbeszéd
NACC	North Atlantic Cooperation Council	Észak-atlanti Együtműködési Tanács
PAG	Partners across the Globe	Partnerek a világban
PAP-T	Partnership Action Plan against Terrorism	A terrorizmus elleni küzdelem Partnerségi Akcióterve
PAP-DIB	Partnership Action Plan in Defence Institution Building	Védelmi Intézményfejlesztési Partnerségi Akcióterv
PARP	Planning and Review Process – PARP	Tervezési és Felülvizsgálati Folyamat
PCC	Partnership Coordination Cell	Partnerségi Koordinációs Részleg
PCM	Partnership Cooperation Menu	Partnerségi Együtműködési Menü
PfP	Partnership for Peace	Partnerség a Békéért

Felhasznált irodalom

- „1989: Malta Summit ends Cold War.” BBC, Accessed Febr 10. http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/december/3/newsid_4119000/4119950.stm,
- Active engagement in cooperative security: a more efficient and flexible partnership policy.” 2011. Accessed Nov 11. 2013. http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_04/20110415_110415-Partnership-Policy.pdf
- BORAWSKI, John: *Partnership for Peace “Plus”: Joint Responsibility for Euro-Atlantic Security*. Defense Analysis. 15 (3): 323-332.
- Bucharest Summit Declaration, 2008. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest
- BUSH, George H. W. 1989. „Joint Press Conference of President Bush and Chairman Gorbachev at the Malta Summit,” *Making the History of 1989*, Item #40, Accessed February 10. <http://chnm.gmu.edu/1989/items/show/40>
- CROFT, Stuart, Jolyon HOWORTH, Terry TERRIFF and Mark WEBBER. 2000. „NATO’s triple challenge.” *International Affairs* 76 (3): 495-518.
- Current World Population. 2014. Accessed March 18. <http://www.worldometers.info/world-population/>
- DAHL, Ann-Sofie. 2012. „Partner number one or NATO ally twenty-nine? Sweden and NATO post-Libya.” *NATO Defence College Research Paper* 82: 1-12.
- „Az Észak-Atlanti Szerződés.” 1949. Accessed Febr 3. http://www.nato.int/cps/ft/SID-10BA3FFE-07A2B68E/natolive/official_texts_17120.htm?blnSublanguage=true&selectedLocale=hu&submit=select
- Fact sheets: NATO, Partnership for Peace, OSCE, and NATO information sources.” 1995. *U.S. Department of State Geographic Bureau*. 95/05/19 Accessed Febr 25. <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/bureaus/eur/releases/950519NATOPartnership.html>
- GATES, Robert M. 2011. *Reflections on the status and future of the transatlantic alliance*. Security & Defence Agenda Accessed Nov 1. 2013. <http://www.securitydefenceagenda.org/Contentnavigation/Activities/Activitiesoverview/tabid/1292/EventType/EventView/EventId/1070/EventDateID/1087/PageID/5141/Reflectionsonthestatusandfutureofthetransatlanticalliance.aspx>
- HAMILTON, Lee H. 1995. *NATO’s Partnership for Peace: already a success*. Christian Science Monitor, Accessed Febr 25. <http://www.csmonitor.com/1995/0928/28191.html>
- KAMP, Karl-Heinz and Heidi REISINGER. 2013. *NATO’s partnership after 2014: Go West!* NATO Defence College Research Paper 92: 1–8.
- „London Declaration On A Transformed North Atlantic Alliance, 5–6 July” 1990. North Atlantic Council. <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c900706a.htm>
- REISINGER, Heidi. 2012. *Rearranging family life and a large circle of friends: Reforming NATO’s Partnership Programmes*. NATO Defence College Research Paper 72: 1-8.
- MASALA, Carlo and Katariina SAARILUOMA. 2006. *Renewing NATO’s Partnerships: Towards a Coherent and Efficient Framework*. NATO Defense College Forum Paper Series 1: 1-51.
- „Membership Action Plan (MAP).” 2014. Accessed Febr 10. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_37356.htm

- MONACO, Annalisa. 2004. *Ten years on: is there a Future for the Partnership after NATO Enlargement?* NATO Notes 6 (1): 5-7.
- MOORE, Rebecca R. 2012. *Lisbon and the Evolution of NATO's New Partnership Policy*. Perceptions 17 (1): 55-74. <http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2012/02/RebeccaMoore2.pdf>, „Partnership Action Plan against Terrorism.” 2002. Accessed Febr 18. http://www.nato.int/cps/en/SID-86684CA8-15F8BCD2/natolive/official_texts_19549.htm?selectedLocale=en, „Partnership Action Plan on Defence Institution Building.” 2002. Accessed Febr 18. http://www.nato.int/cps/en/SID-85BA4B9C-D50AF2B0/natolive/official_texts_21014.htm?selectedLocale=en
- POND, Susan. 2004. *Understanding the PfP Tool Kit*. NATO Review, no. 1: (Spring), <http://www.nato.int/docu/review/2004/issue1/english/art2.html>
- „The Prague Summit and NATO's transformation: A Reader's Guide” 2003. *NATO Bruxelles*, 110. „Previous NATO Summits.” 2014. Accessed Febr 10. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50115.htm
- ROBERTSON, George. 2003. *Farewell speech to Council*. NATO HQ, Brussels, Accessed Febr 2. <http://www.nato.int/docu/speech/2003/s031217a.htm>
- SCHEFFER, Jaap de Hoop. 2004. *Beyond Istanbul*. European Policy Centre Accessed February 2. <http://www.nato.int/docu/speech/2004/s040712b.htm>
- SCHEFFER, Jaap de Hoop. 2006. *A new NATO*. Norwegian Atlantic Committee. Oslo Accessed Febr 2. <http://www.nato.int/docu/speech/2006/s060303a.htm>
- SCHEFFER, Jaap de Hoop. 2006. *Speech*. 42nd Munich Conference on Security Policy. Accessed Febr 2. <http://www.nato.int/docu/speech/2006/s060204a.htm> „Signatures of Partnership for Peace Framework Document.” 2014. Accessed Febr 20. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_82584.htm
- SIMON, Jeffrey. 2001. „NATO's Membership Action Plan and Defence Planning. Credibility at stake.” *Problems of Post-Communism* 48 (3): 28–36.
- SIMON, Jeffrey. 2004. *Partnership for Peace: Charting a Course for a New Era*. *Strategic Forum* 206: 1-14.
- SIMMONS Robert F. 2007. *Ten years of the Euro-Atlantic Partnership Council: A personal reflection*. NATO Review no.1. http://www.nato.int/docu/review/2007/Partnerships_Old_New/10_years_NATO_Atlantic_council/EN/index.htm
- SIPOSNÉ KECSKEMÉTHY, Klára. 2006. „A Szövetség partnerkapcsolatainak áttekintése a rigai csúcstalálkozó fényében.” *Hadtudomány* 15 (4): 66–70.
- SIPOSNÉ KECSKEMÉTHY, Klára 2012. *Kooperatív biztonság, partnerségi kapcsolatok a chicagói csúcserőkezelés fényében*. *Felderítő Szemle* 11 (2): 42–52.
- SIPOSNÉ KECSKEMÉTHY, Klára 2012. *A NATO partnerségi kapcsolatainak áttekintése*. *Hadtudomány elektronikus szám* 1–16. http://mhht.eu/hadtudomany/2012/2012_elektronikus/2012_e_Kecskemethy_Klara2.pdf
- „Soviet Transcript of the Malta Summit, December 2–3, 1989.” Accessed Febr 10. <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB298/Document%2010.pdf>
- „Study on NATO Enlargement.” September 1995. NATO HQ, Brussels, Accessed Febr 2. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24733.htm
- WEAVER, Robert. 2004. *Continuing to build Security through Partnership*. NATO Review, no.1: (Spring), <http://www.nato.int/docu/review/2004/issue1/english/art1.html>
- „World Population Data Sheet 2013” Accessed Febr 15. <http://www.prb.org/Publications/Datasheets/2013/2013-world-population-data-sheet.aspx>
- WÖRNER, Manfred. 1991. *NATO Transformed: The Significance of the Rome Summit*. NATO Review 39, <http://www.nato.int/docu/review/1991/9106-1.htm>

A NATO ÉS OROSZORSZÁG KÜLÖNÖS KAPCSOLATA

Kiss Petra

Absztrakt

A NATO és Moszkva közötti viszony sohasem volt felhőtlen. A hidegháború megmerevedett ellenséges viszonyai után az 1990-es évek változásai sok bizonytalanságot hoztak magukkal. Mind a NATO, mind a felbomló keleti blokk igyekezett lépést tartani az eseményekkel. A Varsói Szerződés összeomlott, a NATO továbbra is fennmaradt. Bár a szövetség is válságba került, mégis meg tudta őrizni egységét és újra tudta definiálni önmagát. Ezzel szemben az „orosz medve” megsebezve folytatta útját, egy évtizeden belül azonban újra talpra állt, ismét releváns szereplője lett a nemzetközi rendszernek. Ambíciói ezzel együtt kaptak új erőre, ami a Nyugattal és a NATO-val való hullámozó kapcsolataiban is nyomon követhető. Azonban az elmúlt időszakban kiépült egy intézményi struktúra, a felek megtanultak egyet nem érteni anélkül, hogy minden addigi eredményt félredobnának. Így bármilyen – a nagypolitika szintjén történő – vita zajlik is a szövetség és Oroszország között, a gyakorlati együttműködések zavartalanul működhetnek tovább.

Kulcsszavak: NATO, Oroszország, együttműködés

Abstract

The relations between NATO and Russia have never been trouble free. The Cold War and its stiff and adverse relations determined the liaison of the two superpowers and accordingly of the Soviet Union's allies in the Warsaw Pact and NATO. The changes of the 1990's brought about many uncertainties. The Warsaw Pact collapsed but NATO still existed. Although the Alliance also had a crisis because of the end of the bipolar world, it could still retain its unity, just like re-define itself and its scope of duties. „The hurt Russian bear” continued its way forward, furthermore in a few years Russia had recovered and became a relevant actor of the international community again. Russia's ambitions nevertheless were invigorated, that can be traced in its relations with NATO as well. However, in the last decade an institutional structure has been built and the parties have learned how to have different opinions without walking out the room and destroy all their achievements. So they can – despite every high-level political debates – cooperate in practical fields.

Key words: NATO, Russia, Cooperation

A kezdetek

Annak érdekében, hogy bemutassuk a NATO és Oroszország kapcsolatainak alakulását és annak mozgatórugóit, érdemes visszatekintnünk az 1940-es évek végéig. Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének 1949-es megalakulásával a tagállamok intézményesítették a kelet-nyugati szembenállást. Ekkorra már egyértelművé vált, hogy a néhány évvel korábban még egy oldalon álló, közös célokért harcoló felek között mélységes szakadék tátong: létrejött a két katonai blokk, a NATO (1949) és később a szovjet irányítás alatt álló Varsói Szerződés (1955). A NATO álláspontját semmi sem tükrözi jobban, mint a szervezet első főtitkára, Lord Ismay szavai, miszerint a szövetség legfontosabb feladata, hogy *„a németeket lent, az oroszokat kint és az amerikaiakat bent”* tartsa (Schmidt, 2001; Gazdag, 1996).

A két blokk közötti kommunikáció azonban nem szűnt meg teljesen. A két fél jól felfogott közös érdekeik miatt többször tárgyalóasztalhoz ült. Ilyen alkalmat jelentett a hadászati támadó fegyverek korlátozása, a biztonság- és bizalomerősítő intézkedések és különböző gazdasági-kereskedelmi tárgyú bilaterális szovjet–amerikai és más nyugat-európai államokkal kötött szerződések.¹

Az 1980-as évek végén viszont korábban elképzelhetetlen folyamatok kezdtek alakítani a nemzetközi viszonyokat, szinte pillanatok alatt omlott össze a keleti blokk, szétesett a Szovjetunió, megszűnt a Varsói Szerződés, új államok jöttek létre, az addigi bipoláris világ kiszámíthatósága egyszer s mindenkorra véget ért.

Egy csodálatos barátság kezdete?

Egy új és ismeretlen közegben kellett újra felépíteni a kapcsolatokat. Az egyik oldalon egy identitásválsággal küzdő szövetség, a másik oldalon pedig egy összeroppant nagyhatalom állt. Bár nem egyszerű félretenni a több évtizedes ellenséges viszonyt, a NATO számára mégis egyértelmű volt, hogy Oroszország katonai-politikai elszigetelődése nem volna szerencsés, be kell vonni az európai biztonsági struktúrákba, ki kell alakítani az intézményes együttműködés kereteit.² Ezt az álláspontot képviselte Manfred Wörner NATO-főtitkár többek között azzal is, hogy 1990-ben történelmi jelentőségű utazást tett Moszkvába (Hendrickson, 2004). A főtitkár nyilatkozatában úgy fogalmazott, hogy *a szembenállás ideje lejárt, felre kell tenni a korábbi ellenségeskedést és bizalmatlanságot*. A szövetség szemében Oroszország és a Varsói Szerződés egykori tagállamai már nem ellenségek többé, hanem partnerek (Cross, 2001). A

1 Az Egyesült Államok egyfajta pozitív ösztönzők politikáját igyekezett követni. A kereskedelmi megállapodásokért cserébe politikai eredményt várt, példa erre a fegyverzetkorlátozási tárgyalások összekapcsolása a gabonaeladással, még ha ennek eredményessége megkérdőjelezhető. Lásd bővebben: LOSONCZ Miklós: *Erők és érdekek*. Zrínyi Katonai Kiadó, 1986. 17–95.o.

2 A szándék kölcsönös volt, legalábbis addig, amíg a szövetség bővítését az orosz fél nem értékelte elszigetelési kísérletként.

nyilatkozat nem maradt megválaszolatlanul. Oroszország részéről szintén megfogalmazódott a gondolat, miszerint a megosztott kontinensnek egy új biztonsági struktúrára volt szüksége, amely felválthatta a bipoláris szembenállást. 1991-ben Andrej Kozirev³ orosz külügyminiszter nyilatkozta azt, hogy a NATO nem egy agresszív katonai blokk, hanem egy olyan erő, amely garantálhatja a békét és biztonságot Európának és az egész világnak.⁴

Az első konkrét lépést a NATO és Oroszország kapcsolatainak intézményesítésében az 1991-es év hozta magával, amikor is a NATO döntött arról, hogy részt vesz humanitárius segélyek Moszkvába és Szentpétervárra történő szállításában. Ugyanebben az évben Moszkva *társult tagsági státuszt kapott* a NATO Parlamenti Közgyűlésében, illetve meghívták az Észak-atlanti Együttműködési Tanácsba (North-Atlantic Cooperation Council – NACC). A NACC-t 1991. december 20-án hozták létre a Varsói Szerződés egykori tagállamai számára. Bár Oroszország is csatlakozott a NACC-hez, mégis bizalmatlan maradt a kezdeményezéssel szemben. A tanács szerepe és céljai ugyanis nem voltak egyértelműen meghatározva, nem rendelkezett döntéshozói hatáskörrel és nem utolsó sorban nem biztosította azt a megkülönböztetett státuszt Oroszország számára, amely az orosz gondolkodás szerint megillette volna. Oroszország ugyanis szándékait és nemzetközi fellépését tekintve ugyanazt a nagyhatalmi álláspontot képviselte, mint az azt megelőző évtizedek során. Emiatt még a nyugatbarát politika és közvélemény sem volt elégedett a fejleményekkel.

Az orosz politikai vezetés ennek ellenére is nyitott volt az együttműködésre, olyannyira, hogy 1991-ben Jelcin elnök egy levelében Oroszország NATO-csatlakozásának lehetőségéről, mint hosszú távú politikai célról is említést tett⁵ (Friedman, 1991). A felvetés Oroszországon belül is eltérő válaszokat váltott ki, amihez nagymértékben hozzájárult az orosz politikában jelen lévő, a szovjet időkből megörökölt súlyos gyanakvás a szövetséggel szemben.

Se vele, se nélküle...

A biztató kezdetek után 1993 végére azonban részben a belpolitikai események, részben a kelet- és közép-európai államok csatlakozási szándékának deklarálása következtében némileg megromlott a viszony a két fél között. Az orosz hivatalos állami politika egyértelmű fenyegetésnek és az elszigetelés egy formájának minősítette a NATO „terjeszkedését” (Tömösváry,

3 Kozirevet Oroszországban sokan kritizálták túlságosan liberális, nyugatbarát politikája miatt. Az Egyesült Államokhoz fűződő pozitív attitűdje miatt „Mister Da” gúnynévvel illették.

4 Kozirev és a hasonló véleményen lévő politikusok nézetei Nagy Péter ideáját és a Nyugathoz fűződő pozitív viszonyát idézték, illetve a már Gorbacsov által is megfogalmazott „Common European Home” (közös európai otthon) koncepcióját igyekeztek követni. (PONSARD 2007, 60–64.)

5 Érdemes megjegyezni, hogy nem ez volt az első alkalom a történelemben, hogy Moszkva ilyen bejelentést tett. A titkos minősítés alól feloldott NATO dokumentumok szerint Szovjetunió már 1954-ben tagsági kérelemmel fordult a szövetséghez, amit akkor a NATO eltérő politikai és demokratikus értékrend miatt elutasított. Lásd bővebben C-R (54) 14 Summary Record of a Meeting of the Council, Párizs, 1954. 04. 09.

2003). Oroszország ugyanis felállított egy sajátos „Monroe-doktrínát”,⁶ és meglehetősen rossz néven vette, ha az általa *közel-külföldként* aposztrofált térségben, ahol mintegy 25 millió orosz nemzetiségű ember élt, más nagyhatalmi érdekek érvényesültek volna. Még akkor is, ha ezek az államok a NATO-hoz való közeledést preferálták.⁷ A posztsovjet térségben zajló, konfliktusokkal terhelt folyamatok (például Grúzia esetében) erősítették az orosz álláspontot, sokkal fontosabbá vált, hogy Oroszország külső beavatkozás nélkül oldhassa meg ezeket a problémákat.

Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a NATO számára sem volt egyértelmű, miként alakítsa a kelet-közép-európai államokkal fennálló kapcsolatokat. Az együttműködés szükségessége sohasem kérdőjeleződött meg, de a NATO tagállamainak is el kellett dönteniük, milyen módon kooperálnak ezekkel az országokkal. Hiszen a szövetségnek az átalakulások és változások közepette először saját feladatrendszerét kellett megfogalmaznia, a további lépésekhez időre volt szükség.

Oroszország azonban sokkal inkább azt szeretne volna elérni, hogy az európai béke és biztonság fenntartásában ne a NATO, hanem az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) legyen a kulcsszereplő. Ennek érdekében Oroszország az 1994-ben Európai Biztonsági Együttműködési Szervezetté (EBESZ) alakult testületben az ENSZ Biztonsági Tanácsához hasonló jogokkal, és tagjai számára kötelező érvényű döntéshozatali hatáskörrel felruházott szerv létrehozatalát szorgalmazta. Ha figyelembe vesszük, hogy az EBESZ-ben az orosz fél sokkal inkább képes volt vezető pozíciót betölteni, mint a NATO-ban – ahol csak egy partner maradt –, teljes mértékben érthetőek voltak ezek a törekvések. Az EBESZ azonban – további támogatás hiányában – megmaradt a korábbi keretek között működő kooperatív biztonsági párbeszéd egy fórumának az európai államok számára.⁸

A NATO válasza a kelet-közép-európai államok közeledésére a Békepartnerségi Program (Partnership for Peace – PFP) elindítása⁹ volt, amelybe Oroszország is meghívást kapott. Az orosz fél első szándéka szerint ez alkalmat adhatott volna arra, hogy késleltesse, de legalábbis befolyással legyen a NATO bővítési folyamatára. Azonban egyre inkább azok a vélekedések domináltak az orosz politikai életben, miszerint a NATO ezt a programot felhasználva csupán bepillantást akar nyerni az orosz védelmi szféra ügyeibe. Az Oroszország közvetlen szomszédságában lévő államok csatlakozásának lehetősége pedig egyenesen sértette az ország közvetlen biztonsági érdekeit.

6 James Monroe amerikai elnök 1823 decemberében a Kongresszus előtt elmondott éves beszámolójában fogalmazta meg a *Monroe-doktrínaként elhíresült elvet*, miszerint Amerika az amerikaiaké és nem az európai hatalmak játéktere. Amerika nem vett részt és a jövőben sem kíván beavatkozni az európai ügyekbe és ezt kölcsönösen elvárja az európai államoktól is. Lásd bővebben: James Monroe elnök beszéde a Kongresszus előtt, 1823. december 2.

7 PONSARD, 2007, 17–18.

8 SMITH, M.A., 2006, 10–13.

9 A PFP keretdokumentumot az 1994. január 10–11-i brüsszeli csúcson fogadták el, amelyben a NATO tagállamai szívesen látták a NACC-ben és az EBEÉ-ben részes államokat, akik képesek és hajlandók egy szorosabb együttműködésre.

Vlagyimir Lukin, az orosz Duma Nemzetközi Kapcsolatok Bizottságának akkori elnöke szerint a Békepartnerségi Program aláírása az orosz kezdeményezéssel megalakult Független Államok Közösségét (FÁK), a PfP nem más, mint a *jövőbeni bővítés rejtett ösvénye*. Oroszországnak pedig nem szabadna egy olyan programban részt vennie, amely szorosan kapcsolódik a NATO bővítéséhez.

Vladiszlav Csernov orosz politológus a PfP-vel szembeni aggályok között említette, hogy a Békepartnerségi Program az egykori baráti államok oroszellenes érzelmeire, valamint olyan közép-európai vezetők nyilatkozataira alapult, akik biztonsági fenyegetésként tüntették fel Oroszországot.¹⁰ De Csernov azt is felrótta a partnerségi kezdeményezésnek, hogy a program egyik alapvető célja a kelet-közép-európai haderők NATO szttenderdeknek való megfeleltetése volt, ami együtt jár az orosz fegyvergyártók megkárosításával, hiszen ezek domináltak a régióban.¹¹

Andrej Kozirev, orosz külügyminiszter ezzel szemben úgy vélte, hogy a partnerség az első lépés a szövetség átalakításában, ami lehetővé teszi, hogy a katonai blokkból egy új biztonsági szerveződéssé alakuljon át. Hosszú távon pedig lehetőséget látott arra is, hogy a FÁK és a NATO között intézményesített kommunikáció is létrejöjjön.¹²

A kételyek ellenére Oroszország – az izoláció lehetőségének kizárása érdekében – mégis elkötelezte magát a Békepartnerségi program mellett. 1994. elején azonban, amikor esedékes lett volna az aláírás, egyre súlyosabbá vált a helyzet a Balkánon. Oroszország – a légicsapások elrendelésének megakadályozása érdekében – közbenjárt a boszniai szerbekkel való meg egyezés kialakításában. Ezt a sikeres lépést mind a szövetség, mind az orosz fél kiemelten fontosnak tartotta, hiszen Oroszország így ízelítőt adhatott egykori nagyhatalmi befolyásából Európának. Néhány hónappal később azonban a NATO előzetes konzultáció nélkül elindította a légicsapásokat (Operation Deliberate Force), ami miatt a PfP megállapodás aláírását elhalasztották. Bár az események csak késleltették a PfP megállapodás aláírását (1994. június 22.), az orosz vezetés mégis egyre inkább úgy érezte, a program keretében nem kap megfelelő, kiemelt státuszt. Mindazonáltal az úgynevezett 16+1-es tárgyalási formáció az akkori 16 tagállam és az orosz fél részvételével mégis megkülönböztetett fórumot biztosított a kölcsönös tájékoztatáshoz és konzultációkhoz azokban a kérdésekben, amelyek mindkét felet érintették. Más PfP-államok közül akkor erre csak Ukrajnának nyílt lehetősége (Smith, J. 2008).

10 Ezekből az ellenséges érzelmekből nem volt hiány az egykori keleti blokk országaiban, kiemelendő azonban Lengyelország és a balti államok.

11 SMITH, M.A., 2006, 57–66.

12 idézi: SMITH, M.A., 2006, 59.

Politikai döccenők, katonai sikerek

A Moszkva és Brüsszel közötti együttműködést a „nincs vétó, nincs meglepetés” elv alkalmazása vezérelte, így Oroszországnak szembesülnie kellett azzal, hogy semmilyen módon nem tudta befolyásolni a NATO döntéshozatali folyamatait. Kozirev orosz külügyminiszter ezért azt kérte a szövetségtől, hogy a jelentősebb döntések előtt konzultáljanak Moszkvával is, amennyiben a döntés kihatással van az orosz félre is. A kezdeményezésre a NATO is fogékonynak tűnt, így informális alapon létrehozták az Egyesült Államokat, Egyesült Királyságot, Németországot, Franciaországot, Olaszországot és Oroszországot magában foglaló úgynevezett Kontakt Csoportot. A szűkebb konzultációs fórum elsődleges rendeltetése a Bosznia-Hercegovinában zajló események és az ezzel kapcsolatos ügyek megtárgyalása volt. A megoldással Oroszország kezdetben elégedett volt, hiszen az új formáció biztosította számára a „nincs meglepetés” elv érvényesülését, egyben egyfajta „korai előrejelzést” is nyújtott a szövetség fontosabb lépései előtt, különösen a bővítés kérdését illetően. Ez az illúzió azonban nem tartott sokáig, ugyanis már 1994 decemberében napirendre került a NATO-ban a bővítés lehetőségének vizsgálata. Ezt a lépést Moszkva igencsak negatív „meglepetésként” értékelte, ami rögtön visszaköszönt az orosz politikai nyilatkozatokban, de a gyakorlati együttműködést mégsem vetette vissza.¹³

A politikai folyamatokkal párhuzamosan elkezdődött a katonai együttműködés, közös gyakorlatokat és kiképzést tartottak (főleg szövetségi finanszírozással), melyek célja az együttműködés és az interoperabilitás fokozása volt a békefenntartásban és a humanitárius műveletek során a szövetség tagjai és a partnerek között.¹⁴ Ez jó alapot adott a későbbi közös részvételhez a balkáni békefenntartó műveletekben (Cross, 2001).

A békeműveletekben való részvétel volt talán az, ami a legnagyobb hajtóerőt jelentette a NATO–orosz kapcsolatok számára. Először 1995 októberében látogatott magas rangú orosz delegáció a NATO Szövetséges Erők Európai Főparancsnokságához (SHAPE), ahol tájékoztatást kaptak a balkáni konfliktus aktuális helyzetéről, illetve a NATO struktúrájáról és működéséről. A találkozót követően megkezdődött a közös tervezés annak érdekében, hogy az orosz erők is be tudjanak kapcsolódni az 1995 decemberében elindított IFOR (Implementation Force) műveletbe.¹⁵

George A. Joulwan tábornok, az akkori SACEUR (Supreme Allied Commander Europe – szövetséges erők európai főparancsnoka) a NATO és Oroszország közötti kapcsolatfelvételt történelmi eredménynek értékelte, hiszen akkori SACEUR (Supreme Allied Commander Europe – szövetséges erők európai főparancsnoka), Joulwan tábornok megfogalmazása szerint történelmi lépésekre került sor, mindössze 60 nap leforgása alatt a felek nagyon mesz-

13 SMITH, M.A., 2006, 57–66.

14 Ide sorolhatók a BALTOPS gyakorlatok a Balti tengeren, Cooperative Tide 96 az Egyesült Államokban, vagy a Dániában megtartott Operation Cooperative Jaguar 1998-ban. A NATO–orosz együttműködés mellett párhuzamosan azonban az USA–Oroszország együttműködés is elindult bilaterális alapon.

15 PONSARD, 2007, 66–70.

sze jutottak a kétoldalú katonai együttműködés területén. Két hét alatt sikerült kidolgozni az IFOR-misszió végrehajtásához szükséges katonai elveket, követelményeket és eljárásokat. A tárgyalások során kialakult a vezetés-irányítás rendszere, megfogalmazódott a célok és erők alkalmazási szabályainak egysége, a pártatlanság követelménye,¹⁶ valamint konkrét formát nyert a légtérelenőrzés és a szárazföldi mozgások egységes rendszere. Különösen a vezetés-irányítás rendszerének kialakítása jelentett nagy kihívást, ami mindkét fél részéről nagyfokú rugalmasságot és kompromisszumkészséget követelt. Moszkva ugyanis először nem akarta erőit az IFOR integrált struktúrájának alárendelni, azonban az irányítás egysége az erők – legyen az orosz, vagy NATO-erő – védelme érdekében kiemelten fontos volt. Végül is a megoldás az lett, hogy az orosz kontingenst hivatalosan a SACEUR vezetése alá rendelték, azonban kinevezték az orosz delegációt vezető Leontijj Sevcsov tábornokot a SACEUR orosz erőkért felelős helyettesének. A SACEUR tehát az orosz erők vezetését Sevcsov tábornokon keresztül valósította meg. Az orosz kontingens az északi többnemzeti hadosztályban teljesített szolgálatot, amelynek parancsnoka csupán harcászati szintű irányítást gyakorolt az orosz erők felett.

1995 decemberében Joulwan tábornok kiadta a műveleti direktívát, aminek következtében 1996 januárjában mintegy 1500 fős orosz kontingens kezdte meg működését az IFOR keretében. A műveleti együttműködés komoly sikereket hozott a NATO–orosz kapcsolatokban, amire a későbbiekben is építeni lehetett (Joulwan, 1996; Molnár, 2006).

A kapcsolatok intézményesítése

A sikeres IFOR együttműködés fényében mindkét fél számára egyértelművé vált, hogy elengedhetetlen a rendszeres konzultáció, a folyamatos párbeszéd. 1997-ben aláírták tehát a kapcsolatokat keretbe foglaló *NATO–Oroszország Alapokmányt* és megalakult az Állandó Közös Tanács (Permanent Joint Council – PJC). Az Alapokmány lehetőséget adott a rendszeres párbeszédre és megteremtette a katonai együttműködés lehetőségét is. A 19 együttműködési témakör igencsak széles keretet szabott a feleknek:¹⁷

- az euroatlanti térség biztonsága és stabilitása;
- konfliktusmegelőzés, válságkezelés az ENSZ-szel és EBESZ-szel együttműködésben;
- közös műveletek, békefenntartás eseti alapon;
- részvétel az Euroatlanti Partnerségi Tanácsban (EAPC) és a PFP programban;
- információk megosztása és konzultáció a stratégiai, védelempolitikai és katonai doktrínákkal kapcsolatos kérdésekben;
- fegyverzetellenőrzés;
- nukleáris biztonság kérdései;

16 Oroszországot többször megbélyegezték azzal, hogy a „szláv testvériség” jegyében igen elkötelezett a szerbek felé, azonban Moszkva mindvégig cáfolta ezt. Az alapelv lefektetése viszont a NATO-nak is megnyugvást hozott.

17 Lásd bővebben az eredeti dokumentumot Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security

- tömegpusztító fegyverek proliferációjának megelőzése;
- hadszíntéri rakétavédelemben való esetleges együttműködés;
- légiközlekedés biztonságának növelése;
- transzparencia, kiszámíthatóság és kölcsönös bizalom erősítése a hagyományos erők esetében;
- kölcsönös konzultáció nukleáris fegyverek, nukleáris stratégiák és doktrínák kérdésében;
- katonai szervezetek közötti kiterjesztett együttműködés; együttműködés fegyverkezési kérdésekben Oroszország és a NATO Nemzeti Fegyverkezési Igazgatók Konferenciája (CNAD) között;
- védelmi ipari konverzió;
- együttműködés a védelemhez kapcsolódó gazdasági, környezeti és tudományos kérdésekben;
- közös polgári veszélyhelyzet-kezelési és katasztrófavédelmi gyakorlatok;
- terrorizmus és kábítószer kereskedelem leküzdése;
- NATO és Oroszország közti kapcsolatok javítása egy moszkvai NATO Dokumentációs Központ vagy egy Információs Iroda felállításán keresztül!¹⁸

A létrehozott közös tanács ugyanakkor megmaradt kétoldalú fórumnak, ami *konzerválta a két fél közötti távolságot* (Fritch, 2002).

A felek az Alapokmányban leszögezték, hogy a PJC keretében folyó párbeszéd nem terjed majd ki a NATO, a NATO tagállamai, illetve Oroszország belső ügyeire. Ezen felül a dokumentum nem jogosítja fel sem a NATO-t, sem Oroszországot, hogy vétóval éljenek a másik tevékenységét illetően, és nem korlátozza a felek független döntéshozatali mechanizmusait sem. Megerősítették azt is, hogy a szövetségnek nincs oka, nem áll szándékában, és még csak nem is tervezi nukleáris fegyverek telepítését, vagy raktározását az új tagállamok területén¹⁹ – sem az aláírás idején, sem pedig a jövőben²⁰ (Founding Act, 1997).

A Kozirevet váltó új orosz külügyminiszter, Jevgenyij Primakov²¹ – aki nem követte elődje kifejezetten nyugatbarát elveit – a sikeres orosz diplomácia mintapéldájának nevezte az Alapokmányt, még ha Oroszországban sokan kritizálták is a dokumentumot. Az ellenzők az Alapokmány ellen azt hozták föl, hogy sokkal inkább egy politikai nyilatkozat, mintsem nemzetközi jogilag kötelező érvényű megállapodás, amit ráadásul a NATO diktált. Egyenlőtlen és megalázó dokumentumnak tartották, ami csak addig működőképes, amíg mindkét félnek hasznos az együttműködés és a baráti kapcsolatok fenntartása. Az orosz fél balkáni műveletekhez való hozzájárulásával együtt a kritikusokban az is megfogalmazódott, hogy Oroszország mindezzel jóváhagyta a NATO-központú status quo-t Európában.²²

18 Rövidesen valóban megnyílt a moszkvai NATO Európai Dokumentációs Központ.

19 1997-ben kapott meghívást a szövetségbe Lengyelország, Magyarország és Csehország, de folyamatban voltak a tárgyalások azzal a hét állammal is, akiket a NATO 2002-ben hívott meg.

20 Sokszor hivatkoznak erre a passzusra napjainkban az európai rakétavédelmi rendszer megvalósítása okán.

21 1996–1999 között Oroszország külügyminisztere, később miniszterelnök.

22 PONSARD, 2007, 66–72.

A NATO–orosz kapcsolatok megtorpanása – első felvonás

1999-ben a NATO koszovói beavatkozása miatt megromlottak a NATO–orosz kapcsolatok: a három kelet-közép-európai állam (Csehország, Lengyelország, Magyarország) csatlakozása a szövetséghez, Szerbia bombázása, majd a KFOR-művelet Koszovóban túl sok volt Moszkvának. Az évtized első felében uralkodó illúzió, amely szerint a NATO és Oroszország közeledése az orosz befolyás növekedését és az ország nagyhatalmi státusz felé vezető útját jelentette, egy pillanat alatt tűnt el. Moszkvának szembesülnie kellett azzal, hogy nem csupán az euroatlanti térségben betöltött súlya csökkent, de veszélyeztetve látta az általa közel-külföldként számon tartott térség biztonságát is. Egyértelművé vált, hogy a Nyugat csak addig tartja tiszteletben a nemzetközi egyezményeket és jogi normákat, amíg nem keresztezik saját érdekeit. Jelcin elnök így írt visszaemlékezéseiben a történelekről:

„Belgrád bombázásával összeomlottak mindazok a szabályok, amelyeket az ENSZ a második világháború utáni évtizedekben megalkotott. [...] Ha elfogadjuk ezeket a játékszabályokat, a demokratikus értékrend globális válságát kockáztatjuk, mert akkor rövidesen egyetlen ország vagy országcsoport ereje dönt a világon mindenről. Világbékét teremtő gondolkodásmód helyett a világcsendőr diktátorállam lelkülete tárul elénk.”²³

Természetesen az eseményeket konkrét orosz diplomáciai-politikai lépések is követték: hazahívták a NATO-ban szolgáló orosz tiszteket és civil képviselőket is (ideértve az SFOR-ért felelős tiszteket is a SHAPE-ből), illetve beszüntették a moszkvai információs központ működését is. Gyakorlatilag minden, az 1997-es Alapokmányban lefektetett kooperáció szünetelt, de mégsem vezényelték vissza a Boszniában állomásozó és feladatot teljesítő orosz békefenntartó erőket. *Ez a magatartás később is jellemző volt a NATO és Oroszország közötti kapcsolatokban – azóta is számtalanszor zajlottak hangos politikai csatározások a csendes gyakorlati együttműködések fölött.* Mi több, már két hónappal a bombázások után megkezdődtek a konzultációk az Állandó Közös Tanács (PJC) kereteiben, 2001 februárjában újra megnyitották a moszkvai képviseletet, 2002-ben pedig egy Összekötő Iroda is létesült Moszkvában. Mindemellett ki kell emelnünk Oroszország szerepét a Milosevics szerb elnökkel való tárgyalások²⁴ alatt, ahol Csernomirgyin, egykori orosz miniszterelnök annak ellenére is nagyban hozzájárult a koszovói konfliktus békés rendezéséhez, hogy Oroszországban úgy tartották, ezzel elárulja az orosz érdekeket.²⁵

A bombázások miatt azonban Moszkva más következtetéseket is levont: felülvizsgálták az orosz katonai doktrínát és más kapcsolódó stratégiai dokumentumokat. A NATO be-

23 JELCIN, 2001, 239–240.

24 A tárgyalások a finn Martti Ahtisaari, és az amerikai Strobe Talbott közreműködésével zajlottak.

25 NORRIS, 2005, 303–320.

avatkozása okán átérték az országot fenyegető tényezőket mind politikai, mind katonai dimenziókban.²⁶

Az első közvetlen eredmény az 1999 júniusában megtartott gyakorlat volt, mellyel egy esetleges NATO részéről indított támadásra készültek fel. Már a gyakorlat neve is beszédes: Zapad-99 (Nyugat-99). A hadgyakorlat egy olyan forgatókönyvre épült, melyben a NATO légi/tengeri blokádot vont Kalinyingrád köré, majd légicsapásokat mért az enkláv államra. A hagyományos erők veszteségei miatt Moszkva preventív nukleáris csapásokat indított stratégiai vadászbombázó gépekről²⁷ – két nukleáris rakéta Nyugat-Európában csapódott be, két másik pedig Észak-Amerikában. A gyakorlat Oroszország győzelmével zárult, így a preventív nukleáris csapás alapvető elemévé vált az orosz stratégiának (Felgenhauer, 2004).

1999 júniusában azonban nem az orosz gyakorlat volt az egyetlen esemény, amit nagy figyelem kísért a nemzetközi közösség. Mivel Moszkva a tárgyalásokban való aktív részvétellel kivívta Európa elismerését, a katonai rendezésből sem kívánt kimaradni.

Oroszország egy önálló szektor felügyeletével akart részt venni a KFOR- (Kosovo Force) műveletben, csakúgy, mint a NATO-tagállamok. Szergej Ivanov, orosz külügyminiszter azzal érvelt, hogy az orosz erők a tervezés alatt álló műveletben – csakúgy, mint az SFOR esetében – nem a NATO vezetése alatt teljesítenek majd szolgálatot, így egy önálló orosz szektor kialakítása logikus volna. Ezt az elképzelést azonban a szövetség nem fogadta el.

Mindkét fél tartott tehát valamitől: Moszkva attól félt, hogy kihagyják a koszovói rendezésből, de legalábbis csupán egy lesz a partnerek közül, akik részt szeretnének venni a műveletben; a NATO pedig igyekezett minden eszközzel elkerülni, hogy Oroszország bármiféle megállapodás aláírása nélkül bevonuljon Koszovóba.

1999. június 15-én mindennek ellenére orosz – eredetileg az SFOR-hoz rendelt – erők egyfajta preemptív lépésként bevonultak a Pristina közelében található Slatina repülőtérre. Bár ez a lépés csak szimbolikus volt – mindössze egy ca. 200 fős alegységről beszélhettünk – mégis komolyan elgondolkodtatta a szövetséget, hogyan is kellene reagálnia a történetekre, hiszen mindkét fél szoros együttműködésre készült a további műveletek keretében. Wesley Clark tábornok, SACEUR mindenképpen kemény fellépést várt el az orosz csapatok ellen és követelte a repülőtér visszafoglalását. Sir Michael Jackson brit tábornok azonban megtagadta az utasítás teljesítését arra hivatkozva, hogy a repülőtér nem ér annyit, hogy kirobbantsa érte a harmadik világháborút. Nem akart konfrontálódni azokkal az orosz erőkkel, amelyek később minden bizonnyal az ő parancsnoksága alatt teljesítenek szolgálatot.

Az említett incidens ellenére, vagy éppen ennek következményeként, Oroszország biztosította helyét a KFOR-ban is. Az induló ca. 45.000 fős műveletben Moszkva mintegy 3.600 fővel vett részt – 4 szektorban amerikai, francia és német vezetés alatt, illetve britekkel együttműködve a repülőtér irányításában.²⁸

26 PONSARD, 2007, 72–77.

27 A levegőből indított rakéták választása nem véletlen, interkontinentális ballisztikus rakéták indítása, még ha korlátozott számban is történik, azonnali amerikai nukleáris választ indikált volna.

28 NORRIS, 2005, 237–267.

Vlagyimir Baranovszkij, a moszkvai Világgazdaság és Nemzetközi Kapcsolatok Intézetének munkatársa megfogalmazása szerint a hidegháborús logika, miszerint Oroszországot kint kell tartani a szövetségből, átalakult egy kettős megközelítéssé: anélkül kellett *megakadályozni Oroszország eltávolodását a szövetségtől, hogy oda beengedték volna* (Baranovszkij, 2000).

2000 elejétől Vlagyimir Putyin töltötte be Oroszország államfőjének pozícióját, aki szintén elkötelezte magát a kapcsolatok továbbfejlesztése mellett. Lord Robertson, hivatalban lévő NATO-főtitkár 2000 februárjában Moszkvába látogatott az együttműködés szorosabbra fűzésének érdekében. Putyin elnök nyitott volt a javaslatokra, az együttműködés kiterjesztésére, de csak abban az esetben, ha Oroszországot a NATO egyenjogú partnerként kezeli. 2000 márciusában Putyin egy brit újságírónak adott interjújában arra a kérdésre, miszerint Oroszország kíván-e NATO-tag lenni, azt felelte, miért ne. Kisebb felbolydulást okozott ezzel a NATO-ban. Lord Robertson rögtön reagált a kijelentésre, miszerint jelenleg nincs napirenden a kérdés, de elengedhetetlennek tartja a szövetség a minél hatékonyabb partneri viszonyt a két fél között. Mikor azonban másfél évvel később, 2001 szeptemberében újra felszínre került a 2000 elején adott interjú, amit aktuális nyilatkozatként kezeltek, megkezdődtek a spekulációk.²⁹

Kiterjesztett együttműködés, újrafogalmazott kooperáció

Az előző évek súrlódásai ellenére a 2001. szeptember 11-i terrortámadások közelebb hozták Oroszországot és az Egyesült Államokat, így a NATO-val való viszony is rendeződni látszott. John Lewis Gaddis szavaival élve, *ha a berlini fal leomlása jelképezte a hidegháború végét, akkor az ikertornyokat ért terrortámadás jelentette a poszt-hidegháborús éra befejeződését*.³⁰ A 2001. szeptember 11. utáni történések új alapokra helyezték az Egyesült Államok és a NATO politikáját. Az addig méltán fontos bővítési kérdések, és az ezt övező viták visszaszorultak a prioritások között. Elsődlegessé vált a NATO új kihívásokra való reagálási képessége, feladatainak átgondolása, új műveletek felvállalása, hogy megfeleljen a 21. század kihívásainak. A transzformáció sürgetőbbnek bizonyult, mint valaha bármikor.³¹

Putyin szinte azonnal felajánlotta segítségét az Egyesült Államoknak a terrorizmus elleni háborúban. Oroszország számára korábban sem volt ismeretlen a terrorizmus fenyegetése (csecsen háborúk), így erős érdekközösség hajtotta a feleket az együttműködés felé. A korábbi keretek azonban nem voltak alkalmasak arra, hogy mélyebb kooperáció valósuljon meg Oroszország és a NATO között. Bár 2000–2001 folyamán a PJC működése *kedvező irányt vett* és igencsak pozitív nyilatkozatok születtek, ezek megmaradtak politikai frázisok szintjén,

29 SMITH, M.A. 2006, 89–93.

30 idézi: NEUMANN, 2008, 111.

31 ASMUS, 2002, 305.

nem rendelkeztek megfelelő mögöttes tartalommal. Tony Blair brit miniszterelnök vetette föl 2001-ben egy új struktúra létrehozását, amely elősegítheti a két fél közötti együttműködést. Blair úgy gondolta, hogy a NATO-nak is „fel kell nőnie” a feladathoz, és egy új keretbe kell foglalnia a NATO–orosz kapcsolatokat, ahogy azt a nemzetközi környezet változásai megkövetelik. Erre leginkább egy olyan tanácsot képzelt el, ahol a tárgyalóasztalnál 20 egyenlő fél foglal helyet (19 NATO-tagállam és Oroszország). Lord Robertson a kezdeményezés mellé állt, megkezdődtek a tárgyalások az „Orosz–Észak-atlanti Tanács”³² létrehozására. Az akkori NATO-főtitkár szintén úgy vélte, hogy új attitűd kialakítására van szükség Moszkva megítélésében, az új struktúra létrehozása pedig nemcsak egyenlőséget jelentett a felek számára, hanem közös felelősséget és közös kötelezettségeket is.³³

Megkezdődött az új együttműködési keretek előkészítése. Ez a 2002. május 28-án a *római csúcstalálkozón* elfogadott *deklaráció* formájában öltött testet, amely új alapokra helyezte a NATO–orosz kapcsolatokat.³⁴ Az Észak-atlanti Tanács (NAC) az új biztonsági helyzetnek megfelelően fókuszálta az együttműködést, illetve megalakította a *NATO–Oroszország Tanácsot* (NATO–Russia Council – NRC), amelyben az orosz fél már nem a tagállamok melletti +1 szereplőként vesz részt, hanem szerves részévé vált az akkor még 19 tagállamot és huszadikként Oroszországot magába foglaló testületnek (Szatmári, 2008). A Tanács munkájában tehát már nem az előre leegyeztetett (Lord Robertson szavaival élve „előfőzött”) szövetséges álláspont találkozott az orosz állásponttal, hanem lehetőség nyílt a valódi vitára és kooperációra.

Maga a dokumentum egy lényegre törő nyilatkozat, amely címe alapján is egy új minőséget hivatott bevezetni a szövetség és Oroszország kapcsolataiban. A felek a 21. század elején felfedezték közös érdekeiket a bizonytalan, kiszámíthatatlan és kölcsönös függőségben működő nemzetközi környezetben. Leszögezték, hogy *az euroatlanti térség biztonsága oszthatatlan*, így közös fellépésre van szükség a felmerülő kihívások, kockázatok és fenyegetésekkel szemben. A kooperáció alapvető fóruma – napjainkban is – a NATO–Oroszország Tanács, ami színteret biztosít a párbeszédnek, konzultációnak, közös elhatározásoknak és közös akcióknak a biztonságot érintő kérdések széles spektrumában (lásd 1. ábra). Az NRC elnöke a főtitkár, a döntések pedig ugyanúgy konszenzussal születnek, mint a NATO más szerveiben. A Tanács évente kétszer ülésezik külügyminiszteri és védelmi miniszteri szinten, állam- és kormányfők szintjén pedig a felek döntése alapján. A rendszeres munka nagykövetségi szinten valósul meg, akik havonta legalább egyszer, de a felek kérése alapján akár többször is tanácskoznak. A deklaráció ezenkívül előírja egy előkészítő bizottság felállítását, és lehetőséget ad más bizottságok és munkacsoportok létrehozására is. A politikai oldal mellett az NRC-tagállamok katonai képviselői szintén havi szinten üléseznek, a vezérkari főnökök tanácskozására pedig a miniszteri találkozókhöz hasonlóan, évente kétszer kerül sor.³⁵

32 A tárgyalások és egyeztetések alatt ezt a nevet elvetették, ugyanis a NATO-tagok semmilyen módon nem akarták kapcsolatba hozni a legfőbb politikai döntéshozó szervet (Észak-atlanti Tanács) az Oroszországgal való együttműködéssel.

33 SMITH, M.A. 2006, 93–100.

34 Az 1997-ben aláírt Alapokmány ettől függetlenül továbbra is érvényben maradt.

35 Lásd bővebben az eredeti dokumentumot: NATO–Russia Relations: A new quality declaration



1. ábra: A NATO–Oroszország Tanács struktúrája.

Az NRC, a PJC helyébe lépve, munkáját az 1997-es Alapokmányban megfogalmazott területeken fejti ki, azonban az NRC tagjai intenzívebb együttműködést kívántak folytatni az alábbi kilenc területen:

- terrorizmus elleni küzdelem;
- válságkezelés;
- non-prolifерáció;
- fegyverzet-ellenőrzés, bizalomépítés;
- hadszíntéri rakétavédelem;
- tengeri kutatás-mentés;
- haderők közötti együttműködés és védelmi reform;
- polgári veszélyhelyzet kezelés;
- új fenyegetések és kihívások.

Ez az intenzívebb együttműködés megkövetelte Oroszországtól egy állandó képviselőt létrehozását az addigi gyakorlattal szemben, hiszen korábban minden alkalommal Moszkvából érkeztek küldöttek az egyes tanácskozásokra. Az ülések közötti egyeztetések pedig közvetlenül Brüsszel és Moszkva között történtek.

Az újonnan felálló intézmény sem kapott egyértelmű támogatást az orosz politikai és értelmiségi elitben. Alexander Goltz, orosz szakértő az egész átalakítást csak „névtábla-cserének” tartotta, hiszen a felek addig is képesek voltak közösen döntéseket hozni, ha megvolt a

politikai akarat. Az igazi fejlődést az együttműködésben az adná, ha Oroszország közvetlenül részt vehetne a NATO döntéshozatali folyamataiban, hogy a vitás kérdésekben közös nevezőre tudjanak jutni. Hiszen azonos vélemények esetén addig sem jelentett nagy problémát megállapodást elérni.³⁶

Ebből is látszik, hogy az orosz gondolkodásban a NATO-t illetően nem következett be markáns változás, ezzel szemben a Nyugat attitűdje Moszkva iránt módosult. A 9/11-es terrortámadás meggyőzte az Egyesült Államokat és szövetségeseit, hogy Oroszországgal mindenképpen stratégiai partnerséget szükséges kialakítani. Minthogy *a közös fenyegetések egyfajta hídként kötötték össze az egykori ellenséges hatalmakat*, mindkét fél hajlandó volt a kapcsolatok mélyítésére.³⁷ A Nyugat viszont ezáltal kvázi jóváhagyta a csecsen háborúkat (azok korábban sokat bírált katonatechnikai eljárásait), mint antiterrorista műveleteket.^{38 39}

Az NRC megalakulását követő események viszont rögtön próbára is tették az együttműködést és a felek elkötelezettségét. Még a megalakulás évében Prágában (2002. november 21–22.), az ún. transzformációs csúcstalálkozón meghívást kapott újabb hét állam.⁴⁰ Már az 1999-es bővítés⁴¹ is konfliktusforrást jelentett a kapcsolatokban, 2002-ben azonban a balti államok – egykori szovjet tagköztársaságok – is a meghívottak között szerepeltek, ami sokkal jobban megviselte Moszkvát.⁴² Az együttműködést tovább feszítő második próba a 2002–2003-as iraki válság volt. Nagyfokú bizalomról és valódi partneri kapcsolatról tett tanúbizonyságot az Egyesült Államok és Oroszország a közös konzultációkkal és az ENSZ Biztonsági Tanácsában meghozott kompromisszumokkal. Ez a konstruktív magatartás meglepte a nemzetközi közösséget alig néhány évvel a koszovói események és reakciók után.⁴³ Lord Robertson 2003 májusában azt nyilatkozta, hogy az NRC nagy szerepet játszott abban, hogy az iraki szerepvállalás nem mérgeztette el úgy a viszonyokat, mint a koszovói bombázások; *a felek megtanultak „egyet nem érteni” anélkül, hogy kivonultak volna a tárgyalóteremből*. Ez

36 idézi: SMITH, M.A. 2006, 100.

37 A terrorizmus elleni háború és Bush amerikai elnök politikája egyrészt közelebb hozta a NATO-t és Oroszországot, másrészt viszont feszültségeket is hozott a szövetségen belül. Condoleezza Rice, amerikai nemzetbiztonsági főtanácsadónak tulajdonított nyilatkozat szerint az USA Európa-politikáját ez időben „Franciaország megbüntetése, Németország ignorálása és Oroszországnak való megbocsátás” célkitűzése vezette. Lásd bővebben (Gordon, 2007).

38 Putyin – a terrorizmus elleni harc támogatásáért cserébe – arra számított, hogy hosszú távon amerikai és európai befektetések áramlanak majd Oroszországba, bár a közvélemény szkeptikus maradt bármilyen nyugati támogatással szemben.

39 PONSARD 2007, 77–85.

40 Észtország, Lettország, Litvánia, Szlovénia, Szlovákia, Románia, Bulgária

41 Magyarország, Csehország, Lengyelország

42 Szakértői vélemények szerint ekkor Oroszország politikailag és gazdaságilag is túlságosan gyenge volt ahhoz, hogy nyíltan konfrontálódjon a Nyugattal és a NATO-val. Moszkva rossz szájízzel ugyan, de kénytelen volt tudomásul venni a történéseket.

43 Oroszország nem látta szükségét a kemény kritikáknak (még ha egyes vélemények szerint a beavatkozás nem volt más, mint az USA hódító háborúja), hiszen Németország és Franciaország éppen elég éles kritikával illették az amerikai lépéseket.

teszi az NRC munkakapcsolatait igazán tartóssá.⁴⁴ Azonban figyelembe véve, hogy maga a szövetség is igencsak megosztott volt a kérdésben, különösen az Egyesült Államok, illetve Franciaország és Németország véleménykülönbségét tekintve, nem feltétlenül állta meg a helyét a főtitkár kijelentése.

Az új alapokra helyezett együttműködés és ezzel együtt maga az NRC ezek után *négy fő területre* koncentrált:

- közös fenyegetettség-értékelés a Boszniában, illetve Koszovóban szolgáló orosz és NATO-erőket érintő potenciális terrorfenyegetés kapcsán;
- megállapodás egy általános koncepcióban a jövőbeni esetleges közös NATO–orosz békefenntartó műveletek számára;
- tömegpusztító fegyverek proliferációjának megakadályozása;
- egy közös hadszíntéri rakétavédelmi rendszer kifejlesztésének lehetősége.

A négy terület közül kiemelt szerepet kaptak a hadszíntéri rakétavédelem kérdései, amelyek napjainkban is egyik érzékeny pontját képezik a NATO–orosz együttműködésnek. Az akkori értékelések optimistán néztek erre az együttműködési területre, ami akár el is törlőlhette volna Moszkva részéről, az időről időre felerősödő ellenséggépet. Hiszen a közös légtér- és rakétavédelem már definíció szerint sem lehetséges ellenséges hatalmak között (Baranovszkij, 2000). A rakétavédelem ugyanakkor egy politikai és katonai szempontok miatt is rendkívül érzékeny problémakör. Megoldása mégsem sikerült, és napjainkban is az egyik legkomolyabb ellentétet generáló kérdés nemcsak a NATO és Oroszország között, de a szövetségben belül is.

Az új évezred kezdetén a haderők közötti kiképzési együttműködés játszotta a legnagyobb szerepet a kapcsolatokban. Míg 2002-ben csupán 7 közösen végrehajtott gyakorlat és egyéb esemény történt, addig a 2004-es évre több mint 50 ilyen terveztek, melyek a haditengerészet, közös békefenntartó műveletek és katonai repülés területén valósultak meg. Az együttműködés kevésbé pozitív oldala az volt, hogy bár az NRC napirendjét a felek határozták meg, bizonyos – a kétoldalú kapcsolatrendszerben érzékeny – kérdések fel sem merültek a tanácskozásokon. Példaként említhető 2004-től a szövetséges vadászgépek balti államokba telepítése, ugyanis a NATO csak a repülőerők rotációs vezénylésével tudta megoldani Észtország, Lettország és Litvánia légtérvédelmét.⁴⁵ Ez is csak újabb „meglepetést” jelentett Moszkva számára.

A NATO–orosz viszonyrendszert és annak mozgatórugóit vizsgálva a politikai tényezők mellett figyelembe kell vennünk a gazdasági dimenzió befolyásoló erejét is. 2003-ban hirtelen növekedés kezdődött a kőolaj árában, szinte egyik pillanatról a másikra duplázódtak meg az addig hosszasan stagnáló olajárak. Az olajárrobbanás következtében Oroszország óriási arany- és devizatartalékokat tudott felhalmozni. Ez a gazdasági fellendülés egyaránt hozzájárult a belpolitikai stabilizációhoz és az orosz önbizalom növekedéséhez, ami a külpolitikai fellépésben is megmutatkozott Iránnal, a FÁK-térrel és nem utolsósorban a Nyugattal

⁴⁴ idézi: SMITH, M.A. 2006, 102.

⁴⁵ SMITH A. M., 2006, 100–105.

szemben (Sz. Bíró, 2009). A terrorizmus elleni fellépés, a NATO-val való együttműködés erősítése Afganisztán vagy a kalózkodás kapcsán mindennek a pozitív oldalát képviseli. A 2008-as grúz–orosz háború, az európai rakétapajzs elutasítása, vagy akár az aktuális ukrajnai események pedig mindennek a negatív oldalát mutatják.

Közös fenyegetettség, közös érdekek

A 21. századi változó biztonsági helyzet miatt a 2000-es években a NATO is és Oroszország is hasonló problémákkal nézett szembe. A közeledés egyik katalizátora a 2001. szeptember 11-i terrortámadás volt. Az első konkrét lépések a *terrorizmus elleni közös fellépésben* 2004-ben történt, amikor is az NRC összeállított egy terrorizmus ellenes akciótervet, amelyet a felek 2011-ben újítottak meg. Ebben a dokumentumban az NRC-tagállamok leszögezik, hogy a terrorizmus semmilyen formában nem lehet elfogadható. A terrorizmus elleni harc egyik kulcseleme az egységes fellépés, amihez általános koordináció és közös stratégiai irányok szükségesek. Az NRC az együttműködését három kritikus területre összpontosítja (NRC Action Plan on Terrorism, 2011. Ápril):

- *Terrorizmus megelőzése*

A terrorista cselekmények megelőzése érdekében különösen fontos az információk megosztása, a non-prolifációs törekvések támogatása, a fegyverkezés, technológiai fejlesztések és tudomány területén megvalósuló együttműködés;

- *Terrorizmus elleni harc*

Kiemelendő a közös fellépés (például a Mediterráneumban megvalósuló Operation Active Endeavour haditengerészeti műveletben) és ennek érdekében bizonyos képességfejlesztések összehangolása;

- *Terrorizmus következményeinek felszámolása*

A megszerzett tapasztalatok összegyűjtése és megosztása, a nemzetközi közösséggel való együttműködés, illetve a támadások ökológiai, társadalompszichológiai és egyéb következményeinek enyhítése.

A közös szándék és az akcióterv gyakorlati megvalósulása *két program formájában történt*. A légi közlekedés biztonságát növelő kezdeményezés (Cooperative Airspace Initiative – CAI) már 2002-ben elindult, célja pedig az volt, hogy csökkentsék a polgári légi közlekedés terrorista fenyegetettségét azáltal, hogy a részes államok megosztják légi közlekedési adataikat, információikat, és adott esetben a fenyegetésekre közös választ adnak. A CAI hatósugara három földrajzi térséget fed le (norvég–orosz, lengyel–orosz és török–orosz légtér). A CAI működését két központi, illetve térségenként két-két helyi koordinációs központ segíti elő. 2011-ben egy nagyszabású gyakorlat (Vigilant Skies 2011) bizonyította, hogy a kezdeményezés sikeres, és a CAI bevethető a civil repülőgépek védelmében (Loukianova, 2011).

Az NRC tagállamai – a NATO Tudomány a Békéért és Biztonságért program támogatásával – 2009-ben elindították a *STANDEX* (Stand-Off Detection of Explosives) programot,⁴⁶ melynek célja egy olyan technológia kifejlesztése volt, amely képes felderíteni a robbanószereket (öngyilkos merénylőket) nagy tömegek mozgása esetén is, mint amilyen például egy metróállomáson, vagy repülőtereken nap mint nap előfordul. A többnemzeti program egy laboratóriumokból és kutatóintézetekből álló konzorcium kezében van német, francia, olasz, amerikai, orosz és holland résztvevőkkel⁴⁷ (NRC 2012 a).

Iklódy Gábor 2011-ben, mint az új kihívásokért felelős főtitkár-helyettes az ENSZ Terrorizmus-ellenes Bizottsága előtt mondott beszédében (Henry Kissingerre hivatkozva) úgy fogalmazott, hogy 9/11 tragédiáját képesnek kell lennünk lehetőséggé formálni, a biztonságot kooperatív módon kell megközelíteni, amihez szinergiákra, információk megosztására, de mindenekelőtt összefogásra, együttes fellépésre van szükség (Iklódy 2011). Ezek a programok tehát mindezek alapján egyfajta mintapéldának is nevezhetők.

Az NRC keretében megvalósuló együttműködés egy komplex formáját biztosítja *Afganisztán* helyzetének stabilizálása, amely mindkét fél érdekében áll. Az NRC egyik fontos programja a *kábítószer-kereskedelem elleni fellépés*, amelynek keretében 2005 decembere óta sikeresen képeznek kábítószer-ellenes erőket afgán, pakisztáni⁴⁸ és más közép-ázsiai államokból származó személyi állomány soraiból.⁴⁹ 2013-ra már több mint 3000 fő kiképzése történt meg közép-ázsiai, illetve török, orosz és amerikai kiképző központokban. 2010-től kibővült a projekt, folyamatos tanácsadás és technikai segítségnyújtás folyik a régióban, ide értve a kiképzők kiképzését és mentorálását is. A program szoros együttműködésben zajlik az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bünt megelőzési Hivatalának Közép-Ázsiai Regionális Irodájával, amely a mobil kiképző csoportok munkáját segíti. A program keretében a szervezett bűnözéssel, felderítéssel és elemzéssel kapcsolatos speciális képzés is működik. Ez a kiképzési és támogatási forma különösen fontos szerepet kap majd a NATO 2014-es kivonulása után (NRC 2012 b).

Az afganisztáni szerepvállalás keretében kell említenünk az NRC által 2011-ben létrehozott *Helikopter Fenntartási Pénzügyi Alapot*. Az alap célja, hogy elősegítse az afgán légierő működését azáltal, hogy repülőműszaki szakemberek kiképzését és alkatrészek biztosítását vállalja magára. 2013-ig 40 fő kiképzésére került sor Oroszországban, 2014 elejére pedig további 20 fő kiképzését tervezték. A fenntartható afgán légierő megléte szintén 2014 után, az ISAF-erők kivonulását követően lesz elsődleges. A projekt a NATO Támogató Ügynökség

46 Az együttműködés a terrorizmus elleni fellépés jegyében, a közlekedésbiztonság javítása érdekében kezdődött a moszkvai (2002), madridi (2004) és londoni (2005) merényletek hatására.

47 A STANDEX programot a szocsi téli olimpia biztosítása során is felhasználták, azonban az orosz hatóságok az olimpiai játékok biztonsága érdekében tett gyakorlati lépésekről igencsak szűkszavúan nyilatkoztak. Keir GILES-t idézi: Matthews, 2014

48 Pakisztánt 2010-ben vonták be a programba.

49 Eleinte csak kísérleti jelleggel folytak a kiképzések, de a program sikerére való tekintettel, 2008-ban az NRC állam- és kormányfői bukaresti találkozásukon a folytatás mellett döntöttek. Az NRC tagjai közül 21 állam és két partnerország (Ukrajna és Finnország) vesz részt.

(NATO Support Agency – NSPA) keretében fut, az NSPA koordinálja a nemzeti hozzájárulásokat, a kiképző tanfolyamokat (NRC 2012 c).

A NATO számára ezenkívül nagy jelentőséggel bírt az Oroszországgal aláírt *tranzit megállapodás* is. Először 2008 tavaszán merült fel egy ilyen jellegű együttműködés lehetősége a NATO részéről az Afganisztánban települő ISAF-erők ellátásának biztosítása érdekében, de ekkor még csak a nem katonai eszközök szárazföldi szállításában egyeztek meg a felek. 2010-ben Lisszabonban már kibővítették ezt a megállapodást, lehetőség nyílt ilyen eszközök Afganisztánba szállítása mellett a NATO-tagállamokba és az ISAF-ben résztvevő partnerállamokba való visszaszállításra is. 2012-től pedig megindult a közúti, vasúti és légi szállításra is (NRC 2012 d). A NATO-nak kiemelten fontos az Oroszországon keresztül megvalósuló logisztikai ellátás, mivel az Egyesült Államok is meglehetősen függő helyzetben van a Pakisztánon keresztül húzódó, úgynevezett Északi Elosztó Hálózattól. Az amerikai katonai javak mintegy 40%-a ezen az útvonalon keresztül jutott el Afganisztánba, amiért az USA egy milliárd dollárt fizet évente⁵⁰ (Passenheim 2014).

A *kalózkodás elleni műveletekben* való kooperáció 2008-ban kezdődött, amikor először települtek NATO és orosz hajók Afrika szarvához a kalóztevékenység visszaszorítása érdekében. Az együttműködés harcászati szinten működik a parancsnokok között, főleg a tapasztalatok megosztásán keresztül. Tárgyalás folyik a két fél közötti potenciális együttműködési lehetőségekről, mint amilyen az egészségügyi ellátás és a tengeri utántöltés, illetve az NRC keretében szóba került a kommunikációs rendszerek összehangolása, akár azáltal, hogy a NATO kommunikációs rendszerét telepítik az orosz hajók fedélzetén is (NRC 2013 a).

Egy másik haditengerészeti művelet is tervezés alatt van, és a jövőbeni kooperáció tárgyát képezi: a szíriai vegyi fegyvereket megsemmisíteni hivatott ENSZ-OPCW (ENSZ Vegyi-fegyver-tilalmi Szervezet) közös missziója. Alapvetően egy 2013. szeptemberi amerikai–oroszmegállapodásból indult a kezdeményezés, de minden NRC-tag számára adott a lehetőség, hogy csatlakozzon a misszióhoz⁵¹ (NRC 2013 b).

Mindezeket túl az NRC keretében gyakorlati együttműködés valósul meg, többek között az egészségügy, oktatás, fegyverzet ellenőrzés, non-proliferáció, polgári válságkezelés, logisztika, lőszer-megsemmisítés területén is.

50 Több elemző, köztük a RAND Corporation szakértője, Christopher Chivvis szerint az Ukrajnában zajló események negatívan befolyásolhatják ezt a megállapodást, és amennyiben Oroszország felmondaná az egyezményt, a NATO és az Egyesült Államok számára megnövekednének a 2014-es kivonulás költségei, de nem utolsó sorban sokkal kockázatosabb is lenne. Különösen akkor, ha a kivonás Pakisztánon keresztül kell, hogy megtörténjen. Van lehetőség ugyanakkor a kaukázusi régión keresztül kivonni a szövetséges erőket. Idézi: Passenheim, 2014.

51 Az orosz fél a vegyi fegyvereket megsemmisítő hajó biztonsági kíséretéhez járulna hozzá, azonban a 2014. február–márciusi ukrajnai események miatt a NAC kizárta az orosz hajókat a közös művelet további tervezéséből.

Az orosz NATO-politika változása

A 2000-es évek folyamán az együttműködés összességében vegyes eredményeket hozott, szinte *párhuzamosan voltak jelen a partnerséget erősítő együttműködések és a feloldhatatlannak látszó ellentétek*. Egymást követték a kölcsönös csalódottsággal és bizalmatlansággal teli időszakok és az újrakezdésre való törekvések.⁵² Ez a *hullámműködés* az, amely meghatározza a kapcsolatok alakulását napjainkban is. Az egyes jól működő együttműködések pozitív tapasztalatai nem képesek a NATO által remélt „spill over” folyamat beteljesítésére, vagyis az alacsonyabb szintű eredmények nem tudnak hatni a szövetségi nagypolitikára. Most pedig tekintsük át, mely tényezők gátolják a kapcsolatok előrehaladását.

Alapvető problémaként jelenik meg, hogy bár az 1990-es évekre megszűnt a nagyhatalmi szembenállás, Moszkva felfogásában a Nyugat továbbra is ellenséggént van jelen. A szövetség és Moszkva viszonyát mindig is az amerikai–orosz kapcsolatok határozták meg, így a NATO továbbra is az évtizedek alatt felhalmozott gyanakvás és ellenérzések célpontja. Az a vélemény dominál, miszerint a NATO-nak sem oka, sem joga nincs a további működésre, hiszen a hidegháború véget ért, a Varsói Szerződés is felbomlott (Adomeit, 2007). Ahogy Oroszország kezdte visszanyerni erejét a Jelcin-éra, a belpolitikai és gazdasági válságok után, úgy erősödött ez az irányvonal.

Egy ilyen *ellenségkép* felépítése mögött jelen van a megerősödő orosz gazdaság és egy egyre markánsabbá váló külpolitika, amit sztereotípiák, túlzások és megkérdőjelezés alapoznak meg, de a legkritikább esetben irányul ez valóban a külső aktorokra. Sokkal inkább célozza a belső közvéleményt,⁵³ legitimációs erővel bír a kormány tevékenységéhez (Stewart, 2008), amit az Oroszországban készített közvélemény-kutatások is igazolnak. Ahogyan arra Robert Pszczel, a moszkvai információs iroda vezetője is hivatkozott, az ellenérzések legjava az információ hiányából és a hidegháborús emlékekből adódik. A legtöbb orosz állampolgárnak nincsenek ismeretei napjaink NATO-járól és még kevesebb a szövetség és Oroszország kapcsolatairól⁵⁴ (Pszczel, 2011).

52 A 2000-es évek első felében zajlottak az úgynevezett „színes forradalmak” a posztszovjet térség államaiban (pl: Grúzia, Ukrajna, Kirgizisztán), amelyeket az orosz vélemények szerint nyugati támogatással valósítottak meg. A hatalomra segített nyugatbarát kormányok mögött Moszkva nyugati beavatkozást sejtett, aminek célja Oroszország elszigetelése volt. Lásd bővebben: Sz. Bíró, 2009.

53 A legjobb példa erre, hogy soha nem tapasztalt konszenzus alakult ki a politikai elit, a közvélemény és a szakértők körében a NATO bővítési szándékainak ellenzését illetően.

54 Érdemes tanulmányozni a 2013 októberében Novgorod körzetben készített közvélemény-kutatást, ami az információk és ismeretek hiányát remekül tükrözi: a megkérdezettek 34,6%-a nem emlékszik vagy nincsenek ismeretei a Varsói Szerződésről, de jóval több mint 50%-uk úgy gondolta, nem lehet bízni a NATO-ban. Ezzel szemben a válaszolók több mint fele gondolta azt, hogy Oroszországnak együtt kell működnie a NATO-val a kalózkodás és terrorizmus elleni közdelemben. Majdnem kétharmad pedig semmit sem tud az NRC-ről. Lásd bővebben: Russian Public Opinion of NATO, 2013.

Az ellenségkép megerősödése Vlagyimir Putyin hatalomra kerüléséhez köthető. Az új elnök elsődleges célja az ország megerősítése, presztízsének és „birodalmi jellegének” helyreállítása volt, azonban törekvései semmiképpen sem egy demokratikus konszolidációra, hanem vég eredményben egy autoriter modernizációra irányultak (Sz. Bíró, Deák A.Gy., 2008).

Már első elnöki ciklusának legelején, 2000 januárjában aktívan lépett fel a kül- és védelempolitika terén, és módosította Oroszország Nemzeti Biztonsági Koncepcióját, illetve ezzel szinte egy időben új katonai doktrína is kiadásra került. A módosított koncepció szerint a nemzetközi viszonyok alakításában egyre dominánsabbak a fejlett nyugati államok – élükön az Egyesült Államokkal – és ez fokozza a fenyegetettség fokát, különös tekintettel a NATO-területen kívüli, az ENSZ BT jóváhagyása nélkül indított műveleteire⁵⁵ (Deák J., 2010).

A 2000–2003 közötti időszak – Putyin első elnöki ciklusa – az óvatos közeledés jegyében telt, amely a 2001. szeptember 11-i terrortámadások után jelentős lendületet kapott (Deák A. Gy., 2009). Komoly esély mutatkozott arra, hogy Oroszország és a Nyugat kapcsolatai demilitarizálódjanak. Ugyanakkor Moszkva ma is potenciális fenyegetésként kezeli a NATO keleti irányú bővítését. Már magában a szóhasználatban is tükröződik a felfogásbeli különbség, hiszen a NATO-terminológia a *bővítési folyamatra az „enlargement” kifejezést használja, az orosz fél viszont terjeszkedésként definiálja és az „expansion” kifejezéssel jellemzi.* Értelmezése szerint Washington fő célja, hogy amerikai, illetve NATO-csapatokat telepítsen az Oroszországhoz közeli régiókba és visszaszorítsa befolyását határai mentén. Ezért nézi napjainkban rossz szemmel Grúzia NATO-tagsági ambícióit, és óvja Ukrajnát a csatlakozási törekvésektől (Adomeit, 2007).

*Az ellentétek 2007-ben, az európai rakétavédelmi rendszer kérdésében ismét elérték tetőpontjukat.*⁵⁶ Az eredeti tervek szerint Lengyelországban és Csehországban telepítették volna a rakétavédelmi pajzs egyes elemeit, amivel a hidegháborút követően, először került volna sor amerikai stratégiai képességépítésre a kontinentális Európában. Ezt Oroszország nem hajlandó elfogadni, még akkor sem, ha az orosz csapásmérő képességet ez a rendszer nem tudná jelentősen akadályozni.⁵⁷ Obama elnök megújította a rakétapajzs terveit, struktúráját, amivel egyes orosz kritikákat semlegesíteni tudott. Mégsem sikerült megnyugtató választ adni arra az orosz felvetésre, amely megkérdőjelezi az amerikai szándékokat és magát a stratégiai fegyverek csökkentéséről folyó tárgyalásokat, a START megállapodást. Moszkva számára nem fér

55 Oroszország a mai napig fenntartja ellenállását minden nemzetközi felhatalmazás nélkül elindított művelet ellen.

56 Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a rakétavédelmi rendszer kiépítésének terve már 2001 decemberében felvetődött, amikor is az Egyesült Államok jelezte kilépési szándékát Oroszországnak az 1972-es ABM szerződésből. 2004-re az USA Alaszkában már telepítette első elfogórakétáit, majd bejelentette, Európára is ki akarja terjeszteni rakétavédelmi rendszerét. Moszkva részéről azonban egészen addig nem érkezett különösebb reakció, amíg Lengyelország és Csehország hivatalosan megnevezésre nem került. Lásd bővebben: EUGEL, 2010.

57 A nyugat-európai országok olykor – például a rakétavédelmi rendszer kérdésében is – önös érdekeiktől fűtve – a szövetségeseiktől függetlenül – eltérő álláspontot képviselnek, oroszbarát politikát folytatnak. Ezzel természetesen Oroszország is tisztában van, és ki is használja a tagállamok megosztottságában rejlő lehetőségeket. Lásd bővebben: GYARMATI, 2009.

össze a stratégiai támadó fegyverek csökkentése és a stratégiai védelmi képességek kialakítása – egyidejűleg, de más tárgyalóasztal mellett (Sz. Bíró, 2009).

Alexander Vershbow NATO-főtitkár-helyettes a The Moscow Times-ban igyekezett felhívni a figyelmet arra, hogy a sajtóban és a politikai beszédekben hangoztatott (ellen)érvek nem feltétlenül állják meg a helyüket. Vershbow szerint nem feledkezhetünk meg az objektív tényekről és a fizika törvényeiről. A NATO által kiépíteni kívánt rakétavédelmi rendszer nem Oroszország ellen irányul, a kelet-közép-európai államokba pedig nem telepítenek olyan rendszerelemeket, amelyeket Moszkva fenyegetésnek érzékelhetne. Az európai rakétavédelmi ernyő nem lesz képes interkontinentális ballisztikus rakéták elfogására, nem fenyegeti az orosz stratégiai képességeket. A rakétapajzs elsősorban a kiszámíthatatlan lator államok ellen irányul és az Európán kívül érkező támadásokat hivatott meggátolni. A szövetség szívesen látná a programban Oroszországot, mint résztvevő partnert (Vershbow, 2013).

Mindez nem gyakorolt nagy hatást Moszkvára. Putyin elnök 2007-ben Münchenben tartott beszéde markánsan tükrözte a kapcsolatok újabb mélypontját és a kiábrándultságot. Kifejtette, hogy a történelem ismétli önmagát és egy újabb „berlini fal” van kiépülőben a Nyugat és Oroszország között, még ha ez nem is látható, csupán virtuális.⁵⁸ Az 1999-ben módosított CFE (Conventional Armed Forces in Europe – Hagyományos fegyveres erők Európában) Szerződés ratifikálása kapcsán kialakult viták következményeként (megfűszerezve a rakétavédelmi kérdésekkel és a balti államok NATO-csatlakozásából fakadó ellentétekkel) 2007 végén újra fagyos hangulat lett úrrá a NATO–Oroszország Tanács működésében (Wagner 2010). A már egyébként sem kedvező helyzetet tovább rontotta a 2008 augusztusában lezajlott grúz–orosz háború, így az NRC működését felfüggesztették, az újrakezdés pedig 2009 júniusáig váratott magára.

A 2010-es *lisszaboni csúcstalálkozó* margóján megtartott NATO–Oroszország Tanács ülése újra pozitív irányt adott a kapcsolatoknak. Előrelépés történt az együttműködésben az afganisztáni műveletek, a terrorizmus és kalózkodás elleni küzdelem, a szélsőséges szervezetek, tömegpusztító fegyverek elterjedése, kábítószer-kereskedelem elleni harc, valamint a katasztrófavédelem terén. Bár a rakétavédelmi rendszer kérdése még mindig érzékeny pontja a kooperációnak, a megvalósuló párbeszéd mégis bizakodásra adhatott okot.

A 2014-es ukrán–orosz konfliktus kapcsán a NATO és Oroszország kapcsolatai újra megintogtak. Lengyelország kérésére a Washingtoni Szerződés 4. cikke⁵⁹ alapján összeült a NAC, és ülésezett az NRC is. A NATO elítélve a történeteket, felszólította a feleket a békés rendezésre, megoldás azonban mindeddig nem született, az orosz erők továbbra is jelen vannak a Krím félszigeten. Visszagondolva Putyin elnök 2008-ban Bukarestben elhangzott beszédére („Tizenhét millió orosz él jelenleg Ukrajnában. Mégis ki állítaná, hogy nincsenek ott érdekeltségeink? Ukrajna déli részén csak oroszok élnek.”), nem lehet kétségünk afelől, hogy Moszkva nem veszi le vigyázó tekintetét Ukrajnáról. A szövetség és Oroszország viszonyát tekintve azonban

58 Lásd bővebben az eredeti beszéd leiratát: Putin's speech at the 43rd Munich Conference on Security

59 „A Felek tanácskozni fognak egymással valahányszor bármelyikük véleménye szerint a Felek egyikének területi épségét, politikai függetlenségét vagy biztonságát veszély fenyegeti.” (1949. április 9.)

nem fedezhető fel semmiféle újdonság. Anders Fogh Rasmussen főtitkár a 2014. március 5-i NAC ülés után ismertette a NATO által hozott döntéseket:

- A NATO leállítja a további tervezést az első közös NATO–orosz missziót illetően. A közös művelettel a szövetséges és orosz hajók kíséretet biztosítottak volna a szíriai vegyi fegyvereket megsemmisítő amerikai hajó számára. Rasmussen hangsúlyozta, a megsemmisítést természetesen ez nem érinti, csupán az orosz hajókat zárják ki a műveletből.
- Felfüggesztik a napi szintű katonai és civil törzsmunkát, egyeztetéseket.
- Felülvizsgálják a NATO és Oroszország teljes kapcsolatrendszerét.⁶⁰
- A szövetség azonban továbbra is nyitott a politikai párbeszédre, amennyiben az elősegíti a helyzet rendezését, így a nagyköveti szintű találkozókra ez után is lehetőség nyílik.

Az NRC működése (nagyköveti szinten) tehát továbbra is biztosított, a meglévő gyakorlati együttműködéseket sem érte sérelem. A szövetség Románia és Lengyelország területéről ellenőrzi a légteret és folyamatosan figyeli a fejleményeket, illetve a 2014. május 1-jétől megerősítette a balti államok légtérellenőrzését is. A nemzetközi közösség azonban – a NATO-val egyetemben – egyelőre kívár.

ÖSSZEGZÉS

Bármily nagy változások is mentek végbe a világban az 1990-es évek óta, a NATO és Moszkva közötti kapcsolatok az elmúlt húsz évben még mindig alapjaiban a régi beidegződésekre, mechanizmusokra épülnek. Mivel a biztonsági környezet és kooperáció keretei is megváltoztak, a két fél katonai összecsapására nem kell számítani. Az együttműködési képesség és hajlandóság csak azokon a területeken valósul meg, amelyek mindkettejük számára pozitív eredményt hozhatnak. Azonban az egyes területek hatékonyabb összekapcsolása nem valószínű meg *nagyobb bizalmon alapuló politikai együttműködés nélkül*. A jelenlegi változó szintű stratégiai partnerség magában hordozza azt az előnyt, hogy a kapcsolatok megromlása az egyik oldalon nem vonja maga után a teljes elzárkózást más területeken. Éppen emiatt tudták áthidalni a felek az elmúlt bő két évtized különböző konfliktusgócait, mint amilyen a NATO bővítési körei, a balkáni beavatkozás vagy a grúz–orosz háború. A múlt tapasztalatai tükrében ezt remélhetjük az ukrajnai válság esetében is. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy akár Moszkva, akár Brüsszel egy-egy nyilatkozattal, vagy más megnyilvánulásával ne tudna ellentéteket generálni a presztízs fenntartása vagy az erőfitogtatás jegyében. Azzal viszont mindkét fél tisztában van, hogy az euroatlanti térség biztonságának fenntartásához ugyanúgy szükség van a NATO-ra és az Egyesült Államokra, mint Oroszországra. Így az időről időre megromló viszony a közös érdekek miatt mindig visszatérődik a megszokott

⁶⁰ A vizsgálat eredményét április elején tartott külügyminiszteri találkozótól várták, azonban a NATO-tagállamok külügyminiszterei az alapos felülvizsgálatot a júniusi találkozóra halasztották.

mederbe. A folyamatos kommunikáció és az állandó együttműködési fórum kulcsfontosságú marad napjainkban és a jövőben is, még ha az elmúlt két évtized nem is hozott tartós stratégiai áttörést a kapcsolatokban, csupán rövid távú, kölcsönösen előnyös együttműködésekben realizálódott.

Felhasznált irodalom

- ADOMEIT, Hannes. 2007. *Inside or outside? Russia's policies towards NATO*. Stiftung Wissenschaft und Politik. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/NATO_Oslo_ks.pdf, 2013. április 14.
- ASMUS, Ronald D. 2002. *Opening NATO's Door: How the Alliance remade itself for a new Era* Columbia University Press New York
- BARANOVSZKIJ, Vlagyimir. 2000. *Russia: a part of Europe or apart from Europe?* <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/International%20Affairs/Blanket%20File%20Import/inta145.pdf>, 2014. március 12.
- CROSS, Sharyl. 2001. *Russia and NATO Toward the 21st Century: Conflicts and Peacekeeping in Bosnia-Herzegovina and Kosovo* <http://www.nato.int/acad/fellow/99-01/cross.pdf>, 2013. április 14.
- C-R (54) 14 Summary Record of a Meeting of the Council, Párizs 1954. 04. 09. <http://archives.nato.int/record-of-meeting-708;isad>, 2014. március 10.
- DEÁK, András György. 2009. *Főnix a kalitkában? Az orosz külpolitika elmúlt 10 éve*. Külügyi Szemle, 2009/2.
- DEÁK, Anita. 2010. *Változások az orosz katonai doktrínában: A veszélyes és fenyegetések értékelése*. Felderítő Szemle, IX/1.
- DEÁK, János. 2010. *Oroszország katonai stratégiája a második világháború befejezésétől napjainkig*. Budapest, ZMNE
- DENISOV, Anton. 2013. *Russian military says CFE Treaty has no future*. http://en.rian.ru/military_news/20130402/180392027.html, 2013. május 1.
- EUGEL, Radovan. 2010. . Defence and Strategy Volume 10, Number 2 (December 2010) <http://www.defenceandstrategy.eu/redakce/tisk.php?lanG=cs&clanek=47140&cslozka=47304&xsekce=47132&>, 2014. március 16.
- FELGENHAUER, Pavel. 2004. *Military Doctrine or Election Manifesto? The Ivanov Doctrine* Perspective Volume XIV Number 2 <http://www.bu.edu/iscip/vol14/felg.html>
- Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25468.htm, 2013. május 1.
- FRIEDMAN, Thomas L. 1991. *SOVIET DISARRAY; Yeltsin Says Russia Seeks to Join NATO*. New York Times <http://www.nytimes.com/1991/12/21/world/soviet-disarray-yeltsin-says-russia-seeks-to-join-nato.html>, 2013. április 14.
- FRITCH, Paul. 2002. Új kezdetek. NATO Review. 2002. nyár <http://www.nato.int/docu/review/2002/issue2/hungarian/analysis.html>
- GAZDAG, Ferenc. 1996. *NATO-régi és új szerepkör*. Társadalmi Szemle, 1996/2.
- GORDON, Philip H. 2007. *'Punish France, Ignore Germany, Forgive Russia' No Longer Fits* Brookings Institution <http://www.brookings.edu/research/opinions/2007/09/europe-gordon>, 2014. március 14.
- GYARMATI, István. 2009. *A medve újra élesíti körmeit: cirkusz vagy valóság?* Külügyi Szemle, 2009/2.
- HENDRICKSON, Ryan C. 2004. „Manfred Wörner: a NATO látnoka.” [2013. április 14.] <http://www.nato.int/docu/review/2004/issue3/hungarian/history.html>

- IKLÓDY Gábor beszéde az ENSZ Terrorizmus-ellenes Bizottsága előtt 2011. szeptember 8. http://www.nato.int/cps/en/SID-67DE56BB-B6463262/natolive/opinions_78088.htm, 2014. március 15. James Monroe elnök beszéde a Kongresszus előtt 1823. december 2. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=29465>, 2014. március 9. JELCIN, Borisz. 2001. Éjszakai naplójegyzetek. Ulpius-ház Könyvkiadó, Budapest
- JELCIN, Borisz. 2001. Éjszakai naplójegyzetek. Ulpius-ház Könyvkiadó, Budapest
- JOULWAN, George A. 1996. NATO-Russia Cooperation in „IFOR”: Deepening the Special Partnership. <http://3ad.com/history/cold.war/joulwan.nato.htm>, 2014. március 11. LOSONCZ, Miklós. 1986. *Erők és érdekek*. Zrínyi Katonai Kiadó, Budapest
- LOUKIANOVA, Anya. 2011. „Cooperative Airspace Security in the Euro-Atlantic Region” http://www.cissm.umd.edu/papers/files/cooperative_airspace_security_in_the_euro_525.pdf, 2014. március 15. MATTHEWS, Owen. 2014. *Russia tests 'Total Surveillance' at the Sochi Olympics*. Newsweek, 2014. február 12. <http://www.newsweek.com/2014/02/14/russia-tests-total-surveillance-sochi-olympics-245494.html>, 2014. március 19. NATO Media Backgrounder – NATO-Russia practical cooperation http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2013_04/20130422_130422-nrc-backgrounder.pdf, 2013. május 4. NATO-Russia Relations: A new quality http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19572.htm, 2013. április 23. NEUMANN, Peter R. 2008. *NATO, the European Union, Russia and the Fight against Terrorism*. In: Braun, Aurel (ed) 2008. *NATO-Russia Relations in the Twenty-First Century*. Routledge New York
- NORRIS, John. 2005. *Collision Course. NATO, Russia, and Kosovo*. Praeger Westport
- NRC 2013. a. *Counter-piracy exchanges continue with new commander* <http://www.nato-russia-council.info/en/articles/20130620-nrc-counter-piracy-norway-russia-meeting/>, 2014. március 15. NRC Action Plan on Terrorism 2011. április 15. http://www.nato-russia-council.info/media/62581/2011.04.15_nrc_action_plan_on_terrorism.pdf, [2014. március 15. NRC. 2012. a. *STANDEX Counter Terrorism Project*. <http://www.nato-russia-council.info/en/articles/20121123-nrc-10-years-standex/>, 2014. március 15. NRC. 2012. b. *Counter Narcotics Success*. <http://www.nato-russia-council.info/en/articles/20121116-nrc-10-years-cnt/>, 2014. március 15. NRC. 2012. c. *Supporting Afghanistan's Helicopters*. <http://www.nato-russia-council.info/en/articles/20121130-nrc-10-years-hmtf/>, 2014. március 15. NRC. 2012. d. *Questions and answers on ISAF transit and Russia*. <http://www.nato-russia-council.info/en/articles/2012-07-18-nrc-transit-agreement-qa/>, 2014. március 15. NRC. 2013. b. *Statement Of Support For The OPCW-UN Joint Mission*. <http://www.nato-russia-council.info/en/articles/2013-12-04-opcw-statement/>, 2014. március 15. PASSENHEIM, Antje. 2014. *Russia holds the cards in Crimea*. http://www.dw.de/russia-holds-the-cards-in-crimea/a-17495721?utm_campaign=rand_socialflow_facebook&utm_source=rand_socialflow_facebook&utm_medium=socialflow, 2014. március 15. PONSARD, Lionel. 2007. *„Russia, NATO and Cooperative Security. Bridging the Gap*. Routledge New York
- PSZCZEL, Robert. 2011. *Hogyan látják a NATO-t Oroszországban, avagy tanuljunk optimizmust*. NATO Tükör http://www.nato.int/docu/review/2011/NATO_Russia/lessons-optimism/HU/index.htm, 2014. március 16. Putin's speech at the 43rd Munich Conference on Security <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/02/12/AR2007021200555.html>, 2013. április 16. Russian Public Opinion of NATO (Novgorod Province) 2013. október-

- november http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2013_nio/20131202_131129-nio-survey-summary.pdf, 2014. március 16. SCHMIDT, Gustav (szerk.) 2001. *A history of NATO-The first fifty years* New York: Palgrave
- SMITH, Julianne. 2008. *The NATO-Russia relationship. Defining moment or déjà vu?* Center for Strategic and International Studies. 2008. november http://csis.org/files/media/csis/pubs/081110_smith_natorussia_web.pdf, 2014.március 11. SMITH, Martin A. 2006. *Russia and NATO since 1991. From Cold War through cold peace to partnership?* Routledge New York
- STEWART, Susan. 2008. *Die Konstruktion des Feindbilds Westen im heutigen Russland. Seine Geschichte und seine Funktionen.* Stiftung Wissenschaft und Politik. http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2008_S28_stw_ks.pdf, 2013. április 6. SZATMÁRI, László. 2008. *A NATO-Oroszország Tanács.* Hadtudomány, 2008. elektronikus szám http://mhtt.eu/hadtudomany/2008/2008_elektronikus/2008_e_11.pdf, 2014.március 20. Sz. BÍRÓ, Zoltán, DEÁK András György. 2008. *Oroszországi választások – Putyin után?* MKI-Tanulmányok, 2008/13.
- Sz. BÍRÓ, Zoltán. 2009. *Oroszország visszatérése: kockázatok és lehetőségek.* Külügyi Szemle, 2009/2.
- TÖMÖSVÁRY, Zsigmond. 2003. *A NATO és Oroszország kapcsolatai, e kapcsolatok hatása Közép-Európára, s benne Magyarország biztonságára.* PhD értekezés. ZMNE http://193.224.76.2/downloads/konyvtar/digitgy/phd/2003/tomosvary_zsigmond.pdf
- VERSHBOW. Alexander. 2013. *NATO Missile Defense Is No Threat to Russia.* The Moscow Times <http://www.themoscowtimes.com/opinion/article/nato-missile-defense-is-no-threat-to-russia/489487.html>, 2014. március 16. WAGNER, Péter. 2010. *A NATO jövője a liszaboni csúcs után.* MKI-Tanulmányok 2010/27.

UKRAJNA ESETE A NATO-VAL

Gelsei András

Absztrakt

Ukrajna régióink egyik legnagyobb országa, amely Európa második legnagyobb haderejével rendelkezik. Politikai kapcsolatrendszerét tanulmányozva meg kell állapítanunk, hogy az európai biztonság egyik főszereplője. A szerző e-fejezetben bemutatja a NATO–ukrán partnerségi kapcsolatok kialakulását, kezdeti eredményeit. A fejezet további részében áttekinti a napjainkban zajló konfliktushelyzet eseményeit, annak hatásait a NATO–Ukrajna kapcsolatokra. A befejező részben prognózt próbál felállítani az események várható kimeneteléről, a NATO–ukrán kapcsolatok jövőbeni alakulásáról.

Kulcsszavak: NATO, Ukrajna, Partnerség a Békéért, Tagsági Akcióterv, Megkülönböztett Partnerségi Charta, Egyéni Partnerségi Tagsági Akcióterv, Ukrán Fehér Könyv.

Abstract

Ukraine is one of the biggest countries in our region, which has the second largest armed forces in Europe. Analyzing her political relationship we have to state that she is one of the main figures of the European security. In this chapter the author presents the history of the NATO–Ukraine partnership relations and the initial successes. In the remaining part of this chapter he reviews the current trends and events in the conflict situation and its effects on the NATO–Ukraine relations. In the final part he is trying to predict the probable outcome of the events and the future development of the NATO–Ukraine relationships.

Keywords: NATO, Ukraine, Partnership for Peace, Membership Action Plan, Charter on a Distinctive Partnership, Individual Partnership Action Plan, White Book of Ukraine

Bevezetés

A keleti szomszédunk – Ukrajna – 1991. augusztus 24-én nyilvánította ki elszakadását az akkor erodálódó Szovjetuniótól és deklarálta függetlenségét.

Ukrajna ekkor Európa egyik legnagyobb létszámú haderejét fenntartó szereplő, területét tekintve Európa egyik legnagyobb országa, mindezekből kiindulva el kell ismernünk, hogy gyengeségei ellenére sem hagyható figyelmen kívül a deklarált politikai, – elsősorban biztonságpolitikai – gazdasági szándékai, és külkapcsolati rendszere. Ukrajna geostratégiai helyzete, potenciálja jelentős befolyást gyakorol az európai biztonság alakulására. Mindezek alapján kijelenthető, hogy lokális biztonságunk alakulását súlyosan befolyásolja az a kapcsolatrendszer, amelyet az ukrán politikai elit alakít ki és tart fenn az Észak-atlanti Szerződés Szervezetével.

A fejezet további részében áttekintjük, hogy miként is kezdődtek, és hogyan alakulnak jelenleg e kapcsolatok, illetve milyen prognózist lehet felállítani a jövőt illetően.

A NATO–ukrán kapcsolatok kezdeti lépései

A NATO–ukrán kapcsolatok felvétele Ukrajna függetlenné válása után alig fél évvel kezdődtek. 1992 januárjában Ukrajna képviselői első alkalommal vettek részt az Észak-atlanti Együttműködési Tanács (North Atlantic Cooperation Council – NACC) egyik magas szintű munkacsoportjának ülésén, majd februárban Manfred Wörner akkori NATO-főtitkár Ukrajnába látogatott.

Ukrajna az utódállamok közül elsőként 1994-ben csatlakozott a Partnerség a Békéért programhoz, évi több száz közös rendezvénnyel, gyakorlattal (bővebben: Gelsei 2007). Az együttműködés célja az ukrán haderő interoperabilitásának megteremtésére és a civil kontroll eszközeinek létrehozására.

A NATO és Ukrajna közötti együttműködési területek széles körű témákat fednek le, amelyeket általában konferenciákon, szemináriumokon és munkacsoportokban dolgoznak fel. Az első csoportba a politikai természetű témák tartoznak, mint például a stratégiaalkotás és a nemzetbiztonsági koncepciók, a fegyveres erők demokratikus kontrollja, védelmi reform tervezése és menedzselése, költségvetés és a védelmi konverzió, a civil-katonai kapcsolatok, tudományos és technológiai kérdések, környezetbiztonsági problémák, beleértve a nukleáris biztonságot. A katonai együttműködési „kosár” témaköreit a NATO–ukrán katonai együttműködés, az interoperabilitás, a légtérirányítás és -ellenőrzés civil-katonai koordinációja, valamint a polgári védelmi együttműködés és katasztrófavédelem kérdésköre.

Az 1997. március 20–21-én tartott orosz és amerikai elnök csúcstalálkozón kötött megállapodás értelmében Moszkva garanciákkal vette tudomásul a NATO bővítését, ezzel látszólag elhárult az egyik legfőbb akadály a keleti bővítés elől.

A biztonságpolitikai szakértők mintegy húsz éve „többvektorúsággal” jellemzik az ukrán külpolitikát. Az elnevezés a sajátos, többirányú hídszerep koncepciójára utal. A vektor kife-

jezés a kül- és biztonságpolitika földrajzi irányait határozza meg, azonban a Kelet és Nyugat, vagy USA és Oroszország irányú vektorok később többvektorúvá váltak.

Profán értelmezésben ez kettős játékot takar, és melytől eltávolodást azóta sem tapasztalhatunk.

A NATO–ukrán kapcsolatok főbb eseményei

A NATO–ukrán kapcsolatok történetének egyik jelentős eseménye – mondhatnánk második lépcsőfoka – volt, amikor 1997. május 29-én a portugáliai Sintrában Solana NATO-főtitkár és Udovenko ukrán külügyminiszter parafálta a „Charta az Észak-atlanti Szerződés Szervezete és Ukrajna közötti megkülönböztetett partnerségről” elnevezésű dokumentumot. A Chartában a NATO-szövetségesek megerősítik, hogy támogatják Ukrajna szuverenitását és területi integritását, demokratikus fejlődését, gazdasági prosperitását, nukleáris fegyverekkel nem rendelkező állami státuszát, valamint a határok sérthetetlenségének elvét. A fenti elvek a stabilitás és a biztonság alapvető tényezői Közép- és Kelet-Európában és az egész európai kontinensen. A NATO egyúttal üdvözölte Ukrajna azon döntését, hogy támogatja az atom-sorompó szerződés határozatlan időre történő kiterjesztését. Ugyanebben az évben Javier Solana, NATO-főtitkár látogatást tett Ukrajnában, ahol egy NATO információs központot nyitott meg. Ez az első ilyen jellegű NATO-központ, amelyet partnerországban hoztak létre. A Központ meghatározó szerepet játszik a NATO-ról szóló tájékoztatásban és abban, hogy széles körben megértesse a NATO stratégiáját, és politikai irányvonalát. Az eltelt években Ukrajna az egyik legnagyobb összeget kapta a NATO tájékoztatási költségvetéséből. Ugyanekkor létrehozták Ukrajna NATO képviselőtét Brüsszelben, majd két év múlva, 1999. április 23-án NATO Összekötő iroda nyílt meg Kijevben, a kapcsolatok kialakulásának felgyorsulása segítésének céljából.

2002. július 9-én a NATO és Ukrajna képviselői aláírják a befogadó nemzeti támogatásról szóló közös egyezményt. A NATO–ukrán kapcsolatok dinamizálódását mutatja, hogy 2003. március 24-én jóváhagyják az első NATO–ukrán Céltervet.

2003. májusban a NATO-UKR védelmi miniszteri konferencián Washingtonban Zbigniew Brzezinski kijelentette: *a NATO a további bővítés harmadik hullámához érkezett, (1. Varsó, 2. Vilnius) a 3. ütemben Kijevre tekintünk.*

2003. december 5-én a NATO–Ukrajna Bizottság soros ülése után tartott sajtótájékoztatón a NATO–ukrán kapcsolatok további alakulására vonatkozó újságírói kérdésre válaszolva az akkori NATO-főtitkár, Lord Robertson kijelentette: „...*az előttünk álló isztambuli NATO-csúcsértekezleten új minőségű NATO–Ukrajna kapcsolat veszi kezdetét. Az Ukrajna által elért fejlődés visszatükröződik az új típusú kapcsolatban, s ez a téma lesz az egyik legfontosabb tárgyalandó a főbb kérdések közül*” (Robertson-Gryshchenko 2003).

Ilyen és hasonló kijelentések után, az egyre inkább elmélyülő amerikai–ukrán kapcsolatok és a növekvő méretű nyugati támogatás eredményeként eufórikus hangulat alakult ki, pontosabban megalapozatlan elvárások születtek Ukrajnában.

A meghívott delegáció szintjét a felfokozott elvárások és remények következményeként 2004-ben az *isztambuli csúcs* idején Kijevben túlértékelték, így az ukrán delegáció tagjaként Viktor Jusczenko ukrán elnök, Viktor Janukovics miniszterelnök, Borisz Taraszjuk külügy-miniszter, Anatolij Hricenko védelmi miniszter, valamint Konsztantin Morozov az ukrán NATO-képviselő vezetője látogatott el Törökországba.

A csúcsértekezlet azonban érdemben nem tárgyalta az ukrán tagság kérdését, így ezek után az ukrán külpolitika irányítóinak kiábrándultságánál csak a katonai vezetés frusztráltsága volt nagyobb.¹

2006. július 24-én a magyar támogatással berendezett NATO-tanulószoza ünnepélyes megnyitóját tartják az Ukrán Védelmi Akadémián, majd október 24-én közös NATO–ukrán munkacsoport létrehozására kerül sor a védelmi reform elősegítése érdekében (Joint Working Group on Defence Reform JWGDR).

A 2006. november 28–29-i NATO-csúcstalálkozó után elfogadott nyilatkozatban az ukrán delegáció a következő biztatást kapta:

„Megerősítjük, hogy a Szövetség folytatja az intenzív párbeszéd programjait Grúziával és Ukrajnával, melyek az aspirációval kapcsolatos összes politikai, katonai, pénzügyi és katonai területet felölelik... Hangsúlyozzuk a NATO–Ukrajna Charta fontosságát (...) Nagyra értékeljük Ukrajna lényegi hozzájárulását a közös biztonság megteremtéséhez, valamint a regionális biztonság megszilárdítása érdekében kifejtett tevékenységét (...) Elkötelezetten, a gyakorlati együttműködés útján támogatjuk a hosszú távú reformokat, nevezetesen a nemzetbiztonság és a védelmi szektor reformját, valamint a hadiipar átalakítását és a korrupció elleni harcot.” (NAC Riga Summit 2006) Ukrajna politikai vezetése ismét nem volt megelégedve ezzel az értékeléssel.

NATO és Ukrajna 2007 júliusában ünnepelte a szövetség és Ukrajna vezetői által aláírt Charta tizedik évfordulóját. Az évforduló jó alkalmat biztosított mindkét fél részére a visszatekintésre és az értékelésre. A NATO vezetése úgy ítélte az eltelt tíz évet, hogy a kapcsolat a kezdetek óta fokozatosan fejlődött, és számos területen létrejött a párbeszéd és együttműködés hálózata. Ukrajna különösen jelentős hozzájárulónak bizonyult az euroatlanti biztonsághoz a NATO vezette műveletek keretében. A kapcsolatok jelentős elemét képezte a NATO, valamint az egyes tagállamok bilaterális kapcsolatokon keresztül Ukrajnának nyújtott támogatása a reformfolyamatok eredményessége érdekében, elsősorban a védelem és biztonság területén. E reformok létfontosságúak Ukrajna demokratikus fejlődése és azon céljának megvalósítása szempontjából, hogy jobban integrálódhasson az euroatlanti struktúrákba. A jelenleg is folytatódó intenzív párbeszéd programja nem garantálja a szövetséghez való csatlakozásra szóló meghívást, és nem befolyásolja a szövetség ezzel kapcsolatos esetleges döntéseit sem.

2008 januárjában Ukrajna hivatalosan kérte a NATO-tagsági akciótervéhez való csatlakozását. Viktor Jusczenko elnök Richard Lugar amerikai szenátort tájékoztatta erről Kijevben. A dokumentumban felkéri az Észak-atlanti Szövetséget, hogy vizsgálja meg áprilisi buka-

1 Hosszabb szünet után megkezdődött a felkészülés a következő, rigai csúcsértekezletre. A kijózanodást mutatja Jusczenko elnök deklarációja, miszerint a stratégiai cél a NATO-val való további együttműködés (nem a csatlakozás).

resti csúcserkezetén Ukrajnának a Tagsági Akciótervben való részvételi lehetőségét. Lugar elmondta, hogy Jusczenko szerint a kérdésben hozandó pozitív döntés lehetővé teszi majd, hogy Ukrajna az országon belül megkezdje a NATO-csatlakozásra vonatkozó, minden részletre kiterjedő vitát. A NATO-csatlakozásra vonatkozó végső döntést népszavazáson hozzák meg – tolmácsolta Jusczenko szavait Richard Lugar (Lugar 2008).

Két, korábban moszkvai ellenőrzésű munkácsi és szevasztopoli radarállomást az ukrán kormány felajánlana az európai rakétavédelmi rendszerbe. A Munkács melletti objektum négyezer km-ről képes kiszűrni a rakétákat és űrberendezéseket.

2008. január 19-én Volodimir Ohrizko külügyminiszter a NATO akciótervhez való csatlakozási dokumentumot átadta a NATO főtitkárnak, hogy a szövetség a bukaresti csúcstalálkozóján csatlakozhasson ország a NATO-tagsági akciótervhez.

Szergej Lavrov orosz külügyminiszter 2009. év eleji sajtóértekezletén többek között az Ukrajna és a NATO kapcsolatának alakulásáról beszélt, ami egyértelműen kihathat az orosz–ukrán kapcsolatokra. Az orosz fél elvárja Ukrajnától, hogy a Fekete-tengeri Flottára vonatkozó szerződéseket az ukrán fél maradéktalanul teljesítse. Lavrov hangsúlyozta: „(...) *minden államnak joga van saját magának meghatározni a kül- és belpolitikáját, de fontos megtanulni, hogy civilizáltan és a többiek érdekeit tiszteletben tartva kell megválasztani a nemzetközi téren teendő lépéseket*” (Figyelő, 2008). Az eddigi orosz álláspontot megerősítve újra kijelentette: „a NATO további földrajzi bővítésének nincs valós biztonsági indoka” (u.o.).

Az áprilisi romániai NATO-csúcstalálkozó előtt az ukrán vezetés bízott benne, hogy meghívást kap a csatlakozásra. A NATO-tagországok megosztottak voltak, George Bush amerikai elnök dicsérte Ukrajnát demokratikus és katonai reformjaiért, hangsúlyozta, hogy az egyetlen NATO-n kívüli ország, amely a szövetség minden misszióját segíti. Ismét megerősítette, hogy a szervezetnek érdeke Ukrajna felvétele. Arra a kérdésre válaszolva, hogy az Egyesült Államok tárgyal-e olyan lehetőségről, amely szerint Ukrajna és Grúzia nem csatlakozhat a NATO-hoz, viszont Oroszország cserébe nem ellenzi tovább az amerikai rakétapajzs egyes elemeinek közép-európai telepítését, Bush leszögezte: „Nem lesz alku” (NOL, 2008).

A 2008. április 1-jén a Kijevbe érkező Bush elnököt a NATO-tagság ellen tüntető tömeg várta. „Nemet a NATO-ra”, „A NATO rosszabb, mint a Gestapo”, „NATO: háború, halál és könnyek”, „Bush véres diktátor” – Kijev legendás főterén ilyen transzparenszekkel várták az amerikai elnököt. Az oroszbarát Régiók Pártja és a kommunisták vezette ellenzék élesen ellenezte Ukrajna NATO-tagságát. A Krím félsziget fővárosában, Szimferopolban több tízezer ember vonult fel, NATO-mentes övezetnek nyilvánítva a Krím félszigetet. Az ukrán lakosság túlnyomó része a közvélemény-kutatások szerint ellenezte az ország NATO-tagságát (Magyar Hírlap, 2008). 2008. április 2-án megkezdődött Bukarestben a NATO-csúcserkezet. A Bukarestbe érkező Angela Merkel német kancellár szerint is „*meggyőződésünk, hogy korai lenne megadni Ukrajnának a tagjelölti státust*” (NOL, 2008). Kanada miniszterelnöke támogatásáról biztosította Ukrajnát, míg a franciák kevésbé. A szkeptikusok megelégednek arról a tényről, hogy Ukrajna 2006–2011-ig 4300 nemzetközi katonai együttműködési feladatban, gyakorlatokon, békefenntartó misszióban vett részt, ahol az állománya jelentős hányada szerzett értékes tapasztalatot (White Book, 2011).

Az ellenzők érvei között szerepelt a még kevésbé stabilizálódott demokratikus intézményrendszer, NATO-tagságban való konszenzus hiánya. A felvetések jogosak voltak, de elfeledtek arról, hogy a NATO nem tagságot, hanem csak tagsági akciótervet ajánlott volna. „A 2008-ban a NATO-n belüli támogatás hiánya miatt Ukrajna csatlakozási folyamata elakadt, ugyanebben az időben Észak-atlanti Szövetség kezdeményezte a kapcsolatok normalizálását Moszkvával” (Népszabadság, 2008).

Brüsszelben 2008. december 2–3 közötti NATO külügyminiszteri ülésen sem kapott meghívást Ukrajna. A 2008. évi grúz–orosz háború, majd az ukrán belpolitikai változások, a narancsos forradalom kudarca, úgy tűnik, jó időre levették a napirendről az ukrán csatlakozás lehetőségét. Ukrajna NATO-tagságának esélyét kezdettől nagyban csökkentette, hogy az ukrán társadalom és politikai elit egy jelentős része sosem kívánt a nyugati szövetségi rendszerhez csatlakozni.

2009-ben tovább nőtt a megosztottság Ukrajnában. A keleti országrészben, ahol az orosz a beszélt nyelv, a NATO-tagságról hallani sem akartak, sőt Oroszországban sokan voltak, akik azt terjesztik, „hogyan nemzetségek nincsenek, és akik most ukránul beszélnek, azok pusztán nyelvet változtattak” (HVG, 2009, 19). Az Oroszországi Föderáció politikai vezetése gondolkodásában továbbra sem vert gyökeret Ukrajna függetlensége, szuverenitása. A szláv kistestvér területi integritásának megsértését, csapatok mozgását a krími orosz bázisokon kívül csupán bocsánatos bűnnek tekintették, mint azt később láthatjuk a 2014-es események kapcsán is.

A 2010. évi elnökválasztás eredményeként hatalomra került ukrán vezetés hivatalosan semlegességet, tömbön kívüliséget hirdetett, ám Moszkva irányában együttműködőbb külpolitikai orientációja ukrán részről is levette a napirendről a csatlakozás lehetőségét. Viktor Janukovics 2010-es elnökké választása után meghosszabbította 2042-ig az orosz flotta fekete-tengeri tartózkodását, ezért 30 százalékos gázár kedvezményt kapott az oroszoktól (Rácz, 2010).

Rasmussen NATO-főtitkár szerint Ukrajna csatlakozását nem befolyásolja a fekete-tengeri megegyezés. Az viszont biztos, hogy a NATO-hoz való csatlakozás beláthatatlan ideig eltolódik. „Európának kudarcot és megnyugvást is hozott a kialakult helyzet. Az EU négy év alatt nem tudott kisajtolni magából egy kézzelfogható és koherens Ukrajna-politikát, magára hagyva a politikai és gazdasági válsággal is küszködő országot, ezért a folyamat vége már hosszú ideje borítékolható” (HVG, 2009, 19).

2011 májusában Viktor Janukovics hivatalosan lemondta a NATO-integrációt. Ebben az időben folytatódta a perek Julija Timosenko volt ukrán miniszterelnök ellen, akit első fokon 7 éves börtönbüntetésre ítélték. A vád ellene, hogy az általa vezetett Ukrán Egységes Energetikai Rendszer nevű vállalat 400 millió dolláros tartozását az ukrán államra testálta. Az ítélet sokat rontott Ukrajna megítélésén. A NATO és az EU a nyilatkozataikban kiállt Timosenko mellett, ezt azonban tettek csak 2013 végén követték.

A négy visegrádi ország, Csehország, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia közös európai harccsoport létrehozásától tárgyalt 2011 májusában. A V4-ek tanácskozásán részt vett Ukrajna védelmi minisztere is. A tanácskozáson Ukrajna is szerepet vállalt a hadtest felállításában. A hadtestnek 2016. első felében kell készen állnia.

2012. októberi parlamenti választások előtt Ukrajnában fontos szempont volt, hogy részt vegyenek a NATO békefenntartói műveletekben. Különösen fontos hozzájárulást nyújtott az IFOR-hoz Boszniában, ahová egy 550 főből álló zászlóaljat küldött. Az SFOR-ban is részt

vett egy gépesített zászlóaljjal, felkérésre egy 10 nehéz helikopterből álló századdal, összesen 400 fővel² (White Book, 2011, 58).

Az elismert orosz–ukrán szakértő; James Sherr, a Chatam House londoni politikai kutatóintézet egyik vezetője már 2012-ben figyelmeztetett: amit Viktor Janukovics ukrán államfő tesz, ellentmond az európai integrációs folyamat szellemiségének. „Ha a továbbiakban is így lesz, akkor idővel az EU semmit sem tehet, a NATO-nak nem lesz szüksége Ukrajnára, majd pedig Oroszország fogja manipulálni Ukrajnát, és nyomást fog gyakorolni rá” (Népszava, 2012). A jóslat beteljesedésére csupán egy évet kellett várni.

A kilátásba helyezett EU–Ukrajna társulási szerződés aláírásának 2013. végi elmaradása csak tovább növelte Ukrajnának a nyugati intézményrendszerektől való távolságát, a belső feszültségek fokozott kiéleződését.

Két ukrán szociológiai intézet a Demokratikus Kezdeményezések Alapítvány és a kijevi Razumkov Központ felmérése alapján a megkérdezettek 64,9 százaléka negatívan áll az esetleges NATO-csatlakozáshoz, csak 13,3 százaléka támogatja. Az ország EU csatlakozását 43,8 százalék támogatná, míg 37,9 százalék kimondottan ellenzi.

NATO–ukrán kapcsolatok alakulása napjainkban, aktualitások és problémák

Az elmúlt néhány évben tapasztalható nyugat-orientáltságú ukrán politikát változó intenzitású orosz ellenállás kíséri, amelynek eklatáns példája az orosz energiahordozók politikai fegyverként történő bevetése, a diplomáciai elhidegülés, a szópárbajok és a gazdasági kapcsolatok szintjének mindkét fél számára hátrányos, és tudatos csökkentése.

Ukrajna korábban a NATO-t, mint biztonsági struktúrát elérendő célként jelölte meg, amelyet jogi biztosítékokkal, intézményesített kapcsolatrendszerrel is alátámasztott. Azonban észre kell vennünk, hogy a politikai vezetés meghatározó elemei a Független Államok Közössége (FÁK) egyes tagállamai által létrehozott Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezetéhez közeledne. Alátámasztja ezt, hogy 2012-ben Ukrajna csatlakozott a FÁK szabadkereskedelmi övezethez. Ezt akár első lépésnek tekinthetjük ahhoz, hogy Ukrajna csatlakozzon az orosz–belorusz–kazah vámunióhoz.

Ukrajnában a változások jellege ugyanolyan kettős képet mutat, mint maga a társadalom.

A lakosság egyik fele Európa felé történő gyors integrálódásban, míg a másik fele egy Oroszországgal való szoros unióban képzei el az ország jövőjét. A narancsos forradalom után a politikai vezetés határozott nyugatorientáltságot mutatott elsősorban a kül- és biztonságpolitikájában.

2 Az ukrán katonák fontos feladata volt a Mostarba vezető út egyik hídjának folyamatos őrzése. Bővebben: GÖRÖG, István – PADÁNYI, József: *Az IFOR-SFOR Magyar Műszaki Kontingens 1996-2002*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2005., p. 70.,

A megosztott és szövevényes ukrán belpolitika, a meglehetősen erős érdekcsoportok nem könnyítik meg a mindenkori politikai vezetés dolgát. A regionális alapon tömörülő érdekcsoportok (oligarchák) uralják az ország gazdaságát és politikáját, ugyanakkor egyik szerveződés sem alkot homogén és bonthatatlan egységet, belvillongások és időszakos ellenségeskedések, harcok, átrendeződések jellemzik ezeket a szövetségeket. Mivel e csoportok képviselői a döntéshozók között is megtalálhatók, így az esetenkénti irracionális gazdasági-politikai döntések egyik oka itt keresendő.

Elsőként álljanak itt azok a jogi keretek, *dokumentumok*, amelyek jellemzik a mai NATO–ukrán katonai együttműködést:

- Charta az Észak-atlanti Szerződés Szervezete és Ukrajna közötti megkülönböztetett partnerségről,
- NATO–Ukrajna együttműködés éves Nemzeti Programja,
- Partnerség a békéért keretprogram, amely a katonai együttműködés és a többnemzetiségű gyakorlatokon történő részvétel alapját képezi,
- NATO–Ukrajna Katonai Bizottság Munkaterve,
- A katonai együttműködés konkrét eseményeit tartalmazó Végrehajtási Program,
- NATO–Ukrajna egyéni Partnerségi Program a katonák oktatásáról és képzéséről.

A NATO–ukrán együttműködés mechanizmusai:

- NATO–Ukrajna Bizottság,
- NATO–Ukrajna Katonai Bizottság,
- NATO–Ukrajna közös katonai munkacsoport a Védelmi Reform végrehajtására,
- NATO Politikai és Partnerségi Bizottság,
- Tömegpusztító fegyverek elterjedését megakadályozó NATO Bizottság,
- NATO–Ukrajna Partnerségi Bizottság,
- Partnerség a békéért tervező és áttekintési folyamat (White Book 2011, 59).

A NATO–ukrán kapcsolatok továbbra is élő, érvényes szövetséget jelentenek, nem veszítették el relevanciájukat sőt, a folytatódó védelmi reform által a térség biztonságának egyik meghatározó eleme. Az állami programok keretében folyó védelmi reform eredményeként az Egyesített Parancsnokság helyett két Hadművelési Parancsnokságot alakítottak ki, a fegyveres erők létszámát 245.000-ről 192.000-re csökkentették, ebből 36.000 fő katona volt érintett. A partnerségi programok kereten belül a munkaképes hivatásos állományból 920 főt, az *Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet* szervezésében 984 főt képzett át különböző tanfolyamokon (White Book 2011, 82).

NATO–Ukrajna kapcsolatok a zavargások időszakában

Annak ellenére, hogy a 2013. december elejétől 2014. március elejéig szinte *teljesen eltűnik az ukrán külpolitikai retorikából a NATO kifejezés*, inkorrekt lenne azt feltételezni, hogy valóban szünetelnek a kapcsolatok. Ukrajna számtalan területen együttműködik a NATO-val, hozzájárul az ISAF-misszióhoz és szándékában áll 2014 után is a kontingensét Afganisztánban tartani. Kidolgozás alatt állnak olyan technikai egyezmények, amelyek lehetővé teszik ukrán specialisták bevonását a missziókba. Az ukrán haderőnek szüksége van az ISAF-misszióban szerzett tapasztalatokra és az interoperabilitásra, amelyet nagyszerűen felhasználnak a csapatok felkészítése során (Dolgov 2014). Az ukrán KFOR kontingenst Koszovóban a múlt év októberére óta másfélszerezére emelték.

Ukrajna tömbön kívüli státuszának deklarálása nem befolyásolja a NATO–Ukrajna együttműködés intenzivítását. Olefirov külügyminiszter-helyettes egy NATO–Ukrajna fórumon kijelentette, hogy Ukrajna aktívan együttműködik a NATO-val az összes létező területen, amit a NATO–Ukrajna Bizottság keretei közt találunk (Olefirov 2013).³ Különböző közös munkacsoportok jöttek létre a két éves szünet után, a NATO–Ukrajna Bizottság ülései újra kezdődtek védelmi miniszteri szinten. „Szövetségesekkel való együttműködésünk az optimizmusunk alapja. Ukrajna aspirál az európai integrációra” (for-ua.com, 2013).

Meglepetésre nem az elnök, hanem az ukrán kormányfő, Azarov jelentette be először, hogy Ukrajna nem írja alá Vilniusban az EU-val már előkészített társulási szerződést. Ezek után Janukovics az ausztriai látogatása alkalmával egy bécsi sajtókonferencián még hangsúlyozta a kormány hivatalos álláspontját: „Ukrajna töretlenül folytatja európai integrációs törekvéseit, meg vagyunk győződve arról, hogy a helyes irányban haladunk. Ugyanekkor az ellenzék vezére Arszenyij Jacenyuk – Timosenko szövetségese – Ukrajnában kijelentette, amennyiben Janukovics nem írja alá az európai társulási szerződést, az hazaárulásnak minősül (NIDC Weekly media report, 2013).

November 21-én a NATO-képviselő és az ukrán haditengerészet parancsnoka, Jurij Iljin admirális egyezményt írtak alá Londonban arról, hogy az ukrán haditengerészet részt vesz a szövetségesek tengeri kalózkodás elleni műveleteiben (Seabreze.org.ua. 3013). 15 ország vezető szakemberei részvételével biztonsági fórumot szervezett Arszenyij Jacenyuk Nyitott Ukrajna Alapítványa és a NATO Információs és Dokumentációs Központ (The Day, 2013). Ausztria, Nagy-Britannia, Grúzia, Hollandia, Pakisztán, Svájc diplomatái, valamint az EU, ENSZ és a NATO, mint nemzetközi szervezetek képviselői eszmét cseréltek Ukrajna EU-csatlakozásának körülményeiről, feltételeiről. Megegyeztek abban, hogy mindez lehetetlen a törvényesség betartásának megerősítése, a korrupciósint csökkentése, valamint a kormányzás a társadalom számára átláthatóbbá tétele nélkül.

3 TÁLAS, Péter. 2014. „A jelenlegi ukrán válságról, 2.0” NKE Stratégiai védelmi Kutatóközpont Elemzések: 3, 8

November 21-én ismét megjelentek a sajtóban *Ukrajna külpolitikájának többvektorúságát kritizáló írások*, amelyek megjegyzik, hogy az ukrán kormányzatot jobban érdeklik gazdasági együttműködés kérdései, miközben nemzetbiztonsági és védelmi kérdések jelentősen háttérbe szorulnak (Inpress.ua 2013).

Egyes sajtóhírek előre vetítik, hogy a NATO–Ukrajna együttműködés felgyorsulásával együtt fog járni az ukrán külpolitikai vektor megerősödése is. Tagságról azonban senki nem beszél, mivel ez az idea nem népszerű a társadalom körében. Ez azt mutatja, hogy Ukrajna tömbön kívüli státuszát a jövőben is fenn fogja tartani. Mindezeknek ellentmond egy orosz vélemény a Fekete-tengeri Flotta Tudományos Egyesületének szakértője, Szergej Gorbacsov kijelentette: amennyiben Ukrajna csatlakozik az EU-hoz, azután hamarosan csatlakozni fog a NATO-hoz is. Ez a két dolog összefügg (NR2.ru 2013).

A fentebb említett és békésen elrendezett előzmények, körülmények ellenére a következőkben tekintsük át a 2013. év végi és 2014. év eleji ukrainai eseményeket,⁴ azoknak is elsősorban az európai biztonsági struktúrákkal kapcsolatos összefüggéseit (bővebben: Tálás, 2014).

Az ukrán kormány november 20-i döntése az európai társulási szerződés elhalasztásáról diákmozgalmak elindítását eredményezte Lviv-ban, Ivanov-Frankivszk-ban, Ternopilban, Luck-ban, Uzsgorodon, Csernivciben és más városokban. A diákok nyílt levélben szólították fel az ukrán elnököt az egyezmény aláírására.

2013. november 28-án a NATO-főtitkár interjút adott az ukrán médiáknak, amelyben meglepetésének és csalódottságának ad hangot, mivel az egyezményen aláírása elsősorban Ukrajna érdeke. A NATO továbbra is kész szorosabb kooperációt felajánlani Ukrajnának valamint a NATO-főtitkár reméli, hogy Ukrajna előbb vagy utóbb aláírja a szerződést. Anders Fogh Rasmussen kérdésre elmondta, hogy az Orosz Föderáció nem fog nyomást gyakorolni az ukrán kormányra, hanem tiszteletben tartja azt, hogy minden országnak joga van szuverén döntéseket hozni. A NATO a jövőben is elkötelezett a partnerségi kapcsolatok továbbfejlesztésében, a biztonság kiszélesítésében olyan erős partnerekre van szükség, mint Ukrajna (Ukrinform 2013).

Ugyanezen a napon Janukovics tucatszámú tv-csatornának adott interjújában kifejtette, hogy a kapcsolatok normalizálása érdekében az EU szerződés aláírása előtt háromoldalú tárgyalásokat kell folytatni Ukrajnának az EU-val és az Oroszországi Föderációval. Ennek kizárólag az aláírás előtt van értelme. Tisztázni kell az olyan európai elgondolások következményeit, mint a Déli Áramlat, amely megvalósulása esetén jelentős negatív hatással lesz az ukrán gazdaságra. Timosenko esetét kizárólag bíróság hivatott megoldani – hangoztatta. Végezetül Janukovics kifejtette, hogy itt az idő az Oroszországgal kötött stratégiai partnerségi megállapodás felújításának, azt magasabb szintre kell emelni.

A Kijevi Nemzetközi Szociológiai Intézet 2013. novemberi közvélemény-kutatása szerint, ha az elnökválasztást októberben tartották volna Julija Timosenko részvételével, a megkér-

4 A NATO Információs és Dokumentációs Központ valamint Világpolitikai Intézet szervezésében, Kijev 2013. november 14. Olefirov Deputy FM 2013. „Ukraine's non-bloc policy had no influence on relations with NATO” http://www.ukrinform.ua/eng/news/deputy_fm_olefirov_ukraines_non_bloc_policy_had_no_influence_on_relations_with_nato_312911

dezt 24 százaléka Janukovicsra voksolt volna, 21 százaléka Timosenkora, 19 százaléka Vitalij Klicskora, 7 százaléka a kommunista párt elnökére, Petro Szimonyenkora, 6 százaléka a szabadság párt elnökére, Oleh Tyahnibokra, 2 százaléka pedig a független Petro Porosenkora. Más jelöltekre 5 százalékos, valamint 4 százalékos nem támogatót volna senkit és 11 százalékos még nem döntött.

A felmérés szól arról is, ha a parlamenti választásokat 2013. november közepén tartották volna, a megkérdezettek 16 százaléka kormányzó Régiók Pártjára, 14 százaléka a Csapás (UDAR) párt, 10 százaléka a Szülőföld (Batykivcsina) párt, 7 százaléka a Kommunista párt, és 5 százaléka a nacionalista Szabadság (Szvoboda) párt szavazna.

2013. november végén, a *vilniusi csúcs* előtt, Janukovics elnöknek sürgős megoldást kellett keresnie az államcsőd elkerülésére, az ország rövid távú pénzügyi problémáinak megoldására. A küszöbön álló EU társulási szerződés azonban meglehetősen homályos, titokzatos előnyöket tartalmazott. A korábban megszakított, de ismét felmelegített IMF-tárgyalások – sajtóhíresztelések szerint *10-15 milliárd USA dollár* hitelről volt szó – szintén nem kecsegtettek azonnali eredménnyel. Ebben a helyzetben az elnök úgy dönt, hogy számára egyetlen lehetséges megoldás – az orosz megoldás – marad. A 2013. december 17-i orosz–ukrán tárgyalások eredménye; csökken az orosz gázár, *15 milliárd USA dollár* értékű ukrán államkötvényt vásárol Oroszország.

Közben a NATO különböző tartalmú, de egyirányú üzeneteket küldött Ukrajnának. Közleményben szólította fel Anders Fogh Rasmussen NATO-főtitkár Ukrajnát, hogy tartsa tiszteletben nemzetközi kötelezettségeit, továbbá a szólás és gyülekezés szabadságát. „Minden felet arra kérek, hogy tartózkodjon az erőszaktól és mindenáron kerülje el az erő használatát. Egy demokratikus társadalomban nem erővel és erőszakkal kell rendezni a politikai nézetkülönbségeket» – hangsúlyozta, aki egyúttal az alkotmányos és demokratikus normák betartására szólított fel. Rasmussen szerint Kijevben sok ukrán mellett emeli fel hangját, hogy az ország közeledjen az Európai Unióhoz, az embereknek pedig mindenhol jogukban áll, hogy véleményüket demokratikus módon kifejezzék” (Rasmussen 2013). December 3-án a NATO-külgazdasági miniszterek követelik az erő alkalmazásának befejezését a békés tüntetőkkel szemben.

Ötszáz egykori afgán veterán és a fegyveres erők különleges csatpatánának egykori tagjai, volt békefenntartók a Majdanra vonultak azzal az elhatározással, hogy megvédik a felkelőket a rendőri erőszak ellen. A veteránok felhívást tettek közzé Ukrajnában a többi veterán csatlakozása érdekében. Mikola Velicskovics az önvédelmi erők koordinátora elmondta, hogy agresszív rendőri fellépés ellen immár négyezer tapasztalt önkéntes vállalt védelmi feladatokat, akik megtanítják a többi felkelőt, hogy hogyan kerüljék el a provokációkat (Radio Liberty 2013).

A fegyveres erők szeretnének intaktak maradni a felkelésben ugyanúgy, mint 2004-ben.

December 3-án Pavlo Lebegyev védelmi miniszter tájékoztatta a sajtót, hogy a hadsereg nem fog erőt alkalmazni a civil lakossággal szemben. A védelmi minisztérium, az ukrán fegyveres erők vezérkara hivatalosan deklarálja, hogy az alkotmány 17. és a 37. cikkelyének megfelelően a fegyveres erőket nem lehet a polgárság szabadságának és jogainak korlátozására használni. Minden ezzel ellentétes híresztelés provokációnak minősül, közölte Lebegyev (Ukinform 2013). Anatolij Gricenko, a Jucsenko-éra védelmi minisztere közzétette abbéli félelmeit, hogy ismételt megpróbálják a fegyveres erőket a politikai konfliktus megoldásába bevonni (Ukrainska Pravda 2013). Gricenko figyelmeztetett, hogy az elmúlt napokban

a hadsereg vezetését kényszerítették, hogy tagjai rendőr egyenruhát öltve, tényleges rendőri feladatokat lássanak el, ami teljesen ellentmond Ukrajna törvényeinek. A haderő korábbi átszervezésekor kivált és a vészhelyzeti minisztérium állományába került nagyszámú hivatásos katonát szintén bevetésre készítik elő. Pavlov Lebegyev védelmi miniszter bejelentése ellenére, amely szerint a hadsereg intakt marad a konfliktusban, több bizonyíték is előkerült ennek ellenkezőjéről. Egy ukrán honlap bemutatja azon katonai eszközök listáját, amelyet a védelmi minisztérium átadott felhasználásra a belügyi csapatoknak és a speciális erőknek, majd ismerteti: a vezérkar döntést hozott ejtőernyősök bevetésére a belügyminisztérium érdekében, a vezérkar intézkedést juttatott el a csapatokhoz a bevezetendő rendkívüli helyzet feladatainak végrehajtása érdekében (sled.net.ua).

Január elején tért haza a NATO-nak felajánlott és a csempészés elleni műveletekben részt vevő Hetman Szagadacsnij fregatt. A NATO részéről a fregatt tevékenységét úgy jellemezték, hogy az büszkeségre ad okot Ukrajna haditengerészetének és a NATO-nak egyaránt. A hajó legénységének tevékenysége, harckészültsége kivívta a nemzetközi koalíció elismerését.

December 10-én, a mínusz 13 fokos éjszakában a Berkut egység katonái váratlanul támadást intéztek a barikádok ellen. A globális sajtó legfőbb képviselői megdöbbenő riportokat készítettek az éjszakai véres eseményekről. Az eseményeknek szemtanúja volt az EU főképviselője, Ms. Ashton is. Az eseményeket kommentálta az USA elnökhelyettese és kifejezte, hogy az Egyesült Államok Ukrajna népe mellett áll. Zbigniew Brzezinski azt nyilatkozta a sajtónak, hogy ezek az események történelmileg megfordíthatatlanok geopolitikailag előre vivő folyamatokat képeznek. „Inkább előbb, mint utóbb Ukrajna valóban a demokratikus Európa részévé fog válni, miközben Oroszország követni fogja, máskülönben elszigeteli önmagát és egy stagnáló imperialista ereklévé válik” (Brzezinski 2013).

Brzezinski kifejtette, hogy a függetlenség két évtizede alatt új gondolkodás jött létre Ukrajnában, nem bátorítva az oroszellenességet, de megteremtve a saját történelmi identitást, mint Európa önálló kulturális egysége. Hozzátette még, hogy Európának sokkal befogadóbbá kell válni Kijev gazdasági és pénzügyi szükségletei iránt.

A 2004-es és a 2013-as események főbb eltérései

Az elmúlt évtizedben új identitás született Ukrajnában, az emberek valódi európaivá váltak: könnyen utaznak és kommunikálnak, a szovjet múlt már nem befolyásoló faktor, a 2004-es eseményekhez képest a legnagyobb változások a gondolkodásmódban történtek. A változásoktól az emberek nem esnek eufóriába. Sokkal inkább kiegyensúlyozottak és racionálisabbak. A társadalom különböző rétegei között hatalmas és gyors információáramlás történik. Az új közösségek teljesen eltérő hozzáállást tanúsítanak a politikusokhoz. A felkelők önmagukért és nem a politikai vezetőkért készek harcolni. Miközben az alulról jövő kezdeményezéseket akár európai, demokratikus követeléseként is jellemezhetjük, addig Ukrajna politikai és gazdasági vezetése a saját, ill. az oligarchák útját járja. A politikusok megmaradtak a tegnap emberének és félnek civil közösségektől. Az ukrán nyelv már nem a vidék sajátja, hanem államilag preferált, hivatalokban kötelezően bevezetett és általánosan elfogadottá vált.

Egy december közepén történt felmérés szerint Kijev lakosságának 64 százaléka támogatta a majdani felkelést, miközben 26 százaléka volt ellene. A 40 és 49 év közöttiek és a 30 év alattiak támogatták leginkább a felkelést. (71 és 69 százalék). Az 55 év feletti lakosság volt a legkritikusabb az eseményekkel szemben, 54 százalék támogatta, 36 százalék ellene volt. Kijev lakosságának közel 2/3-a (59 százalék) kész volt elviselni minden kényelmetlenséget, amit a Majdan okoz. Az eseményekben tevékenyen résztvevők több mint 70 százaléka nyilatkozott úgy, hogy addig marad a téren, ameddig szükséges. A felkelők követeléseivel Ukrajna lakosságának 75-85 százaléka ért egyet (tyzhden.ua).

Néhány aspektus az EU és Oroszország részéről

„Az EU vezetőinek a társulási szerződést sokkal hatékonyabban kellett volna egyeztetni, hogy elkerüljék azt a helyzetet, hogy az ukrán hatóságok ne írják azt alá. Ráadásul az egyezmény túlságosan titokzatos és tartózkodó volt és jelentéktelen támogatást kínált Ukrajna részére.

Oroszország erőteljes médiakampányt és kereskedelmi háborút indított az elmúlt augusztusban. Az EU túl későn, és túl keveset tett Ukrajna érdekében, mindezt kevésbé nyilvánosan. A nyugatnak határozott üzenetet kellene küldeni a nem tiszta választások elfogathatatlansága érdekében. Támogatást kellene nyújtani a társadalmi megbékélés megteremtése érdekében, fel kellene gyorsítani az EU döntéshozatali folyamatát, valamint haladéktalanul párbeszédet kezdeményezni az oroszokkal az integráció gazdasági aspektusairól” (Woltzuk 2014).

A külkapcsolatokért felelős Európai Bizottság főmunkatársa úgy nyilatkozott, hogy az EU és Németország felelőssége abban áll, hogy túlértékeltek az ukrán vezetésnek nyújtott támogatást, alulértékeltek a Kreml ezt a helyzetet befolyásoló képességét, és nem számoltak az ukrán elnök egyéni érdekeivel. A legfőbb hiba az, hogy az EU továbbra is azt hiszi, hogy a változások az ukrán vezetéstől várhatóak és nem az alulról jövő követelésekből. Azonban a legfőbb probléma nem Oroszország vagy az EU, hanem Ukrajna önmaga. Ezt fejezte ki Janukovics döntése, hogy nem írta alá az egyezményt, mert Moszkva és nem az EU képes megoldani az ő rövid távú finanszírozási gondjait.

A Public Opinion Foundation 2014. januárban végzett felmérése szerint az orosz lakosság fele úgy ítéli meg, hogy az ország pénzügyi támogatása Ukrajnának semmilyen előnnyel nem jár. Felmérés szerint a megkérdezett személyek 49 százaléka gondolja így, azonban a 22 százalékuuk úgy tartja, hogy az némi hasznot jelenthet hazája számára. Pozitívan vélekedők 3 százaléka szerint további gazdasági együttműködés várható, 2 százalékuuk a kereskedelmi kapcsolatok kiszélesedését remélik, valamint 2 százalékuuk Ukrajna Európai Unió és a NATO-csatlakozás megíúsulására számít. A megkérdezettek 40 százaléka nem támogatná Ukrajnát addig, amíg szegény emberek élnek Oroszországban és az országnak is megvannak a saját problémái.

2014. január 19–23. között a speciális rohamrendőrség és a Majdan-mozgalom önvédelmi egységei összecsapásai fokozódó utcai harcokba torkolltak. Az elszánt, véres küzdelemnek négy halálos áldozata és ezernél is több sebesültje volt mindkét oldalon.

A rendkívül komoly események ellenére ukrán parlament néhány mosolyt fakasztó törvényt hozott a tüntetőkkel szemben. Például betiltották a közlekedési dugókat, a fejevédők és a megafonok használatát. Az extrém anyagok terjesztéséért három év börtönt, a rendőrök fenyegetéséért két év börtönbüntetést helyeztek kilátásba. Feljogosították az államot arra, hogy betilthatja az internetelérést, a külföldről támogatott civil szervezeteket pedig úgy kell regisztrálni, mint külföldi ügynököket. Előírták, hogy a civil szervezetek és egyházak nem támogathatják az extrémista akciókat, rendőri engedély nélkül nem lehet sátrat felállítani. Tizenöt nap börtönbüntetést jár azoknak, akik öt autónál többel mozognak egy oszlopban. El kell kobozni az engedély nélkül mozgó autókat, és el kell venni a vezetők jogosítványát két évre. Azokat a rohamrendőröket, akik bűncselekményt követtek el a tüntetőkkel szemben, mentesíteni kell a büntetés alól (Sulga 2014).

Január 25-i kormányülés döntést hoz a Berkut rohamrendőrség létszámának ötezer főről harmincezer főre emeléséről, valamint kormány hatáskörébe utalja a rendkívüli állapot kihirdetését a parlament beleegyezés nélkül (euromaidanpr.wordpress.com, 2014).

Január 30-án Janukovics elnök beszédet intézet az ukrán polgárokhoz. Kifejezte értetlenségét, hogy a Majdanon táborozóknak miért kell szenvedniük, miközben a politikusok mindent elkövetnek a béke és a nyugodt légkör megteremtése érdekében. „Konkrét megállapodást írtunk alá az ellenzékkel a békés rendezés érdekében. Mi betartjuk a megállapodást, a parlament megszavazta a törvényt, amely garantálja a bebörtönzött felkelők szabadon bocsátását, azonban az ellenzék vezetése tovább folytatja a helyzet eskalálását. Mindezt saját politikai ambíciójuk elérése érdekében. Elismerem, hogy mint minden adminisztráció mi is követtünk el hibákat, mert csak az nem vét, aki nem dolgozik” (NIDC Weekly Media Report, 2014).

Január végére Janukovics elnök döntései már nem bizonyulnak elégségesnek a helyzet rendezésére. Mikola Azarov miniszterelnök lemondása, az antidemokratikus törvények hatályon kívül helyezése, a fogva tartott demonstrálók szabadon bocsátása sem állítja meg a helyzet eskalálódását. Azarov lecserélése Szergej Arbuzovval csupán olaj a tűzre, mivel ő is Janukovics holdudvarának tagja.

Az elnöknek nem miniszteri posztokat kellett volna az ellenzéknek felajánlani, hanem a valós hatalom megosztását kellett volna nyújtani az ellenzéknek úgy, mint közös felügyelet az állambiztonsági szervek fölött, a törvényszékek, a bíróságok és a rendőrség fölött. Mivel ezek nem következtek be, Janukovics elnöknek két választása maradt, lemondani vagy a továbbiakban Alekszander Lukasenko szerepében tetszelegni. Február végére kiderült; ő inkább a bujkálást választotta.

Két hónappal a tüntetések kezdete után tapintható változások következtek be az ukrán választási preferenciákban. Amennyiben az ukrán elnökválasztás február 9-én lett volna, a megkérdezettek körében Janukovics 19,8 százaléka, Klicsko, 19,1 százaléka, és Petro Porosenko, 10,5 százaléka szavazatot kapott volna, Arszenyij Jacenyuk csupán 6,3 százalékot. Az ukránok 75 százaléka döntene úgy, hogy elment volna el szavazni (SOCIS, 2014).

Ahogy a tüntetés követelése is megváltoztak a kezdetek óta, úgy a Majdan téren tiltakozók összetétele is átalakult. Egy felmérés szerint február elejére a Majdanon táborozó tiltakozók 88 százaléka már más városokból érkezett, helyi lakos csupán 12 százaléka volt. A tüntetők 56 százaléka 30-54 év közötti, 88 százaléka férfi volt, akik közül 27 százaléka rendelkezett

felsőfokú képesítéssel. A magánvállalkozók száma a Majdanon 12 százalékról 17 százalékra emelkedett, míg a diákok létszáma 10 százalékról 6 százalékra csökkent. A politikai pártok által mozgósított résztvevők száma drasztikusan csökkent, 12 százalékról 3 százalékra. A résztvevők 73 százaléka válaszolta azt, hogy bármeddig kitartanak a Majdanon. Ekkor már úgy tűnik, hogy a parlamenti ellenzék már nem képes kontrolálni a felkelők tevékenységét, bizonyítja ezt az a tény, hogy a megkérdezettek 27 százaléka látja úgy, hogy bármilyen megállapodás is szükséges a tüntetők és a regnáló hatalom között. Korábban ez a szám 50 százalék körül mozgott (Bekeskina, 2014).

Ukrajnában a tömegtájékoztatás döntő többségben egyik vagy másik oligarchához tartozik és rendszerint egy sajátos nézőpontból mutatja az eseményeket. Az elmúlt két hónap eseményei mindenkit érdekeltek, főképpen Ukrajnában. Az igények kielégítésére újabb csatornák létesültek, melyek előben közvetítik az eseményeket. Ilyenek *espresso.tv*, *hromadske.tv*, *spilno.tv*, *ukrstream.tv*, *Rádió Liberty* vagy *a svoje.tv*. Az élő adásokat leginkább tabletek és mobiltelefonok segítségével készítik. A modern technika eszközei megváltoztatták a híryananyagok továbbítását, lehetővé tették minden esemény valós idejű közvetítését. Például az *espresso.tv* adását tovább közvetítik az USA-ba, Izraelbe és a Balti államokba. Az élő adások nagymértékben biztosítják a hírek objektivitását, valóságát és korrektségét. Az élő közvetítést nem lehet cenzúrázni.

Február közepén Andrij Parubij, a Szülőföld nevű párt parlamenti képviselője, mint a Majdan önvédelmi erőinek vezetője bejelentette, hogy abban az időben már 12 ezer önkéntes vesz részt a felkelők védelmében a kormány agressziójával szemben (Parubij, 2014). Parubij elmondta, hogy a továbbiakban összehangolják tevékenységüket a Jobboldali Szektorral (*Pravij Szektor* az ukrán nemzeti radikális és szélsőjobboldali csoportokat összefogó csoportosulás). Jelezte azt is, hogy megváltozhat a Majdan jövőbeni reakciója, erősebben radikalizálódhat. A Majdan-mozgalomnak ezt a részét olyan egyébként kicsi és marginális csoportok alkották, mint a Sztepan Bandera Súlymai (Trizub), az Ukrán Nemzeti Önvédelem, Ukrajnai Hazafiak és a Fehér Kalapács (bővebben: Tóth, 2014).

A parlamenti ellenzék tagja, Leszja Orobec szarkasztikusan foglalta össze a három hétig tartó elnöki és ellenzéki egyeztetés, pontosabban időhúzás eredményeit: „Azarov üdülni vonult az ausztriai nyaralójába, az égő gumibroncsoktól fuldokló berkutosokat jelenleg teljes egészében friss erőkre cserélték, a korábban használt fény- és füstgránátok helyett jóval hatékonyabbakat hoztak. Az egyeztetések „eredményeként” a jövőben vagy a gazdaság teljes összeomlása, vagy Putyin által végrehajtott intervenció, annexió volt várható (Orobec, 2014). Az utóbbi a publikáció megjelenése után egy hónappal bekövetkezett.

Megelégedve az elnök időhúzó, a lemondás gondolatával sem foglalkozó politikáját, 2014. február 18-án reggel, mintegy 20 ezer tüntető vonult a parlament épülete elé, hogy békésen támogassa a parlamenti ellenzéknek a 2004-es ukrán alkotmány visszaállítására, illetve a fogvatartott ellenzékiek szabadon bocsátására vonatkozó javaslatát. Miután kiderült, hogy a Rada „más, fontosabb dolgokkal” van elfoglalva végső elkeseredésükben összpontosított támadást intéztek a rendfenntartók ellen. A mesterlövészekkel is megerősített és éles lőszerrel ellátott Berkut-csapatok *példa nélküli megtorlásba* kezdtek. A kétnapos összecsapás közel száz halálos áldozatot, köztük tucatnyi rendőr életét követelte. A sebesültek száma meghaladta

az ezret. Ezek az áldozatok még mindig nem lépték át Janukovics elnök ingerküszöbét. Az ellenzékkal folytatott megbeszéléseken továbbra is elfogadhatatlan követeléseket támasztott.

A vérengzésnek a józanságáról tanúságot tevő parlament vetett véget a február 21-i határozatával, mellyel kivonta a közterekről az összes rendőri erőt. A kormányzó Régiók Pártjának frakcióvezetője kihirdeti, hogy a továbbiakban az ukrán népet támogatják, a belügyi csapatoknak megtiltják a tűzfegyverek alkalmazását és a továbbiakban nem vehetnek részt a békés lakosság és a felkelők elleni akciókban. Az ukrán parlament 238 tagjából 236 megszavazta az *antiterrorista műveletnek* nevezett fegyveres akció azonnali befejezését.

A 18–19-i események hatására a kijevi diplomaták jelentős hányada nem fogadta el Kozara külügyminiszternek a kormány tevékenységét igazoló magyarázatát, és a nyugati vezetőkkel összhangban jelentős nyomást gyakoroltak a kijevi kormányra – békés rendezést követelve.

Az EU mind ez ideig – a német vétó miatt – nem jutott konszenzusra a szankciók bevezetését illetően. Merkel kancellár Janukovics elnökkel folytatott telefonbeszélgetése hozta el azt a töréspontot, amitől kezdve az EU célzott szankciók bevezetése mellett döntött a vérengzésért felelős személyekkel szemben. Az USA nagykövete közleményt juttatott el az ukrán parlament tagjaihoz. „Önök az ukrán nép választott vezetői, tehát ha ma éjszaka nem a politikai megoldáson fognak munkálkodni, akkor Önök maguk a probléma! (PYATT, 2014).

Az előző napi vérengzés után Janukovics február 21-én elnöki nyilatkozatot tett közzé a helyzet rendezése, illetve megmagyarázása érdekében. „(...) nincs olyan lépés, amit a békés rendezés érdekében ne tennék meg! Kijelentem, hogy előrehozott elnökválasztást kezdeményezek! Kezdeményezem a 2004-es Alkotmány visszaállítását! A nemzet kormányba vetett bizalmát erősítő intézkedéseket foganatosítok!” (Janukovics, 2014). Ezt az elszánt kísérletet nemhogy az EuroMajdan radikális erői nem hallják meg, de békésebb tüntetőknél is süket fülekre talál.

Az elnök még mindig bízik a győzelmében, így egy utolsó kártyát még kijátszik: a fegyveres erők bevonására tesz kísérletet. Az ukrán fegyveres erők vezérkari főnökének helyette se tiltakozva ez ellen, lemond. „Ma a katonák bevonása zajlik a polgári konfliktusba, ami megengedhetetlen. Ez katonák és békés polgárok halálához vezethet, amit nem szabad megengedni. Ez az én személyes álláspontom polgárként, tisztként, vezetőként, aki felelős a beosztottaiért. Ezért benyújtottam lemondásomat” – írta Jurij Dumanszkij altábornagy. Két nappal korábban Janukovics leváltotta Volodimir Zamanát, az ukrán fegyveres erők vezérkari főnökét és a haditengerészet parancsnokát, Jurij Iljint nevezte ki a helyébe. Az új vezérkari főnök kinevezése előtt jelentette be Pavlo Lebegyev védelmi miniszter, hogy a hadsereg részt vehet az országos „terroristaellenes műveletben” (Lebegyev, 2014).

További NATO reagálások a kialakult helyzetben

Anders Fogh Rasmussen NATO-főtitkár nyilatkozatban hangsúlyozta, hogy Ukrajna népének szabadon és demokratikusan kell döntenie saját jövőjéről. „Nyugalomra és önmérsékletre szólítom mindkét felet, hogy a demokrácia, a stabilitás és a prosperitás útjának követésére tudjon összpontosítani, békés párbeszéd és előrehozott választások révén”. A szervezet első számú civil tisztségviselője méltatta az ukrán hadsereg azon közleményét, miszerint az

semmilyen módon nem fog beavatkozni a politikai válságba. „Fontos, hogy ez a helyzet továbbra is fennálljon” – nyomatékosította Rasmussen. „Ukrajna a NATO-val szorosan együttműködő partner, a NATO az ukrán nép barátja, és, hogy az atlanti szövetség az Ukrájnnal való együttműködés folytatására számít. Az atlanti szövetség korábban Ukrajnára úgy tekintett, mint potenciális új tagra” (!) (Rasmussen, 2014). A főtitkár ezt annak tudtában hangsúlyozta, hogy Ukrajna hivatalosan lemondott a tagi aspirációról, azonban a megkülönböztetett partnerségről szóló charta – a benne foglalt NATO garanciákkal (CHARTER... V.) – még érvényben van. A tiltakozások kezdete óta eltelt több mint negyed év, az orosz invázió – előbb fedetten, majd nyíltan – hetekkel ezelőtt megkezdődött. Az Egyesült Államok és az EU számos területen megkísérelt hatást gyakorolni az eseményekre, azonban március elejéig csak nyilatkozatok és ígéretek születtek, a szankciók bevezetését még hátráltatták az eltérő érdekek. Március 7-én születtek az első hatékony intézkedések szankciók bevezetéséről az USA, Kanada és Hollandia részéről.

Az Európa Tanács emberi jogi biztosa jelentése szerint az ellenzék tiltakozásai nem voltak békések, de a hatalom is „túlzott erőt alkalmazott”. Az ellenzék főként az orosz mintájú törvények elfogadása után, január közepétől folyamodtak erőszakhoz (Muznieks, 2014).

Ukrán bloggerek ekkor már határozottan merész petíciókkal léptek színre, például:

„... követeljük, hogy a Majdan önvédelmi erőit, a rendőrség és a fegyveres erők állományát a NATO képezze tovább, a parlament azonnal szavazzon Ukrajna belépéséről a NATO-ba, a NATO haladéktalanul fogadja be teljes jogú tagként Ukrajnát...” (gopetition.com). Ennek a magányosnak vagy elhamarkodottnak tűnő petíciónak a folytatása egy, a március 5-én benyújtott parlamenti törvényjavaslat. Ebben Ukrajna NATO-csatlakozásáról terjesztett be törvényjavaslatot az új kormánytöbbséghez tartozó, legnagyobb létszámú Haza (Batykivcsina) frakció három képviselője. Az előterjesztés megjelent a parlament hivatalos honlapján. Az indítványt többek között Borisz Taraszjuk volt külügyminiszter is aláírta.

Március 5-én José Manuel Barroso, az Európai Bizottság elnöke jelentette be: Ukrajna összesen 11 milliárd euróhoz (megközelítően *15 milliárd USA dollár*) juthat hozzá a következő években az Európai Uniótól és a hozzátartozó pénzügyi intézményektől.

Március 6-án a NATO-főtitkár a Twitteren közzétett rövid üzenetében felszólította Oroszországot, hogy tartózkodjon minden olyan lépéstől, amely növelheti a feszültséget, vagy félreértésre adhat okot. „A független, szuverén és stabil, a jogállamiság és a demokrácia mellett határozottan elkötelezett Ukrajna az euroatlanti biztonság kulcsstényszerője” – jelentette ki Anders Fogh Rasmussen.

A NATO–ukrán kapcsolatok jövőbeni kilátásai

A NATO–Ukrajna kapcsolatok elmúlt negyedévszázados történetét, eredményeit áttekintve megállapíthatjuk, hogy a keleti presszió ellenére a jelenlegi konfliktushelyzet és annak gyakorlati megoldása közelebb hozza a NATO-t Ukrajnához. A konfliktushelyzet megoldásra irányuló szövetséges lépések még nem ismertek, de biztonsággal kijelenthető, hogy Ukrajna érdekeit szolgálják majd az agresszor Moszkvával szemben.

A NATO-adminisztráció képes lesz helyén kezelni az Ukrán parlament azonnali csatlakozásra vonatkozó javaslatait.⁵ A partnerség szorosabbá fűzése nagy biztonsággal prognosztizálható.

Kérdés, hogy az átmeneti kormány képes-e kiutat találni, konszenzust kialakítani a társadalom radikalizált, szeparatista és békés rétegei között. Kérdés továbbá, hogy a felajánlott USA, EU és IMF támogatások és hitelek elegendőek lesznek-e az államcsőd elkerülésére, a gazdaság talpra állítására, a nagyfokú orosz függőség enyhítésére. A kérdésekre valószínűen hamarosan pozitív válaszokat kapunk.

Ukrajna többvektorú külpolitikája remélhetően nem kergeti zsákutcába a moszkvai szerződésben ígért tizenöt milliárdra és a Nyugat 11-15 milliárdos támogatására is számot tartó átmeneti kormányt.

Az ukrán válság megoldására irányuló nemzetközi törekvések magukban hordozzák a kelet-nyugati szembenállás kieleződését, esetleg a hidegháború folytatását, de nagyobb esélye van a Nyugat és Oroszország együttes fellépésével és összefogásával kialakított rendezési javaslatnak.

Összegzés

A 2013. november óta tartó utcai harcok következtében Ukrajna a polgárháború szélére sodródott, a szeparatista törekvések megerősödtek.

Kijev soha korábban nem látott ilyen méretű krízist, amit az elmúlt hónapokban átélt. A függetlenség elmúlt 23 évében számtalan konfliktus történt az országban, de sohasem volt mindkét oldalon a halottak száma ilyen magas. A véres konfliktus okait vizsgálva láthatjuk, hogy a politikusok következetesen követtek el hibákat és nem elhanyagolható néhány külföldi befolyásoló tényező sem. Kinek az érdeke lehet, hogy az ukrán felkelés tovább eszkalálódjék? Kihez fordult a Krím félszigeti parlament az autonómiája megvédése érdekében? Milyen érdekek mentén tartottak népszavazást a Krímen? Melyik ország külügyminisztériuma mutatta be az ukrainai eseményeket úgy, hogy azok a fasiszta extrémisták pogromjai? A válasz kézenfekvő. Végül még egy fontos kérdés. Ki fogja tartani a végelszámolást?

Az elszámoltatás egyik legfőbb akadály, hogy az ideiglenes kormányzat sem adekvát módon értékeli a helyzetet. Bárhogya is alakul, valós párbeszédnek kell sürgősen létre jönnie. Ukrajnának saját magának kell megoldani a társadalmi krízist. A nemzetközi közösséget akkor lehet bevonni, ha Ukrajna regnáló politikai erői konszenzusra jutottak a felkelőkkel és a szeparatistákkal.

Az idén szeptemberében Nagy-Britanniában tartandó NATO-csúcsértekezletre a NATO–Ukrajna bizottság kap-e meghívást vagy sem? A bizottság meghívása jelentős előrelépést jelenthetne, mivel Ukrajnát legutóbb 2008-ban, Bukarestbe hívták meg a NATO-csúcsra. A

5 Idegen csapatok állomásozása Ukrajna területén, konfliktushelyzet a fővárosban, be nem fejezett védelmi reform, államcsőd közeli állapot, kedvezőtlen, instabil gazdasági helyzet, társadalmi elfogadás, támogatás hiánya.

csúcstalálkozón a szövetség modernizálása, valamint az afgán kérdés lesz terítéken, Ukrajna felvétele – terv szerint – nem kerül szóba.

Az Egyesült Államok volt és elismert külügyminisztere Henry Kissinger értékelve mindkét fél érdekeit és értékrendjét az alábbiak szerint látja a rendezés módját:

1. Ukrajnának szabadon kellene megválasztani, hogy milyen gazdasági, politikai csoporthoz csatlakozna, beleértve Európát is.
2. Ukrajnának nem kellene csatlakozni a NATO-hoz.
3. Ukrajnának az ukrán nép szabad akaratának megfelelő kormányt kellene létrehozni, különben belevész az oligarchák közötti versengésbe. Nemzetközi téren olyan függetlenséget kellene kivívnia, mint Finnország tette; együttműködik a Nyugattal és kellően távolságtartó az oroszoktól (Kissinger, 2014).

Felhasznált irodalom

- BEKESKINA, Irina (2014): Demokratikus Kezdeményezések Alapítvány felmérése. Censor.net.ua. Feb 3.
- BRZEZINSKI, Zbigniew (2014): What is to be done? Putin's aggression in Ukraine needs a response. http://www.washingtonpost.com/opinions/zbigniew-brzezinski-after-putins-aggression-in-ukraine-the-west-must-be-ready-to-respond/2014/03/03/25b3f928-a2f5-11e3-84d4-e59b1709222c_story.html?hpid=z5
- Center for Social and Marketing Research (SOCIS) felmérése. 2014. NIDC Weekly Media Report január 31–február 6.
- Charter on a Distinctive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine, V., 14-15. 1997.
- DOLGOV, Igor (2014): NATO nagykövet interjúja az UNIAN hírügynökségnek. jan 11.
- GELSEI András(2007): A NATO–Ukrajna kapcsolatok fejlődése, perspektívái. PhD ért. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem. GELSEI András és POLTORAKOV, Oleksij (2005): Az ukrán erőszakszervezetek civil kontrolja. Kard és Toll 3.
- GÖRÖG István és PADÁNYI József (2005): Az IFOR-SFOR Magyar Műszaki Kontingens 1996-2002. Zrínyi Kiadó, 70. JANUKOVICS, F. Viktor (2014): Ukrajna elnökének hivatalos weblapja. február 21. https://web.archive.org/web/20140124215114/http://www.president.gov.ua/en/content/press_office.html
- Kijevi Nemzetközi Szociológiai Intézet felmérései (2013): NIDC Weekly Media Report, Nov 15-21.
- KISSINGER, Henry A. (2014): How the Ukraine crisis ends. March 5 http://www.washingtonpost.com/opinions/henry-kissinger-to-settle-the-ukraine-crisis-start-at-the-end/2014/03/05/46dad868-a496-11e3-8466-d34c451760b9_story.html?hpid=z1
- LEBEGYEV, Pavlo (2014): UNIAN hírügynökség, február 21. <http://www.sled.net.ua/pavel/lebedev//i/lozh/pro/armiyu/vne/politiki/dokumenty/2014/29/01>
- LUGAR, Richard (2008): Reggeli Monitor, jan 16.

- McDERMOTT, ROGER and REISINGER, HEIDI and Smith-WINDSOR, Brooke (2014). Cold War Déjà Vu? NATO, Russia and the Crisis in Ukraine, NDC Research Report Mar 5.
- Ministry of Defence of Ukraine (2012) White Book 2011: Armed Forces of Ukraine, pp 53-65, http://www.mil.gov.ua/index.php?part=white_book&lang=en
- MHO-összeállítás (2014): Páncélosok vonultak be a Krímbe <http://www.magyarhirlap.hu/ukrajna-jovoje-janukovics-nelkul-elo-video#sthash.PU9TE1la.dpuf>
- MUZNIEKS, Nils (2014) Zerkalo Nyegyelji, Mar 4. <http://www.gopetition.com/petitions/ukraines-immediate-accession-into-nato/sign.html>
- NATO Információs és Dokumentációs Központ, valamint a kijevi Világpolitikai Intézet szervezésében tartott konferencia anyaga, Kijev 2013. nov 14. for-ua.com, NIDC Weekly Media Report, Nov 15–21.
- ОРОБЕЦ, Leszja (2014) saját Facebook oldala, február 12. <http://euromaidanpr.wordpress.com/2014/01/29/oppositional-mp-lesya-orobets-appeal-on-the-matter-of-concessions-made-by-yanukovich>
- ПОЛТОРАКОВ, Алексей. 2014. „И снова «Есть мнение...» или «Заграница нам поможет?! 1–2” к.полит.н., Институт украинской политики, Общественный комитет национальной безопасности Украины, Feb 26. <http://delo.ua/opinions/i-snova-est-mnenie-ili-zagranica-nam-pomozhet-2-228374/> Public Opinion Foundation felmérése, 2014. UkrInform, január 12.
- PYATT, Geoffrey R. (2014): United States Ambassador to Ukraine, Appeal to Ukraine's elected officials U.S.-Ukraine Foundation. Feb 20.
- Questions and answers at the press conference by NATO Secretary General, Lord Robertson and Kostyantyn Gryshchenko, Minister of Foreign Affairs of Ukraine following the meeting of the NATO Ukraine Commission at the level of Foreign Ministers, 2003. Dec 5. Brüsszel, <http://www.nato.int/docu/speech/2003/s0312051.htm>
- RASMUSSEN, Anders Fogh (2013): Ukrajna tartsa tiszteletben a gyülekezés szabadságát! MTI. dec 2. <http://nepszava.hu/cikk/1004507-ukrajna-tartsa-tiszteletben-a-gyulekezes-szabadsagat>
- RASMUSSEN, Anders Fogh. 2014. „Nyilatkozat,” MTI, Kitekintő.hu február 21.
- RÁCZ, András, 2010. A Fekete-tengeri Flottáról szóló orosz–ukrán megállapodás margójára. Nemzet és biztonság – Biztonságpolitikai szemle 4: 59-65. http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/racz_andras-a_fekete_tengeri_flottarol_szolo_ orosz_ukran_megallapodas_margojara.pdf
- Riga Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Riga, 2006. Nov 29. <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm> 2007. 05. 29
- SIPOSNÉ KECSKEMÉTHY Klára és Gelsei András (2004): A NATO és Ukrajna stratégiai partnersége. Nemzetvédelmi Egyetemi Közlemények: 8/3
- SULGA, Dimitro (2014), A Reneszánsz Alapítvány elnökének saját Facebook bejegyzése
- Саммит ЕС – Россия: геостратегический аукцион, лот «Украина»?! 2014. jan 30. <http://delo.ua/ukraine/sammit-es-rossija-geostrategicheskij-aukcion-lot-ukraina-226041/>
- TÁLAS, Péter (2014): A jelenlegi ukrán válságról, 2.0. NKE Stratégiai védelmi Kutatóközpont Elemzések: 3, 8WOLTZUK, Roman (2014): Wolverhampton egyetem főmunkatársa, Interview, Ukrán Hét, Jan 17.

A NATO ÉS GRÚZIA KAPCSOLATAI

Benes Károly

Absztrakt

Az 1990-es években, a hidegháború végével a kelet-közép-európai államok számára megnyílt a lehetőség az euroatlanti integrációra, melynek egyik legjelentősebb állomásaként ezen országok – több bővítési hullám keretében – a NATO tagjává válhattak. A NATO keleti bővítése korábban példa nélküli biztonságot teremtett az európai kontinensen. Az elkövetkezendő évtized egyik nagy kérdése, hogy a szövetség eddigi sikeres bővítése folytatódhat-e a posztszovjet térségben is. Ez a tanulmány Grúzia lehetséges NATO-csatlakozásának kérdéseivel kíván foglalkozni, áttekintve a Szervezet és a dél-kaukázusi ország eddigi kapcsolatainak múltját, jelenét és várható jövőjét.

Kulcsszavak: Grúzia, NATO, biztonságpolitika, NATO–Grúzia Bizottság, euroatlanti integráció

Abstract

In the 1990s, after the end of the cold war, a unique opportunity opened up for the East Central European countries to pursue Euro-Atlantic integration, which paved the way – within a number of enlargement waves – for these states for the membership of the Alliance. The NATO's Eastern enlargement has created unprecedented security on the European continent. One of the major questions for the next decade to answer is whether the NATO's successful enlargement will be able to continue in the Post-Soviet region. This paper aims to analyse the problems surrounding Georgia's NATO integration, including the relations between the Alliance and Georgia in the past and in the present, as well as the potential future integration process.

Keywords: Georgia, NATO, security policy, NATO–Georgia Commission, Euro-Atlantic integration

Grúzia a NATO felé fordul

A Szovjetunió felbomlását követően a Dél-Kaukázus újonnan megalakult államai – Azerbajdzsán, Grúzia és Örményország – hamar áldozatául estek a szovjet időkben elfojtott nacionalizmus és etnikai feszültségek fűtötte fegyveres konfliktusoknak. Grúziában az 1991-ben elnökké választott Zviad Gamszahurdia szélsőségesen nacionalista programjával – „Grúzia a grúzoké!” – véres polgárháborúba vezette az országot, ennek eredményeként Dél-Oszétia, Abházia és Adzsária *de facto* függetlenné váltak. A relatív nyugalmat, a konszolidáció megkezdését a Moszkva által támogatott grúz származású, volt szovjet külügyminiszter, Eduard Sevardnadze 1992-es hatalomra kerülése hozta el.

Sevardnadze, aki ugyan orosz segítséggel került hatalomra, és korábbi külügyminiszteri pozíciójának köszönhetően még jó kapcsolatokkal rendelkezett Moszkvában (bár a keményvonalasok Gorbacsov mellett őt is felelősnek tartották a Szovjetunió összeomlásáért), minden befolyása ellenére nem volt képes a grúzok számára megnyugtatóan rendezni a szakadár tartományok helyzetét, így a dél-oszét, abház és adzsáriai konfliktusok „befagytak” (Sz. Bíró, 2008).

Moszkva szakadár tartományokon keresztül gyakorolt befolyásának, illetve a térségbeli katonai, politikai és gazdasági súlyának köszönhetően a Sevardnadze-érát egyfajta *pax russica* jellemezte. Grúzia 1993. október 21-én belépett a Független Államok Közösségébe, majd 1994 februárjában csatlakozott a Kollektív Biztonsági Szerződéshez, mely alapján négy orosz katonai bázis maradt az országban (Vazianiban, Akhalkalakiban, Batumiban és Gudautában), valamint a grúz–török határ felügyeletét orosz határőrök látták el. A grúz védelmi miniszter, belügyminiszter és a biztonsági szervek vezetője Moszkvából került kinevezésre, mely alapjaiban kérdőjelezte meg az ország szuverenitását, önálló külpolitikai irányvonal kialakítására való képességét.¹

A kialakult status quo az 1990-es évek második felében kezdett megbilleneni, amikor az Egyesült Államok feladva „Oroszország első” (*Russia first*) politikáját – mely szerint az USA nagyrészt Moszkvára hagyta a posztszovjet térség ügyes-bajos dolgait –, egyre nagyobb érdeklődést kezdett tanúsítani a régió iránt. A megnövekedett érdeklődésnek elsősorban energetikai okai voltak, a térség szénhidrogénkészletének kiaknázásában való részvétel, illetve az azeri olaj nyugati piacokra történő juttatása az orosz területek megkerülésével. Az utóbbi a Baku–Tbiliszi–Cheyan olajvezeték megépítésével, 2005-ben valósult meg.² Időközben Sevardnadze felismerte, hogy Moszkvától nem várhat segítséget az ország területi integritásának helyreállításához, mivel a szakadár tartományokon keresztül Oroszország olyan politikai befolyást képes gyakorolni Tbiliszire, amiről Moszkva aligha mondhatna le önként, ezért *külpolitikai nyitásba kezdett* a nyugati országok és nemzetközi szervezeteik felé. A nyugati közeledés jeleként Grúzia jelentős katonai segílyt kapott az Egyesült Államoktól hadserege korszerűsítésére, továbbá a második csecsen háborúban Sevardnadze megtagadta a grúz

1 CORNELL és STARR, 2009, 34–38.

2 Report 2009. Vol. II., 33–39.

légtér és határ menti területek használatát az orosz légierőtől és hadseregtől, mely jelentősen rontott Tbiliszi Moszkvával ápolat kapcsolatain. 1999-ben Grúzia kilépett a Kollektív Biztonsági Szerződésből, majd az isztambuli EBESZ-csúcson elérte, hogy a Grúziában lévő orosz katonai bázisokat belátható időn belül bezárják (habár erre csak 2007-ben került sor, míg a *de jure* Grúziához tartozó Abháziában és Dél-Oszétiában a mai napig nem történt meg).

A World Trade Center ellen 2001. szeptember 11-én végrehajtott terrortámadás alapvető fordulatot hozott az Egyesült Államok külpolitikájában. A terror elleni harc, a demokrácia terjesztéséért folytatott küzdelem, valamint az afganisztáni háború jóval aktívabb szerepvállalásra kényszerítette az USA-t mind a Kaukázusban, mind Közép-Ázsiában. A terror elleni háború keretében Washington, hogy segítse Tbiliszit az 1999-es csecsen–orosz háború során a Pankisi Gorge területére beszivárgott csecsen harcosok felszámolásában, 2002-ben elindította a Grúz Kiképzési és Felszerelési Programot (*Georgia Train and Equip Program – GTEP*), melynek keretében kiképzők és jelentős anyagi támogatás érkezett az Egyesült Államokból. A dél-kaukázusi országok logisztikai szempontból is egyre inkább fontossá váltak, így Tbiliszi előtt is megnyílt a lehetőség, hogy szorosabbra fonja kapcsolatait a NATO-val. A Sevardnadze vezette Grúzia, mely 1994 óta tagja volt a NATO Békepartnerség programjának, a 2002-es prágai NATO-csúcson hivatalosan is bejelentette euroatlanti integrációs szándékát, amely minden korábbinál erősebb jelzése volt az ország nyugati elköteleződésének. A változó grúz kül- és biztonságpolitika jelentős ellenérzést váltott ki Moszkvában.

Az 1990-es évek grúz külpolitikai törekvéseiről összességében megállapítható, hogy Sevardnadze, szakítva a Gamszahurdia elnök irányítása alatt erősen nacionalista fordulatot vett grúz politikai irányvonallal, kezdetben *próbálta a dél-kaukázusi országot visszavezetni az orosz befolyási övezetbe*. Ugyanakkor az évek során nyilvánvalóvá váltak ennek a politikának a korlátai, ezért Sevardnadze fokozatosan az euroatlanti integráció irányába fordult. A döntést elősegítette az Egyesült Államok térség iránt tanúsított fokozódó érdeklődése, melynek első-sorban energiapolitikai okai voltak. Ugyanakkor a területileg szétszabdalt ország, a nagyrészt diszfunkcionális állam, a demokratikus politikai gyakorlat és a nyugati típusú piacgazdaság hiánya *valószínűtlenné tették* Grúzia NATO-csatlakozását a belátható jövőben.

Rózsás forradalom – Grúzia elköteleződése a nyugati integráció mellett

A 2003-ban megtartott parlamenti választásokat követően megindult belpolitikai folyamatok földcsuszamlásszerű változást hoztak Grúzia életében, mely jelentősen kihatott az ország NATO-integrációs folyamatára is. A széles körű választási csalások miatt felháborodott és érdemi politikai reformokat kívánó grúz társadalom *békés úton elüldözte* a hatalomból Sevardnadze elnököt az ún. rózsás forradalom során. 2004. január 4-én elsőprő többséggel elnökké választották Mihail Szaakasvilit, aki nagy lendülettel látott neki Grúzia megreformálásának, amelyből természetesen nem maradhattak ki a fegyveres erők sem.

A védelmi szektor reformja terén az új kormány a soron következő években – többek között – Nemzetbiztonsági Koncepciót és Nemzeti Katonai Stratégiát alkotott, melyben hangsúlyos szerepet kapott az ország területi integritásának helyreállítása. E területen 2004-ben Tbiliszi részleges sikert aratott, amikor helyreállította a központi hatalmat Adzsáriában, amivel javult a Kaukázus stabilitása, a terrorizmus elleni küzdelem lehetősége és Grúzia tranzitfolyosó szerepének biztosítása.³ A Szaakasvili adminisztráció Grúzia külső agresszióval szembeni biztonságának garanciáját, a központi állami hatalom megerősödését (a hatékony fegyveres erők létrehozásán keresztül), valamint a nemzetközi pozíciójának javulását, beleértve az Abháziával és Dél-Oszétiával folytatott tárgyalásokat is, *Grúzia NATO-tagságában* látta.

A gazdaság talpra állítása, a privatizáció és a külföldi működő tőke Grúziába csábítása *gyors eredményeket hozott*, az ország 2004 és 2008 között átlagosan 10 százalékos GDP növekedést produkált, ami a megnövekedett adóbevételeknek köszönhetően az állami költségvetést néhány éven belül háromszorosára duzzasztotta. A gazdasági teljesítmény fedezetet biztosított a fegyveres erők NATO-elvárások szerinti átalakításának is. Tbiliszi megkezdte *egy kisebb, professzionális haderő létrehozását, mely alkalmas expedíciós feladatok ellátására*. A Védelmi Minisztérium – szintén a nyugati elvárásoknak megfelelően – civil irányítás alá került.⁴

A külpolitika terén a *2003-as rózsás forradalom* elhozta az amerikai–grúz kapcsolatok reneszánszát. A Szaakasvili által végrehajtott rezsimváltás kiemelkedő példájává vált a Bush adminisztráció által támogatott „demokrácia exportnak”. A két ország között számos területen javult az együttműködés, de különösen a katonai szférában, aminek jeleként dandár erejű (2000 fős) grúz katonai kontingenst küldtek az Európában rendkívül népszerűtlen iraki stabilizációs műveletben való részvételre. Az iraki szerepvállalás mellett Grúzia Afganisztánban is csapatok küldésével járult hozzá a NATO vezette Nemzetközi Biztonsági Közreműködő Erő (*International Security Assistance Force – ISAF*) sikeres működéséhez.

Szaakasvili az egyre intenzívebbé váló nyugati szerepvállalásból – és elsősorban az Egyesült Államokkal folytatott szoros katonai együttműködésből – azt a helytelen következtetést vonta le, hogy *belátható időn belül képes lesz Grúziát kivonni Oroszország érdekszférájából, és*

3 PUKHOV, 2010. 11–16.

4 Report 2009, Vol. II., 40–44.

integrálni a nyugati intézményrendszerbe, elsősorban a NATO-ba. A téves helyzetértékeléshez hozzájárult a Bush adminisztráció unilaterális, expanzív külpolitikája is, mely Grúzia támogatásával, és az országgal ápoltt szoros kapcsolatokon keresztül azt az üzenetet közvetítette Tbiliszi felé, hogy a dél-kaukázusi állam euroatlanti integrációja kézzelfogható közelségbe került.

1. ábra: Grúzia földrajzi elhelyezkedése



Forrás: www.terkepek.net

A bukaresti NATO-csúcs

A 2008. április 2–4. között Bukarestben megrendezett NATO csúcstalálkozó egyik fő kérdése *Grúzia és Ukrajna a Szövetség Tagsági Akciótervéhez (Membership Action Plan, MAP)* való csatlakozása volt, ami alapvetően a két ország NATO-tagságra való felkészülését szolgálta volna.

A Tagsági Akciótervet a NATO 1999-es *washingtoni csúcstalálkozásját* követően hozták létre, és nagymértékben támaszkodik Csehország, Lengyelország és Magyarország csatlakozási folyamata során szerzett tapasztalatokra. A későbbi bővítési körök alkalmával – 2004-ben a balti hármak, Bulgária, Románia, Szlovákia, Szlovénia; 2009-ben Albánia és Horvátország csatlakozott a szövetséghez – az egyéni Tagsági Akciótervek keretében zajlott az érintett országok felkészülése. A *Tagsági Akcióterv egy olyan tanácsadó, gyakorlati támogatást és segítséget nyújtó program*, mely a szövetséghez csatlakozni kívánó országok számára nyújt az egyedi szükségleteiknek megfelelő, országonként különböző elemeket tartalmazó támogatást. Az Akciótervben résztvevő országok éves Nemzeti Programokat készítenek, melyben a jövőendő

NATO-tagságra való felkészülésük menetrendjét vázolják. A Nemzeti Program a katonai dimenzió mellett figyelembe vesz politikai, gazdasági, biztonsági és jogi sajátosságokat is.

A grúz társadalom döntő többsége – egyes felmérések szerint 80 százaléka, míg Észtországban csak 69 százaléka, Szlovéniában 66 százaléka, Lettországbn 60 százaléka és Litvániaiban csupán 46 százaléka – támogatta az ország NATO-tagságát.⁵ Ennek megfelelően a grúz vezetés számára *az ország területi integritásának helyreállítása mellett a katonai szövetséghez való csatlakozás vált az egyik legfontosabb politikai céljává*, amit a Tbiliszi által kitűzött számos – meg nem valósult – csatlakozási céldátum is alátámasztott. A grúz rózsás és az ukrán narancsos forradalmat követően a NATO is jóval komolyabban vette a két ország csatlakozási szándékát, mivel a demokratikus átalakulás mindkét posztsovjét államban tagadhatatlanul felgyorsult.

Ugyanakkor a korábbi bővítési körökhöz képest új elemként jelentkezett a szövetség belső megosztottsága Ukrajna és Grúzia Tagsági Akciótervhez való csatlakozásával, és későbbi esetleges NATO-tagságával kapcsolatban. Korábban a NATO-tagállamok egységesen támogatták a tagjelölt országok felvételét a katonai szervezetbe, de Grúzia és Ukrajna esetében olyan fontos országok elleneztek – nem kis mértékben az orosz kifogások miatt, a Moszkvával való konfrontáció elkerülése érdekében – a két volt szovjet tagköztársaság MAP tagságát, mint Németország, Franciaország Olaszország, Spanyolország és a Benelux államok. A két ország szövetséghez való csatlakozását leginkább az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Kanada és számos közép-európai tagállam támogatta.⁶

A NATO-n belüli megosztottság *a katonai blokk egységes jövőképeinek hiányát is jelezte*. Az 1990-es években a közép-európai bővítéssel kapcsolatban senki nem kérdőjelezte meg azt az álláspontot, hogy a kontinens biztonságának garantálásához nélkülözhetetlen a térség országaiban a demokratikus átmenet sikeres lezárása, melyhez a NATO-csatlakozási folyamat rendkívül fontos eszközként szolgált, folyamatosan kontrollálva és ösztönözve a tagságra vágyó országokat a demokratikus és piacgazdasági reformok véghezvitelében. Nem mellékesen, az 1990-es években Oroszország is kevésbé volt képes befolyásolni a szervezet bővítéssel kapcsolatos döntéshozatalát. 2008-ra a NATO további keleti expanziójával szemben jelentősen megerősödött az orosz ellenállás, melyhez stabil gazdasági és pénzügyi alapot szolgáltatott Oroszország növekvő olaj- és gázexportja.

Szintén a két kelet-európai állam MAP programba való felvétele ellen hatott az a tény, hogy Németország és Franciaország, valamint az Egyesült Államok viszonya a 2003-as iraki háborút követően jelentősen megromlott, melynek egyik következményeként Berlin mind politikailag, mind gazdaságilag közelebb került Oroszországhoz. A korábbi bővítések motorja, a német-amerikai kooperáció akadozott. Berlin nélkül, Berlin politikai támogatásának hiányában Kelet-Európában a NATO nem volt képes komoly politikai célokat elérni.

Franciaország, ugyan kisebb mértékben mint Németország, de szintén ellenezte a két kelet-európai ország *Tagsági Akciótervbe* történő felvételét. A francia elnök, Nicolas Sarkozy szakítani próbált elődje, Jacques Chirac klasszikus francia Gaulle-i elveken alapuló külpoli-

5 Report 2009, Vol. II., 25)

6 ASMUS, 2010. 111–141.

tikájával, melynek keretében javítani próbált hazája és az Egyesült Államok között a 2003-as iraki háborút követően megromlott kapcsolatokon, továbbá nagyobb figyelmet szentelt Kelet-Európának is. Ugyanakkor Sarkozynek meg kellett birkóznia a hagyományosan erős francia külügyi bürokráciával, mivel Franciaországnak nem állt érdekében a távoli poszt-szovjet térség miatt vitába keveredni legfontosabb európai szövetségeseivel, Németországgal, amelynek támogatására számos más ügyben szüksége volt az Európai Unión belül. Emellett Párizs virágzó üzleti kapcsolatokat ápolt Oroszországgal, amely szintén óvatosságra intette a francia külpolitikát. A francia álláspont gyakorlatilag a némettől függött.⁷

Grúzia és Ukrajna MAP tagságának támogatói közül az *Egyesült Államok volt a legjelentősebb*. Az ország katonai súlyának köszönhetően általában képes volt érvényesíteni akarátát a NATO-csúcsokon, azonban ez alkalommal egy leköszönő elnök képviselte az USA-t, George W. Bush, akinek a tekintélyét erősen megtépázta az iraki háború. Az unilaterális politikának köszönhetően az USA egyre kevésbé számíthatott szövetségeseire, mert a korábbi feszültségek és konfliktusok nemzetközileg jelentősen elszigetelték az országot. Ezúttal az Egyesült Államok támogatása kevésnek bizonyult az európai szövetségesek meggyőzéséhez, a Németország vezette blokk mindenáron ragaszkodott a Tagsági Akciótervben való ukrán és grúz részvétel megakadályozásához.

A NATO-n belül a szkeptikus országok nem látták szükségét a Szervezet további keleti bővítésének, új kelet-európai országok felvételének. A pesszimisták számára Ukrajna és Grúzia MAP programba való felvételének megakadályozása vált olyan gyakorlati eszközzé, mellyel kifejezhették a bővítéssel szembeni általános ellenérzéseiket. Ugyan a szövetség hivatalosan is fenntartotta „nyitott ajtó” („open door”) politikáját, mely szerint a tagság lehetősége minden demokratikus európai ország előtt nyitva áll, de a politikai realitás mást mutatott, a klubba való belépés lehetősége korlátozottá vált.

A *bukaresti csúcson* végül dodonai döntés született. A NATO ugyan üdvözölte Ukrajna és Grúzia NATO-tagság elérésére irányuló szándékát, és leszögezte, hogy a két ország a NATO-tagjává fog válni a jövőben – ehhez hasonló garanciát korábban egy tagságra áhítozó ország sem kapott –, de a *MAP-csatlakozás lehetőségét nem adták meg*. A legfelsőbb tanácskozás a 2008. decemberi NATO külügyminiszteri találkozóra bízta Ukrajna és Grúzia MAP-tagságának sorsát (Bucharest Summit Declaration, 2008). Bukarestet követően Tbiliszi – maga mögött tudva a grúz lakosság szinte teljes támogatását – *tovább kívánt haladni a NATO*, és általában véve a nyugati integráció útján, melyhez szuverén, független államként minden joga megvolt. Ugyan a MAP-tagságot nem sikerült elérnie, de a garanciák, amiket a szövetség nyújtott azzal kapcsolatban, hogy előbb vagy utóbb Grúzia NATO-tagállammá válhat, a grúz vezetés számára kielégítőnek bizonyultak.

7 ASMUS, 2010. 122–124.

Az orosz–grúz háború következményei

A 2008. augusztus 8–12. között lezajlott orosz–grúz háború alátámasztani látszott a NATO bővítéssel szemben szkeptikus országok álláspontját. A háború kitörésének körülményei a mai napig vitatottak, számos politikus, elemző és diplomata a grúz felet vádolja érte, míg mások Oroszország felelősségét hangsúlyozzák a harcok kitörésében⁸. A kérdésben legpártatlanabbnak tekinthető, az EU által később a helyszínre küldött Független Nemzetközi Tényfeltáró Misszió (Independent International Fact-Finding Mission – IIFFM) jelentése szerint *felelősség terheli a harcok kirobbanásáért a Szaakasvili adminisztrációt, de az orosz fél is elmarasztalható, mind politikai, mind nemzetközi jogi értelemben.*⁹

A háború kettős hatással járt Grúzia NATO-integrációs folyamatára. Az egyik oldalon az Oroszországgal vívott fegyveres konfliktus jelentősen rontott Grúzia nemzetközi tekintélyén, mint megbízható, demokratikus alapokon álló potenciális szövetséges képen. Különösen a nyugat-európai tagállamok (Németország, Franciaország, Olaszország, Belgium) ellenezték, hogy egy olyan ország kerülhessen csatlakozási pályára, mely éles konfliktusban áll nemcsak a szakadár tartományaival, de Oroszországgal is. A másik oldalon viszont számos tagállam – az Egyesült Államok, Lengyelország és a balti országok – elsősorban az orosz fél felelősségét hangsúlyozták a háború kitörésében, és továbbra is fontosnak tartották a keleti bővítést, mellyel kapcsolatban hangsúlyozták, hogy Moszkva nem rendelkezik vétőjoggal.

A Grúziát érintő közvetlen hatások mellett a háború következményeként számos közép- és kelet-európai NATO-tagország érezte szükségét annak, hogy *a szövetség megerősítse az Észak-atlanti Szerződés 5. cikkelye alapján vállalt kötelezettségét*, mely alapján az egyik tagállam ellen indított fegyveres támadást valamennyiük ellen irányuló támadásnak tekintenek. A grúz–orosz háborút követően *különösen a balti országok érezték sérülékenynek* magukat, mivel területükön jelentős orosz kisebbség él, ami mind Grúziában, mind hat évvel később Ukrajnában ürügyül szolgált az orosz fegyveres beavatkozásra. Éppen az Oroszország számára adott garanciák és a NATO–Oroszország stratégiai partnerség részeként a szövetség ezt megelőzően nem fejlesztette infrastruktúráját a térségben, és védelmi tervezés vonatkozásában is elhanyagolta a régiót.

Az orosz szándékokat illetően további gyanakvásra adott okot Moszkva *az európai biztonsági architektúra* átszabására tett javaslata, mely már a 2008-as orosz–grúz háborút megelőzően napirendre került, de a konfliktust követően az orosz diplomácia megújult lendülettel próbálta a nemzetközi figyelem középpontjába állítani. Az Eviani Világpolitikai Konferencián, 2008. október 8-án, Dmitrij Medvegyev orosz elnök a „grúz agressziót” hozta fel indokként az európai biztonsági együttműködés új szerződéses alapokra helyezése indokaként (Medvegyev, 2008). Az új rendszerben nem lenne helye olyan katonai szövetségeknek, melyek más szerződő országok biztonságát fenyegethetnék. A javaslat egyértelműen a NATO

8 DÉRER, 2014. 45–56.

9 Report 2009, Vol. I.

Európában játszott szerepének csökkentésére irányult, ezért a nyugati országok a mai napig érdemben nem reagáltak arra (European Security Treaty Draft 2009).

2008. augusztus 19-én a NATO a háborúra adott válaszként, az Észak-atlanti Tanács rendkívüli külügyminiszeri ülésén *mély aggodalmát fejezte* ki a Grúzia és Oroszország között kirobbant fegyveres konfliktus miatt, és felhívta a feleket egy békés és tartós megoldás megtalálására, mely figyelembe veszi a dél-kaukázusi ország területi integritását és függetlenségét. A Tanács egyúttal hangsúlyozta a grúz és az orosz fél közötti fegyverszünet maradáktalan, gyors és jóhiszemű végrehajtásának fontosságát, a két ország fegyveres erejének a háború előtt elfoglalt pozíciójába való visszatérésének jelentőségét. A NATO továbbá ismételten megerősítette a *bukaresti csúcson* tett ígéretét, mely szerint a dél-kaukázusi ország a szövetség tagjává fog válni.

A rendkívüli ülésen szintén döntés született Grúzia fegyveres erőinek további támogatásáról, legfontosabb lépésként pedig a NATO–Grúzia Bizottság (*NATO–Georgia Commission–NGC*) felállításáról, mely feladatául kapta a bukaresti csúcson az ország NATO-csatlakozásával összefüggésben meghozott döntés végrehajtásának felügyeletét. A Bizottság felállításáról szóló egyezményt 2008 szeptemberében, Tbilisziben írták alá. Ezt követően, 2008 decemberében a NATO- külügyminiszterek jóváhagyták Grúzia számára egy Éves Nemzeti Program (*Annual National Programme – ANP*) kidolgozását, mely keretén belül a Szervezet tanácsot és segítséget nyújt az ország számára. *A program – nem véletlenül – rendkívüli hasonlóságot mutat a MAP nemzeti programjaihoz.* Oroszország azon döntését pedig, hogy hivatalosan is elismeri Dél-Oszétiát és Abháziát független államként, már az Észak-atlanti Tanács 2008. augusztus 27-i ülése ítélte el, mint a nemzetközi joggal, az ENSZ, és az EBESZ alapelveivel ellentétes lépést.

Összességében megállapítható, hogy a 2008. augusztusi háború jelentős mértékben visszavetette Grúzia euroatlanti integrációját, mivel alátámasztotta azokat a korábbi feltételezéseket, hogy az ország demokratikus fejlettsége még nem érte el a tagsághoz szükséges szintet. A szervezeten belül szintén megerősödtek a keleti bővítés ellenzői, akik szerint súlyos hiba lenne a megoldatlan belső konfliktusokkal rendelkező posztszovjet országok beengedése a NATO-ba. Ugyanakkor az Oroszország és Grúzia közötti konfliktusra válaszul a NATO inkább megerősítette az intézményes együttműködést a dél-kaukázusi országgal, és továbbra is érvényben tartotta a bukaresti csúcson tett ígéretét, mely szerint az ország előbb vagy utóbb, de a NATO tagja lesz.

Intézményes kapcsolatok Grúzia és a NATO között

Grúzia NATO kapcsolatai egészen 1992-ig nyúlnak vissza, mikor a dél-kaukázusi ország tagjává vált a Varsói Szerződés és a korábbi Szovjetunió államai számára frissen létrehozott konzultációs fórumnak, az Észak-atlanti Együttműködési Tanácsnak (North Atlantic Cooperation Council – NACC), mely közvetlen elődje volt az 1997-ben létrehozott *Euro-atlanti Partnerségi Tanácsnak* (Euro-Atlantic Partnership Council – EAPC). 1994-ben Grúzia – számos más közép- és kelet-európai országgal együtt – szintén belépett a NATO Békepartnerség Programjába (Partnership for Peace – PfP), mely a szövetség és az érintett ország közötti kétoldalú együttműködés megerősítését szolgálja. A PfP keretén belül az adott ország egyéni szükségleteire szabva képes együttműködni a védelmi szektor szinte minden területén – a védelmi tervezéstől, a civil-katonai kapcsolatokon át a katasztrófavédelmi, tudományos és környezetvédelmi kérdéseket is – a NATO-val, elsősorban különböző tanfolyamokon, katonai kooperáción és gyakorlatokon keresztül.

Az 1990-es években a Grúzia és a NATO között megindult együttműködés korai időszakának csúcspontjaként 1999-ben a dél-kaukázusi ország részt vállalt a NATO koszovói békefenntartó műveletében, a KFOR-ban, 2001-ben pedig a PfP program keretén belül egy nemzetközi katonai és haditengerészeti gyakorlat (*Cooperative Partner 2001*) vendéglátójának szerepét töltötte be, amin kilenc NATO és hat partnerország képviselői vettek részt.

A 2002-es *prágai csúcson* Grúzia hivatalosan is bejelentette csatlakozási szándékát a NATO-hoz, és kérte, hogy a szövetség a Tagsági Akcióterv keretén belül segítse az ország csatlakozási felkészülését. A csúcson döntés született egy új program felállításáról azon országok számára, melyek szorosabbra kívánják fűzni kapcsolataikat a szövetséggel, de még nem érettek a MAP programban való részvételre. Az úgynevezett *Egyéni Partnerségi Akció Terv* (Individual Partnership Action Plan – IPAP) kétéves időkeretben fogja össze a NATO és az adott ország közötti kapcsolatok fejlesztésének fő irányvonalait, pontosan meghatározva, hogy mely területeken, milyen típusú és mértékű változások szükségesek, és milyen módon képes a Szervezet ezen reformok megvalósulásának elősegítésére. Az IPAP egy *minden korábbinál intenzívebb politikai dialógussal jár együtt* az érintett felek között. *2004. október 29-én Grúzia elsőként írhatott alá Egyéni Partnerségi Akció Tervet a NATO-val*, míg 2005-ben a másik két dél-kaukázusi ország, Azerbajdzsán és Örményország is követte szomszédja példáját.

A NATO az IPAP aláírásával párhuzamosan növelte Grúzia anyagi támogatását, melynek részeként sor került jelentős mennyiségű használaton kívüli hadianyag megsemmisítésére (köztük 300 légvédelmi rakéta hatástalanítására), valamint 3600 hektár szennyezett terület megtisztítására. A Tudomány a Békéért program részeként a NATO támogatásával műhold alapú hálózatot (*Virtual Sky Highway*) állítottak fel, mely a grúz felsőoktatási intézmények közötti kommunikáció megkönnyítése mellett, a Kaukázus többi oktatási intézményével is egyszerűbb információáramlást tett lehetővé.

A Grúzia és a NATO közötti kapcsolatok fejlődéséből nemcsak a dél-kaukázusi ország profitált. A KFOR-ban való grúz szerepvállalás csak a kezdet volt, hiszen Tbiliszi 2003-tól

a NATO afganisztáni műveletében, az ISAF-ben is megjelent, kezdetben egy 100 fős grúz katonai kontingens formájában. Ezenkívül az ország fontos logisztikai útvonal részévé lépett elő az afganisztáni NATO-csapatok ellátásában. A Pfp-ben való együttműködés is aktív maradt, melynek egyik jeleként *Cooperative Best Effort 2002* néven közös katonai gyakorlat került megrendezésre Grúziában (NATO's relations with Georgia 2014).

A 2004-es isztambuli NATO-csúcson a NATO állam- és kormányfői ugyan üdvözölték a dél-kaukázusi és közép-ázsiai országok közeledését a szervezethez, de a frissen felvett új kelet-európai államok, Irak és Afganisztán, valamint a terrorelleses háború háttérbe szorította a NATO további keleti bővítésével kapcsolatos diskurzust. Ezen nem változtatott az sem, hogy a csúcson személyesen Mihail Szaakasvili grúz és İlham Alijev azerbajdzsáni elnök hívta fel a figyelmet arra, hogy országaik milyen jelentős haladást értek el a NATO-integráció terén. Ugyanakkor a csúcs térséget érintő egyetlen gyakorlati eredményeként döntés született arról, hogy a NATO-főtitkár munkáját ezentúl egy a Kaukázusért és Közép-Ázsiáért felelős *különleges képviselő* fogja segíteni, valamint felállításra kerül Tbiliszi székhellyel egy Dél-Kaukázusért felelős kapcsolattartói pozíció (*liaison officer*) (Socor, 2004).

Az isztambuli csúcst követő években Tbiliszinek – minden erőfeszítése ellenére – nem sikerült valódi áttörést elérnie a tagjelölti státusz megszerzése terén. A NATO ugyan minden lehetséges fórumon hangsúlyozta a dél-kaukázusi országgal ápolt kapcsolatainak fontosságát, elismerte azon eredményeket, melyeket Grúzia a szövetség elvárásainak teljesítésével kapcsolatban elért, de a valódi cél, az ország MAP programban való részvétele, majd NATO-tagsága nem tűnt közelebbinek, mint az azt megelőző években. A helyben járás látszatának elkerülése érdekében a 2006-ban, New Yorkban megrendezett NATO külügyminiszteri találkozón a szervezet egy fokozott dialógusban (*Intensified Dialogue*) való részvételt ajánlott Grúziának, mely több szintű, a szakértői konzultációktól a magas szintű politikai találkozókig terjedő, kiemelt politikai párbeszédet tett lehetővé a tagsági ambíciókkal rendelkező ország számára. Ugyanakkor a NATO hangsúlyozta, hogy a dialógusban való részvétel *semmilyen formában nem tartalmaz konkrét ígéretet* egy esetleges jövőbeli NATO-tagság elérésére.

A további keleti bővítéssel kapcsolatos bizonytalanság elvezetett a korábban már tárgyalt bukaresti csúcson meghozott ambivalens döntésig, mely szerint Grúzia ugyan továbbra sem vehet részt a Tagsági Akciótervben, de közvetlen politikai ígéretet kapott arra, hogy a jövőben a Szervezet tagjává fog válni.

A 2008-as grúz–orosz háborút követően *felgyorsult a dél-kaukázusi ország és a NATO közötti intézményes kapcsolatok fejlődése*. A NATO–Grúzia Bizottság (NATO–Georgia Commission – NGC) felállítása és az Éves Nemzeti Program (Annual National Plan – ANP) kidolgozása az együttműködés terén megtett jelentős lépés volt, és egyúttal politikai jelzés Oroszország számára, hogy Grúzia NATO-integrációs folyamata Moszkva tiltakozása ellenére sem állt meg. A NATO–Grúzia Bizottságot felállító dokumentum NATO-főtitkár és grúz miniszterelnök általi aláírására 2008. szeptember 15-én, alig több mint egy hónappal a harcok befejezését követően került sor. A dokumentum aláírását követően a testület alakuló ülését Tbilisziben tartotta, melyen a teljes Észak-atlanti Tanács – nagyköveti szinten – képviseltette magát. A bizottság fő feladata a grúz politikai, gazdasági és védelmi reformfolyamat elősegítése, különös hangsúllyal a demokratikus normák és intézmények grúz gyakorlatba történő átültetésére, valamint az augusztusi háború hátrányos következményeinek felszámolására. Az

NGC rendszeres nagyköveti, katonai képviselői szintű üléseket tart, valamint időszakosan sor kerül külügy- és védelmi miniszteri szintű találkozókra is, míg a NATO-csúcsokon állam- és kormányfői szintű megbeszélések zajlanak le az NGC keretén belül. *A NATO–Grúzia Bizottság első védelmi miniszteri szintű ülésére Budapesten került sor 2008. október 10-én.* A találkozón szó esett a grúz biztonsági szektor reformjáról, a védelmi együttműködésről, a légtérellenőrzésről, de a szövetség megerősítette támogatását Grúzia területi integritásával kapcsolatban is.

A NATO–Grúzia Bizottság felállítása mellett a 2008. decemberi NATO-külügyminiszteri találkozón döntés született az Egyéni Partnerségi Akció Terv felváltására egy Éves Nemzeti Programmal, melynek első példányát 2009 tavaszára sikerült véglegesíteni. A Program keretében a tisztán katonai jellegű reformokon túlmenően többek között külpolitikai és gazdasági témák is szerepelnek, melyek kidolgozása a grúz kormány feladata. A dokumentumot minden év elején bemutatják a NATO képviselőinek, majd az év második felében sor kerül az abban foglaltak végrehajtásának értékelésére is.

A NATO és Grúzia közötti kapcsolatok elmúlt két évtizedének értékelése során megállapítható, hogy a dél-kaukázusi ország jelentős haladást volt képes felmutatni a NATO-tagsághoz szükséges követelmények teljesítése terén, valamint aktívan részt vett a szövetség nemzetközi szerepvállalásaiban, a koszovói, iraki és afganisztáni műveletekben. A grúz erőfeszítéseket a NATO támogatta, újabb és újabb együttműködési programokban való részvétel lehetőségét teremtette meg keleti szomszédja számára, amely a NATO–Grúzia Bizottság felállításával érte el csúcspontját. Ugyanakkor reflektálva a Dél-Kaukázus bonyolult geostratégiai helyzetére, a régióban vitális külpolitikai érdekekkel rendelkező Oroszország ellenállására a NATO további keleti bővítésével szemben, valamint Grúzia mai napig rendezetlen viszonyára két szakadár területével, Dél-Oszétiával és Abháziával, *a csatlakozási folyamat nem képes túllendülni a 2008-as bukaresti csúcsot követően kialakult holtponton.* Részben a NATO-n belüli további keleti bővítéssel kapcsolatos egységes politikai akarat hiányának, részben pedig Grúzia belső problémáinak – elsősorban a szakadár régiók helyzete megoldatlanságának – köszönhetően, a dél-kaukázusi ország a mai napig nem kapott meghívást a Tagsági Akciótervben való részvételre.

A NATO–grúz kapcsolatok jelene

Az elmúlt években nem következett be gyökeres áttörés a NATO–grúz kapcsolatokban. Miközben az Észak-atlanti Szerződés Szervezete az új kihívásoknak megfelelően a 2010. november 19–20-án megrendezett *lisszaboni csúcstalálkozón* elfogadott egy új stratégiai koncepciót, addig a szervezet posztszovjet térségbeli bővítése továbbra is holtvágányon maradt.

A lisszaboni stratégiai koncepció három alapvető feladatot határoz meg a szervezet számára: *a kollektív védelmet, a válságkezelést és a kooperatív biztonságot.* Az elsősorban a közép- és kelet-európai tagállamok kezdeményezésére megerősített kollektív védelem, mely az Észak-atlanti Szerződés sokat idézett 5. cikkelyén alapul, tükrözi a 2008-as orosz–grúz háborút követően a térségben megerősödött félelmeket az egyre inkább intervencionalista orosz külpoli-

tikától. A Krím félsziget 2014 eleji orosz annektálása tovább növelte e félelmeket, különösen a balti országokban, ahol jelentős orosz kisebbség él. A stratégiai koncepció hangsúlyozza, hogy az 5. cikkelyen alapuló kollektív védelem „szilárd és kötelező érvényű kötelezettség” (Varga, 2010).

A kooperatív biztonság területén a stratégia koncepció 27. pontja így fogalmaz: „A NATO-tagság kapuja továbbra is nyitva áll minden európai demokrácia előtt, amelyek osztoznak Szövetségünk értékrendjében, amelyek hajlandóak és képesek a tagsággal járó felelősséget és kötelezettségeket vállalni, és amelyek felvétele hozzájárul a közös biztonsághoz és stabilitáshoz” (Strategic Concept, 2010). Ugyanakkor a csúcst követően egyértelműnek látszott, hogy a „nyitott ajtók” politikája elsősorban a Balkán vonatkozásában reális, Ukrajna és Grúzia belátható időn belüli tagságára nem nyílik lehetőség. A két posztszovjet ország integrációs törekvéseit tovább hátráltatta az Obama-adminisztráció nyitása Moszkva felé. Az Egyesült Államok által az amerikai–orosz kapcsolatokban meghirdetett „reset” politikájának keretén belül inkább a lehetséges együttműködés formái kerültek előtérbe, míg a megoldhatatlannak tűnő kérdéseket szőnyeg alá söpörték.

A lisszaboni csúcst követően kiadott Deklarációban a NATO üdvözölte a grúziai kapcsolattartó iroda (*Liaison Office*) megnyitását és leszögezte, hogy a grúz és ukrán politikai és gazdasági reformok fontosak az euroatlanti biztonság szempontjából. Egyúttal a szövetség ismét megerősítette a bukaresti csúcson tett kötelezettségvállalását, mely szerint Grúzia a NATO tagjává fog válni. A szervezet teljes támogatásáról biztosította Grúziát a demokratikus reformok vonatkozásában, különös tekintettel a választási rendszerre, az igazságszolgáltatásra és a védelmi szektorra, valamint üdvözölte a dél-kaukázusi ország fontos hozzájárulását a szövetség nemzetközi műveleteihez. A NATO továbbá egyértelmű támogatásáról biztosította Grúziát annak területi integritásával és szuverenitásával kapcsolatban, és felhívta Oroszországot a Dél-Oszétia és Abházia függetlenségének elismeréséről szóló döntése visszavonására (Strategic Concept, 2010).

A rendszeressé váló magas szintű látogatások (például Szaakasvili elnök 2010. márciusi brüsszeli találkozója Anders Fogh Rasmussen főtitkárral), valamint a gördülékenyen zajló gyakorlati együttműködés (a *Trust Fund* projekt keretében zajló felesleges és veszélyes hadianyagok hatástalanítása, Grúzia részvétele az *Operation Active Endeavour* műveletben) ellenére a grúz vezetésnek az elmúlt években nem sikerült érdemi előrelépést elérni az ország NATO-integrációs folyamatában. 2011-ben, Berlinben megrendezett külügyminiszteri szintű NGC ülést követően kiadott *Közös Nyilatkozat* – az első a maga nemében – lényegében csak megismételte a lisszaboni Deklarációban megfogalmazott javaslatokat, elvárásokat, igazi újdonságot nem hozott a NATO–grúz kapcsolatok terén (Joint Statement, 2011).

A 2012-es chicagói NATO-csúcson a grúz delegációt *megkülönböztetett figyelemmel* kezelték a házigazdák, mely nagyrészt annak volt köszönhető, hogy a dél-kaukázusi ország a nem NATO-tagállamok közül a *második legnagyobb katonai kontingenssel* járult hozzá a NATO afganisztáni műveletéhez. A csúcst margóján sor került egy külügyminiszteri szintű találkozóra is a tagállamok és négy tagságra aspiráló ország – Bosznia-Hercegovina, Macedónia, Montenegró és Grúzia – között, melyet Szaakasvili elnök pozitívan értékelt, mivel ezzel Grúzia a csatlakozási folyamatban előrébb járó balkáni országokkal kerülhetett egy csoportba (Civil, 2012). A csúcson elfogadott deklaráció a szokásos módon felhívta Oroszországot Grúzia

szuverenitásának és területi integritásának tiszteletben tartására, a humanitárius segélyek és nemzetközi megfigyelők szabad bejutásának biztosítására, illetve megerősítette a szövetség bukaresti kötelezettségvállalását Grúziával kapcsolatban. Új elemként a Deklaráció hangsúlyozta a 2012-es és 2013-as grúz parlamenti és elnökválasztás szabad és egyenlő feltételek melletti megtartásának fontosságát (Csiki, 2012).

Habár első ránézésre a grúz választásoknak kevés köze van az ország NATO-integrációs folyamatához – a csatlakozást a grúz társadalom túlnyomó többsége és minden jelentős politikai erő támogatja –, de mivel a szabad és egyenlő feltételek mellett lezajlott választásokat követő békés hatalomátadás hagyománya a Kaukázusban nem áll erős lábakon, ezért a Nyugat Grúzia demokratikus elkötelezettségének lakmuszpróbájaként tekintett a 2012–13-as megmérettetésre.

A parlamenti és elnökválasztás különös jelentőségét az adta – amellet, hogy Szaakasvili két mandátumát kitöltve az alkotmányos korlátozásnak megfelelően nem indulhatott harmadszor is az elnöki pozícióért –, hogy a korábbi elnöki típusú berendezkedést a 2010-től zajló alkotmányos reform során elfogadott új szabályok értelmében parlamentáris rendszer váltotta fel, mely az elnöki hatalom jelentős csökkentése mellett a miniszterelnököt és kormányát helyezte a végrehajtó hatalmi ág élére.

Az EBESZ/ODIHR Választási Megfigyelő Misszió jelentése szerint, a 2012. október 1-jei grúz parlamenti választások tisztának és szabadnak minősültek, habár kisebb jogsértésekre sor került (EBESZ/ODIHR 2012). A választásokon az addig kormányzó Egyesült Nemzeti Mozgalom vesztett, a parlamenti székek többségét a Bidzina Ivanishvili által vezetett Grúz Álom nevű formáció nyerte meg. A 2013-as – az alkotmányos reformoknak köszönhetően már kisebb jelentőségű – elnökválasztáson szintén a Grúz Álom jelöltje, Giorgi Margvelashvili győzött a Szaakasvili pártja által támogatott jelölttel, David Bakradzevel szemben.

Valójában a 2012–13-as választások legfőbb győztese a grúz társadalom volt, mivel a hatalmváltást sikerült békésen megvalósítani, ami korábban egyáltalán nem volt jellemző Grúziára, de általában véve a posztsovjeti térségre sem. A dél-kaukázusi ország így a Nyugat felé is bizonyítani tudta demokratikus elkötelezettségét, és azt, hogy joggal várhatja az euroatlanti integrációs folyamat felgyorsítását.

Annak ellenére, hogy az új grúz kormány azzal az ígérettel került hatalomra, hogy normalizálja Grúzia kapcsolatait Oroszországgal (e téren az elmúlt években komoly sikereket volt képes felmutatni), Tbiliszi euroatlanti integrációs pályája töretlen maradt. 2013 novemberében, mikor a Grúz Álom alapítója, a milliárdos Bidzina Ivanishvili lemondott miniszterelnöki posztjáról párttársa, Irakli Garibashvili javára, az új miniszterelnök székfoglaló beszédében amellet, hogy hangsúlyozta kormánya elkötelezettségét az Oroszországgal ápoltságok javítása mellett, egyértelművé tette azt is, hogy „Grúzia EU- és NATO-tagságra való törekvése az egyetlen helyes út számunkra. Folytatni fogjuk a közeledést Európához, lépésről lépésre” (The Moscow Times 2013).

A fentieknek megfelelően a politikai kapcsolatok terén a közelmúltban is folytatódott a szövetség és a dél-kaukázusi ország közötti intenzív párbeszéd. 2014. február 5-én Irakli Garibashvili grúz miniszterelnök Brüsszelbe látogatott, ahol Anders Fogh Rasmussen főtitkárral a NATO–Grúzia Bizottság soron következő ülésével összefüggésben folytatott megbeszéléseket, valamint bejelentette, hogy országa 2015-től részt kíván venni a NATO Reagáló

Erők (*NATO Response Force – NRF*) munkájában. A NATO részéről a főtitkár nagyra értékelte Tbiliszi erőfeszítéseit a Moszkvával való kapcsolatok rendezése terén, valamint ismételten hangsúlyozta Grúzia szuverenitásának és területi sérthetetlenségének fontosságát, a bukaresti csúcson az ország NATO-csatlakozásával kapcsolatban tett ígéret érvényességét (Sziij, 2014).

A demokratikus módon lebonyolított grúz választások és hatalomátadás mellett Tbiliszi a *katonai együttműködés terén is bizonyította elkötelezettségét* a NATO felé. 2013 decemberében már 1650 grúz katona szolgált az afganisztáni NATO-műveletben (Resnick 2013), két gyalogos zászlóalj keretében. Ezzel a teljesítménnyel az ország a 2013-as évben a *legnagyobb nem NATO-tagország által biztosított katonai hozzájárulást* tudhatta magáénak, összességében pedig az ötödik legnagyobb kontingenst nyújtotta a művelet számára (2014 elején a NATO fokozatos kivonulásának köszönhetően a grúz katonai kontingens létszáma is 805 főre csökkent). Anders Fogh Rasmussen főtitkár a 2013. június 5-i NATO–Grúzia Bizottság védelmi miniszteri szinten tartott ülésén a grúz szerepvállalással kapcsolatban a következőket mondta: „Nagyra becsüljük az aktív támogatást, amit Grúzia ajánlott fel a műveleteinkhez, a múltban és a jelenben. Nagyra értékeljük a grúz csapatok professzionalitását és bátorságát, és az áldozatot, amit hoztak.” (NATO 2013), utalva itt arra a 29 grúz katonára, akik az afganisztáni művelet során veszítették életüket. Tbiliszi az ISAF 2014-es befejezését követően is részt kíván vállalni az afgán fegyveres erők kiképzésére irányuló NATO-műveletben (*Operation Resolute Support*), mind katonai tanácsadók küldésével, mind anyagi eszközökkel.

Az új politikai vezetés irányítása alatt a dél-kaukázusi állam próbál javítani azokkal a NATO-tagállamokkal ápolt politikai kapcsolataival is, amelyek szkeptikusan viszonyulnak az ország esetleges NATO-tagságához. Ennek jeleként 2014 áprilisában a német és a francia külügyminiszter, Frank-Walter Steinmeier és Laurent Fabius, hivatalos látogatáson vett részt Tbilisziben, ahol az európai uniós témák – elsősorban a társulási megállapodás aláírása – mellett a NATO-integráció is szóba került. Mind a német, mind a francia fél nagyrabecsülését fejezte ki Grúzia a szövetség munkájához való hozzájárulásával kapcsolatban, különös tekintettel az ország afganisztáni szerepvállalására. Egyúttal a német külügyminiszter ígéretet tett arra – a MAP említése nélkül –, hogy megvizsgálják, milyen konkrét lépésekkel lehet Grúziát még közelebb hozni a NATO-hoz, amelyeket a 2014. szeptemberi walesi NATO-csúcstalálkozó elé terjesztenek. A grúz fél nagy várakozással tekint a szeptemberi csúcshoz, amit a grúz külügyminiszter asszony, Maia Panjikidze szavai is alátámasztottak: „A partnereim figyelemre méltónak tartották Grúzia hozzájárulását az euroatlanti biztonsághoz. Mi mélyen hiszünk abban, hogy Grúzia egyértelműen egy aspiráns országtól elvárható fejlődés jeleit mutatja, ezért mi azt várjuk, hogy fejlődésünket megfelelően értékeli a NATO-csúcson Walesben.”¹⁰ A grúz fél álláspontjának alátámasztása érdekében a nyár folyamán, még a walesi csúcsot megelőzően Irakli Garibashvili Berlinbe látogat, ahol találkozni fog Angela Merkel német kancellárral is. Franciaországnak tett gesztusként a grúz kormány döntést hozott arról, hogy részt vesz az EU Közép-afrikai Köztársaságban indított katonai műveletében, mely nagy segítséget jelent a Maliban és a Közép-afrikai Köztársaságban jelentősen leterhelt francia hadsereg számára.

10 Civil.ge, 2014

Az elmúlt években annak ellenére, hogy a NATO töretlenül kiállt Grúzia területi integritása mellett, és az intézményes kapcsolatok is igen aktívak voltak – főleg a NATO–Grúzia Bizottságban végzett munka eredményeként –, valamint a katonai együttműködés terén is jelentős eredmények születtek, *a bukaresti csúcson az ország szövetségbe való felvételével összefüggésben született döntés érdemi megvalósítása terén kevés történt.* A dél-kaukázusi ország NATO-integrációjának késlekedése elsősorban a térségben kialakult geopolitikai realitásokkal függ össze. A szakadár tartományok – Dél-Oszétia és Abházia – rendezetlen helyzete, illetve Oroszország a NATO keleti bővítésével kapcsolatos ellenállása számos tagállamot – elsősorban Németországot, Olaszországot, Franciaországot és Belgiumot – a mai napig arra késztet, hogy blokkolja a szövetség expanzióját a posztszovjet térségben.

Grúzia tagsági aspirációinak megvalósulását a NATO–orosz kapcsolatok alakulása is jelentősen meghatározza. A szervezet és az Oroszország közötti bizalom hiánya, a zéró-összegű játszmákban való gondolkodás – amiben a lehetséges NATO bővítést Moszkvában teljes külpolitikai kudarként értékelik –, mind megnehezítik egy minden érintett fél számára elfogadható megoldás kimunkálását, különösen mivel az ukrajnai krízis kibontakozásával párhuzamosan a NATO–orosz kapcsolatok ismét mélypontjukra jutottak.

Ugyan elméletben Grúzia független, szuverén államként önállóan dönthet arról, hogy milyen szövetségi rendszerhez kíván tartozni, és a NATO-tagállamai sem kell, hogy kikérjék más országok véleményét a szervezet bővítésével kapcsolatban, de a NATO és Grúzia által hozott politikai, katonai döntések válaszkérdéseket váltanak ki más államokból – ebben az esetben elsősorban Oroszországból – is. *A NATO nem „légüres térben” működik, hatékonyságát, politikai súlyát nagymértékben meghatározza, hogy milyen kapcsolatokat ápol a Szervezeten kívüli – elsősorban európai – partnerországokkal.* Grúzia lehetséges NATO-tagságával összefüggésben Oroszország megkerülhetetlen tényező, és amíg a Dél-Kaukázusban Moszkva az egyik elsődleges politikaformáló aktor marad – mint ahogy azt a 2008-as orosz–grúz háború során láthattuk –, addig meghatározó befolyással fog bírni a NATO térségbeli bővítésére is (Szenes, 2009).

A NATO–grúz kapcsolatok jövője

A következő években Grúzia várhatóan továbbra is minden lehetséges eszközzel elő fogja mozdítani NATO-integrációs törekvéseit. A 2012–13-as választások során hatalomba került új kormány, amellyel, hogy javítani kíván az Oroszországgal ápolott kapcsolatain, alapjaiban nem változtatott az elődje által kitűzött euroatlanti integrációs pályán. Szaakasvili elnök távozása két okból is hasznosnak bizonyulhat a NATO-tagsághoz való közeledés terén. Először is a volt grúz elnök 2008-as orosz–grúz háború kitörésében játszott vitatható szerepe miatt komoly presztízavesztést szenvedett nyugaton, személye önmagában akadályává vált Grúzia csatlakozási törekvéseinek. Másodsorban, az orosz–grúz kapcsolatok javulására semmi esély nem mutatkozott Szaakasvili irányítása mellett, ugyancsak az orosz–grúz háborúnak, illetve az orosz és a volt grúz elnök közötti antagonisztikus ellentétnek köszönhetően. Az új grúz kormány az Oroszországgal való viszony rendezése terén tett erőfeszítései várhatóan pozitív

hatással lesznek a NATO-integrációs törekvéseire is, habár a legfontosabb kérdésben, Dél-Oszétia és Abházia státuszának rendezésében rendkívül csekély az esélye bármiféle előrelépésnek.

A NATO belátható időn belül is megosztott marad a további keleti bővítést illetően. Az ukrainai válság, annak ellenére, hogy minden korábbinál erőteljesebben mutatott rá Moszkva nagyhatalmi törekvéseire, és a korábbi szovjet érdekszféra legalábbis részleges helyreállítására irányuló szándékára, feltehetőleg inkább hátráltatni fogja Grúzia NATO-integrációját, mivel egyértelművé teszi, hogy Oroszország nem riad vissza a katonai erő alkalmazásától, ha vélt vagy valós biztonságpolitikai érdekei kerülnek veszélybe a posztszovjet térségben. Ugyanakkor a NATO legfontosabb célja az ötödik cikkelyben megfogalmazott kollektív védelem megvalósítása, melynek hiteles képviselte elengedhetetlen a tagállamok biztonsága szempontjából, ezért az esetleges grúz NATO-tagság komoly biztonságpolitikai kockázattal jár minden tagállam számára, mivel Grúzia esetleges csatlakozása kapcsán joggal merülhet fel a kérdés, hogy vajon Dél-Oszétia és Abházia vonatkozásában hogyan kell értelmezni a kollektív védelmet? (Varga, 2009).

A NATO számtalan alkalommal deklarálta, hogy kiáll Grúzia szuverenitása, területi sértetlensége mellett, de jelenleg orosz csapatok állomásoznak mindkét szakadár tartományban – amelyek függetlenségét Moszkva 2008-ban elismerte –, és még az EU civil megfigyelő missziójának (*EUMM Georgia*) tagjaitól is megtagadják a belépést a területre. Nemzetközi jogi értelemben Dél-Oszétia és Abházia Grúzia része, *Tbiliszi joggal várhatná el a NATO-tól, hogy a kollektív védelmen alapuló biztonsági garanciát kiterjessze ezekre a területekre is, ami óhatatlanul konfrontációhoz vezetne a világ legerősebb katonai szövetsége és Oroszország között.* Viszont ha a szövetség azon jogos félelem miatt, hogy esetleg nyílt összetűzésbe kerülhet a jelentős atomfegyver-készlettel rendelkező Oroszországgal, nem képes valódi biztonsági garanciát nyújtani Grúziának, akkor egy esetleges korai tagság kétségbe vonhatja a NATO hitelességét, amely minden egyes tagállam számára jelentős kockázatot rejt magában. A hitelesség elvesztésével egyrészt megszűnne az elrettentés visszatartó ereje, másrészt a tagállamok a közös védelemben vetett bizalom megingásával párhuzamosan kénytelenek lennének nagyobb mértékben támaszkodni saját védelmi képességeikre.

Tekintettel arra, hogy a NATO-tagállamok jelentős része nem hajlandó egy Oroszországgal való katonai konfliktus kockázatának felvállalására Dél-Oszétiaért és Abháziaért, ezért a grúz NATO-tagságnak belátható időn belül *kevés esélye* van. A 2014 őszi walesi NATO-csúcstalálkozón a szövetség várhatóan ismét támogatásáról biztosítja Tbiliszi euroatlanti integrációs törekvéseit, és köszönetet mond Grúzia jelentős szerepvállalásáért a NATO katonai műveleteiben, talán még újabb együttműködési formák kidolgozására is sor kerül, de az igazi kézzelfogható áttörés, a MAP státusz biztosítása kétséges.

Összegzés

Grúzia euroatlanti integrációs folyamata már a Sevardnadze-érában megkezdődött, de ekkor még az ország kaotikus belpolitikai helyzete, a demokratikus berendezkedés és a tiszta, szabad választásokon alapuló politikai váltógazdaság hiánya miatt a NATO-csatlakozás esélye rendkívül valószínűtlen volt. A változást a 2003-as rózsás forradalom és Mihail Szaakasvili hatalomra kerülése hozta el, mely megnyitotta az utat a demokratikus átalakulás előtt. A nyugati országok – elsősorban az Egyesült Államok – és a NATO jelentős támogatást nyújtott Grúzia felzárkózásához, megindult az intézményes kapcsolatok fejlődése is. Az integrációs folyamat első komoly buktatóját a 2008-as bukaresti NATO-csúcs jelentette, ahol a szövetség belső megosztottságának köszönhetően Grúzia nem kapta meg a Tagsági Akciótervben való részvétellel lehetőségét, habár addig példa nélküli módon a NATO deklarálta, hogy a dél-kaukázusi ország a szövetség tagjává fog válni.

A 2008-as év nem csak a bukaresti csúcs ellentmondásos eredménye miatt hozott a mai napig ki nem hevert törést Grúzia euroatlanti integrációs folyamatában. Az augusztusi orosz–grúz háború megingatta a nyugati országok hitét abban, hogy Tbiliszi megbízható, demokratikus alapokon álló potenciális szövetségessé válhat a jövőben, egyúttal jelezte azt is, hogy Moszkva nem tűri a szövetség további expanzióját a posztszovjet térségben. Ugyan a NATO a következő években számtalan módon biztosította a dél-kaukázusi országot támogatásáról, az intézményes kapcsolatok is jelentős mértékben fejlődtek. Ennek egyik legfontosabb elemeként felállították a NATO–Grúzia Bizottságot, de a Tagsági Akcióterv továbbra is elérhetetlen maradt Tbiliszi számára.

A Dél-Kaukázus geopolitikai realitása, Oroszország egyre aktívabb, a katonai beavatkozástól sem visszariadó szerepvállalása a posztszovjet térségben, az ukrán krízis egyrészt valóban alátámaszthatja azokat a félelmeket, melyek szerint az ötödik cikkelyen alapuló kollektív védelem kiterjesztése Grúziára olyan felelősségvállalás lenne a szövetség részéről, mely az Oroszországgal való konfrontáció komoly kockázatát rejti magában. Másrészt, az egyre agresszívabb orosz külpolitika a Moszkvával való kompromisszumos megoldásokban gondolkodó, a NATO lehetséges keleti bővítését túlterjeszkedésként értékelő irányvonal képviselőit is rádöbbenheti arra, hogy a szövetség nem szemlélheti passzívan a keleti határán zajló eseményeket. Ugyanakkor a bővítéssel kapcsolatos dilemma feloldására egyelőre még várni kell, és a NATO reakciói várhatóan nagyban fognak Moszkva – elsősorban Ukrajnában megtett – további lépéseitől függeni.

Felhasznált irodalom

- ASMUS, Ronald D. 2010. *A Little War That Shook the World, Georgia, Russia, and the Future of the West*. Palgrave Macmillan. ISBN 978-0-230-61773-5
- Bucharest Summit Declaration 2008. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm (2014.04.18.)
- Civil.ge 2012. máj. 12. Georgia in NATO Chicago Summit's Declaration <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=24787> (2014.04.28.)
- Civil.ge 2014. ápr. 24. French, German FMs Hold Talks with Georgian Leadership in Tbilisi <http://civil.ge/eng/article.php?id=27159> (2014.05.03.)
- CORNELL, Svante E. és STARR, S. Frederick (szerk.) (2009): *The Guns of August 2008 – Russia's War in Georgia*. M. E. Sharpe Armonk ISBN 9780-7656-2508-3
- CSIKI Tamás (2012): *A NATO chicagói csúcstalálkozójának értékelése*. NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések, 2012/12. http://www.grotius.hu/doc/pub/CQMYER/2014-02-26_varga_gergely_a-nato-partnersegi-rendszerrol.pdf (2014.04.26.)
- DÉRER Miklós (szerk.) (2014): *A NATO és partnerségei: biztonság a globalizált világban Szakértői konferencia Budapest*. XXI. Század Társaság Egyesület. European Security Treaty Draft (2009) *President of Russia*. November 29, 2009. <http://eng.kremlin.ru/news/275> (2013. 08.13.)
- Joint Statement (2011) NATO. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_72697.htm?mode=pressrelease (2014.05.03.)
- Lisbon Summit Declaration 2010. NATO, 20 Nov. 2010. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm (2014.05.02.)
- MEDVEGYEV, Dmitrij (2008): *Speech at the World Policy Conference*. President of Russia Official Web Portal. October 8, 2008. http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2008/10/08/2159_type82912type82914_207457.shtml (2013. 08.13.)
- NATO (2013): Georgia: now the top non-NATO troop contributor in Afghanistan 2013. jún. 26. http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_101633.htm?selectedLocale=en (2014.04.23.)
- NATO's relations with Georgia 2014. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_38988.htm (2014.04.25.)
- OSCE/ODIHR (2012): Georgia Parliamentary Elections, 1 October 2012, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report <http://www.osce.org/odihr/elections/98399?download=true> (2014.04.18.)
- PUKHOV, Ruslan (szerk.) (2010): *The Tanks of August*. Centre for Analysis of Strategies and Technologies. Moscow, Russia. ISBN 978-5-9902320-1-3
- Report of the Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia 2009. Volume I-II., September 2009. <http://www.ceig.ch/Report.html> (2013.07.20.)
- RESNICK, Daniel: *Contributions by Georgia, Azerbaijan and Armenia to the ISAF Mission*. Security Assistance Monitor. <http://securityassistancemonitor.wordpress.com/2013/12/05/contributions-by-georgia-azerbaijan-and-armenia-to-isaf-mission/> (2014. június 29)
- SOCOR, Vladimir (2004): *Missing in Istanbul: NATO Almost Bypassed the Black Sea-South Caucasus Region*. The Wall Street Journal Europe. July 2-4, 2004.

- Sz. Bíró Zoltán (2008): *Az abház és a dél-oszét kérdés változó dimenziói*. Nemzet és Biztonság. 2008/6. http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/sz_biro_zoltan-az_abhaz_es_a_del_oszet_kerdes_valtozo_dimenzioi.pdf (2014.04.14.)
- SZENES Zoltán (2009): *A szövetség jövője*. Nemzet és Biztonság. 2009/4. http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/szenes_zoltan-a_szovetseg_jovuje.pdf (2013.06.02.)
- SZIJJ Dóra (2014): NATO Hírfelügyelő – 2014. február. Biztonságpolitika.hu <http://www.biztonsagpolitika.hu/?id=16&aid=1406> (2014.03.28.)
- Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization. 2010. http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf (2014.03.28.)
- The Moscow Times, 2013. nov. 22. *Georgia's New Prime Minister Says Will Seek Thaw With Russia* <http://www.themoscowtimes.com/news/article/georgias-new-prime-minister-says-will-seek-thaw-with-russia/490045.html> (2014.04.22.)
- VARGA Gergely (2009): *Az ukrán és a grúz NATO-tagság kérdése és a magyar érdekek*. Nemzet és Biztonság. 2009/1. http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/varga_gergely_-az_ukran_es_a_gruz_nato_tagsag_kerdese_es_a_magyar_erdekek.pdf (2014.04.25.)
- VARGA Gergely (2010): *A NATO új, lisszaboni stratégiai koncepciója*. Nemzet és Biztonság. 2010/10. http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/varga_gergely-a_nato_uj_lisszaboni_strategiai_koncepcioja.pdf (2014.03.25.)

A NATO ÉS A MEDITERRÁN DIALÓGUS – 20 ÉV TAPASZTALATAI

Molnár Anna

Absztrakt

Az alábbi tanulmány célja a közel-keleti és észak-afrikai térségen (Middle East and North Africa – MENA) 1994-től kialakított Mediterrán Dialógus történelmi háttérének, intézményesülésének és működésével kapcsolatos jelenlegi helyzet, és a jövőt érintő kihívások bemutatása.

Kulcsszavak: NATO, Mediterrán Dialógus, MENA-térség

Abstract

The purpose of this paper is to provide an overview of the historical background, institutionalization, current situation related to its operation and future challenges of the NATO's Mediterranean Dialogue launched in 1994 in the MENA region (Middle East and North Africa).

Keywords: NATO, Mediterranean Dialogue, MENA-region

Bevezetés

Az alábbi tanulmány célja a közel-keleti és észak-afrikai térségen (Middle East and North Africa – MENA) belül szűkebben értelmezett mediterrán országokkal: azaz a Földközi-tenger déli partvidékén fekvő észak-afrikai (Mauritánia, Marokkó, Algéria, Tunézia és Egyiptom), illetve a közel-keleti (Izrael és Jordánia) országokkal kialakított Mediterrán Dialógus történelmi háttere, intézményesülése, továbbá a működésével kapcsolatos jelenlegi helyzet és a jövőt érintő kihívások bemutatása. A tanulmány keretein belül nem tárgyaljuk a 2004-ben létrehozott Isztambuli Együttműködési Kezdeményezést (ICI), ami Kuvaitot, Bahreint, Katart és az Egyesült Arab Emírátusokat foglalja magában.

Mediterráneum alatt a Földközi-tenger medencéjének déli és északi partján fekvő államok összességét értjük, ezen belül a dél-mediterrán térség is két alcsoportra, *Maghreb- és Mashreq-országokra* osztható. A Földközi-tengert övező országokra szűkített meghatározás az elmúlt évtizedekben jelentős mértékben kibővült. Nemzetközi és biztonságpolitikai szempontból a régió folyamatait rendkívüli mértékben befolyásolják a Közel-Kelet más, nem közvetlenül a Földközi-tenger partján fekvő államainak bel- és külpolitikai eseményei (Irak, Irán, Jemen stb.), így egyre többször esett szó az ún. „tágabb Mediterráneumról” és Washingtonban a „tágabb Közel-Keletről” vagy „nagy Közel-Keletről” (Talbot, 2004). A tágabb Közel-Kelet kifejezést (Greater Middle East) a G8-ak 2004 nyári csúcstalálkozóján *George W. Bush amerikai elnök vezette be*, értve a Mauritániától és Marokkótól Afganisztánig terjedő térséget, azaz szinte az egész iszlám-arab világot.¹ A tágabb meghatározás (kivéve a Mediterrán térség északi medencéje) szinte egybeesik a nemzetközi szervezetek, és így a NATO által is használt *MENA-térség* (Közel-Kelet és Észak-Afrika) fogalmával.

A szűken vett Mediterráneum több szempontból is *egységes régió*nak tekinthető, így a térségből érkező kihívások a NATO-t is egyre inkább koherensebb politika kialakítására ösztönözték. A medence déli és északi államait számos geostratégiai, biztonságpolitikai és gazdasági szál köti össze. Jelentőségét elsősorban nemzetközi energiaellátó központ szerepe adja. Köztudott, hogy a NATO dél-európai tagállamai kőolaj- és földgázszükségletük több mint felét a dél-mediterrán térségből fedezik.

A kilencvenes évek elejére már egyértelművé vált, hogy az európai stabilitás és a biztonság elválaszthatatlan a mediterrán térség biztonságától, politikai stabilitásától és fenntartható gazdasági fejlődésétől. A térséggel összefüggésben mind a mai napig érvényes Hilary Benn, az Egyesült Királyság korábbi nemzetközi fejlesztési miniszterének 2004-ben elhangzott beszéde: „Az igazság az, hogy a fejlődés a biztonság nélkül nem lehetséges; a biztonság a fejlődés nélkül pedig csak ideiglenes lehet.”² A humánbiztonsággal kapcsolatos feladatok elválaszthatatlanok a hagyományos katonai biztonsági kérdésektől.

A NATO történetének három fázisa, azaz (1) a hidegháborús korszak, (2) a bipoláris nemzetközi rendszer felbomlását követő időszak, illetve (3) a 2001. szeptember 11. utáni

1 DEÁK, 2007. 398.

2 BENN, 2004. 14.

időszak a mediterrán vagy szélesebb értelemben tárgyalt MENA-térseghhez való viszonyban is mérföldkőnek számít, meghatározza annak fejlődését.³A NATO és a térség viszonyának alakulásában azonban *még egy korszakhatárt, az arab tavaszt érdemes megemlíteni*, hiszen a régiót ismét a figyelem középpontjába állító kormányellenes felkelésekkel, esetenként polgárháborúkkal járó események abban fontos szerepet játszottak.

A NATO MENA-térséggel, azaz a tágabb Mediterráneummal kialakított, elsősorban a bizalomépítést és az együttműködést segítő partnerségi kapcsolatokra épülő politikája az elmúlt két évtizedben alapvetően *három pillérre* támaszkodott: (1) az 1994-től induló Mediterrán Dialógusra, (2) a 2004-ben létrehozott Isztambuli Együttműködési Kezdeményezésre (3) és a szövetség iraki és líbiai szerepvállalására (Masala, 2005).

A térséget érintő különböző kezdeményezéseknek (ICI, MD) köszönhetően az „arab tavasz” időszakában a NATO az Arab Liga országainak felével különböző szintű és intenzitású kapcsolatokat épített ki. A mediterrán térségből Libanon, Szíria és Líbia – különböző okokra visszavezethetően – viszont továbbra sem voltak részei a kezdeményezéseknek. Míg Libanon és Szíria esetében egyértelműen az arab-izraeli konfliktus állt a háttérben, addig Líbiát az évtizedekig tartó nemzetközi elszigetelődés és a Kadhafi-rezsim nemzetközi terrorizmust támogató politikája akadályozta a kapcsolatok kiépítésében.

A hidegháborús korszak

A NATO létrejöttének idejében a Mediterráneum és a Közel-Kelet térsége még nem állt a szervezet figyelmének homlokterében, a régió a két szuperhatalom közötti konfliktusban inkább a nagyhatalmi játszmák egyfajta ütköző terévé, kiterjesztésévé vált. A hidegháború kezdetén az USA két katonai doktrínája (1947 Truman-doktrína, 1957 Eisenhower-doktrína) azonban a mediterrán térség biztonságával szoros összefüggésben született.

A korszak természetéből fakadóan a Nyugat-Európát és Észak-Amerikát tömörítő szövetség figyelme elsősorban a Szovjetunió, és így természetesen Kelet felé fordult, a mediterrán térség csupán *másodlagos szerepet* töltött be. Az ötvenes évektől az USA ugyan igyekezett a NATO-hoz hasonló katonai szövetséget létrehozni (1955. Bagdadi Paktum, 1959. CENTO) a Közel- és Közép-Kelet térségében is, de a CENTO a tagok egy részének (Irak, majd Pakisztán és Irán) kilépésével 1979-ben felbomlott.

A NATO alapító tagjai között két mediterrán állam szerepelt. Franciaország algériai megyéi az észak-afrikai ország függetlenségéig a szövetség területének részét képezték. Olaszország alapító tagságának kérdése a szervezetben már szorosan összefüggött a mediterrán térség biztonságával is. Olaszország mint második világháborús vesztes hatalom részvételét egyrészt földrajzi elhelyezkedése (egyfajta természetes „anyahajó” a Földközi-tengeren), másrészt az Olasz Kommunista Párt túlzott megerősödésének megakadályozása ösztönözte. A harmadik

3 MINUTO-RIZZO, 2007. 1–6.

dél-európai alapítótág, Portugália – bár esetenként ezt az országot is a tágabb mediterrán térséghez sorolják – inkább az atlanti térségben játszott fontos szerepet.

A szervezet európai tagjainak egy részét (Franciaország, Olaszország, Egyesült Királyság) hagyományosan szoros, elsősorban a gyarmatosítással összefüggő történelmi szálak fűzik a térséghez. Az *Egyesült Királyság* volt gyarmati kapcsolatain, az India felé vezető hajózási kapcsolatain, illetve állami (Gibraltár) és katonai (Ciprus) jelenlétén keresztül *mind a mai napig meghatározó szerepet* játszik a térségben.

1952-ben – nem annyira a nyugati típusú jogállami normák követése miatt, hanem éppen geopolitikai elhelyezkedésük, és a Szovjetunió közel-keleti és mediterrán terjeszkedésének megakadályozása érdekében – a NATO *első bővítésével* két újabb mediterrán állam, Görögország és Törökország lett tagja a szervezetnek. A NATO második legnagyobb hadseregével rendelkező Törökország napjainkban is, amikor egyre inkább regionális hatalmi státuszt kezd betölteni, a NATO egyfajta közel-keleti hídfőállásaként fontos szerepet tölt be a szövetségben. A NATO déli szárnya a gyakorlatban Törökország és Görögország 1952-es csatlakozásának idején jött létre. A két ország a dél-keleti szárnyhoz csatlakozva magával hozta a mediterrán térség egy másik konfliktusforrását, a Ciprussal kapcsolatos ellentéteket is.⁴

A nyolcvanas években *tovább folytatódott a NATO déli irányú bővítése*. 1982-ben, a demokratikus átmenetet követően Spanyolország a szövetség politikai, majd 1999-ben a katonai szárnyához is csatlakozott.

A NATO dél-európai tagjai a hidegháború idején is tisztában voltak a mediterrán térség biztonságpolitikai jelentőségével, és a kapcsolatok (nem feltétlenül a NATO-n belüli, de) intézményesített formában történő megjelenítésére törekedtek (pl. a Mediterrán Biztonsági és Együttműködési Értekezlet összehívása vagy a Nyugat Mediterrán Csoport kezdeményezése). A szervezeten belüli konfliktusok (török–görög ellentét, Franciaország kilépése, Spanyolország távolmaradása a katonai struktúrákból), a tagállamok eltérő nemzeti érdekei, a térséget érintő konfliktusok (pl. Líbia elleni szankciók, algériai polgárháború és az arab–izraeli konfliktus), illetve a két szuperhatalom közötti ellentét megakadályozta e kezdeményezések valódi intézményesített formában történő megjelenését (Masala, 2005).

A hidegháború vége és a változó nemzetközi környezet

A bipoláris nemzetközi rendszer megszűnését követő, jóval bonyolultabb és állandóan változó nemzetközi környezetben a Mediterrán térség szerepe felértékelődött. A mediterrán medence északi országainak többsége a NATO többlépcsős bővítésének köszönhetően nap-

4 A NATO ún. déli szárnya eredetileg Allied Forces Southern Europe, majd 1967-től a Szövetséges Erők Dél-európai Főparancsnoksága AFSOUTH. A szövetség parancsnoksági rendszerének 2003-as reformja során megszűnt az európai térség geográfiai felosztása, az északi (Brunssum) és déli (Nápoly) hadművelési parancsnokságok egyaránt azonos elnevezést viselnek

jainkra csatlakozott a szövetséghez, így a NATO dél-európai pillére megerősödött, ez pedig a térséget érintő helyi és nemzetközi konfliktusok erősödésével a szervezet figyelmét (bár változó intenzitással) fokozatosan a Mediterráneum felé fordította.

Az Adria keleti partján fekvő Nyugat-Balkáni térségből 2004-ben Szlovénia, 2009-ben pedig Albánia és Horvátország nyert felvételt a NATO-ba. Hagyományosan a nemzetközi és uniós terminológia alapján a Nyugat-Balkán – történelmi és politikai okokra visszavezethetően – ugyan eredetileg nem volt része a különböző mediterrán kapcsolatrendszereknek (pl. euro-mediterrán partnerség), azonban az Adria keleti partján lévő államok földrajzi, kulturális és biztonságpolitikai értelemben részei a mediterrán térségnek.

A bipoláris nemzetközi rendszer szétesése

A hidegháború megszűnését követően a Mediterráneum medencéjének jelentősége a NATO számára *fokozatosan felértékelődött*. A posztbipoláris időszakban a térség számos kihívással szolgál a Nyugat számára: iszlám fundamentalista és terrorista csoportok és hálózatok felerősödése; Irán, mint regionális hatalom megerősödése; újabb fegyveres konfliktusok kialakulása, illetve az arab–izraeli konfliktus megoldatlansága. Mindezeket kiegészíti a human biztonsággal összefüggő jelenségek, pl. a szegénység, illetve a súlyosbodó migrációs nyomással fenyegető demográfiai robbanás.

A szövetség részéről megfigyelhető határozottabb figyelmet, majd ebből következően szerepvállalást, nem csupán a hagyományos ellenségkép, azaz a Szovjetunió széthullása és Varsói Szerződés megszűnése, hanem a hidegháború megszűnését követően a közel-keleti térségben is tapasztalható *hatalmi vákuum tette szükségessé*. A nemzetközi biztonságot fenyegető globális problémák (pl. nemzetközi terrorizmus) megjelenése, illetve a nemzetközi szervezeteken (EU, NATO, ENSZ) belül feszülő ellentétek gyarapodása következtében a NATO (más szervezetekkel együtt, mint pl. az EU) a sorra felmerülő új típusú biztonságpolitikai kihívásokra adott válaszok, illetve saját szerepének és feladatainak újragondolására kényszerült.

A Varsói Szerződés volt tagállamai és a NATO között létrehozott partnerségi program, illetve a 90-es évek elején javuló arab–izraeli kapcsolatok új helyzetet teremtve lehetővé tették a Békapartnerségi programhoz (PfP) hasonló, bár annál jóval lazább kezdeményezés, a *Mediterrán Párbeszéd* (Mediterranean Dialogue – MD) elindítását. A 90-es évek közepétől megvalósuló partnerségi kapcsolatok terén az egymással stratégiai kapcsolatokat ápoló NATO és EU közül az utóbbi járt előrébb. *Ennek okai elsődlegesen az Európai Unió kevésbé negatív társadalmi megítélésében keresendők*. A közép- és kelet-európai országokkal létrejövő partnerségi és társulási kapcsolatokhoz képest a dél-mediterrán államokkal kialakított kapcsolatok gyengesége megmutatkozott abban is, hogy sem a NATO, sem pedig az EU esetében nem tartalmazták a későbbi teljes jogú tagság lehetőségét. A kelet- és közép-európai békapartnerségi kapcsolatokhoz hasonló partnerség kialakítását mind a mai napig akadályozza a *NATO alapvetően negatív társadalmi megítélése* a térségben.

A változó geopolitikai környezet és a Földközi-tenger déli és keleti partjain fekvő országokat érintő biztonságpolitikai kihívások a NATO-t (az EU-val egy időben) a régióhoz fűző-

dő kapcsolatok *intézményesítésére* ösztönözték. A kilencvenes évek közepén szinte egymással párhuzamosan indult el a NATO Mediterrán Dialógusa (Mauritánia, Marokkó, Tunézia, Egyiptom és Izrael) és az EU déli partnerségi programja az ún. Barcelona-folyamat keretein belül. Egyértelművé vált, hogy az európai stabilitás szorosan kapcsolódik a számos biztonsági kihívással (tömegpusztító fegyverek proliferációja, nemzetközi terrorizmus, illegális migráció, iszlám fundamentalizmus, vallási és etnikai feszültségek) bíró mediterrán térség biztonságához és stabilitásához.

A Mediterrán Dialógus létrehozása

A bipoláris rendszer megszűnése és a Szovjetunió összeomlásával egy időben a NATO tagállamainak figyelme az Európa és a Földközi-tenger térsége közötti *kölcsönös függőség* felé is fordult. Ezt támasztja alá, hogy az euro-arab párbeszéd idején (5+5 tárgyalások), 1989-ben az olasz külügyminiszter Gianni de Michelis a Mediterrán Biztonsági és Együttműködési Értekezet összehívását javasolta. A tervet Spanyolország igen, de az USA és az Egyesült Királyság nem támogatta.⁵ Az európai biztonsági architektúrát érintő változások hatása azonban már érzékelhető volt a NATO 1991-es stratégiai koncepciójában megfogalmazott célok esetében. A koncepcióban már szoros összefüggés jelenik meg a Mediterrán és a Közel-Kelet, illetve a szövetség tagjainak biztonsága között, előrevetítve a térség országaival kialakított párbeszéd intézményeit is. A koncepció a térséget érintő lehetséges veszélyforrásként tekintett a tömegpusztító fegyverek elterjedésének lehetőségére (NATO, 1991, 11. art.).

A 90-es évek elejétől már *párhuzamosan és egymást kiegészítve haladt* a nemzetközi biztonsági szervezetek (NATO, EU, EBEÉ/EBESZ) térséget érintő együttműködési és partnerségi kapcsolatainak kiépítése. A NATO-dokumentumok ugyan elsősorban az egymást erősítő szinergikus hatásokat hangsúlyozzák, az elemzők többsége viszont a Mediterráneumot érintő nemzetközi kezdeményezések és programok közötti koordináció hiányára és a pénzügyi források szűkösségére hívják fel a figyelmet.

Az 1993. június 10-i Észak-atlanti Tanács athéni üléséről kiadott nyilatkozat – rámutatva Európa és a mediterrán térség biztonsága közötti szoros kapcsolatra – fontosnak tartotta a közép- és kelet-európai országokkal megkezdett partneri kapcsolatok mintájára a párbeszéd és az együttműködés megeremtését.⁶

A térség országaival kialakított párbeszéd mértéke már kezdetektől vitákat váltott ki a szövetség tagjai között. Olaszország és Spanyolország már ekkor a PfP-hez hasonló partnerségi kapcsolatok kiépítését tartotta fontosnak. A megvalósítás azonban ennél jóval óvatosabb kapcsolatok kiépítését eredményezte. 1994-ben a NATO-külügyminiszterek brüsszeli ülésén döntés született „regionális biztonság és stabilitás érdekében, eseti alapon” a Mediterrán térség több országa és a NATO közötti szorosabb kapcsolatok kiépítésére. A párbeszédhez

5 GAZDIK, 2010. 9.

6 GAZDAG 1994, 228–234.; NATO 1949–95.)

1995-ben, a NATO tagjainak egyhangú döntésével öt, *stabilnak és alapvetően Nyugat-barátnak tekinthető ország*, Egyiptom, Tunézia, Marokkó, Mauritánia és Izrael csatlakozott. A kezdeményezés alapvető célja a mediterrán térség biztonságához és stabilitásához való hozzájárulás volt (NATO, 1995). Jordánia még ugyanebben az évben, 1995 novemberében kapcsolódott be az együttműködésbe.⁷ Algéria kezdeti kimaradásának több oka lehetett, az ország mély politikai válsága mellett valószínűleg Franciaország vonakodása (Algéria „francia ügy”) is közrejátszhatott ebben. 2000-ben Algéria is meghívást kapott a csatlakozásra.⁸ Az MD-ben résztvevő országok *mindegyike nem tekinthető egyértelműen mediterrán államnak*, hiszen sem Jordánia, sem pedig Mauritánia nem rendelkezik földközi-tengeri kijáráttal. Jordánia tagságát Nyugat-barát vezetése, Mauritániát pedig észak-afrikai arab állam státusa igazolta.⁹

1. ábra: MD-országok a Földközi-tenger térségében



Forrás: www.nato.int

A párbeszéd progresszív jellege a tagok számának 5-ről 7-re való emelkedésében mutatkozott meg. Izrael, Egyiptom és Jordánia megfigyelői státusszal már kezdetektől részt vehetett az Észak-atlanti Közgyűlésben (1999-től NATO Parlamenti Közgyűlés), amelyben 1996-tól

7 GAUB, 2012. 6-7.

8 SMITH és DAVIS 2011. 5.

9 SALLY, 201. 10.

már közel-keleti szekció működött.¹⁰ 2004-ben és 2005-ben Algéria, Izrael, Marokkó és Jordánia társult taggá vált, a Palesztin Hatóság pedig megfigyelőiként vehetett részt a NATO Parlamenti Közgyűlésében (Havasi, 2011).

A párbeszéddel kapcsolatos optimista képet elhomályosította, hogy a NATO egykori főtitkára, Willy Claes 1995-ben arra utalt, hogy a Nyugat számára jelentett szovjet fenyegetést a hidegháborút követő időszakban az iszlám fundamentalizmus megerősödésének veszélye válhatja fel. A PfP-vel szemben, ami magában hordozta a későbbi csatlakozás lehetőségét, ez a kapcsolat a kezdetektől valamiféle negatív előjelű alapra, a kölcsönös bizalmatlanságra épült. Nem véletlen tehát, hogy *a párbeszéd elsődleges célja a kezdetektől éppen a meglévő bizalmatlanság felszámolása volt.*¹¹

A Mediterrán Párbeszéd elindításával célul tűzték ki a Mediterrán térség regionális biztonságához és stabilitásához való hozzájárulást. A kezdetben csupán bilaterális (NATO+1), majd később esetenkénti multilaterális (NATO+7) tárgyalásokon és konzultációkon keresztül igyekeztek erősíteni a NATO és mediterrán párbeszéd országai közötti kölcsönös megértést, eloszlatni a félreértéseket, és ezzel csökkenteni a bizalmatlanságot (NATO Mediterranean Dialogue).

A párbeszéd kezdetben elsősorban a politikai (tájékoztatás, véleménycsere és képzések tudományos, polgári védelmi, környezetvédelmi és általános biztonsági kérdésekkel összefüggésben) és nem katonai típusú kapcsolatokra összpontosított. Csupán évente kétszer, brüsszeli követségi szintű bilaterális találkozókra, illetve kisebb számú, a NATO-akadémiákon rendezett képzési és csereprogramokra, workshopokra, konferenciákra korlátozódott, majd fokozatosan fejlődött a korábbinál tartalmasabbnak tekinthető politikai és gyakorlati együttműködés irányába. A kezdeti bizonytalanságot fokozta, hogy sem az MD-országok, sem a NATO-tagok nem voltak tisztában azzal, hogy hosszú távon valójában milyen irányba fejlődhet a párbeszéd. Smith és Davis tanulmányukban a mediterrán térséghez fűződő érdekeik és kapcsolataik szerint a NATO-országokat alapvetően négy csoportba sorolták:

1. Az USA (az EK támogatásával) keményebb biztonsági kérdésekre, alapvetően a *kelet-mediterrán* és az Öböl térségére koncentrált.
2. A dél-európai államok (Franciaország, Olaszország, Spanyolország) elsősorban a humán biztonsággal kapcsolatos kérdésekkel (szegénység, migráció stb.) és az energiaellátás biztonságával összefüggésben a *nyugat-mediterrán* térségben érdekeltek.
3. A közép-európai államok (Németország) alapvetően a PfP-ben és a keleti bővítésben érdekeltek.
4. Északi országok közvetlenül a legkevésbé érintettek a térséggel összefüggésben megjelenő biztonsági kihívásokban, de mindvégig határozottan támogatták az MD-vel kapcsolatos kezdeményezéseket.¹²

A biztonságpolitikai külső tényezők mellett a NATO tagjainak egymástól eltérő érdekei is megnehezítették, és mind a mai napig megnehezítik egy, a jelenleginél határozottabb közös mediterrán stratégia kidolgozását.

10 GAZDIK, 2010. 9.

11 SMITH és DAVIS 2011. 4.

12 SMITH és DAVIS 2011. 5.

A párbeszéd intézményesülése

Az 1990-es évek végén a NATO számára politikai és legitimációs jelentőséggel bírt, hogy az MD-ben résztvevő egyes országok (Egyiptom, Jordánia és Marokkó) – bár a partnerség keretein kívül – *bekapcsolódtak* a jelentős részben muszlim lakosú *Bosznia-Hercegovinában megvalósított békefenntartói tevékenységekbe*. 1996-ban az IFOR-ban Egyiptom 657, Jordánia 50, Marokkó pedig 1288 fővel vett részt (Molnár, 2006), amely jelentősen hozzájárult a párbeszéd intézményesüléséhez és magasabb szintre emeléséhez.

A strukturáltabb találkozók és a kapcsolatok magasabb szintre emelése érdekében 1997-ben létrehozták az Észak-atlanti Tanács fennhatósága alatt működő, a párbeszéd megvalósulásáért felelős bizottságot, a Mediterrán Együttműködési Csoportot (Mediterranean Cooperation Group – MCG)(NATO 1990). A csoport létrehozásának jelentőségét éppen az adta, hogy a párbeszéd számára már intézményesített mechanizmust jelentett a korábbi bizonytalanabb helyzethez képest. A Mediterrán Együttműködési Csoport általában a NATO miniszteri találkozókat vagy csúcstalálkozókat követően, különböző szinteken elsősorban bilaterális egyeztetési lehetőséget biztosított a konzultációra. A párbeszédben résztvevő országok és a NATO közötti multilaterális találkozóra először a 2001. szeptember 11-ei terrortámadást követően volt lehetőség. 2011-től a Politikai Bizottságot (Political Committee) felváltó Politikai és Partnerségi Bizottság (Political and Partnerships Committee – PPC) felel a nem NATO-tagokkal és más nemzetközi szervezetekkel kialakított kapcsolatokért, és így a partnerségi kapcsolatokért is. A bizottság a kapcsolatoktól függően különböző formában (NATO28; NATO28+1; NATO28+n) ülésezik, többek között helyet adva a Mediterrán Párbeszéd kérdéseinek is.

1997-től *éves munkaprogram* (Annual Work Programme) foglalta össze az együttműködés főbb területeit (tudomány és környezetvédelem, tájékoztatás, válságkezelés, védelempolitika és stratégia, kézi és könnyű fegyverek, globális humanitárius aknamentési intézkedések, és a tömegpusztító fegyverek terjedésének megakadályozása), a katonai együttműködés módját (MD országok részvétele a NATO-tanintézetek képzéseiben vagy megfigyelőként hadgyakorlatokon), részletezi a tervezett programokat. (NATO 2004/1, 4) A munkaprogramot a NATO munkatársai a párbeszédben résztvevő országokkal egyeztetve készítik, és az Észak-atlanti Tanács fogadja el a végső változatot (NATO 2003/1; NATO 2005). A párbeszéd kezdetektől elsősorban a bizalomépítés eszköze volt, nem pedig valódi partnerség.

1998-ban a NATO-külgügyminiszterek bejelentették összekötő nagykövetségek létesítését a Mediterrán Párbeszéd országaiban. 1999 februárjában a NATO-nagykövetek és a Mediterrán Dialógusban résztvevő országok képviselői először találkoztak Valenciában, hogy meg tárgyalják a párbeszéd jövőjét, az együttműködés lehetőségeit (információáramlás, a polgári szükséghelyzeti tervezés, tudományos tevékenységek, válságkezelés). Az MD-országok ettől kezdve megfigyelőként részt vehettek a PpP keretein belül szervezett hadgyakorlatokon is.

1999-re az is világossá vált, hogy kapcsolat erősítése érdekében a jövőben a *katonai együttműködés* (pl. a párbeszédbe bevont államok részvétele a békefenntartásban) *erősítése is szükséges*. Az 1999. áprilisi Észak-atlanti Tanács washingtoni csúcstalálkozójáról kiadott nyilatkozat és az 1999-ben született új stratégiai koncepció hangsúlyozta a folyamatosan vál-

tozó biztonsági környezetet, ezért a partnerségi kapcsolatokat a szövetség alapvető feladatává tette. Döntés született a párbeszéd politikai és gyakorlati dimenziójának megerősítéséről is (NATO, 1990).

A NATO Parlamenti Közgyűlésének 1999-ben megjelent jelentése a Mediterrán Párbeszéd megvalósításával kapcsolatban három problémát emelt ki: (1) a NATO részéről alacsony finanszírozást, (2) mindkét részről a valódi katonai együttműködés hiányát és (3) a világos stratégiai célok hiányát. A jelentés aláhúzza, hogy az alacsony finanszírozás következményeként a párbeszédben résztvevő dél-mediterrán államok számos esetben nem voltak képesek az üléseken való részvételt sem biztosítani.¹³ A térség – Izraelt kivéve – alacsonyan fejlett, és a világ gazdasági értelemben legkevésbé integrált része (a Maghreb országok közötti kereskedelem a teljes kereskedelmük csupán 2 százaléka).¹⁴

A 2001. szeptember 11-i terrortámadások következményei

A kapcsolatokban jelentős változást a 2001. szeptember 11-i terrortámadások hoztak, ezt követően ugyanis a NATO Mediterrán Párbeszéde fokozott figyelmet kapott, és egyik legfontosabb feladata a terrorizmus elleni nemzetközi küzdelemben való bekapcsolódás lett. Az Észak-atlanti Tanács decemberi, brüsszeli külügyminiszteri szintű üléséről kiadott nyilatkozat ismét hangsúlyozta a párbeszéd megerősítésének és kiszélesítésének, illetve a terrorizmus elleni küzdelem szükségességét (NATO, 1990).

2001 októberében, a terrortámadásokat követően indult a Földközi-tenger medencéjében a NATO Operation Active Endeavour elnevezésű, ma is működő haditengerészeti ellenőrző művelet. A terrorizmus elleni műveletbe később a Mediterrán Párbeszéd tagjai is bekapcsolódtak (2006-tól Marokkó és Izrael).¹⁵

A jelentős mértékben megváltozott és bizonytalanabbá vált nemzetközi környezetben a decemberi nyilatkozatban megfogalmazott célokat a 2002. májusi rejkjaviki külügyminiszteri szintű találkozón és a novemberi prágai csúcson is megerősítették, ahol a mediterrán párbeszéd és a kapcsolatok mélyítése érdekében egy intézkedéscsomagot is elfogadtak. Ettől kezdve a terrorizmus elleni küzdelemben való részvétel az MD formális része lett.

13 SMITH és DAVIS, 2011. 6.

14 GAUB, 2012. 28.

15 RAZOUX, 2008. 2.

Valódibb partnerség

A 2001. szeptember 11-i események, és az ezt követően dinamikusan változó regionális biztonsági környezetben (Irán megerősödése, iraki invázió) a NATO számára a Mediterrán Párbeszéd jelentősége növekedett, 2001-től a terrorizmussal kapcsolatos kérdések is egyre inkább a figyelem középpontjába kerültek. Mindezzel párhuzamosan szükségessé vált a dialógus valódi partnerségi szintre történő emelése is.

A 2003. decemberi, brüsszeli külügyminiszteri szintű találkozóról kiadott nyilatkozat a kapcsolatok szélesítését tartotta szükségesnek a *védelmi reform, a katonai együttműködés* (pl. PfP eszközök) területén, nyitottabbá téve a párbeszédet a valódi partnerségi típusú tevékenységek felé. A nyilatkozatban ismételten célul tűzték ki a Mediterráneumot érintő más nemzetközi kezdeményezések (EU, EBESZ) egymást kiegészítő és kölcsönösen erősítő hatásának növelését (NATO, 2003/2).

A 2004-es isztambuli csúcson döntés született az Öböl-térséget magába foglaló Isztambuli Együttműködési Kezdeményezés (Istanbul Cooperation Initiative – ICI) létrehozásáról, illetve a csúcst követően kiadott közös zárónyilatkozatban (A more Ambitious and Expanded Framework for the Mediterranean Dialogue) megfogalmazottakkal összhangban a Mediterrán Párbeszéd *valódi partnerséggé fejlesztéséről* (NATO, 2004/2). Az új koncepció lehetőséget biztosított arra, hogy a Mediterrán Párbeszéd a MENA-régióban más államokra is nyitott legyen, illetve elvi szinten átjárhatóságot biztosított az ICI és az MD között.

Az MD valódi partnerséggé történő fejlesztéséről szóló dokumentum – a regionális biztonsághoz és stabilitáshoz való hozzájárulás érdekében – a partnerség általános céljának *négy területet* határozott meg: (1) a létező politikai párbeszéd megerősítését; (2) a katonai együttműködés, interoperabilitás elérését; (3) a védelmi szektor reformjának elősegítését; és (4) a terrorizmus elleni küzdelemhez való hozzájárulást. A politikai és katonai gyakorlati együttműködési területek magában foglalták a NATO transzformációs folyamatának és együttműködési programjainak hatékonyabb kommunikációját, a hadgyakorlatokon való aktívabb részvétellel az interoperabilitás fokozását, az ENSZ felhatalmazás alapján indított nemzetközi békeműveletekben (nem 5. cikkely szerinti) való bevonást. A biztonsági szektor reformjával kapcsolatos tevékenységek a civil kontroll, az átláthatóság stb. támogatását, a terrorizmus elleni fellépés hatékonyságának növelését, a fegyverkezés és fegyverzetellenőrzés terén kialakított együttműködés fokozását, illetve a civil válságkezelési tervezés összehangolását ölelte fel (Havasi, 2011).

A fenti célok elérése és a *megerősített együttműködés megvalósítása* érdekében elsősorban a nyilvános diplomáciára, a képzésekre, a katonai együttműködésekre, a haderőreform támogatására (civil kontroll, átláthatóság a védelmi kiadások tervezésében), a terrorizmus elleni küzdelemre (titkosszolgálatok közötti együttműködés, haditengerészeti együttműködés pl. Operation Active Endeavour), a tömegpusztító fegyverek elterjedését akadályozó tevékenységek támogatására, a határbiztonság területére, a polgári veszélyhelyzeti tervezésre helyeződött a hangsúly.

A partnerség megvalósítása a *kölcsönös előnyök, a partnerekkel egyeztetett folyamat, a partnerek érdekeinek és szükségleteire való fogékonyság, az egyéni sajátosságok figyelembe vétele, illetve*

a NATO által nyújtható hozzáadott érték elveire épült. Az isztambuli csúcsprioritásai között szerepelt a párbeszéd politikai dimenziójának megerősítése, a meglévő nagykövetségi szintű találkozókon túl magasabb szintű miniszteriális (külügyminiszteri vagy védelmi miniszteri) konzultációk megvalósítása (NATO, 2004/2).

A politikai és gyakorlati együttműködés jövőjét és a közös biztonsági kihívásokat tárgyaló multilaterális találkozók száma 2004 óta folyamatosan növekedett. Az első, a NATO-tagok és az MD országai közötti külügyminiszteri találkozó 2004 decemberében Brüsszelben volt, a dialógus elindításának 20. évfordulóján. 2004-ben kezdődtek a NATO Katonai Bizottság és az MD-országok katonai vezetőinek találkozói is. Ezt követően 2006-ban informális védelmi miniszteri találkozó volt Taorminában (Olaszország), majd 2007-ben Sevilában (Spanyolország) (NATO, 2006; NATO, 2007). Ezt követően a külügyminiszterek rendszeres informális találkozói voltak Brüsszelben (pl. 2007, 2008.). A dél-mediterrán államok közül 2006-ban, Rabatban elsőként Marokkó látta vendégül a párbeszédben résztvevő országok képviselőit (nagykövetségi szintű NAC+7). Az arab tavasz idején, 2011-ben politikai tanácsadói csoport találkozót rendeztek San Remóban (NATO, 2011). A megváltozott politikai, biztonsági környezet következtében 2013-ban kezdeményezett külügyminiszteri szintű találkozó megrendezésére már nem kerülhetett sor, hiszen Törökország és Egyiptom ellenezte Izraellel történő tárgyalást.

Az isztambuli csúcstalálkozó után a NATO a partnerségben résztvevő országokkal *egyéni együttműködési programok* (Individual Cooperation Programme – ICP) megkötését, később *egyéni és partnerségi együttműködési programok* (Individual and Partnership Cooperation Programme – IPCP) kezdeményezte. Az egyéni sajátosságokra szabott megállapodásokat 2006-ban Izraellel, 2007-ben Egyiptommal, 2009-ben pedig Jordániával kötöttek, ezt követően Mauritániával, Marokkóval és Tunéziával is aláírták az együttműködési programokat.

A gyakorlati együttműködési programok anyagi-szervezeti hátterét az éves munkaprogramban foglaltak alapján a NATO oktatási intézményei, a NATO Védelmi Akadémiája (oktatás, képzés), és a specifikus, eredményorientált programok finanszírozására létrehozott NATO Békapartnerségi elkülönített alap (PfP Trust Fund) közötti együttműködés biztosította, emellett a Partnerség a Békéért program keretében kialakított tevékenységek és eszközök felhasználására is lehetőség nyílt (NATO, 2012; Siposné, 2004).

Mindenképpen fontos eredményként könyvelhető el, hogy a párbeszédbe bekapcsolódó államok több esetben is részt vettek a szövetség katonai műveleteiben. Egyiptom, Jordánia és Marokkó a NATO bosznia-hercegovinai műveleteiben, Marokkó és Jordánia a koszovói KFOR-erők tevékenységében, illetve Marokkó és Izrael az Active Endeavour tengeri terrorelhárító műveletben (Havasi, 2011). Mindennek ellenére több elemző is hangsúlyozza, hogy a mediterrán térségben kialakított partnerségi kapcsolat a gyakorlatban továbbra is csak *korlátozott mértékben* valósult meg. A partnerség hatékonyságának értékelését több tényező nehezíti. Ezek közé sorolható, hogy bár a NATO évről évre nyilvánosságra hozza az együttműködés eszközárát, továbbra sem nyilvános, hogy az egyes országok ebből pontosan mit választanak.¹⁶

16 SMITH és DAVIS, 2011. 5–7.

2006-os rigai és a 2008-as bukaresti NATO-csúcstalálkozók idején az MD kérdése kissé háttérbe szorult, de a 2009-ben hivatalba lépő új NATO-főtitkár, Anders Fogh Rasmussen számos esetben elkötelezte magát a párbeszéd fontossága és további mélyítésének szükségessége mellett. A NATO 2010 novemberében elfogadott lisszaboni stratégiai koncepciója ismételten megerősítette a kooperatív biztonságra épülő Mediterrán Párbeszéd fontosságát és az új inputok szükségességét, illetve hangsúlyozta a többi nemzetközi szervezet (ENSZ, Afrikai Unió) tevékenységével való szorosabb együttműködés fontosságát (NATO, 2010).

Az arab tavasz hatása a Mediterrán Párbeszédre

A Tunéziából induló, majd fokozatosan az egész térséget felkavaró arab tavasz eseményeit követően a NATO egyre nagyobb figyelemmel fordult a Mediterrán térség felé. Ennek egyik jeleként 2011-ben a NATO bejelentette, hogy az MD/ICI együttműködési eszköztárat 700-ról 1600-ra növelik (2004-ben még csupán 100 volt), az együttműködés területei azonban a korábbiakhoz képest nem változtak.¹⁷ 2011 áprilisában tartott berlini külügyminiszeri találkozon a lisszaboni stratégiára épülő új partnerségi politikát fogadtak el, ami a korábbiakhoz képest rugalmasabb tervezést és kapcsolatépítést tett lehetővé.

A NATO-főtitkár, Rasmussen a térség amúgy is törékeny biztonsági környezetét felkavaró arab tavasz következményeiként elinduló, a Nyugat által túlértékelt demokratizálódási folyamatokat több nyilatkozatában is támogatta, és felajánlotta a NATO-nak az egyéni szükségletekhez illeszkedő, az egyes országokra szabott segítségét elsősorban a katonai és biztonsági szektor reformjával kapcsolatos tevékenységek területén.¹⁸

A MENA-térsséggel kialakított partnerségi kapcsolatok szempontjából nagy jelentőséggel bírt, hogy a NATO *első*, a polgári lakosság védelme érdekében a *mediterrán térségben végrehajtott területen kívüli akciójában* (2011, Líbia, Operation Unified Protector – OUP) különböző mértékben négy arab állam is részt vett (Marokkó, Jordánia, Egyesült Arab Emírátsok és Katar).¹⁹

A NATO 2012-es chicagói stratégiai koncepciója már érzékelhetően reagált a térségben végbemenő változásokra, a korábbi stratégiákhoz képest jóval hosszabb terjedelemben és mélységben foglalkozott a Mediterrán Párbeszéd jövőjével. A szövetség támogatásáról biztosította a térség népeit a jogállamiság, az egyéni szabadságjogok és a demokrácia kiépítésének folyamatában. A koncepció 40. bekezdése a líbiai konfliktus kapcsán kiemeli a térség országaival megvalósuló együttműködés és az Arab Ligával, illetve az Öböl menti Együttműködési Tanáccsal (GCC) létrejövő egyeztetés előnyeit, emellett ismételten felajánlja a demokratikus átmeneteket támogató segítségnyújtást, a közös biztonsági kérdésekről folytatott gyakoribb konzultációk (NATO+n) lehetőségét. A dokumentumban a NATO támogatásáról biztosí-

¹⁷ SMITH és DAVIS, 2011. 7.

¹⁸ SMITH és DAVIS, 2011. 3.

¹⁹ NAGYNÉ és MARSAL, 2012.

totta *egy új politikai keretdokumentum kidolgozását* célzó marokkói kezdeményezés megvalósítását. A koncepció 43. bekezdésében a NATO gyakorlatilag felkínálja a bonyolult és romló biztonsági helyzetben lévő Líbia számára a partnerséget, azaz a mediterrán Párbeszédben való részvételt, és így a kapcsolatok további mélyítését, illetve a líbiai biztonsági és védelmi szektor reformjában való segítségnyújtást (NATO, 2012/2).

A Mediterrán Párbeszéd mélyítése érdekében 2013 márciusában marokkói külügyminiszteri szintű delegáció látogatott a NATO brüsszeli központjába. A marokkói partner továbbra is biztosította a szövetséget a partnerségi kapcsolatban való elkötelezettségéről és a mindaddig kialakított konzultációs mechanizmusok továbbfejlesztéséről (NATO, 2013/1).

2013 áprilisában Dirk Brengelmann nagykövet, a NATO biztonságpolitikai főtitkár-helyettese a MENA-térsséggel összefüggésben ismét felajánlotta a NATO segítségnyújtását a védelmi és a biztonsági szektor reformjában, a védelmi tervezés és a biztonsági területen megvalósuló jó kormányzás elemeinek kiépítésében (elsősorban Líbiában), hangsúlyozta továbbá a jelenlegi partnerség mélyítésének, illetve a képességfejlesztés és a katonai együttműködés erősítésének fontosságát. A főtitkár-helyettes kiemelte, hogy a Közép- és Kelet-Európában megszerzett tapasztalatok felhasználhatóak lehetnek az utóbbi években folyamatosan átalakuló MENA-térsgben is a jogállamiság és demokrácia kiépítése érdekében (NATO, 2013/2).

Következtetések

Mind a mai napig számos tényező (arab–izraeli konfliktus, az arab társadalmakban meglévő bizalmatlanság és nyugatellenesség, anyagi források szűkössége stb.) akadályozza a jelenleginél átfogóbb, a PfP-hez hasonló kapcsolatok kiépítését a NATO és a térség országai között. Az arab társadalmak jelentős része – annak ellenére, hogy a NATO-nak két muszlim többségű tagja (Törökország és Albánia) is van – úgy tekint a NATO MD-re és a Nyugat által indított más nemzetközi kezdeményezésekre, mint *a főbb kereskedelmi utak és az energiaforrások fokozott ellenőrzése érdekében alkalmazott eszközökre*.

Az MD korlátait mutatja, hogy a NATO a kapcsolatok kiépülése óta kis mértékben tudott csak hatást gyakorolni a résztvevő országok haderőinek valódi demokratikus reformjára, az átláthatóság növelésére. A hiányosságokra utaltak az arab tavasz eseményei is, amikor a Nyugat, és vele együtt a szövetség is kezdetben túlértékelve az események demokratikus elemeit, valójában nem tudta befolyásolni az események menetét. A NATO csak kis mértékben vett részt Tunézia haderejének reformjában, és nem volt ráhatása az egyiptomi politikai válság eseményeire sem. Líbiában a Kadhafi rendszer ellen alkalmazott katonai erő ugyan sikeres volt, de az utána következő évek romló biztonsági helyzetében 2013-ig nem játszott szerepet az ország demokratizálódásának és stabilizációjának elősegítésében.²⁰ Csupán 2014-ben vált egyértelművé a NATO által a biztonsági szektor terén nyújtható tanácsadói és

kiképzési segítség módja (Chamberlain és Davis, 2014), hogy elkerüljék az afganisztánihoz hasonló helyzet kialakulását.

A NATO MD hatékonyságát az is csökkenti, hogy egy-egy konfliktus esetén tagjai között nehéz közös álláspontot kialakítani (pl. Líbia). A NATO tagállamai a közel-keleti és a tágabb értelemben vett Mediterráneummal összefüggő kérdésekben megosztottak, és – Nagy- Britanniát vagy az utóbbi években Franciaországot kivéve – általában nem kívánnak katonai erőt alkalmazni. *Elsősorban a diplomáciai tevékenység, illetve a humanitárius segélyezés eszközeivel kívánják a problémákat megoldani.* Ez sem véletlen, hiszen a szeptember 11-ét követő biztonságpolitikai kontextusban a hagyományos biztonsági eszközök (védelem és elrettentés) ha nem is veszítettek jelentőségükből, de társadalmi, gazdasági és civil szereplők kiegészítésére szorulnak, így az ún. soft módszerek alkalmazása növekvő jelentőséggel bír. Továbbra is kihívást jelent, hogy Libanon (amely 2006 óta de jure még háborúban áll Izraellel, illetve a szíriai eseményeket elítélő ENSZ határozatot sem támogatta), a nem minden NATO-tag által elismert Palesztin Hatóság, illetve Szíria és Líbia sem része a MD-nek.

Ahogy az EU esetében, úgy a NATO-val kapcsolatban is időről időre felmerül a szervezet geopolitikai egyensúlyának kérdése. A szövetség dél-európai tagjai (Olaszország, Franciaország, Spanyolország stb.) a PfP létrehozásával és a NATO keleti bővítésével egy időben *a déli dimenzió megerősítésének fontosságát hangsúlyozzák.*

A bipoláris nemzetközi rendszer megszűnését követően jóval bonyolultabb és állandóan változó nemzetközi környezetben a Mediterrán térség szerepe felértékelődött. A mediterrán medence északi országainak többsége a NATO többlépcsős bővítésének köszönhetően napjainkra csatlakozott a szövetséghez, így a NATO dél-európai pillére megerősödött, és ez, a térséget érintő helyi és nemzetközi konfliktusok erősödésével a szervezet figyelmét (bár változó intenzitással) fokozatosan a Mediterráneum felé fordította. Az elmúlt években, amikor az arab világ szinte beláthatatlan következményekkel járó politikai változásokon (arab tavasz) ment keresztül, a NATO ismét szorosabbra kívánta fűzni kapcsolatait a dél-mediterrán és tágabb értelemben a MENA-térség országaival.

A 2001. szeptember 11-i terrorcselekményeket követő másfél évtizedben a tágabb régiót érintő konfliktusok (az iraki háború, az iráni atomprogram, az arab–izraeli konfliktus stb.), illetve az arab tavasz eseményei következtében a felszínre kerülő vagy felerősödő biztonsági kihívások (polgárháborúk, nemzetközi terrorizmus, a térségben korábban inkább lappangó iszlám fundamentalizmus, felerősödő menekültáradat, illegális migráció, nemzetközi bűnözés stb.) még inkább a MENA-térség felé fordították a NATO és tagállamai figyelmét. Az európai stabilitáshoz szorosan kapcsolódó nem katonai típusú biztonsági kihívások felerősödése *a civil és katonai erőforrások koordinált, hatékony felhasználását középpontba* állító human biztonsággal kapcsolatos megközelítéseket (biztonsági rendszer reformja, átfogó megközelítés) helyezte előtérbe.

A mediterrán térséggel kapcsolatban több elemző felveti, hogy mind a mai napig számos nemzetközi szervezet (NATO, az EU, EBESZ, Unió a Mediterráneumért) indított útjára különböző együttműködési és partnerségi kezdeményezéseket, de az ezek közötti szinergia, összehangolás sokszor továbbra sem valósul meg, sok az átfedés és a párhuzamosság, ese-

tenként vetélkedés, rivalizálás.²¹Mindez nem könnyíti meg a NATO Mediterrán Dialógus céljainak térségi megvalósulását.

Mellékletek

1. melléklet A mediterrán térségben működő együttműködési és partnerségi kezdeményezések

Megnevezés	MD (NATO)	ENP, déli dimenzió (EU)	UfM	5+5
Mauritánia	X		X	X
Algéria	X	X	X	X
Marokkó	X	X	X	X
Tunézia	X	X	X	X
Líbia		X	X	X
Egyiptom	X	X	X	
Jordánia	X	X	X	
Izrael	X	X	X	
Libanon		X	X	
Szíria		X	X	
Törökország			X	
Palesztin Hatóság		X	X	

Rövidítések

NATO MD NATO

ENP (European Neighbourhood Policy)

UfM (Union for the Mediterranean)

5 +5

Mediterrán Dialógus

EU Európai Szomszédsági Politika

Mediterrán Unió

Nyugat-mediterrán kooperációs hálózat

21 RAZOUX, 2008. 2.

Felhasznált irodalom

- BENN, Hilary (2004): *The development challenge in crisis states Speech by the Rt. Hon. Hilary Benn MP* 4 March 2004 London School of Economics. <http://www.lse.ac.uk/publicEvents/pdf/20040304Benn.pdf>
- CHAMBERLAIN, Nigel and DAVIS, Ian (2014): *NATO's tenuous support for rebuilding Libya post Operation Unified Protector*. NATO Watch. http://www.natowatch.org/sites/default/files/briefing_paper_no.47_ssr_in_libya.pdf
- DEÁK Péter (szerk.)(2007): *Biztonságpolitikai kézikönyv*. Osiris, Budapest
- GAUB, Florence (2012): *Against All Odds: Relations between NATO and the MENA Region*. Strategic Studies Institute. 2012. 1–51. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1112>
- GAZDAG Ferenc (Szerk.)(1994): *NATO – A változó NATO dokumentumok 1989–1994*. SVKI, Budapest
- GAZDIK Gyula (2010): *Az EU és a NATO szerepvállalása a Mediterráneumban*. Nemzet és Biztonság. 2010. szeptember, 15–28. HAVASI Eszter (2011): *Híd a mediterrán és a közel-keleti országok felé – A Mediterrán Párbeszéd és az Isztambuli Együttműködési Kezdeményezés* <http://www.biztonsagpolitika.hu/index.php?&&&cid=16&aid=1033&load=ejgCkrFqmTk>
- MASALA, Carlo (2005): *Fokozódó várakozások*. NATO Review, 2005 tél <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue4/hungarian/art1.html>
- MINUTO-RIZZO, Alessandro (2007): *NATO's Transformation and New Partnerships: The Mediterranean*. Mediterranean Quarterly v.18. n. 3. Summer 1–13. MOLNÁR István (2006): *Békepartnerség az IFOR misszióban – a NATO megújulásának egyik mutatója*. Hadtudomány, 2006. szeptember http://www.zmne.hu/kulso/mhtt/hadtudomany/2006/3/2006_3_3.html
- NAGYNÉ Rózsá Erzsébet, MARSAI Viktor (2012): *The NATO and the MENA – New Challenges, Old Approaches*. MKI-elemzések, 2012/22 <http://www.hiia.hu/pub/displ.asp?id=OJSZXO>
- NATO (1949–1995): *Final Communiqué*. <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c930610a.htm>
- NATO (1990): *List of NATO's Communiqués since 1990. Referring to the Mediterranean Region and/or NATO's Mediterranean Dialogue*. <http://www.nato.int/med-dial/comm.htm#970708>
- NATO (1995): *Statement by the NATO spokesman on NATO's Mediterranean Initiative*. Press Release, (95)12, 8 February, 1995 <http://www.nato.int/docu/pr/1995/p95-012.htm>
- NATO (2003/2): *Final communiqué. Ministerial Meeting of the North Atlantic Council held at NATO Headquarters*. Brussels, 4 December 2003. <http://www.nato.int/docu/pr/2003/p03-152e.htm>
- NATO (2004/2): *A more Ambitious and Expanded Framework for the Mediterranean Dialogue*. 28 Jun. 2004 http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_59357.htm
- NATO (2006): *Informal Meeting of Defence Ministers*. Taormina, Italy - 9-10 February 2006 <http://www.nato.int/docu/comm/2006/0602-taormina/060209-taormina.htm>
- NATO (2007): *Working Lunch with Defense Ministers of Allied and Mediterranean Dialogue Countries*. 8 Feb. 2007 – 9 Feb. 2007 http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_7574.htm

- NATO (2010): *Lisbon Summit Declaration*. 20 Nov. 2010 http://www.nato.int/cps/en/SID-999401E2-72962D33/natolive/official_texts_68828.htm?selectedLocale=en
- NATO (2011): *NATO Mediterranean Dialogue*. http://www.nato.int/cps/fr/SID-C8C41850-91288832/natolive/topics_60021.htm?selectedLocale=en&
- NATO (2012/1): *NATO Watch Chicago Summit Media Briefings Series*. No. 4 NATO partnerships and the Arab Spring. http://www.natowatch.org/sites/default/files/Chicago_Summit_Briefings_-_No.4_NATO_partnerships_and_the_Arab_Spring.pdf
- NATO (2012/2): *Chicago Summit Declaration*. 20 May. 2012 http://www.nato.int/cps/en/SID-90848929-5A4BFFFD/natolive/official_texts_87593.htm?selectedLocale=en
- NATO (2013/1): *Moroccan Minister Delegate for Foreign Affairs visits NATO*. 05 Mar. 2013 www.nato.int/cps/en/natolive/news_98956.htm
- NATO (2013/2): *‘NATO’s Approach to a Rapidly Changing MENA Region.’* Keynote speech by Ambassador Dirk Brengelmann, NATO Assistant Secretary General for Political Affairs and Security Policy at the NATO Parliamentary Assembly Seminar in Marrakech, Morocco. 3 Apr. 2013 http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_99693.htm
- NATO Mediterranean Dialogue*. http://www.nato.int/cps/en/SID-31C3338B-27980DD9/natolive/topics_60021.htm
- NATO (1991): *The Alliance’s New Strategic Concept. agreed by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council*. 7 Nov. 1991. – 08 Nov. 1991. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm
- NATO (2003/1): *Mediterranean Dialogue Work Programme*. <http://www.nato.int/med-dial/2003/mdwp-2003.pdf>
- NATO (2004/1): *The Mediterranean Dialogue*. <http://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/press-kit/011.pdf>
- NATO (2005): *2005 Mediterranean Dialogue Work Programme*. http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2005_01/20091120_MDWP05.pdf
- Promoting a more transparent and accountable NATO Razoux, Pierre (2008): *The NATO Mediterranean Dialogue at a crossroads* NATO Research Paper, NATO Defense College (NDC), Rome http://www.researchgate.net/publication/228475497_The_NATO_Mediterranean_Dialogue_at_a_crossroads
- SALLY, Khalifa Isaac (2011): *NATO and Middle East and North Africa (MENA) Security March 2011* NATO Defense College (NDC), Rome 1–59. <http://www.ndc.nato.int/research/series.php?icode=2>
- SIPOSNÉ KECSKEMÉTHY Klára (2012): *A Mediterrán Párbeszéd a biztonság és az együttműködés erősítésében*. Hadtudomány, XIV. évfolyam 2004/2.90–97. <http://www.zmne.hu/kulso/mhht/hadtudomany/2004/2/2004-2-9.html>
- SMITH, Martin A. and DAVIS, Ian (2011): *NATO’s Mediterranean Dialogue in the wake of the Arab Spring: partnership for peace or succour for despots?* Briefing Paper No.19. 27 June 2011 http://www.natowatch.org/sites/default/files/NATO_Watch_Briefing_Paper_No.19.pdf
- TALBOT, Valeria (2004): *La cooperazione euro-mediterranea: dal partenariato al vicinato*. ISPI. <http://www.ispionline.it/it/documents/ispiri18talbot.pdf>
- VARGA Gergely (2014): *NATO-partnerségek: bővülő kapcsolatok stratégiai mélység nélkül*. NKE SVKK Elemzések. 2014/6. <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=CQMYER>

A 10 ÉVES ISZTAMBULI EGYÜTTMŰKÖDÉSI KEZDEMÉNYEZÉS

Zsolt Melinda

Absztrakt

A NATO partnerségi rendszerében éppen 10 éve kapott szerepet az Isztambuli Együttműködési Kezdeményezés az Arab-öböl menti államok bevonásával. A szerző a cikkben bemutatja a NATO közel-keleti szerepvállalásának előzményeit, a partnerországok motivációit, illetve az együttműködés lefektetett alapjait. Kitér arra, hogy a gyakorlatban ezek a célok miként valósulnak meg. Végül bemutatja, hogy az érintettek milyen kihívásokkal szembesülnek, és hogy a jövőben a fejlődés milyen irányokban történhet, milyen válaszok szülehetnek.

Kulcsszavak: NATO, ICI, Közel-Kelet, arab tavasz, Mediterrán Dialógus

Abstract

In the scheme of NATO Partnerships Istanbul Cooperation Initiative was just launched 10 years ago involving Persian Gulf states. The author of the article introduces the NATO engagement in the Middle East, the motivations of the partner countries, and the laid foundations of the cooperation. It also sets out how these objectives are implemented in practice. Finally, it presents the challenges faced by the stakeholders, and the future directions of development opportunities, what could be the responses to the current challenges.

Keywords: NATO, ICI, Middle East, Arab Spring, Mediterranean Dialogue

Bevezetés

A NATO 2004. június 28-án az Isztambulban tartott csúcstalálkozóján hívta életre az Isztambuli Együttműködési Kezdeményezést (Istanbul Cooperation Initiative – ICI) azzal a céllal, hogy a szélesebb Közel-Kelet országai számára is – elsősorban bilaterális kapcsolatok formájában – lehetőség nyíljon az együttműködésre a NATO-val a globális és a regionális biztonság hosszú távú biztosításában.

Az ICI – összhangban a NATO stratégiájával – növeli a szövetség érdekszférájának földrajzi területét, javítja a képességeit, politikai szempontból pedig nagyobb legitimációt ad a műveleteknek azzal, hogy ha nemcsak kizárólag a 28 tagország támogatása, hanem egy lényegesen diverzifikáltabb közösség áll mögötte. A Közel-Kelet esetében ez különösen fontos a vallási, kulturális és társadalmi különbségek miatt.

A partnerségi kapcsolat elsődleges célja tehát az, hogy megfelelő fórumot teremtsen az együttműködésnek az Öböl-térségben a béke és a stabilitás megteremtéséhez és fenntartásához. *A legfontosabb eszköz a megvalósításhoz a folyamatos párbeszéd az érintett felek között.* Emlékeztetni kell arra, hogy az iraki háború után a térségbeli amerikai külpolitika különös hangsúlyt fektetett a demokratizálásra, ehhez pedig szükséges a térség stabilitásának megteremtése, továbbá a politikai együttműködés magasabb szintre emelése, illetve az együttműködés kiterjesztésének meghatározása, ami jellemzően védelmi kérdéseket érintett. Kezdetben az együttműködéshez a műveti interoperabilitást, a védelmi szféra reformjának támogatását, a határbiztonságot és a terrorizmus elleni harcot jelölték ki.¹

Az Egyesült Államok és a Nyugat, illetve a NATO térségbeli kapcsolatainak alakulása a stratégiai érdekek mentén történik. Ugyan az amerikai érdeklődés a Közel-Kelet irányába folyamatosan csökken, ezzel párhuzamosan a Csendes-óceán felé helyeződik át, Európa számára – már csak földrajzi közelség miatt is – a térség továbbra is stratégiai fontos szerepet játszik. Az egyes fegyveres konfliktusok okozta menekülthullámok elsődleges célpontja általában az EU, de a konfliktusoktól függetlenül is folyamatos a migráció, ennek is elsősorban az illegális formája, amit a demográfiai trendek egyre jobban erősítenek. Míg az uniós országokban a népesség csökken, Észak-Afrikában és a Közel-Keleten a lakosság nagy része 30 év alatti, magas számuk miatt pedig a helyi munkaerőpiacok nem képesek erre megfelelő választ nyújtani – ez az a jelenség egyébként, ami kulcsszerepet játszott az arab tavasz eseményeiben is.²

További stratégiai érdek a Közel-Keleten a tranzitútvonalak biztosítása, a Hormuzi-szoros, a Szezi-csatorna és a Babel-Mandeb tengerszoros, valamint ezekkel is összefüggésben a kiterjedt gazdasági kapcsolatok. A világ olajkészletének *csaknem kétharmada, gázkészletének 40 százaléka* található itt, tehát a tengeri utak mellett a vezetékek biztosítása is legalább olyan

1 GAZDIK Gyula (2010): *Az EU és a NATO szerepvállalása a Mediterráneumban*. Nemzet és Biztonság, 2010. szeptember: 15–28.

2 CSICSZMANN László (2014): *A NATO és partnerségei: biztonság a globalizált világban*. Kossuth Kiadó, Budapest 79–84.

fontos feladat. Stratégiai kihívás továbbá a térségben a nemzetközi terrorizmus, a globális dzsihád elleni küzdelem, hiszen a régióban az al-Kaida szervezetein túl számos különböző ideológiájú csoport tevékenykedik, elég csak a most Szíriában zajló polgárháborúra gondolni. A kihívások közé tartozik a tömegpusztító fegyverek terjedése is, egyik példája az iráni atomprogram kérdése, illetve az erről szóló tárgyalások.

Az ICI létrehozása tehát az adott nemzetközi környezetben, alig néhány évvel a terrorizmus ellen vívott globális harc kezdete után, a NATO szempontjából megfelelő fórumnak tűnt a helyzet kezelésére. A keretek adottak voltak, megteremtődött a lehetőség a folyamatos párbeszédre, a tartalom azonban egy ezen túlnövő kérdés. A szövetség új stratégiai koncepciója a biztonsági közösség építését határozza meg, ami a partnerségek egyértelmű erősítését jelenti.

Történeti áttekintés

A NATO és az Egyesült Államok számára a Közel-Kelet stratégiai jelentőséggel bírt már a hetvenes évek végén is, az amerikai erőpolitika akkor kezdett körvonalazódni. Az 1980 januárjában bejelentett Carter-doktrína, amely reagált egyrészt az iráni iszlám forradalom győzelmére, másrészt Afganisztán szovjet megszállására, az alábbiakat fogalmazta meg: *„Bármely külső erő kísérletét arra, hogy megszerezze az ellenőrzést a Perzsa-öböl felett, az Egyesült Államok létérdekei ellen intézett támadásnak fogjuk tekinteni. Bármilyen szükséges eszközzel, akár katonai erő alkalmazásával is visszaverjük ezt.”*³ Ronald Reagan 1981-ben kezdődött elnöksége idején az Egyesült Államok már a gyakorlatban alkalmazta a *kettős feltartóztatás doktrínáját*, ami a két fő ellenség, a Szovjetunió és a kommunizmus, valamint Irán és a radikális iszlamizmus egyidejű feltartóztatását jelentette, akár az egyik másikkal szembeni felhasználásával. Ennek következménye volt az is, hogy az iraki–iráni háborúban az Egyesült Államok végig Irakot támogatta.⁴

1990-ben Irak hat óra leforgása alatt lerohanta Kuvaitot, miután Szaddám Husszein nem kapta meg a kívánt kölcsönt, hogy a háborúban elszenvedett veszteségeit pótolja, illetve akadályba ütközött az is, hogy az olajárakat magasan tudja tartani. Az olajmonarchiák a Nyugathoz hasonlóan a konszolidált piac működtetésében voltak érdekeltek. Erre az időszakra esett továbbá a hidegháború vége is, Szaddám Husszein így tartott az Egyesült Államok egyeduralmától, amelynek a kettős feltartóztatás doktrínája addigra érdemi sikereket hozott a térségben. Az Egyesült Államok az ENSZ Biztonsági Tanácsának felhatalmazásával felszabadította Kuvaitot az iraki megszállás alól, az amerikaiak számára pedig teljesen egyértelművé vált, hogy *egy Irak-ellenes koalíció létrehozására van szükség* – egyelőre azonban nem jártak sikerrel. A későbbi együttműködésre való igény egyik jelének tekinthető, hogy a kilencvenes években bilaterális szerződések sora született az Egyesült Államok, illetve Bahrein, Katar és

3 ROSTOVÁNYI Zsolt (2011): *A Közel-Kelet története 1918-1991*. Kossuth Kiadó, Budapest 203.

4 SZALAI Máté: *Az Öböl menti politikai rendszerek legfontosabb jellemzői és kihívásai a XXI. század elején. MKI-tanulmányok*. T-2013/10.

Kuvait között. *A kis olajállamok védelmi garanciáért cserébe katonai együttműködést ajánlottak, ami térségbeli bázisok építésére és közös hadgyakorlatok tartására terjedt ki.* Szaúd-Arábia ugyancsak természetes szövetségese lett az Egyesült Államoknak, közös ellenségük, Irán évtizedekig fenntartotta együttműködésüket.

Az izraeli–palesztin konfliktus ugyan szervesen nem kapcsolódik az ICI történetéhez, de mivel az egész térséget befolyásolják a történések, fontos itt is megemlíteni. A kilencvenes években kedvezőnek tűntek a feltételek arra, hogy a felek békét kössenek. A területet a békéért elv, az oslói folyamat, majd az útiterv és a kétállam-megoldás sorra kudarcot vallottak, az ICI kialakulása idején a második intifáda tombolt az izraeli–palesztin felek között. A rendezetlen kapcsolatok kihatnak Észak-Afrikára és a Közel-Keletre egyaránt.

A 9/11 terrortámadás, az ezt követő afganisztáni és iraki háború a Nyugat teljes tekinélyvesztéséhez vezettek a térségben. Gazdik Gyula idézi a NATO Review⁵ isztambuli csúcstalálkozót megelőző számában megjelent elemzést, amely szerint a szövetség számára a biztonsági kihívást már nem Közép- és Kelet-Európa jelenti, a hangsúlyt áthelyezték a tágabb Közel-Kelet térségére. (Bár napjainkban, az ukrán válság hatására, a szövetség figyelme újra Kelet-Európára összpontosul.) Megoldásként az elemzés a Partnerség a Békéért (Partnership for Peace – Pfp) program helyi sajátosságokra alakítását javasolja.⁶ Az eredmény végül azt mutatja, hogy az ICI a Pfp és a Mediterrán Dialógus mellett kapott helyet a NATO partner-ségi programjai között.

Mi az ICI?

A NATO tehát felismerte, hogy az új típusú biztonsági fenyegetések komplexitása széles nemzetközi összefogást követel, és úttörő szerepet szánt magának abban, hogy további lépéseket tegyen a partnerségre alapuló globális hálózat fejlesztésében. Az ICI kialakulása 2004-ben ennek volt az egyik lépcsőfoka: az Egyesült Államok az iraki háború után, a terrorizmus elleni harc hatékonyabbá tétele érdekében közelebb akarta hozni a térséget a szövetségi rendszerhez és annak biztonságpolitikai célkitűzéseikhez.

Az ICI hivatalosan az isztambuli csúcstalálkozón, 2004. június 28-án indult el, így a szövetség a Mediterrán Dialógus térségétől *keletre is el tudott kezdeni terjeszkedni* a Közel-Keleten. A NATO az Öböl Menti Együttműködési Tanács (Gulf Cooperation Council – GCC) tagjainak ajánlotta fel azonnal a csatlakozás lehetőségét. A teljes nevén Arab-öböl Menti Államok Együttműködési Tanácsa (Cooperation Council for the Arab States of the Gulf) 1981. május 25-én alakult, nem sokkal a nyolc évig tartó iraki–iráni háború kitérőse után, amelynek megalakulására hatással volt az 1979-es iráni iszlám forradalom is. A Perzsa-öböl

5 NATO Review, Istanbul Summit Special. 2004. május. <http://www.nato.int/docu/review/2004/istanbul/2004-istanbul-e.pdf>. Letöltés ideje: 2014. március 25.

6 GAZDIK Gyula (2010): *Az EU és a NATO szerepvállalása a Mediterráneumban*. Nemzet és Biztonság, 2010. szeptember: 15–28.

olajmonarchiái közös gazdasági és biztonsági törekvéseiket figyelembe véve alakították az együttműködésüket egyre bővülő területeken. A GCC hat tagot számlál: Bahrein, az Egyesült Arab Emírségek, Katar, Kuvait, Omán és Szaúd-Arábia. Közülük azonban nem minden állam csatlakozott az ICI-hez. Még 2004 végén *Bahrein, Katar és Kuvait*, 2005 júniusában az *Egyesült Arab Emírségek* döntött a partnerség mellett (1. ábra). Szaúd-Arábia és Omán azóta sem csatlakoztak, ez a közeli jövőben várhatóan nem is fog változni.

1. ábra: ICI-országok a Perzsa-öbölben



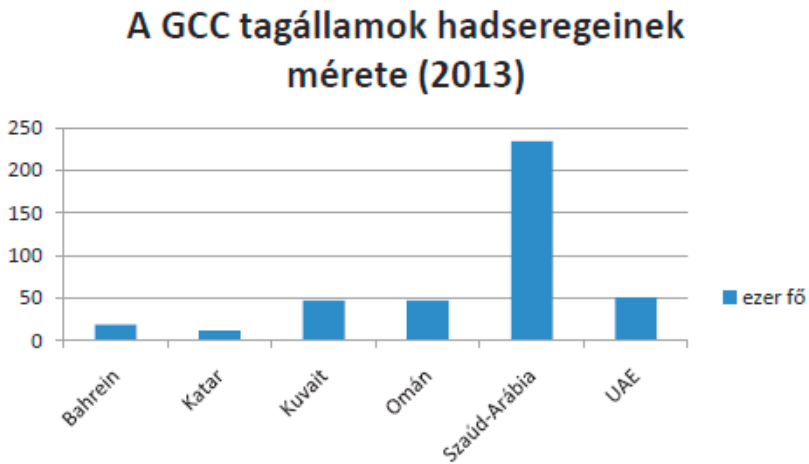
Forrás: www.nato.int

A NATO az együttműködést az alábbi területeken ajánlotta:⁷haderőreform:civil- katonai kapcsolatok,

- védelmi tervezés és költségvetés,
- interoperabilitás kialakításának segítése (közös hadgyakorlatok, kiképzési programok);terrorizmus elleni harc;
- tömegpusztító fegyverek proliferációjának megakadályozása;
- határok biztonsága, tengeri járőrözés;
- polgári szükségállapot-tervezés.

⁷ GAZDIK Gyula (2010): *Az EU és a NATO szerepvállalása a Mediterráneumban*. Nemzet és Biztonság, 2010. szeptember 15–28.

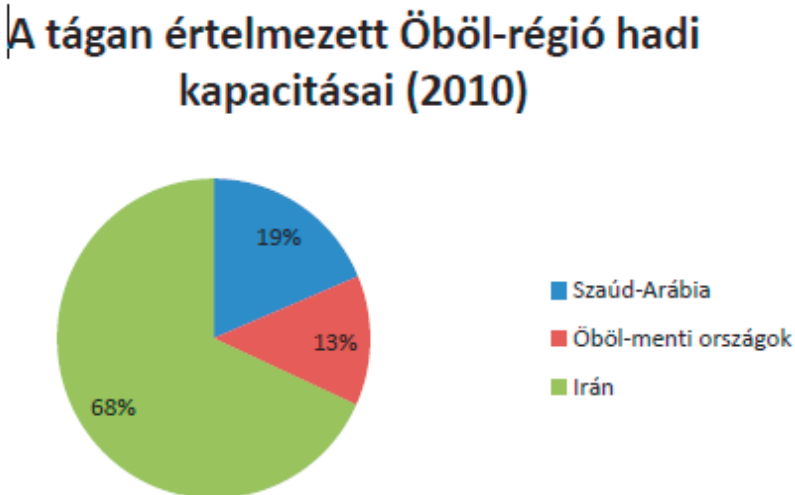
2. ábra: Az ICI-országok haderejének nagysága



Forrás: Military Balance 2013.

(<http://www.iiss.org/en/publications/military%20balance/issues/the-military-balance-2013-2003>) (2014. május 28.)

3. ábra: Az ICI-országok súlya a térség katonai erejében

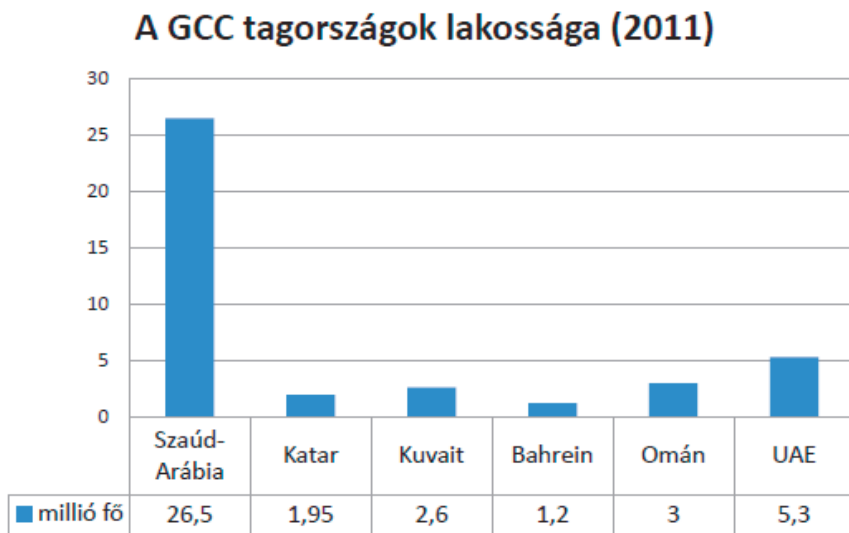


Forrás: Military Balance 2013.

(<http://www.iiss.org/en/publications/military%20balance/issues/the-military-balance-2013-2003>) (2014. május 28.)

Az ICI további bővítése előtt nyitva áll a lehetőség, a kezdeményezés ugyanis a nyitottságot és a befogadást alapértéknek tekinti. Minden érdeklődő partner jelentkezését, amelyik azonosulni kíván a szervezet céljaival, tartalmi elemeivel (például a terrorizmus elleni harccal vagy a tömegpusztító fegyverek proliferációjával), az Észak-atlanti Tanács bírálja el egyedi alapon annak az alapvető célnak a szem előtt tartásával, hogy az együttműködés hozzájárul-e a térség stabilitásának garantálásához. Figyelembe veszik azt is, hogy milyen mértékű az érdeklődés, hogy az adott ország hogyan viszonyul a NATO-hoz. Ezek a szempontok pedig meghatározzák azt is, hogy csatlakozás esetén az együttműködés milyen sebességgel alakul, és milyen mélységűvé válik. Csatlakozhat tehát Irak, Jemen, vagy a térség bármely országa, de akár a Mediterrán Dialógus (MD) földrajzi kiterjedése alá eső ország is, bár utóbbi gyakorlati megvalósulásának kevés a valószínűsége a két program hasonlóságai miatt, az elvi lehetőség ugyanakkor létezik.

4. ábra Az ICI-országok népességaránya a GCC-tagországok között



Forrás: CIA Factbook (https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/wfbExt/region_mde.html) (2014. május 28.)

ICI vagy Mediterrán Dialógus?

A térség vizsgálatakor számtalanszor felmerülnek összefüggések a MD és az ICI között, hiszen a két partnerségi program viszonya alapvetően komplementer, de oly módon egészítik ki egymást, hogy nem kizárt az átfedés sem, ez ugyanakkor ritkán érhető tetten a gyakorlatban. Az 1994-ben indult MD magasabb szintű politikai találkozók színtere, melyre magyarázat, hogy a partnerség kialakulása a madridi folyamat időszakára esett, ekkor a közel-keleti béke elérhető közelségűnek tűnt, így fontos szerepet kapott az együttműködés politikai dimenziója. Az ICI formálódása már egy sokkal terheltebb időszakban történt, így a partnerségre elsősorban a gyakorlati együttműködés jellemző. *A politikai elem alárendeltsége pedig azt is jelenti, hogy az MD-hez képest lényegesen ritkábbak a magas szintű konzultációk.*⁸

A MD a Földközi-tenger térségének országaival a bilaterális és multilaterális együttműködésnek teremt fórumot a NATO számára, ami a konzultációk mellett gyakorlati tevékenységekre is kiterjed. Utóbbi külön hangsúlyt kapott a 2004-ben tartott isztambuli csúcstalálkozót követően, a politikai párbeszéd fontossága mellett kiemelték a MD tagjaival folytatott együttműködés sarokpontjaiként az interoperabilitás erősítését, a terrorizmus elleni harc támogatását, a kiképzést, illetve a logisztikai és hadiipari együttműködést.

A MD országainak közvéleménye *egy regionális katonai érdekekkel rendelkező szervezetként* tekint a NATO-ra, azaz a szövetség nem tudta átvinni az együttműködésnek az egyik célját, az informálódást és a kapcsolatok fenntartását. A támogatás helyett az arab közvélemény ezért inkább gyanakodva szemléli a szövetség tevékenységét, miközben a magas szintű találkozók és egyes műveletekben a katonai együttműködés terén (Egyiptom, Jordánia, Marokkó vettek részt a balkáni műveletekben – IFOR, SFOR, KFOR) is számos sikert lehet elkönyvelni.⁹ Az ICI-vel az együttműködés *elsősorban katonai területekre* terjed ki, bár a Perzsa-öböl térségére is jellemző, különösen az iraki háború következményeként az Egyesült Államok és a NATO irányába van egy erős bizalmatlanság. Fontos ugyanakkor, hogy az ICI tagjai is egyre növekvő mértékben vesznek részt a NATO műveleteiben.

Az ICI-tagországok jelenleg is komoly szerepet töltenek be az afganisztáni ISAF NATO-csapatok sorait erősítve, de kulcsszerepet játszottak a líbiai Operation Unified Protector (OUP) hadműveletben is. Az együttműködés hatékonyságát kiválóan szemlélteti, hogy a líbiai NATO-művelet (OUP) esete. A beavatkozás megkezdése előtt több ország kételkedett abban, hogy egy, a szövetség vezette katonai akció képes lesz-e a szükséges támogatottságot megszerezni helyi, illetve regionális szinten. Az események végül rávilágítottak arra, hogy az arab országok számára a NATO szövetségi rendszere megfelelő együttműködési keretet biztosított, a MD és az ICI tagállamainak részvétele (*Katar, Egyesült Arab Emírségek*) pedig a

8 GAZDIK Gyula (2010): *Az EU és a NATO szerepvállalása a Mediterráneumban*. Nemzet és Biztonság, 2010. szeptember 15–28.

9 CSICSZMANN László. (2014): *A NATO és partnerségei: biztonság a globalizált világban*. Kossuth Kiadó, Budapest, 79–84.

nem NATO-tagok növekvő szerepét jelezték a szövetség határain kívül folyó műveletekben.¹⁰ A MD részéről Jordánia és Marokkó, az ICI-partnerek közül résztvevő *Katar* és az *Egyesült Arab Emírségek* líbiai ellenzéki csoportoknak nyújtott támogatása kritikusnak bizonyult Tripoli felszabadításakor: egyrészt azzal, hogy demonstrálta az arab politikai támogatást, másrészt növelte a rendelkezésre álló katonai képességeket. A helyi, illetve regionális szinten is érintett országok részvétele hozzájárult ahhoz, hogy a szövetségen belüli potenciális megosztottságnak elejét vegye, és megerősítse a művelet legitimációját a kételkedők számára is.

Jelentős szerepe lehet az ICI és a MD gyakorlati működése szempontjából, hogy a partnerségi programok kereteiben igénybe vehető támogatások, ösztöndíjak mennyire sikeresen valósulnak meg. A felajánlott együttműködésekben való részvétel eredményei azt mutatják, hogy az ICI-partnerek lényegesen kevésbé aktívak, mint az MD térségében található országok, ez azonban magyarázható azzal is, hogy az olajmonarchiák bevételeikből adódóan kevésbé igénylik a NATO ilyen típusú támogatását.

Az ICI

A kezdeményezés kereteit egy nyolc oldalból álló *dokumentum*¹¹ foglalja keretbe, ami az alábbi tevékenységi területeket tartalmazza:

- politikai párbeszéd kiterjesztése;
- kooperáció a katonai interoperabilitás fejlesztésében;
- védelmi reform támogatása;
- terrorizmus elleni küzdelem;
- hatékony hírszerzés;
- tengeri járőrözés, határbiztonság;
- polgári vészhelyzeti tervezés.

Az első pontban lefektették, hogy a szövetségnek képesnek kell lennie arra, hogy reagáljon az előtte álló új kihívásokra. A szélesebb Közel-Kelettel való együttműködésnek úgy kell megvalósulnia, hogy hosszú távon is hozzájáruljon a regionális és a globális biztonsághoz és stabilitáshoz. A dokumentum azonban csak általánosan erősíti a fenti célokra irányuló nemzetközi törekvéseket, nem fogalmaz meg semmiféle kizárólagosságot a térségben a NATO számára.

A második pont már túllép az általános kereteken, és célul tűzi ki nemcsak a régió országai, hanem a teljes nemzetközi közösség számára az izraeli–palesztin konfliktus átfogó rendezését, ami részét képezi az ICI egyik alapvetésének, a biztonság és a stabilitás megteremtésének. Megoldási javaslatként a dokumentum a közel-keleti kvartett, az ENSZ, az Európai Unió, az Egyesült Államok és Oroszország béketervét (útitervet) terjeszti elő, ami a *kétállam-megoldást*,

10 H. DAALDER, Ivo and James G. STAVRIDIS. 2012. *NATO's Victory in Libya: The Right Way to Run an Intervention*. Foreign Affairs. March/April 2012 <http://www.foreignaffairs.com/articles/137073/ivo-h-daalder-and-james-g-stavridis/natos-victory-in-libya> Letöltés ideje: 2014. február 22.

11 Istanbul Cooperation Initiative. Official text, 28 Jun. 2004. North Atlantic Treaty Organization. Online: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_21017.htm Letöltés ideje: 2014. február 22.

azaz az önálló Izrael és az önálló Palesztina békés egymás mellett élését támogatja. Az útiterv térségbeli hatása azért is jelentős, mert az izraeli–palesztin konfliktus rendezésén túl *szorgalmazza Izrael békekötését Libanonnal és Szíriával is*. Időközben az útiterv kudarcba fulladt, újabb konkrét megoldási javaslatot a szövetség egyelőre nem foglalt keretbe az ICI számára.

A *harmadik pont* az ICI működési kereteit határozza meg, melynek strukturális alapját a felek számára kedvező feltételeket tartalmazó *bilaterális szerződések adják* a már említett regionális biztonság és stabilitás elősegítése érdekében. A dokumentum részletezi, hogy melyek azok a szempontok, melyeket külön figyelembe kell venni:

- a) A térség egyes országaihoz vagy regionális szervezetekhez köthető ötleteket, javaslatokat és ajánlásokat.
- b) Annak a nyomatékosítását, hogy a kezdeményezés kooperáción alapszik, egységesen képviseli a NATO és a régió országainak érdekeit, különös tekintettel az egyedi igényekre és a térségre jellemző diverzitásra.
- c) Ugyanakkor fontos az is, hogy a folyamat figyelembe vegyen és illeszkedjen más programokhoz, ilyen például a G8-ak vagy nemzetközi szervezetek, az EU vagy az EBESZ együttműködési és partnerségi programjai. A dokumentum ebben a pontban úgy említi az MD-t, mint ami a fentebb említetteknek megfelelően földrajzilag és céljait tekintve is szorosan kapcsolódik az ICI-hez. Kimondja, hogy a kezdeményezés szabadon alkalmazhatja tevékenysége során *az MD által kifejlesztett eszközöket és módszereket*, megjegyzi azonban, hogy tiszteletben kell tartani annak sajátosságait. Hasonló eljárást szorgalmaz a NATO egyéb partnerségi programjaival, így a PpP-vel is.
- d) Különösen a gyakorlati együttműködésre kell figyelmet fordítani, ami elsősorban azon biztonságot érintő területeket jelenti, melyekben a NATO érdemi hozzájárulást tud nyújtani partnereinek. A régió országainak részvétele a kezdeményezés tevékenységében, illetve a NATO-val való együttműködés kialakításának sebessége és mértéke az egyes országok érdeklődésének függvénye, azaz semmiféle szabályrendszert nem állítanak fel erre vonatkozóan.
- e) Leszögezi, hogy a partnerországok felkészítésének nem célja sem a NATO, sem egyéb szervezetekben a tagság, nem nyújt továbbá semmiféle biztonsági garanciát, illetve nem kíván fórumot teremteni olyan politikai vitáknak, melyek kezelése nem ide tartozik.

A *negyedik pont* foglalkozik azokkal a nemzetközi programokkal, melyek a demokrácia és a civil társadalom erősítését célozzák. A NATO érdemi hozzájárulást ajánl a párbeszédhez és az együttműködéshez a régió országainak, itt is elsősorban biztonsági kérdésekben, különösen azokban, melyekben már korábban tapasztalatot szerzett a MD vagy a PpP keretében.

Az ötödik és a hatodik pont fogalmazza meg a kooperáció céljait: a biztonság és a regionális stabilitás erősítését az új transzatlanti kapcsolatokon keresztül. A dokumentum felsorolja azokat a területeket, melyekben a NATO együttműködést ajánl, így például a képességek fejlesztését úgy, hogy alkalmasak legyenek a közös műveletekre a NATO vezette erőkkal. Megemlíti még a terrorizmus elleni küzdelmet, a tömegpusztító fegyverekhez szükséges alapanyagok, illetve fegyverek illegális kereskedelmének megakadályozását, de kitér a NATO-val való közös fellépésre a biztonsági fenyegetések és kihívások terén. A régió országai számára kedvező lehet az együttműködés a terrorfenyegetések elleni küzdelemben, a szakértelem al-

kalmazásában a kiképzésben, a haderő átalakításában, a haderőtervezésben, továbbá a katonai együttműködés egyéb területein vagy akár a politikai párbeszéd területén.

A *hetedik pont* részletezi a tartalmat és a kiemelt területeket, melyek az alábbi felosztásban szerepelnek a dokumentumban:

- a) az adott igényeknek megfelelő *tanácsadás* a védelmi reform, a védelmi költségvetés, a védelmi tervezés és a civil-katonai kapcsolatok területein;
- b) *katonai együttműködés* az interoperabilitás fejlesztése érdekében, melyek célja, hogy a vonatkozó ENSZ-előírásoknak is megfelelően közös, NATO vezette műveleteket lehessen végrehajtani (közös hadgyakorlatokat, békeműveleteket);
- c) *terrorizmus elleni küzdelem* széles spektruma, ami magában foglalja a hírszerzést és az információ-megosztást, valamint az együttműködést haditengerészeti műveletekben is;
- d) *küzdelem a tömegpusztító fegyverek* jelentette fenyegetés, illetve ezek az eszközök terjesztése ellen;
- e) együttműködés a *határvédelem* területén, különös tekintettel a terrorizmusra, a kis- és könnyűfegyverek, valamint minden egyéb illegális kereskedelmi tevékenységre, illetve az ehhez szükséges szakemberek megfelelő kiképzésére;
- f) együttműködés a *civil veszélyhelyzeti tervezés* különböző területein, ami kiterjed a kiképzésre, a civil-katonai együttműködésre, a válságreakálásra a különböző fenyegetésekkel szemben, továbbá gyakorlatokban való részvételre vagy ezek megfigyelésére, illetve információcserére.

A kezdeményezés földrajzi kiterjedésének meghatározása úgy szól, hogy a csatlakozás lehetősége nyitva áll a régió bármely érdeklődő országa előtt, amelyik magára nézve érvényesnek tekinti a célokat, a tartalmat, valamint elkötelezi magát a dokumentumban meghatározottnak megfelelően. A csatlakozásról az Észak-atlanti Tanács hozza meg a végső döntést, az elbírálás egyedi alapon történik. A cél az ICI-tagságával az, hogy kiegészítse azt a sajátos kapcsolatrendszerrel, melyet a NATO az MD kereteiben épített fel, és amelynek meghatározó eleme a multilateralizmus.

A végrehajtás során annak is fontos szerepet szánunk már a kezdetektől fogva, hogy a térség országainak kormányzatai és véleményformálói rálássanak a NATO-ra, lehetőség legyen a nyilvános diplomácia alkalmazására, illetve megteremtődjenek a keretek a rendszeres konzultációk számára.

A *nyolcadik pont* rendelkezik a program elindításának részleteiről a csatlakozó országokkal a kiemelt területekre építve. A közös tevékenységekbe pedig beleillesztik a NATO egyéb partnerségi programjaiban elsajátított tapasztalatokat. Az ICI működését meghatározó alapelvek:¹²

- A *kirekesztés elutasítása*: az ICI minden partnerével azonos alapokon nyugvó együttműködést alakít ki.

12 Istanbul Cooperation Initiative (ICI), Reaching out to the broader Middle East. North Atlantic Treaty Organization. Online: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_58787.htm Letöltés ideje: 2014. február 22.

- *Egyéni megkülönböztetés*: ugyanakkor mindez a partnerek egyedi igényeinek megfelelően történik.
- *Befogadás*: ez pedig összességében azt jelenti, az ICI-országok mindegyikének egyenrangú félként kell hozzáállnia a kooperációhoz a saját szerepének, felelősségének felvállalásával és a partnerek befogadásával.
- *Kétoldalú elköteleződés*: az ICI kétoldalú partnerkapcsolatokra épül, amelyekben a résztvevők befektetett munkája járul hozzá a sikerekhez, ezeknek az eszköze pedig a folyamatos konzultáció, külön hangsúlyt helyezve a gyakorlati együttműködésre.
- *Nem alkalmaznak szankciókat*: az ICI-partnerek maguk határozzák meg a NATO-val való együttműködésük sebességét és mértékét, a tevékenységgel nem jár együtt semmiféle szankcionálás lehetősége.
- *Kiegészítés és kölcsönösség*: az ICI és más nemzetközi intézmények tevékenysége a régióban kiegészítő és kölcsönösen erősítő jellegű.
- *Sokszínűség*: az ICI tiszteletben tartja és figyelembe veszi tevékenysége során a kulturális és politikai környezet sajátosságait.

Az ICI működése a NATO már létező infrastruktúrájára épül bizonyos kiegészítésekkel. Az ICI elindítása után a NATO-tagországok felállították az Isztambuli Együttműködési Kezdeményezés Csoportot (Istanbul Cooperation Initiative Group – ICIG), melyet a 28 tagállam delegációiból összeállított tanácsadók alkottak. Ezt váltotta fel 2011-ben a Politikai és Partnerségi Bizottság (Political and Partnerships Committee – PPC), amely viszont már felel minden más partnerségi kapcsolatért is.¹³ A testület feladata annak a lefektetése, hogy az egyes országokhoz mely tevékenységek tartoznak, valamint biztosítaniuk kell azt is, hogy a tervezett programok meg is valósuljanak. Emellett döntés-előkészítő szerepe is van, az Észak-atlanti Tanács ICI-re vonatkozó döntéseit megelőzően végzi el a háttérfeladatokat. Az összekötő tevékenységet az adott ICI-országban működő *NATO-tagállamok nagykövetségei* végzik.

A 2006-ban tartott *rigai csúcstalálkozón* indították el a NATO *Kiképzési Együttműködési Kezdeményezés* (Training Cooperation Initiative – NTCI) programját, melynek célja, hogy kiegészítse az ICI keretein belül már működő tevékenységeket. Ezt szolgálja a római székhelyű NATO Védelmi Akadémia (Defence College – NDC) szervezésében a NATO Regionális Együttműködési Kurzus (Regional Cooperation Course), ami 10 hetes időtartamban stratégiai szintű képzést nyújt a Közel-Kelet aktuális biztonsági kihívásainak témakörében az ICI partnerei számára. A négy partnerország mellett Szaúd-Arábia is rendszeresen képviselteti magát.

Az ICI-partnerek kiemelt figyelmet fordítanak a közvéleménnyel való folyamatos diskurzusra, az információ megfelelő áramlására, melynek egyik hatékony eszköze olyan, közérdeklődésre is számot tartó biztonsági kérdésekről tartott *események szervezése*, melyek valóban nagy nyilvánosságot kapnak.¹⁴ Az ICI nagyköveti konferenciái 2006-ban kezdődtek Kuvait-

13 Istanbul Cooperation Initiative (ICI), Reaching out to the broader Middle East. North Atlantic Treaty Organization. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_58787.htm Letöltés ideje: 2014. február 22.

14 Istanbul Cooperation Initiative (ICI), Reaching out to the broader Middle East. North Atlantic Treaty Organization. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_58787.htm Letöltés ideje: 2014. február 22.

ban, az ezt követő években pedig az ICI további három partnere is sorra került hasonló rendezvényekkel, melyeken magas szinten képviseltették magukat a résztvevő felek. A NATO főtitkári és főtitkár-helyettesi szinten jelent meg, jelen voltak még a tagállamok és a partners országok magas rangú tisztségviselői, döntéshozói. Az események legfontosabb témája volt a NATO percepciója a Perzsa-öböl térségére vonatkozóan, illetve hogy milyen szempontok figyelembevételével és milyen irányokba érdemes fejleszteni az ICI-vel való együttműködést.

A 2010-ben *Aktív szerepvállalás, modern védelem* címmel elfogadott lisszaboni stratégiai koncepcióban a NATO három pillérre emelte a stratégiai céljait, a kollektív védelem és a válságkezelés mellett központi szerepet kapott a *kooperatív biztonság*. A szövetség ugyan elkötelezett amellett, hogy kiszélesítse és megerősítse a partnerségre épülő kapcsolatait, de továbbra is regionális biztonsági szervezetként képzeli el tevékenységét, nem alakul át globális katonai szövetséggé. Ez azt is jelenti, hogy a partnerségi kapcsolatok a jövőben nagyobb hangsúlyt kapnak, és jobban láthatóvá válnak. Az azóta eltelt időszak azonban azt mutatta, hogy a *NATO inkább útkereséssel foglalkozik*, a partnerségi kapcsolatokban nem történt minőségi változás, javulás, amelynek alapvetően a közvetlen fenyegetés hiánya lehet a valódi oka, így pedig a kohézió nem tud megfelelően kialakulni.

Az ICI megjelenik a stratégiai koncepció szövegében is. Azt hangsúlyozza a dokumentum, hogy a szövetség számára rendkívül fontos az Öböl térségében a béke és a stabilitás, ezért tovább kívánják erősíteni a kapcsolatokat az ICI-vel. Célként határozták meg a biztonsági partnerség fejlesztését, valamint a nyitottságot arra, hogy a kezdeményezés képes legyen befogadni új partnereket.¹⁵

2011 áprilisában a szövetség külügyminisztereinek berlini találkozóján elfogadták a *berlini partnerségi csomagot* (Berlin Partnership Package – BPP), ami megnyitotta a lehetőséget a NATO számára, hogy több területen, több partnerrel és több módszerrel végezze tevékenységét, mélyítse az együttműködés gyakorlati dimenzióját. Tehát alig egy évvel az új stratégiai koncepció megszületése után, a partnerségek során kifejlesztett eszközszer azonos hozzáférhetőséggel elérhetővé vált minden egyes partner számára a kölcsönös érdekek és képességek függvényében. A partnerségi kapcsolatok fejlesztésekor létrehozott eszközök és mechanizmusok alapvetően az egyes országokkal való kooperációt szolgálják: *különböző stratégiák, irányok, programok, akciótervek*, legnagyobb részük a képességek fejlesztéséhez, az interoperabilitáshoz, valamint a védelmi és a biztonsági szektor reformjához kötődik. Az eszközszer nagyságrendileg 1600 különböző tevékenységet foglal magában.¹⁶

15 Active Engagement, Modern Defence, Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation. Official text, 19 Nov. 2010. North Atlantic Treaty Organization. http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm Letöltés ideje: 2014. február 22.

16 Partnership tools. North Atlantic Treaty Organization. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_80925.htm Letöltés ideje: 2014. február 22.

Kihívások, értékelés és a fejlődés irányai

Az arab tavasz feltétlenül új helyzetet teremtett a Közel-Kelet térségében (napjaink iraki válsága tovább erősíti ezt a következtetést), ezzel együtt változnak az Egyesült Államok prioritásai is. Ezek hatásai egyelőre kevésbé látszanak az ICI-országokkal ápolat kapcsolatokon, az azonban például már kiderült, hogy a NATO által összeállított ajánlatok nem mindig jelentenek választ a felmerülő igényekre (az ICI-országok a biztonsági szervek reformjában érdekeltek, nem a haderőreformban, a civil kontrollban, stb.)

Nem szabad elhanyagolni a szövetség térségbeli helyzetének vizsgálatakor, hogy bár az Obama-kormányzat komoly lépéseket tett, továbbra is erős a bizalmatlanság a közvélemény részéről a NATO és az Egyesült Államok irányába. A lehetséges fejlődés irányai közt tehát feltétlenül számolni kell a bizalomépítés és a nyilvános diplomácia eszközeivel.

További fejlődési lehetőséget jelenthet új szereplők bevonása az együttműködésbe, hiszen olyan meghatározó országok nem csatlakoztak egyelőre, mint Szaúd-Arábia vagy Omán a GCC tagjai közül. Omán távolmaradására magyarázat lehet, hogy az ICI egy Irán-ellenes koalíciónak is tekinthető, miközben Omán számára fontos, hogy jó kapcsolatokat ápoljon Teheránnal. Szaúd-Arábia szempontjából ez az érv nem állja meg a helyét. Rijád példája jól szemlélteti a NATO-partnerséghez való viszonyát, miszerint a szövetség megnyitja a csatlakozás lehetőségét egyes országok számára, de a rábeszélés, a meggyőzés nem része a folyamatnak. A potenciális partner maga dönti el, hogy érdekeinek megfelelően részt kíván-e venni az együttműködésben. Szaúd-Arábia jövőbeni szerepe a térségben abból a szempontból is kérdés, hogy az Egyesült Államok Iránhoz való közeledése milyen mértékben befolyásolja majd az évtizedekig stabil szövetséget, különösen, ha az Iránnal való tárgyalások kiterjednek Irakkal kapcsolatos kérdésekre is, ami egyértelmű fenyegetést jelentene Szaúd-Arábia biztonságára.¹⁷ Szaúd-Arábia térségbeli súlya a NATO számára azt is jelentheti, hogy egyedi feltételekkel, ajánlatokkal tudják majd megnyerni partnernek. Katar ugyanakkor a legjobb példája az ICI-vel történő együttműködésnek, számára ugyanis stratégiaileg fontos a NATO és az Egyesült Államok stabil támogatása.

Kérdés az is, ahogy azt már a bevezetésben is felmerült, hogy *a NATO miként tudja megtölteni tartalommal az ICI már létező szervezeti kereteit*, amelyek amúgy megfelelő fórumot biztosítanak az aktuális kihívások, kérdések megvitatásához. Az arab tavasz eseményei megmutatták, hogy az együttműködés számos hiányossággal küzd. Sem a NATO, sem az EU, sem az Egyesült Államok nem kapott előrejelzést a várható eseményekről, de a nemzetközi közösség még csak utólag sem jutott hozzá megfelelő magyarázatokhoz arra vonatkozóan,

17 FRIEDMAN, George (2013): *Israelis, Saudis and the Iranian Agreement*. Stratfor. Geopolitical Weekly. 2013. november 26. <http://www.stratfor.com/weekly/israelis-saudis-and-iranian-agreement> Letöltés ideje: 2014. március 20.

hogy mi történik, illetve hogy a jövőben mire lehet számítani. Mindezek ellenére a szakértők kulcsfontosságúnak tartják, hogy a NATO rendszeresen le tudjon ülni partnereivel.¹⁸¹⁹

A NATO nem beszél a térség nyelvét, nem feltétlenül a helyi társadalmi, politikai, vallási, kulturális sajátosságok figyelembevételével alakítja az együttműködés lehetséges területeit. Ezért nagy jelentősége van annak, hogy a szövetség megtalálja-e a térségbeli országokat érdeklő programokat, hiszen az arab világban nem lehet partnerséget szerezni „testidegen” ajánlatokkal, mint például a hadsereg feletti civil kontroll nyugati koncepciójának alkalmazásával.²⁰ Az együttműködéshez persze másik fél is kell: az ICI-országoknak határozottan kellene jelezni a partnerség kiszélesítését és elmélyítését célzó igényüket. A NATO-n belüli nézeteltérések a Közel-Keleten a nagyhatalmi érdekek megvalósulásában is tetten érhetőek, mitöbb remekül láthatóak a partnerségi kapcsolatok alakulásában. A NATO-nak is tudomásul kell vennie, és alkalmazkodnia kell ahhoz, hogy több regionális nagyhatalom működik, újak alakulnak, régiek tűnnek el. A szövetségnek be kell látnia, hogy a helyi folyamatokra, sajátosságokra ezeknek a regionális hatalmaknak van valódi befolyásuk, a saját környezetükben hatékonyabban mozognak, több mondanivalójuk van, míg egy globális szereplő kívülről sokkal kevésbé alkalmas az érdekérvényesítésre.²¹

Ezeket a szabályszerűségeket, folyamatokat pedig az arab tavasz eseményei tovább erősítik. Senki nem tudja, milyen irányba haladnak a megmozdulások, hogyan stabilizálódnak a jelenleg még folyamatban lévő hatalmi átalakulások. Kérdés, hogy Szíriában mikor és hogyan zárul a polgárháború, és milyen hatásokat vált majd ki a közvetlen környezetében, illetve a teljes térségben. A nemzetközi világnak teljes meglepetést okozott az újabb iraki válság kitörése, az Iraki és Levantei Állam (ILIA) nevű szélsőséges iszlamista csoport előretörése. A NATO – és egyébként számos más nemzetközi szervezet – ezeket a folyamatokat jellemzően *külső szemlélőként* kénytelen követni, esetleg egy-egy részeseményre lehet csak befolyása. Ennek értelmében tehát biztos és stabil stratégiát alkotni a partnerségi kapcsolatokra nem lehet, a bizalomépítés, továbbá a helyi kezdeményezésekre alapuló programokban való részvétel stabilizálhatja az ICI jelenlétét, hosszabb távon pedig lehet akár hozadéka is.

Meghatározza az együttműködést az is, hogy az olajmonarchiák nincsenek rászorulva olyan jellegű anyagi támogatásra a NATO forrásaiból, amelyekre alapesetben a partnerségek fenntartását építik, így az érintett országok szempontjából a szövetségi finanszírozás nem jelent olyan gyakorlati előnyt, mint más partnerségi formáknál.

18 TÁLAS Péter. (2014): *A NATO és partnerségei: biztonság a globalizált világban*. Kossuth Kiadó, Budapest 69.

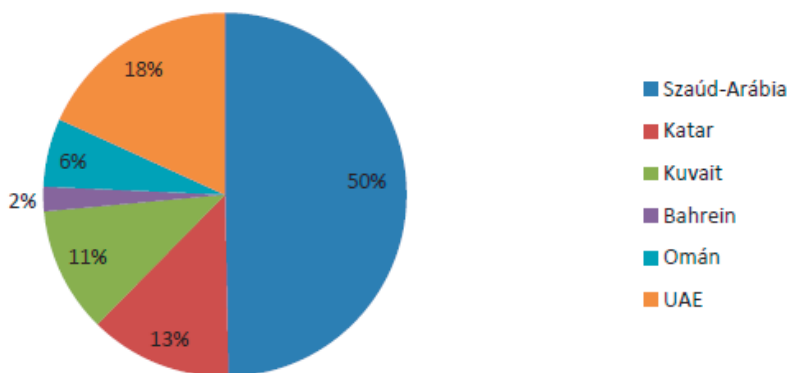
19 SZENES Zoltán (2014): *A NATO és partnerségei: biztonság a globalizált világban*. Kossuth Kiadó, Budapest 96.

20 CSICSMANN László (2014): *A NATO és partnerségei: biztonság a globalizált világban*. Kossuth Kiadó, Budapest, 82.

21 TÁLAS Péter (2014): Uo. 67–72.

5. ábra: Az ICI-országok súlya a térség gazdasági erejében

A GCC-térség GDP-jének megoszlása az egyes országok között (2012)



Forrás: CIA Factbook (https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/wfbExt/region_mde.html) (2014. május 28.)

Az értékrendbeli különbségek pedig tovább erősítik az idegenkedésüket, hiszen a társadalmi, politikai, kulturális berendezkedésükbe nem illik bele a NATO által sokat hangoztatott demokratikus követelmények rendszere.²²

Fontos kérdés, hogy a szövetség miként viszonyul Iránhoz, hogyan alakulnak az Egyesült Államokkal megkezdett tárgyalások az atomprogramról, és hogy mindehhez hogyan viszonyulnak a partnerországok. Az ICI tagjai jellemzően tartanak Irántól, ugyanakkor semmiképpen nem támogatnának katonai beavatkozást, tehát az események elmúlt időszakbeli alakulása közelítette az érintettek álláspontjait. A térség kisebb államai ugyanis mindig is a párbeszédet szorgalmazták Iránnal az atomprogram kérdésében, biztonságuk szavatolását azonban mégis a NATO (USA) közelében érzik garantálnak.

Hasonlóan megosztó téma, ugyanakkor meghatározza a térségbeli folyamatokat az izraeli-palesztin békefolyamat alakulása, ami újra megtorpant, és egyelőre nem látszanak annak jelei, hogy a felek miként kezdenek majd újra közeledni. Az Egyesült Államok és Izrael közti természetes szövetség továbbra is stabil, ez azonban nem könnyíti meg a NATO pozícióját a Közel-Keleten, akár komoly akadályát is jelenti annak, hogy a szövetség mélyítse és kiszélesítse partnerségi viszonyait a térségben.

22 VARGA Gergely (2014): *NATO-partnerségek: bővülő kapcsolatok stratégiai mélység nélkül*. SVKK Elemzések. 2014/6.

A politikai kooperáció ugyan erősítheti a NATO befolyását és ezzel együtt a stabilitást a Közel-Keleten, a szövetség szerepe bizonyos mértékben még akár növekedhet is a térségben, azonban a belső megosztottság miatt a NATO várhatóan a jövőben sem lesz képes az egy-séges fellépésre, nem fog tudni konszenzusos válaszokat nyújtani a biztonsági kihívásokra. Ezzel párhuzamosan a szövetség egyes tagjai, így Nagy-Britannia vagy Franciaország katonailag is egyre aktívabbak az Öböl menti térségben, ami erőforrásokat von el a NATO-tól, és gyengíti annak az esélyét, hogy lényeges stratégiai tényező legyen a Közel-Keleten.²³

Az ICI az elmúlt tíz évben bizonyította, hogy formája megfelelő, komoly potenciál rejlik benne a NATO és a partnerek számára egyaránt, a tartalma azonban egyelőre nem kiforrott, a stratégiai célok operacionalizálása még várat magára.

23 VARGA Gergely (2014): Uo.

A NATO ÉS A GLOBÁLIS PARTNERSÉG

Mártonffy Balázs

Absztrakt

„A NATO és a globális partnerek – dinamikus szereplők statikus szerepben” az Észak-atlanti Szövetség legkevésbé ismert partnerségi fórumának jelenlegi helyzetéről ad áttekintést. A szerző a tanulmányban példákon keresztül igyekszik bizonyítani, hogy a NATO globális partnerei valójában az Egyesült Államok ázsiai partnerei. A partnerségek rövid történeti áttekintésén és a legfőbb együttműködési területek bemutatásán túl a jövőbeni fejlemények elemzésére is kiter a tanulmány, melyben hangsúlyos szerepet kap a partnerek számára az Egyesült Államok külpolitikájának kelet felé fordulása. A 2014-es walesi NATO csúcserkeztet várható fejleményeinek a globális partnerekre gyakorolt hatásait is elemzi a szerző.

Kulcsszavak: NATO, globális partnerség, partnerek a világban, walesi csúcs, USA ázsiai partnerei

Absract

„NATO and Global Partners – Dynamic Actors in Static Roles” provides an overview of the current state of affairs of the Alliance’s least recognized partnership forum. In the essay, the author attempts to prove through examples that NATO’s global partners are in reality the United States’ Asian partners. Other than providing a brief historical overview of the partnerships and of the central areas of cooperation, the essay looks at the possible venues of cooperation of the future and attempts to reconcile these with the “Pivot to the Pacific” shift in U.S. foreign policy. The essay also analyzes the possible outcomes for the Global Partners of the 2014 Wales NATO Summit.

Key words: NATO, global partners, partners across the globe, Wales Summit, Asian partners of USA

Bevezető

Amikor a NATO legkevésbé ismert partnerségi viszonyával, a globális partnerséggel foglalkozunk, alapvetően nehéz egységes arcúatról beszélni. Sokatmondó, hogy eddig kizárólag külön-külön találkoztak a NATO-nagykövetek a globális partnerek képviselőivel, és még egyszer sem került sor a 28 NATO-tagállam és a globális partnerek nagyköveteinek közös Észak-atlanti Tanács ülésére.

Bár hivatalos megnevezésük „partners across the globe” (partnerek szerte a világon), az elmúlt években egyre jobban elterjedt a „global partners” (globális partnerek) megnevezés, ami jól mutatja az Egyesült Államok azon törekvéseit, hogy az amerikai külpolitika éppen aktuális prioritásait követő NATO-partnerségek látszatát felcserélje egy, a szövetség racionális biztonságpolitikai érdekei alapján tudatosan felépített programra. Habár a transzatlanti szövetség igyekszik a „globális partnerségek” címszó alatt átfogó megközelítést hirdetni a Föld valamennyi régiójára, valójában a globális partnerekkel folytatott kapcsolatai egyértelműen az Egyesült Államok külpolitikáját követik le. A NATO viszonyát a globális partnerekkel tehát nagyban meghatározza az Egyesült Államok bilaterális kapcsolatainak iránya ugyanezen országokkal. A történelmi párhuzam szinte adja magát már a partnerországok felsorolásából is: Afganisztán, Pakisztán, Irak, Dél Korea, Japán, Új-Zéland, Ausztrália, és – habár egy kicsit kilóg a sorból – Mongólia (NATO-Partnerships).

A NATO már a 90-es évek kezdete óta tartott fenn ad hoc kapcsolatot olyan országokkal, amelyek nem voltak tagjai az intézményesített partnerségi fórumoknak (NATO-Partners across the Globe), de csak 1998-ban lett az akkoriban ún. kontakt országoknak hivatalosan is hozzáférése a NATO egyes kiképzési és tanácsadási tevékenységeihez. További nyolc évet kellett várni arra, hogy felszínre törjön az Egyesült Államok a NATO-t globálissá tevő szándéka. Ez a 2006-os rigai NATO-csúcsértekezleten történt.

Mindeközben a terrorizmus ellen meghirdetett globális háború részeként, a 2001. szeptember 11-i tragikus események hatására elkezdődött a *NATO-t leginkább átváltoztató művelet, az afganisztáni ISAF-misszió*. A rigai csúcson Nicholas Burns, akkori amerikai külügyi helyettes államtitkár felszólalásában hangsúlyozta, hogy az USA egyértelműen aktívabb szerepet szán a NATO-nak globálisan (Dempsey, 2006). Burns elmondta, hogy azért kívánnak szorosabb kapcsolatot kialakítani Ausztráliával, Dél-Koreával és Japánnal, hogy a katonai együttműködés keretében hatékonyabban tudjanak együtt gyakorlatozni. Indokként többek között felsorolta, hogy ezek az országok katonái együtt szolgáltak a NATO-tagországokéval már Irakban és a Balkánon is, és négyen Afganisztánban is ott vannak.

Ugyanakkor *nem jutottak konszenzusra* abban a törekvésben, hogy a NATO-t globálissá tegyék. Leghangosabban a francia delegáció emelt kifogást ez ellen, mondván, a NATO figyelmének ilyen távolra való kitolása csökkenti a szövetség kohézióját és Európa-fókuszát (Dempsey, 2006). A missziós szerepvállalás jutalmazása egy olyan tendencia, amely megfigyelhető az amerikai NATO-politika minden részében, és az elmúlt évtizedben még hangsúlyosabban jelent meg a szövetség agendáján. Máig megmaradtak viszont az európai tagállamok ezzel kapcsolatos fenntartásai is.

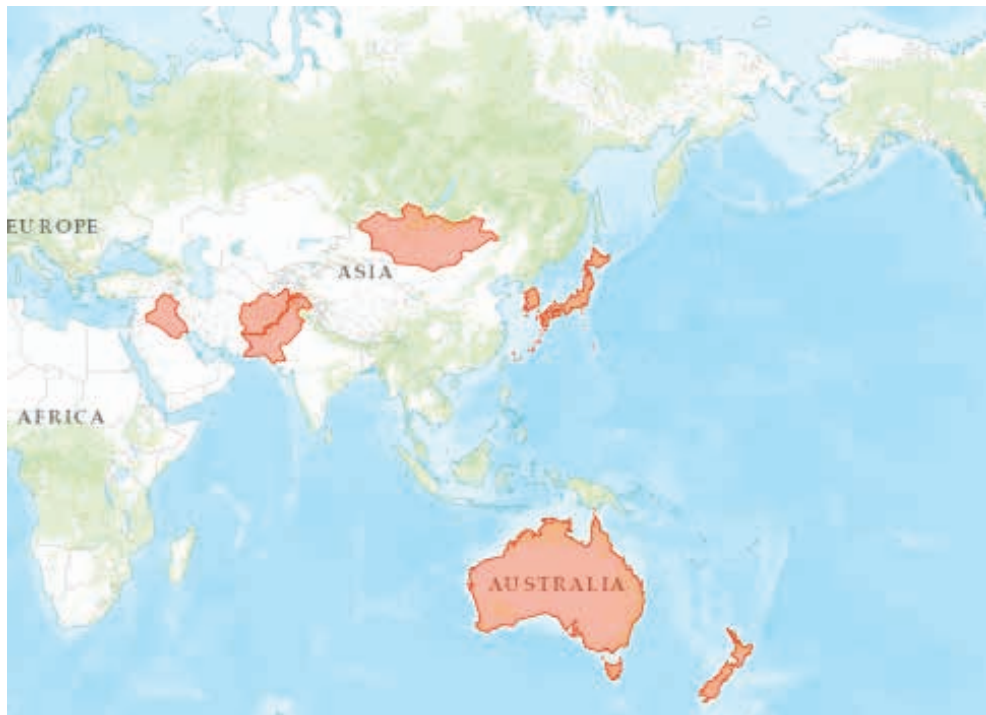
Ezekről függetlenül le kell szögezni, hogy a globális partnerségek és a NATO kapcsolata nagyban különbözik más partnerségi formáktól, akár a Partnerség a Békéért-től, akár az újabaktól, mint például az Isztambuli Együttműködés Kezdeményezéstől. Míg a legtöbb partnerségi kapcsolatrendszeren belül beszélhetünk *egy nagyjából egységes NATO-politikáról a tagokkal szemben*, addig a globális partnerek ironikus módon a leginkább egyedi bánásmódban részesülnek. Így tehát legcélravezetőbb, ha az egyes globális partnereket egyenként kezeljük, azonosítjuk a partnerségi viszony kezdetének kiváltó okát, szemrevételezzük a partnerség tartalmát és mélységét, és levonjuk a várható következtetéseket. Meg kell vizsgálni továbbá, hogy alapján véve erősödő vagy gyengülő viszony várható, valamint hogy milyen területeken – legyen ez akár politikai vagy katonai szakmai – lehetséges további együttműködés.

Ahhoz, hogy valamely országból NATO-partner lehessen, *több kritériumnak kell* megfelelnie. A NATO globális partnerei vizsgálata folyamán három olyan kritériumot azonosíthatunk, aminek az adott partner-jelöltnek meg kell felelnie – (1) közös, a NATO által is képviselt értékrend, (2) közös biztonsági kihívások percepciója, és (3) hathatós műveleti szerepvállalás. Tüzetesebb vizsgálat után azonban kitűnik, hogy ezek a kritériumok egyes esetekben hiányosan, néhol pedig egyáltalán nincsenek jelen. Így joggal adódik a kérdés, hogy akkor a globális partnerek kiválasztásánál valójában mi is húzódik a háttérben.

A kiemelték: a csendes-óceáni térség globális partnerei

Bár hivatalosan *nyolc partnerországról beszélünk globális partnerként*, nem mindegyik egyenlően fontos a NATO számára. A csendes-óceáni térségben elhelyezkedő globális partnereknek kiemelt szerep jut az amerikai biztonságpolitikai prioritások között, így a NATO partnerségi viszonyában is. A globális partnereken belül tehát ki kell emelni *Ausztráliát, Új-Zélandot, Dél Koreát és Japánt*, ők a meghatározó partnerek. Globális partnerként eddig is fontos szerepet töltöttek be, és a jövőben is várhatóan prioritásai maradnak az Egyesült Államoknak, illetve a NATO-nak. Irak, Afganisztán, Pakisztán és Mongólia (1. ábra) sokkal kisebb szerepet játszanak a NATO partnerségi viszonyában. Nem is lehet könnyedén partnerségi viszonyról beszélni egy olyan ország és a NATO között, amelyben a NATO katonailag az ország szuverenitására közvetlen hatással van: Irakban és Afganisztánban műveletet is indított a NATO, Pakisztánban az amerikai drónok rendszeresen csapást mérnek terrorista célpontok ellen. Sajátos partnerségi viszonyt ápol a szövetség Mongóliával, amely két másik nagyhatalom, Kína és Oroszország között terül el, amikor inkább beszélhetünk a partner NATO felé történő nyitásáról, és nem a fordítottjáról.

1. ábra: NATO globális partnerek a világban



Forrás: NATO hivatalos honlap (www.nato.int)

Ausztrália és Új-Zéland

Ausztrália délkelet-ázsiai biztonsági helyzetében kiemelten nagy szerepet játszik az Egyesült Államok. A biztonsági együttműködés történelmi alapköve az úgynevezett ANZUS szerződés, amelyet 1951-ben írtak alá. Az ANZUS nevében egy mozaikszó, amely magában foglalja Ausztráliát, Új-Zéland angol kezdőbetűit (New Zealand), valamint az USA-t. Bár az azóta eltelt több mint hatvan év jelentős változásokat és kihívásokat hozott a három ország számára, összességében a védelmi együttműködés alapjait képező érdekek megmaradtak az évek során.

A NATO a közelmúltban egy közös politikai nyilatkozatban rögzítette az Ausztráliával történő együttműködés alapjait, melynek fő területei az *interoperabilitás, a terrorellenes küzdelem, a kibervédelem, illetve a non-prolifерáció* voltak. A 2012-ben kiadott közös ausztrál–NATO politikai nyilatkozat (Australia–NATO Joint Political Declaration) így fogalmaz: „[együttműködésünket arra alapozzuk, hogy] osztozunk közös értékekben, közös tapasztalatokat szereztünk az afganisztáni ISAF-műveletben, és közös jövőképünk van a stabilitás meg-

teremtéséhez vezető útról, ami együttműködésen alapszik.”¹ *Ebben a nyilatkozatban fellelhető mind a három felállított kritérium: a demokrácia iránti elköteleződés, a közös biztonságpercepció, valamint a legfontosabb, az afganisztáni művelet alatt megszerzett műveleti tapasztalatok.* Bár a deklaráció a tapasztalatokat nevesíti, a partnerségre lépés kiváltó indoka valójában Ausztrália politikai és katonai elköteleződése a NATO és az Egyesült Államok felé.

A 2001. szeptember 11-i terrorcselekményekben 11 ausztrál is életét veszítette. A terrorakció összekovácsolta a két nemzetet, és ebből adódóan az ISAF-misszió a valaha volt legnagyobb ausztrál–NATO katonai missziós együttműködés. Mivel Ausztrália több évtizedes védelmi együttműködési múlttal rendelkezik az Egyesült Államokkal, mint *az ISAF-misszió legfőbb keretnemzetével*, így könnyedén be tudott illeszkedni a NATO katonai műveletébe. A NATO által elvárt műveleti interoperabilitással egy angol anyanyelvű és alapvetően nyugati fegyverrendszerekkel felálló hadseregnek nem volt különösebb gondja.

Mindezen tények tekintetében nem meglepő, hogy Ausztrália 1500 fős szerepvállalása a NATO ISAF-missziójában a legnagyobb nem-NATO-tag partneri szerepvállalás. Canberra a 2014 utáni műveletben való részvétel mellett is elkötelezett, habár az úgynevezett Resolute Support Operation katonai kérdései még nem tisztáztak.

Az a tény, hogy már 40 halálos áldozatot és több mint 250 sérültet követelt a tizenkét éves afganisztáni szerepvállalás, kérdésessé teszi, hogy pusztán a NATO, mint szövetség készítette-e az ausztrál vezetést e részvétel fenntartására, vagy sokkal inkább az Egyesült Államok külpolitikája dominál, ez esetben szövetséges zászló alatt. Ki kell emelni, hogy Ausztrália a 2003-as iraki hadműveletben is kiemelt szerepet játszott, ahol viszont nem a NATO, hanem az Egyesült Államok partnereként volt jelen.

Az ázsiai-csendes-óceáni térség stratégiai jelentősége ausztrál szemmel megkérdőjelezhetetlen, ugyanakkor a régió egyre növekvő geopolitikai súlya miatt a NATO-nak is oda kell rá figyelnie. A térségben számos megoldatlan területvita kelt feszültséget, négy nukleáris fegyverrel rendelkező országra (India, Pakisztán, Kína és Észak-Korea) kell odafigyelni. A régió ugyanakkor nem rendelkezik azokkal a konfliktuskezelő mechanizmusokkal, amelyek Európában a második világháborút követően kialakultak. Eddig a térségben egyedül az amerikai biztonsági jelenlét volt a meghatározó, mára viszont a biztonság kulcsa elsősorban az amerikai–kínai együttműködésre tevődött át. *Ausztrália számára fontos, hogy e két nagyhatalom versengése ne vezessen konfliktushoz.*

Miközben Canberra első számú szövetségese továbbra is az Egyesült Államok, Kínával egyre kiterjedtebb a gazdasági együttműködése, amin felül ráadásul katonai jellegű együttműködést is kialakított. Az ausztrál védelmi erőknél, mint a többi NATO szövetséges és ISAF-hozzájáruló országnál, a következő időszakban a műveleti csökkenés lesz jellemző. Ugyanakkor Canberra a NATO-val való együttműködést tovább kívánja erősíteni, és látnak rá esélyt, a jövőben újabb közös műveletekben fognak részt venni. Az ausztrál védelmi minisztérium prioritása megőrizni és továbbfejleszteni az interoperabilitást a NATO-gya-

1 „based on the values we share, our experience of working together in the International Security Assistance Force (ISAF) mission in Afghanistan, and a common vision to promote stability through cooperation” NATO-Australia Joint Political Declaration, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_94097.htm?selectedLocale=en (2014. április 25.)

korlatok keretében. A főbb együttműködési területeket a terrorizmus, a kalózkodás, illetve a kiberfenyegetések elleni fellépésben látják – az ázsiai-csendes-óceáni térségben is.

Mindemellett az amerikai jelenlét és ausztrál–amerikai kapocs megkérdőjelezhetetlenül befolyással lesz Canberra döntéshozatalára: 2011-ben Obama elnök bejelentette, hogy amerikai tengerészgyalogos, illetve légierő köteléki egységek rotálásra kerülnek majd észak-ausztráliai katonai bázisokra (Robson, 2014). 2013-ban az Egyesült Államok légierője is hasonló bejelentést tett. 2014. június 13-án Tony Abbott és Obama amerikai elnök újabb védelmi megállapodást kötöttek, mely biztosítja újabb amerikai tengerészgyalogosok (a jelenlegi 1300 helyett 2500 fő Darwin bázison), illetve hadihajók (Stirling hadikikötőben) alkalmazását Auszália területéről.² (2. ábra)

2. ábra: Amerikai katonai jelenlét Ausztráliában



Forrás: www.globalresearch.ca

2 US to extend Darwin marine base as Tony Abbott meets Barack Obama to push G20 agenda. The Australian National Affairs, June 13, 2014. <http://www.theaustralian.com.au/national-affairs/policy/us-to-extend-darwin-marine-base-as-tony-abbott-meets-barack-obama-to-push-g20-agenda/story-fn59nm2j-1226952627611> (2014.június 29.)

Új-Zéland kapcsolata az USA-val az atomellenesség kérdése miatt nehezebb, de hasonló prioritásai vannak, mint Ausztráliának. Így a partnerségi viszony alapvetően problémamentes. Itt ki kell emelni, hogy 2012 júniusában az új-zélandi miniszterelnök Egyéni Partnerségi és Együttműködési Megállapodást írt alá a NATO-val, így a partnerségi viszony formálissá vált. Új-Zéland egyike volt a 13 meghívott partnernek, akik részt vettek a 2012-es chicagói NATO-csúcsértekezleten, ami valószínűleg annak is köszönhetően, hogy 150 katonával részt vett a NATO afganisztáni ISAF-műveletében. A jövőben a partnerségi kapcsolat a kibervédelemre, a katasztrófavédelemre és a válságkezelésre összpontosulhat.

Japán

A NATO alapját képező Washingtoni Szerződés 5. cikkelye nevesíti a kollektív védelem fogalmát, mint a szövetség alapkövét. Még a hidegháború vége és az útkeresési időszak lezárása után kiadott 2010-es Stratégiai Iránymutatás is a NATO három fő feladata között tartja számon a kollektív védelmet. Nehéz tehát elképzelni a történelem legsikeresebb katonai szövetsége és egy olyan ország együttműködését, amely nem tartja saját maga számára érvényesnek a kollektív védelem fogalmát. Japán az 1947-es alkotmányában leszögezi, hogy az ország nem tarthat fenn fegyveres erőket. Meglepő tehát, hogy egy ilyen NATO–japán partnerségi viszony létrejöhetett. Sőt, az évek során ez a viszony egyre szorosabbá is vált, amire jó példa a 2013-ban kiadott közös NATO–Japán Politikai Nyilatkozat.

Valószínűsíthető módon a háttérben más érdekek húzódnak meg, és a partnerség alatt végig egyértelműen kirajzolódnak az Egyesült Államok külpolitikai érdekei, mint meghatározó irányvonal. 1952 óta Japán az Egyesült Államok szövetségese, ám az ehhez vezető út korántsem volt zökkenőmentes. A második világháború elvesztése után Japánban a militarista tendenciák szégyenérzettel párosultak. Nem feltétlenül a *de facto* militarizmussal szemben alakultak ki ellenérzései a japán társadalomnak, sokkal inkább a vereség volt az, amihez a japán nép és közvélemény nem volt hozzászokva. A militarizmus előtérbe helyezése Japánban már az 1600-as évektől látványosan megkezdődött. Előtte a császár és a világi vezetés között dúlt harc a hatalomért, de amikor Tokugawa Ieayasu legyőzött minden más hadurat, és megalapította a Tokugawa sogunátust, a hatalom egyértelműen átkerült a katonai vezetés, a sógun kezébe. Az első Tokugawa sogunátus egészen a Meidzsi restauráció koráig (1868) vezette Japánt. Ekkor újfent a császár került hatalomra egészen a második világháborút megelőző időszakig, amikor is a hatalom ismét a katonai vezetés kezében, vagyis Hideki Tojo tábornok kezében összpontosult.

Az Egyesült Államok vezetése, élén Douglas MacArthur tábornokkal, éppen ezt a ciklikus történelmi hatalmi változást ismerte és használta fel, amikor a legyőzött japán nép élére a császárt állította jelképként (és egyben hatalmi bábként). Az Egyesült Államok érdekeit összekötötték az eddig háttérbe került japán császársággal, és ezzel nagyfokú legitimitást szereztek mind önmaguknak, mind az általuk hirdetett demokrácia számára.

Ennek szellemében készült az alkotmány 1947-ben, és emiatt van még mindig Japánnak pusztán „önvédelmi ereje”, az úgynevezett Japán Önvédelmi Erők. Az amerikai–japán kap-

csolatok jól működtek a hidegháború alatt, amíg az Egyesült Államok több kihelyezett bázison keresztül garantálta Japán védelmét(3. ábra). A Szovjetunió összeomlásával viszont Japán is egyre komplexebb regionális biztonsági helyzettel került szembe. Válaszként egy 1992-es törvény értelmében japán békefenntartó katonák elkezdtek már ENSZ-műveletekben részt venni. Japán és az Egyesült Államok között 1992 januárja óta beszélünk globális kapcsolatról, amikor is a két ország kiadta az úgynevezett Tokiói Nyilatkozatot. Szintén ebben az évben Japán csatlakozott az EBESZ-hez partnerországgént, és innentől már egy globális biztonsági együttműködés kezdetét figyelhetjük meg.

3. ábra: Amerikai katonai bázisok Japánban



Forrás: <http://precure.livejournal.com/2491960.html>

A jövő legnagyobb kérdése a NATO–japán globális partnerségének nem feltétlenül a tag-államokhoz, hanem *sokkal inkább a japán belpolitikához és biztonságérzethez* köthető. Az elmúlt több mint húsz év alatt a partnerségi viszony lassú fejlődése figyelhető meg, amely napjainkban a tavaly kiadott NATO–Japán Közös Politikai Nyilatkozatban csúcsonyul ki. Máiig megmaradt a legnagyobb hátráltató tényező, azaz a japán alkotmány 9. cikke, igaz a jelenlegi Abe-kormány erőteljes lobbizásba kezdett az alkotmány módosításáért (Mie, 2014). Ez nem lesz egy gyors és könnyű folyamat, mivel a nemzeti parlament (Diet) mind-

két házában kétharmados többség szükséges a megváltoztatásához (Aso, 2006). Amennyiben ez mégis sikerülne a japán politikai vezetésnek, akkor nagyfokú fejlődés lenne várható a NATO–japán viszonyban, hiszen a japán–amerikai biztonsági kapcsolatok az Egyesült Államok csendes-óceáni orientációjának köszönhetően továbbra is kiemelten erőteljesek. Ezt az idén márciusban japánba vezénylésre kerülő Global Hawk típusú drónok esete is jól példázza (Everstine, 2014).

Dél-Korea

Dél-Korea 2005 óta partnere a NATO-nak. A partnerségi együttműködés alapjaként itt is megfigyelhető *a hármas kritérium rendszernek történő megfelelés* – demokratikus értékek, közös biztonságpercepció, és missziós szerepvállalás, legalábbis részben. Dél-Korea biztonságpolitikai helyzetét alapvetően meghatározza a koreai háború lezáratlansága, a koreai nemzet két országra osztottsága, valamint az Amerikai Egyesült Államokkal fennálló stratégiai szövetség (4. ábra). A folyamatos észak-koreai katonai fenyegetés miatt az ország védelmére fordított kiadások túlzottan lekötik a gazdaság erőforrásait, ugyanakkor a haderő összesen 870 fővel vesz részt nemzetközi missziókban. A látszat ellenére valójában sokkal inkább ismét az Egyesült Államok külpolitikája befolyásolja ezt a globális partnerségi kapcsolatot is. Nehéz bármilyen más indokkal alátámasztani azt, hogy 2010-től 2013-ig Dél-Korea tartományi újjáépítő csoportot küldött a NATO afganisztáni ISAF-missziójába, valamint 500 millió dolláros hozzájárulást tett az Afgán Nemzeti Biztonsági Erők pénzügyi alapjába.

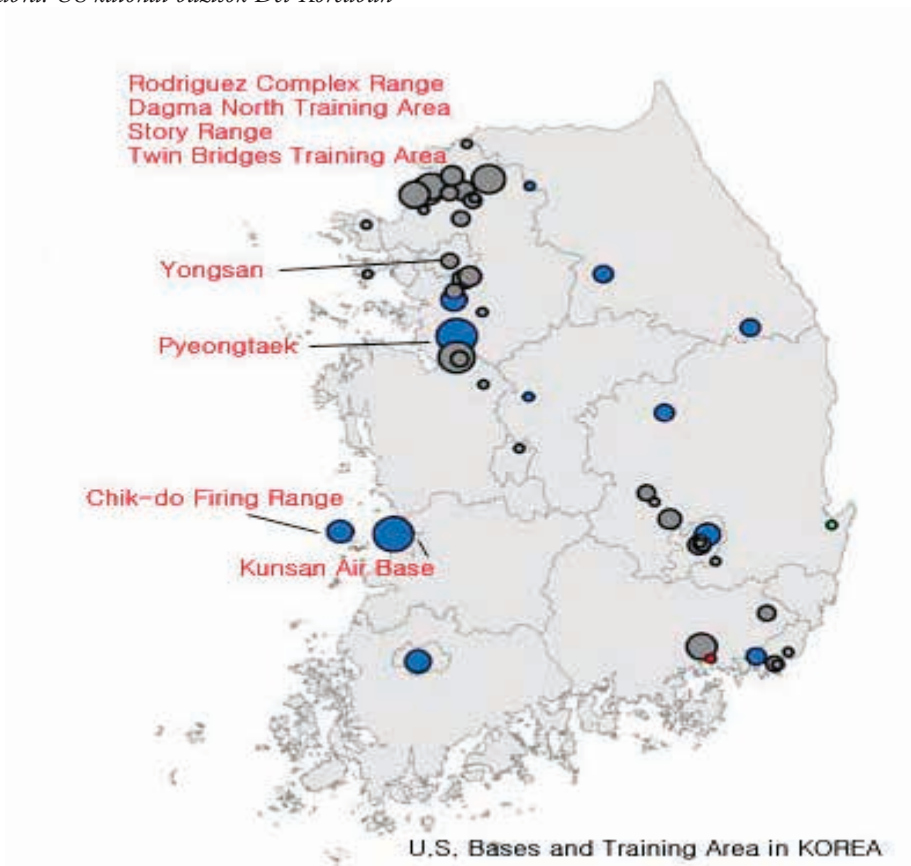
Észak-Korea szomszédságára és a régió instabilitására való tekintettel a NATO dél-koreai partnerségi elköteleződésének össz-szövetségi érdeke megkérdőjelezhető. Ha közelebről megvizsgáljuk, akkor a háttérben megbúvó amerikai érdekek fedezhetők fel. 2005-re a NATO–Dél Korea partnerségi viszony kezdetére, a koreai félsziget helyzete válságossá vált. 2003-ban Észak-Korea kilépett az Atomsorompó Egyezményből. A helyzet rendezését célul kitűző *Hatoldalú Megbeszélések* (a Six-party Talks résztvevői: Dél-Korea, Észak-Korea, USA, Kína, Japán és Oroszország) nem vezettek eredményre. Az Egyesült Államok pozíciója a félszigeten gyengülni látszott, miután az orosz és kínai ellenállás miatt nem tudott az ENSZ Biztonsági Tanácsában eredményes elszigetelési politikát folytatni Észak-Korea ellen.

Így tehát az Egyesült Államok másképpen igyekezett pozícióját javítani a régióban, anélkül, hogy konkrét katonai jelenlétét növelte volna. *Ekkor merült fel a NATO szerepe Dél-Korea erősítésében.* A NATO globális partnerségi viszonya leginkább erre az erős amerikai lobbitevékenységre vezethető vissza. Érdekes továbbá, hogy 2005-ben éppen Ban Ki Moon volt a dél-koreai külügyminiszter, akinek nevével fémjelezve kezdődtek el a NATO–dél-koreai kapcsolatok. Kevesebb mint két évvel később – hathatós amerikai támogatásra – Ban Ki Moon az ENSZ főtitkára lett, aki azóta több elemző és vezérsajtó cikk szerint is láthatóan Washington-barát ENSZ politikát követ.

A jövő NATO–Dél-Korea együttműködést nagyban meghatározhatja, hogy a koreai társadalomban egyre erősödik az a nézet, hogy *a dél-koreai–amerikai szövetség nem a közös, hanem inkább az amerikai érdekek alapján működik.* A lakosság növekvő Amerika-ellenesség-

gére válaszul az amerikai vezetés felvetette a Dél-Koreában állomásozó csapatainak kivonását is. Ugyanakkor megtaláljuk a koreai vezetés globális törekvéseit is, mint például a Külügyminisztérium Globális Korea programját. A kérdés a jövőre nézve tehát az, hogy *Korea a NATO-n keresztül, vagy inkább bilaterális együttműködési formákon keresztül* igyekszik ezt majd megvalósítani.

4. ábra: US katonai bázisok Dél-Koreában



Forrás: www.wri-irg.org

Pakisztán, Afganisztán

A NATO–afgán kapcsolatokról rengeteg tanulmány és cikk jelent meg. Az afgán–NATO kapcsolatot alapjaiban viszont nem a partnerségi viszony, hanem az ISAF-művelet határozza meg. E tanulmányban elég megemlíteni, hogy a globális partnerségi program jövője bizonytalan, mely jelentősen függ a 2014 évi. afgán elnökválasztás eredményétől és a következő afgán vezetés prioritásaitól.³ A NATO–pakisztáni kapcsolatok 2005-től kezdődően folyamatosan fejlődtek, miután a szövetség komoly támogatási segítséget nyújtott Pakisztánnak az országot sújtotta földrengés után. Azóta a politikai együttműködés jelentős mértékben kiszélesedett, különösen Afganisztán tekintetében, ugyanis a szövetségi államok és Pakisztán közös célja a térség stabilizációja és a szélsőségek legyőzése. Pakisztán számos biztonsági kihívással küzd Afganisztán vonatkozásában (pl. az afgán menekültek, afgán kábítószer-kereskedelem, stb.), ugyanakkor földrajzi elhelyezkedése miatt a szövetség vezetői szerint Pakisztán jelentős szerepet játszhat a stabilitás megvalósításának sikerében.

Az együttműködő felek létrehoztak egy Háromoldalú Bizottság működik a NATO ISAF hadművelleti csoportja, valamint az afgán és pakisztáni vezetők között, amely biztonsági és katonai kérdések megvitatására ül össze rendszeresen. Elsősorban négy területre koncentrálnak: *hírszerzési információk megosztása, határok biztonsága, rögtönzött robbanószerkezetek elleni küzdelem és információs műveletekkel kapcsolatos kezdeményezések.*

A NATO–pakisztáni kapcsolatok természetesen nemcsak Afganisztánra korlátozódnak. Számos felsőbb szintű találkozóra, megbeszélésre, egyeztetésre került már sor, valamint a NATO válogatott képzéseket és oktatásokat szervez pakisztáni tisztségviselők számára. Emellett a szövetség számos tevékenységet folytat annak érdekében, hogy a szervezetet jobban megismertesse a pakisztáni közvéleménnyel, sajtóval és vezetőkkel.

Miután 2010-ben komoly áradások sújtották Pakisztánt, a kormány kérésére a NATO Katasztrófavédelmi Koordinációs Központja több száz tonnányi humanitárius segélyt szállított a térségbe és biztosított a helyszínen légi, valamint tengeri irányítást és támogatást.

Miután a szövetség 2011-ben egy új, hatékonyabb és rugalmasabb partnerségi politikát kezdett el folytatni, ez hatással lehet a Pakisztánnal való politikai együttműködésre és párbeszédre is. Így Pakisztán számára is elérhető lesz a partnerországok számára létesített *Partnerségi Együttműködési Menü* (PCM) számos együttműködési tevékenysége.

3 A sajtóhírek szerint az elnökválasztás második fordulójára meglepetést okozhat: a közvélemény-kutatások szerint Asraf Gáni, volt pénzügyminiszter áll az élen (49%), míg az első fordulóban (április) győztes Abdulla Abdulla volt külügyminiszter a második helyre (42%) szorulhat vissza. A végleges eredményt 2014. július 22-én hirdetik ki, az új elnök augusztus 02-án lép hivatalba. Szövetségi szempontból mindkét jelölt jónak tűnik, hiszen egyetértenek a biztonságpolitikai egyezmény az USA-val és a szövetséggel való megújításával. Meglepetésre számítanak az afgán elnökválasztáson. 2014. június 14. <http://hu.euronews.com/2014/06/14/meglepetesre-szamitanak-az-afgan-elnokvasztason/> (2014. június 28.)

Irak

A NATO–Irak partnerségi együttműködés legmeghatározóbb vetülete a képzésekre fókuszált. A NATO 2004-ben indította el NATO Training Mission—Iraq (NTM–I) elnevezésű misszióját az iraki ideiglenes kormány kérésére az amerikai vezetésű, nemzetközi stabilizációs program keretén kívül. A misszió célja elsősorban az volt, hogy segítsen Iraknak létrehozni egy demokratikus keretek között működő és tartósan fennmaradó katonai vezetést és biztonsági rendszert. A misszió 2011 decemberében ért véget. A NATO célkitűzése, hogy egy hosszú távú partnerséget alakítson ki, amely *2011 áprilisában Irak partneri státuszának biztosításával kezdődött meg*. Azóta Irak 2012-ben hivatalosan már be is nyújtott egy *Egyéni Partnerségi és Együttműködési Program* tervet, amely egy rendszeres párbeszédre és közös képzési együttműködésen alapszik. Célja a terrorizmus elleni küzdelem, a határokon átnyúló szervezett bűnözés, és a kritikus energetikai infrastruktúrák védelme.

Mongólia

A mongol gazdasági és külpolitikai kapcsolataiban, kontaktusaiban Ulánbátor a legfontosabb ázsiai, európai és észak-amerikai partnerekkel való együttműködés intenzív fejlesztési lehetőségeit keresi. Japán, Dél-Korea, India, a közép-ázsiai országok, Ausztrália, az Európai Unió és tagállamai, az Egyesült Államok és Kanada Mongólia legfontosabb, „harmadik (nem közvetlen) szomszédnak” minősülő partnerei. Az ország kapcsolatai e partnerekkel eredményesen fejlődnek.

Mongólia kül- és biztonságpolitikai törekvéseiben fontos elem, hogy *a multilaterális szervezetekben szerzett tagságával, ott játszott szerepével is igyekszik külpolitikai mozgásterét bővíteni, az ország biztonságát erősíteni*. Az utóbbi időszak fontos eredménye Ulánbátor számára az EBESZ-be való bekerülés (2012. november), a partnerországi státusz megszerzése a Sanghaji Együttműködési Szervezetben (SESZ), a partnerségi és együttműködési megállapodás sikeres letárgyalása az EU-val, illetve az intézményesített kapcsolat kialakítása a NATO-val. Az ország az ENSZ-ben is aktív, különösen a környezet- és klímavédelem kérdéseiben, de az ázsiai–európai együttműködésben (ASEM) való részvételét is igyekszik kamatoztatni, így tehát *nem meglepő a NATO felé történő orientációja sem*.

Változó prioritások az amerikai külpolitikában

A globális partnerek helyzetének elemzését követően fontos hogy megvizsgáljuk a NATO globális jelenlétének meghatározó szereplőjét, az Egyesült Államok külpolitikáját. Megállapíthatjuk, hogy *a NATO globális partnerségeinek jövőjét leginkább befolyásoló tényezője az Egyesült Államok biztonsági percepciója és védelmi jövőképe*. Ennek meghatározására a 2014 márciusában kiadott, úgynevezett Négyéves Védelmi Felülvizsgálat biztosíthat alapot, valamint az amerikai védelmi tárca ehhez kapcsolódó öt éves büdzséje. Mindkét dokumentum szerint fontos változások várhatóak az amerikai biztonságpolitikában, így érdemes külön-külön is megvizsgálni mind a Négyéves Védelmi Felülvizsgálatot, mind a védelmi tárca büdzsé-tervezetét. Különösen fontos áttekinteni a következő időszak amerikai külpolitikai terveit, mivel a közelmúlt európai és közel-keleti eseményeitől függetlenül, az Egyesült Államok továbbra is hangzatosan kelet felé orientálódik. Chuck Hagel védelmi miniszter 2014. március 30-án Hawaii-on találkozott több ázsiai védelmi miniszterrel, és hangsúlyozta, „Amerika Ázsia-felé fordulása visszafordíthatatlan” (McNamus, 2014). 2014. március 4-én a Pentagon nyilvánosságra hozta a négyéves védelmi felülvizsgálatát (Quadrennial Defense Review – QDR). A felülvizsgálat alapján véve egy nagyjából négyévente kiadott védelmi stratégiai dokumentum, amely az Egyesült Államok védelmi szférájának ambíciószintjét írja le a 2012. januári Védelmi Stratégiai Iránymutatásra (Defence Strategic Guidance) építve. A felülvizsgálat a stratégiai ambíciószint és a fegyveres erők jövőbeni terveinek bemutatása, amíg a védelmi büdzsé-terv a képességek és lehetőségek leírása. Ideális esetben a kettő szinergiában van egymással, és a felülvizsgálatban lefektetett stratégiát lehet a büdzsé erőforrásvonzatával alátámasztani.

Ugyanakkor a felülvizsgálat tartalmából és szellemiségéből egyértelművé válik, hogy az Egyesült Államok védelmi tárcájának is nehézségei lesznek a következő tízéves tervezési időszakban. Hagel védelmi miniszter előszava így fogalmaz: a felülvizsgálat célja, hogy az amerikai haderőt „adaptálják, átalakítsák, újraegyensúlyozzák” a jövő kihívásaihoz. Nem jelenik meg a továbbfejlesztés, az erősítés, a növelés – helyette erőforrás-átcsoportosításról van szó, politikailag korrekt módon megfogalmazva. Ennek a szellemében készült a stratégiai jelentés többi része is, aminek fényében az amerikai védelmi tárca inkább erőforrásokat tud átcsoportosítani a globális partnerek részére, mintsem újakat kialakítani.

Az Európában mára már a védelmi szektor számára mindennapos tény az erőforrásokért történő küzdelem, ami a jövőben kiemelt szerepet kap az amerikai védelmi szektorban is. A védelmi tárca költségvetésének helyzete az amerikai biztonságpolitikára, így a NATO globális partnerei számára is változásokat hoz majd. A felülvizsgálati stratégia a fentiek szellemében igyekszik leírni azoknak a kényszerből született döntéseknek a logikáját, amelyeket a védelmi tárca a gazdasági nehézségekre adott reakcióként hozott meg. Tudatos kommunikációs elemként az elmúlt időszakban megjelent a Pentagon vezetői részéről az úgynevezett „hollow force” (kiüresedett haderő) elkerülésének fontossága, így nehezen lehet arra következtetni, hogy az amerikai vezetés fenntartja majd minden eddigi elköteleződését akár a saját hadereje hadrafoghatóságán csökkentése révén is.

Az amerikai védelmi tárca ambíciói, és ilyen módon a NATO, valamint a globális partnerek helyzetét alapjaiban meghatározza a védelmi tárca költségvetése. A tavaly életbe lépett „sequestration” (költségvetési megszorítások) átrendezte a védelmi tárca jövőképét. Az amerikai biztonság- és védelempolitikát is nagyban meghatározzák az amerikai összkormányzati költségvetést sújtó gazdasági nehézségek.

Alapjában véve elmondható, hogy a négyéves védelmi felülvizsgálathoz kötött ötéves védelmi büdzsé annyira komplex lett a bevezetett elvonások és bizonytalan költségvetési körülmények miatt (2009 tavasza és 2013 tavasza között például a szenátus nem tudott megállapodni semmilyen költségvetésben), hogy a vezető washingtoni agytrösztök, elemzők, sőt még kormányzati tisztviselők is nehézségekbe ütköznek, amikor a témáról nyilatkoznak. Bár a védelmi tárca nehéz kompromisszumok árán betervezte az idén januárban elfogadott költségvetési törvényben (Bipartisan Budget Act) foglalt plafont (496 milliárd USD), amely a fűnyíróelv-szerű elvonásokhoz (sequester) képest ugyan némi többletforrást biztosított, de 2014–15 folyamán így is 75 milliárd dollárral marad el az eredetileg („sequester” előtt) betervezett keretszámoktól. Megfigyelhető, hogy a védelmi minisztérium a *sequester elkerülését megcélzó stratégiát követi*, és igyekszik a realitások figyelembevételével, ugyanakkor a lehetőségeihez mérten erőteljesen küzdeni a további megszorítások ellen. A védelmi tárca hangsúlyozza, hogy jelenleg még kezelhető, de – különösen elhúzódó, egyidejű konfliktusok esetén – valós kockázatok árán tartható a 2012-es védelmi stratégia. Ezeknek fényében a haderőnek kiegyensúlyozottabb módon kell felkészülnie a kihívások teljes spektrumára (azaz a nagyarányú stabilitási műveletek mellett többek között az aszimmetrikus fenyegetésekre). Mindeközben folyamatosan biztosított marad továbbá a kontinentális USA védelme. Fontos lesz ezek mellett az egyidejűleg számos ponton, párhuzamosan zajló terrorellenes műveletek képessége is.

A felülvizsgálat a csendes-óceáni prioritását le sem tagadhatná, hiszen a 2012-ben kiadott, az Ázsia-felé fordulásáról elhíresült Védelmi Stratégiai Útmutatást veszi alapjául, és igyekszik azt kiegészíteni. A stratégia három pillért tűz ki célul a védelmi tárca számára: a haza védelmezését, a biztonság globális (ki- és tovább-) építését, valamint az erő és a hatalom demonstrálását. Mindenképpen ki kell emelni, hogy *regionálisan tovább erősödik a csendes-óceáni, Ázsiai térség felé fordulás*, ugyanakkor megmarad az Egyesült Államok elköteleződése Európa és a közel-kelet stabilitásának megtartása iránt, de a terrorizmus elleni küzdelem a közel-kelet és az afrikai térségben is prioritást élvez. Emellett fontos szempont, hogy a NATO afganisztáni ISAF-művelet befejeződésével az amerikai védelmi tárca tizenhárom éves háborús időszakot zár le. Prioritás az Egyesült Államok számára megőrizni az itt megszerzett műveleti tapasztalatokat és interoperabilitást, *amit fenn kíván tartani a résztvevő globális partnerekkel is* (kiemelten Ausztráliával, Dél-Koreával, és Új-Zélanddal).

Érdekes fejleményként megjelenik a dokumentumban, hogy stratégiai szinten megszűnik az amerikai katonai dominancia egyértelműsége. Az Egyesült Államok tisztában van vele, hogy saját képességeinek csökkentését még a partnerekkel való szorosabb együttműködés sem tudja teljesen ellensúlyozni. Éppen ezért *több hozzájárulást várnak el a szövetségektől*. Tisztában vannak vele, hogy a partnerekkel való együttműködés számukra is nehezebb feladat lesz, mivel e tekintetben kisebb lesz amerikai egység. Az együttműködés fokozása érdekében azonban igyekeznek átlátható módon szervezni erőiket, emellett felmerült az erők ke-

verése (blending), illetve csoportosítása (pooling) az interoperabilitás és kiképzés fejlesztése érdekében. Hogy ez majd mit jelent a NATO globális partneri számára, az ma még kérdéses. Amire továbbra is lehet számítani, hogy a terrorizmus elleni küzdelemben a védelmi tárca hangsúlyosan számít később a partnerekre is, így a *partnerek képességeinek kiépítése továbbra is cél*. Észak-Korea és Irán továbbra is hangsúlyosan szerepelnek kockázatként, így a szomszédos globális partnerek továbbra is számíthatnak amerikai támogatásra.

A dokumentum emellett szót ejt arról is, hogy Európa vonatkozásában továbbra is találhatók instabil régiók, ahol külön kiemeli a Balkánt. Oroszországot bizonyos kérdésekben (Szíriával, Iránnal, Afganisztánnal összefüggésben) *potenciális partnerként*, más kérdésekben viszont *lehetséges veszélyforrásként* említi a dokumentum. Az Egyesült Államokat aggasztja az orosz haderő modernizációja, illetve a tény, hogy Moszkva nem riad vissza szomszédjai szuverenitásának megsértésétől. A helyzet kezelése érdekében Oroszországgal kapcsolatban a fokozottabb párbeszédre, illetve a transzparencia erősítésére kívánják helyezni a hangsúlyt.

Ukrajnával kapcsolatosan a leglátványosabb választ nagy valószínűség szerint a 2014-es NATO-csúcsértekezleten jelentik majd be. A helyzet fokozatos romlása ellenére az Egyesült Államok továbbra is Ázsiát látja prioritásként. Az amerikai kongresszus alsóházának vezető republikánus szenátora, John Boehner szerint az orosz krízis ellenére sem fog a republikánus párt több pénzt igényelni a védelmi tárca számára a 2015-ös büdzsében. Bár az elképzelhető, hogy az Obama-adminisztráció az európai jelenlét rotációs eljárásokkal való megerősítése érdekében egy milliárd USD értékű pótköltségvetést fog benyújtani a törvényhozáshoz. Mivel a világ gazdasági hatalma az ázsiai térség felé tolódik, Egyesült Államok reálpolitikai érdekei miatt tovább folytatja majd a csendes-óceáni orientálódását. Ez nem azt jelenti, hogy válságkezelés gyanánt nem fog az Egyesült Államok európai lépéseket tenni, hanem pusztán a hosszú távú stratégiai prioritását teszi egyértelművé.

A NATO globális partnerségének jövője

A Washingtoni Szerződés egyértelműen körbehatárolja, hogy mely területeken érvényes a kollektív védelemről szóló 5. cikk: „a Felek egyikének területe ellen Európában vagy Észak-Amerikában, Franciaország algériai megyéi ellen, Törökország területe ellen vagy a Felek egyikének joghatósága alá tartozó, az észak-atlanti térségben a Ráktérítőtől északra fekvő szigetek ellen vagy a Felek egyikének hajó vagy repülőgépei ellen ugyanebben a térségben” (Gazdag, 1994). Ebből az következik, hogy még feltételes módon sem képzelhető el semmilyen formában az 5. cikkely szerinti, kollektív védelem alá eső támadás bármely globális partner területén állomásozó NATO-egység vagy akár a globális partner ellen. Hasonló módon az alapszerződés módosítása nélkül a globális partnerek NATO-hoz csatlakozása is kizárt.

A globális partnerek szempontjából az elmúlt hónapok legmeghatározóbb eseményei a közelmúlt ukrajnai történések. Bármi is történjék a jövőben, az egyértelműen látszik, hogy *csak a NATO tagjai, a 28 szövetséges tagország jogosult a kiváltságos, védelmi garanciával ellátott státuszra*. Ukrajna, bár Partnerség a Békéért program tagja, valamint Bush amerikai elnök bejelentése alapján reménykedhetett a csatlakozásban, mégsem kapott áprilisig katonai se-

gítséget a szövetségtől. Ez a tény nagyban befolyásolhatja a globális partnerek „befektetési” kedvét a NATO-ba. Ha egy olyan partnerországnak sem tud a NATO segítséget nyújtani, amely három szövetséggel is határos (Szlovákia, Lengyelország és Magyarország), mit tud tenni olyan országok javára, amelyek a világ másik végén vannak? Elképzelhetőnek tartja-e mondjuk a japán parlament, hogy majd NATO AWACS-ek körözzenek majd a sziget felett egy dél-kínai tengeri helyzet elfajulásánál? Az új-zélandi kormány hihet-e benne, hogy a rengeteg nemzeti kivétellel terhelt NATO tengeri köteléke valaha is az Csendes-óceán vidékére települ, ha Kína olyan lépéseket tenne? Egyik sem túl valószínű. Ezekhez hasonló kérdéseket tesznek fel magukban a globális partnerek, amikor mérleget vonnak partnerségük előnyeiről és hátrányairól.

Így bár az amerikaiak – akár még európai ellenvélemény mellett is – szeretnék a NATO-t erőteljesen globálissá tenni, amikor érdekeik úgy kívánják, nehéz megfogalmazni ebben a folyamatban a globális partnerek érdekeit. Ivo Daalder 2006-os *Foreign Affairs* cikke ezekkel az ikonikus szavakkal kezdődik: „Nagyon halk harsonaszóval, és még kevesebb figyelemfelkeltéssel, az Észak-atlanti Szerződés Szervezete globálissá vált” (Daalder and Goldgeier, 2006). Valójában nem történt más, mint hogy az Egyesült Államok egy stratégiaileg talán nem következetesen végiggondolt, ugyanakkor valószínűleg elkerülhetetlen politikát folytatva, fogta magát és összekötötte szövetségeseit. Érdekházasságról van tehát szó az európai és az ázsiai szövetségesek részéről – mindegyikük számára az Egyesült Államok a biztonságuk sarokköve. A kapcsolat amerikai érdekekre van alapozva, és addig tart, amíg az Egyesült Államoknak érdeke. Különösen érdekes egy ilyen konklúziót levonni a következő, 2014. szeptember eleji NATO-csúcsértekezlet előtt. Egy volt NATO amerikai nagykövet már 2006-ban arra a következtésre jutott, hogy a NATO a globális partnerségekre nem végcélként tekintsen, hanem a tagsághoz vezető első lépésként. Ma erre vajmi kevés esély van.

Összegezve megállapíthatjuk, hogy az Egyesült Államok Ázsia-felé fordulása az egyik legnagyobb és legmélyrehatóbb változás az euroatlanti régió, valamint a globális partnerek számára is. Az Egyesült Államok részéről igyekeztek ezen finomítani, és „újra-egyensúlyozásként” aposztrofálni a valós súlyponteltolódást. Bár elmondható, hogy ez a retorikai taktika valamelyest enyhítette az Egyesült Államok európai szövetségesei félelmeit, mindemellett nem mehetünk el a tény felett, hogy hívják bárhogyan, *a kelet felé fordulás igenis meghatározó és nagymértékben számottevő változásokat fog hozni az amerikai külpolitikában*. A kelet-ázsiai térség legmeghatározóbb állama, a Kínai Népköztársaság térnyerése és erősödése meghatározza az amerikai Ázsia-politikát. Az Egyesült Államok Nemzeti Hírszerzési Tanácsának 2030: Globális Kitekintés (National Intelligence Council Global Trends 2030) nevű stratégiai kitekintő dokumentumban a következő megállapításra jut: „a nyugat 1750 óta tartó emelkedése visszafordul, Ázsia központi súlya visszaáll a világgazdaságban” (National Intelligence Council, 2013).

Mindazonáltal csúcsértekezletek után mindig várhatóak hangzatos bejelentések és lehetséges változások. Állam és kormányfők politikailag látványos kérdésekkel szeretnek foglalkozni, így várható lesz új bejelentés a csúcson is. Az 2012-es Ázsia-felé fordulásáról elhíresült amerikai Védelmi Stratégiai Iránymutatás kiadását követő első, chicagói NATO-csúcs után nem sokkal már aláírták az *ausztrál–NATO Közös Politikai Nyilatkozatot*, utána pedig Dél-Koreával egy *Egyéni Partnerségi és Együttműködési Megállapodást*. Így jogos a kérdés, hogy

vajon mit tartalmazhat a jövő a globális partnerek számára a 2014-es NATO-csúcson és utána? Elképzelhető egy esetleges újabb globális partner csatlakozása, amely Kolumbia lehet, de várható lehet Egyéni Partnerségi és Együttműködési Megállapodás látványos aláírása is Japánnal. Továbbá szorosabb együttműködést remélhetünk a kiberbiztonság, a különleges műveleti képességek és a tengeri biztonság területén is. Esetlegesen meg lehet vizsgálni még más, kiemelt partnereket újra előtérbe helyező lehetőségeket is.

A következő globális partner Kolumbia lehet. Kolumbia a NATO szempontjából egy eddig érintetlen kontinensen (kivéve a francia gyarmatokat), Dél- Amerika észak-nyugati részén található hatalmas ország (1141748 km²). A nevét Kolumbusz Kristófról kapott spanyol nyelvű ország a GDP 3,3 százalékát fordítja védelemre, több mint 400 ezer fős hadsereggel rendelkezik. Az elmúlt időben több kolumbiai felsővezető látogatott a NATO brüsszeli főhadiszállására, legutóbb a védelmi miniszter-helyettes, de előtte már fogadta a védelmi minisztert Rasmussen NATO-főtítkárs is. Mindezek arra engednek következtetni, hogy Kolumbia esélyes lehet a globális partner és a vele járó előnyök cím elnyerésére. Mivel a drogellenes küzdelem nemcsak amerikai prioritás, de globális kihívás is egyben, ez megnöveli Kolumbia értékét a lehetséges partnerségben. Az Egyesült Államok Atlanti Tanácsa ötletként még felvetette *Szingapúr bevonását is* a globális partnerek közé. Bár ez a törekvés amerikai részről egyfelől érthető, ugyanakkor nem valószínű, hogy a NATO európai tagállamai számára nem prioritás.

Mivel az internet már önmagában globális, a kiberbiztonság egy olyan közös terület lehetne a globális partnerek számára, ahol a földrajzi távolság nem mérvadó (Kramer, 2013). Mindazonáltal a helyzet nem egyértelmű, ugyanis a kiberképességek alapjait továbbra is szerverek, illetve hálózatok képezik, így azok megvédeése és biztonságának garantálása földrajzi helyzethez kötött. A NATO-nak meg kell fontolnia, hogy miként tud együttműködni, avagy esetenként olyan kiberképességekre hagyatkozni, melyek biztonságának garantálását nem önmaga végzi, sőt egyes esetekben még áttekinteni vagy felügyelni sem tudja.

Valószínű az is, hogy a jövőben különleges műveleti képességek partnerségi fejlesztése továbbra is prioritás marad, hiszen az Egyesült Államok változatlanul szorgalmazza. A különleges műveleti képességek relatív olcsósága miatt ez a terület kiemelt célprojekt lehet egy gazdasági megszorításokkal teli helyzetben is. Mindemelllett a NATO 2014-es csúcstervezetetére a szövetség felülvizsgálja a tengeri biztonsági stratégiát is, ami valószínűleg nem változtatja meg alapjaiban a NATO hozzáállását a tengeri biztonsághoz, mégis továbbfejlesztett változata jó lehetőséget biztosíthat a partnerekkel való alacsony intenzitású és egyben katonai együttműködésre. A NATO által 2011-ben kiadott Szövetségi Tengeri Biztonsági Stratégia⁴ is nevesíti a tengeri biztonságot, mint lehetséges együttműködési területet a partnerekkel. Az egyik kiemelt globális partner, Dél-Korea, például már több éve együttműködik az Ádeni-öbölben a többi NATO-nemzettel a tengeri kalózkodás ellen.

A jövő kihívásainak értékelése kapcsán megemlíthető még az Egyesült Államok Atlanti Tanácsának Csendes-óceáni Béke Partnerség (Pacific Peace Partnership) nevű javaslata.

4 Alliance Maritime Strategy 2011. http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_03/20110318_alliance_maritime-strategy_CM_2011_23.pdf (2014. április 25.)

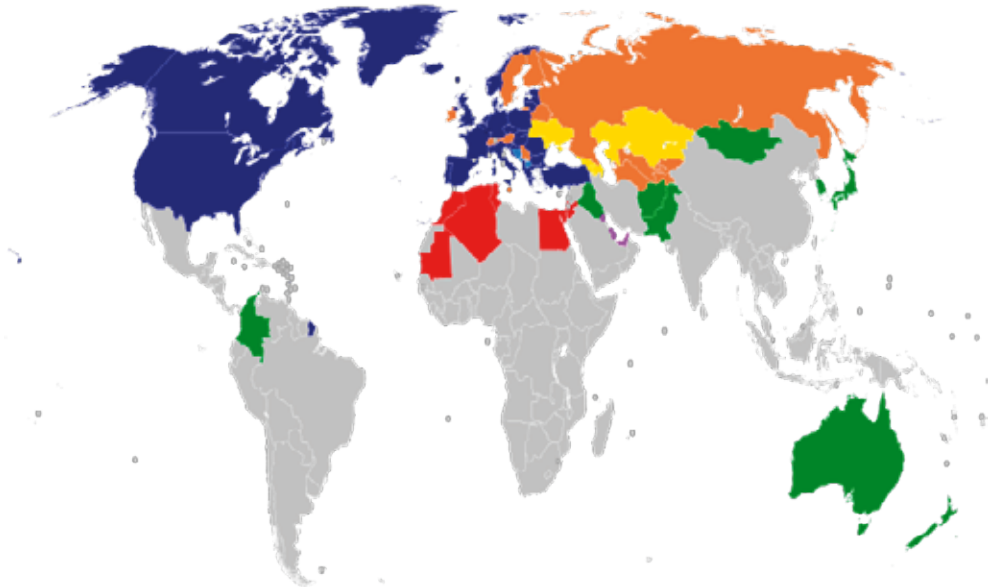
Ennek érdekében – Nicholas Burns, volt amerikai külügyi helyettes államtitkár szerint – a NATO-nak a partnerség keretében proaktív módon kellene fellépni az ázsiai térségben. Mivel ebben a régióban várhatóak legerőteljesebben a jövő biztonsági kihívásai, a NATO nem engedheti meg magának, hogy reaktív és kiváráó állásponton ragadjon. Bár az ötlet elismerésre méltó, önmagában egyelőre nehéz feltételezni, hogy az ukrán események fényében, ahol a sajtó a NATO tehetetlenségéről ír, a tagországok szeretnék magukat elkötelezni a hatáskörüktől ily messze eső régióban. A szakértői gárda, az úgynevezett policy elite (Viotti, 2010) természetesen tud különbséget tenni a partnerségi viszony nüanszai között, de az átlag fogyasztó számára az ukrán helyzetből inkább a NATO lassúsága és tehetetlensége jön át, még ha valójában ez természetesen nincs is így.

Egy másik friss amerikai partnerségi kezdeményezés az úgynevezett *Connected Partners Program*, ami egyfajta „partnerségnél több, de a tagságnál kevesebb” lenne, ahova csak nagyon szigorú politikai és katonai feltételekkel lehetne bekerülni. Ez hatásaiban jelentősen megváltoztatná nem csupán a partnerséget, de magát a NATO belső viszonyait is, közelítve a tagságot és a kiemelt partnerséget. Európai részről az amerikai javaslatot a NATO partnerségi kapcsolatai erősítését szolgáló tartalmas, előremutató kezdeményezésnek tekintik, amely jól szolgálhatja a Berlinben elfogadott partnerségi reformsomagban célul kitűzött megvalósítását. Ugyanakkor itt, bár feltehetően amerikai részről Svédországról és Finnországról lenne szó, megfontolandó a globális partnerek részvétele is.

Globális-e tehát a NATO?

Ha összerakjuk az összes partnerségi viszonyt és NATO-tagállamot, akkor egy globálisnak mondható képet (5. ábra) kapunk. A térképen a kékkel jelölt országok NATO-tagok, a pirossal a Mediterrán Dialógus, lilával az Isztambuli Együttműködési Kezdeményezés, zölddel pedig a globális partnerek (és Kolumbia). Bár így már szinte az egész világot behálózó rendszerről beszélhetünk, jóval komplexebb a helyzet az egyszerű NATO-partner ország kapcsolatrendszerénél. Sok ország – bár partnerségi viszonyt ápol a NATO-val – tagja más, regionális csoportosulásnak is, mint például az orosz vezetésű Kollektív Biztonsági Szervezetnek, vagy a Sanghaji Együttműködési Szervezetnek. Példaként említve Oroszország a Partnerség a Békéért tagja, ugyanakkor nehéz igazi partnerként tekinteni rá a NATO viszonylatában. A 2010-es NATO Stratégia a szövetség „stratégiai partnerének” tekintette Oroszországot, mégis az ukrán helyzet fényében a NATO megszakított majdnem minden együttműködést Oroszországgal a NATO–Oroszország Tanácson kívül.

5. ábra: NATO-partnerségek rendszere



Forrás: http://en.wikipedia.org/wiki/File:NATO_partnerships.svg

Mindezekről függetlenül kérdéses lesz a következő NATO-főtitkár, Jens Stoltenberg volt norvég kormányfő prioritási listája is. Rasmussen jelenlegi főtitkár esetében az ún. Smart Defence (okos védelem) nevű többnemzeti védelmi képességek kialakítását célzó kezdeményezés előtérbe helyezése volt megfigyelhető, ugyanakkor norvég utódja számára más prioritások jelenhetnek meg. Itt megemlíthető az északi-sarki régió, mint Norvégia számára kiemelten fontos terület helyzete, ahol már megfigyelhető japán–orosz együttműködés (Pourzitaikis, 2014), ami nem feltétlenül egyezik a szövetség prioritási listájával. Ellenben Japán fontos amerikai, és így tehát áttételesen, NATO globális partner is.

Végezetül tehát elmondhatjuk, hogy mivel az Egyesült Államoknak továbbra is globális ambíció vannak a csendes-óceáni térségben, a következő évtizedben növekedés várható az amerikai-ázsiai partnerek együttműködésében. Jelenleg úgy tűnik, hogy ezek a törekvések csak nagyon kevés százalékban valósulnak majd meg a NATO-n keresztül. Amennyiben viszont Európa nem akar lemaradni, lépéskényszerbe kerül. Így a NATO európai tagországai számára nem marad más út, mint az az Egyesült Államokkal együtt Ázsiai felé fordulni, hogy ezzel is jelezzék szövetségi elköteleződésüket. Ha ez megtörténik, akkor valószínűleg globálisá válik a NATO. Ha Európa viszont továbbra sem talál megoldást egy hatékonyabb közös külpolitika kialakítására, akkor 2020-ban csak az Egyesült Államok lesz globális szereplő, a NATO nem.

Felhasznált irodalom

- Alliance Maritime Strategy 2011. A NATO hivatalos honlapja, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_75615.htmAz ausztrál védelmi minisztérium honlapja: <http://www.defence.gov.au/vale/index.htm>
- Aso Taro (2006): A japán külügyminiszter beszéde az Észak-atlanti Tanács ülésén. A japán külügyminisztérium honlapja: www.mofa.go.jp/announce/fm/aso/speech0605.htmlGAZDAG Ferenc (1994): *A változó NATO: dokumentumok 1989–1994*. Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet.BURNS, Nicholas R. Wilson, Damon M., and Lightfoot, Jeff (2012): *Anchoring the Alliance*.
- Atlantic Council of the United States. http://www.atlanticcouncil.org/images/files/publication_pdfs/403/051412_ACUS_Burns_AnchoringAlliance.pdf
- DAALDER, Ivo and GOLDGEIER, James (2006): Global NATO. *Foreign Affairs*, September/October 2006, <http://www.foreignaffairs.com/articles/61922/ivo-daalder-and-james-goldgeier/global-nato>
- DEMPSEY, Judy (2006): *NATO strives to mend rift over its future role*. The International Herald Tribune. http://www.nytimes.com/2006/11/27/world/europe/27iht-nato.3688425.html?_r=0
- EVERSTINE, Brian (2014): *Global Hawk to deploy to Japan for first time*. The Air Force Times. <http://www.airforcetimes.com/article/20140322/NEWS/303220028/Global-Hawk-deploy-Japan-first-time>
- KRAMER, Franklin D. (2013): *NATO Global Partnerships: Strategic Opportunities and Imperatives in a Globalized World*
- KRAMER, Franklin D. (2012): *Transatlantic Nations and Global Security: Pivoting and Partnerships*, Atlantic Council of the United States, http://www.atlanticcouncil.org/images/files/publication_pdfs/403/031912_ACUS_Kramer_TransatlanticNations.PDF
- MIE Ayako (2014): *Abe ready for full-on military drive*. The Japan Times. <http://www.japantimes.co.jp/news/2014/03/27/national/abe-ready-for-full-on-military-drive>
- McNANUS, Doyle: Chuck HAGEL: *The Asia pivot is still on*. The Los Angeles Times. <http://www.latimes.com/opinion/commentary/la-oe-mcmanus-column-hagel-asia-20140330,0,3104322.column#ixzz2xTs0R0Gb>
- National Intelligence Council. 2013. *Global Trends 2030: Alternative Worlds*.NATO and Colombia discuss future of cooperation. 2014. A NATO hivatalos honlapja, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_108117.htm
- NATO and Colombia open channel for future cooperation, 2013. A NATO hivatalos honlapja, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_101634.htm
- NATO cooperation with the Republic of Korea. A NATO hivatalos honlapja, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50098.htm
- NATO's relations with partners across the globe. A NATO hivatalos honlapja, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49188.htm
- NATO Training Mission – Iraq (NTM-I), a NATO műveleti főparancsnokságának hivatalos honlapja, <http://www.aco.nato.int/page136952.aspx>

- Partnerships: a cooperative approach to security. 2013. A NATO hivatalos honlapja, http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2013_12/20131127_131201-Media_Backgrounder-Partnerships_en.pdf
- POURZITAKIS, Stratos (2014): *Japan and Russia: Arctic Friends*. The Diplomat, <http://thediplomat.com/2014/02/japan-and-russia-arctic-friends/>
- ROBSON, Seth (2014): *Marines to arrive in Australia*. Stars and Stripes. <http://www.stripes.com/news/pacific/1st-of-1-200-marines-to-arrive-in-australia-within-days-as-part-of-rotation-1.274022>
- VIOTTI, Paul (2010): *American Foreign Policy*. Polity Press.

A KÖTET SZERZŐI

BENES Károly doktorandusz, Nemzeti Közszerológati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola,
illetve a Kúlgazdasági és Kúlügyminisztérium munkatársa

FUCSKU Sándor vezérórnagy, a Magyar Honvédség Összhaderőnemi Parancsnokság parancsnoka

GELSEI András ny. ezredes, a NATO kijevei Katonai Összekötő Irodájának korábbi vezetője

KISS Petra doktorandusz, Nemzeti Közszerológati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola

MÁRTONFFY Balázs okl. biztonságpolitikai szakértő, Honvédelmi Minisztérium Védelempolitikai
Főosztály

MOLNÁR Anna, a Nemzeti Közszerológati Egyetem Nemzetközi Intézet Nemzetközi és Biztonsági
Tanulmányok Tanszékének egyetemi docense

SIPOSNÉ KECSKEMÉTHY Klára ezredes, a Nemzeti Közszerológati Egyetem Hadtudományi és Hon-
védtisztképző Kar Katonai Vezetőképző Intézet Műveleti Támogató Tanszék Katonaföldrajzi
és Tereptan Szakcsopórt egyetemi tanára

SZENES Zoltán ny. vezérezredes, a Nemzeti Közszerológati Egyetem Nemzetközi Intézet Nemzet-
közi Kapcsolatok és Biztonsági Tanulmányok Tanszékének tanszékvezetője

ZSOLT Melinda doktorandusz, Nemzeti Közszerológati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola



A projekt az Európai Unió támogatásával,
az Európai Szociális Alap
társfinanszírozásával valósul meg.