

Biztonság és demokrácia: a NATO demokrácia-támogató tevékenysége a Nyugat-Balkánon

Vincze Dalma¹

ABSTRACT

As the security situation of the Western Balkans has dramatically changed during the last two decades, the role played by NATO in the Western Balkan countries has also changed significantly. The relationship between the region and the Alliance has started during the terrible Yugoslav crisis when NATO finally decided to step up for the sake of the civilian population. After the end of the Cold War NATO's democratic identity and its role as democracy-promoter gradually strengthened. By its enlargement and partnership policy, NATO contributed and still contributes to the democratic transformation of the Western Balkans. As all countries of the region are even members or partners of the Alliance, democracy promotion plays a significant part in NATO-Western Balkans relation today. This long and far-reaching relationship can be explained by the security-through-democracy concept. In the article we elaborate on how the democracy promotion agenda became prominent in NATO's internal and external identification and how the NATO-Western Balkans relationship changed over the years. We also present the main democratizing tools of the Alliance.

1. Bevezetés

A délszláv válság és a NATO 1999-es légi csapásai óta a balkáni régió biztonsági helyzete óriási változáson ment keresztül. A fegyveres konfliktusok időszaka óta a nemzetközi közösség a balkáni országokkal szoros partnerségi kapcsolatot épített ki, amely Horvátország és Albánia esetében a két ország NATO-tagságáig vezetett. Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO) és a Nyugat-Balkán országainak kapcsolata is hosszú utat járt be a konfliktuskezelés gyakorlati szükségletétől a partneri viszonyig. A NATO és a Nyugat-Balkán országainak kapcsolatait hosszú évekig a nemzetközi biztonság és a régió stabilitásának szükségszerűségei határozták meg. A biztonsági helyzet változásával és a NATO belső identifikációs válságával azonban, az elsődlegesen politikai-katonai szervezet nyugat-balkáni országokkal fenntartott kapcsolataiban is előtérbe került a demokrácia-támogatás célja. Ennek egyik legnyilvánvalóbb területe a NATO bővítési politikája.

A demokrácia és biztonság összefüggése, a demokratikus béke koncepciója a nemzetközi kapcsolatok elméletének egyik, a '80-as években „újra felfedezett” iránya. A demokratikus békére vonatkozó elméleti kutatásokat újra előtérbe állító Michael Doyle elemzésének fő kérdése, hogy a liberális elvek és intézmények milyen befolyást gyakorolnak a nemzetközi viszonyokra, hogyan határozzák meg a liberális államok külpolitikáját. Doyle eredményei szerint „szilárd liberális államok még nem álltak háborúban egymással”, ráadásul a liberális államok ún. „békés uniót”

¹ doktorjelölt, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola, a Külügyminisztérium munkatársa

alkotnak (DOYLE, M. W. 1983). Ezen jelenségekre a magyarázatot a szerző – miután sorra vette a lehetséges egyéb (realista) magyarázatokat – Kant nyomdokain a (1) liberális köztársasági alkotmányban, (2) a békeszövetségben és a (3) kozmopolita jog uralmában találta meg. A neokantiánus irodalom a demokratikus béke e három feltételét „modernizálta” és a (1) liberális demokrácia, (2) nemzetközi szervezetek, valamint (3) a nemzetközi szabad kereskedelmet átszövő interdependenciákban azonosította a demokratikus béke alapelemeit (FLOCKHART, T. 2005). A demokrácia és a biztonság fogalmainak ilyen formában történő összekapcsolását számos más, a nemzetközi kapcsolatok elméletének (neo)liberális iskolájához tartozó szerző megteszi.

A NATO-tagság egyes kritériumait először részletesen leíró dokumentum, az 1995-ben megjelent Bővítési Tanulmány (NATO 1995, 70. és 71. pont) a demokrácia, illetve áttételesen a demokratikus intézmények és jogállamiság szükségességét emeli ki. A dokumentum emellett szól arról, hogy a Szövetség hogyan, milyen módon támogatja a csatlakozási folyamatot, és így áttételesen a demokratikus normákat. A NATO-bővítés logikája azonban továbbra sem mentes a katonai/biztonsági szükségszerűségek és érdekek számbavételétől. Az Észak-atlanti Szerződést létrehozó Washingtoni Szerződés óta a NATO-bővítés egyik alapvető motivációja a biztonság megteremtése. A Szerződés 10. cikke kiemeli, „a Felek egyhangú megegyezéssel a Szerződéshez való csatlakozásra hívhatnak meg minden más európai államot, amely képes arra, hogy elősegítse a Szerződés elveinek továbbfejlesztését és hozzájáruljon az észak-atlanti térség biztonságához” (NATO 1949, 10. cikk). A demokrácia-támogatás célja – bár szelektív módon – de a Szövetség partnerségi kapcsolataiban is megnyilvánul. A partnerségi és bővítési politikáinak keretében a NATO harmadik országokkal fenntartott kapcsolataiban a demokrácia és a biztonság fogalmi egybefonódtak.

Jelen tanulmány célja annak körülményeinek vizsgálása, hogy a NATO és a Nyugat-Balkán kapcsolataiban a biztonság megteremtése és a demokrácia-támogatás kettős célja hogyan nyilvánul meg. Ennek érdekében kitérünk (1) általában a NATO és a demokrácia-támogatás kérdésére, (2) a Szövetség és a nyugat-balkáni országok kapcsolatainak alakulására, valamint (3) a nyugat-balkáni demokrácia-támogatás szövetségi eszközeire. A NATO és a demokrácia, a NATO és a nyugat-balkáni országok kapcsolatainak rövid történeti-politikai elemzésén, valamint a demokrácia-terjesztés eszközeinek számbavételén keresztül reményeink szerint kirajzolódik, hogy a NATO a Nyugat-Balkánon miért és miként támogat(hat)ja a demokratikus normák kialakulását és fenntartását. Elsősorban terjedelmi korlátok miatt a tanulmánynak nem célja, hogy értékelje a NATO nyugat-balkáni demokrácia-terjesztésének sikerességét, véleményünk szerint ez egy további kutatás és tanulmány témája lehet.

2. A NATO és a demokrácia

A demokrácia-terjesztés, mint külpolitikai cél, illetve a demokratikus normák elterjesztésének mikéntje elsősorban az Európai Unió külpolitikájával, az Unió ún. „civil” vagy „normatív” hatalmával kapcsolatban felmerülő fogalmak, azonban a kérdés vizsgálata a NATO esetében is releváns. A NATO-ról szóló szakirodalom többsége a Szövetség politikáival és/vagy katonai stratégiáival és beavatkozásaival, a transzatlanti kapcsolat gyengeségeivel, illetve erősségeivel foglalkozik, azonban kevesebb – bár egyre növekvő – figyelmet kap a NATO politikák

„ideológiai” háttere és ennek hatása a Szövetség politikáira. A NATO és a demokrácia, demokrácia-támogatás kérdéséről szóló szakirodalom elsődlegesen a közép-kelet-európai országok kontextusában vizsgálja, hogy a NATO-bővítés vajon hozzájárul(t)-e az említett régió országainak demokratizációjához.²

A hidegháború végével, a Szovjetunió felbomlásával a Szövetséget „összetartó” külső ellenség(kép) megszűnt, a NATO útkeresésével párhuzamosan a szervezet katonai-biztonsági közösségként való megjelenítésén túlmutatva a liberális demokrácia értékein és normáin alapuló közösségként való megjelenése került előtérbe. A demokrácia és demokrácia-támogatás (újra)felfedezése ez esetben egyfajta legitimációs/identitás-problémára adott válaszként értelmezhető (LUCARELLI, S. 2002). A NATO ezen útkeresésének eredménye volt a Szövetség bővítési folyamatának előtérbe kerülése. A bővítési politikában egyre markánsabban megjelenő politikai (demokratikus) kritériumok azt mutatják, hogy míg a NATO számára a hidegháborúban a biztonság megelőzte a „demokráciát”, addig a hidegháború végével ez már nem áll fenn (SJRSEN, H. 2004).

A NATO demokratikus érték-közösségként való megjelenítésének a szakirodalomban megjelenő másik hangsúlyos indoka, hogy a demokratikus értékek és normák képezik a Szövetség kohéziójának alapját, ezért a hidegháború végével erre a közös identitásra építve fordult a NATO a demokrácia-támogatás felé. A demokratikus közösség alapját egyes szerzők Franciaország, az Egyesült Királyság és az Egyesült Államok második világháborús demokratikus érték-szövetségében látták. A NATO megalapítása utáni évtizedekben született hivatalos dokumentumokat vizsgálva is már egyértelmű, hogy a katonai szövetegeken túl, az alapítók egy „atlanti közösség” megalapítását is célul tűzték ki (SJRSEN, H. 2004). E demokratikus normákon alapuló közösség Szövetség határain túlra való kiterjesztése így belülről fakadó igényként értelmezhető (LUCARELLI, S. 2002).

Ha végignézzük az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének partnerségi és bővítési politikáit megjelenítő hivatalos dokumentumokat, akkor a demokrácia-támogatás célja és szándéka nyomon követhető. Az 1994-ben elfogadott Békepartnerségi Keretdokumentum (PFP) is egyértelművé teszi, hogy a demokratikus normák támogatása a programban részt vevő országok közös meggyőződése (NATO 1994, 2. pont). A NATO ugyanakkor nem minden PFP-tag esetében követeli/követelte meg a demokratikus normák betartását, illetve azt eseti alapon helyezi csak a „NATO+1” keretében zajló párbeszéd és együttműködés témájává. A 2002-ben alakult NATO-Orosz Tanács (NRC) egyik fontos orosz részről hangoztatott elve, hogy a Tanács nem avatkozik belső (orosz) ügyekbe és nem nyilvánít véleményt a partnerek értékeiről. A demokrácia-támogatás célja a NATO egyéb (MeD, ICI) partnerségi kapcsolataiból is hiányzik vagy sikertelen. (BOONSTRA, J. 2007).

Az 1995. szeptemberi Bővítési Tanulmányban a szövetségesek kiemelik, hogy „a bővítés bátorítja és támogatja a demokratikus reformokat, beleértve a civil és demokratikus kontrol kialakítását”. A Tanulmányban emellett olvasható, hogy „a bővítés erősíti a közös demokratikus értékeken alapuló együttműködést és integrációt Európában” (NATO 1995, 3. pont). A NATO-bővítés így egyértelműen a demokrácia-támogatás kontextusába került. A NATO 1999-es

² Az 1999-es és 2004-es NATO-bővítés a csatlakozott országokra gyakorolt esetleges demokratizálódást elősegítő hatásáról bővebben lásd: REITER, D. 2001; WATERMAN, H. – ZAGORCHEVA, D. – REITER, D. 2002; EPSTEIN, R. A. 2005.

washingtoni csúcstalálkozóján elfogadott, a közép-kelet-európai országok NATO-tagságával kapcsolatos dokumentumokban is kiemelik a tagjelölt országok számára a demokratikus normák tiszteletben tartásának fontosságát. A tagságra való felkészítést elősegíteni hivatott ún. Tagsági Akcióterv (Membership Action Plan, MAP) már részletesen leírja a demokratikus jogállamiság feltételeit. A MAP részletszabályairól szóló dokumentum, amely alapján a Szövetség évente a tagjelölt által készített Éves Nemzeti Tervek (Annual National Plan, ANP) közös elfogadásával, valamint azok értékelésével segíti elő a csatlakozni kívánó országok tagsági felkészülését, külön fejezetet szán a tagjelölt által teljesítendő politikai feltételeknek (NATO 1999a).

A demokratikus béke koncepciójának szakirodalmi újrafelfedezése nyomán a NATO-bővítés e logika mentén való támogatása különösen markánsan jelent meg az 1990-es években az Egyesült Államok retorikájában (REITER, D. 2001). A NATO demokrácia-támogatásának hatását az 1999-es és 2004-es NATO-bővítési körök országaiban vizsgáló elemzések általában arra jutottak, hogy habár a NATO önmaga nem demokratizál, tehát egy autoriter rendszer demokráciává alakulását nem támogatja, azonban a NATO, bővítési politikáján keresztül erősíti a demokráciát, hozzájárul a demokrácia fennmaradásához és konszolidációjához, ami a törekeny és fiatal demokráciák esetében rendkívül fontos (WATERMAN, H. – ZAGORCHEVA, D. – REITER, D. 2002). A demokrácia és biztonság összefüggése, a NATO demokratikus „identitása” és a demokrácia-támogatás célja a NATO 1991-es, 1999-es és legújabb, 2010 novemberében a NATO-tagállamok állam- és kormányfőinek lisszaboni csúcstalálkozóján elfogadott Stratégiai Koncepciójában is kirajzolódik (NATO 1999b, 33. pont; NATO 2010, 2., 4., 27., 38. pontok).

A NATO nyugat-balkáni országokkal fenntartott kapcsolataiban is érezhető ez a fajta logika, hiszen a kelet-közép-európai államok és a posztszovjet térség országaira kialakított partnerségi, illetve bővítési kereteket a NATO kiterjesztette a balkáni és nyugat-balkáni országokra is. Fontos különbség azonban, hogy a NATO első területén kívüli katonai beavatkozásait a nyugat-balkáni térségben hajtotta végre, így a térség országaival kialakított partnerségi, majd bővítési kapcsolatai minőségileg más szintről indultak, mint a közép-kelet-európai és posztszovjet térséggel való kapcsolatok.

A 2001. szeptember 11 utáni terrorizmus elleni közös fellépés, a NATO iraki és afganisztáni misszióinak műveleti szükségszerűségei, valamint általában a biztonsági helyzet megváltozása háttérbe szorította a biztonság és demokrácia összefüggésének Szövetségen belüli markáns megjelenését. A NATO partnerségi kapcsolatainak globális nyitása felülírta a hidegháború után a „Europe whole and free” jelszó mentén erőteljesen támogatott bővítési lendületet. Bár az új helyzetben előtérbe került a „kooperatív biztonság” fogalma, amelynek hatására a partnerség (és nem a bővítés) felértékelődött. A NATO a 2011. áprilisi berlini külügyminiszteri találkozón, a 2010-ban elfogadott Stratégiai Koncepció folytatásaként, partnerségi kapcsolatait új alapokra helyezte. Az új rugalmasabb, pragmatikusabb, praktikusabb megközelítés, a partnerekkel történő széles körű konzultáción alapuló együttműködéssel megteremtett biztonság koncepciója a bővítési politikában, a Partnerség a békéért Program (Partnership for Peace, PfP) keretében megjelent közös, demokratikus normákon alapuló értékközösség elsődlegességét némileg háttérbe szorította, azonban a demokratikus normák és értékek támogatása az új partnerségi politika egyik stratégiai célja maradt (NATO 2011, 4. pont). Mivel a dokumentum a partnerségek teljes spektrumára vonatkozik, így akár úgy is értelmezhetjük, hogy a demokratikus értékek és normák támogatása a partnerségi kapcsolatok

hangsúlyosabb eleme lett. Az új partnerségi koncepció megszületésének körülményei és egészének szellemisége azonban nem ezt mutatja.³

3. A NATO és a Nyugat-Balkán kapcsolatai

3.1. Ellenőrzés és békefenntartás – a NATO és a Nyugat-Balkán kapcsolatai 1992-1995: a biztonság megteremtése a NATO „kemény” hatalmával

Az egy évtizedig húzódó délszláv válság igencsak megtépázta a NATO egységét. Bár a szlovéniai, horvátországi és boszniai események nem fenyegették közvetlenül egyik NATO-tagállam biztonságát sem, egy európai háború azonban, amelynek ráadásul fő célpontja a civil lakosság volt, fenyegette a Szövetség transzatlanti értékeit, amely a Szovjetunió felbomlása után a NATO kohéziójának egyik legfontosabb eleme lett. A délszláv válság első öt éve (1990-1995) alatt a NATO egyre növekvő szerepet vállalt az agresszió elleni fellépésben. A beavatkozás körüli európai agonizálás számos tanulsággal szolgált az európai-amerikai kapcsolatokra és az Európai Unió és a NATO szerepére (ALLIN, D. H. 2002). A NATO nyugat-balkáni szerepének politikai alapját a NATO külügyminiszterek 1992. júniusi oslói találkozója teremtette meg, ahol a miniszterek bejelentették, hogy eseti alapon készek támogatást nyújtani az EBEÉ (jelenleg EBESZ) békefenntartó tevékenységéhez (NATO 1992, 11. pont).

1992 során a Szövetség támogatta az ENSZ BT határozatainak végrehajtását, júliusban a Biztonsági Tanács által bevezetett fegyverembargó betartása érdekében a NATO kötelékében szolgáló AWACS-ok az Adriai-tengert ellenőrizték, majd a Szövetség örködött a Bosznia-Hercegovina felett bevezetett repüléstilalmi zóna betartatása felett. 1992 decemberében a Szövetség azt is kijelentette, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsának felhatalmazása alapján kész támogatást nyújtani a békefenntartó műveletekhez. A NATO történetének első katonai beavatkozását 1994-ben, a repüléstilalmi zóna megsértése miatt hajtotta végre.

A konfliktusban a Szövetség katonai és politikai szerepvállalása fokozatosan egyre jelentősebb lett, ami végül a Szövetség első válságkezelési műveletében csúcsonyult ki. A multietnikus Bosznia-Hercegovinát megteremtő daytoni megállapodás 1995-ös megkötése után a NATO által felállított IFOR (Implementation Force), majd 1996 decemberétől az SFOR (Stabilization Force) már békekikényszerítő művelet volt. Az IFOR felelt a daytoni megállapodás katonai aspektusainak végrehajtásáért, az SFOR pedig a civil feladatok sikeres végrehajtása érdekében a stabilitásért és a biztonságért. A boszniai beavatkozással kezdődött katonai szerepvállalás mellett a NATO a partnerségi kapcsolataiban is előrébb lépett a Nyugat-Balkán egyes államaival. Az 1994-ben megalakult Partnerség a békéért programhoz úttörőként elsőként Albánia, majd 1995-ben Macedónia csatlakozott.

³ Nem szabad elfeledkezni arról, hogy az új partnerségi politika kidolgozására és elfogadására a NATO líbiai beavatkozása alatt került sor, amely újra rámutatott az ún. „like-minded” partnerek és partnerség jelentőségére. Az új partnerségi politika lehetőséget teremt a mélyebb együttműködésre azokkal a partnerekkel, akik a Szövetség céljaival azonosulnak, valamint annak műveleteit és politikáit számos módon támogatják.

3.2. Partnerség és tagság – a NATO és a Nyugat-Balkán kapcsolatai 1995-után: a biztonság megteremtése a NATO „puha” és „kemény” hatalmával

Az délszláv válság kezdetekor mutatott tétlenség és tehetetlenség után az 1995 utáni balkáni NATO szerepvállalás egyik fő jellemzője, hogy a válság kezelésével kapcsolatos – korábban hiányzó – transzatlanti egység megőrzése rendkívül fontos lett a szövetségesek számára (ALLIN, D. H.). A boszniai művelet 2004-ig folytatódott, majd a fennmaradó feladatokat, az Európai Unió egyre ambiciózusabb balkáni szerepvállalásának köszönhetően, az Unió vette át.

Az Albániával és Macedóniával egyre erősödő, főként a védelmi szektor reformjára szorítóknó partnerségi kapcsolatok az 1999-es koszovói válság alatt és után – pragmatikus okból is – egyre erősödtek, mivel a két ország fontos logisztikai támogatást nyújtott a NATO műveleteihez. Mindkét ország ekkor csatlakozott a tagság előszobáját jelentő MAP-folyamathoz. Az 1999-es koszovói légi csapások viszont újabb mélypontot jelentettek az egyébként is rideg NATO-szerb kapcsolatokban.

A 2000-es évek elején egyre erősödtek a NATO-horvát kapcsolatok. Bár a horvát diplomáciai körök már 1994-ben jelezték érdekltségüket a PFP-hez való csatlakozás iránt, a kapcsolatok csak 2000 után tudtak fejlődni. Tudman bukása után Horvátország egyre növekvő türelmetlenséggel próbált mielőbb közelebb kerülni az euro-atlanti szervezetekhez (GREENWOOD, D. 2005).

Macedóniában az albán és a macedón lakosság között fellángolt erőszak féken tartására megszületett Ohridi Keretmegállapodás betartásának támogatására, Szkopje kérésére, 2001-ben a NATO közreműködött a fegyverek megsemmisítésében és az erőszak féken tartásában. A NATO által vezetett misszió 2003-ban ért véget.

A 2002-es prágai csúcstalálkozó alkalmával Albánia és Macedónia meghívásának elmaradása a Szövetséghez való csatlakozásra némi csalódottságot jelentett főként Albánia számára. A 2002-ben MAP-tagga vált Horvátországgal így e három ország folytatta a tagsági felkészülést. Mindhárom országban a NATO-tagság rendkívül fontos szerepet játszott a hadsereg NATO-standarddá alakításában, a védelmi és katonai reform támogatásában (GREENWOOD, D. 2005). A tagság érdekében kifejtett erőfeszítéseket Albánia és Horvátország esetében siker koronázta, mivel a Szövetség 2008-ban, bukaresti csúcstalálkozóján meghívta a csatlakozásra. Macedónia azonban kimaradt a hidegháború utáni harmadik bővítési körből, ennek oka a macedón névkérdés, mely máig akadályozza a kapcsolatok ilyen formában történő kiteljesedését, ezáltal Szkopje egyre növekvő frusztrációjához vezet.

Bosznia-Hercegovinával, Szerbiával és Montenegróval a békepartnerségi kapcsolat 2006-ban alakult ki. Míg Bosznia-Hercegovina és Montenegró a mielőbbi NATO-tagságra törekszik, addig Szerbia „fontolva halad” a szövetséggel való kapcsolatépítésben. Mivel a KFOR az egyetlen olyan nemzetközi szereplő, amely a szerb fél által támogatott 1244. számú ENSZ BT határozat alapján tartózkodik Koszovóban, így idővel Belgrád számára a KFOR lett a leginkább szalonképes nemzetközi erő Koszovóban. A Szövetség koszovói szerepvállalása, ún. új feladatai azonban folyamatos hullámvölgyben tartják a NATO-szerb kapcsolatokat.

3.3. A NATO koszovói beavatkozása

A rambouillet-i kudarcral megrekedt diplomáciai erőfeszítések sikertelensége vezetett a NATO 1999. március 24-én kezdődő és 78 napig tartó légi csapásaihoz (Operation Allied Force, OAF). Az ENSZ-felhatalmazás nélküli NATO-beavatkozás motivációról és az egyes NATO-tagállamok szerepéről rendkívül sok elemzés született már. Az ilyen témájú elemzésekben a beavatkozás főbb okaiként elsősorban a humanitárius katasztrófa megállítását, a NATO reputációjának megőrzését, szerepének megerősítését, valamint a boszniai háború alatti sikertelen NATO szerepválás tapasztalatait említik (HENDRIKSON, A. K. 2000; ALLIN, D. H. 2002; VINET, G. 2009). A légi csapásoknak 1999. június 9-én a NATO és Jugoszlávia között, a macedóniai Kumanovóban megkötött katonai-technikai megállapodás aláírása vetett véget (NATO 1999c). A kumanovói megállapodást az ENSZ BT 1999. június 10-i, 1244. számú határozata is megerősítette. A NATO KFOR-on keresztül koszovói jelenlétének alapját és működési keretét így a kumanovói megállapodás és az ENSZ BT 1244. számú határozata adja. E két dokumentum nyomán Koszovó nemzetközi igazgatás alá került. A KFOR mandátuma szélesebb volt, mint a korábbi NATO-vezetésű békefenntartó erőknél, a boszniai IFOR és SFOR-nak. A BT-határozat lényeges eleme, hogy KFOR-nak kellett biztosítani a közrendet és a közbiztonságot, amíg a nemzetközi civil jelenlét átvehette annak feladatát. Ezzel a rendelkezéssel az ENSZ első alkalommal helyezte katonai kézbe a közbiztonságot, ami – és a kivonulás dátumának elkerülése – a daytoni megállapodás által felvázolt nemzetközi igazgatáshoz képest jelentős változást hozott (FRIESENDORF, C. 2000).

A kumanovói megállapodás, amely elsősorban a jugoszláv hadsereg koszovói kivonulásának mikéntjét határozta meg, a BT-határozatban felsorolt feladatok mellett a KFOR hatáskörébe és felelősségi körébe utalta Koszovó légtérének ellenőrzését, a koszovói adminisztratív határvonal, illetve az annak mentén létrehozott úgynevezett légi és szárazföldi biztonsági zónák ellenőrzését. A biztonsági zónák egyfajta demilitarizált övezetek, amelyekben tilos a fegyveres erők mozgása, illetve a belépés. A KFOR és a jugoszláv hadsereg közötti kapcsolattartás eszközeként a megállapodás létrehozott egy közös konzultációs tanácsot is (Joint Implementation Council).

A KFOR a Koszovó területén működő nemzetközi erőkkel szoros együttműködésben kezdte meg feladatai végrehajtását. A kezdeti, elsősorban a NATO-tagországok egy szűkebb csoportjára korlátozódó szerepvállalás folyamatosan kiszélesedett, és a pusztán „NATO-businessből” szélesebb nemzetközi szerepvállalás lett. A KFOR mai összetételét tekintve egy olyan multinacionális erő, amelynek csapatait a NATO tagjai és partnerországai adják. Az az érdekes helyzet állt elő, hogy a KFOR-ban 2003-ig mintegy 3600 fővel az az Oroszország is részt vett, amely élesen elutasította a NATO koszovói légi csapásait (AVERE, D. 2009). A KFOR koszovói jelenlétének csúcspontján elérte az ötvenezer főt.

A balkáni régió és a tágabb euro-atlanti közösség számára Koszovó függetlenségének 2008. február 17-i kikiáltása jelentős biztonságpolitikai kihívást hozott. Annak ellenére, hogy a NATO tagjai közül Koszovó függetlenségét négy ország – Románia, Spanyolország, Görögország és Szlovákia – máig nem ismerte el, a szövetség a nemzetközi szereplők közül ma is a legjelentősebb számú erővel van jelen Koszovóban. A 2009 júniusában bejelentett „elrettentő jelenlétre” való áttérés megvalósulásaként a KFOR-ban jelenleg (2013. december 1-i adat szerint)

huszonhárom NATO-tagállam és nyolc partnerország, 4882 fővel vesz részt.⁴ A csapatcsökkentések természetes következménye, hogy az ország biztonságáért viselt felelősség egyre inkább Pristina kezébe kerül.

A NATO mai koszovói politikájának mozgásterét, a szövetség válságkezelési szerepét és lehetőségeit elsősorban a globális biztonsági rendszer és az Európai Unió balkáni politikájának változásai, válságkezelési és konfliktuskezelési eszköztárának bővülése befolyásolja döntően. Ráadásul a szövetség koszovói szerepvállalását a balkáni biztonsági környezet alakulása, a NATO-szerb kapcsolatok dinamikája is meghatározza. Ez azonban kölcsönös hatás, mivel a NATO koszovói szerepvállalása a NATO-szerb kapcsolatokra is döntő befolyással van.

4. A nyugat-balkáni demokrácia-támogatás eszközei

4.1. A NATO bővítési politikája

Az 1995. szeptemberi Bővítési Tanulmányban is már világossá vált, hogy a NATO-tagságra vonatkozóan a Szövetségnek nincs kimerítő kritériumlistája. A Tanulmányban felsorolt szempontok és kívánalmak mellett – amelyek jelentős része a demokratikus intézmények létének szükségességére vonatkozik – a NATO-bővítés a Szövetség részéről mindig is politikai és stratégiai érdekeket mérlegelő döntés volt. A bővítési politika „mézesmadzag” ereje azonban a nyugat-balkáni országok esetében is húzóerőt jelentett. Az euro-atlanti integrációs cél eléréséről való nemzeti gondolkodásban – a közép-kelet-európai országokhoz hasonlóan – a nyugat-balkáni országok is belátták, hogy az Európai Unió tagsággal szemben a NATO-tagság elérése reálisabb, rövidebb idő alatt teljesíthető cél.

A térség országai közül Horvátország és Albánia 2009. április 1-vel a Szövetség tagja lett, Macedónia 1999, Montenegró 2009 óta a tagság előszobáját jelentő Tagsági Akcióterv (MAP) részese. Bosznia-Hercegovina is NATO-tagságra törekszik, 2010-ben meghívást kapott a MAP-folyamatba, azonban a védelmi reform hiányosságai miatt a Szövetség 2010. márciusi tallini döntése értelmében a MAP-folyamatban csak akkor vehet részt, ha a védelmi tulajdon kérdését rendezik. Szerbia nem törekszik NATO-tagságra, azonban részt vesz a NATO egyes partnerségi programjaiban. Koszovó esetében a tagság – az ország elismerésével kapcsolatos ismert, NATO-n belül is divergáló álláspontok miatt – nincs napirenden. Bár Pristina többször deklarálta, hogy hosszú távú célja a NATO-tagság.

A NATO-tagságot ambicionáló nyugat-balkáni országok esetében érvényesülnek a NATO hidegháború utáni bővítések során azonosított demokrácia-támogató hatásai is. A tagsági perspektíva semlegesíti, „denacionalizálja” a tagjelölt országok védelmi stratégiáit és tervezését, ami kedvez a demokrácia fejlődésének (EPSTEIN, R. A. 2005). A MAP keretében a tagsági felkészítési folyamat során intenzív konzultáció alakul ki a NATO Nemzetközi Titkársága (IS) és az országok kormányai, közigazgatása között, amelynek során az IS technikai segítséget nyújt az Éves Nemzeti Terv (ANP) benyújtásához és elkészítéséhez, előzetesen értékeli annak teljesítését. Az IS által elkészített értékelést a NATO tagállamok először saját körben áttekintik, majd a tagjelölt országgal együtt tartott ülés keretében értékelik. Ezáltal a tagjelöltek folyamatosan

⁴ <http://www.aco.nato.int/kfor/page75051718.aspx>

visszajelzést kapnak az általuk végrehajtott reformokkal kapcsolatos szövetségi véleményekről, amely egyfajta – bár korlátozott – befolyást biztosít a szövetségesek számára a belső demokratikus reformok alakítására.

A MAP keretében a NATO a politikai, gazdasági, védelmi és katonai reformokat, valamint a NATO-tagsághoz szükséges erőforrásbeli, biztonsági és jogi feltételeket értékeli. Bár a tagsági felkészülés a politikai és gazdasági reformokat széles körűen értékeli, azonban a NATO-tagságnak nincsen – az Európai Unió koppenhágai kritériumaihoz hasonló – konkrét módon számon kérhető, a demokratikus jogállamiság minőségére vonatkozó politikai feltételrendszere. A tagsági felkészültségről szóló döntésben így minden szövetséges a saját maga által jónak tartott kritériumok alapján mérlegel. A bővítési döntés így végső soron csak indirekt módon tartalmazza a demokrácia követelményeit, így a bővítési politika demokratikus reformokat támogató húzóereje is korlátozottabb (BOONSTRA, J. 2007).

4.2. Partnerségi programok

A nyugat-balkáni országok – Koszovó kivételével – a Partnerség a békéért (PfP) program tagjai. A PfP rendkívül széles körű együttműködési programokat kínál a résztvevőknek, amelyek nagy része támogatja a demokratikus- és védelmi reformokat, valamint a civil-katonai kapcsolatokat. A Partnerség a békéért programban való részvételt 1994-ben a NATO felajánlotta minden posztszovjet, valamint nem NATO-tag európai országnak. Ekkor a nyugat-balkáni országok közül – különböző okok miatt – csak Albánia, majd 1995-ben Macedónia csatlakozott.

Később azonban a Szövetség arra használta a PfP-t, hogy ösztönözze a volt jugoszláv köztársaságokat a nemzetközi normák betartására és elősegítse a demokratikus reformokat. Ez történt Bosznia-Hercegovina esetében is, amely nem csatlakozhatott a PfP-hez a védelmi szektor átszervezése és demokratizálása, a Jugoszláviai háborús bűnök kivizsgálására felállított Büntetőtörvényszékkel (ICTY) való teljes együttműködés, a háborús bűnökkel vádolt személyek kiadása előtt. Ezek a feltételek Szerbia esetében is megfogalmazódtak, azonban az említett kritériumok teljesítése előtt a NATO egy „könnyített PfP”-vel próbálta ösztönözni az országokat. Az ún. Tailored Cooperation Program (TCP) azonban nem hozott eredményt, a háborús bűnökkel vádolt személyek kiadása váratott magára, így a Szövetség végül „feladta” és 2006 novemberében megengedte Szerbia és Bosznia-Hercegovina csatlakozását a Partnerség a békéért Programhoz. A régió stabilitása és a Szövetség egyéb stratégiai érdekei miatt a NATO végül csökkentette a tétet és a demokratikus reformok, valamint az ICTY-vel való együttműködés érdekében kifejtett nyomásgyakorlását nem a PfP-tagság feltételeként szabta meg. Ekkor sokan azzal érveltek, hogy a demokratizáció jobban támogatható a tagsággal, mint a kizárással (BOONSTRA, J. 2007).

A Partnerség a békéért Programban részt vevő nyugat-balkáni országok mindegyike rendelkezik, vagy a NATO-tagság és tagjelöltség előtt rendelkezett Egyéni Partnerségi Akciótervekkel (Individual Partnership Action Plan, IPAP). A Szövetség ezzel az évente kidolgozott együttműködési programmal és technikai tanácsadással, valamint a MAP-folyamathoz hasonló értékelési rendszerrel támogatja az adott ország belső reformtörekvéseit. Az ebben való részvétel is önkéntes, a PfP-tag kérésére indul meg. A PfP-keretében zajló sokszínű civil és

katonai képzési és oktatási programok pedig hozzájárulnak a részt vevő országok elitjének „demokratikus szocializációjához” (LUCARELLI, S. 2005).

4.3. NATO-műveletek és a Szövetség fizikai jelenléte a Nyugat-Balkánon

A NATO számos művelete közül a nyugat-balkáni szerepvállalása kínálta a legjobb esélyeket a műveleti szerepvállaláson keresztül demokrácia-támogatásra (BOONSTRA, J. 2007). A bosznia-hercegovinai NATO-művelet (SFOR) EU-nak történt átadása után a koszovói KFOR-művelet az egyetlen, ahol a Szövetség nagyszámú békefenntartó erőt tart fenn a Balkánon.

Koszovó függetlenségének 2008. február 17-i kikiáltása nem változtatott a KFOR-művelet mandátumán, továbbra is státus-semleges, az ENSZ BT 1244-es számú határozata alapján van jelen Koszovóban. A függetlenség kikiáltása ugyan a misszió mandátumára nem, de feladataira hatással volt. Bár Belgrád álláspontja miatt a koszovói „ellenőrzött függetlenséget” felvázoló ENSZ-főképviselő, Martti Ahtisaari terve nem valósulhatott meg teljes körűen, a KFOR lényegében elkezdte az Ahtisaari-terv szerint a nemzetközi katonai jelenlétre szabott feladatokat: a KFOR ún. „új feladatai” keretében eseti alapon felvállalta az új Koszovói Biztonsági Erők (KSF) felállítását és mentorálását.

A NATO-tagállamok külön célapok felállításával is támogatták a KPC leszerelését és a KSF felállítását. A KSF kezdeti műveleti képességét 1500 fővel 2009 szeptemberében érte el. A NATO-ban élénk vita van arról, hogy a KSF-et hogyan és milyen módon lehetne bevonni a NATO egyes, főként védelmi szektort érintő együttműködési programjaiba. Ezáltal a NATO indirekt módon támogathatja a koszovói védelmi szektor demokratikus normák szerinti kialakítását.

A KFOR-művelet mellett a Szövetség ma parancsnokságokat tart fenn Szarajevóban, Pristinában, katonai összekötő hivatalt Belgrádban és tanácsadó csoportot Szkopjében. Ezek a parancsnokságokon belül működő politikai/katonai tanácsadó csoportok támogatják az adott ország védelmi/katonai struktúráinak demokratikus normák szerinti kialakítását.

4.4. Védelmi reform

Az 1990-es évek tapasztalatai alapján világos, hogy biztonság nélkül nem lehetséges a nemzetépítés, a demokratizálódás és a megbékélés, így a háborús konfliktusok után a nyugat-balkáni országok számára a nemzet-, állam-, és demokrácia-építés sikerességének egyik legfontosabb területe a biztonsági szektor reformja. Sajátos intézményi struktúrája, valamint a kelet-európai valamint posztszovjet országokkal fenntartott kapcsolatai során szerzett tapasztalatok alapján a NATO az egyik legfontosabb külső szereplője a biztonsági szektor reformjával kapcsolatos erőfeszítéseknek (GAZDAG F. 2008).

A NATO 1994-ben indult Partnerség a békéért (PfP), valamint a NATO-tagság érdekében zajló bővítési együttműködés (MAP) egyik hangsúlyos területe a védelmi szektor. A PfP egyik leginkább kiterjedt területe a védelmi intézményépítést és a védelmi szektor átalakítását

támogató kezdeményezések.⁵ A védelmi szektor reformja mellett a NATO nyugat-balkáni országokkal fenntartott partnerségi és bővítési programjainak másik hangsúlyos területe a katonai és védelmi kapacitásépítés, valamint az interoperabilitás támogatása. Ezek a feladatok azért is kaptak és kapnak nagy hangsúlyt a NATO-tagságot áhító nyugat-balkáni országok számára, mivel a NATO-t létrehozó Washingtoni Szerződés kimondja, a csatlakozni kívánó országnak hozzá kell járulnia a Szövetség biztonságához.

4.5. Pénzügyi támogatás

A NATO katonai és polgári költségvetéséből a nyugat-balkáni országok számára jutatott éves, illetve az elmúlt kb. 15 évben együttesen nyújtott közvetlen vagy közvetett pénzügyi támogatások volumenéről nem áll rendelkezésre nyílt forrás. A Szövetség katonai költségvetésében a partnerségi programok alatt, a polgári költségvetésben is a partnerségi, valamint az ún. NATO információs kampányokra (public diplomacy) fordított keretekben jelennek meg a nyugat-balkáni országok. A térségnek juttatott anyagi támogatások egyik legjelentősebb hányadát a békepartnerségi programok keretében zajló szemináriumokon és képzéseken való részvétel támogatása teszi ki.

5. Következtetések

Jugoszlávia dezintegrációja során a NATO közvetlen bevonása az ENSZ bosznia-hercegovinai békefenntartó erőfeszítéseinek támogatásába (tűzszünet ellenőrzése, humanitárius segélykonvojok kíséréte, embargó támogatása) és a nemzetközi környezetben bekövetkezett változások (az EBESZ szerepének és tevékenységi körének kiszélesedése) vezettek el ahhoz, hogy a NATO-nak a békefenntartásban betöltött szerepe is megváltozott. A NATO – bár a délszláv válság „végén” és sokszor késve – a konfliktuskezelés teljes arzenálját felvonultatta a délszláv válság során. Tevékenysége más nemzetközi szereplők békefenntartó erőfeszítéseinek támogatásával kezdődött, majd saját békefenntartó erők telepítésével folytatódott, végül a NATO-nak a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság elleni 1999-es légi csapásai elvezettek a békekikényszerítésig. A katonai beavatkozáson túl a partnerségi és bővítési politika eszközeivel támogatta és támogatja a nyugat-balkáni országok demokratikus reformjait. A Szövetségnek ez a fajta szerepvállalása a NATO demokratikus identitásának hidegháború végével előtérbe kerülésével vált egyre markánsabbá. A régióról való szövetséges gondolkodásban máig a térség stabilitása, tehát a biztonság megteremtése az elsődleges. Ennek elérésének egyik legfontosabb módja az érintett országok demokratikus átalakulásának támogatása. A NATO – természeténél fogva – a védelmi és katonai szektor, tehát a szűk értelemben vett biztonsági szektor reformja (SSR) területén tud és képes kiemelkedő szerepet játszani. Az nyugat-balkáni országokkal fenntartott kapcsolatokban a bővítési és partnerségi politikában adagolt feltételeesség és a praktikus együttműködés

⁵ A teljesség igénye nélkül a partnerország védelmi szektorának átalakítását támogató legfontosabb PFP-programok a következők: Partnership Action Plan on Defence Institution Building (PAP-DIB), Education and Training for Defence Reform initiative, Professional Development Programme, Building Integrity Initiative.

kombinációjával még a NATO-integrációval szemben szkeptikus partner, Szerbia esetében is sikerült hozzájárulni a demokratikus normák erősödéséhez.

Bár a NATO önmaga nem demokratizál, tehát egy autoriter rendszer demokráciává alakulását nem támogatja, azonban a NATO-bővítési és partnerségi politikáin keresztül erősíti a demokráciát, hozzájárul a demokrácia fennmaradásához és konszolidációjához, ami a törékeny és fiatal nyugat-balkáni demokráciák esetében rendkívül fontos (WATERMAN, H. – ZAGORCHEVA, D. – EPSTEIN, R. A. 2002). A NATO bővítési politikán keresztül demokrácia-támogató szerepét sokan kritizálják, mivel a Szövetség korábbi történelme során egyes tagjainak demokratikussága megkérdőjelezhető volt (lásd Görögország és Törökország) (REITER, D. 2001). Véleményünk szerint a hidegháború előtti történelmi példák felvonultatása nem releváns a Szövetség mai, illetve elmúlt 20 éves demokrácia-támogató tevékenységének megítéléséhez.

Igaz, hogy az Európai Unióval ellentétben a NATO bővítési politikájának húzóereje, kimerítő és egyértelmű kritériumlista hiányában talán nem olyan jelentős. Az sem vitatható, hogy a Szövetség egyéb, főként műveleti fókuszú partnerségi politikája miatt a bővítés iránti lelkesedés már nem akkora, mint volt. A szorosabb partnerségre és tagságra törekvő nyugat-balkáni országok kormányai számára azonban a tagsági feltételek pontos körülírása nélkül is világos, hogy a demokratikus berendezkedés és ennek stabilitása elsődleges fontosságú a sikeres integrációhoz. Bár az Európai Unió demokrácia-támogató tevékenysége nagyobb figyelmet kapott és kap a nemzetközi szakirodalomban, láthatjuk, hogy a NATO befolyása ezen a területen – sokszor éppen pragmatikusabb megközelítése miatt – legalább olyan jelentős. Az afganisztáni művelet befejezése után a NATO is talán újra jobban tud koncentrálni nyugat-balkáni szomszédjaira, hiszen a biztonság és stabilitás megteremtése a szövetségesek közvéleménye számára érezhető módon mégiscsak a közeli szomszédságban elsődleges.

Irodalomjegyzék

- ALLIN, D. H. 2002: NATO's Balkan Interventions, – The International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press, New York.
- AVERE, D. 2009: From Pristina to Tskhinvali: the legacy of Operation Allied Force in Russia's relation with the West. – *International Affairs*, Vol. 85, No. 3, pp. 573-591.
- BOONSTRA, J. 2007: NATO's Role in Democratic Reform. – FRIDE Working Paper, May 2007.
- DOYLE, M. W. 1983: Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs. – *Philosophy and Public Affairs* (12), pp. 205–235.
- EPSTEIN, R. A. 2005: NATO Enlargement and the Spread of Democracy: Evidence and Expectations. – *Security Studies*, Vol. 14, No. 1, pp. 63-104.
- FLOCKHART, T. 2005: Socializing Democratic Norms. The Role of International Organizations for the Construction of Europe. – Palgrave Macmillan.
- FRIESENDORF, C. 2000: The military and law enforcement in peace operations, Lessons from Bosnia-Herzegovina and Kosovo. – DCAF.
- GAZDAG F. 2008: A biztonsági szektor reformja és a nemzetközi szervezetek. – *Nemzet és biztonság* (11), pp. 35-43.
- GREENWOOD, D. 2005: The Western balkans Candidates for NATO Membership and Partnerships. – CESS Harmonie Papers, Groningen, The Netherlands.
- HENDRIKSON, A. K. 2000: The Constraint of Legitimacy. – In: MARTIN, P. – BREWLEY, M. R. (eds.): *Alliance Politics, Kosovo, and NATO's War: Allied Force or Forces Allies?* New York, Palgrave, pp. 41-55.
- LUCARELLI, S. 2002: Peace and Democracy: The Rediscovered Link, The EU, NATO and the European System of Liberal-Democratic Security Communities. – Research project funded by the NATO EAPC Individual Research Fellowship – 2000-2002 Programme.
- LUCARELLI, S. 2005: NATO and the European System of Liberal-Democratic Security Communities. – In: FLOCKHART, T. (ed): *Socializing Democratic Norm, The Role of International Organizations for the Construction of Europe*, Palgrave MacMillan.

- REITER, D. 2001: Why NATO Enlargement Does Not Spread Democracy. – International Security, Vol. 25, No. 4, pp. 41-67.
- SJURSEN, H. 2004: On the identity of NATO. – International Affairs, Vol. 80, No.4, pp. 687-703.
- VINET, G. 2009: Force Alliée et le Kosovo, dix ans plus tard. – Défense Nationale et Sécurité Collective, 65e année, No. 772.
- WATERMAN, H. – ZAGORCHEVA, D. – EPSTEIN, R. A. 2002: Correspondence: NATO and Democracy. – International Security, Vol. 26, No. 3, pp. 221–235.

NATO-dokumentumok:

- NATO 1949: Az Észak-atlanti Szerződés, Washington DC, 1949. április 4. http://www.nato.int/cps/fr/SID-10BA3FFE-7A2B68E/natolive/official_texts_17120.htm?blnSublanguage=true&selectedLocale=hu&submit=select (letöltés ideje: 2014. január 30)
- NATO 1994: Partnership for Peace Framework Document, Brussels, 10-11 January 1994. <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c940110b.htm> (letöltés ideje: 2013. december 10)
- NATO 1995: Study on NATO Enlargement, 03 September 1995, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24733.htm (letöltés ideje: 2013. december 10)
- NATO 1992: Final Communiqué of the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council in Oslo, 4 June 1992
- NATO 1999a: Membership Action Plan (MAP) approved by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council, 24 April 1999. http://www.nato.int/cps/en/SID-6B188C59-9F8C113C/natolive/official_texts_27444.htm?selectedLocale=en (letöltés ideje: 2014. február 27)
- NATO 1999b: The Alliance's Strategic Concept, Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C., 24 April 1999, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm (letöltés ideje: 2013. december 10)
- NATO 1999c: Military Technical Agreement between the International Security Force ("KFOR") and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia, 9 June 1999. <http://www.nato.int/kosovo/docu/a990609a.htm> (letöltés ideje: 2011. január 13)
- NATO 2010: Active Engagement and Modern Defense, Strategic Concept for the Defense and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization, Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon, 19-20 November 2010. http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf (letöltés ideje: 2012. április 10)
- NATO 2011: Active Engagement in Cooperative Security: A more efficient and flexible partnership policy, 14-15 April 2011, Berlin. http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_04/20110415_110415-Partnership-Policy.pdf (letöltés ideje: 2013. december 10)