

Kitekintés

NATO partnerség: kihívások, értékek és érdekek

Tanulmányunk célja áttekintést nyújtani a NATO partnerségi kapcsolatairól a hidegháború bejezése utáni időszakról 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.

A walesi csúcscrtekezleten elfogadták az átfogó Partnerségi Interoperabilitási Kezdeményezést és az Interoperabilitási Platformot. Azon országokkal, amelyek jelentős mértékben járultak hozzá a NATO műveletekhez, kiemelt partnerségi kapcsolatot kezdeményeztek.

Ha az igazi sorsfordító kezdetektől számolunk, akkor 25 év eseményeire kell visszatekintnünk. Hol is kezdődött az egész? Az intellektuális időutazás során bepillantunk a múltba, megismerjük a jelent, és előre tekintünk a jövőbe is!

Az 1989. decemberi máltai csúcscrtekezleten, a Gorbacsov - Bush találkozó¹ a hidegháború végét jelentette. A NATO megkezdte szerepének újragondolását, tárgyalásokat kezdett a Szovjetunióval és a volt szocialista tömb országaival. Joggal merülhet fel a kérdés felkészültek-e a felek egymásra mentálisan, illetve a Szövetség felkészült-e a területétől földrajzilag távoli térségek integrálására? A válasz egyértelműen nem. Az egykori ellenfelek között ismerkedés, és lassú bizalomerosztó, megbékélési folyamat kezdődött.

Az 1990-es Londoni Nyilatkozat körvonalazta a közép- és kelet-európai országokkal történő együttműködésre vonatkozó elképzeléseket, a politikai és katonai tevékenységek széles spektrumát, beleértve az állandó diplomáciai kapcsolatok létesítését is.²

A partnerség koncepciójának eredeti területe és funkciója az 1990-es évektől rendkívüli mértékben megváltozott. 1990-ben a Szövetség a felbomlás előtt álló Varsói Szerződés tagállamaival, az egykori ellenséggel megállapodott, hogy diplomáciai kapcsolatot létesít, megteremtette a párbeszéd és a katonai együttműködés intézményi kereteit. Kezdetben ezek az intézményi keretek a liberális/demokratikus értékeknek a NATO határain túli terjedését/terjesztését támogatták/segitették elő, az új, egységes és demokratikus Európa megteremtése érdekében. Emlékezzünk az akkor elhíresült célkitűzésre, „Europe whole, free and at peace”.

Az átalakuló NATO 1991. évi római csúcstalálkozója³ a volt Varsói Szerződés tagországoihoz való viszonyban új korszakot nyitott. Az akkori nemzetközi helyzetben, új kihívások közepette (regionális instabilitás, terrorizmus, tömegpusztító fegyverek terjedése) a NATO a szélesebb értelemben vett euro-atlanti keretek között fogalmazta meg a feladatokat, elfogadta az új stratégiai koncepciót, amelyben megjelent a demokrácia támogatásának célkitűzése a közép-kelet-európai országokban, a párbeszédre és az együttműködésre törekvés. A párbeszéd fórumaként létrehozták az Észak-atlanti Együttműködési Tanácsot (North Atlantic Cooperation Council, NACC), amely a NATO-tagállamok mellett lényegében valamennyi európai országnak helyet biztosított. Intézményes kereteket teremtett a Szövetség és a korábbi ellenfelei közötti konzultációra és együttműködésre.

Fontos mérföldkönek tekinthető az 1994. januári brüsszeli NATO-csúcstalálkozó, a Partnerség a Békéért program (Partnership for Peace, PfP) ekkor vált a szervezet hivatalos program-

jává.⁴ A Szövetség elsődleges feladatának a közép- és kelet-európai térség biztonságpolitikai stabilizálását nyilvánította. Megállapította, hogy Európában, de mindenekelőtt a perifériákon számtalan válság és korlátozott konfliktus lehetséges és a NATO-erők katonai alkalmazására a Szövetség területén kívül is sor kerülhet. A PfP kezdeményezés célja az volt, hogy kibővítsé és felgyorsítsa a politikai és a katonai együttműködést Európában.

A PfP-program keretdokumentuma⁵ a védelmi és költségvetési tervezés átláthatóságának megteremtését, a fegyveres erők demokratikus ellenőrzésének biztosítását, békefenntartó, humanitárius és kutató-mentő missziókban történő részvételt lehetővé tevő katonai képességek megteremtését és fenntartását, valamint az interoperabilitásra alkalmas erők fejlesztését tűzte ki célul. A partnerországok egyéni törekvéseik és képességeik szerint határozták meg a Prezentációs Dokumentumban (Presentation Document) foglaltakat, állították össze az Egyéni Partnerségi Programot (Individual Partnership Action Plan, IPAP), delegáltak szakembereket a brüsszeli főparancsnokságra, nyitottak Partnerségi Koordinációs Részleget (Partnership Coordination Cell, PCC) és csatlakoztak a *Tervezési és Felülvizsgálati Folyamathoz* (Planning and Review Process, PARP), amely az interoperabilitás, a védelmi tervezés és a költségvetés átláthatósága megteremtését szolgálta. A közép-kelet-európai országok számára a részvétel a PfP-ben nem jelentett automatikus belépőt a NATO-ba, de a legjobb felkészülést biztosította.

A NATO bővítéséről a Szövetségen belül is zajlottak viták. Nagy-Britannia a NATO felhívulásától tartott, Franciaország a NATO túlzott megerősödésétől, Németország kezdetekben az orosz reakció miatt ellenezte, majd 1993-1994-től kezdve támogatta a folyamatot. Pro és kontra érveket fogalmaztak meg. A támogatók a stabilitás elősegítésére a közép-kelet-európai térségben, az államközi és etnikai konfliktusok megelőzésére, a demokratikus intézmények megerősítésére fektették a hangsúlyt. Az ellenzők felröpték a demokratikus hagyományok és a haderők kompatibilitásának hiányát, az interoperabilitás kialakításának költségeit, a Szövetség kohéziójának,

stabilitásának gyengítését, valamint új törésvonalak kialakulását Európában (Oroszország).

A Szövetség – a partnerországok részéről érkező nyomás miatt – 1995 szeptemberében adta ki a *Tanulmány a NATO bővítéséről* című dokumentumot,⁶ amelyben egyértelműen megfogalmazta a csatlakozni szándékozók számára a NATO-tagság elnyeréséhez szükséges politikai és katonai feltételeket: demokrácia, piacgazdaság, határkérdések és szomszédsági kapcsolatok rendezése, a fegyveres erők civil kontrollja és a NATO-kompatibilitás.

A partnerországokban felkészülési folyamat vette kezdetét. Magyarország 1996. január 29-én jelentette be hivatalosan a csatlakozási szándékát a NATO-hoz. 1997-ben a Madridi Csúcsértekezleten Csehországot, Magyarországot és Lengyelországot meghívták a csatlakozási tárgyalásokra; a Szövetség megerősítette a NATO nyitott ajtó politikáját (Open Door Policy).⁷ Erre azért volt szükség, mert jelentős számú csatlakozni vágyó ország volt a meghívottakon kívül a PfP keretén belül. Ekkor került sor az Euro-atlanti Partnerség Tanács (Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC), mint biztonságpolitikai konzultatív fórum megalakítására.

Hamarosan nyilvánvalóvá vált, hogy a PfP és az EAPC eszközként szolgál arra, hogy az aspiránsok/ a leendő NATO-tagországok a liberális/ demokratikus gyakorlatot milyen módon alkalmazzák. Sőt az aktív részvétel a PfP és az EAPC tevékenységében fontos tényezővé vált a tagsági döntés meghozatalában. Az évek során az EAPC vesztett korábbi jelentőségéből azon közép- és kelet-európai országok esetében, amelyek vagy már csatlakoztak a NATO-hoz, vagy a Tagsági Akcióterv (Membership Action Plan, a továbbiakban MAP) eredményeként a csatlakozás reális közelségébe kerültek.

A Szövetség 1999-ben vezette be a Tagsági Akciótervet, amely értékelte a partner teljesítményét és útmutatót nyújtott a perspektivikus tagországoknak. A kaukázusi, a közép-ázsiai, illetve a katonailag el nem kötelezett, semleges európai országok számára azonban az EAPC továbbra is fontos biztonságpolitikai kapcsolódási pontot jelentett a Szövetséghez. Az EAPC létjogosultságát megkérdőjelezte az a tény, hogy sok korábbi tagja teljes jogú NATO- ország lett, így az intézményi

keretek között két eltérő érdekeltségű csoport maradt.

2001 paradigmaváltást jelentett a NATO életében. Szeptember 11. fontos mérföldkő volt a partnerségi kezdeményezésben, új fejezetet jelentett a NATO-partnerség fejlődésében. Nyilvánvalóvá vált, hogy az egyre inkább globalizálódó világban a veszélyek és kihívások az európai határokon kívülről – keletről és délről – fenyegetnek. Lord Robertson fogalmazta meg, hogy a Szövetségnek a geográfiai megközelítésről át kell váltania a funkcionális megközelítésre, amennyiben az új kihívásokat hatékonyan szeretné kezelni. Szeptember 11. után a terrorizmus elleni politikai és katonai küzdelem került a középpontba.

A partnerség új dimenziói jelentek meg. Fontos maradt az európai integrációs projekt, de új elemként jelent meg a Szövetség, mint Európán kívüli stabilizáló tényező/erő. A partnerországokat (akár voltak tagsági aspirációik, akár nem) arra bátorították, hogy a NATO katonai műveleteihez Koszovóban, Afganisztánban és Irakban képességeket ajánljanak fel. Így a partnerség új dimenziója átfedésbe került a korábbi integráló küldetéssel/elkötelezettséggel, világossá téve az aspiráló országok számára, hogy a megítélésükben jelentős tényező lesz/szerepet játszik az, hogy milyen képességeket mutatnak fel, mint biztonságteremtők (security provider).

Abban is változás történt, hogy már nemcsak arról volt szó, hogy a NATO mit tehet a partnerországokért, hanem, hogy a partnerek hogyan járulhatnak hozzá az euro-atlanti térség biztonságának növeléséhez. Az elmúlt két évtizedben a partnerországok többsége közreműködött a válságövezetek konfliktusainak kezelésében, sajátos, egyedi képességeket – stratégiai légiszállító 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.

Afganisztán kapcsán kerültek előtérbe a meglévő és potenciális (Közép-Ázsia, Kaukázus, a Mediterráneum, Közel-Kelet) partnerek. Az ISAF misszió miatt nagyobb figyelem fordult a közép-ázsiai országok (Kazahsztán, Üzbegisztán, Kirgizisztán, Türkmenisztán, Tádzsikisztán) felé, amelyek kulcsfontosságú, hatékony segítséget

nyújtottak: katonai bázisok, tranzit útvonalak, újratöltési létesítmények, és határbiztonsági együttműködés.

Egy olyan szövetségnek, amely liberális/demokratikus értékeken alapul/értékrendet képvisel, problémát okozott Közép-Ázsiában a demokratikus politikai reformok hiánya. A közép-ázsiai országok kapcsán éppen ezért jelentős kritika érte a Szövetséget, hogy elnyomó, nem demokratikus rendszereknek nyújt gazdasági és katonai támogatást. Rádásul, az afganisztáni NATO-művelet miatt a Szövetség sokkal kevesebb figyelmet szentelt azon partnereknek, akik az ISAF műveletben nem vettek részt.

A NATO modernizációs folyamatával párhuzamosan a partnerségi együttműködés átalakítása napirendre került a 2002. évi prágai csúcsertekezleten. Egyetértés volt abban, hogy meg kell újítani a partnerségi kapcsolatokat is, megerősítették az EAPC kiemelt szerepét a terrorizmusellenes koalíció fenntartásában, a Partnerségi Akcióterv a Terrorizmus Ellen (Partnership Action Plan on Terrorism, PAP-T) elindítását. Új partnerségi mechanizmust vezettek be, az Egyéni Partnerségi Tagsági Akciótervet, amely szerint négy területen mélyítették el az együttműködést a partnerországokkal. 1. politikai és biztonsági ügyek, 2. védelmi és katonai ügyek, 3. tájékoztatás, tudományos, környezetvédelmi és válságmenedzsment ügyek, 4. adminisztratív, információbiztonság és források. Ez nem bizonyult sikeresnek és vonzóknak, mert a közép-ázsiai országok közül mindössze Kazahsztán vesz részt az IPAP programban.⁸

2004-ben az isztambuli csúcstalálkozón hét új ország csatlakozott, az egykori partnerországokból immár 10 lett a NATO teljes jogú tagja. Ezzel egy időben megerősítették a „nyitott ajtók politikáját”, de nem tettek ígéretet arra, hogy a következő csúcsertekezleten további bővítés lenne.⁹

Isztambul a NATO Partnerségi Politikájának egy új szakaszát indította el, a bővítés után a partnerség tematikus súlypontja a terrorizmus elleni fellépésre, földrajzi fókuszja pedig a Kaukázusra és Közép-Ázsiára, valamint a mediterrán térségre és a szélesebb értelemben vett Közel-Keletre helyeződött át. Az elfogadott új partnerségi akcióterv a védelmi intézményrendszer hatékonyabb működtetésére, a védelmi reform végrehajtása

érdekében történő tanácsadásra és támogatásra koncentrált. A partnerségi együttműködés adaptációja során hatékonyabb, az egyes országok, régiók specifikus érdekeit jobban szem előtt tartó együttműködési formák, célirányos, regionális programok révén vált lehetővé, hogy az egyes országok biztonsági igényeinek leginkább megfelelő irányba mozduljon el az együttműködés.

A 2006. évi rigai csúcsertekezleten az Egyesült Államok és Nagy-Britannia a partnerség új politikai keretét szeretne volna megteremteni, figyelembe véve az euro-atlanti térségen kívül található globális partnereket, azonban ez rendkívül nagy ellenállást generált. Egyes tagországok az EAPC aláásásaként értékelték, mert a Pfp/EAPC-tag Svédországot és Finnországot, mint potenciális partnereket nevesítették. Több tagország számára nem volt elfogadható a politikai kapcsolatok transzatlanti területen túli bővítése, mert úgy vélték, hogy a javasolt új partnerségi keret jelentős eltérés/elmozdulást jelent a NATO meglévő partnerségi struktúrájához képest, mivel az elsősorban funkcionális és nem geográfiai megközelítésű volt. A Szövetség régi kelet- és délkelet-európai partnerországai is megfogalmazták, hogy a globális partnerség a „gazdagok partnerségét” jelentené, amellyel párhuzamosan csökkenhet a meglévő partnerségi kapcsolatok és az együttműködés jelentősége és értéke. Ők háttérbe szorulnak, és másodrendű partnerekké válhatnak.

A 2010. évi stratégiai koncepció szerint a Szövetség három fő alapfeladata a kollektív védelem, a válságkezelés és a kooperatív biztonság.¹⁰ A partnerség kiterjesztése létfontosságú a globális veszélyek, kihívások hatékony kezelésében. Széleskörű egyetértés volt a Szövetségesek között abban, hogy sokkal funkcionálisabb partnerséget alakítson ki. E szerint „*mélyíteni és szélesíteni kell a NATO-partnerséget, és növelni annak hatékonyságát, illetve rugalmasságát.*”¹¹

A 2011. évi Berlin Partnerségi Csomag (Berlin Partnership Package, BPP) fő célkitűzése a hatékonyabb és rugalmasabb partnerségi politika, egységes partnerségi eszköz és keret bevezetése, és a partnerek NATO-műveletekhez történő hozzájárulásának átalakítása volt. Szerepel a dokumentumban az euro-atlanti és a nemzetközi biztonság, a béke és stabilitás elősegítése, a regionális biztonság és együttműködés erősítése, a

demokratikus értékek és reformok, a NATO-műveletek és missziók támogatása, és a NATO-csatlakozásban érdekelt partnerek felkészítése. Az új partnerségi politika meghagyta a létező földrajzi alapon szervezett kereteket (Pfp, EAPC, Mediterrán Párbeszéd, Isztambuli Együttműködési Kezdeményezés), és bővítette a partner definícióját is, mert nemcsak országokat értett alatta, hanem nemzetközi és nem-kormányzati szervezetekre is kiterjesztette. Érvényben maradt az EAPC alapdokumentum és a Pfp keretdokumentum is. A Szövetség Partnerségi Együttműködési Menüt (Partnership Cooperation Menu, PCM) és ún. belépő programként Egyéni Partnerségi és Együttműködési Programot (Individual Partnership Cooperation Program, IPCP) alakított ki, a régi keretek és struktúrák helyett.¹² Az új partnerségi politika megadja a lehetőséget mind a meglévő, mind a potenciális partnereknek, hogy saját maguk határozzák meg kapcsolatrendszerüket a Szövetséggel, a partnerségi tevékenységben való részvétel és a párbeszéd tekintetében. A Berlin Partnerségi Csomag felülvizsgálta és korszerűsítette az 1999. évi Politikai-Katonai Keretet (Political Military Framework for Partner Involvement in NATO-led operations, PMF), amely strukturáltabb környezetet és szerepet teremtett a missziókban résztvevő nem NATO-országok számára.

A NATO a közép- és kelet-európai országokban elért sikereket (a hadsereg feletti demokratikus kontroll, a védelmi és biztonsági szektor reformja) akarta promotálni más régiókban is (Mediterráneum, Közel-Kelet), és lehetővé tenni a PARP és az IPAP folyamatokban való részvételt. A Pfp-ben meghonosodott és bevált módszerek és kezdeményezések (Partnerségi Akcióterv és a *Tervezési és Felülvizsgálati Folyamat*) kiterjesztése történt meg ezzel. A közép- és kelet-európai országok esetében a partnerség és a NATO-tagság között egyértelmű kapcsolat volt/van. Más régiókban ez a kapcsolat hiányzik, mert történelmileg jelentős gyanakvás és bizalmatlanság alakult ki a NATO-val és az Egyesült Államokkal szemben.

A NATO-partnerség több célt is szolgál: a NATO-műveletek támogatását, a nemzetközi biztonság kiterjesztését, a partnerországok felkészítését a teljes jogú tagságra és a liberális demokratikus értékek védelmét. Fontos a szabadság, a

demokrácia, az emberi jogok és a jogállamiság, mint alapvető demokratikus alapjogok, de 2001 óta a NATO a műveleti értékekre koncentrálnak.

Az új partnerségi politika látszatra a partnerek közötti különbségtétel csökkenése irányába mutat, ugyanakkor a különbségtétel mégis elkerülhetetlen a korlátozottan rendelkezésre álló erőforrások miatt. Szükségessé vált a prioritások felállítás. 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, stratégiai fontosságú-e a NATO számára, van-e a Szövetséggel kétoldalú kapcsolata, és támogatja-e anyagilag is az együttműködést.

Az 1990-es évek érték alapú koncepcióját, egy sokkal realistább orientáció váltotta fel, ahol az alapokat a közös érdekek, és nem feltétlenül és kizárólag, a közös értékek jelentik. Az új partnerségi politika a NATO-nak lehetőséget nyújt, hogy a többi liberális/demokratikus ország segítségét jobban igénybe vehesse, amit nem korlátoznak a geográfiai keretek/adottságok és a partnerség korábbi struktúrái.

Regionális csoportosítás

A partnerségi folyamatok értékelésekor biztonságpolitikai szakértők többször tettek javaslatot a partnerországok eltérő csoportosítására, illetve az együttműködés hatékonyabbá tételére. Jeffrey Simon 2004-ben a 20 partner és két PFP aspiráns országot (Bosznia-Hercegovina és Szerbia-Montenegró) rendkívül különböző igényeik, érdekeik, képességeik, és földrajzi elhelyezkedésük alapján osztotta csoportokra. Geográfiai tércategóriák (Balkán, Közép-Ázsia, Kaukázus) és teljesítmény alapján (fejlett ötök, inaktívak) különböztette meg az országokat.¹³

Carlo Masala és Katariina Saariouma 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 újrászervezésére, a meglévő geográfiai keretek helyett.¹⁴ Számos, a meglévő keretekhez kapcsolódó problémát 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 együtt-

működés hiányát, és a diszfunkcionális EAPC-t. Javaslatuk a partnerség hatékonyságának növelését tűzte ki célul.

A külső tényezőknél a Szövetség hatékonyságát, az országokat regionális entitásokba tömörítő geográfiát (Közép- és Kelet-Európa, Mediterráneum, Közél-Kelet) a funkcionalitásnál az országok képességeit és a Szövetséggel való együttműködés politikai szándékát vették figyelembe, valamint a demokrácia iránti elkötelezettségen és a jó kormányzáson alapuló érték-orientált megközelítést. Az együttműködés különböző fokozatait vázolták fel, amely a biztonsági párbeszéddel kezdődik, majd képzés és kiképzés, műveletekben való részvétel, NRF hozzájárulás, MAP-tagság következik, végül a teljes jogú NATO-tagsággal zárul. Külön kategóriába sorolták azon országokat, amelyek jelentős műveleti képességgel rendelkeznek és járulnak hozzá a Szövetség erőfeszítéseéhez. Megfogalmazták az Észak-atlanti Tanács és a műveletekhez hozzájáruló országok tanácskozását, azt, ami évekkel később a 2012. évi chicagói csúcsértekezleten a NATO+ISAF formátumban megvalósult.

Karl-Heinz Kamp és Heidi Reisinger 2013-ban két év tapasztalatainak fényében értékelték a Berlini Partnerségi Csomag hatékonyságát és rugalmasságát. Tanulmányukban háromkörös modellt vázoltak fel. A partnereket három kategóriába sorolták: 1. Kiemelt partnerek (Advanced Partners) 2. Együttműködő partnerek (Cooperation Partners) és 3. Párbeszéd országok (Dialogue Countries).¹⁵

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. Advanced Partners Council létrehozását javasolták, amely az Észak-atlanti Tanács alárendeltségében tevékenykedne, de nem rendelkezne döntéshozatali jogosultsággal, csak egyeztetési lehetőséggel (decision shaping). Ide sorolták Ausztráliát, Új-Zélandot, Japánt és Dél-Koreát.

A második csoport országai a kölcsönös érdekek mentén aktívan együttműködnek a NATO-val. A Szövetség kiképzési és képzési lehetőségeit akkor is igénybe vehetik, ha a műveletekben nem vesznek részt. A partnerek műveleti képessége

azonban nagyon fontos hozzájárulás, mert a biztonsági kihívások kezeléséhez katonai képességek kellenek, a képességekhez pedig erőforrások. A szerzők nem nevesítettek országcsoportokat vagy régiókat, de megítélésem szerint ide sorolhatók a PfP országok.

A harmadik kör országai érdekeltek az együttműködésben, a bizalomépítés és a korrekt kétoldalú kapcsolatok kialakításában. Ezen országok részt vettek NATO-műveletekben (Egyesült Arab Emírátsok, Bahrein, Katar), de nem fogalmazódott meg az igény a NATO-val kiépítendő szervezetszerű nexus iránt, viszont továbbra is kapcsolatban akarnak maradni a Szövetséggel. Ide a Mediterráneum és a Közép-Kelet országait sorolhatjuk. A szerzőpáros ebbe körbe tartozónak tekinti Kínát és Indiát is.

A háromkörös modell a rendszeres konzultációk szintjére és nem az intenzitására tett javaslatot. A földrajzi határok, a korábbi partnerségi keretek nélkül teszi lehetővé a különböző európai, ázsiai és közel-keleti országokkal a széleskörű együttműködést, anélkül, hogy a közös politika elvek és értékek elvárása fogalmazódna meg.

A tapasztalatok összegzése

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 euro-atlanti régióban az együttműködési kereteket teremtette meg.

A partnerségi kapcsolatok 1994 óta terebélyesedő és egyre nehezebben áttekinthető szervezetté váltak. A kezdeményezések többsége, az országok csoportosítása azok geostratégia helyzete, földrajzi fekvése alapján történt. A földrajzi alapon szervezett partnerkapcsolatok nem tették lehetővé a Szövetség számára a különbségtételt és a partnerekkel való kapcsolattartásban a rugalmasságot, nem volt az egyes kezdeményezések között átjárhatóság sem. A geográfiai tér által meghatározott összetartozásnak fontos szerepe volt/van, de a földrajzi keretek egyben korlátok közé szorították a Szövetséget.

Kettősség figyelhető meg a NATO partnerségi politikájában. A közép- és kelet-európai országokban továbbra is az integrált Európa, a liberális demokrácia kívánalma, elvárása fogalmazódik meg. A Szövetség 1994 után létrehozott partnerségi struktúrája és keretei a liberális biztonsági rend kiterjesztését támogatták. A PfP egyéb régióba tartozó országai számára a műveleti képesség és a műveletekhez való hozzájárulás/segítség fontossága mintha háttérbe szorította volna a Szövetségben a demokrácia iránti elkötelezettséget. Ezekben a régiókban demokrácia deficit van. Úgy tűnik azonban, hogy ennél sokkal fontosabb a műveletek sikeréhez történő hozzájárulás. 2001. szeptember 11. után felértékelődött Közép-Ázsia és a Kaukázus térsége.

A közép- és kelet-európai országoknál a PfP és az EAPC tevékenység és aktivitás, a műveletekhez történő hozzájárulás fontos értékelési szempont volt. Ma az EAPC-ben a partnerek vegyes képet mutatnak. Benne vannak a Szövetséggel hosszú idő óta együttműködő partnerek (Ausztria, Finnország, Svédország, Svájc), valamint a Szovjetunió és Jugoszlávia felbomlása után függetlenné vált országok is.

A partnerség dilemmái és kihívásai

A walesi csúcsertekezlet előkészítése során sokan úgy vélték, hogy a NATO majd áttekinti a globális partnerség rendszerét, amely jelentős változásokat eredményezhet. Hiszen 2014 decemberében újabb mérőföldkőhöz érkezik a Szövetség, a műveleti tevékenység az Afganisztánból történő kivonulással visszaszorul, de egyben megváltozik a földrajzi fókusza is, mert az Adeni-öböl, Afrika szarva mellett előtérbe kerül az afrikai kontinens, Mali, a guineai partvidék. A műveleti Szövetség, készenléti Szövetséggé alakul át. A műveleti hozzájárulás, a képességek, és a készenlét prioritása alapján ezután át kell gondolnia a Szövetségnek a partnerországok csoportosítását.

A Berlin Partnerségi Csomag a meglévő geográfiai és politikai keretek meghagyásával félmegoldást hozott ebben a tekintetben. Elegendhetetlen és megkerülhetetlen a prioritások felállítása, lesznek körön belüli, és körön kívüli országok és partnerek. A partnerségen belüli hierarchia kialakítása nyilvánvalóan sérelmeket okoz. A demokratikus elveket és értékeket valló országok kiemelt státusza 2006 óta folyamatosan

központi téma. Ez összhangban van a washingtoni szerződéssel, amely az értékalapú demokráciák szövetségét jelenti. A legjobb szándékkal sem mérhető össze Ausztria, Svédország, Finnország elkötelezettsége, a műveletekhez történő személyi és anyagi hozzájárulása Belorussziáéval vagy Türkmenisztánéval.

A walesi csúcserkezet előtt, bár az ukrán események jelentős mértékben átírták a forgatókönyvet, nyilvánvaló volt, hogy döntés szükséges abban is, hogy mi legyen a PfP-ben a potenciális tagjelölti országokkal, a NATO-tagság iránt érdeklődő országokkal. Ezen országok számára a partnerség továbbra is fontos eszköz lesz, az európai integráció és partnerség befejezetlen folyamatában. Hogyan alakul a Balkán sorsa, mi lesz Szerbia, Bosznia és Hercegovina, Macedónia és Montenegró sorsa?

Kérdésként merült fel milyen legyen a kapcsolat a többi PfP/EAPC-országgal, a fejlett ötökkel (Western Five)? Maradnak-e a PfP/EAPC-ben? Ha igen, követendő példák-e a többi partnerország számára? Mi legyen a demokrácia deficitese vagy a NATO-tagság iránt egyáltalán nem érdeklődő PfP-országgal?

Elfogadható kommunikációs stratégia kell a sorrend és a fontosság meghatározásához. Ha a Szövetség elhatározza a jellemzően földrajzi alapon szervezett partnerségi keretek, rendszerek megváltoztatását, akkor az komoly kihívást jelent az új elveknek megfelelő kommunikáció kialakításában. A prioritások megfogalmazása, a párbeszéd és az együttműködő országok, a kiemelt partnerek érdekeltté tétele az együttműködésben szintén átgondolt partnerségi stratégiát igényel.

Megkerülhetetlen a Berlin Partnerségi Program által felvázolt hatékony és rugalmas partnerség áttekintése. Kérdésként fogalmazódik meg, hogy vajon a partnerség létező regionális, geográfiai keretei segítették vagy hátráltatták a hatékonyabb és rugalmasabb együttműködést? A fenntartott régi partnerségi keretek (PfP, EAPC, MD, ICI) akadályozták-e az elmúlt időszakban az új hatékonyabb és a geográfiai kereteket negligáló rugalmasabb partnerségi kapcsolatok működését?

A walesi csúcserkezet záródokumentuma kiemelten foglalkozott Ukrajnával és Oroszországgal, a NATO kollektív védelmi képessége-

inek megerősítésével, a védelmi kiadások és a képességfejlesztés kérdéseivel, az afganisztáni műveletek lezárásának előkészítésével, valamint a partnerkapcsolatok és a bővítés kérdéseivel.

A Szövetség kinyilatkoztatta, hogy továbbra is az egyéni szabadságjogok, a demokrácia, az emberi jogok és a jogállamiság képezik az értékalapú szövetség alapját; a biztonságot a globális partnerekkel folytatott együttműködés jelenti. A Berlini Partnerségi Politika szellemében tovább folytatódik a partnerség érintett országaival és más nemzetközi szervezetekkel a nemzetközi biztonság kiterjesztése. A partnerek jelentősen hozzájárultak a NATO-műveletekhez Afganisztánban, Koszovóban, a terrorizmus és a kalózkodás elleni egyéb műveletekhez. Folytatódik a védelmi képesség fejlesztése és az interoperabilitás elérése a már meglévő kezdeményezéseken keresztül (Defence Education Enhancement Programme, Professional Development Programme).

A zárónyilatkozat megemlékezett a Partnerség a Békéért kezdeményezés húsz évvel ezelőtti alapításáról és változatlanul fontos célkitűzésről, „vision of a Europe whole, free, and at peace.” Ugyancsak megemlítette, hogy a Mediterrán Párbeszédet húsz évvel, az Isztambuli Együttműködési Kezdeményezést tíz évvel ezelőtt alapították. A két kezdeményezés egymást kiegészítő, de különböző partnerségi kereteket teremtett.

Az afganisztáni műveletek végével a műveletekről a hangsúly a kiképzésre tevődik át. Walesben elfogadták az átfogó Partnerségi Interoperabilitási Kezdeményezést (Partnership Interoperability Initiative, PII), amely a biztonsági kihívások partnerekkel történő együttes kezelésének képességét szolgálja. A védelmi miniszterek elindították az Interoperabilitási Platformot (Interoperability Platform, IP), 24 ország jelezte elkötelezettségét, hogy erősítsék az interoperabilitást a Szövetséggel.¹⁶ Öt kiemelt országgal, amelyek jelentős mértékben járultak hozzá a NATO-műveletekhez (Ausztrália, Finnország, Grúzia, Jordánia, Svédország), a védelmi miniszterek külön tárgyaltak a párbeszéd és gyakorlati együttműködés szélesebb körű lehetőségeiről a Partnerségi Interoperabilitási Kezdeményezés keretein belül.

A döntéshozók kiemelten fontosnak tartották, hogy a Partnerségi Interoperabilitási Kezdeményezés egy felső szintjét hozzák létre az elkötelezett és a műveletekhez jelentős mértékben hozzájáruló országok számára, amely az ún. „Enhanced Partners” kategória fogalmába. A NATO legszorosabb és „leginteroperábilisabb” partnerországai számára korai hozzáférést biztosítanak az operatív tervezéshez, fokozott részvételt a gyakorlatokon és rendszeres politikai konzultációit.¹⁷

2014 júliusában döntés született arról, hogy a walesi csúcstalálkozóan a NATO nem fogja Grúzia részére felajánlani a Tagsági Akciótervet. Grúzia vezetése csalódottan vette tudomásul a döntést. A 2008. évi bukaresti zárónyilatkozat 23. pontjában világosan megfogalmazta a Szövetség, hogy „A NATO üdvözli Ukrajna és Grúzia euro-atlanti törekvéseit a NATO-tagság elérése érdekében. Ma megegyeztünk, hogy ezen országok NATO-tagországok lesznek”.¹⁸ Ennek ellenére a walesi csúcserőkezleten a NATO „csak” egy tartalmas együttműködési csomagot (substantial package) ajánlott fel Grúzia részére, amely a védelmi képességek fejlesztését, a hadsereg kiképzésének erősítését, gyakorlatokat, a védelmi szakemberek számának növelését jelenti, ezzel erősítve a grúziai Összekötő Hivatalt, valamint fokozott interoperabilitási lehetőségeket jelent.¹⁹ Így továbbra is csak a lassabban fejlődő kapcsolatrendszer marad a NATO és Grúzia között.

A bukaresti csúcserőkezlet zárónyilatkozatának 25. pontja Montenegró számára felajánlotta az Intenzív Párbeszéd kidolgozását, az ország pedig már korábban döntött az Egyéni Partnerségi Akcióterv kidolgozásáról. Bár 2009 decemberében Montenegró csatlakozott a Tagsági Akciótervhez, esetében is úgy döntöttek a walesi csúcstalálkozóan, hogy még nem hívják meg csatlakozásra. A külügyminiszterek 2015 decemberéig áttekintik az ország felkészültségét, és annak fényében hozzák meg a döntést.²⁰

Macedónia esetében már a bukaresti csúcserőkezlet zárónyilatkozatában rögzítették, hogy a tagságával kapcsolatos döntés a görögökkel folytatott névita rendezésétől függ. A walesi zárónyilatkozat 96. pontja megerősítette, hogy a névita rendezetlensége miatt Görögország vétője továbbra is akadály a ország teljes jogú tagságnak.

Bosznia és Hercegovina számára a bukaresti csúcserőkezlet 25. pontja felajánlotta az Intenzív Párbeszéd kidolgozását. A NATO- külügyminiszterek 2010 áprilisában formálisan meghívták a Tagsági Akciótervhez való csatlakozásra, de ezt feltételhez kötötték. A MAP hatálya alatti éves nemzeti programot csak akkor fogadják el, ha az állami védelmi célú ingatlanok kérdése megoldódik. Walesben a zárónyilatkozat 97. pontja megállapította, hogy 2010 áprilisában a külügyminiszterek által Tallinban megfogalmazott feltétel megoldása tárgyában kicsi az előrelépés.

Konklúzió

A jellemzően földrajzi alapon szervezett partnerségi keretek továbbra is fennmaradnak. Elmozdulás történt viszont egy új, hatékonyabb és nem geográfiai alapon szerveződő, rugalmasabb partnerségi kezdeményezés kialakítására.

Tekintettel arra, hogy az afganisztáni műveletekről a hangsúly a kiképzésre tevődik át, Walesben elfogadták az átfogó Partnerségi Interoperabilitási Kezdeményezést és az Interoperabilitási Platformot. Azon országokkal, amelyek jelentős mértékben járultak hozzá a NATO-műveletekhez, kiemelt partnerségi kapcsolatot kezdeményeztek. Ez már szélesebb körű együttműködést, a műveleti tervezés fázisában konzultációt és együttműködést jelent. Ugyan nem biztosít beleszólást a döntéshozatalba, a véleménynyilvánítás lehetőségét viszont igen.

SIPOSNÉ KECSKEMÉTHY KLÁRA

Summary

The study provides us with 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 Wales Summit adopted the comprehensive Partnership Interoperability Initiative and Interoperability Platform. The Alliance initiated special partnership with those countries that have made significant contributions to NATO operations.

Keywords: Partnership for Peace, Euro-Atlantic Partnership Council, Membership Action Plan, Individual Partnership Action Plan, Berlin Partnership Package, Partnership Interoperability Initiative.

Válogatott irodalom

[1] Kamp, Karl-Heinz – Reisinger, Heidi: NATO's partnership after 2014: Go West!, *Research Paper*, NATO Defence College, 2013 május, 92. szám, 1-8. o.

[2] Masala, Carlo – SaariLuoma, Katariina: Renewing NATO's Partnerships: Towards a Coherent and Efficient Framework, *Forum Paper Series*, NATO Defence College, 2006 június, 1. szám, 1-51. o.

[3] Monaco, Annalisa: Ten years on: is there a Future for the Partnership after NATO Enlargement? *NATO Notes*, 2004, 6. évf., 1. szám, 5-7. o.

[4] Pond, Susan: Understanding the P4P Tool Kit, *NATO Review*, 2004, 1. szám, 3. o., <http://www.nato.int/docu/review/2004/issue1/english/art2.html>, letöltés: 2014.február.10.

[5] Reisinger, Heidi: Rearranging family life and a large circle of friends: Reforming NATO's Partnership Programmes, *Research Paper*, NATO Defence College, 2012 január, 72. szám, 1-8. o.

[6] Lord Robertson 2003. december 17-én elhangzott búcsúbeszéde a Tanácshoz, Brüsszel, <http://www.nato.int/docu/speech/2003/s031217a.htm>, letöltés: 2014. szeptember 2.

[7] Jaap de Hoop Scheffer a Norvég Atlanti Tanács ülésén 2006. március 3-án elhangzott beszéde <http://www.nato.int/docu/speech/2006/s060303a.htm>, letöltés: 2014. szeptember 12.

[8] Simon, Jeffrey: Partnership for Peace: Charting a Course for a New Era, March 2004. *Strategic Forum*, 2004 március, 206. szám, 1-14. o.

[9] Siposné Kecskeméthy Klára: Kooperatív biztonság, partnerségi kapcsolatok a chicagói csúcserőkezellet fényében, *Felderítő Szemle*, 2012. 11. évf. 2. szám, 42-52. o.

[10] Siposné Kecskeméthy Klára: Partnerség a békéért, In: *NATO Partnerség 2014*. A szövetségi partnerségi programok múltja, jelene és jövője. Szerk.: Kiss Petra, Szentes Zoltán, Zsolt Melinda. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014, 21-58. o.

[11] Walesi Zárónyilatkozat, 2014. szeptember 5, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm, letöltés: 2014. október 12.

Jegyzetek

1. 1989: Malta Summit ends Cold War, *BBC News*, http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/december/3/newsid_4119000/4119950.stm, letöltés: 2014. október 1.

Joint Press Conference of President Bush and Chairman Gorbachev at the Malta Summit, *Making the History of 1989, Primary Sources*, Roy Rosenzweig Center for History and New Media, <http://chnm.gmu.edu/1989/items/show/40>, letöltés: 2014. október 1.

Soviet Transcript of the Malta Summit, 1989. december 2-3., <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB298/Document%2010.pdf>, letöltés: 2014. október 1.

2. London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c900706a.htm>, letöltés: 2014. október 1.

3. Rome Declaration on Peace and Cooperation, 1991. november 8.,

<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911108a.htm>, letöltés: 2014. október 2.

4. The Brussels Summit Declaration, 1994. január. 11., http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24470.htm?selectedLocale=en, letöltés: 2014. október 3.

5. Partnership for Peace: Framework Document, Ministerial Meeting of the North Atlantic Council/North Atlantic Cooperation Council, NATO Főparancsnokság, Brüsszel, 1994. január 10-11., <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c940110b.htm>, letöltés: 2014. október 3.

6. Study on NATO Enlargement, NATO Főparancsnokság, Brüsszel, 1995. szeptember, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24733.htm, letöltés: 2014. október 3.
7. Madrid Declaration on Euro-Atlantic Security and Cooperation, <http://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-081e.htm>, letöltés: 2014. október 4.
8. Prague Summit Declaration, 2002. november 21., <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm>, letöltés: 2014. október 5.
9. Istanbul Summit Communiqué, 2004. június 28., <http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm>, letöltés: 2014. október 5.
10. *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, NATO Public Diplomacy Division, Brüsszel, 2010, 7-8 o.
11. Active engagement in cooperative security: a more efficient and flexible partnership policy, 2011, p. 5 http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_04/20110415_110415-Partnership-Policy.pdf, letöltés: 2014. október 8.
12. Active engagement in cooperative security i.m. 1. o.
13. Simon, Jeffrey: Partnership for Peace: Charting a Course for a New Era, March 2004. *Strategic Forum*, 2004 március, 206. szám, 1-14. o.
14. Masala, Carlo – SaariLuoma, Katariina: Renewing NATO's Partnerships: Towards a Coherent and Efficient Framework, *Forum Paper Series*, NATO Defense College, 2006 június, 1. szám, 13. o.
15. Kamp, Karl-Heinz – Reisinger, Heidi: NATO's partnership after 2014: Go West!, *Research Paper*, NATO Defence College, 2013 május, 92. szám, 8. o.
16. Lásd a Walesi Zárónyilatkozat 88. pontját. Az Interoperabilitási Platformhoz az alábbi országok csatlakoztak: Azerbajdzsán, Ausztrália, Ausztria, Bahrein, Bosznia és Hercegovina, Egyesült Arab Emírátságok, Finnország, Grúzia, Írország, Japán, Jordánia, Kazahsztán, Koreai Köztársaság, a volt Jugoszláv tagköztársaság Macedónia, Moldova, Mongólia, Montenegró, Marokkó, Örményország, Szerbia, Svédország, Svájc, Ukrajna és Új-Zéland.
17. Factsheet: NATO and US efforts in Support of NATO Partners, Including Ukraine, Moldova, and Georgia
<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/05/fact-sheet-nato-and-us-efforts-support-nato-partners-including-ukraine-m>, letöltés: 2014. október 1.
18. 23. *NATO welcomes Ukraine's and Georgia's Euro-Atlantic aspirations for membership in NATO. We agreed today that these countries will become members of NATO*, Bucharest Summit Declaration, 2008. április 3., http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm, letöltés: 2014. október 20.
19. Wales Summit Declaration 93. pontja, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm, letöltés: 2014. október 12.
20. Wales Summit Declaration, i.m. 95. pontja.