

Mediterrán és Balkán Fórum



KELET-MEDITERRÁN ÉS BALKÁN TANULMÁNYOK KÖZPONTJA

VIII. ÉVFOLYAM 2. SZÁM

2014. június 7

KEDVES OLVASÓ!

A PTE Kelet-Mediterrán és Balkán Tanulmányok Központja (KMBTK) által útjára indított Mediterrán és Balkán Fórum a Balkán, a Kelet-Mediterráneum és a Közel-Kelet térségét érintő kutatások eredményeit közli. Az elektronikus formával célunk az, hogy a témában érdekelteket és érdeklődőket gyorsabban tájékoztassuk a friss háttérelmzésekkel.

A Mediterráneum és Balkán rovatokban tudományos elemzések közlésére vállalkozunk, a Mozaik címszó alatt ismeretterjesztő, kulturális jellegű írásoknak adunk helyet.

A Mediterrán és Balkán Fórum lehetőséget biztosít minden tudományos igényességgel elkészített, a térséget érintő munka közlésére. A tanulmányok magyar, ill. angol nyelvűek lehetnek, terjedelmük a 20 000 karaktert (képekkel, térképekkel, ábrákkal) nem haladhatja meg. A szakmai folyóirat csak a szerkesztőbizottság által lektorált írásokat jelenteti meg.

Tartalom:

Köszöntő.....	1
Előszó.....	2
A Nyugat-Balkán gazdasága – előre a múltba.....	3
Biztonság és demokrácia: a NATO demokrácia-támogató tevékenysége a Nyugat-Balkánon	15
Az EU és a Nyugat-Balkán ma	28
Szerbia katonai semlegességének ellentmondásai.....	36

Főszerkesztő:

Dr. M. Császár Zsuzsa

Főszerkesztő-helyettes:

Kitanics Máté

Dr. Reményi Péter

Szerkesztőség:

7624 Pécs

Ifjúság útja 6.

Telefon: 72/503-600

Fax: 72/501-531

Web: <http://www.mbforum.hu>

ISSN 1788-8026

Szerkesztőbizottság tagjai:

Dr. Békési László, Dr. Eyüp Artvinli
Dr. Csüllög Gábor, Dr. Gábli Cecília,
Dr. Melek Colak, Dr. Gulyás László,
Dr. Hóvári János, Dr. Carlos Flores Juberías
Dr. Juhász József, Dr. Kocsis Károly,
Dr. Jaime Nicolas Muniz,
Dr. Pap Norbert (elnök),
Dr. N. Rózsa Erzsébet,
Dr. Dejan Šabić,
Dr. Siposné Kecskeméthy Klára,
Dr. Edita Stojčić-Karanović,
Dr. Szilágyi István, Dr. Tonk Márton,
Dr. Végh Andor, Dr. Yamamoto Akiyo

Lapszerkesztő:

Szalai Gábor

Olvasószerkesztő:

Szalai Gábor

Felelős kiadó:

Dr. Pap Norbert

Előszó

Juhász József¹, vendégszerkesztő

A Mediterrán és Balkán Fórum ezúttal egy tematikus összeállítást, a Nyugat-Balkán aktuális helyzetével foglalkozó különszámot bocsát az olvasóközönsége elé. A téma – sajnos – még mindig időszerű, annak ellenére, hogy a világ más régióiból érkező válsághírek gyakran kiszorítják a térség eseményeit a média tophírei közül, sőt annak ellenére, hogy – és szerencsére! – a térségből ma már nem is mindig csak válsághírek érkeznek: elég, ha csak a szerb-koszovói párbeszéd folyamatára gondolunk. A Nyugat-Balkán konszolidációja azonban mindmáig csupán relatív és több szempontból kritikus, részben a történelmileg felhalmozódott belső problémák súlya miatt, részben pedig (sőt sokak szerint egyre inkább) azért, mert az elhúzódozó világgazdasági válság és az EU „bővítési fáradtsága” csalódottságot kelthet a Nyugat által szorgalmazott politikai úttal és felzárkózási modellel szemben. S valóban: gazdasági fejlődés és életszínvonal-növekedés nélkül a társadalmi-politikai stabilitás nem tartható fenn sokáig, s annak a diszkrepanciának is súlyos következményei lehetnek, hogy az EU „bővítési fáradtsága” éppen akkor tetőzik, amikor végre a térség minden államában domináns pozícióba jutottak az unió-orientált politikai erők.

A négy tanulmány ennek megfelelően a térség mai gazdasági helyzetét, nyugatos indíttatású állam- és demokráciaépítési folyamatait, valamint az euro-atlanti integráció két legfontosabb intézményéhez, az Európai Unióhoz és a NATO-hoz fűződő kapcsolatrendszerét tekinti át, nem a teljességre törekedve, de a legfontosabb kérdéseket és problémákat remélhetőleg jól exponálva. Ebben bízva ajánljuk ezt a szolid kis kötetet a térség iránt érdeklődő szakemberek, egyetemisták és minden más olvasónk szíves figyelmébe.

¹ tanszékvezető egyetemi docens, ELTE BTK Kelet-Európa Története Tanszék

A Nyugat-Balkán gazdasága – előre a múltba¹

Novák Tamás²

ABSTRACT

Economic problems of the Western Balkans have been deepened by a number of negative trends in the recent years. The legacy of the wars in the region was burdened by the negative impacts of the structural reforms and the implications of the international financial and economic crisis. Favorable pre-crisis developments, including economic growth and relative political stability are faced with increasing uncertainties. The conditions of introducing a western-type market economic model are still missing and the destroyed economic basis of the region has not been replaced with more efficient and competitive structures. Today it seems that the rapid economic growth after the Millennium was mostly due to the end of the international economic isolation. The basic questions regarding economic transformation and development have not changed and the structural transformation that supports economic convergence, increasing incomes and job creation are still awaiting the region.

1. Bevezetés

Az utóbbi néhány év gazdasági és politikai eseményei Közép- és Kelet-Európában azt jelzik, hogy a 2008-ban kezdődött válság előtt kedvezően alakuló térségbeli viszonyok – gazdasági növekedés, a korábbi időszakhoz képest nagyobb politikai stabilitás – egyre kiszámíthatatlanabbá válnak. A válságjelek a Nyugat-Balkánon a fokozódó gazdasági feszültségekben, a lassú GDP-bővülésben, a szegénység terjedésében, a munkanélküliség magas szintjében ismét nyilvánvalóvá tették a térség megoldatlan strukturális problémáit, a gazdasági rendszerváltás kudarcait. Ma már úgy tűnik, hogy a kétezres évek első kétharmadában jellemző gyors növekedés korszaka inkább csak a gazdasági elszigeteltség, politikai instabilitás enyhülésének köszönhető helyreállítási időszak volt, s nem vezetett a hosszabb távon is fenntartható felzárkózási pálya kialakulásához. Emiatt ma a gazdaság átalakulását, fejlődését tekintve alig változtak az alapkérdések, amelyek egy-másfél évtizeddel ezelőtt is napirenden voltak: hogyan lehet biztosítani a felzárkózást, a munkahelyek teremtését elősegítő szerkezeti átalakulást, a jövedelmek növelését, a szegénység csökkentését és a beruházások finanszírozását?

A gazdasági nehézségek kezelésében a nemzetközi javaslatok ma nagyjából a korábban megszokott irányt követik, vagyis a közpénzügyek átalakítását – alapvetően a kiadások mérséklésével –, a piaci liberalizációt és a privatizációt ösztönzik (IMF 2013e; IMF 2013d; BECHEV, D. 2012). A térség nagy része az exportálható természeti erőforrásokkal gyengén ellátott, a humán tőkét kedvezőtlenül érintő migrációval sújtott, finanszírozási forrásokkal alig

¹ A kutatás az OTKA 74624 számú projekt által biztosított forrásból valósult meg.

² PhD, Austrian Marshall Plan Foundation Fellow in Central European Studies, School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University; MTA KRTK Világgazdasági Intézet.

rendelkező szegény országok szerkezeti jellegzetességeit mutatja.³ Ez pedig a nemzetközi tapasztalatok alapján is hatástalanná, egyes esetekben pedig inkább kontraproduktívvá teheti a washingtoni konszenzus máig ható elemein nyugvó politikákat.⁴ Az ilyen típusú programok sikerességének egyik alapfeltétele a nem adóssággeneráló, a finanszírozási igényeket kielégítő, s a gazdaság szerkezeti gyengeségeit kezelni képes tőkebeáramlás. Ez a Nyugat-Balkán országaiban rövid távon lényegében megoldhatatlannak tűnő kihívás, s öt-tíz éves időtávon is inkább szigetszerű változásokra lehet számítani kedvező esetben, semmint térségszintű megoldásra.⁵ A jelenlegi nemzetközi ajánlásoknak azért is lehetnek negatívak a következményei, mivel az elmúlt évtized nem hozott átfogó életszínvonal emelkedést, ami a gazdasági biztonság és a politikai stabilitás szempontjából egyre kockázatosabb. Ez pedig egyre inkább a jelenlegi gazdasági, politikai berendezkedés ellen fordíthatja a lakosságot. A korrupció az elosztható javak szűkössége következtében is pusztító, s a társadalom, az állami bürokrácia, sőt a mindennapok összetevőjeként él tovább a klientelizmus is, amely nehezen megváltoztatható hagyomány a térségben.⁶

2. Gazdasági pálya

A volt Jugoszláviában (Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság – JSZSZK) a kelet-európai rendszerváltások idején, a kulturális és etnikai különbségek mellett jelentős eltérések voltak a gazdasági teljesítményben, az egy főre jutó jövedelemben, a munkanélküliség terén, illetve a lakosság életszínvonalában.⁷ A fejlettségi különbségek, még a két leggazdagabb tagköztársaság, Szlovénia és Horvátország adatainak figyelmen kívül hagyásával is számottevőek voltak (STIBLAR, F. 2013). A Nyugat-Balkán mai országai, a hosszú távú gazdasági fejlődés szempontjából előnytelen helyzetből indultak, amit a térségben később lezajló háborúk következményei még tovább súlyosbítottak. A legkedvezőbb gazdasági pozícióval Szerbia rendelkezett (legmagasabb fejlettségi szint és bér, legalacsonyabb munkanélküliség). A térségen belüli „belkereskedelem” fontos szerepet játszott a gazdasági folyamatokban, a szövetségi köztársaságok Jugoszláviai belüli kereskedelme összkivitelük átlagosan 40%-át tette ki, leginkább Montenegró függött ettől az áruforgalomtól. A legnyitottabb terület (export/GDP alapon) Montenegró volt, a legzártabb pedig Koszovó és Macedónia. Mindeközben Albánia egy befelé forduló diktatúra, Európa

³ A természeti erőforrásokat tekintetve a talajnak, az erdőgazdaságnak, a vízenergiának és az ércbányászatnak komoly gazdasági jelentősége van (NAGY I. 2012), de ez kevés ahhoz, hogy a térség ne szoruljon jelentős importra meghatározó fontosságú nyersanyagokból és energiahordozókból.

⁴ A tapasztalatok az ilyen programokkal azonban nem egyértelműek. A rövid távú makrogazdasági stabilizálásban általában sikeresek voltak az elmúlt évtizedekben, a fő probléma a hosszabb távú strukturális alkalmazkodással kapcsolatban jelentkezik. Ennek sikeréhez több tényező kedvező alakulása szükséges. (Politikai elkötelezettség, a termelő és szolgáltató szektorok modernizációja stb.)

⁵ Ezek a források több elemből tevődnek össze, s magukban foglalják a nemzetközi szervezetek kedvező kamatozású, alapvetően infrastruktúra-fejlesztésre irányuló hiteleit, de leginkább a nemzetközi adományok, a lakossági hazautalások, s a közvetlen külföldi tőkebefektetések számítanak ide.

⁶ Ezzel kapcsolatban érdemes megemlíteni a „két Európa” koncepcióját, amely az északi és a déli országok közötti fejlődési út különbségeként a klientelizmussal kapcsolatos eltérő hagyományokat okolja. Lásd pl. FUKUYAMA, F. 2012: The two Europes, American interest, 2012. december 5.

⁷ A Jugoszláviát alkotó szövetségi köztársaságok közül Szlovénia, Horvátország, Macedónia, Bosznia-Hercegovina, Montenegró, Szerbia és Koszovó független országgá vált (bár Koszovót nem minden állam ismeri el), míg Vajdaság Szerbia része maradt.

legszegényebb országa volt, ahol a kilencvenes évek második felének pénzügyi válsága a lakossági megtakarítások jelentős részét megsemmisítette.⁸

Ezek a kiinduló feltételek a Nyugat-Balkán területének fejlődési mintáiban ma is jelentkeznek, mivel a kilencvenes évek konfliktusai a gyors gazdasági átalakulás és fejlődés lehetőségét elvágta, a közép-európai modell követését megakadályozták, sőt olyan politikai kockázatokat, intézményi megoldásokat alakítottak ki, amelyek párosultak a gazdasági, főleg ipari tevékenységek tömeges megszűnésével (LUX G. – MEZEI C. 2012).⁹ A Nyugat-Balkán döntő részén a sztetend transzformációs alapelvek érvényesítésének eredményeképpen a gazdaságok az elmúlt két évtizedben (különösen az ezredfordulót követően) jelentősen liberalizálódtak, de a privatizáció és a nagymértékű külső forrásbevonás nem eredményezte a várt modernizációt, valamint az új exportkapacitások tömeges kialakulását. A reálgazdaság jelentős elemeinek eltűnése mellett a kereskedelem és a szolgáltatások nem termelnek elég jövedelmet egy új növekedési pálya kialakításához. Jelenleg a térség gazdasági fejlődése – bár szigetszerű modernizációs gócok kezdenek kialakulni egyes külföldi beruházások következtében – megrekedt, sem a beruházások, sem pedig a kivitel nem mutat dinamizmust. A kisszámú jól működő, tőkeerős termelő és szolgáltató mellett a gazdaság döntő hányadára az elavult, versenyképtelen, alacsony hozzáadott értéket előállító szerkezet a jellemző.

A térségben az ezredfordulót követően, 2009-ig számos makrogazdasági mutató kedvezően alakult. 2004 és 2008 között a növekedés a korábbi évekhez képest gyors volt, a térség országainak nemzeti össztermékei átlagosan 4-7%-al bővültek (*1. táblázat*). 2009-ben, a válság mélypontján Albánia és Koszovó kivételével a Nyugat-Balkán országainak növekedése jelentősen visszaesett, majd a 2010-2011-es stabilizálódást követően 2012-ben, az eurózóna gazdasági folyamataival összhangban újabb lassulásra került sor. A banki eszközök 75-95%-a a nagy európai bankok kezében van, ami jelentős modernizációt és stabilitást eredményezett a korábbi években, viszont felerősítette az eurózóna válságának begyűrűzését. Ugyanakkor a nagy tőkeerejű tulajdonosi háttér megóvta a térség országait a potenciálisan jelentős állami feltőkésítési kényszerektől. (A negatív példa ebből a szempontból Szlovénia, ahol a hazai tulajdonban lévő bankok konszolidációs igénye a költségvetés számára nagyfokú megterhelést jelent.) A pénzügyi integrálódás, illetve a kereskedelmi kapcsolatok erősödése az EU országaival (különösen Ausztriával, Németországgal, Szlovéniával és Olaszországgal) azzal is jár, hogy a konjunktúraciklusok mára harmonizálódtak a Nyugat-Balkán és az Európai Unió között. A növekedés most szinte kizárólag az európai gazdaság teljesítményétől függ. Ha az EU-ban relatíve erőteljes a bővülés, akkor a külföldi tulajdonban álló helyi pénzintézetek képesek újra hitelezni, ami kedvezőbb alapot képes teremteni a térségbeli gazdasági folyamatok javulásához, s ezáltal a politikai stabilitás fenntartásához.¹⁰ A fejlettebb közép-európai országokénál kisebb külgazdasági

⁸ A kilencvenes évek közepén állami szintre emelt piramisjáték a lakosság kétharmadának megtakarításait csalta ki, s a rendszer összeomlásakor, 1997-ben, zavargások törtek ki, ami szükségállapothoz, később pedig ENSZ kéksisaszkos érkezéséhez vezetett.

⁹ Az ipar átalakulása/visszaszorulása önmagában nem feltétlenül problematikus a szolgáltatásalapú társadalom időszakában, a Nyugat-Balkán jelentős részén azonban ez azzal párosul, hogy eközben nincs jelentős szerkezeti változás, elmarad az ipari specializáció, esetleg nő a mezőgazdaság és/vagy az alacsony színvonalú szolgáltatások szerepe. Az ipari összeomlás vagy degradáció szempontjából legerőteljesebben érintett területek Bosznia-Hercegovina, Északkelet-Montenegró, Dél-Szerbia, Északkelet-Macedónia és Koszovó.

¹⁰ A helyi pénz- és tőkepiacok egyszerűen nem képesek elegendő forrást biztosítani a finanszírozási igények kielégítő biztosításához. Részletesebben lásd: Vienna Initiative 2014.

nyitottság mérsékli a nemzetközi sokkoknak való kitettséget, de a kedvezőtlen hatásokat a közelebbi térség felvevőpiacai, az alacsony vásárlóerő következtében ennek ellenére nem tudják teljes mértékben kompenzálni. A kilábalás üteme mindezek miatt lassabb és elhúzódóbb, mint sok közép-európai országban, ez pedig az alacsony életszínvonal miatt jelentős kockázatokat hordoz.

	2009	2010	2011	2012	2013*
Albánia	3,3	3,5	3,0	1,6	1,3
Bosznia-Hercegovina	-2,9	0,7	1,3	-0,7	1,5
Macedónia	-0,9	2,9	2,9	-0,3	3,0
Montenegró	-5,7	2,5	3,2	-0,5	3,2
Szerbia	-3,5	1,0	1,6	-1,7	2,0
Koszovó	3,0	3,2	4,5	2,7	2,5

1. táblázat: GDP növekedés a nyugat-balkáni országokban (%-os változás)

Forrás: IMF; *előrejelzés

A 2000-es évek viszonylag gyors gazdasági növekedése a térség nagyobbik részében egyáltalán nem tudta ellensúlyozni a kilencvenes években elszenvedett veszteségeket, a 25 évvel ezelőtti életszínvonalától még ma is messze van Szerbia, Bosznia-Hercegovina, Montenegró vagy éppen Koszovó.¹¹ Bár Albánia viszonylag kiegyensúlyozottabb gazdasági pályát tudhat maga mögött, viszont az elmaradottság kiinduló szintje következtében a jelenlegi fejlettségi szint továbbra is igen alacsony. A térségben a vásárlóerő-paritáson számított egy főre jutó GDP az EU28 átlagának egyharmadát sem éri el, egyes esetekben csupán egyötödét. Az elmúlt évtized gazdaságpolitikai és a külső szereplők lépései a gazdasági modernizáció elősegítésére nem, vagy csak részben érték el céljukat, vagyis a korábbi gazdasági modell átalakítása nélkül aligha lehet továbblépni. Ez érvényes a hazai és külső politikai keretrendszerre is, különösen Bosznia-Hercegovina vagy Koszovó esetében. A gyors növekedés időszakában viszonylag egyszerűbbnek tűnt a reformkurzus folytatása, mivel a bővülés, a javuló feltételek mellett könnyebb volt a kiigazításhoz és alkalmazkodáshoz szükséges társadalmi és gazdasági költségeket kigazdálkodni. Ugyanakkor az eurózóna válsága, de különösen Görögország súlyos gondjai lényegében ördögi kört alakítottak ki a térségben, ahol a növekedés visszaesése rontja a gazdasági alkalmazkodás feltételeit, ez tovább növeli a munkanélküliséget, ami még inkább szűkíti a hazai vásárlóerőt.

A térség államadósságai a statisztika szintjén az EU-tagállamokkal történő összevetésben kedvezőek, az ott megszokott GDP-arányos mutatóknak nagyjából az 50-70%-át teszik ki (2. táblázat). Azonban a finanszírozási kockázat szintje magasabb, mint Nyugat-Európában, és a gazdaságok jövedelemtermelő képessége a gyenge gazdasági alapok miatt elégtelen. Ezért hiába alacsonyabb az adósság mértéke az sok esetben mégis fenntarthatatlan pályát jelez. Az államadósság csökkentését sokkal gazdagabb országokban is nehéz megvalósítani (pl. Németország, USA, Franciaország), és ez szinte kivitelezhetetlen egy olyan környezetben, ahol a

¹¹ Általában félrevezető húsz-huszonöt évvel ezelőtti GDP adatok összevetése alapján kijelenteni, hogy egy ország fejlettebb, vagy fejletlenebb ahhoz képest, hiszen közben sok szerkezeti és minőségbeli változás következhet be. A Nyugat-Balkánon azonban van jelentősége és értelmezhető tartalma, hogy ezek az országok még nem érték el a 25 évvel ezelőtti (1989) egy főre eső GDP szintet. A térségben sokkal később tudtak elkezdődni a gazdasági változások, ráadásul a kilencvenes évek konfliktusai a növekedés alapjait is jelentősen aláásták, így a gazdaság szerkezeti változása nem drasztikus.

szegénység nagyarányú és a munkanélküliség világviszonylatban is kiemelkedően magas. Mindezek miatt az állami kiadások korlátozására, illetve az adósságállomány leszorítására irányuló ajánlásokat sokkal alaposabban, összefüggéseiben, a negatív társadalmi hatások fényében kell megindokolni. Ráadásul az államadóssággal kapcsolatos kérdésekben a mainstream gazdaságpolitikai ajánlások is változóban vannak, jelentősek az azzal kapcsolatos viták.¹² Mindemellett pedig, mint ahogy a görög példa is bizonyítja, adósság-elengedés nélkül a versenyképtelen struktúrájú, alacsony kibocsátású országokban az állami kiadások visszafogása tovább rontja a növekedési lehetőségeket, s ebből az ördögi körből, ami politikai és gazdasági kockázatokkal is párosul, önerőből nem könnyű kitörni, hiába „csak” a GDP 50-60%-át teszi ki az adósság.

	Az államháztartás egyenlege					Államadósság				
	2009	2010	2011	2012	2013*	2009	2010	2011	2012	2013*
Albánia	-7,4	-3,7	-3,5	-3,1	-6,0	59,3	57,8	58,6	60,9	60,8
Bosznia-Hercegovina	-5,7	-4,2	-2,9	-2,7	-2,2	37,3	39,3	40,5	45,1	44,9
Koszovó	-0,6	-2,3	-1,8	-2,6	-2,1	5,4	5,5	5,3	5,6	6,3
Macedónia	-2,7	-2,4	-2,6	-3,8	-3,5	26,8	27,8	31,9	38,7	41,8
Montenegró	-5,4	-4,6	-5,2	-4,3	-2,3	43,2	52,4	57,8	62,9	65,0
Szerbia	-4,6	-4,9	-5,1	-7,6	-8,3	38,1	46,5	49,5	61,8	67,5

2. táblázat: Az államháztartás és államadósság alakulása a nyugat-balkáni országokban (a GDP %-ában)

Forrás: IMF; *előrejelzés

Makrogazdasági egyensúlytalanságok más területen is jellemzőek, melyek mértéke időben és országok között is jelentősen változik. Ezek közül, a válság kitörése előtti időszakban a külkereskedelmi és a folyó fizetési mérleg jelentős hiánya 2009 után a kereslet és a gazdasági teljesítmény visszaesése miatt mérséklődött. A munkanélküliség különösen a válság második hullámához kötődően ismét tovább növekedett. Bár a munkanélküliséggel kapcsolatos adatok nem teljesen megbízhatóak, de a nagyságrendek jól érzékeltetik a probléma súlyát (Koszovóban a munkanélküliség aránya jóval 40% fölött van, Macedóniában meghaladja a 30%-ot, míg Bosznia-Hercegovinában és Szerbiában 30% körüli, de egyes kisebb régiókban ennél sokkal magasabb is lehet).¹³ A vállalati szektorban nem valósultak meg tömegesen a versenyképesség erősödését eredményező strukturális változások, és ez még inkább fokozza egyrészt a külföldi és a hazai vállalatok közötti dualitást, másrészt a társadalmon belüli egyenlőtlenségeket, mivel egyre többen – s nem csak a képzetlenek – nem jutnak munkához. A hazai vállalatok munkahely-teremtési problémái, illetve a hiányzó beruházások azért is okoznak súlyosabb munkaerő-piaci problémákat, mert a munkanélküliség kiinduló szintje sokkal magasabb volt, mint a közép-európai országokban (1989-1990 táján szövetségi szinten, nagy regionális eltérésekkel a munkanélküliség aránya 20% körül volt). A foglalkoztatottság alacsony szintje mellett azonban az informális (nem adózó) foglalkoztatás aránya magas, leginkább Albániában, Koszovóban és

¹² Az államadósság kívánatos szintjével, illetve az adósság és a gazdasági növekedés összefüggéseivel kapcsolatos viták kulcspontjait lásd: KRUGMAN, P. 2013: Debt and Growth: The State of the Debate, New York Times, May 31, 2013. http://krugman.blogs.nytimes.com/2013/05/31/debt-and-growth-the-state-of-the-debate/?_php=true&_type=blogs&_r=0

¹³ ILO definíció szerint.

Macedóniában (Bosznia-Hercegovinában, Montenegróban és Szerbiában lényegesen alacsonyabb).

3. Finanszírozási keretek, külgazdaság

Az alacsonyan fejlett, jelentős megtakarításokkal nem rendelkező, folyó fizetési mérlegtöbbletet felhalmozni nem képes országok esetében különösen lényeges a fejlesztések finanszírozásához szükséges források előteremtése. Rosenstein Rodan 1943-as, a Balkán gazdasági fejlesztésével kapcsolatban írt cikkének alapvető tétele, hogy jelentős, szervezett külső tőkeforrás nélkül nem lehet elindítani a Balkán – és általában a kevésbé fejlett országok vagy térségek – fejlődését. Eszerint elengedhetetlen egy olyan minimális forrásmennyiség, ami szükséges ahhoz, hogy bármilyen esély legyen a sikerre. „Egy országot elindítani az önfenntartó növekedés útján kicsit olyan, mint egy repülőgép felszállását megvalósítani. Kritikus indulósebességre van szükség, mielőtt a gép felemelkedik.” (ROSENSTEIN-RODAN, P. 1943; 1957). A kérdés, hogy honnan, milyen formában tud a szükséges mennyiségű forrás beérkezni.¹⁴ A nemzetközi transferek, adományok, az Európai Unió forrásai¹⁵ fontos szerepet játszanak a térség országaiban, ezek döntő többsége az intézményrendszer modernizálásának, a jogállamiság kiépítésének, vagy a határon átnyúló együttműködések támogatásának eszköze. Ez lényeges, hiszen indirekt módon képes javítani az üzleti környezetet, de ettől még nem lesznek tömegesen versenyképességet javító beruházások, hiszen ahhoz olcsó hitelekre, illetve vissza nem térítendő támogatásokra van szükség, amihez pedig elsősorban az FDI (Foreign Direct Investments – közvetlen külföldi befektetések) és a külföldön dolgozók hazautalásai (remittances) járulhatnak hozzá (3. táblázat).

	Beruházások					Bruttó hazai megtakarítások				
	2009	2010	2011	2012	2013*	2009	2010	2011	2012	2013
Albánia	30,3	26,8	25,6	24,0	22,3	3,8	4,3	2,7	6,9	-
Bosznia-Hercegovina	20,9	17,1	15,6	16,0	16,6	-1,8	-1,3	-3,4	-1,8	-
Macedónia	25,9	25,5	27,2	28,8	29,3	4,3	6,8	7,6	6,2	-
Montenegró	27,1	22,8	19,5	20,3	21,0	-6,2	-5,6	-6,5	-5,8	-
Szerbia	23,0	22,8	24,7	24,6	24,2	5,3	6,5	10,3	-	-
Koszovó	32,3	32,7	33,0	28,4	25,6	-6,3	-5,1	-5,2	-4,8	-

3. Beruházások és bruttó hazai megtakarítások a nyugat-balkáni országokban (a GDP %-ában)

Forrás: IMF és World Bank statisztikák; *előrejelzés

¹⁴ Az eredeti koncepció egy nagy, szervezett külső tőkeinjekciót feltételez (Big Push), amely egyszerre képes a gazdaság több szektorában elindítani a modernizációt, illetve keresletet támasztani a hazai gazdaság által előállított termékek iránt. Gazdasági logikáját és hatásait tekintve ilyen volt a II. világháború utáni Marshall-segély, jelenleg pedig az EU gyengébben fejlett tagországai számára juttatott nettó forrástranszfer.

¹⁵ Az IPA (Instrument for Pre-accession Assistance – Előcsatlakozási támogatási eszköz) források összege 2006 és 2013 közötti időszakban Szerbiában 1393, Bosznia-Hercegovinában 659, Koszovóban 638, Macedóniában 618, Albániában 593, Montenegróban pedig 237 millió eurót tett ki. (Forrás: Instrument for Pre-accession Assistance – IPA. Revised Multi-annual Indicative Financial Framework for 2013, Brussels, 10.10.2012 COM(2012) 581 final) Ez a GDP arányában főként Koszovóban igen jelentős.

Az elmúlt évek folyamatai alapján az FDI nagy része a szolgáltatások, vagy éppen a kiskereskedelem területére áramlott, jóval kevésbé a feldolgozóiparba, amely az exportorientált gazdasági fejlődés szempontjából meghatározó lehetne. Ez a beáramlási minta összhangban van a nemzetközi tapasztalatokkal, amelyek szerint a külföldi tőke először a nagy forgalmú belföldi szolgáltatások területét célozza meg, hiszen az relatíve gyors megtérülést biztosít a befektetők számára. A szolgáltatások modernizációjában jelentős szerepet játszott a külföldi tőke, de a gazdaság szerkezetének megújításához egyelőre csak kismértékben járult hozzá. A termelésben elsősorban a privatizációs ügyletek segítettek elő a beáramlást (ez pl. Szerbiában a Fiat befektetése esetében viszonylag jelentős exportot eredményezhet), de „igazi” zöldmezős, exportorientált beruházás csak viszonylag kis számban és volumenben valósult meg. Ebben szerepet játszik az infrastruktúra állapota, amit az elmúlt években már zajló jelentős regionális infrastruktúra-finanszírozási program részben orvosolhat, de ez nem semlegesíti a térség több országát, elsősorban a leginkább megosztott Bosznia-Hercegovinát jellemző politikai és gazdasági kockázatokat. Ennek következtében a térség hátrányban van a hasonló adottságokkal, de kisebb gazdasági bizonytalanságokkal jellemezhető országokhoz vagy térségekhez képest. A Nyugat-Balkán országai a fejlesztési és finanszírozási kényszerek miatt, sok más gazdasághoz hasonlóan, egyre erőteljesebben fordulnak EU-n kívüli térségek befektetői felé. Törökország egyre aktívabb, Oroszország viszonylag kedvező kamatozású hiteleket képes nyújtani, amelyek ellentételezése könnyen lehet energetikai vagyontárgyak orosz vállalatoknak történő értékesítése lesz.¹⁶ Hasonlóképpen fokozódik az arab és azeri befektetők figyelmé a térségben rejlő lehetőségek iránt. A kínai vállalatok érdeklődése pedig nyomon követhető az infrastruktúrafejlesztési projekteken (pl. Szerbiában).

A külföldön dolgozó vendégmunkások a lakosság igen nagy hányadát teszik ki egyes országokban. Bosznia-Hercegovina és Albánia lakosságának 35-40%-a dolgozik külföldön, az ő hazautalásaik meghatározó szerepet töltenek be az otthon maradtak létfenntartásában. A válság során ezek a hazautalások átmenetileg csökkentek, de nem akkora mértékben, mint ahogy azt a válság kirobbanásakor a legtöbben várták (4. táblázat).

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Albánia	889	1161	1290	1359	1468	1495	1318	1156	1126	1027	1021
Bosznia-Hercegovina	2072	2038	2149	2686	2718	2127	1822	1958	1838	1913	2072
Macedónia	174	213	227	267	345	407	381	388	434	394	412
Montenegró	129	203	180	181	178	225	200	266	279	320	348
Szerbia	-	-	2650	2754	3062	2708	3933	3349	3271	2763	3461
Koszovó	-	624	701	771	919	1042	1055	997	1122	1059	967

4. táblázat: Hazautalások (millió USD)

Forrás: Remittances inflows data, World Bank;

*becslés, 2013. októberi adatok alapján

¹⁶ Ennek jelei már eddig is jól nyomon követhetőek Magyarországon, Horvátországban, Szerbiában, Montenegróban, de még Ausztriában is.

Az elmúlt évtizedben, Bosznia-Hercegovinában, Albániában és Koszovóban a hazautalások összege számottevően meghaladta a közvetlen tőkebeáramlás összegét. Szerbiában és Macedóniában hasonló nagyságú volt mindkét típusú forrás szerepe, míg Montenegróban az FDI tölt be fontosabb szerepet. Az abszolút értékek mellett a GDP-arányos volumenek is jelzik az FDI eltérő szerepét a térség országainak finanszírozásában. Montenegró ez alapján is kiemelkedik, a legkevésbé fejlett Albániában és Koszovóban jelentkezik az FDI relatíve legkisebb súlya. Ilyen körülmények mellett a külföldi hazautalásoknak – amelyek a térség egészében is jelentősen meghaladják az FDI összegét – kiemelkedő a jelentőségük, mind a folyó fizetési mérleg, mind pedig a belső kereslet szempontjából (5. táblázat).

	FDI					Hazautalások				
	2009	2010	2011	2012	2013*	2009	2010	2011	2012	2013*
Albánia	7,7	9,2	7,6	6,5	6,1	10,88	9,75	8,69	8,12	8,01
Bosznia-Hercegovina		2,1	2,6	2,1	2,4	10,67	11,67	10,07	10,95	11,00
Macedónia	2,0	2,2	4,5	1,5	4,5	4,09	4,15	4,16	4,10	4,50
Montenegró	35,8	17,8	12,0	14,1	14,6	4,81	7,19	6,20	7,32	7,50
Szerbia	4,7	3,1	5,8	0,8	3,1	9,77	9,05	7,56	7,37	9,10
Koszovó	7,1	7,7	7,9	4,3	5,6	18,72	17,34	16,91	16,43	16,01

5. táblázat: Közvetlen külföldi beruházások és hazautalások a nyugat-balkáni országokban (a GDP %-ában)

Forrás: IMF statisztikák, valamint a szerző saját számításai az IMF és a Világbank adatai alapján;
*előrejelzés

A térség gazdasági folyamataival, a külföldi beruházások jövőjével kapcsolatos további bizonytalanságot okozó, problematikus kérdés a korrupció, mely áthatja a politikai és gazdasági folyamatokat. A korrupciós percepció indexe jól jelzi, hogy az országok pozíciója általában nagyon kedvezőtlen. Talán Szerbiában és Macedóniában tekinthető leginkább töretlennek a korrupció megítélésének javulása, míg a legkedvezőtlenebb kép Albániáról és Koszovóról alakult ki. Összességében azonban a térség nemzetközi összehasonlításban, és különösen európai összevetésben a korrupció magas szintjével jellemezhető területek közé sorolható (6. táblázat).

	2004 (146)	2009 (180)	2011 (183)	2013 (175)
Albánia	108	95	95	116
Bosznia és Hercegovina	82	99	91	72
Macedónia	97	71	69	67
Montenegró	-	69	66	67
Szerbia	97	83	86	72
Koszovó	-	-	112	111

6. táblázat: Korrupciós percepció index a nyugat-balkáni országokban (év, a vizsgált országok száma)

Forrás: Transparency International (Corruption Perception Index)

A finanszírozási kérdésekkel kapcsolatban fontos vizsgálni a bankszektor aktivitását is, amely jelentősen képes befolyásolni a gazdasági folyamatokat. Jelenleg úgy tűnik, hogy a korábbi, banki forrásokra is jelentősen épülő növekedési modell megtört a válság során, és 2013-ra a nem teljesítő hitelek aránya a teljes hitelállományon belül Albániában és Montenegróban 25% körüli szintre emelkedett, míg Szerbiában meghaladta a 20%-ot, miközben a banki finanszírozás az anyabanki problémák közepette jelentősen visszaesett. A jövőre nézve kedvezőtlen jel, hogy különösen a vállalati hitelezés terén a térség több országában is nagy a volatilitás. Egy-egy kisebb hitelbővülést váratlanul jelentős visszaesés követ. Különösen aggasztó, hogy a térség legnagyobb országában, Szerbiában a banki hitelezés – más gazdasági mutatókkal együtt – kedvezőtlen jövőbeni folyamatokat valószínűsít (Vienna Initiative 2014). Ebben a környezetben fontos szerepe van a Western Balkans Investment Framework (Nyugat-balkáni Beruházási Keret) révén nyújtott támogatásoknak, illetve az ezek segítségével bevonásra kerülő hiteleknek a szélesan értelmezett infrastruktúra fejlesztésében.¹⁷ A várakozás az, hogy ezek a fejlesztések vonzóbbá teszik a térséget, könnyebben elérhetővé és megközelíthetővé téve a külföldi befektetők számára.

A fejlettebb közép-európai országok esetében az elmúlt két évtizedben kiemelkedő szerepe volt a külföldi tőkebefektetésekre alapozott exportexpánzióknak, a kivitel a nyugat-balkáni térségben is az egyik kitörési pont lehet, hiszen az itteni országok kis területűek, csekély belső vásárlóerővel rendelkeznek, amely megnehezíti, a legtöbb esetben lehetetlenné teszi a hazai keresletre alapozott tartós, fenntartható gazdasági növekedés megvalósítását. A nyugat-balkáni országokban a kereskedelem liberalizálása az export jelentős növekedésével járt, de rendkívül alacsony bázisról indult, és mindeközben az import még gyorsabban növekedett, ami a kereskedelmi mérlegek romlását eredményezte. A külkereskedelmi mérlegek csak a válság utáni időszakban kezdtek javulni, de ez főleg az import a belső kereslet zsugorodása következtében bekövetkező, exportnál nagyobb visszaesésének volt köszönhető. A kereskedelem liberalizáció fontos állomása volt a CEFTA 2006 aláírása,¹⁸ amely mind az ipari, mind pedig a mezőgazdasági termékeket tekintve kereskedelem szabadságát hozta létre a térség országai között (Horvátország is a tagok között volt, majd az EU-hoz történő csatlakozással tagsága a szerződésnek megfelelően megszűnt). Az egyes országok külkereskedelmében a CEFTA meglehetősen nagy súllyal rendelkezik, ami a meglévő természetes gazdasági szálak erejét jelzi (az egyes évek között azonban időnként nagy volatilitás figyelhető meg). Az EU részesedése az exportban 40-60% körüli (Horvátország EU-csatlakozásával az arányok átrendeződnek, különösen Bosznia-Hercegovina esetében), ami jóval elmarad az Európai Unióhoz 2004-ben vagy 2007-ben csatlakozott országok csatlakozás előtti években mutatott 60-70%-os értékéhez viszonyítva. Albánia ettől eltérő mintát mutat, különösen az Olaszországba irányuló kivitelnek köszönhetően, hiszen itt az EU részesedése 80-85% körül van. Ez arra hívja fel a figyelmet, hogy az intraregionális kapcsolatok erősek, illetve a háborúk és a jelentős politikai viták ellenére a kereskedelmi forgalom viszonylag magas szintet ér el a térségbeli gazdasági és politikai feltételek javulásával. Fontosak a volt Jugoszlávián belüli gazdasági kapcsolatok és hagyományok, de talán ennél is lényegesebb, hogy az előállított termékek jelentős része csak a térségben adható el. Az ilyen típusú kereskedelem

¹⁷ A Nyugat-balkáni Beruházási Keret az EU, a nemzetközi pénzügyi intézmények, a bilaterális donorok és a térségbeli kormányzatok közös kezdeményezése.

¹⁸ A CEFTA (Central European Free Trade Agreement) egyik legfontosabb előnye, hogy a térségben korábban megkötött nagyszámú és ezért átláthatatlan rendszert kialakító bilaterális szabadkereskedelmi megállapodásokat egy egységes keret váltotta fel.

lehetőségeit azonban a sok esetben párhuzamos termelési szerkezet korlátozza, és ez várhatóan így is marad a zöldmezős beruházások és a külföldi leányvállalatok megjelenése nélkül. Az intraregionális gazdasági kapcsolatoktól leginkább függő két ország továbbra is Koszovó és Macedónia. Emellett fontos és növekvő szerepe lehet a térség országai által az EU-n kívüli államokkal kötött szabadkereskedelmi megállapodásoknak, ilyen például Bosznia-Hercegovina kétoldalú kereskedelmi egyezménye Törökországgal, Szerbia hasonló megállapodásai Oroszországgal, Belorussziával, az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) tagállamaival és Törökországgal, valamint Montenegró Oroszországgal 2011-ben kötött szabadkereskedelmi megállapodása. Mindez azt is jelzi, hogy a Nyugat-Balkán országai diverzifikálási céllal egyre inkább keresik azt a lehetőséget, hogy az Európai Unión kívüli térségekkel is erősítsék gazdasági kapcsolataikat. Ez a közvetlen tőkeáramlás trendjeiben is megfigyelhető.

A kétségtelenül meglévő hasonlóságok, párhuzamos fejlődési utak mellett a térségen belül több szempontból is divergencia figyelhető meg, amely azonban a lényegi kihívásokat nem érinti, inkább a problémák súlyosságának különbségeit jellemzi. Míg vannak országok, ahol az európai uniós csatlakozási folyamat megindulása vagy annak perspektívája képes volt demokratizálódást, illetve a nemzetközi jogi elvekhez való igazodást elérni (pl. Szerbia), addig máshol nem történt áttörés (pl. Bosznia-Hercegovina). Van olyan ország, ahol a gazdasági folyamatok bár nem alakulnak kiemelkedően jól, de lehet kedvező jeleket találni akár a gazdaság szerkezeti változásait, akár az egyensúlyi folyamatokat tekintve (pl. Macedónia, Albánia), míg máshol a gazdaság lényegében továbbra is működésképtelen (pl. Koszovó). További adalék, hogy a gazdaságok működésképtelensége, a fenntartható fejlődés és felzárkózás perspektívájának hiánya párosul a szegénység és a gazdasági átalakulás okozta veszteségekkel, és ez olyan konfliktusokhoz vezet, amely könnyen felboríthatja a törékeny politikai felszínt még a térség legstabilabb országaiban is. Az országok közötti különbségeket jól szemlélteti az is, hogy miként szerepelnek a nemzetközi ranglistákon. A Világbank *Doing Business* 2014-es rangsora szerint, míg Macedónia a 25. helyen áll (összehasonlításképpen Magyarország az 54.), addig Bosznia-Hercegovina 189 ország közül a 131. helyet foglalja el.

4. Összegzés

A térség gazdasági helyzetét talán a kumulatív válság kifejezés írja körül a legpontosabban. Eszerint a válságok és háborúk gazdasági következményei összeadódtak az utóbbi évek reformjainak problémáival, és ezt még súlyosbította a nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság, amely részben piaci oldalról, de még inkább finanszírozási szempontból tovább rontotta a gazdasági helyzetet. A korábbi gazdaságátalakítási modell kifulladását követően egyelőre nem igazán kerülnek megfogalmazásra újszerű, alternatív javaslatok, ez pedig azt jelenti, hogy az elmúlt két-három évben, amikor a válság utáni második visszaesés is bekövetkezett, a nemzetközi szervezetek a korábbi elveknek megfelelő feltételeket fogalmazták meg a térség országai számára. Az új nemzetközi források feltétele a költségvetési kiadások további korlátozása, különösen a jóléti elemeket illetően. A költségvetési kényszerek azt is jelentik, hogy a még állami kézben lévő nyereséges ágazatokat is, a bevételek növelése érdekében privatizálni kell (a hazai tőkeszegénység következtében nyilvánvalóan a külföldi vállalatok részvételével). Az utóbbi évek más országokban

bekövetkezett fejleményei alapján világosan kell látni, hogy ez, különösen egy ilyen szegény régióban növeli annak kockázatát, hogy előbb-utóbb felerősödik a külföldi befektetőkkel szembeni ellenérzés, főleg ha az életszínvonal nem növekszik az előzetes elvárások szerint.¹⁹ Ugyanez a csalódottság a demokráciával, vagy éppen az Európai Unióval kapcsolatban is teret nyerhet, ez pedig az eddigi gazdasági és politikai modellel szembeni erősödő ellenálláshoz vezethet (DŽIHIC, V. – HAMILTON, D. 2012). A tágabb közép- és kelet-európai térség gazdaságtörténete meggyőzően bizonyítja, hogy megfelelő gazdasági fejlődés és növekedés nélkül a politikai, társadalmi stabilitás általában nem tartható fenn sokáig. A térség országainak elmúlt évtizedben bekövetkezett gazdasági folyamatai több, közgazdasági szempontból is lényeges következtetésre adnak alapot.

1. A nyugati típusú piacgazdaság bevezetésének feltételei nem voltak, és lényegében ma sem adóttak a legtöbb országban. A térséget még annyira sem lehet a washingtoni konszenzus elveinek megfelelően fenntartható módon és visszafordíthatatlanul demokratizálni és modernizálni, mint Közép-Európa fejlettebb országait.

2. A térség megsemmisült gazdasági alapjai nem teremtődtek újjá. Részleges átalakulás a közvetlen tőkebefektetések hatására megvalósult, de ez távolról sem volt képes kompenzálni a termelésben és a munkahelyek számában bekövetkezett veszteségeket, a privatizáció sok esetben nem járt új munkahelyek létesítésével. A gazdaság dualitása (külföldi vállalatok, versus hazai cégek) sokkal erősebb, mint bármely közép-európai országban.

3. A közép-európai EU-országok fejlődésében, illetve a visszaesés mérséklésében jelentős szerepet játszanak az EU-transzferek, amelyek éves átlagban a GDP 2-3%-át csatornázzák be a térség gazdaságaiba. Ez a kvázi Marshall-segély jellegű forrásbeáramlás alapvető fontosságú, és jól jelzi azt az óriási fejlesztési, felzárkóztatási igényt, ami még Közép-Európában is jelentkezik. Ez jelzésértékű a Nyugat-Balkán rendkívül nagy (GDP-arányos), nem visszatérítésen alapuló külső tőkebevonási szükségletére is a lakossági hazautalások, és az FDI mellett.

4. A fejlesztési, fejlődési kényszerek, a források iránti igény ebben a térségben is erősíteni fogja az alternatív tőkeforrások keresletét. Ez hosszabb távon, és az EU nem adekvát térségbeli politikája esetén más globális szereplők befolyásának erősödését eredményezheti, ennek pedig növekvő geopolitikai jelentősége lehet.

5. A regionális gazdasági kapcsolatoknak ebben a térségben nagyobb jelentősége van, mint a közép-európai országokban az EU-csatlakozást megelőzően volt. (Anélkül, hogy az intraregionális kapcsolatok fontosságát túlhangsúlyoznánk.) A munkahelyek megőrzésében, létrehozásában a helyi, regionális piacra termelő hazai cégek fejlődése kínálhat megoldást az olcsó termelési költségekre alapozott multinacionális beszállító vállalatok zöldmezős beruházásai mellett. Míg Közép-Európában az EU-csatlakozás okozta a regionális gazdasági kapcsolatok erősödését, addig a Nyugat-Balkánon ezek a szálak már a CEFTA 2006 életbe lépése után is jelen vannak.

¹⁹ Innen már csak egy lépés, hogy ezt a politikusok kihasználják a későbbiekben, sőt igazából jó szolgálatot is tehet a helyi politikusoknak, és etnikai hovatartozástól függetlenül egységbe kovácsolhatja a lakosságot.

Irodalomjegyzék

- BECHEV, D. 2012: The Periphery of the Periphery: The Western Balkans and the Euro Crisis. – Policy Brief, European Council on Foreign Relations, August.
- ČARŠIMAMOVIĆ VUKOTIĆ, N. 2013: Outlook for Macroeconomic Development in the Western Balkans: Data Update. – IFI Coordination Office
- CAUSEVIC, F. 2012: Small Open Economies in the Western Balkans: Controlled Fiscal Expansion for a New Deal for the Western Balkans. – South East European Studies at Oxford. St Antony's College. University of Oxford
- DŽIHIC, V. - HAMILTON, D. (eds.) 2012: Unfinished Business: The Western Balkans and the International Community. – Washington DC: Center for Transatlantic Relations
- EBRD 2013: Transition Report 2013. – Stuck in Transition. London
- IMF 2014: Bosnia and Herzegovina: Fifth Review Under the Stand-By Arrangement and Request for Waivers of Applicability and Extension and Augmentation of the Arrangement. – IMF Country Report No. 14/39.
- IMF 2013a: Former Yugoslav Republic of Macedonia. Article IV Consultation and First Post-program Monitoring Discussions. – IMF Country Report No. 13/178.
- IMF 2013b: Montenegro. Article IV Consultation. – IMF Country Report No. 13/271.
- IMF 2013c: Albania. Article IV Consultation. – IMF Country Report No. 13/7.
- IMF 2013d: Republic of Kosovo. Fifth Review under the Stand-By Arrangement. – IMF Country Report No. 13/379.
- IMF 2013e: Republic of Serbia. Article IV Consultation. – IMF Country Report No. 13/206.
- LUX G. - MEZEI C. 2012: A gazdaságfejlődés szerkezeti és területi problémái. – Magyar Tudomány 2012/4.
- NAGY I. 2012: A nyugat-balkáni régió természeti erőforrásai és környezeti problémái. – Magyar Tudomány 2012/4.
- PANAGIOTOU, R. 2012: The Impact of the Economic Crisis on the Western Balkans and Their EU Accession Prospects. – EUI Working Papers, RSCAS 2012/64. Robert Schuman Centre for Advanced Studies
- PRIFTI, E. (ed.) 2013: The European Future of the Western Balkans: Thessaloniki@10 (2003-2013). – European Union Institute for Security Studies
- ROSENSTEIN - RODAN, P. 1943: Problems of Industrialization of Eastern and Southern Europe. – Economic Journal 53, June-September
- ROSENSTEIN - RODAN, P 1957: Notes on the Theory of the Big Push. – In. WALLICK, E. – WALLICK, H. (eds.): Economic Development for Latin America, Proceeding of the IEA Conference, St. Martins, New York, 1966.
- SEROKA, J. 2008: Issues with Regional Reintegration of the Western Balkans. – Journal of Southern Europe & the Balkans, Apr 2008, Vol. 10 Issue 1, pp.15-29.
- SKLIAS, P. 2011: The Political Economy of Regional Integration in the Western Balkans. – International Journal of Economic Sciences & Applied Research. Dec 2011, Vol. 4, Issue 3, pp. 21-37.
- ŠTIBLAR, F. 2007: The Balkan Conflict and its Solutions. – Manet, School of Law, University of Ljubljana, Slovenia, 2007.
- ŠTIBLAR, F. 2008: Multilateral Free Trade Agreements for Western Balkans. – Journal of Southern Europe & the Balkans. Apr 2008, Vol. 10, Issue 1, pp. 65-92.
- ŠTIBLAR, F. 2013: Economic Growth and Development in Post Yugoslav Countries. – Wilson Center, Global Europe Program
- TOMAŠ, R. 2013: Causes of Slow and Inefficient Transition of Economy of Bosnia and Herzegovina. – Poslovna Izvrsnost Zagreb, god. VII (2013) BR.
- VIENNA INITIATIVE 2014: Quarterly Deleveraging and Credit Monitor Q3 2013.
- WORLD BANK 2012: From Double-Dip Recession to Accelerated Reforms. South East Europe Regular Economic Report No.3.

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 értékközösségként 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 értékszövetségében 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-taggá 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 parancsokságokat 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)

Az EU és a Nyugat-Balkán ma¹

Juhász József

ABSTRACT

Euro-atlantic integration processes played an important role in the consolidation of the Western Balkans after the war in the 1990s. Today however, when after the accession of Croatia the enlargement of the EU seems to be stalled both due to 'enlargement fatigue' and to the unpreparedness of Western Balkan countries, it seems that these countries can not hope for more in this decade than the results achieved so far. Therefore the main challenge of the EU's Western Balkan-policy is to get this message across: the lack of EU-accession (or, what is equal to that, its significant delay) could have far-reaching destabilization effects. Losing the prospect of ultimately joining the EU would, in fact, be a strategic turning point in the region for the worse. A new political class would emerge, with new, populist goals that conceal the lack of real alternatives - because those alternatives often praised by some and feared by others (such as the alliance with Russia) are not feasible in reality. Any such 'alternative' would only bring back the chaos, and the region would turn back towards the 'problematic Balkans' from the path towards a calm and developing 'EU-compatible South-eastern Europe'. If that were to happen, then the entire last decade would not be more than an episode from the well-known cycles of development and crisis in Balkanic history. That would clearly not be in the interest of the EU either.

Az euro-atlanti integrációs folyamatoknak igen fontos szerepük volt abban, hogy a háborús 1990-es éveket követően a Nyugat-Balkán jelentős mértékben konszolidálódott. Manapság azonban úgy tűnik (amikor Horvátország felvételével az uniós bővítési folyamat hosszabb időre leállni látszik részben az ún. „bővítési fáradtság”, részben a nyugat-balkáni államok felkészületlensége miatt), hogy az eddig elért eredményektől lényegesen többre ezek az országok ebben az évtizedben nem számíthatnak. Ezért az EU nyugat-balkáni politikájának kulcskérdése ma az, hogy tudatosítsuk, hogy az uniós csatlakozás esetleges elmaradásának (vagy ami ezzel szinte azonos hatású, tartós késleltetésének) rendkívül destabilizáló következményei lennének a térségben.

Az Európai Unió 1999 óta igen aktív részese a Nyugat-Balkánnal kapcsolatos nemzetközi politikai és gazdasági tevékenységnek. Addig az EU csak epizodistának számított a Nyugat-Balkán körüli nemzetközi porondon, részben a saját belső problémái miatt (Közösségből Unióvá alakulás, keleti bővítés), részben elődje, az Európai Közösség 1991-1992-es válságkezelési kísérleteinek kudarcra miatt (amely kudarc egyébként megmutatta, hogy az egyesülő Európának valóban szüksége van a közös kül- és biztonságpolitikára). A Jugoszlávia felbomlását kísérő háborúk (1991-1999) és Albánia összeomlása (1997) az Egyesült Államokat és a NATO-t tolta előtérbe, és az Unió csak a háborús periódus lezárultával válhatott főszereplővé, amikor a konfliktus jellege megváltozott (a fegyveres harcok helyett a szélesebb értelemben vett politikai és

¹ A tanulmány az Európai Parlament MSZP-képviselőcsoportja által rendezett „Az EU viszonya a Nyugat-Balkánhoz és Kelet-Európához” című konferencián (Brüsszel, 2013. december 5.) elhangzott előadás szerkesztett változata.

gazdasági újjáépítés került előtérbe), valamint amikor az USA és a NATO figyelmének középpontjába a terrorizmus elleni küzdelem került.

Azóta viszont az EU igen sokat tett a térség konszolidációjáért (Stabilizációs és Társulási Folyamat, CARDS- és IPA-programok)² és igen sokat elért, amint azt a tudmani Horvátország EU-kompatibilis állammá történő átalakulása, illetve Szerbia (még nem befejezett és visszafordíthatatlan, de valóban nagymértékű) politikai reszocializációja mutatja. Elsősorban az EU biztosította a pozitív folyamatok gazdasági alapját, és azt a politikai jövőképet, az egyesülő Európába való beolvadás perspektíváját, amely közös célt adhatott a térség nem sokkal korábban még egymással háborúzó államainak, illetve amely minden ország számára kellő inspiráló erővel bírhatott a szükséges reformok megindításához.

	Társulás			Tagság		
	Tárgyalások kezdete	Egyezmény aláírása	Egyezmény teljes életbe lépése	Tagjelöltség elnyerése	Csatlakozási tárgyalások kezdete	Az ország uniós felvétele
Albánia	2003	2006	2009			
Bosznia-Hercegovina	2005	2008				
Horvátország	2000	2001	2005	2004	2005	2013
Koszovó	2013					
Macedónia	2000	2001	2004	2005		
Montenegró	2005	2007	2010	2011	2012	
Szerbia	2005	2008	2013	2012	2014	

1. táblázat: Az EU és a nyugat-balkáni államok kapcsolatainak dinamikája

² Az EU által kezdeményezett 1999. júniusi kölni nemzetközi konferencián létrehozták a Délkelet-Európai Stabilitási Paktumot, amely 2008 februárjáig (amikor a helyét átvette a térség államainak kooperációját önállóan szervező Regionális Együttműködési Tanács, RCC) a nemzetközi közösség és a térségbeli államok átfogó ernyőszervezeteként koordinálta a régió konszolidációját és euro-atlanti felzárkóztatását (www.stabilitypact.org). Ennek keretében indította el az EU a Stabilitási és Társulási Folyamatot (SAP), amely a nyugat-balkáni államok uniós integrálását célozta, eleinte a társult jogviszonyt, majd az Európai Tanács 2003. júniusi thesszalóni csúcsértekezletétől az uniós tagságot felkínálva mindazon, addig csak „potenciális tagjelölt” államoknak, amelyek teljesítik az elvárt feltételeket, az 1993-as koppenhágai kritériumokat, a regionális stabilitás megteremtését és az 1990-es évek háborús büntetteiben eljáró hági ENSZ-törvényszékkel (ICTY) való együttműködést (http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/sap_en.htm). Az SAP-hez kapcsolódott a CARDS-program (Közösségi Támogatás a Rekonstrukcióhoz, Fejlődéshez és Stabilitáshoz), amely néhány korábbi kisebb volumenű segélyakció után (Obnova) a Nyugat-Balkán gazdasági újjáépítésének és politikai stabilizálásának legfőbb uniós pénzügyi forrása lett. A 2006-ig tartó program keretében az EU – különböző számítások szerint – 4,7-5,1 milliárd euro támogatást nyújtott a régió államainak. A 2007-2013 közötti uniós költségvetési ciklusban a tagjelölt és potenciális tagjelölt államok (vagyis a Nyugat-Balkán, Törökország és Izland) számára összevontan kidolgozott, 11,5 milliárd euro keretösszegű Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA) révén folytatódott a térség támogatása, évente mintegy 850 millió euró értékben (http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm). Emellett az Unióhoz több konfliktuskezelő misszió fűződik (EUFOR-ALTHEA, EULEX, a szerb-koszovói párbeszéd megindítása), vagyis az EU nemcsak gazdasági programokkal, hanem politikai rendezésben való közvetlen részvételével is fontos szerepet játszott, illetve játszik mindmáig a térség konszolidációjában.

Az összességében pozitív kép persze országonként eltérő állapotokat mutat, mint az az 1. táblázatból látható. Horvátország Unióba történt 2013-as felvételével megismételte a „szlovén utat”, kikerült a poszt-jugoszláv válságzónából és maga mögött hagyhatta a nyugat-balkáni jelzöt. A 2009. júniusi választások után ismét politikai válságba süllyedt Albánia normalizálódott,³ és az Európai Bizottság javasolja számára a tagjelölti státusz megadását, bár az Európai Tanács ezt még nem hagyta jóvá. Még látványosabb előrehaladást mutat Szerbia, amelynek perspektívái az egykori Šešelji-hívő, ultranacionalista, Tomislav Nikolić 2012. májusi elnökké választásakor igen borúsak voltak. Az új kormányzat azonban olyan intézkedések sorát hozta meg, amelyeket a szerb politikai színtér hagyományosan legnyugatosabbnak tartott, ám folyton taktikázó szereplője, a Demokrata Párt az előző ciklusban inkább csak halogatott. A legfontosabb ezek közül a koszovói kérdéshez való minden korábbinál pozitívabb hozzáállás. Az Észak-Koszovóról szóló 2013. áprilisi megállapodás nemcsak a lokális rendezés lehetőségét teremtette meg, hanem de facto megnyitotta az utat Szerbia csatlakozási- és Koszovó társulási tárgyalásai előtt is. Montenegró a várt (nem gyors, de folyamatos) módon halad a csatlakozási tárgyalásokkal. Macedónia és Bosznia-Hercegovina viszont továbbra is egy helyben topog. Macedónia esetében ennek inkább külpolitikai oka van (az államnév körüli vita), Boszniában azonban belső okokból állt le az integrációs folyamat.

Az elmúlt néhány évben általában úgy gondoltuk, hogy a Nyugat-Balkán legneuralgikusabb problémája a koszovói kérdés. Ez sok esetben, különösen a nemzetközi kapcsolatokra gyakorolt hatást tekintve igaz is volt, hiszen Koszovó státusza megosztotta a világot,⁴ a szerb nacionalizmus ebben a tekintetben mutatkozott a legélesebbnek, és az is igaz, hogy a Nyugat-Európát aggasztó ún. soft biztonsági kihívásokat (szervezett bűnözés, illegális migráció stb.) leginkább az albán maffiákkal kapcsoltuk össze. De ha kifejezetten az euro-integrációs folyamatok szempontjából vesszük szemügyre a térséget, akkor Bosznia-Hercegovina kiábrándítóbb képet mutat. Az országban nincs önálló működésre és az euro-integráció levezénylésére képes központi hatalom, mi több, Bosznia ma lényegében ugyanott tart, ahol 2005-2006 táján volt. Akkoriban a békefolyamat 1995-2005 közötti viszonylag sikeres évtizedétől elbizakodottá vált nemzetközi közösség véleményünk szerint teljesíthetetlen célokat tűzött ki. Túl korán hirdette meg a Főmegbízotti Hivatal bezárását, az egységes és központosított rendőrség létrehozását, valamint egy olyan alkotmányreform végrehajtását, amelynek célja szintén az ország centralizálása volt, továbbá a központi hatalom szintjén az etnikai alapú döntési mechanizmusok kiiktatása vagy legalább drasztikus gyengítése. S tette mindezt egy olyan időszakban, amelyben a montenegrói és a koszovói elszakadás, valamint a Silajdžić-féle bosnyák radikálisok hangoskodása is mérgezte a légkört. Ez a központosítási folyamat a boszniai Szerb Köztársaságot (Republika Srpska, RS) állami jellegű entitásból közönséges regionális önkormányzattá fokozta volna le. Ezt a határt a szerbek nem voltak hajlandók átlépni, a főmegbízottnak pedig nem volt politikai ereje ahhoz, hogy az ebben a tekintetben össznépi támogatást élvező Milorad Dodikot, az RS elnökét leváltsa.

³ A 2009. júniusi választásokon az Edi Rama vezette Szocialista Párt relatív többséget szerzett, de a kormányt egy vitatott koalíciós alku révén ismét az addigi kormányfő, a jobbközép Demokrata Párt elnöke, Sali Berisha alakította meg. Emiatt az ellenzék tiltakozó kampányba kezdett és egy ideig bojkottálta a parlamentet. A következő, 2013. júniusi választásokon Edi Rama koalíciója győzött.

⁴ Magát az EU-t is, hiszen öt uniós tagállam (Spanyolország, Görögország, Ciprus, Románia, Szlovákia) mindmáig nem ismerte el a Koszovói Köztársaságot.

Semmi kétség, van ebben a központosítási akaratban racionalitás, de a komoly mértékű centralizáció csak a bosnyákok céljaival egyeztethető össze, a szerbekével nem (egyébként a horvátokéval sem, de különböző okoknál fogva az ő „pacifikálásuk” egyszerűbb feladat). Dodik persze nem azonos a háborúzó Karadžić-al, és az 1990-es évek elejéhez képest a katonai és nemzetközi körülmények is radikálisan megváltoztak. Ezért Dodik inkább azt szeretné tenni Boszniával, amit Mečiar tett Csehszlovákiával vagy Đukanović a szerb-montenegrói unióval, „bebizonyítani” a világ szemében az államközösség működésképtelenségét és ezáltal kicsikarni annak nemzetközileg jóváhagyott felszámolását.⁵ Erre a kihívásra a nemzetközi közösség máig nem talált megfelelő választ. Sokáig úgy tűnt, hogy az EU-tagság elérésének közös érdeke összefogja a három népcsoportot, ma azonban Bosznia uniós tagsága olyan távoli, hogy csökkent ennek a célnak az integráló ereje. Az ország helyzete ma annyira feszült,⁶ hogy az EU-nak (és az egész nemzetközi közösségnek) fel kell készülnie minden eshetőségre, köztük – ad absurdum – a „nemzetközileg irányított felosztás” forgatókönyvére is. Nem szabad, hogy az EU-t (miként az EK-t bő húsz évvel ezelőtt Jugoszlávia felbomlása) felkészületlenül érje az olyan pesszimista vélemények (esetleges) beigazolódása, miszerint már nem Bosznia felbomlása, hanem csak annak időpontja kérdéses. Bosznia jövőjét minden előítéletől mentesen, realista módon kell megvizsgálni, és egyetlen opciót sem szabad eleve kizárni, hiszen, ha a délszláv együttélést nagyban (Jugoszláviában) nem sikerült fenntartani, akkor miért kellene azt kicsiben (Boszniában) a végső lehetetlenségig erőltetni? A nemzetközi közösségnek minden olyan megoldást el kell tudni fogadnia, amely háború nélkül végrehajtható, és amelyben maguk a boszniai felek meg tudnak egyezni. Ha ez a megoldás a szétválás, akkor azt is, jóllehet kétségkívül ellentmondana az eddig követett nyugati céloknak és a boszniai lakossági többség preferenciáinak (s magam is úgy vélem, hogy Bosznia integritásának megőrzése mellett szól a több érv).⁷ Még olyan szituáció is kialakulhat, mint 2008-ban Koszovó ügyében, hogy a kérdésben érdekelt helyi és nagyhatalmi aktorok konszenzusa nélkül kell a gordiuszi csomót átvágni.⁸

⁵ Az ukrán válság és a krími szecesszió nyomán Dodik máris több alkalommal újra felvetette az RS függetlenséghez való jogát, hivatkozva egyúttal a készülő skót és katalán népszavazásokra mint legitim precedensekre is (Dodik: RS uči od Krima, Škotske... http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=03&dd=22&nav_id=827186). Ebből azonban nem feltétlenül következik a Republika Srpska (legalábbis gyors) elszakadása, mivel az tartósan elzárhatná Szerbia útját az EU-ba.

⁶ A bosnyák ország részben 2014 februárjában kirobbant szociális tiltakozó mozgalom különösen élesen mutatott rá (a Republika Srpska-ra kevésbé, az állami szintre és a Federacija Bosne i Hercegovine-ra viszont annál inkább jellemző) a kormányozhatatlansági problémákra. A kormányzati hatékonyság biztosítása, a korrupció és a szegénység elleni harc, valamint az euro-integrációs folyamatok felgyorsítása valóban megköveteli a Daytonból örökölt végletesen decentralizált, költséges és bonyolult államszerkezet racionalizálását, bizonyos fokú egyszerűsítést és központosítást, de nem jelentheti a föderatív alapstruktúra elvi elvetését. A föderáció és a kormányozhatatlanság nem szinonim fogalmak, és az unitárius központosítást a két kisebbségi népcsoport, a szerb és a horvát továbbra sem fogadná el. Az eseményekről lásd: News, statements and documents about protest in BH. <http://bhprotestfiles.wordpress.com/page/3/>.

⁷ Figyelemre méltó a közvélemény-kutatások által rendszerint kimutatott kettősség. Mindhárom népcsoport többsége (bár korszakonként és népcsoportonként változó arányban) hisz a szerb-bosnyák-horvát békés egymás mellett élés lehetőségében, sőt az összlakossági többség (a bosnyákok zöme, a horvátok többsége és a szerbek egy része) elfogadja Bosznia-Hercegovina állami integritását is. Mindez azonban csak egy elvont általánosság szintjén igaz, és nem hidalja át az eltérő államkoncepciók közötti szakadékot (Mátraházi Tibor: Az együttélés művészete Bosznia-Hercegovinában http://kitekinto.hu/europa/2013/11/13/az_egyuttelese_mvzesete_bosznia-hercegovinaban/#UwZHU52G41).

⁸ Részletesebben lásd Juhász József: Bosznia-Hercegovina 2006 óta – az államépítés kudarca? Nemzet és Biztonság 2009/1. http://www.nemzetesbiztonsag.hu/regi_szamok.php?rsz=2&ev=2009&szam=1

Mint ebből az áttekintésből is látható, a Nyugat-Balkán konszolidációja mindmáig relatívnak tekintendő, a stabilizáció befejezetlen, az uniós kompatibilitás pedig csak részleges. Ennek okai három csoportra oszthatók. Az egyiket a térség helyi, belső, konvencionálisan a legsúlyosabbnak tekintett problémái képezik (etnikai és vallási-kulturális törésvonalak, nacionalista revans-vágyak, a jogállami intézményrendszer és a demokratikus politikai kultúra csökevényessége). A másikat a gazdasági sikertelenség és az abból fakadó szociális feszültségek alkotják (itt elég, ha csak a 40-45%-os boszniai és koszovói munkanélküliségre, vagy a 2008-as világválság óta mindegyik országot jellemző stagnálásra – több esetben recesszióra – gondolunk), a harmadikat pedig a térséget kívülről érő kihívások, illetve az azokhoz való alkalmazkodóképesség gyengesége.

Ebből a három csoportból a mai állapotokat illetően nem az elsőnek, a specifikusan helyi problémáknak tulajdonítanánk a főszerepet, hanem a másik kettőnek. Az elmúlt évek konfliktusait többnyire nem ezek a konvencionális belső okok generálták (legalábbis a szerb-koszovói viszony és a boszniai belviszályok bizonyos aspektusaitól eltekintve), hanem 2008 óta inkább már kívülről érkező kihívások. És ezek a külső hatások gyakran éppen az EU közvetítésével érték el a térséget, mint pl. a pénzügyi világválság, hiszen ezeknek az országoknak az EU a legfőbb gazdasági partnere. Más esetekben pedig egyik-másik uniós tagállam nem mindig vitathatatlan politikai lépései képeztek ilyen, az adott ország uniós integrálódását fékező külső kihívást (görög-macedón névvita, szlovén-horvát határvita).⁹

Az ezekből fakadó problémákat a térség egyedül, segítség nélkül ma sem képes leküzdeni. Az Európai Uniónak természetesen nem kell magára vállalnia a térség konszolidálásának teljes ódiomát. Az, csakúgy mint maga az uniós integráció, mindenekelőtt a térség államainak érdeke és felelőssége, hiszen az EU-tagság nem „alanyi jog”, amely járna egy országnak pusztán azért, mert földrajzilag európai. Ezért az EU teljes joggal teszi, ha már politikai érdekből vállalja a térség integrálását (saját versenyképességének átmeneti romlása árán is), hogy rámutat a társulási vagy csatlakozási feltételek teljesítésében mutatkozó elmaradásokra, sőt az ezek mögött rejlő sokkal súlyosabb problémára, a feltételek teljesítésére vonatkozó politikai akarat több országban megfigyelhető gyengülésére. A térség politikai elitjeinek unió-orientáltsága ugyanis még mindig gyenge és feltételes, vagyis inkább az érdekviszonyok nyers reálpolitikai kalkulálásán alapul, nem szilárd meggyőződésből fakad, ezért instabil és bizonytalan. Az is érthető hogy jelenleg, amikor az EU-t sok más probléma foglalkoztatja (euróválság, bővítési fáradtság, vagy legújabban a keleti partnerség bizonytalan perspektívái), akkor sem a Nyugat-Balkán, sem általában az uniós bővítés nem elsődleges fontosságú. Világosan tanúskodik erről Martin Schulznak, az Európai Parlament elnökének interjúja a belgrádi NIN-ben, melyben arról nyilatkozik, hogy a bővítés nem tartozhat Brüsszel legfőbb prioritásai közé egy olyan időszakban, amikor a gazdasági válság magát az unió alapzatát rengeti meg.¹⁰

Az EU azonban akkor sem térhetne ki a térség stabilizátorának szerepköre alól, ha akarna. Jóllehet az EU-nak a térség integrálásából rövid távon nem származik közvetlen gazdasági haszna (pontosabban az EU a tagfelvétel nélkül is megkaphat mindent, amit ebben az értelemben várhat

⁹ Itt illik a magyar-horvát MOL-vitát is megemlítenünk, függetlenül attól, hogy kinek van igaza. Noha Horvátország uniós integrációját (amely Magyarországnak sokszor hangoztatott érdeke volt, és a mindenkor magyar kormányok – pártszínezettől függetlenül – sokat is tettek érte) ez a konfliktus nem befolyásolta, napjainkra túldimenzionálódott és szimbolikus jelentőségűvé, a térséget érő „igazságtalan külső fenyegetések” egyik példájává nőtte ki magát.

¹⁰ Proširenje EU nije prioritet. NIN, 2013.11.28. <http://www.nin.co.rs/pages/issue.php?id=83082>.

a térségtől), de a „kármentesítéssel” mindenképp számolnia kell. A térség magára hagyása esetén visszaálló problémahalmaz ugyanis elsősorban az Uniót terhelné. Emellett az EU morális kötelességgel tartozik a térség iránt,¹¹ sőt a NATO iránt is, hiszen a Nyugat-Balkán konszolidációja és euro-integrációja a teljes euro-atlanti integráció keretébe illeszkedik.¹² Érdemes figyelembe venni továbbá, hogy az Európai Unió számára a Nyugat-Balkán integrálása (eltérően az Európai Közösség 1991-1992-es „jugoszláv kalandjától”) viszonylag könnyen abszolválható sikertörténeté válhat – sőt már magát az SAP-folyamatot is az EU alapvetően sikeres és hatékony vállalkozásai közé sorolhatjuk. A közvélemény-kutatások és a választási eredmények azt mutatják, hogy a térségben az Unió támogatottsága még mindig nagy (bár csökkenő, de az európai átlagot meghaladó), és ez a mai euroszkeptikus időkben olyan politikai érték, amelyet nem szabad veszni hagyni. Ennek az értéknek a megőrzéséhez nem kell „rettenetesen sokat” tenni. Végül is egy sok szempontból ugyan problematikus, de alig 20 milliós és viszonylag kis költséggel¹³ uniós pályán tartható, illetve az EU számára hasznosítható régióról van szó, ahol a még kint lévő államok gyors felvételére nemcsak lehetőség, de feltétlen szükség sincsen. A lényeg az uniós perspektíva fennmaradása, az, hogy az Unió hitelessége és vonzereje mind a közvélemény, mind a politikai osztály szemében megmaradjon. Ehhez egyelőre (rövid távon, amíg az EU más kérdésekkel van elfoglalva) elegendő néhány alapfeltétel teljesülése, a stratégiai célok folytonosságának a fenntartása, az integrációs folyamat lakossági szempontból eddigi legfőbb gyakorlati hozamának tekinthető vízummentesség megőrzése,¹⁴ valamint hogy a térség gazdasági donátorai és

¹¹ Természetesen nem az EK volt felelős azért, hogy az egykor jó euro-integrációs esélyekkel bíró Jugoszláviából Nyugat-Balkán lett (vagyis euro-integrációra képtelen és alkalmatlan „6-1+1-es” válságzóna, a jugoszláv utódállamok Szlovénia nélkül, valamint Albánia), de több szerencsétlen lépésének (államelismerések körüli vita, a háborús konfliktusok megfékezésének eszköztelen kísérlete) inkább válságnövelő, semmint enyhítő következménye lett. Egy radikálisan új történelmi paradigmában (az egységes és demokratikus Európában) gondolkodó politikai közösségnek, az Európai Uniónak nyilván vannak kötelezettségei a kontinens egésze iránt, ilyen előzmények után azonban a Nyugat-Balkán iránti morális felelősség még inkább megfogalmazható.

¹² Bár a NATO-tagság hivatalosan soha nem szerepelt az EU-tagság feltételei között, eddig minden poszt-szocialista állam esetében a NATO-felvétel megelőzte az uniós belépést. Ez végeredményben azzal járt, hogy Kelet-Európa euro-atlanti integrálásából a NATO eddig többet profitált, mint az EU. Ezt azonban az EU nem hagyhatja figyelmen kívül, egyrészt mert legalább közvetve, a tagállamai révén (minthogy a két szervezet tagsága részben azonos) maga is profitált a térség NATO-integrációjából, másrészt mert az uniós felvételben reménykedő államok nemcsak a NATO-tagság önértéke (a biztonságosabb környezet) miatt törekedtek a NATO-ba, hanem mert tudták, hogy az EU-ba vezető út a NATO-n keresztül vezet. Ugyanezt a folyamatot láthatjuk a nyugat-balkáni államok esetében is. Horvátország és Albánia már 2009 óta NATO-tag, a többi pedig a tagság iránti aspiráció valamilyen fokon áll. Az egyetlen kivétel Szerbia, amely katonailag semlegesnek vallja magát és NATO-tagság nélkül szeretne EU-tag lenni. A Koštunica-kormány által a Nyugat-koszovó-pártisága miatt (és persze az „orosz kártyában” reménykedve) még 2007-ben megfogalmazott semlegességi politika hivatalosan mindmáig érvényben van. Jóllehet a Belgrád által remélt kettősség valóban létezik (az 1995-ös uniós bővítés államai, Svédország, Finnország és Ausztria sem NATO-tagok), nem valószínű, hogy ezt Szerbia is elérhetné.

¹³ Az EU költségvetésében a Nyugat-Balkánra fordított összegek a kiadások 1%-át sem érik el (különösen, ha figyelembe vesszük, hogy a támogatások egy része visszafolyik, pl. a nyugati tanácsadó cégek foglalkoztatásán keresztül). Másfelől azt is érdemes figyelembe venni, hogy a háborús pusztítások és az évtizedes elszigeteltség ellenére a felvételre várakozó délszláv államok (tehát már Horvátország nélkül számolt) GDP/fő mutatói még ma is elérik a román és bolgár adatok 70-90%-át, illetve 20-60%-al magasabbak a keleti partnerség legfőbb célállamának, Ukrajnának az adatainál. A két albán állam ebben a tekintetben Ukrajnával állítható párba, Albánia mutatói némileg jobbakk, Koszovóé pedig kb. 10%-al rosszabbak.

¹⁴ 2010 novemberére az összes nyugat-balkáni állam (a még ma is vízumköteles Koszovó kivételével) felkerült az ún. schengeni fehér listára, vagyis állampolgáraik vízum nélkül léphetnek be a schengeni övezetbe (persze nem munkavállalási céllal). Ez az uniós közeledés egyik legfontosabb gyakorlati haszna egy olyan lakosság szemében, amely a jugoszláv időkben még „világútlevéllel” utazhatott, és amelynek 1991 után a bezártság volt (a közvetlen háborús szenvedéseken kívül) az egyik legnehezebben elviselhető élménye. A vízummentességgel való visszaélések miatt (jogosulatlan menedékkérelmek, stb.) időről időre felmerül a vízumliberalizáció felülvizsgálata, vagy egyik-másik

tőkebefektetői között az EU megőrizze primátusát Oroszországgal, illetve Törökországgal és a Közel- és Közép-Kelettel szemben. Hosszabb távon azonban kell hozzá még egy nagyon fontos dolog: az, hogy az Unió túljusson végre a saját kríziséen, az euroválságon, mert csak ez teremtheti meg a feltételeit annak, hogy az Európai Unió újra nyitottá váljék a bővítésre, illetve annak, hogy a kívülállók számára az uniós csatlakozás ismét az emberi és politikai vágyak netovábbja legyen.

Ellenben az uniós perspektíva elvesztése ismét trendfordulóhoz vezetne a térségben. Új politikai osztály emelkedne fel, demagóg új célokkal, de életképes valódi alternatívák nélkül, mert a sokat emlegetett és sokat félt egyéb utak (pl. az orosz szövetség¹⁵) valójában nem léteznek. Az új trend csak a káoszt hozná vissza, és a térség egyszerűen csak visszafordulna a „problematikus Balkánról” a nyugalmasabb és fejlődőképebb, „euro kompatibilis Délkelet-Európába” vezető úton. Akkor az egész 2000-es évtized nem lenne több, mint a térség modern történetéből jól ismert ciklikusság egyik epizódja (két válságkorszak között egy rövidebb biztató periódus), és ez nyilvánvalóan az Európai Uniónak sem állhat érdekében.

Irodalomjegyzék

Az Európai Bizottság 2013-as jelentései a tagjelölt és potenciális tagjelölt államokról

http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm (Letöltés ideje: 2014.02.11)

ČEHULIĆ VUKADINOVIĆ, L.: Zemlje Zapadnog Balkana i ulazak u NATO i EU.

http://www.google.hu/url?sa=t&rcct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fbib.irb.hr%2Fdatoteka%2F666642.BIHAC_-

[_TEKST.docx&ei=VfjGUt2KJ6HsywPZz4GYCg&usq=AFQjCNEkB1b1--Hq2vtOTp-pdjeYQPV_Q&bvm=bv.58187178,d.bGQ](#) (Letöltés ideje: 2014.02.09) (ČEHULIĆ VUKADINOVIĆ, L. 2012: Western

Balkans Accession to NATO and EU. – Research Papers, Human Rights Conflict Prevention Centre (HRCPC), Bihać, Vol. XII, no. 1-2.)

Dodik: RS uči od Krima, Škotske...

http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=03&dd=22&nav_id=827186 (Letöltés ideje: 2014.04.04)

HUSZKA B. 2013: Óvatos optimizmus Szerbiából – a kormány eddigi mérlege. – MKI-Elemzések 2013/7.

<http://www.kulugyiintezet.hu/pub/displ.asp?id=EKMEBL> (Letöltés ideje: 2014.02.14)

JUHÁSZ J. 2009: Bosznia-Hercegovina 2006 óta – az államépítés kudarca? – Nemzet és Biztonság 2009/1.

http://www.nemzetesbiztonsag.hu/regi_szamok.php?rsz=2&ev=2009&szam=1 (Letöltés ideje: 2014.02.10)

KEMENSZKY Á. 2008: A nyugat-balkáni uniós stratégia változásai: stabilizáció és/vagy csatlakozás. – Grotius 2008

<http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=TFWKXA> (Letöltés ideje: 2014.03.01)

MÁRKUSZ L. 2010: Bosznia-Hercegovina tizenöt évvel Dayton után. – Nemzet és Biztonság 2010/9

http://www.nemzetesbiztonsag.hu/regi_szamok.php?rsz=2&ev=2010&szam=9 (Letöltés ideje: 2014.02.11)

állammal szembeni felfüggesztése. Ez az Unió szempontjából teljesen érthető, a visszalépés azonban súlyos csapást mérne a közvélemény szemében az EU vonzerejére.

¹⁵ Az ukrán válság miatt kialakuló új hidegháborús légkör, ha tartós marad, átértékelheti a térség helyét a moszkvai külpolitikai stratégiában (is), és ezzel felerősítheti pl. a szerb külügyi vonalvezetéstől amúgy sem idegen hintapolitikai tradíciókat. Ezt „biztosra venni” azonban egyelőre nem lenne több spekulációnál.

- MÁTRAHÁZI T. 2013: Az együttélés művészete Bosznia-Hercegovinában http://kitekinto.hu/europa/2013/11/13/az_egyutteles_mvészete_bosznia-hercegovinaban/#.UwZHUs52G41 (Letöltés ideje: 2014.03.01)
- News, statements and documents about protest in BH. <http://bhprotestfiles.wordpress.com/page/3/> (Letöltés ideje: 2014.03.03)
- Országtanulmányok – Nyugat-Balkán. Európai Tükör 2011/6. http://www.euvonal.hu/kulugy/upload/M_29/rek5/564.pdf (Letöltés ideje: 2014.03.02)
- Overview - Instrument for Pre-accession Assistance http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm (Letöltés ideje: 2014.02.10)
- PÁMER Z. 2012: A Nyugat-Balkán és az európai integráció. – Magyar Tudomány 2012/4. <http://www.matud.iif.hu/2012/04/05.htm> (Letöltés ideje: 2014.03.02)
- Proširenje EU nije prioritet. NIN, 2013.11.28. <http://www.nin.co.rs/pages/issue.php?id=83082> - (Letöltés ideje: 2014.02.10).
- RUPNIK, J. (ed.) 2011: The Western Balkans and the EU: 'The Hour of Europe'. Chaillot paper, June 2011. http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp126-The_Western_Balkans_and_the_EU.pdf (Letöltés ideje: 2014.02.05)
- Stabilisation and Association Process. http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/sap_en.htm (Letöltés ideje: 2014.02.10)
- Stability Pact for South Eastern Europe. www.stabilitypact.org (Letöltés ideje: 2014.02.10)
- SZILÁGYI I. 2010: Szerbia és az Európai Unió. – MKI-Tanulmányok 2010/6. <http://www.kulugyiintezet.hu/pub/displ.asp?id=LKOZCE> (Letöltés ideje: 2014.02.17)
- VÉRTESY L. 2009: Az Európai Unió és a Nyugat-Balkán. – Európai Tükör 2009/9. http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/E61EE4A6-0026-4897-82D8-29750B7AE86C/0/eu_tukor_200909.pdf (Letöltés ideje: 2014.02.21)
- VINCZE D. 2008: Az Európai Unió és a Nyugat-Balkán kapcsolatai és az Unió bővítési stratégiájának változásai. – Külügyi Szemle 2008/1. <http://www.kulugyiintezet.hu/pub/default.asp?y=2008&t=3> (Letöltés ideje: 2014.02.19)

Szerbia katonai semlegességének ellentmondásai

Makai József¹

ABSTRACT

In contrast to other Western Balkan and Eastern European countries, Serbia does not view NATO accession as a precondition for EU membership. Its legislation declared military neutrality, a position also reflected by the programmes of most political parties. However, the same has not been incorporated in the military and defence doctrines, since Serbia is a member of the Partnership for Peace programme, and its armed forces were reorganised in accordance with NATO principles with regular involvement in international missions. What is the true meaning of Serbian neutrality? To what extent is it sustainable, and how can its contradictions be resolved?

A szerbiai kormány 2014. január 21-én Brüsszelben megkezdte a csatlakozási tárgyalásokat az Európai Unióval.² A belgrádi kabinet ezzel megvalósította egyik fontos – már a kormányprogramban is deklarált – célját.³ A tárgyalások megkezdésével egyúttal lehetővé vált a több hónapig tartó, a belpolitikát jószerivel megbénító koalíciós feszültség feloldása is. Január végén Tomislav Nikolić államfő Ivica Dačić miniszterelnök és belügyminiszter, illetve első helyettese, Aleksandar Vučić javaslatára feloszlatta a törvényhozást, és előrehozott választásokat írt ki.⁴ Már nem volt olyan sürgős feladat vagy fontos cél, ami indokolta volna a megmérettetés elhalasztását.

Szerbia – bár a régió domináns államának szerepét ambicionálja – a térség országaihoz képest jelentős késéssel kezdte meg az uniós integráció folyamatát. A lemaradás ledolgozása közben sajátos és egyedi kérdésekre kell választ találnia. Az egyik ilyen sajátosság, hogy a NATO-hoz való csatlakozás nem célja az országnak, és a belgrádi kormányok semleges államnak tekintik Szerbiát. A tanulmány ennek a semlegességnek – mely nem kis részben NATO-ellenességet jelent és nem valami organikus fejlődés eredménye – a kérdéskörét tekinti át.

A szerbiai rendszerváltás folyamatában két szakaszt különböztethetünk meg. A 20. század '80-as éveinek legvégén – a szocialista Jugoszlávia dezintegrációjának idején – némi hezitálás után Szerbia is elhagyta az egypártrendszeret. Az akkori állampárt, a Szerb Kommunista Szövetség (Savez komunista Srbije – SKS) egyesült az ellenőrzése alatt működő népfront helyi megfelelőjével (Socijalistički savez radnog naroda Srbije – SSRNS), és új politikai formációként, Szerbiai Szocialista Párt (Socijalistička partija Srbije – SPS) elnevezéssel 1990 decemberében megnyerték az első többpárti választásokat, az utódpárt vezetője, a szerb politikát addig is uraló Slobodan Milošević pedig az elnökválasztáson diadalmaskodott. Ettől kezdve Szerbiában egy

¹ újságíró, Origo.

² Brisel: Srbija počela pregovore,

http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=01&dd=21&nav_id=802456

³ Ekspoze mandataru Ivica Dačića http://www.b92.net/info/dokumenti/index.php?nav_id=630723

⁴ A március 16-án megtartott választásokon az Aleksandar Vučić vezette Szerb Haladó Párt elsőprő győzelmet ért el, megszerezve a 250 mandátumból 158-at.

részben szabad politikai rendszer, egy illiberális demokrácia működött, léteztek ugyan ellenzéki pártok és ellenzéki sajtó, ám az államot irányító autokrata rezsim békés, választásokon történő leváltására nem volt esély.

Milošević rendszerét végül erőszakkal döntötte meg az egyesült ellenzék (Demokratska opozicija Srbije – DOS) – ekkortól datálható a szerb rendszerváltás második szakasza. A 2000. szeptember 24-i jugoszláv elnökválasztás első fordulóját követően a DOS közölte, hogy jelöltjük, Vojislav Koštunica nyert, és elutasította a hivatalosnak mondott eredményt illetve a második fordulóban való részvételt. Az ellenzék 2000. október 5-ére pedig nagygyűlést hirdetett Belgrád belvárosában. A demonstrációra Szerbia minden részéből szervezeten utaztak az ellenzékiek, és az óriási tömeg felmorzsolta Milošević legelszántabb védelmezőinek ellenállását is. A hadsereg – az elnök többszöri kérése ellenére – nem avatkozott be a rezsim oldalán, a nap végére pedig a titkosszolgálat és a rendőrség is elpártolt az elnök mellől. Miloševićet 2001. április 1-én letartóztatták, június 28-án pedig kiadták a hágai Nemzetközi Törvényszéknek, ahol még 1999 májusában emeltek vádat ellene. Az ellene folyó eljárás végét nem érte meg, 2006. március 11-én meghalt.

A két időszakban különbözőképpen alakult Szerbia és a NATO kapcsolata, a nyílt ellenségeskedést az együttműködés követte, majd pedig a politika látszólag befagyasztotta a kapcsolatokat, ám az együttműködés alacsonyabb szinten folytatódott.

1. A NATO balkáni jelenlétének kezdetei

A Milošević-rezsim a kezdetektől szembefordult a nyugati államokkal. A konzervatív jugoszláv kommunisták – és közéjük tartoztak a szerbiai pártvezetők illetve a Jugoszláv Néphadsereg (Jugoslovenska narodna armija – JNA) katonai-politikai parancsnokai – elutasították a demokratizálódási folyamatot, a többpártrendszert, és egy ideig valamiféle, a Szovjetunióból induló visszarendeződésben bíztak. Majd miután Jugoszláviában fegyveres konfliktusok robbantak ki, a nemzetközi közösség 1991-ben fegyverembargót rendelt el, és ennek betartását (az Adriai tengerpart blokádját), valamint Bosznia-Hercegovina feletti légtérzár ellenőrzését a NATO-ra bízta az ENSZ, később pedig a boszniai szerb erők által ellenőrzött területekbe ékelődő bosnyák enklávék védelmezése is a szervezet feladata lett.

A NATO-erők először 1994. február 28-án avatkoztak be a volt Jugoszlávia területén, amikor lelőtték a horvátországi szerb hadsereg (Srpska vojska Krajine – SVK) négy, Bosznia-Hercegovina területén lévő célokat támadó repülőjét. 1994 áprilisában több hullámban támadták az egyik bosnyák enklávét, Gorazde körül csoportosuló boszniai szerb hadsereg (Vojska Republike Srpske – VRS) csapatait. 1994 augusztusában és szeptemberében a NATO ismét csapást mért a VRS erőire, mert azok rálöttek az ENSZ-békefenntartók, az UNPROFOR helikopterére és egységére. 1994 novemberében – amikor úgy tűnt, hogy a VRS beveheti a bihaći enklávét – a NATO légitámadásokat mért az udbineji repülőtéren, valamint a Bihać, Bosanska Krupa, Dvor na Uni közelében állomásozó boszniai szerb állásokra. 1995 februárjában az ENSZ és a NATO 20 kilométeres, úgynevezett védett övezetet létesített Szarajevó körül, mivel a VRS nem vonult ki a területről, a NATO 1995 májusában légitámadásokat mért a szerb csapatokra. A boszniai szerbek ekkor közölték, ellenséges erőknek tekintik az UNPROFOR állományát, és 1995 júniusában

kéksisasokot ejtettek túsul. A válság hetekkel később, Milošević közvetítésével oldódott meg. A túsok kiszabadulása után az Egyesült Királyság és Franciaország erősítést küldött az UNPROFOR kontingensének. A Rapid Reaction Force (RRF) rendeltetése az volt, hogy tüzérével támogassa az UNPROFOR alakulatait, és viszonozza a Szarajevót ért szerb támadásokat – 1995 júniusában például két francia halála után mérték csapást a VRS állásaira. Mégis, sem a NATO, sem az ENSZ békefenntartói nem akadályozták meg a srebrenicai mészárlást. A horvát erők 1995. augusztus 4-én megindították az Oluja hadműveletüket a krajainai szerbek ellen, a NATO légicsapásai megsemmisítették a plješevicai radarállomást. A NATO legnagyobb akciója a Markale piacon történt robbanások után, 1995. augusztus 30-án kezdődött, a légiere és az RRF Bosznia-szerbe csapásokat mért a VRS erőire. Az 1995. szeptember 21-ig tartó művelettel párhuzamosan az ismét együttműködő horvát és bosnyák erők elindították a Republika Srpska elleni támadásukat, és elfoglalták az addig a szerb erők által ellenőrzött területek jelentős részét. A daytoni békeszerződés 1995. november 21-i aláírása után a NATO elvállalta a többnemzetiségű béketámogató és -fenntartó művelet, az IFOR vezetését, amelyben a szervezeten kívüli államok is részt vettek. Az IFOR-t egy év után, 1996. december 21-én az SFOR követte.

Míg a boszniai missziók az ENSZ BT felhatalmazásával rendelkeztek, a NATO 1999-es, Jugoszlávia elleni légicsapásaival más volt a helyzet. A koszovói albán gerillák (Ushtria Çlirimtare e Kosovës – UÇK) és a szerb belbiztonsági erők konfliktusát a hat állam – Amerikai Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Franciaország, Oroszország, Németország, Olaszország – alkotta Összekötő Csoport (Contact Group – CG) diplomáciai eszközökkel próbálta megoldani. A Rambouillet-i konferencián prezentált terv voltaképpen előnyös volt Szerbia számára, mert Koszovó, nagyfokú autonómia mellett Jugoszlávia része maradt volna úgy, hogy csak később, 3-5 év múlva döntenek végleges státusáról. A terv szerint a biztonságot és az egyezmény betartását a NATO erői felügyelték volna. Belgrád azonban ellenezte, hogy a KFOR-t csak a NATO tagállamok alkossák, és úgy ítélte meg, elveszíti a lehetőségét, hogy Koszovó jövőjébe beleszólása legyen, ezért elvetette a tervet. A diplomácia kudarca után a NATO beváltotta fenyegetését, és egyoldalúan, felhatalmazás nélkül légicsapás-sorozatot indított Jugoszlávia ellen. Szerbia 78 nap után kapitulált, és a Biztonsági Tanács csak ezután, az 1244. számú határozattal helyezte határozatlan időre ENSZ-igazgatás alá a területet. A nemzetközi igazgatás katonai-biztonsági komponense a KFOR, a NATO vezetése alatt álló többnemzetiségű erő volt, Koszovó határa körül – tehát már Szerbia területén – egy 5 kilométer széles demilitarizált övezetet (Kopnena zona bezbednosti – KZB) hoztak létre, ahova a rendőrök csak könnyű fegyverrel léphettek be.

2. Normalizálás, együttműködés, elhidegülés

Milošević bukása után megszűnt Szerbia nemzetközi elszigeteltsége, és egyúttal új szakasz kezdődött a NATO-val való kapcsolatában. Az első, a térség stabilitását veszélyeztető problémát már együtt oldották meg. Miután Koszovóba bevonult a KFOR, az albán gerillatevékenység Szerbia déli részén is felbukkant. A három, albán többségű község területén a magát a Preševo, Medveđa és Bujanovac Felszabadító Hadseregének (Ushtria Çlirimtare e Preshevës, Medvegjës dhe Bujanocit – UÇPMB) nevező csoport aktivizálódott. Az UÇPMB a demilitarizált övezetben

bázisokat létesített, és azokról indított támadást a szerb hatóságok ellen. Az új szerb kormány az UÇPMB jelentette fenyegetésre az elődeitől eltérő választ dolgozott ki, és a megoldásnak a NATO is aktív részese volt. Egyrészt engedélyezte, hogy 2001 májusában a Jugoszláv Hadsereg (Vojska Jugoslavije – VJ) visszatérjen a KZB területére. Ugyanakkor az albán gerillák koszovói területen, a KFOR előtt tehették le fegyvereiket, majd szabadon távozhattak. A körzetben a KFOR és a szerb erők azóta is kapcsolatban vannak, és minden szinten együttműködnek.

A jugoszláv szövetségi kormány 2002 tavaszán döntött úgy, hogy csatlakozik a Békepartnerségi programhoz (Partnership for Peace – PFP). A folyamat azután sem torpant meg, hogy 2003 februárjában a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság helyébe a Szerbia és Crna Gora Államközösség⁵ (Državna zajednica Srbije i Crne Gore – DZSCG) lépett, 2003 márciusában pedig Zoran Đinđić szerbiai kormányfő merénylet áldozata lett. Az Államközösség 2003. június 19-én hivatalosan is kérvényezte felvételét a PFP-be, ám a meghívás – a hágai Nemzetközi Törvényszékkel való elégtelen együttműködésre hivatkozva – ezúttal elmaradt. Helyette a NATO egy sajátos együttműködési programot (Tailored Cooperation Programme – TCP) indított: ennek keretén belül Szerbia és Crna Gora Államközösség, három cikluson át, részt vehetett a PFP egyes tevékenységeiben. Az Államközösség hadserege (Vojska Srbije i Crne Gore – VSCG) 2004-től közös gyakorlatokon vehetett részt a román, bolgár, olasz, szlovén és magyar erőkkel. A NATO támogatta az Államközösség védelmi szektorának reformját is, az intézményes kapcsolatokat 2006 februárjától a Belgrádban működő Védelmi Reform Csoport (Defence Reform Group – DRG) jelentette. Feladata a NATO felügyeletével – a helyi magas rangú tisztek vezetésével – a haderő reformjának, demokratikus ellenőrzésének, fenntarthatóságának megvalósítása volt. A DRG elvileg még létezik, de 2007 augusztusa óta semmilyen aktivitást nem fejtett ki. Szerbia 2006. december 14-én hivatalosan is csatlakozott a PFP-hez, néhány nap múlva pedig megnyílt a NATO belgrádi összekötő irodája (NATO Military Liaison Office – MLO).

Látható, hogy a NATO és Szerbia kapcsolatai – a kisebb zökkenők ellenére – fokozatosan normalizálódtak, és távlatilag a teljes tagság sem tűnt lehetetlennek. 2007 szeptemberében Szerbia prezentálta, hogy milyen területeken zajlana az együttműködése a NATO-val, illetve mit tervez annak érdekében, hogy elérje a tagság feltételeit. Ám a koszovói folyamatok megváltoztatták a kapcsolatok dinamikáját.

Az Egyesült Államok 2005-ben kezdte szorgalmazni Koszovó státusának rendezését. Miután Kai Eide 2005 októberében betérjesztette a koszovói állapotokról szóló második jelentését, az ENSZ BT és Kofi Annan úgy döntött, hogy meg kell kezdeni a státustárgyalásokat. Eide ugyan összegegyeztetetlennek találta az albánok és a szerbek álláspontját, de úgy vélte, hogy a tárgyalásokat el kell kezdeni, mert a koszovói helyzet fenntarthatatlan, és a tárgyalások megkezdésére egyetlen jövőbeni pillanat sem lesz jobb. Annan a volt finn elnököt bízta meg a tárgyalások irányításával. Martti Ahtisaari számára a CG adta meg a rendezési irányelveket: a) nincs visszatérés az 1999 előtti állapotokhoz, b) Koszovót nem lehet felosztani, c) a megkezdett tárgyalásokat nem lehet megszakítani, elnyújtani és a végén döntést kell hozni, d) Koszovó nem egyesülhet más államokkal vagy azok egy részével. A tárgyalások 2005 novemberében kezdődtek, és több forduló után, 2007 februárjában elkészült Ahtisaari rendezési terve, amit Szerbia elutasított, a koszovói albánok viszont elfogadtak. A tervezet korlátozott függetlenséget, nemzetközileg ellenőrzött államiséget javasolt Koszovónak. A tervezet szerint a terület

⁵ Az Államközösség 2006. június 3-án, a crnagorai függetlenségi népszavazás után szűnt meg.

biztonságát a NATO szavatolta volna. Oroszország elérte, hogy a CG Trojkája – az EU, az USA és Oroszország képviselője – még egy kísérletet tegyen, de Belgrád és Pristina álláspontja ebben a 120 napos időszakban sem közeledett. Látva, hogy nem tudja elérni a tárgyalások érdemi újratekintését és a döntés határozatlan idejű elhalasztását, a pristinai parlament pedig arra készül, hogy 2008 elején egyoldalúan is kikiáltja Koszovó elszakadását Szerbiától, Vojislav Koštunica kormánya a NATO-t és az EU-t tette felelőssé az eseményekért.

3. A semlegesség deklarálása és annak következményei

A szerbiai semlegesség tehát eleinte a koszovói rendezési folyamat kudarcának a kontextusában volt értelmezhető. A belgrádi törvényhozás, a skupština 2007. december 26-án fogadta el a „Szerbia szuverenitásáról, területi integritásáról és alkotmányos rendjéről” szóló határozatot.⁶ A nyilatkozatot szinte minden akkori parlamenti párt megszavazta, csupán a liberális demokraták (Liberalno demokratska partija – LDP) és a Vajdasági Szociáldemokrata Liga (Liga socijaldemokrata Vojvodine – LSV) képviselői szavaztak ellene, a Vajdasági Magyar Szövetség (VMSZ) pedig tartózkodott. A dokumentum első pontja szerint az albánok azért obstruálták a Trojka felügyeletével zajló tárgyalásokat, mert egyes nyugati államok úgy vélik, hogy Koszovónak függetlennek kell lennie. A második pont szerint egyes nyugati államok – a függetlenség egyoldalú kikiáltására biztatva az albánokat – ellenzik a tárgyalások folytatását, és ez megakadályozta az ENSZ BT-t, hogy kompromisszumos megoldást keressen. A harmadik, a negyedik és ötödik pont szerint Koszovó függetlenségének elismerése, illetve az EU tervezett missziója közvetlenül veszélyeztetné Szerbia területi integritását és alkotmányos rendjét, ezért Szerbia azt követeli, hogy csak azután érkezessen új misszió Koszovó területére, ha tárgyalásos úton megoldást találtak a terület jövőbeni státusára, az ENSZ BT jóváhagyása nélkül pedig az EU nem küldhet missziót Koszovóba. A határozat hatodik pontja szerint a NATO szerepe miatt – az 1999-es légicsapások, illetve az Ahtisaari-tervben előrelátott feladata miatt – Szerbia, egy esetleges népszavazásig, kinyilvánítja semlegességét a meglévő katonai szövetségekkel szemben. A több alpontból álló hetedik pont arról rendelkezik, hogy a szerb állami intézmények nem ismerhetik el Koszovó egyoldalúan kikiáltott függetlenségét, annak elismerését, a skupština és a kormány pedig a területet változatlanul Szerbia részének tekintik.

Szerbia semlegességét tehát csupán ennyi mondja ki, egy Koszovóról szóló nyilatkozat hatodik pontja. A sajátos szerb politikai viszonyok miatt azonban ebből a szűkszavú – egy adott történelmi pillanatban fogalmazott – nyilatkozatból mára dogma lett.

A NATO-tagság ellenzőinek érveit – egy 2010-es petíció aláíróinak nyilatkozatai alapján – a következőképpen lehetne összefoglalni. Szerbia történelme során mindig is semleges volt, és nem csatlakozott egyik katonai tömbhöz sem – a 2007-es nyilatkozat csupán formalizálta ezt. Kockázatos lenne a NATO-tagság, mert a szervezet egyetlen célja, hogy a szegény államok hadseregeit ágyúútölteléként használja. A világban beköszöntött az erőegyensúly kora, és már nem egyetlen szuperhatalom katonai ereje uralkodik, ez pedig kedvez a kisebb, el nem kötelezett államoknak. A külföldi befektetések száma sem nőne a NATO tagsággal, és a védelme sem lenne

⁶ Rezolucija Narodne skupštine Republike Srbije o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Republike Srbije <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2007/47-07-lat.zip>

olcsóbb, sőt annak költségei csak nőnének, miközben Szerbiának mások érdekei miatt kellene háborúznia. A NATO háborúkat provokál, diktál, a kis államok féltik biztonságukat. A tagság esetén Szerbiának meg kellene tagadnia elveit, a hadserege pedig szét lenne szórva a világ különböző pontjain. A NATO egyetlen döntéssel sem támogatta Szerbia igazságos céljait. A NATO-tagság következtében Szerbia a terroristák célpontja lenne.⁷

Az érvek egy része tényszerűen nem igaz. Szerbia például soha nem volt semleges állam. Az I. világháború előtt nem nyilvánította ki semlegességét, a két háború között a Kisantant tagja volt.⁸ A szocialista Jugoszlávia nem tartozott egyik katonai tömbbe sem, de az el nem kötelezettek mozgalmában aktív ország mégsem számított semleges államnak,⁹ és sem az USA, sem a Szovjetunió nem tekintette annak. A NATO-csatlakozás ellenzőinek érzelmi ellenvetései azonban termékeny talajra hullottak. Egy 2013 októberében végzett közvélemény-kutatás szerint a megkérdezettek 71,2 százaléka elutasította a NATO-csatlakozást, 16,2 százalék támogatta, 12,6 százaléknak pedig nem volt véleménye vagy nem válaszolt. Összehasonlításképpen: az EU-csatlakozást a válaszadók 53,7 százaléka támogatta, 31,1 százaléka ellenezte, és 15,2 százalék nem tudott vagy nem akart válaszolni.¹⁰ A Szerbia semlegességét kinyilatkoztató mondat értelmi szerzőjét Koštunica pártja, a Szerbia Demokrata Párt (Demokratska stranka Srbije – DSS) környékén kellene keresni. Koštunica azóta már az EU-tagságot is ellenzi.¹¹ Ironikus, hogy nyugatellenes retorikájával a DSS nem jutott be a parlamentbe a március 16-i rendkívüli választásokon, viszont hagyatéka – Szerbia katonai semlegességének eszméje – más pártoknál is megjelenik. A választásokon diadalmaskodó Szerb Haladó Párt (Srpska napredna stranka – SNS) programjának 6. pontja szerint a NATO és Oroszország éles konfliktusa idején Szerbia számára a katonai semlegesség az egyetlen logikus és értelmes megoldás. Az SNS szerint Szerbiának professzionális, hatékony, jól felszerelt, erős haderőre van szüksége, amely képes elrettenteni bármelyik potenciális agresszort.¹² Eddigi koalíciós partnerük, az SPS programjában is az áll, hogy Szerbiának ki kell fejlesztenie a katonai semlegesség koncepcióját, de úgy vélik, hogy az ENSZ mandátumával működő békefenntartó műveletekben részt kellene venniük. Az SPS szerint Szerbiát ma nem fenyegeti olyan veszély, ami miatt be kellene lépni valamelyik katonai szövetségbe, és nemzetközi kötelezettségének a PFP keretein belül is eleget tesz, illetve ugyanott kielégítheti igényeit. Bármilyen döntést csak népszavazással lehetne meghozni az SPS szerint.¹³ Az eddigi legnagyobb ellenzéki párt, a demokraták (Demokratska stranka – DS) kormányerő volt akkor, amikor Szerbia a legszorosabb együttműködést valósította meg a NATO-val, és elkezdte a fegyveres erők reformját. A DS programjában az olvasható, hogy folytatni kell a haderőreformot,

⁷ Srbija (ne)će u NATO: Siromašne države kao topovsko meso

<http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:467939-Srbija-nece-u-NATO-Siromasne-drzave-kao-topovsko-meso>

⁸ Jan Litavski: Kontroverze vojne neutralnosti Srbije, CEAS, 2012. augusztus

<http://ceas-serbia.org/root/images/05-1.pdf>

⁹ Dragan Bogetić: Jugoslavija i Pokret nesvrstanih, in.: Neutralnost u XXI veku – Pouke za Srbiju, Isac Fond, Belgrád, 2013 <http://www.isac-fund.org/download/NEUTRALNOST-SR-F-2WEB.pdf>

¹⁰ Spoljnopolitičke orijentacije, „Južni tok” i srpsko-ruski odnosi, NSPM, 2013. november 27.

<http://www.nspm.rs/istrazivanja-javnog-mnjenja/spoljnopoliticke-orijentacije-juzni-tok-i-srpsko-ruski-odnosi.html>

¹¹ Vojislav Koštunica: Put političke i vojne neutralnosti, Belgrád, 2012

http://dss.rs/wp-content/uploads/2012/09/71_Put-politicke-i-vojne-neutralnosti.pdf

¹² Srpska napredna stranka osnovni programski ciljevi. <http://www.sns.org.rs/lat/o-nama/program-sns>

¹³ Program Socijalističke partije Srbije. <http://sps.org.rs/documents/PROGRAM%20SPS.pdf>

a NATO-sztenderdek átvételét és aktívan részt kell venni a PFP-ben, ám azt nem mondják ki, hogy Szerbiának a NATO tagjává kellene válnia.¹⁴

4. A szerb semlegesség következetlenségei

A 2008 nyarán alakult kormány igyekezett tompítani Koštunica konfliktusos, a Nyugatot elutasító politikáján. A kormány programját az „EU is és Koszovó is” alkalmi szlogenrel fejezték ki. Belgrád külpolitikai prioritása az EU-integráció lett, de közben – legalábbis szóban – meg akarta tartani Koszovót is. A deklarált katonai semlegesség kérdését azonban nem feszegették, és a kormány, a volt szocialista országoktól eltérően, a NATO-csatlakozás nélkül kívánta elérni az EU-tagságot.

Ám ebben is felfedezhető az a következetlenség, amely jelzi, hogy a katonai semlegesség deklarálása valójában egy adott pillanat politikai manővere volt. A legszembeötlőbb az, hogy a nyilatkozatot nem követte semmilyen utómunka. Ahhoz, hogy funkcionális és működő politikának tekinthessük a katonai semlegességet, szükséges lett volna kidolgozni, továbbfejleszteni azt a különböző stratégiákban és doktrínákban. Ez azonban nem történt meg. A Nemzeti Biztonsági Stratégia és a Védelmi Stratégia 2009 októberében született – tehát jóval a területi integritásról szóló parlamenti nyilatkozat elfogadása után –, ám a dokumentumok nem rendelkeznek a katonai semlegességről. Nem fogadtak el törvényt, amelyik – szakmai és társadalmi vita után – kimondta volna Szerbia semlegességét. Szintén a politikai következetlenségek sorába illeszkedik, hogy a magát katonailag semleges államnak tekintő Szerbia a niši repülőtéren – egy közelebből nem részletezett rendeltetésű – úgynevezett humanitárius központot létesített Oroszországgal közösen.

Míndeközben a szerb haderő és a védelmi minisztérium – a kormány politikai irányvonalától némiképpen eltérve – folytatta a NATO-szabványok átvételét, és a stratégiai dokumentum- és doktrínarendszer kidolgozása a szövetségi elveknek megfelelően történt. A Védelmi Stratégia például nem veti fel – de nem is zárja ki – a NATO-tagság lehetőségét, de közben szorgalmazza a Szövetség elveinek átvételét. A szerb haderőt a NATO elvei alapján szervezték át, és a legintenzívebb katonai együttműködést továbbra is a NATO tagállamaival folytatja. A katonailag semleges Szerbia egyre aktívabb szerepet vállal a nemzetközi műveletekben is, a védelmi minisztérium szerint 2014 márciusában 214 fő teljesített külszolgálatot különböző missziókban.

5. Összefoglalás

Hogyan oldható fel a deklarált katonai semlegesség és a napi gyakorlat közötti ellentmondás? Az vitathatatlan, hogy mivel az elmúlt két évtizedben a NATO és Szerbia több alkalommal és több helyszínen ütközött, Belgrádnak lehetnek kellemetlen tapasztalatai és emlékei a katonai szövetséggel kapcsolatban. Ugyanakkor a 2000-es években azt tapasztalhattuk, hogy a politikai

¹⁴ Plan za izlazak Srbije iz krize – Demokratska stranka. <http://www.ds.org.rs/dokumenti/Plan-DS-za-izlazak-Srbije-iz-krize.pdf>

vezetés képes ezeken túllépni, és pragmatikusan közelíteni a NATO-val való együttműködéshez. Ehhez a katonai parancsnoki állomány támogatását is megnyerte. A folyamat egy adott pillanat kihívására adott politikai válasz miatt torpant meg, és ez a válasz, a semleges Szerbia víziója jelenleg túlélni látszik megalkotóját. Ugyanakkor az EU-integráció folyamatában Belgrád haladást ért el, és ezért idővel ismét foglalkozni kell majd a katonai és biztonsági kérdésekkel is.

A deklarált semlegességtől gyökeresen eltérő gyakorlat alapján nem lehet más következtetésre jutni, minthogy Szerbia vagy nem tette fel magának a kérdést: képes-e egyedül megfelelni a jelenkori katonai-biztonsági kihívásoknak és vajon hajlandó-e megfizetni a kívülállás – anyagilag is jelentős – árát. Vagy éppen ellenkezőleg, a populista NATO-ellenesség felszíne alatt ott a felismerés, hogy Szerbia biztonságát, stabil jövőjét éppen a szövetséggel való minél szorosabb együttműködés szavatolhatja.

Irodalomjegyzék

Brisel: Srbija počela pregovore.

http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=01&dd=21&nav_id=802456 (Letöltés ideje: 2014. 01. 22.)

BOGETIĆ, D. 2013: Jugoslavija i Pokret nesvrstanih. – In. NOVAKOVIĆ, I. S. (szerk.) Neutralnost u XXI veku, Pouke za Srbiju, Isac Fond, Belgrád. <http://www.isac-fund.org/download/NEUTRALNOST-SR-F-2WEB.pdf> (Letöltés ideje: 2014. 02. 11.)

Ekspoze mandataru Ivice Dačića http://www.b92.net/info/dokumenti/index.php?nav_id=630723 (Letöltés ideje: 2012. 07. 31.)

Felozlott a szerb parlament <http://www.origo.hu/nagyvilag/20140129-felozlott-a-parlament-rendkivuli-valasztasok-lesznek-szerbiaban.html> (Letöltés ideje: 2014. 01. 29.)

JUHÁSZ J. 2008: Koszovó útja a függetlenségig. – Nemzet és Biztonság, 2008. január http://www.nemzetesbiztonsag.hu/regi_szamok.php?rsz=2&ev=2008&szam=1 (Letöltés ideje: 2014. 02. 11.)

LITAVSKI, J. 2012: Kontroverze vojne neutralnosti Srbije. – CEAS, 2012. augusztus <http://ceas-serbia.org/root/images/05-1.pdf> (Letöltés ideje: 2013. 12. 10.)

NOVAKOVIĆ, I. 2012: Neutralnost u Evropi u 21. veku i slučaj Srbije, ISAC fond – Centar za međunarodne i bezbednosne poslove, Belgrád.

http://www.isac-fund.org/download/Neutralnost_u_Evropi_u_21_veku_i_slucuj_Srbije.pdf (Letöltés ideje: 2014. 01. 10.)

Plan za izlazak Srbije iz krize – Demokratska stranka <http://www.ds.org.rs/dokumenti/Plan-DS-za-izlazak-Srbije-iz-krize.pdf> (Letöltés ideje: 2014. február 21.)

Program Socijalističke partije Srbije <http://sps.org.rs/documents/PROGRAM%20SPS.pdf> (Letöltés ideje: 2014. február 21.)

Rezolucija Narodne skupštine Republike Srbije o zaštiti suvereniteta, teritorijalnog integriteta i ustavnog poretka Republike Srbije <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2007/47-07-lat.zip> (Letöltés ideje: 2014. 01. 10.)

SZILVÁGYI T. 2013: A szomszédos államok euro-atlanti és európai uniós integrációs törekvései, illetve tagsága nemzetbiztonságunk tükrében. – Nemzetbiztonsági Szemle, 2013/1 szám <http://uni->

[nke.hu/uploads/media_items/a-szomszedos-allamok-euro-atlanti-es-europai-unios-integracios-torekvesei_illetve-tagsaga-nemzetbiztonsagunk-tukreben.original.pdf](http://nke.hu/uploads/media_items/a-szomszedos-allamok-euro-atlanti-es-europai-unios-integracios-torekvesei-illetve-tagsaga-nemzetbiztonsagunk-tukreben.original.pdf) (Letöltés ideje: 2014. 02. 15.)

Spoljnopolitičke orijentacije, „Južni tok” i srpsko-ruski odnosi, Nova srpska politička misao, 2013. november 27.

<http://www.nspm.rs/istrazivanja-javnog-mnjenja/spoljnopoliticke-orijentacije-juzni-tok-i-srpsko-ruski-odnosi.html>

(Letöltés ideje: 2014. 02. 16.)

Srbija (ne)će u NATO: Siromašne države kao topovsko meso

<http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:467939-Srbija-nece-u-NATO-Siromasne-drzave-ka-topovsko-meso> (Letöltés ideje: 2013. 11. 11.)

Srpska napredna stranka osnovni programski ciljevi <http://www.sns.org.rs/lat/o-nama/program-sns> (Letöltés ideje: 2014. 02. 21.)

Vojislav Koštunica: Put političke i vojne neutralnosti, Belgrád, 2012 http://dss.rs/wp-content/uploads/2012/09/71_Put-politicke-i-vojne-neutralnosti.pdf (Letöltés ideje: 2014. 02. 20.)

Vreme: Ratno krštenje u Bosni i Hercegovini, 2010. július 15., 1019. szám

<http://www.vreme.com/cms/view.php?id=940707> (Letöltés ideje: 2014. 02. 22.)