



NKE STRATÉGIAI VÉDELMI KUTATÓKÖZPONT ELEMZÉSEK – 2014/6

1581 Budapest Pf. 15 Tel: 432-90-92 Fax: 432-90-58 e-mail: svkk@uni-nke.hu
ISSN 2063-4862

NATO-partnerségek: bővülő kapcsolatok stratégiai mélység nélkül

A 2014. szeptemberi NATO-csúcson az Észak-atlanti Szerződés Szervezete partneri rendszerének áttekintése és megerősítése lesz az egyik kiemelt téma. Elemzésünk szerzője a NATO eddig kialakított kapcsolatrendszerét tekinti át.

A partnerségek szerepe a NATO-stratégiában

A NATO számára a partnerségi kapcsolatok építése már az 1967. évi Harmel-jelentésben¹ is megfogalmazódott, ám valódi lendületet csak a hidegháború elmúltával kaphatott. A hidegháború idején a kelet–nyugati szembenállás, a NATO katonai-védelmi szerepének jellege, területvédelmi fókuszja erős korlátok közé szorította a külső kapcsolatok építésének lehetőségét.

A Szovjetunió és a Varsói Szerződés felbomlásával a NATO-ban reálisan megfogalmazódhatott az a célkitűzés, hogy a saját földrajzi környezetében baráti, a NATO-val együttműködő államok legyenek, és a szövetség aktívan vegyen részt e térségek stabilitásának megteremtésében. A partnerségi kapcsolatok kialakítása azonban az 1990-es években érzékelhetően háttérbe szorult a NATO bővítése és a területen kívüli válságkezelő missziók mögött. A NATO elsősorban ez utóbbiakban vélte megtalálni poszthidegháborús legitimitációjának és feladatának lényegét: az egységes és szabad Európa megteremtését, valamint humanitárius eszméktől is vezetve a stabilitás biztosítását az euroatlanti térség peremén.

Az 1999. évi stratégiai koncepció hűen tükrözte az új stratégiai prioritásokat. A NATO öt alappillérből az első három a hagyományos feladatoknak az új környezetre való adaptálását jelentette, negyedik feladatként fogalmazódott meg a válságkezelés, és végül utolsó helyen a partnerségek. Noha a 2000-es évek folyamán ez utóbbi terület is jelentős mértékben fejlődött, a gyakorlatban a fő hangsúly – elsősorban az afganisztáni misszió révén – a területen kívüli műveletekre esett. A NATO-partnerségek, mintegy alárendelt szerepként, nagymértékben a válságkezelési feladatok előmozdítását szolgálták. A NATO az előbbiekre tekintettel nemcsak közvetlen földrajzi környezetében építette a kapcsolatait, hanem globális partnerségek kialakítására törekedett.

A lisszaboni stratégiai koncepcióban² a partnerség a kooperatív biztonság jegyében a stratégia által megfogalmazott három pillér egyikeként felértékelődött. A stratégiai koncepció nyomán a NATO az elmúlt években különös hangsúlyt kívánt fektetni a partnerségi kapcsolatainak elmélyítésére, azok láthatóbbá tételére. E felértékelődést azonban nem feltétlenül a partnerségi kapcsolatok minőségi javulása, hanem ismételten a NATO útkeresése eredményezte. A hagyományos védelmi jellegű feladatok közvetlen fenyegetés hiányában továbbra sem biztosítanak elegendő kohéziót ahhoz, hogy a szövetséget valódi tartalommal töltsék meg a tagállamok, a területen kívüli missziók aktív folytatása az afganisztáni kudarcok, a háborús fáradtság, a katonai képességszökkenések miatt jelenleg nem látszik reális lehetőségnek, így maradt a partnerség, mint olyan terület, ahol eredményeket lehet felmutatni.³

A 2010. évi lisszaboni csúcsértekezleten az új stratégiai koncepció mellett döntés született arról, hogy a partnerségi kapcsolatok megújítására egy új koncepciót dolgoz ki a szövetség.

¹ [The Future Tasks of the Alliance. Report of the Council – The Harmel Report \(1967\)](#). *Nato.int*, 2009. 12. 01.

² [Active Engagement, Modern Defence](#). *Nato.int*, 2010. 11. 20.

³ A partnerkapcsolatok szélesítése és mélyítése a szövetség műveleti szerepvállalására pozitív hatással van, hiszen a partner országok együttműködési szándékuk bizonyítékeként katonákkal, erőforrásokkal járulnak hozzá a NATO műveleteihez, kiemelten az ISAF-hez. Nem véletlen, hogy 2010-2012 között több mint 50 ország vett részt az afganisztáni stabilizációban kisebb-nagyobb kontingenssel. Ez különösen akkor fontos, amikor – mint Afganisztán esetében 2014-et követően – a NATO tagállamai csökkenteni kívánják közvetlen jelenlétüket egy adott térségben, konfliktusban, és igyekeznek a biztonság, stabilitás fenntartásában a helyi szereplőkre több feladatot hárítani.

Ennek eredménye lett a hatékonyabb és rugalmasabb partnerségi politika irányelveinek elfogadása 2011-ben, Berlinben.⁴ Ennek keretében a NATO minden érdekelt partner előtt megnyitotta a lehetőségét az együttműködési tevékenységekre és gyakorlatokra, továbbá kidolgozott egy egységes partnerségi együttműködési struktúrát, valamint egy egyéni partnerségi együttműködési programot.⁵ A fent vázolt politika lehetővé teszi egyéni partnerségi tevékenységi terv (*Individual Partnership Action Plan – IPAP*), valamint tervezési és felülvizsgálati folyamat (*Planning and Review Process – PARP*) kialakítását.⁶ A NATO ezek révén kívánta lehetővé tenni, hogy a különböző partnerségi kapcsolataiban részt vevő államok előtt a lehető legszélesebbre nyissa a gyakorlati együttműködési lehetőségeket.

A kezdet: a Partnerség a Békéért Program

A NATO a hidegháború végével, az új európai biztonsági környezet kialakulásával párhuzamosan kezdett hozzá a partnerségi kapcsolatok kiépítésének Európában. Ennek fő célja az volt, hogy a volt keleti tömb államaival a szövetség megteremtse a folyamatos párbeszéd és konzultáció kereteit, erősítse a bizalmat a hajdan szemben álló felek között, és így a NATO meghatározó szereplője lehessen az új európai biztonsági rendszernek. Az 1990-ben létrejött Euroatlanti Partnerségi Tanács multilaterális konzultációs fórumként ezeket a célokat szolgálta.

A NATO-val szorosabb kapcsolatokra, 1991–1992-től kezdve pedig egyre határozottabban teljes jogú tagságra törekvő közép- és kelet-európai országok vonatkozásában azonban az előbbiekhöz képest minőségileg mélyebb együttműködési forma szükségessége fogalmazódott meg mind a NATO, mind az érintett kelet-európai országok részéről. Így született meg 1993-ban a Partnerség a Békéért (PfP) program, amely a konzultációk mellett tényleges gyakorlati katonai együttműködésre is lehetőséget adott a programban részt vevő országok és a NATO között. A szervezetben eleinte a tagság helyettesítéseként fogalmazódott meg a PfP, ám ahogy később a bővítés lehetősége mind realisabbá vált, a tagság egyfajta előszobájaként kezdett el funkcionálni. A Partnerség a Békéért Programot azonban nemcsak a tagságra áhító országoknak szánták, hanem minden olyan európai ország számára, amely hajlandóan mutatkozott a NATO-val együttműködést kialakítani. A PfP öt együttműködési területet fogalmazott meg: transzparencia a védelmi költségvetésekben, a fegyveres erők demokratikus ellenőrzése, közös tervezés, közös hadgyakorlatok, és interoperabilitás biztosítása a NATO-erőkkel. A PfP az égisze alatt végrehajtott közös hadgyakorlatoknak, képzéseknek, békefenntartási feladatoknak köszönhetően hatékony eszköznek bizonyult a későbbi NATO-tagok tagsági felkészítésének elősegítésére. A PfP sikerének alapját azonban az a tény adta, hogy a részt vevő országok jelentős része NATO-tag kívánt lenni, és az is lett 1999 és 2008 között. A program jelentőségének csökkenését az magyarázza, hogy az abban még részt vevő országok nem érdekeltek a NATO-val kialakított kapcsolatok minőségi elmélyítésében, s a NATO-tagság perspektívájának hiányában a szervezetnek nincsenek eszközei az aktívabb együttműködés ösztönzésére.

Szoros gyakorlati együttműködés: semleges EU-tagállamok

A hidegháború utáni európai biztonságpolitikai környezet a korábban semlegességet deklaráló európai államok számára is új kihívásokat és lehetőségeket jelentett. Noha Svédország, Finnország, Ausztria, Írország és Málta a semlegesség fenntartása mellett döntött, a NATO-val való együttműködés kialakítása jelentős előnyöket kínált számukra. Az együttműködés kulcsterülete és motorja a nemzetközi békefenntartás volt. E semleges országok – közülük is mindenekelőtt Svédország és Finnország – hosszú ideje jelentős szerepet vállaltak a nemzetközi válságkezelésben, békefenntartó missziókban. Mivel e téren a NATO az 1990-es évektől

⁴ Franklin D. Kramer: [NATO Global Partnerships: Strategic Opportunities and Imperatives in a Globalized World](#). *Atlantic Council*, March 2013. 8. o.

⁵ [Active Engagement In Cooperative Security: A More Efficient and Flexible Partnership Policy](#). *NATO Documents*, 5 o.

⁶ Franklin D. Kramer: i. m. 8. o.

egyre jelentősebb szerepet vállalt, szükségszerű volt a NATO-val való együttműködés elmélyítése, ennek megfelelően e két ország aktív szerepet játszott a délszláv NATO-műveletekben, a 2000-es években pedig az afganisztáni ISAF-műveletben.⁷

Az együttműködés egy másik potenciális területe a biztonságpolitikai együttműködés elmélyítése a kelet-európai térség államaival. Svédország, Finnország és Ausztria számára ugyanis jelentős biztonságpolitikai érdek fűződik a kelet-európai térség stabilitásához, a konfliktusok megelőzéséhez. Erre megfelelő kereteket biztosított a NATO Partnerség a Békéért Programja. Svédország, Finnország és Ausztria a kilencvenes évek közepétől aktív szereplője volt a programnak, tevékenyen szerepet vállalt a részt vevő államok hadereje közötti konzultációk és együttműködések elmélyítésében.

Svédország és Finnország NATO-val való együttműködési készségének mélységét az is mutatja, hogy a NATO 2008-ban indított stratégiai légi szállítási képességében (*Strategic Airlift Capability – SAC*) is részt vesznek.⁸ Különösen a Líbia elleni hadműveletekben való svéd részvétel után megállapítható, hogy e két északi állam a NATO tevékenységeit illetően lényegében tagállamként működik, anélkül azonban, hogy az ötödik cikkely érvényes volna rájuk. Ausztria, Írország és Málta esetében továbbra is inkább alacsonyabb szintű, eseti együttműködésről beszélhetünk.

Míg a PfP-programban a kelet-európai államokat illetően a korábbi ellenséges viszony megtörése, a bizalom erősítése, a demokratikus intézmények megerősítése, távlatokban a bővítési feltételek megteremtése fogalmazódott meg elsődleges célkitűzésésként, a NATO számára a korábban nem a keleti tömbhöz tartozó, de semleges európai országokkal való együttműködést a gyakorlati eredmények motiválták. Ezen országok alapvetően már a PfP-program indulásakor is megfeleltek a NATO-tagság követelményeinek, s tagságuk előtt a kelet-európai országokéhoz hasonló geopolitikai korlátok sem adódtak a Szovjetunió megszűntével. A NATO-val való együttműködésük mélysége így továbbra is alapvetően e semleges országok társadalmainak biztonsági percepcióin múlik, azon tehát, hogyan változik a semlegesség és a NATO-tagság előnyeinek és hátrányainak az értékelése. E tekintetben várható, hogy a teljes jogú tagságra a következő években egyik országban sem kerül sor – noha Svédországban és Finnországban növekszik ennek támogatottsága –⁹, ám a gyakorlati együttműködés tovább fog fejlődni.

A NATO és Oroszország

A keleti irányú NATO-bővítés napirendre kerülésével előtérbe került az Oroszországgal való kapcsolatok kérdése. A hidegháború lezárulása ellenére Oroszország jelentős európai katonai hatalomként továbbra is jelentős biztonságpolitikai kihívásokat jelentett a NATO számára. A szövetség és Oroszország az 1990-es évek első felében történt óvatossági nyugati–orosz közeli ellenére alapvető biztonságpolitikai kérdésekben továbbra is eltérő álláspontot képviselt.¹⁰ A nézetkülönbségek ellenére 1997-ben, a NATO-bővítésről való döntéssel párhuzamosan az együttműködés intézményesítéseként megszületett a NATO–Oroszország Alapszerződés, amely egy állandó közös tanácsot hozott létre.¹¹ A kapcsolatok elmélyülésének jeleként ezt váltotta fel 2002-ben a NATO–Oroszország Tanács.

A Vlagyimir Putyin vezette Oroszország megerősödésével és a Bush-kormányzat unilateralista külpolitikájával a NATO–orosz kapcsolatok a kétezres években folyamatosan romlottak, aminek a mélypontját a 2008. évi grúz–orosz háború, majd azt követően a kapcsolatok befagyasztása jelentette. A 2009-ben hatalomra került Obama-kormányzat az amerikai–orosz „reset” keretében igyekezett a NATO–orosz kapcsolatokat is helyreállítani. Miközben a

⁷ Magnus Petersson: NATO and the EU Neutrals: Instrumental or Value Oriented Utility? In Hakan Edström – Janna Haaland Matlary – Magnus Petersson (eds.): *NATO: The Power of Partnerships*. London, 2011, Palgrave Macmillan, 112–130. o.

⁸ *Strategic Airlift Capability*. *Nato.int*, 2014. 02. 15.

⁹ *Finland, Sweden Eye Non-NATO Defense Partnership*. *Defence News*, 2014. 01. 24.

¹⁰ Julian Smith: *The NATO-Russia Relationship*. *CSIS Report*, 2008. november

¹¹ *NATO's relations with Russia*. *Nato.int*, 2014. 02. 15.

bővítési folyamatot az amerikai kormányzat lényegében jegelte, az afganisztáni ISAF-művelet, a rakétavédelem, a terrorizmus elleni küzdelem területén a kapcsolatok elmélyítését szorgalmazta, ami időlegesen eredményeket is hozott.¹² A két fél közeledésének egyértelmű jele volt Vlagyimir Putyin részvétele a 2010. évi lisszaboni NATO-csúcsértekezleten. A „reset” politikája azonban a továbbra is fennálló stratégiai érdekkülönbségek miatt 2012-re lényegében kifulladásra jutott, és ez a NATO–orosz kapcsolatokra is kihatott. Noha a NATO és Oroszország között továbbra is széles spektrumban folyik együttműködés – a korábban említettek mellett például a kalózkodás elleni küzdelem, a proliferáció és a nukleáris kérdések, a tudományos együttműködés terén –, a két fél között továbbra is alapvető bizalmatlanság uralkodik.

Az Obama-adminisztráció által a NATO–orosz együttműködés középpontjába helyezett rakétavédelem kérdésében kudarcba fulladtak a tárgyalások.¹³ Az amerikai kormányzat által 2009-ben meghirdetett, és 2013-ban módosított úgynevezett szakaszolt adaptív megközelítés (*Phase Adaptive Approach*) Moszkva számára továbbra is elfogadhatatlan volt. Az amerikai rakétavédelmi tervekre válaszként érkező kalinyingrádi orosz rakétatelepítés további feszültséget okoz a két fél között.

A harmadik elnöki ciklusát 2012-ben megkezdő Vlagyimir Putyin alatt továbbra sem várható Moszkva közeledése az atlanti szövetséghez. A kétoldalú kapcsolatok enyhülésének útjában áll az is, hogy a NATO–orosz közeledés kudarcai után a szövetség – különösen a kelet-európai tagállamok ösztönzésére – ismét előtérbe helyezte a területvédelmet. Ebben szerepet játszott az is, hogy a területen kívüli missziók visszaszorulásával ismét nagyobb figyelmet kíván szentelni a hagyományos védelmi feladatoknak, hogy ezzel is alátámassza létjogosultságát. Ennek jele volt a 2013-ban megtartott nagyszabású *Steadfast Jazz* hadgyakorlat a Baltikumban és Lengyelország területén, s ehhez hasonlókat tervez a következő években is.¹⁴ A NATO–orosz kapcsolatok egyik sajátossága, hogy annak minősége Oroszország regionális hatalmi helyzetéből adódóan jelentős hatással van a NATO kelet-európai és közép-ázsiai mozgásterére. Amíg Oroszország ellenségesen viszonyul a nyugati szövetségi rendszerhez, addig mindent meg fog tenni, hogy a közvetlen környezetéből a NATO-t kiszorítsa.

Ukrajna és Grúzia

Keleten a NATO további intézményesített bilaterális együttműködések indított el az 1990-es években. Elsőként 1997-ben a NATO–Ukrajna,¹⁵ majd a NATO–Grúzia Bizottságot hozták létre.¹⁶ A két posztszovjet országgal így kialakított bilaterális partnerségi kapcsolat új dimenziót kapott a kétezres évek közepén, amikor a Bush-adminisztráció a nyugatbarát ukrán és grúz politikai vezetés ösztönzésére célkitűzésként fogalmazta meg e két ország felvételét a NATO-ba. A 2008. évi bukaresti csúcsértekezleten azonban a NATO-n belüli támogatás hiánya miatt a folyamat elakadt. A 2008. évi grúz–orosz háború, majd az ukrán belpolitikai változások, a narancsos forradalom kudarcra, úgy tűnik, jó időre levették a napirendről az ukrán és a grúz 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. A 2010. évi elnökválasztás eredményeként hatalomra került ukrán vezetés hivatalosan semlegességet hirdetett, ám Moszkva irányában együttműködőbb külpolitikai orientációja ukrán részről is levette a napirendről a csatlakozás lehetőségét. A kilátásba helyezett EU–Ukrajna társulási szerződés aláírásának 2013. végi elmaradása csak tovább növelte Ukrajnának a nyugati intézményektől való távolságát. Grúzia esetében továbbra is jelentős belpolitikai támogatottsága van a NATO-tagságnak, azonban Oroszország ellenkezése, az orosz–grúz

¹² Csiki Tamás – Varga Gergely: [A lisszaboni NATO- és EU–USA-csúcstalálkozó agendája és várható eredményei](#). *SVKI Elemzések*, 2010/17.

¹³ [Missile deployment signals a more assertive Russia](#). *BBC News*, 2013. 12. 18.

¹⁴ [Exercise Steadfast Jazz 2013](#). *Nato.int*, 2014. 02. 15.

¹⁵ [NATO–Ukraine Commission](#). *Nato.int*, 2014. 02. 15.

¹⁶ [NATO–Georgia Commission](#). *Nato.int*, 2014. 02. 15.

kapcsolatok rendezetlensége és a vitás területi kérdések miatt továbbra is a teljes jogú tagsággal – és az ahhoz kapcsolódó NATO-garanciákkal – nem járó szoros partnerségi kapcsolat folytatása várható.

A Mediterrán Dialógus

A hidegháború lezárulásával, a Szovjetunió és a Varsói Szerződés jelentette fenyegetés megszűnésével, illetve új biztonsági kihívások megjelenésével a Földközi-tenger térsége felértékelődött a NATO számára. A proliferációs veszélyekkel, terrorizmussal, vallási-etnikai feszültségekkel terhelt régió egyre jelentősebb hatást gyakorolt az euroatlanti térség biztonságára. Különösen a NATO déli tagállamai, így Spanyolország és Olaszország volt érdekelt abban, hogy a keleti fókuszú PfP mellett a NATO déli irányba is nyisson.¹⁷ A NATO 1994-ben indította útjára a Mediterrán Dialógus kezdeményezést, amelyhez Egyiptom, Jordánia, Izrael, Marokkó, Mauritánia, Tunézia, majd 2000-ben Algéria csatlakozott.

Az együttműködés politikai pillérét rendszeres konzultációk adják szakértői és nagyköveti szinteken. A gyakorlati együttműködés terén kezdetben az alábbi területeket határozták meg: a szakmai együttműködés erősítése a haderők között (workshopok, konferenciák), képzési és csereprogramok NATO-akadémiákon, hadgyakorlatok kölcsönös látogatása, együttműködés a könnyű- és kézfegyverek terjedésének ellenőrzése terén, polgári válságkezelési együttműködés, határellenőrzés, tudományos és környezetvédelmi együttműködés.¹⁸ A résztvevő államokkal létrejöttek az egyéni együttműködési programok (*Individual Cooperation Programme – ICP*), illetve később az egyéni és partnerségi együttműködési programok (*Individual and Partnership Cooperation Programme – IPCP*), amelyek országspecifikusan bontották ki a dialógus nyújtotta lehetőségeket.¹⁹ Ezek az egyéni programok másfelől azért is indultak el, mert a partnerországok számára konkrétabb kötelezettségeket megfogalmazó keretdokumentumok elfogadtatására mindig is kevés esély mutatkozott.

A 2001. szeptember 11-i terrortámadások és azt követő terrorizmus elleni küzdelem a NATO számára felértékelte a Mediterrán Dialógus jelentőségét, ami abban is megmutatkozott, hogy azt a 2004. évi isztambuli csúcsertekezletén a szövetség formálisan partnerséggé nyilvánította. Az együttműködés az isztambuli csúcsertekezletet követően új lendületet vett, a programterületek száma tovább nőtt, a közös programok gyakoribbakká váltak. A NATO Isztambulban négy együttműködési területet határozott meg: a politikai dialógus megerősítése, az interoperabilitás elérése, a védelmi reform elősegítése, valamint hozzájárulás a terrorizmus elleni küzdelemhez.

A Mediterrán Dialógus eredményességének korlátait azonban kezdettől fogva meghatározta az, hogy a tagság lehetősége reálisan sem a NATO, sem az érintett országok részéről nem merült fel. Sőt a részt vevő arab országokban a társadalomnak a NATO-t illetően inkább negatív percepciói vannak. A másik oldalról a szövetség a Mediterrán Dialógusra jóval kisebb erőforrásokat fordított, mint a PfP-re. Korlátozott politikai jelentőségét jól mutatja, hogy a történetében mindössze egyszer, 2006-ban került sor miniszteri találkozóra.²⁰

Csekély politikai-stratégiai hatását jól mutatták az arab tavasz fejleményei is. A NATO érdeemben nem tudott befolyást gyakorolni az érintett arab országok politikai folyamataira és fegyveres erőire, a NATO-t illető társadalmi percepciók pedig érdeemben nem változtak az elmúlt években. Az átalakuló Tunéziában a védelmi reformokban a NATO minimális konzultációs szerepet játszik, a válságból válságba kerülő Egyiptomot illetően pedig a szövetség lényegében csupán passzív külső szereplő maradt. A Kadhafi-rezsim megbuktatását eredményező líbiai intervencióban ugyan a NATO jelentős szerepet játszott, maga a Mediterrán Dialógus viszont nem. A NATO-szerepvállalás elmaradása pedig a Kadhafi utáni Líbiában inkább a NATO további befelé fordulását, passzivitását üzentte a térségnek.

¹⁷ Vivien Pertusot: [NATO Partnerships: Shaking Hands or Shaking the System?](#) *IFRI Focus Stratégique*, No. 31. 2011. május. 19–20. o.

¹⁸ [NATO Mediterranean Dialogue](#). *Nato.int*, 2014. 02. 15.

¹⁹ Franklin D. Kramer: i. m. 6–9. o.

²⁰ Vivien Pertusot: i. m. 20. o.

Az Isztambuli Együttműködési Kezdeményezés

Az Isztambuli Együttműködési Kezdeményezés (*Istanbul Cooperation Initiative – ICI*) lényegében a Mediterrán Dialógus földrajzi kiterjesztése akart lenni az Arab-öböl térségére. A kezdeményezés mögött elsődlegesen az Egyesült Államok állt, amely az iraki háború és a terrorizmus elleni küzdelem árnyékában az öböl menti arab államokat közelebb kívánta hozni a nyugati szövetségi rendszer biztonságpolitikai célkitűzéseéhez. A programhoz 2004-ben Bahrein, Katar és Kuvait, 2005-ben pedig az Egyesült Arab Emírségek csatlakozott. Az isztambuli értekezleten elindított kezdeményezés alapvető célkitűzése a regionális biztonság és stabilitás előmozdítása volt. Ennek keretében a tömegpusztító fegyverek terjedése, illetve a terrorizmus elleni fellépést emelte ki fő együttműködési lehetőségként, továbbá a védelmi reform, védelmi költségvetés, védelmi tervezés terén való tanácsadás lehetősége fogalmazódott meg célkitűzésként, ám konkrétumok nélkül.²¹ Az ICI-ben részt vevő államok és a NATO között a műveletek területén is elindult az együttműködés: az öböl menti államok támogatták az afganisztáni ISAF-műveleteket, Katar és az Egyesült Arab Emírségek vadászgépekkel is részt vett a NATO vezette líbiai intervencióban 2011-ben.

Noha erőforrásaik alapján ezeknek az államoknak az együttműködésére nagyobb tér nyílt volna, a részt vevő arab országok kevés gyakorlati előnyt látnak a NATO-val való kapcsolatok elmélyítéséből, a szövetség anyagi támogatására pedig nem szorulnak rá,²² a NATO által gyakran hangoztatott demokratikus követelményektől pedig (például a fegyveres erők civil ellenőrzése) erőteljesen idegenkednek.

Az arab országok részéről a NATO-val való együttműködés fenntartása elsősorban az Irán elleni védelempolitikához járulhatott hozzá azzal, hogy elősegíthette az ugyancsak Irán feltartóztatásában érdekelt nyugati államokkal való biztonságpolitikai konzultációkat. Elsődleges biztonsági garanciát azonban továbbra is az Egyesült Államokkal való bilaterális katonai kapcsolatokban láttak. A NATO-nak ugyanis nincs és várhatóan továbbra sem lesz egységes politikája a térséget és annak biztonsági kihívásait illetően, továbbá csökkenek az aktív jelenléthez szükséges katonai erőforrásai a korábban az öböl térségében katonailag is aktív Nagy-Britanniának és Franciaországnak is. A szövetség tehát várhatóan továbbra sem lesz lényeges stratégiai tényező a Közel-Keleten.

A globális partnerek

A NATO az 1990-es évek elejétől a közvetlen környezetén túl is elkezdte a partnerségi kapcsolatok építését. E kezdeményezés mögött elsősorban a biztonsági kihívások globalizálódása és a területen kívüli válságkezelő missziók, illetve az azokban való külső részvétel ösztönzése álltak. A boszniai békefenntartó műveletekben különösen Ausztrália, Argentína és Chile járult hozzá a szövetség erőfeszítéseéhez. E kapcsolatok azonban ad hoc jellegűek, intézményesülésükre nem került sor. NATO-dokumentum először 1998-ban tett említést „kontaktországokról”, ami általános iránymutatásként szolgált e kapcsolatok jellegét illetően, noha a terminológiát a szövetség hivatalosan csak 2004-ben fogadták el. A 2000-es években a terrorizmus elleni küzdelem és a válságkezelő missziók szolgálták katalizátorként a kontaktországokkal való együttműködés fokozására. Az afganisztáni műveletekben különösen Ausztrália és Új-Zéland vállalt aktív szerepet. A 2006. évi rigai csúcsertekezleten a NATO úgy határozott, hogy alapelveként a kontaktországoknak lehetővé teszi a részvételt mindazon programokban, amelyeket a szövetséggel intézményes viszonyban álló partnereknek is lehetővé tesz.

A NATO globális nyitásának motorja kezdettől fogva az Egyesült Államok volt. Washington elsősorban azokat az államokat igyekezett közelebb hozni az észak-atlanti szövetséghez, amelyekhez hosszú ideje bilaterális szövetségi kapcsolatok fűzték, így különösen Ausztráliához, Japánhoz és Dél-Koreához. Az együttműködést nemcsak a közös demokratikus értékek segítették elő, hanem az is, hogy az USA-val való több évtizedes katonai kapcsolatok révén

²¹ Franklin D. Kramer: i. m. 11. o.

²² Vivien Pertusot: i. m. 20–20. o.

a katonai szttenderdek és eljárások terén is sok hasonlóság volt. Az Egyesült Államok célja az volt, hogy a tehermegosztás jegyében a NATO-t minél inkább be tudja vonni az euroatlanti térségen kívüli biztonsági kihívások kezelésébe. Különösen amerikai szakértők részéről merült fel a NATO globális szövetségi rendszerré történő átalakításának igénye.²³ Az európai államok jelentős része, elsősorban Németország és Franciaország azonban vonakodott globális szerepet adni a NATO-nak. Az ő biztonságpolitikai érdekeik azt diktálták, hogy a NATO maradjon Európa-centrikus, az európai stabilitás fenntartására koncentráljon, és ne az Egyesült Államok által vezetett területen kívüli missziókhöz szolgáljon egyfajta „eszköz-készletként”. Az európai tagállamok jelentős része tartott attól, hogy a globális nyitással új biztonsági feladatok és kötelezettségek terhelnék a szövetségeseiket, miközben a tagállamok többségének kevés közvetlen biztonságpolitikai érdekeltisége volt az Európától távol eső térségekben. Az Európán kívüli államokkal való együttműködés elmélyítésére így csak bizonyos korlátok között nyílt lehetőség.

A 2008. évi bukaresti csúcstalálkozón a kontaktországok terminust felváltotta a NATO „globális partnerei” kifejezés, egyben meghatározta az együttműködés fő célkitűzéseit: a műveletek támogatása, a biztonsági együttműködés javítása a közös biztonsági érdekek területén, és a demokratikus értékek megerősítése.²⁴ A bukaresti találkozó egyben új lehetőségeket alakított ki a partnerországokkal való dialógus elmélyítésére. A globális partnerekkel való együttműködés kereteit jelenleg a Lisszabonban elfogadott új stratégiai koncepció és a 2011. évi Berlinben elfogadott partnerségi politika határozza meg. Jelenleg a NATO globális partnerei között az alábbi országokat találjuk: Ausztrália, Japán, Dél-Korea, Pakisztán, Afganisztán, Mongólia, Irak, Új-Zéland.

A fenti államok közül különösen Ausztrália, Új-Zéland, Japán és Dél-Korea mélyítette el kapcsolatait a NATO-val a kétezres években. A kétoldalú találkozók gyakoribbakká váltak a legmagasabb politikai szinteken.²⁵ A NATO vezette afganisztáni műveletekben Ausztrália több mint 1000 fővel vett részt, Új-Zéland 2001 és 2005 között különleges erőket küldött az országba, mindkét szövetséges ország katonái az ország veszélyesebb déli területein szolgáltak harcoló alakulatokkal is. Dél-Korea tartományi újjáépítési csoportot vezetett, Japán pedig elsősorban a segélyezés területén játszott vezető szerepet. Afganisztánon kívül különösen szoros a műveleti együttműködés az Ádeni-öböl térségében a kalózkodás elleni küzdelemben, a NATO-nak a térségben folytatott műveletében (Ocean Shield) Ausztrália mellett Japán és Dél-Korea is aktívan részt vesz. A chicagói csúcsertekezleten a NATO Ausztráliával a közös politikai deklaráció révén, Dél-Koreával pedig az egyéni partnerségi és együttműködési program aláírásával mélyítette tovább a kapcsolatokat.

Az együttműködés intenzitásának növekedése ellenére világosan körvonalazódnak az ázsiai partnerekkel való együttműködés korlátai is. Míg a konkrét gyakorlati ügyek haladnak, ezen túl hiányoznak azok a partnerországok és a NATO tagállamok számára elsődleges jelentőségű közös stratégiai érdekek, amelyek e kapcsolatoknak stratégiai mélységet adnának.²⁶ A NATO-n belül nincs konszenzus abban, hogy az ázsiai – csendes-óceáni térségben milyen szerepet játsszon a NATO, ha egyáltalán szükség van a jelenlétére; a szövetség műveleteinek földrajzi fókuszja pedig Afganisztán után egyértelműen a szűkebb földrajzi környezetre fog koncentrálni. Az ázsiai partnerek, Ausztrália, Új-Zéland, Japán, Dél-Korea biztonságpolitikai fókuszja viszont a régió felemelkedésével és az ott található konfliktusok intenzitásának növekedésével egyértelműen a kelet-ázsiai – csendes-óceáni térségre összpontosul. E trend pedig várhatóan csak erősödni fog az következő évtizedben, amit az Egyesült Államok Ázsia-felé fordulása is mutat.

E kapcsolatok másik jellegzetesség éppen abból adódik, hogy a partnerek részéről valóban elsősorban az Egyesült Államokhoz, és a nem a NATO-hoz való viszony az együttműködés motorja. A NATO-val való kapcsolat mintegy kiegészítésként, esetenként műveleti

²³ Ivo Daalder – James Goldgeier: *Global NATO*. *Foreign Affairs*, No. 5, 2006 September

²⁴ *NATO's relations with partners across the globe*. *Nato.int*, 2012. 02. 15.

²⁵ Ioanna-Nikoletta Zyga: *NATO and the New Partnership Paradigm*. *Atlantic Voices*, Vol. 3, Issue 8. 1–16. o.

²⁶ Stephen Frühling – Benjamin Schreer: *The Natural Ally? The Natural Partner? – Australia and the Atlantic Alliance Power of Partnerships*. In Hakan Edström – Janna Haaland Matlary – Magnus Petersson (eds.): i. m. 40–59. o.

szükségszerűségként jelentek meg az Egyesült Államokkal való kapcsolatokhoz képest, mint azt Afganisztánban tapasztalhattuk. A NATO-val való kapcsolatok elmélyítése továbbá adott esetben szűkítheti is ezen országok mozgásterét a dinamikus változó ázsiai biztonsági környezetben.

A NATO itt felsorolt ázsiai partnerországai számára kulcsfontosságú, hogy hogyan alakulnak a szövetség kapcsolatai Ázsia felemelkedő hatalmaival, különösen Kínával és kisebb mértékben Indiával. Noha e téren is elindult a gyakorlati együttműködés – különösen a kalózkodás elleni fellépés terén –, a kapcsolatok csak lassan fejlődnek. A NATO főtitkára ugyan többször nyilatkozott úgy, hogy a szövetség nyitott a Kínával való kapcsolatok elmélyítésére, az alacsonyabb szintű gyakorlati együttműködésekben túl azonban nem várható jelentős bővülés.²⁷ A NATO és Kína kapcsolatait ugyanis egyrésztől döntő mértékben meghatározza az Egyesült Államok és Kína viszonya, amelyben a versengés legalább annyira jelen van, mint az együttműködés, másrészt az európai szövetségesek miatt a NATO nem játszik aktív ázsiai biztonságpolitikai szerepet, a térség konfliktusaitól pedig még a politikai nyilatkozatok szintjén is távol tartja magát.

Együttműködés az ENSZ-szel

Az Egyesült Nemzetek Szervezetével való együttműködés lehetősége a hidegháború után nyílt meg a NATO számára, s ennek katalizátora más partnerségekhez hasonlóan a válságkezelő műveletek voltak.²⁸ A délszláv válságban a NATO egyre jelentősebb szerepet játszott az ENSZ határozatainak végrehajtásában, előbb az embargó érvényesítésében, később a béke kikényszerítésére szolgáló hadműveletekben, majd az ENSZ BT-mandátummal megerősített daytoni békeszerződés végrehajtását szolgáló békefenntartó műveletben. Noha a koszovói beavatkozás az ENSZ BT felhatalmazása nélkül történt, a később felálló KFOR békefenntartó missziót az 1244. számú ENSZ BT-határozat legitímálta. A NATO és az ENSZ kapcsolata azonban nem csupán egyes ENSZ-határozatok végrehajtásában jelent meg, hanem az adott válságkezelő missziókban való gyakorlati együttműködésben is, hiszen az ENSZ is aktív tevékenységet végzett e válságzónákban. E tekintetben a két szervezet közötti együttműködés elmélyítése különösen az afganisztáni ISAF-műveletekben vált szükségessé, ahol az ENSZ a kormányzati-igazgatási területeken (UNAMA) meghatározó szereplő volt.

A két szervezet közötti együttműködés számos más területen is megvalósul. 2001. szeptember 11. után az ENSZ – más regionális szervezetekkel is – intenzívebb konzultációt indított el a terrorizmus okainak feltárása és megelőzése érdekében. A NATO kiváltképp a válságkezelő missziókban különös figyelmet fordít a nők²⁹ és a gyermekek³⁰ jogainak védelmében hozott ENSZ-határozatok érvényesítésére. A NATO közreműködik az illegális fegyverkereskedelem elleni ENSZ-programban, az Euroatlanti Katasztrófa-reagálási Koordinációs Központja révén pedig a katasztrófavédelem és az azzal összefüggő humanitárius feladatok ellátásával segíti az ENSZ ez irányú erőfeszítéseit.

A folyamatosan bővülő közös tevékenységek jobb összehangolására a két szervezet főtitkára 2008 szeptemberében keretmegállapodást kötött.³¹ Az egyezség intenzívebb konzultációra ad lehetőséget politikai és szakértői szinteken egyaránt, különösen az alábbi területeken: információmegosztás, kapacitásépítés, képzések és gyakorlatok, válságkezelési feladatok tervezése és támogatása, műveleti koordináció.³²

Az elmúlt évtizedben intenzíven bővülő együttműködés ellenére a két szervezet együttműködésének nyilvánvaló korlátai vannak. A NATO ugyanis továbbra is a nyugati államok szer-

²⁷ [NATO's New Strategic Concept and Sino NATO Relations](#). Carnegie – Tsinghua Center for Global Policy, May 2013.

²⁸ [NATO's relations with the United Nations](#). *Nato.int*, 2014. 02. 15.

²⁹ [Landmark resolution on Women, Peace and Security](#). UNSCR 1325 (2000) on Women, Peace and Security and related Resolutions. United Nations.

³⁰ [UNSCR 1612 and related Resolutions on the protection of children affected by armed conflict](#). United Nations.

³¹ [NATO's relations with the United Nations](#). *Nato.int*, 2014. 02. 15.

³² Uo.

vezeteként jelenik meg a nemzetközi porondon, ami mind a nem nyugati nagyhatalmak – különösen Oroszország és Kína –, mind a többi fejlődő ország számára a kapcsolatok további mélyítésének komoly akadályát jelenti. A két szervezet közötti együttműködés ugyanis továbbra is alapvetően a meghatározó hatalmak közötti kapcsolatok függvénye.

A NATO és az EU kapcsolata

A tagállamok közötti nagy átfedés, a hasonló stratégiai érdekek és biztonsági kihívások miatt a NATO számára a legtermészetesebb partner az Európai Unió. Noha a két szervezet az együttműködésben rejlő lehetőségeket már régen felismerte, kapcsolatuk továbbra sem tekinthető teljes mértékben stratégiaiának. A kapcsolatok stagnálását jól érzékelteti, hogy a 2002-ben tető alá hozott Berlin Plusz-megállapodás óta érdemi előrelépés nem történt a kapcsolatok elmélyítésében, a műveleti együttműködések terén a bővülő közös tevékenységek dacára inkább az elmulasztott lehetőségekről lehet beszélni.

Az együttműködés elmélyítésének továbbra is számos akadálya van. Noha az Egyesült Államok részéről nagyrészt eltűntek a korábbi politikai fenntartások az EU biztonsági és védelmi ambícióival kapcsolatban, a NATO primátusát féltve Washington részéről továbbra is érzékelhető egyfajta óvatosság a CSDP iránt. További alapvető politikai akadályt jelent, hogy a Ciprus körüli török–görög vitákból adódó konfliktusok miatt Törökország továbbra is jelentős mértékben akadályozza a NATO és az EU együttműködését.

Az előbbieknél is nagyobb kihívást jelent azonban az, hogy a biztonságpolitika terén az Európai Unió – a nagyszámú tagsági átfedés miatt is – hasonló alapvető kihívásokkal néz szembe, mint a NATO. A közös biztonsági percepciók, stratégiák, ambíciók hiánya, a gazdasági kihívásokból eredő problémák, a csökkenő katonai képességek, az általános befelé fordulás nem kedveznek az aktív biztonságpolitikai szerepvállalásnak. A NATO és az EU együttműködésének a jelenlegi gazdasági környezetben a legnagyobb potenciálja a képességfejlesztésben lenne. A NATO „smart defence” koncepciója és az EU „pooling and sharing” kezdeményezése hasonló célkitűzéseket tartalmaz. A katonai képességfejlesztés átfogó kihívásaira – például költségvetési kérdések, védelmi ipari integráció – az EU sok tekintetben adekvátabb választ tudna adni, mint a NATO. A CSDP stagnálását – benne a katonai képességfejlesztéssel – azonban jól mutatták a 2013. december végén tartott CSDP–EU-csúcstalálkozó gyenge eredményei.³³ Tartalom hiányában pedig az EU keveset tud nyújtani a NATO számára.

A NATO és az Afrikai Unió

Noha a NATO a Mediterrán Dialógus révén az észak-afrikai térségben már az 1990-es években jelen volt, Afrika jelentősége a 2000-es évek folyamán kezdett felértékelődni a szövetség számára. A nemzetközi terrorizmus mellett az Afrika egyes részein tapasztalható válságok negatív következményei is növekvő mértékben irányították rá a figyelmet a fekete kontinensre. A NATO-nak érdekében állt, hogy együttműködést alakítson ki az afrikai konfliktusokban egyre aktívabb szerepet játszó Afrikai Unióval.³⁴ A NATO és az AU között 2005-ben indult meg a gyakorlati biztonsági együttműködés az AU dárfúri békefenntartói tevékenységéhez nyújtott stratégiai légi szállítási segítségnyújtással. Hasonló segítséget nyújtott – légi és tengeri szállítással, szakértőkkel – a NATO 2007-től az AU szomáliai missziójához. Az Afrika szarvánál, az Ádeni-öböl térségében folyó kalózkodás elleni tengeri műveletekkel hasonlóképpen hozzájárult a térség tengeri kereskedelmének biztonságához. További támogatást jelentenek a NATO gyakorlati képzései, továbbképzései. A szövetség oberammergaui és római akadémiai 2009-től több ízben szerveztek továbbképzéseket az AU békefenntartásban közreműködő állományára számára. A fentiek mellett értelemszerűen szükséges megemlíteni a

³³ Csiki Tamás: [Az Európai Tanács közös biztonság- és védelempolitikai csúcstalálkozásának háttere és eredményének értékelése](#). *SVKK Elemzések*, 2014/1.

³⁴ Ioanna Nikoletta Zyga: [NATO and Africa: Future Prospects of a Nascent Partnership](#). *Atlantic Voices*, Vol 3, Issue 8, August 2013, 10–16. o.

NATO első nagyszabású észak-afrikai hadműveletét, a líbiai beavatkozást is, mint ami Afrika növekvő biztonságpolitikai jelentőségét demonstrálta.

A bővülő együttműködés ellenére a NATO afrikai aktivitásának komoly korlátai vannak. Az első említésre méltó akadály magának a NATO-nak a passzivitása és belső feszültségei, amely a líbiai intervencióban megmutatkozó problémákban is tetten érhető volt.³⁵ Az Afrikai Unió részéről – részben a gyarmati örökségből adódóan – továbbra is jelen van az a szemlélet, hogy az afrikai problémákat elsődlegesen az afrikaiaknak kellene megoldaniuk. Az Afrikai Unió azonban továbbra is jelentős kapacitáshiányokkal és belső politikai ellentétekkel küzd, így a számos afrikai fegyveres konfliktust nem tudja önállóan kezelni. Hiányzik továbbá a két szervezet közötti állandó stratégiai szintű párbeszéd.³⁶ Az egyes gyakorlati válságkezelési feladatok ellátását szolgáló konzultációk száma és minősége ugyan növekedett, ám ezek rövid távú, akut kihívások kezelésére fókuszáltak. Hiányzik a hosszabb távú célok megfogalmazását, a konfliktusok megelőzését, a hatékonyabb együttműködési mechanizmusok kiépítését szolgáló stratégiai párbeszéd a felek között.

Összegzés

Az elmúlt években a NATO partnerségi kapcsolatai mind számukat, mind minőségüket tekintve bővültek. A szövetség a nemzetközi biztonság szempontjából kulcsfontosságú szereplők között – legyenek azok államok vagy nemzetközi szervezetek – egyre inkább egyfajta partnerségi hálózati központként pozicionálja magát. E politika mögött egyrészt az a realitás húzódik meg, hogy a NATO az Egyesült Államok és Európa stratégiai fáradtsága és változó prioritásai miatt a korábbi két évtizedhez képest a következő években előreláthatólag kisebb szerepet tud vállalni a nemzetközi válságkezelésben. Ennek folyományaként a NATO-partnerségek a válságkezeléssel járó feladatok nagyobb nemzetközi tehermegosztására irányuló stratégia részeként is értelmezhetők.

Ám e törekvés nemcsak a NATO gyengeségéből, hanem a nemzetközi erőviszonyok átalakulásából adódó szükségszerűségből is fakad. Az átalakuló nemzetközi hatalmi rendszerben ugyanis egyes nagyhatalmak vagy regionális középhatalmak egyre inkább megkerülhetetlen szerepet játszanak közvetlen környezetükben, amivel a NATO-nak is számolnia kell. A velük kialakított biztonságpolitikai együttműködés megkerülhetetlen olyan területeken is, mint a tengeri kereskedelem biztonsága, a terrorizmus elleni fellépés, az illegális fegyverkereskedelem, vagy az illegális migráció elleni fellépés. E téren az együttműködés fokozása jelentős előnyökkel jár a NATO és a partnerországok számára egyaránt.

A partnerségi kapcsolatok önmagukban azonban nem jelentenek olyan tartalmat, amely hosszú távon biztosítaná a NATO létjogosultságát. A partnerség ugyanis inkább eszköz, mintsem célkitűzés. A NATO jövője alapvetően azon nyugszik, hogy lesznek-e olyan stratégiai feladatok, célkitűzések, amelyek az egyes tagállamok számára megalapozzák a szövetség legitimitását, és amelyekhez a partnerkapcsolatok adott esetben értékes hozzájárulást jelenthetnek a szövetség számára. Ennek függvényében értelemszerűen nemcsak a NATO alapfeladataiban, hanem a partnerségi kapcsolatok fejlesztésének irányában is konszenzusra kell jutniuk a tagállamoknak. Amennyiben a kollektív védelem politikai és képességbeli garanciái, vagy a területen kívüli tevékenységek kiüresednek, úgy nem lesz mire építeni a partnerségi kapcsolatokat. A NATO-nak, mint katonai szövetségnek az elkövetkezendő években katonai képességbeli relevanciájának biztosítása a legfontosabb és legsürgetőbb feladata, hiszen az minden katonai tevékenység alapfeltétele. E tekintetben pedig a legfontosabb partnerségi kapcsolat egyértelműen az Európai Unió kell, hogy legyen. A NATO ugyanis európai pillér nélkül értelmét veszíti az Egyesült Államok számára. A katonai gyengeség pedig hiteltelenné és súlytalanná teheti a szövetséget az átalakuló nemzetközi hatalmi környezetben a partnerországok és barátok szemében éppúgy, mint a potenciális ellenfelekében.

³⁵ Alan Kuperman: Model Humanitarian Intervention? Reassessing NATO's Libya Campaign. *International Security*, Vol 38, Issue 1, 2013 Summer, 105–135. o.

³⁶ Ioanna Nikolettá Zygá: i. m.