



ZMNE STRATÉGIAI VÉDELMI KUTATÓINTÉZET

ELEMZÉSEK – 2010/12

1241 Budapest Pf. 181 Tel: 432-90-92 Fax: 432-90-58

www.svki.zmne.hu

Az EU és a NATO szerepvállalása a Mediterráneumban

A geostratégiai szempontból fontos helyen fekvő, gazdag civilizációs örökséggel rendelkező Mediterráneum a hidegháború korszakában is a hatalmi vetélkedés egyik fő színterének számított. A stratégiai pozíciók megerősítése során a nyugati világ két meghatározó tömörülése ezekben az évtizedekben elsősorban a régió szövetségi rendszeren kívüli északi államainak a struktúrákba való bevonására törekedett. A kapcsolati kör déli-keleti kiszélesítésére a hetvenes évektől az Európai Közösségek tett nem túl sikeres kísérletet. A poszthidegháborús korszakban az EU és a NATO egy szélesebb térségbeli kapcsolatrendszer felépítésével próbálta a biztonsági kihívásokat csökkenteni, s a befolyását kiszélesíteni. Az Euro-mediterrán Partnerség, a másik oldalon a Mediterrán Dialógus és egyelőre az Öböl-térségre kiterjedő Isztambuli Koope-rációs Kezdeményezés azonban eddig nem hozta meg a várt eredményeket. Az elemzés úgyszintén kitér a Mediterráneum nyugati részén lévő államokat tömörítő 5+5 dialógusra, a Mediterrán Fórum és az EBESZ szerepére.

Az európai, afrikai, ázsiai kontinens, valamint három nagy civilizáció – az iszlám, a nyugati és keleti kereszténység – találkozási pontjánál fekvő Mediterráneum határai a szakértők, politikusok közt vissza-visszatérő viták tárgyát képezik. A szűkebb földrajzi kiterjedés hívei a régiót szigorúan a Földközi-tenger menti országokkal azonosítják. A többségi vélemény a tágabb felfogás ama változatából indul ki, mely ide sorolja a Balkánt, a keleti határt Jordániáig, a nyugatit pedig Mauritániáig, Portugáliáig terjeszti ki. Európa számára a déli és keleti Mediterráneum (DKM) népességi arányainak az elmúlt évtizedekben végbement látványos változása, az ebből eredő migrációs nyomás növekvő biztonsági kockázati tényezőt jelent.¹ A demográfiai trendek tükrében Európa számára rendkívül fontos lenne, hogy az itteni államok modernizációjában, a fenntartható fejlődés feltételrendszerének kialakításában, a munkanélküliség csökkentésében számottevő előrelépés történjék. Ez azonban egyelőre eléggé kérdéses, annak ellenére, hogy a migráció egyik kiindulópontját jelentő észak-afrikai államok a korábbi években figyelemre méltó növekedést értek el, s ez a trend a prognózisok szerint a válság után is tovább folytatódik.² Az itteni növekedésben fontos szerepet játszó energiafor-dozók exportjának fő felvevőpiacát az EU–27, ezen belül is a nyugat-európai országok jelentik.³ E relációból az energiaellátás folyamatosságának fenntartása az EU számára fontos stratégiai kérdés. A kölcsönös függőség, a biztonsági kihívások növekedése miatt a DKM-ál-lamokkal való együttműködés fejlesztése nem elhanyagolható tényező.

A déli kapcsolatépítés kezdetei

E sokszínű térség geostratégiai jelentőségét a különböző hatalmi tényezők a történelem során már elég korán felismerték. A második világháború után az Egyesült Államok és szövet-

¹ A hidegháborús kor kezdetén a szűkebb értelemben vett Mediterráneum összlakosságának 65 százaléka (150 millió fő) élt Északon, 2000-ben már kevesebb, mint a fele (201 millió fő). A demográfiai előrejelzések szerint 2025-ben az összlakosság (600 millió fő) több mint 70 százaléka fog a DKM-ben élni. E populáció túlnyomó többségét a 30 éven aluliak teszik majd ki. J. Nagy László: Az euro-mediterrán partnerség. (http://www.grotius.hu/doc/pub/VZUXLF/j_nagy_laszlo-mediterraneum.pdf). A migráció következtében az elmúlt évtizedekben főként Nyugat-Európában jelentősen növekedett a muszlim populáció száma. Az Európai Unió országaiban 2007-ben közel 16 millió muszlim élt, ami az itteni lakosság 3,2 százaléka. A legtöbben Franciaországban, Németországban s Nagy-Britanniában élnek (5,5; 3,3; 1,5 millió fő). Muslims in Europe. (<http://islamineurope.blogspot.com/2007/05/number-of-muslims-in-europe.html>)

² Az észak-afrikai államok növekedése a 2003–2008 közti időszakban 5 százalékos átlagot ért el. A válság időszakában valamelyest visszaesett, de szakértők az elkövetkező évekre 4-6 százalékos növekedést várnak. Ezt valamivel meghaladó mutató a 2010–2014 közti időszakban egyedül Líbia esetében valószínűsíthető. North Africa – Mediterranean neighbours on the rise. Deutsche Bank Research, May 31, 2010A (<http://www.dbresearch.com/PROD/PROD000000000258295.pdf>)

³ Az EU–27 olajimportjának 12, földgázimportjának 17 százaléka származik Észak-Afrikából. A gázt öt tenger alatti vezetéken exportálják Európába. Ebből négy Algériából, az ötödik pedig Líbiából indul ki. Az itteni földgázmezők jelentősége az EU-nak a beszerzési források diverzifikálására irányuló politikája miatt a jövőben növekedhet. Deutsche Bank Research, May 31, 2010A

ségeseinek térségbeli politikai-katonai törekvései főképp a Szovjetunió földközi-tengeri, közel-keleti térszerzésének korlátozását, az itteni nyersanyagforrásokhoz való hozzáférést, a szállítási útvonalak biztosítását szolgálták. A Mediterráneum kiemelt stratégiai jelentőségét jelezte az Észak-atlanti Szerződés Szervezete déli parancsnokságának alig egy évvel a NATO megalakulása után történő létrehozása. A déli szárny katonai megerősítésében kezdettől fogva fontos szerepet játszik az 1948-ban felállított 6. amerikai flotta, melynek a Földközi-tenger a fő működési területe. A stratégiai célok realizálása szempontjából jelentős volt, hogy már az ötvenes évek elején a tömörülés tagja volt négy északi mediterrán állam (Franciaország, Olaszország, Görögország, Törökország).⁴ A feltartóztatási politika jegyében az ötvenes években a térségben kísérletek történtek olyan védelmi szerveződések létrehozására, melyek a NATO-val is együttműködésre léptek volna. Ezek azonban az arab országoknak a rossz emléké gyarmati múltból, a közel-keleti konfliktus következményeiből eredő fenntartásai miatt felemás eredménnyel jártak.⁵ E lépések főképp az Egyesült Államok kezdeményezései voltak, amely az 1956-os szuezi háborút követően nyugati részről egyértelmű vezető szerepet töltött be a térségben. A NATO a DKM államaival való kapcsolatépítésben ekkor érdemleges szerepet nem játszott.

A mediterrán együttműködés fejlesztése a római szerződés államai számára is eleinte az „északi körben” történő együttműködés fejlesztését jelentette. A hatok az 1960-as évek első felében társulási megállapodást írtak alá Görögországgal és Törökországgal (1961; 1963). Az egyezményeket főképp biztonságpolitikai megfontolások motiválták. Ezt jelezte, hogy NATO-fórumokon már az ötvenes évek végétől gyakorta visszatérő téma volt a két ország gyorsabb gazdasági fejlődésének elősegítése.⁶ Az „északi kör” még hiányzó fajsúlyosabb tényezőjével, az ekkor még nem NATO-tagállam Spanyolországgal 1970-ben került sor kiterjedtebb kereskedelmi megállapodás megkötésére.

A DKM térsége igazából csak az Izrael számottevő katonai sikerét hozó 1967-es arab–izraeli háború után értékelődött fel a két szerveződés számára. A közel-keleti feszültség állandósulása, a térségbeli szovjet katonai jelenlét növekedése, a regionális hatalmi status quóban végbement változások következtében a Mediterráneumban kialakult biztonsági helyzet 1968 derekától gyakorta került a NATO-tanácskozások napirendjére. E periódusra esett az itteni helyzet alakulását monitorozó döntés-előkészítő munkacsoportok és egy haditengerészeti készenléti erő felállítása.

Az Európai Közösségek (EK) is fokozott mértékben kezdett fókuszálni a régióra. A kapcsolatépítés eltérő eszköztárára az EK számára eleve nagyobb mozgásteret biztosított, ennek eredményeként 1969–1972 közt a térség több államával részleges társulási, szabadkereskedelmi megállapodást írtak alá. E periódusban került sor az „északi körhöz” tartozó Máltával és Ciprussal a társulási megállapodások megkötésére. Ugyancsak ekkor vette kezdetét a tagállamok közti külpolitikai koordinációt rendszeressé tevő Európai Politikai Együttműködés (EPC), melynek egyik első eredménye a Globális Mediterrán Politikáról szóló irányelvek elfogadása volt 1972-ben. Ez kimondta a megállapodások egységesítésének szükségességét, melynek gyakorlati megvalósítására az 1973. októberi újabb arab–izraeli háború, illetve az azt követő kőolaj-árrobbanást követően került sor. Politikai síkon a jobb megértés előmozdítását szolgálta az *Euro-Arab Dialógus (EAD)* 1974 nyaratól történő intézményesülése. Az EK mediterrán politikájához kedvező nemzetközi háttérrel biztosított az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) 1975 augusztusában elfogadott záró-

⁴ Érdekes megemlíteni, hogy a mai Algéria a NATO-alapszerződésben Franciaország tengerentúli területeként a kollektív védelem alá eső területek közé tartozott. A szerződés 6. pontjának eme kitétele az észak-afrikai ország függetlenné válása után, 1962 júliusában hatályát veszítette.

⁵ A három nyugati nagyhatalom és Törökország 1951 őszén felszólította Egyiptomot, hogy csatlakozzon a felállítandó regionális tömörüléshez, a „Közél-Keleti Főparancsnoksághoz”. Ennek fennhatósága alá került volna a térség legnagyobb katonai támaszpontja, a Kairó és London közt éles viták homlokterében álló szuezi brit bázis. A terveket, melyek több más ország, köztük Izrael bevonásával is számoltak, az egyiptomi királyi kormány elutasította, s az elképzelés ezzel zátonyra futott. Egy újabb próbálkozás eredményeként a NATO-tagállam Törökország és Irak 1955 februárjában aláírták a bagdadi paktumot, melyhez Irán, Pakisztán, Nagy-Britannia csatlakozott, az Egyesült Államok pedig kívülről támogatta. Az egyezmény megszületését a NATO is üdvözlölte. De a tömörülés működésére rányomta a bélyegét, hogy Irakon kívül egyetlen arab ország sem kívánt tagja lenni a paktumnak. Ráadásul a monarchia megdöntése után, 1958 nyarán Bagdad is kivált a szervezetből. Az utódszervezetként létrejött CENTO az 1979-es iráni iszlám forradalom után bomlott fel.

⁶ A NATO-tanácskozásokon Görögország és Törökország gazdasági támogatása mellett a két ország Ciprus kapcsán éleződő ellentétei is gyakran napirendre kerültek.

dokumentuma, mely aláhúzta, hogy az európai biztonság „szorosan összekapcsolódik a Földközi-tenger egész térségének biztonságával”. Az itteni legsúlyosabb feszültségforrás, az arab–izraeli ellentét politikai rendezéséhez az EK azonban nem tudott számottevően hozzájárulni.⁷ A konfliktus lehetséges kihatásait a NATO-tanácskozásokon is számos esetben tárgyalták. Ezeken a mediterrán térség erőegyensúlyának biztosítása mellett továbbra is hangsúlyt kapott az „északi kör” gyengébben fejlett államainak támogatása. A tömörülés számára stratégiaileg nagy jelentőséggel bírt Spanyolország NATO-ba való belépése (1982).

A térség és a nemzetközi környezet feltételrendszerében bekövetkező változások hatására az évtized végére az EAD gyakorlatilag elsorvadt, a korábban kiépített kapcsolatrendszer meggyengült. Az EK figyelmét mindinkább lekötötte az 1979-től kibontakozó „kis hidegháború” következményeinek kezelése és a régiót érintő „déli bővítés” előkészítése. Görögország, majd Spanyolország és Portugália csatlakozása (1981; 1986) a térségbeli partnereknek az EK piacán fokozott versenyt támasztott egy olyan időszakban, amikor az itteni exportőr államoknak az energiahordozók árának látványos visszaesésével is szembesülniük kellett. Az átfogó mediterrán politika zsákutcába kerülése és ennek negatív hatásai arra ösztönözték a leginkább érintett közösségi államokat, hogy próbáljanak a DKM kormányaival valamiféle kapcsolatrendszer kialakítani. Ezek közé tartozott a Mediterrán Biztonsági és Együttműködési Értekezlet összehívására irányuló javaslat, melyet az olasz külügyminiszter 1989 végén vetett fel.⁸ A spanyol diplomácia által is felkarolt indítvány azonban nem nyerte el Washington és London szimpátiáját. Ez átmenetileg felértékelte a Nyugat-Mediterráneum négy európai államának és az *Arab Maghreb Unió (AMU)* öt tagjának 1990. októberi római tanácskozással kezdődő dialógusát.⁹ A Málta csatlakozásával 1991 őszén 5+5 formává átalakult fórum az ellentétek miatt ekkor rövid ideig működött.

Ezeket a kudarokat azonban felülírta, hogy a poszthidegháborús kor új nemzetközi realitásainak talaján a kilencvenes évek első felében megteremtődött egy új integratív regionális politika kialakításának lehetősége. Nagy fontossággal bírt ebből a szempontból a közel-keleti rendezési folyamatnak az 1991. őszi madridi konferenciát követő kibontakozása, az izraeli–jordaniai békeszerződés, s az átmeneti palesztin autonómiáról szóló egyezmények megszületése. Az Európai Unió (EU) volt a közel-keleti multilaterális tárgyalások regionális gazdasági együttműködéssel foglalkozó munkacsoportjának házigazdája. Egy új regionális stratégia kialakítását sürgette a biztonsági kihívásoknak az Öböl-háború utáni erősödése (az EU energiafüggőségének növekedése, a migrációs nyomás, a DKM-államok társadalmi problémáinak kiéleződése, a radikális iszlámista csoportok fokozott aktivizálódása, a tömegpusztító fegyverek térségbeli proliferációja stb.) Az 1992. februári maastrichti szerződés az EPC helyébe lépő közös kül- és biztonságpolitikát (CFSP) az integráció második pillérének nyilvánította. Az Európai Tanács (EiT) 1992. júniusi lisszaboni ülése a térségnek nagy jelentőséget tulajdonított, a közel-keleti békefolyamatot, a mediterrán országokkal való kapcsolatot ama területek közé sorolta, ahol lehetővé válik a CFSP „fokozatos kialakítása”. A déli partnerség erőteljes felkarolásához a zöld utat végül is a német–francia konszenzus biztosította: Berlin pozitív hozzáállásáért cserébe a Németországnak fontos keleti bővítést Párizs is egyértelműbben támogatta. Az EU vezető testületének 1994. végi esseni ülése a keleti bővítés elő-

⁷ Az EK vezető testületeinek állásfoglalásai a rendezést az ENSZ BT 242. és 338. sz. határozata alapján képzelték el. Az ellentétek középpontjában álló palesztinkérdésről az Európai Tanács 1980. júniusi velencei határozata hangsúlyozta, hogy egy átfogó rendezés keretében támogatják a palesztinok önrendelkezési jogát. A közösség 1971-től az ENSZ Közel-Keleti Palesztin Menekülteket Segélyező és Munkaközvetítő Hivatalán keresztül rendszeres támogatásban részesíti a szülőföldről távozni kényszerült palesztin menekülteket.

⁸ Gianni de Michelis külügyminiszter javaslata az EAD újraindítása céljából Párizsban 1989 decemberében összehívott konferencián hangzott el. Az EAD feltámasztása végül is ekkor nem sikerült. Euro-Arab Dialogue (<http://www.medea.be/index.html?page=&lang=&doc=55>)

⁹ A szubregionális párbeszéd elindítására még Mitterand francia elnök tett javaslatot az 1983. januári marokkói látogatása során. Az elnök elgondolása csak 1988-ban kezdett formát ölteni, amikor Marseilles-ben hét térségbeli ország szakemberei gazdasági-pénzügyi, fejlesztéspolitikai témákról informális találkozót tartottak. A következő évben hasonló fórum ülésezett Tangerben. A római találkozón arab részről Algéria, Marokkó, Tunézia, Líbia, Mauritánia, az európai államok közül Franciaország, Spanyolország, Portugália, Olaszország, Málta (Rómában még nem hivatalosan van jelen) képviselői vettek részt. A lehetséges kooperációs területek közé sorolták a környezetvédelmet, a pénzügyi, tudományos, műszaki szférát és a biztonságpolitikát. A fórum folytatását meggátolta a Líbia elleni ENSZ-szankció, az algériai válság, a Párizs, valamint Róma és Madrid közt jelentkező ellentétek a regionális párbeszéd kiszélesítéséről stb. (Szilágyi István: *Európa és a mediterrán világ*. Áron Kiadó, 2009. 176–177. o.; Biscop, Sven: *Euro-Mediterranean Security: a Search for Partnership*. Ashgate Publishing Ltd., 2003. 27–29. o.)

készítése mellett elkötelezte magát az *euro-mediterrán partnerség (EMP)* megteremtésére, s a következő év őszén egy miniszteri konferencia megtartása mellett. Az EiT cannes-i ülése 1995 júniusában az EMP támogatására a közösségi alapokból az 1999-ig terjedő időszakra 4,7 milliárd ecut biztosított. Ez ugyan a keleti bővítésre elkülönített összegnél mintegy 2 milliárddal kevesebb volt, de arra mindenképp alkalmas, hogy megnyugtassa a térségbeli partnereket: az EU a keleti bővítés kedvéért nem fogja a déli kapcsolatrendszert harmadrendű tényezőként kezelni.

A barcelonai folyamat

Az időközben 15 tagúvá bővült EU és 12 DKM-partner részvételével 1995. november 27-28-án tartott barcelonai konferencián elfogadott program az együttműködést három fő pillérre építette: politikai-biztonsági, gazdasági-pénzügyi, valamint a szociális, kulturális és humán relációkat magában foglaló partnerségre.¹⁰ A nyilatkozat fontos célként jelölte meg, hogy 2010-ig fokozatosan megteremtik a szabadkereskedelmi térség létrehozásának feltételeit. A DKM-partnerekkel való együttműködés úgynevezett euro-mediterrán társulási egyezményekre alapozódott, melyek nagyban eltértek a hetvenes évek többnyire kereskedelempolitikai elemeket tartalmazó első generációs társulási szerződéseitől. A barcelonai nyilatkozatban jelzett három kosárra épülő megállapodások összehasonlíthatatlanul sokrétűbb kapcsolatrendszer kiépítését célozták. Gondot jelentett azonban, hogy az egyezmények előkészítése, aláírása és ratifikációja között általában több év telt el. A megállapodásból főként azok az államok profitáltak, ahol az életbeléptetés viszonylag korán megtörtént (Tunézia, Marokkó, Izrael, Jordánia). Az EU a Palesztin Hatósággal (PH) és Libanonnal ideiglenes megállapodást kötött, Szíriával az egyezményt 2004-ben parafálták, de csak 2008-ban jutottak el az aláírás stádiumába. A barcelonai találkozó több résztvevőjének a státusza időközben megváltozott, így velük nem került sor a társulási megállapodások aláírására (Málta és Ciprus 2004-ben csatlakozott az EU-hoz, Törökországgal már 1996-ban életbe lépett a vámunióról szóló szerződés, s három évvel később Ankarát tagjelöltnek nyilvánították). Az időközben bekövetkező bővítések eredményeként „a barcelonai arányok” napjainkra látványosan módosultak: az EU 27 tagállamával szemben 10 „alapító” DKM-partner, s 6 újonnan csatlakozó ország áll (Albánia és Mauritánia 2007 őszén, Horvátország, Bosznia-Hercegovina, Monaco és Montenegró pedig a következő év júliusában jelentette be az EMP-hez való csatlakozását). Líbia 1999 óta megfigyelőként vesz részt a tanácskozásokon.¹¹

Az együttműködés intézményi hierarchiájában a legfőbb fórumot a külügyminiszterek eleinte két, majd 2000 nyarától évenkénti találkozója jelentette. Az ülészakot a Trojka és a partnerek képviselőiből álló testület készítette elő, amely munkájában főképp a brüsszeli Bizottság szakapparátusára támaszkodott. Fontos szerep jutott a szakminiszterek, koordinátorok, szakemberek egyeztető találkozóinak. Az EMP barcelonai alapidokumentuma bátorította a helyi önkormányzatok, régiók, parlamentek kontaktusát. Ez utóbbinál fontos szerepet töltött be az 1998–2003 közt működő Euromed Parlamenti Fórum, mely az uniós államok és a DKM-partnerek képviselőházi küldötteiből, valamint az Európai Parlament képviselőiből állt. Az ülészakokat azonban rendszertelenül hívták egybe, s e testületet végül is 2004 márciusától a véleményezési, tanácsadási jogkörrel rendelkező *Euro-mediterrán Parlamenti Gyűlés (EMPA)* váltotta fel, melynek jelenleg 280 tagja van.¹²

¹⁰ A konferencián az EU államok mellett Algéria, Ciprus, Egyiptom, Izrael, Jordánia, Libanon, Marokkó, Málta, a PH, Szíria, Törökország képviselői vettek részt. A találkozó megnyitásának napján volt a 900. évfordulója annak, hogy elhangzott II. Orbán pápa clermonti beszéde, mely a keresztes hadjáratok nyitányát jelentette. A konferenciát megnyitó beszédében Javier Solana spanyol külügyminiszter, az EU Tanácsának soros elnöke utalt a résztvevőknek arra a szándékára, hogy túllépjenek a civilizációk konfliktusán, azokon a félreértéseken, melyek közül sok az első keresztes hadjáratra vezethető vissza. Barcelona Conference (http://www.indopedia.org/index.php?title=Barcelona_Conference).

¹¹ Amerikai és francia utasszállító gép felrobbantása, a terrorizmus aktív támogatása miatt Líbia ellen 1992-től ENSZ-szankciók voltak érvényben, melyeket 1999-ben felfüggesztettek, majd 2003-ban feloldottak. Az euromed külügyminiszteri találkozón 1999-ben úgy döntöttek, hogy Líbia az ENSZ-szankciók feloldása után részese lehet az EMP-nek, amennyiben a „barcelonai acquis-t” teljesíti. Erre azonban Tripoli nem mutatott hajlandóságot.

¹² Az EMPA 2010. márciusi ammáni ülésén az EU-nak összesen 130 (81 fő a 27 tagállamból, 49 az Európai Parlamentből), a 10 DKM „alapító partnernek” szintén 130, Mauritániának 10, Albániának, Horvátországnak, Bosznia-Hercegovinának, Monacónak és Montenegrónak 2-2, azaz összesen 10 képviselője vett részt. Európai Parlament (http://www.europarl.europa.eu/news/expert/event_by_week/11-2010-6/default_hu.htm)

A barcelonai folyamatról politikai tényezők hosszú időn át pozitívan nyilatkoztak, a közvélemény azonban az EMP iránt mind északon, mind pedig délen közömbös maradt. Sőt egyes DKM-államokban olyan vélemények is elhangzottak, hogy a partnerség eszköz egy újfajta kolonializmus megteremtésére. A kapcsolatrendszer stratégiájának tervezésénél az EU némiképp megkövesedett sémában gondolkodott: a gazdasági modernizáció majd maga után vonja a belső hatalmi struktúrák demokratizálását, a politikai kultúra fejlődését, a munkanélküliség csökkenését. Mindez a térségbeli stabilitást, és az EU befolyását is nagyban erősítheti. A barcelonai három kosárban megfogalmazott célok teljesítése azonban messze elmaradt a várakozásoktól. A politikai-biztonsági együttműködést beárnyékolta, hogy a közkeletű konfliktus fókuszában álló palesztinkérdésben – mely az EMP külügyminiszteri találkozóinak szinte állandó napirendi pontját képezte – újabb áttörés nem történt. A rendezés keretét adó oslói folyamat a második intifáda kirobbanása után szétesett, sőt 2007 nyarán a palesztin autonóm terület is kettészakadt. A terrorizmus elleni háború még inkább növelte az instabilitást a térségben. Az Európából átplántált nacionalizmus, a baloldali eszmeiség térvészése mellett a DKM államok többségében a nyugati liberális értékek sem tudtak gyökereket eresztetni. Ezzel szemben az iszlám tradíció felértékelődése a mindennapokban is jól érzékelhetővé vált. A politikai rendszerek demokratizálása érdekében Amerika és az EU részéről érkező nyomást az itteni hatalmi tényezők többnyire idegenkedve fogadták. Az ellentéteket eléggé szemléletesen jelezte az EMP 10. évfordulója iránti érdeklődés: a 2005 novemberében Barcelonában tartott jubileumi ülésen mindössze két DKM-partner, Törökország és a PH jelent meg. Az itt elfogadott ötéves munkaprogram a politikai-biztonsági együttműködés tekintetében az arab–izraeli konfliktus átfogó rendezésének elősegítése mellett továbbra is nagy hangsúlyt helyezett a térség államaiban végrehajtandó politikai reform támogatására. A dokumentum továbbá fontos feladatként jelölte meg a terrorizmus elleni harc ünnepi ülészekon elfogadott általános irányelvei végrehajtását.

Az EMP első évtizedében a második barcelonai kosár számos fontos célkitűzése szintén nem realizálódott. Az 1995–2006 közti időszakban az EU a DKM-partnereknek a *Mediterrán Fejlesztési Támogatás (MEDA)* keretében a közösségi költségvetési alapokból 9, kölcsönként az Európai Beruházási Bankon (EIB) keresztül több mint 11 milliárd eurót juttatott.¹³ A fenntartható fejlődés társadalmi-gazdasági feltételrendszerének a javítására biztosított támogatás ellenére a DKM részesedése a világ exportjában 2005-ben 2,6, importjában pedig 3,2 százalékot tett ki.¹⁴ A tőkebeáramlás volumene főképp a térségbeli instabilitás miatt elmaradt a várakozásoktól. A DKM államai a kereskedelmi forgalmuk közel a felét az EU-val bonyolították le, de gondot jelentett, hogy a számukra fontos mezőgazdasági termékek a protekcionista rendelkezések miatt az EU piacán jelentős hátrányt szenvednek. Ez megnehezítette az előrehaladást a kereskedelem liberalizálásáról szóló tárgyalásokon. Mindez még inkább felértékelte a régió belüli kereskedelem növelésének fontosságát.¹⁵ Az ötéves program a fő barcelonai célkitűzés, a szabadkereskedelmi övezet megvalósulása érdekében nagy hangsúlyt helyezett a munkalehetőségek bővítésére, az oktatásra, a környezetvédelemre, a mezőgazdasági termékek, szolgáltatások kereskedelmének fokozatos liberalizálására. A 2010-es céldátum realitásában a szakértők már az EMP első éveinek tapasztalatai alapján kételkedtek, a későbbi tapasztalatok ezt a vélekedést még inkább igazolták.

A harmadik barcelonai kosár, a kulturális együttműködés intézményi kereteinek formálódása hosszú időt vett igénybe. Több program is indult, melyek többek közt az euromed kultu-

¹³ EU-Mediterranean dialogue. (http://www.diplomatie.gouv.fr/en/european-union_157/eu-in-the-world_1491/eu-mediterranean-dialogue_1498/the-euro-mediterranean-partnership_2853.html); Sassi, Mohamed: Foreign Direct Investment in Mediterranean region: some basics to improve investment climate. (<http://www.unige.ch/ses/istec/EBHA2007/papers/Sassi.pdf>).

¹⁴ The European Union and its ten Mediterranean partner countries: growing trading links. In: Aline Bouzergan: Statistics in Focus (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-07-070/EN/KS-SF-07-070-EN.PDF).

¹⁵ Az úgynevezett Dél–Dél együttműködés megvalósítására eddig Jordánia, Egyiptom, Tunézia, Marokkó tett kísérletet. Ezek az államok korábban egymás közt már bilaterális szabadkereskedelmi egyezményeket kötöttek. A négy ország által 2001 májusában aláírt agadiri nyilatkozat a mediterrán arab államok szabadkereskedelmi övezetének létrehozását célozta. A nyilatkozatban foglaltak megvalósítását szolgáló „agadiri egyezményt” 2004. február 25-én írták alá Rabatban. Az eseményen jelen volt az EU külügyi biztosa, aki a megállapodást fontos hozzájárulásnak nevezte az euromediterrán szabadkereskedelmi övezet létrehozásához. Az egyezmény végül is csak 2007-ben lépett életbe, s az első összegzések a négy ország külkereskedelmi forgalmának élénküléséről tanúskodtak. Eurojar Feature - Egypt, biggest beneficiary of the Agadir Agreement. (<http://www.enpi-info.eu/medportal/features/333/Eurojar-Feature---Egypt,-biggest-beneficiary-of-the-Agadir-Agreement>).

rális örökség ápolását, a demokratikus értékek terjesztését szolgálták. A két kiemelkedő eredmény az Anna Lindh Euro-mediterrán Alapítvány a Kultúrák Közötti Párbeszédért 2005-ös létrehozása, s ugyancsak ebben az évben az euromediterrán felsőoktatási tér kialakítására irányuló kezdeményezés volt. Az ötéves program egyik fő újdonsága a negyedik kosár beépítése volt, mely a migráció kezelését, a társadalmi integráció előmozdítását, az igazságügyi és biztonsági együttműködést érintette.¹⁶

A barcelonai folyamat átalakulása

Az EMP integratív jellegének meggyengüléséhez az eredeti célok számos fontos elemének elmaradása mellett az EU stratégiai hangsúlyának a módosulása is hozzájárult. A 2004–2007 közt végrehajtott, 12 országra kiterjedő bővítés főképp Kelet-Közép-Európát, a Baltikumot és a Balkánt érintette. Az újonnan belépők zöme nem volt különösebben érdekelt az EMP erősítésében. Az újabb bővítéssel az EU határai keleti irányban megváltoztak, s a biztonsági kihívások tovább növekedtek. Ennek és az EMP szűk keresztmetszeteinek kezelését próbálta meg az EU a 2004-ben elindított európai szomszédságpolitika (ENP) keretében. Az ebben való részvételt 6 kelet-európai és 10 DKM partnernek ajánlották fel.¹⁷ Az ENP-vel járó jobb anyagi, piaci kondíciókhoz való hozzájutás az „országokra szabott”, szigorúbb elvárásokat tartalmazó 3-5 éves cselekvési program elfogadását feltételezte. A finanszírozási alap az Európai Szomszédsági és Partnerségi Keret (ENPI) lett, mely 2007–2013 közötti periódusra 12,4 milliárd eurót biztosított az EIB-n keresztül történő támogatásra. A korábbi támogatásoknál 32 százalékkal nagyobb keretből az EMP céljaira közel 9, az említett kelet-európai államok és Oroszország fejlesztési programjaira 3,7 milliárd eurót szántak.¹⁸

Az ENPI 2007. januári életbelépésével a szomszédságpolitika prioritásai dominánssá váltak. Ez a déli relációban a barcelonai együttműködés dinamizálását sürgető véleményeket nagyban felerősítette. Ezt a célt szolgálta a francia kezdeményezésre a 43 ország, több nemzetközi szervezet részvételével 2008. július 13-án tartott párizsi csúcstalálkozón a Barcelonai folyamat – Unió a Mediterráneumért létrehozása. A sajátos elnevezés jelezte, hogy az új tömörülést nem az EMP helyett, hanem annak „kiegészítéseként”, a „kapcsolatok magasabb szintre emelése” jegyében hozták létre. Az elnevezésből a novemberi marseilles-i külügyminiszteri találkozó után *Unió a Mediterráneumért (UfM)* maradt, de ez a lényegen nem változtatott.¹⁹ A korábbiakhoz képest új intézményi elemnek számított az állam és kormányfők kétévenkénti csúcstalálkozója. Elhatározták a Közös Titkárság felállítását, az Euro-med Bizottság helyébe pedig a brüsszeli székhelyű Állandó Bizottság lépett. A korábbi struktúrából megmaradt a külügyminiszterek évenkénti munkaülése, a szakminiszterek, főtisztviselők rendszeres egyeztetése, s továbbra is fontos szerepet töltött be az EMPA. A társelnöki irányítást a struktúra minden szintjén érvényesíteni kívánták. A célkitűzések közt feltűnő volt, hogy a demokratizálás, a politikai reform kérdése a prioritásokban mennyire háttérbe szorult. A térségbeli stabilitás zálogát a társadalmi-gazdasági felemelkedésben látták. Az első stádiumban hat fő együttműködési programot jelöltek meg: a Földközi-tenger vízének, partjainak 2020-ig való megtisztítása; a tengeri és a part menti utak, a kikötők összeköttetésének fejlesztése; a katasztrófavédelem, az alternatív energiaforrások fejlesztése; a felsőoktatási-

¹⁶ Five Year Work programme, (http://eeas.europa.eu/euromed/summit1105/five_years_en.pdf).

¹⁷ A 6 kelet-európai állam – Azerbajdzsán, Belorusszia, Grúzia, Moldávia, Örményország, Ukrajna – mellett a 10 DKM-partner Algéria, Egyiptom, Izrael, Jordánia, Libanon, Líbia, Marokkó, PH, Szíria, Tunézia volt. Az EU-tagjelölt Törökországot itt nem vették tekintetbe. Annak ellenére, hogy határos állam volt, Oroszországot külön kezelték: Moszkvának stratégiai partnerséget ajánlottak. A „szomszédok” és Oroszország fejlődési mutatóiról a 2002-ben készült statisztikák (melyek a kaukázusi államokat nem vették számításba) azt mutatták, hogy az egy főre eső GDP tekintetében az érintettek a 79 százalékot elért Izrael kivételével nagyságrendileg elmaradtak az EU átlagától. A második helyen Libanon állt (19 százalék), a többiek 10 százalék alatt maradtak.

¹⁸ Report on the review of the European Neighbourhood and Partnership Instrument. 28.1.2009. /A6-0037/2009/ (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2009-0037+0+ OC+DF+V0//EN>). A két relációban az addigi támogatási formákat, a MEDA és a TACIS (Technikai Támogatás a Független Államok Közössége részére) programokat 2006 végén megszüntették.

¹⁹ Az Unió a Mediterráneumért létrehozásának ötletét 2007-ben a francia elnökválasztási hadjárat idején Nicolas Sarkozy vetette fel. Eredetileg úgy gondolta, hogy ebben csak földközi-tengeri államok vennének részt, az EU többi tagja csak megfigyelő lenne. De a spanyol és főképp a német rosszallás hatására az időközben az Elysée-palotába bevonult Sarkozy kénytelen volt az összes EU-állam közreműködésébe belemenni.

kutatási együttműködés, a 2008-ban Szlovéniában létrehozott Euro-mediterrán Egyetem támogatása; vállalkozásösztönző programok kezdeményezése. A 2009-re tervezett munkaprogram több más projekt mellett a kiemelt biztonsági prioritásokról (Közel-Kelet, terrorizmus) való dialógust is előírnyozta.

Ugy tűnik, hogy az UfM eddigi mérlege az eleve szkeptikus vélekedéseket igazolja: a barcelonai székhelyű Közös Titkárság 2010. márciusi formális létrehozásán túl kézzelfogható eredmények nem születtek. Az idén júniusban esedékes csúcstalálkozót novemberre halasztották, így az UfM-nek nincs jóváhagyott költségvetése. Nem tudni, hogy a Párizsban két évre megválasztott társelnökök, a francia és az egyiptomi államfő helyét milyen páros veszi át. A kezdeményezésre bénítóan hatott a 2008 végén kirobbant gázai háború, s ennek nemzetközi visszhangja, az izraeli–palesztin rendezési folyamat holtpontra jutása. De a hátráltató tényezők közt szerepelt a nyugat-szaharai, a ciprusi kérdés, az izraeli–török kapcsolatokban jelentkező feszültség. Komoly gondot jelent, hogy a kiemelt kooperációs programok finanszírozása sem tűnik biztosítottnak. Többször is visszatérő panasz volt, hogy e projektek előkészítésénél főleg a francia szempontok domináltak. A mediterrán gazdasági csúcs 2010. júniusi nyilatkozata is hangsúlyozta, hogy az iránta megnyilvánuló felfokozott várakozásoknak az UfM-projekt eleddig nem tudott megfelelni, s a résztvevők kevesellték az üzleti világ bevonását a döntés-előkészítésbe. Mindezek azt valószínűsítik, hogy ha valami komoly fordulat nem történik az EU déli kapcsolatrendszerében, a fragmentáció fel fog gyorsulni, s ez növelheti a biztonságpolitikai kockázati tényezőket.

Az 5+5 dialógus „újjászületése”, a Mediterrán Fórum és az EBESZ szerepe

A Mediterráneum nyugati részének 10 államát tömörítő 5+5-ös fórum tevékenységének a 2001. januári lisszaboni külügyminiszeri konferenciával történő újrakezdése a regionális kooperáció egyik figyelemre méltó eseménye. Több előkészítő tanácskozás után az állam- és kormányfők 2003 decemberében Tuniszban tartott tanácskozásáról kiadott nyilatkozat a kiterjedt kooperáció megvalósítása mellett foglalt állást (biztonsági-politikai, gazdasági, szociális és humán szféra, kultúrák és civilizációk közti párbeszéd). A résztvevők elítélték a terrorizmust, fontosnak tartották a belügyminisztériumok közti kapcsolatok, az illegális migrációval szembeni összefogás erősítését.²⁰ A következő év decemberében az érintett államok hadügyminiszterei Párizsban szándéknyilatkozatot írtak alá a térséget érintő új biztonsági kezdeményezés elindításáról. A 10 ország katonai szakértőiből 2005 elején egy vegyes bizottságot állítottak fel az éves együttműködési programok végrehajtásának koordinálására. A kooperáció négy területre koncentráldott: a tengeri és a légi közlekedés biztonsága, a polgári védelem, valamint a kiképzés. E témacsoportokon belül az együttműködési területek az elmúlt években kiszélesedtek: 2005-ben 4, 2009-ben már 34 kooperációs témakörben egyeztek meg. Ezek többsége a tengeri és légi közlekedést, valamint a polgári védelmet érintette.²¹ A védelmi miniszterek 2009 májusában Tripoliban tartott találkozóján nagy hangsúlyt kapott a katonai vezetők közti információcsere bővítése, a koordináció, a nők hadseregben belüli szerepének növelése. Elhatározták továbbá, hogy Líbiában aknamentesítésre specializálódó kiképző centrumot, Tunéziában stratégiai tanulmányi központot, Franciaországban pedig közös katonai főiskolát hoznak létre. Ugyancsak itt egyeztek meg arról, hogy Olaszország és Líbia a két ország közti tengersávbán közös járőrözést kezd az illegális immigráció visszaszorítására. A külügyminiszterek és szakminiszterek rendszeres találkozóin a térségbeli stabilitás, a migráció, a turizmus, a gazdasági kooperáció, az Arab–Maghreb Unió (AMU) és az EU viszonya, a Maghreb-államok felzárkózásának támogatása rendszeresen visszatérő kérdések. A külügyminiszterek idén áprilisban tartott tuniszi ülészsaka főként az állam- és kormányfők 2011 elején esedékes máltai találkozójának előkészítése jegyében zajlott. De szó volt az UfM novemberre tervezett második csúcstalálkozójáról, a közel-keleti helyzetről, a döntések végrehajtását ellenőrző mechanizmusok tökéletesítéséről, az üzleti világnak a dialógusba történő fokozottabb bevonásáról, valamint a környezetvédelemről.²²

²⁰ Tunis Declaration. Tunis, 5-6 December 2003. (<http://www.5plus5.tn/english/declaration-tunis.htm>).

²¹ 5+5 Initiative. (<http://www.mde.es/en/politica/seguridad-defensa/contexto/mediterranea/iniciativa5mas5/>)

²² Eighth meeting of 5+5 Dialogue Foreign Ministers ends, Tunis 17 April 2010 (<http://www.sabanews.net/en/news211835.htm>)

Az elért eredmények ellenére az újrakezdődő 5+5 együttműködés – melyet az EU is fontosnak tart – korántsem problémamentes. Ezt jelzi, hogy a tuniszi találkozó óta hosszú évek teltek el, amíg az újabb csúcstalálkozó a napirendre került. Az AMU országainak egymás közti gazdasági kapcsolatai messze elmaradnak a várakozástól, a külföldi tőkebeáramlás továbbra is alacsony. Ezen államok viszonyát a tömörülésen belüli vezető szerepért folyó rivalizálás és a nyugat-szaharai kérdés is nagyban befolyásolja.

A szubregionális 5+5 találkozók mellett a térségbeli dialógusban sajátos szerepet tölt be a 11 ország közreműködésével 1994 nyarán Egyiptomban létrejött *Mediterrán Fórum (MF)*.²³ A tömörülés keretei közt megvalósuló dialógus legmagasabb szintjét a külügyminiszterek évente tartott informális eszmecseréje jelenti. A dialógus fő célja, hogy a térségbeli stabilitást, biztonságot, a civilizációk közti párbeszédet erősítő, a fenntartható fejlődést előmozdító stratégiák kimunkálásával próbáljanak választ adni a 21. század kihívásaira. A munkacsoportok által előkészített miniszteri találkozók jelentősége a barcelonai folyamat kezdetei éveiben ugyan csökkent, de a fórum nem függesztette fel a működését. Nagy sajtófigyelmet kapott például a 2001. októberi agadiri találkozó, mely a szeptember 11-i terroristámadás és az afganisztáni háború kihatásaival, illetve a civilizációk közti párbeszéd kiszélesítésének szükségességével foglalkozott.²⁴ A 2008-as algíri találkozóra már Líbia és Szlovénia is meghívást kapott. A konzultációkon a regionális feszültségforrások közt gyakran szóba került a közel-keleti kérdés, s a résztvevők támogatták a madridi, oslói folyamatot, a rendezést célzó ENSZ-erőfeszítéseket. A dolog szépséghibája, hogy a dialógusnak a konfliktus főbb szereplői, így Izrael, a PH, Szíria és Libanon máig nem részesei.

A térségbeli dialógusban közreműködik az EBESZ is, mely francia, olasz, spanyol javaslataira az 1994-es budapesti csúcstalálkozón hozta létre az informális mediterrán összekötő csoportot. Az EBESZ a *Mediterrán Partnerek az Együttműködésért (MPCs)* tömörülés államaival áll szorosabb kapcsolatban. Jelenleg ide tartozik Algéria, Egyiptom, Izrael, Jordánia, Marokkó és Tunézia. A partnerség keretében 1995 óta szervezett éves mediterrán szemináriumok témái közt szerepel többek közt a 21. század biztonsági modellje, a biztonságot veszélyeztető új kihívások, a bizalomerősítés, az EBESZ humán, gazdasági, környezetvédelmi témaköröket érintő állásfoglalásai, a migráció, az integráció, a média és az új technológiák társadalmi kihatásai. Az MPCs országok képviselői megfigyelőként jelen lehetnek az EBESZ miniszteri értekezletein, s aktívan bekapcsolódhatnak az EBESZ számos más fórumának munkájába. A tapasztalat-átadás nem teljesen egyoldalú, az MPCs részéről is rendszeresen készülnek a mediterrán tapasztalatokat összegző anyagok, melyeket az EBESZ más fórumain is felhasználnak. Az EBESZ égisze alatt legutóbb 2009 decemberében tartottak szemináriumot Kairóban, mely a biztonság, stabilitás kiszélesítésével foglalkozott.²⁵

A NATO szerepe, a Mediterrán Dialógus és az Isztambuli Együttműködési Kezdeményezés

A hidegháborús korszak lezárulásával a védelmi tömörülésből kollektív biztonsági szervezeté átalakuló NATO fórumain a DKM térségében zajló folyamatokat ugyan fontosnak tartották, a fő figyelem azonban Európa keleti felére irányult. A prioritásokban hátrébb sorolt mediterrán régióban a kapcsolatépítést számos tényező eleve nehezítette. Így a NATO negatív imázsa (melyet az arab közvélemény és a hatalmi elit egy része is a nyugati – főképp az amerikai – terjeszkedés eszközének tekint), továbbá a közel-keleti konfliktus megoldatlansága, a terrorizmus elleni háború kihatásai, az itteni biztonsági percepciók, térségbeli sajátosságok nem kellő figyelembe vétele, a dialógusra szánt anyagi eszközök elégtelensége, a nem mediterrán NATO-államoknak a kapcsolatok kiszélesítésében való viszonylagos érdektelensége, az EU és a NATO regionális politikájában tapasztalható átfedések. A DKM államai nem

²³ A tömörülés „alapító” államai Spanyolország, Portugália, Franciaország, Olaszország, Görögország, Málta, Törökország, Egyiptom, Algéria, Marokkó, Tunézia.

²⁴ Mediterranean Forum in Agadir. October 25, 2001. (http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_49_en.htm)

²⁵ Johnson, Alex: 2009 OSCE Mediterranean Conference in Cairo is a success: highlights importance of revisiting annual conference administration.

(http://csce.gov/index.cfm?FuseAction=ContentRecords.iewDetail&ContentRecord_id4

73&Region_id=0&Issue_id=0&ContentRecordType=G&ContentRecordType=G&CFID=39122830&CFTOKEN=35627305)

voltak NATO-tagjelöltek, a partneri együttműködés formáinak kialakítása az észak-atlanti tömörülés eltérő jellegéből, az említett összetett tényezőkből adódóan jóval lassabban haladt előre, mint az EU esetében.

Az eddig három fázisra osztható folyamat első fordulópontja a NATO külügyminiszterek 1994. decemberi brüsszeli találkozója volt, amelyen bejelentették, hogy a regionális stabilitás előmozdítása érdekében készek a tömörülés és az itteni államok közt kapcsolatot létesíteni. A *Mediterrán Dialógusnak* (MD) nevezett partnerségben a NATO tagországok mellett kezdetben öt térségbeli MD-állam (TMD-állam) – Egyiptom, Izrael, Marokkó, Mauritánia, Tunézia – vett részt, hozzájuk csatlakozott 1995 őszén Jordánia, valamint 2000 márciusában Algéria. Három ország, Izrael, Marokkó, Egyiptom már a kezdeti időszakban megfigyelői státuszt kapott az Észak-atlanti Közgyűlésben (1999-től NATO Parlamenti Közgyűlés – NPA). E testületen belül 1996-ban hozták létre a mediterrán és közel-keleti szekciót. A bilaterális (a NATO és egy TMD-állam) és multilaterális (a NATO és az összes TMD-állam) keretek közt zajló konzultációkon a NATO célja kezdetben a tömörülés tevékenységének sokrétű bemutatása, a politikai és biztonsági kérdésekről szóló véleménycsere volt.²⁶ Ezzel szemben arab részről már kezdettől fajsúlyosabb témákra – a közel-keleti konfliktus, a térség tömegpusztító fegyverektől való mentesítése – szerettek volna koncentrálni. A NATO állam- és kormányfőinek 1997 nyarán Madridban tartott találkozója az addigi gyakorlatot nem változtatta meg, hanem magasabb szintre emelte az Észak-atlanti Tanács (NAC) égisze alatt működő Mediterrán Együttműködési Csoport létrehozásával. A dialógus fokozatos kiszélesítésének elvét a NATO 1999 tavaszán elfogadott új stratégiai koncepciója is megerősítette.

A madridi döntéssel vette kezdetét a kapcsolatépítés második fázisa, mely az együttműködés sokrétűbbé válását eredményezte. A tapasztalatcsere-látogatások, szakértői fórumok mellett fontos szerepet játszottak az ösztöndíjas és más szakmai felkészítési programok (például a polgári szükséghelyzet-tervezés, légtér-gazdálkodás, válságkezelés). Az TMD-államok megfigyelői lehetőséget kaptak arra, hogy a NATO, illetve a Partnerség a Békéért (PfP) keretében szervezett hadgyakorlatokon megfigyelőként vegyenek részt.²⁷ Ebben a fázisban a bilaterális együttműködés már éves programok alapján történt. A NATO-külügyminiszterek 1998 végén jelentették be, hogy a partnerállamokban képviselőket hoznak létre.²⁸ A jól érzékelhető előrelépés ellenére azonban a kooperáció még ebben a szakaszban is szerényebb keretek közt maradt, noha ennek átértékelését több elemzés is sürgette.²⁹

A kapcsolatépítés harmadik fázisa szeptember 11., illetve a terrorizmus elleni háború megindítása után kezdődött. Az észak-atlanti szövetség *Operation Active Endeavour* fedőnévvel 2001 októberében indította el a Földközi-tengeren a terrorelhárító tengerészeti műveleteit, melyhez a partnerországok is csatlakozhattak. A NATO-külügyminiszterek decemberi brüsszeli üléséről kiadott közlemény hangsúlyozta, hogy a kapcsolatot a TMD-államokkal mind politikai, mind pedig gyakorlati téren magasabb szintre akarják emelni, s aláhúzták a terrorizmusról való dialógus fontosságát. A 2002 őszén tartott prágai NATO-csúcs mindezt megerősítette, s a kiadott nyilatkozat emlékeztetett arra, hogy az MD, a barcelonai folyamat, s más kooperációk egymást kiegészítő, s erősítő kezdeményezések. A kapcsolatok átértékelését sürgetővé tette, hogy a NATO úgy ítélte meg, hogy az MD nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket: a stabilitás nem növekedett a térségben, s ez a szeptember 11. utáni megváltozott nemzetközi környezetben növeli a biztonsági kockázati tényezőket. De a változások

²⁶ A térség biztonságával, a kapcsolatok aktuális kérdéseivel foglalkozó bilaterális konzultációkat rendszeresen, a multilaterális találkozókat jóval ritkábban, általában egy-egy fontosabb NATO-fórum (például csúcstalálkozó, külügyminiszteri ülés) után hívják össze.

²⁷ Három partnerállam, Egyiptom, Jordánia, Marokkó az MD keretein kívül katonai kontingensekkel részt vett a Bosznia-Hercegovinában a NATO parancsnokság alatt álló IFOR és SFOR erők boszniai válságkezelő/stabilizáló katonai misszióban. A marokkói, jordániai erők a KFOR koszovói műveleteiben is szerepet vállaltak.

²⁸ Az észak-atlanti szövetség képviselőivel az adott országban egy NATO-tagállam diplomáciai misszióját bízták meg, ezt a megoldást (*contact point embassy*) már sikeresen alkalmazták 1992 után a kelet-közép-európai államokban.

²⁹ Ezek közül a legnagyobb visszhangot egy RAND-elemzés keltette, mely Európa „közel-külföldjével”, a Mediterráneummal való kapcsolatokat PfP-hez hasonló kooperációval kívánta magasabb szintre emelni, s ehhez jóval nagyobb anyagi forrásokat sürgetett. Az írás fontosnak tartotta, hogy az MD során kapjon nagyobb figyelmet a terrorizmus, a politikai erőszak, a tömegpusztító fegyverek proliferációja, az energiabiztonság, a válságmenedzselés, a menekültkérdés és a migráció. Lesser, Ian O.: *NATO looks South: new challenges and new strategies in the Mediterranean*. RAND, 2000.

kat egy tágabb stratégiai megfontolás is motiválta. A 2004. júniusi isztambuli csúcserkezlet előestéjén a NATO folyóiratában megjelent elemzés szerint egy évtizeddel korábban a NATO fő biztonsági gondja „Közép- és Kelet-Európa stabilizálása és átalakítása volt”. Ezt követően a „megoldásra váró problémák” fő színtere a „tágabb Közel-Kelet” lett. A NATO-nak e térségre kell fókuszálnia, s az MD-nek is ennek figyelembevételével kell változnia. Az iraki háború után, a Közel-Kelet demokratizálását célzó amerikai politika kiteljesedésének időszakában született írás megoldásként a Pfp helyi sajátosságokra való alkalmazását javasolta.³⁰

Az új kapcsolatrendszer konkretizáló isztambuli ülészekon elfogadott döntésekben az TMD-országok számára ajánlott új kooperációs lehetőségek közt szerepelt a politikai dialógus magasabb szintre emelése, a védelmi szféra reformjának támogatása, a műveleti interoperabilitás megvalósítása, a határbiztonság, valamint a terrorizmus elleni harc. A fórum arról is döntött, hogy az *Isztambuli Együttműködési Kezdeményezés (ICI)* elindításával a kapcsolatépítést a tágabb Közel-Kelet más régióira is kiterjeszti. E kapcsolati körbe először főképp az Öböl-menti Együttműködési Tanács tagjait igyekeztek bevonni.³¹ Közülük 2004 végén csatlakozott Kuvait, majd a következő évben Katar, Bahrein és az Egyesült Arab Emírségek. Szaúd-Arábia és Omán elsősorban taktikai megfontolásokból úgy döntött, hogy egyelőre az ICI keretein kívül marad. Az ICI-partnerséghez a NAC jóváhagyása mellett a térségből Iraktól Jemenig elvileg nyitva az út a csatlakozni szándékozó államok számára. Sőt a kapcsolatrendszerben a TMD-államok is részt vehetnek, az ICI tagjai pedig az MD-partnerséghez kapcsolódhatnak. A valóságban a két kapcsolati kör államai inkább az önálló partnerséget favorizálják. Az ICI esetében is a fő cél az Öböl-régióban a stabilitás erősítése. A partnerség keretében a NATO együttműködést ajánlott a haderőreform elősegítése terén, mely magában foglalta a civil-katonai kapcsolatokat, a védelmi tervezést és költségvetést. A fontosabb elemek közé tartozott az interoperabilitás kialakításának elősegítése, főképp közös hadgyakorlatok, kiképzési programok révén, továbbá a terrorizmus elleni harc, a tömegpusztító fegyverek proliferációjának megakadályozása, a határok biztonsága, a polgári szükségállapot tervezés.³² Az együttműködési témakörökben meglévő azonosságok ellenére az MD és az ICI között jelentős különbség is volt. Az előző a madridi folyamat időszakában született, amikor a közel-keleti béke közelinek látszott, így a politikai dimenzió nagy hangsúlyt kapott. Az utóbbi már egy feszültséggel terhes periódusban, ezért a gyakorlati együttműködés állt inkább előtérben.

Az isztambuli csúcstól az MD-kapcsolatrendszerben látványos változásra utalt a felső szintű egyeztetések bekapcsolása. A partnerség kezdetének 10. évfordulóján tartották meg 2004 decemberében Brüsszelben a külügyminiszterek első találkozóját. Itt egyetértettek abban, hogy a partnerségben a gyakorlati együttműködésnek jóval nagyobb hangsúlyt kell kapnia. A második külügyminiszteri ülészekra 2007 decemberében, a harmadikra egy évvel később került sor. Katonai téren a vezérkari főnökök 2004 végi konzultációja után a védelmi miniszterek első találkozója 2006 februárjában a szicíliai Taorminában, a következő rá egy évre Sevillában zajlott le. E periódusban a parlamentáris kapcsolatokban is változások történnek: 2004–2005 folyamán Algéria, Izrael, Jordánia, Marokkó társult, a PH pedig megfigyelői státuszt kapott a NPA-ban. Az isztambuli konferenciát követően a kapcsolatok szorosabbá tétele jegyében a NATO szorgalmazta az egyes MD-államok sajátosságait figyelembe vevő együttműködési megállapodások (*Individual Cooperation Programme – ICP*) megkötését. Ezek nagy hangsúlyt helyeztek a politikai párbeszédre, az interoperabilitás erősítésére, a terrorizmus elleni harc támogatására, a kiképzésre, a logisztikai és hadiipari kooperációra. ICP-megállapodást eddig 2006 októberében Izraellel, a következő év őszén Egyiptommal,

³⁰ Donnelly, Chris: Forging a NATO partnership for the Greater Middle East. *NATO Review*, Istanbul Summit Special (<http://www.nato.int/docu/review/2004/istanbul/2004-istanbul-e.pdf>)

³¹ Az 1979-es iráni iszlám forradalom kihatásai az öböl túlsó partján lévő államokat fokozott összefogásra készítették. Ennek eredménye lett, hogy Omán, az Egyesült Arab Emírségek, Szaúd-Arábia, Katar, Bahrein és Kuvait 1981 májusában létrehozták az Arab-öböl menti Államok Együttműködési Tanácsát (röviden Öböl-menti Együttműködési Tanács – GCC). A csúcson elfogadott dokumentumokban az ICI-be bevonandók közt a PH is szerepel.

³² Istanbul Summit Communiqué. (<http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm>); NATO elevates Mediterranean Dialogue to a genuine partnership, launches Istanbul Cooperation Initiative. (<http://www.nato.int/docu/update/2004/06-june/e0629d.htm>)

majd 2009 áprilisában Jordániával írtak alá. Amman eléggé jelképesen az ISAF tevékenységének részese.

Az ICI-államokkal az isztambuli ülészak után kezdődő partnerség eddigi tapasztalatait számba véve feltűnő, hogy a politikai elem alárendelt szerepe miatt a magas szintű konzultációk ritkábbak voltak: ezekre főként a NATO-főtitkár és helyettesei látogatásai során került sor. A NATO és az ICI-országok közti együttműködés a mediterrán partnerségtől eltérően bilaterális jellegű. A kooperációban a katonai együttműködés dominált, de hozzá kell tenni, hogy a célok jóval szerényebbek voltak, mint az MD esetében. ICP-megállapodást a NATO-val még egyetlen állam sem kötött.³³ A NATO által felajánlott együttműködési programok, ösztöndíjak iránti érdeklődés is jóval mérsékeltebb volt.³⁴ Az itteni országok vezetői nem elsősorban a hadsereg, hanem a biztonsági szervek reformjában érdekeltek. Az amerikai politika eszközeinek tartott NATO-val szemben az iraki háború után érezhetően tovább erősödött a bizalmatlanság. A szövetség afganisztáni missziójában Ammanhoz hasonlóan szimbolikusan az Egyesült Arab Emírségek vesz részt.³⁵ Az itteni államok tartanak Teherántól, ugyanakkor inkább a dialógust favorizálják egy Irán elleni katonai fellépés helyett. A közel-keleti helyzet is a kapcsolatok kiszélesítésének egyik akadályát jelenti.

Az MD/ICI-partnerség a NATO új stratégiai koncepciójában

A 2006-os rigai, s a két évvel később sorra kerülő bukaresti NATO csúcstalálkozók az MD/ICI partnerség nem kapott olyan figyelmet, mint Isztambulban. A legfőbb eredmény a Képzési Együttműködési Kezdeményezés elindítása volt, melyet a lett fővárosban hagytak jóvá.

A 2009 augusztusában hivatalba lépett új NATO-főtitkár, Anders Fogh Rasmussen első sajtótájékoztatóján a tervei közt Afganisztán és Oroszország után a harmadik helyen említette a TMD/ICI-államokkal való kapcsolatok erősítését a kölcsönös tisztelet, a megértés, a közös veszélyekkel szembeni összefogás alapján.³⁶ A későbbiekben az ICI-államokkal való kapcsolatok dinamizálásával foglalkozó beszédeiben a főtitkár aláhúzta, hogy leginkább a tömegpusztító fegyverek proliferációjának megakadályozása, a terrorizmus elleni harc, a bukkott államstruktúrákból, kalózkodásból származó veszélyekkel szembeni összefogás, az energiabiztonság, a tengeri útvonalak szavatolása, az iráni fegyverkezés kihatásairól szóló konzultációk teremthetnének megfelelő alapot az együttműködéshez. Azt javasolta, hogy az itteni államok először vegyenek részt közös tengeri műveletekben, s használják ki jobban a NATO által ajánlott közös programokból adódó lehetőségeket. Szorgalmazta, hogy az addigi gyakorlattól eltérően a bilaterális mellett legyenek rendszeresen multilaterális találkozók. Az MD-partnerek esetében is sürgette a kapcsolatok további kiszélesítését, továbbá arra biztatta a muszlim államokat, hogy mind többen vállaljanak szerepet az afganisztáni misszióban. Ez még inkább demonstrálná, hogy a harc nem a vallás, hanem a terrorizmus ellen folyik.³⁷

A NATO-főtitkár kezdettől fontos feladatnak tartotta a következő évtizedre előrettekintő új stratégiai koncepció kidolgozását, melynek jóváhagyása a novemberi lisszaboni csúcstalálkozónak lesz feladata. A volt amerikai külügyminiszter, Madeleine Albright vezette bizottság a vitára szánt dokumentumot 2010 májusában készítette el. Ez az MD-t úgy értékelte, hogy annak eredményei – ahhoz képest, hogy az egész térséget átfogó biztonsági kezdeménye-

³³ Bár Rasmussen NATO-főtitkár 2010 márciusában tett manamai látogatása során elmondott beszédében utalt arra, hogy „valószínűleg” Bahrein lesz az első ICI-állam, mely a szövetséggel ICP-megállapodást fog kötni, de ez egyelőre nem történt meg. Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the occasion of his visit to the Kingdom of Bahrain, 07 Mar. 2010 (http://www.nato.int/cps/en/SID-B4AE3F36-E4E3389B/natolive/opinions_62052.htm?selectedLocale=en)

³⁴ A NATO által 2008-ban felajánlott 470 együttműködési programból a négy ICI-állam 88-at (19 százalék) vállalt fel, s ennek is csak 65 százalékát hajtották végre. Razoux, Pierre (2010): What future for NATO's Istanbul Cooperation Initiative. In NATO Defense College (ed.): *Research Paper* No. 55. January 2010.

³⁵ A 2010. augusztus 4-i állapot szerint az Emírségek 15, Jordánia 5 főt küldött Afganisztánba. Más arab országok jelenleg nem vesznek részt a misszióban. Troop numbers and contributions. (<http://www.isaf.nato.int/troop-numbers-and-contributions/index.php>)

³⁶ A tájékoztatót az is elmondta, hogy első intézkedései közé tartozott, hogy 11 érintett ország nagykövetével találkozót kezdeményezett. First NATO Press conference by Secretary General Anders Fogh Rasmussen, 03 Aug. 2009 (http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_56776.htm)

³⁷ Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the NATO-Jordan Public Diplomacy Conference, Amman, 07 Mar. 2010 (http://www.nato.int/cps/en/SID-DB98C2A2-7674DB2E/natolive/opinions_62049.htm?selectedLocale=en)

zés – eléggé szerények. Más partnerségi kezdeményezésektől eltérően nincs alapító dokumentuma. A jelenlegi formáját rugalmasabbá kell tenni, hogy lehetővé váljék az egyes országok számára a NATO-val való kapcsolatok szorosabbá tétele. Az ICI potenciálisan hasznos kezdeményezés, de hiányzik a megfelelő stratégiai elképzelés, a benne részt vevő államoknak egymással is ellentétei vannak. Mindkét partnerség viszonylag új, tökéletesítésre szorul. A politikai, gyakorlati kooperáció kiszélesítése növelheti a NATO befolyását és a stabilitást az érintett térségekben. A tervzet szerint a következő évtizedben Irán nukleáris, ballisztikus rakétafejlesztési programja olyan veszélyt jelenthet a tagállamok számára, mely kiválthatja az alapszerződés 5. cikkelyében foglaltak szerinti reagálást. A szövetségnek konzultációt kell folytatnia az MD/ICI-partnerekkel egy Iránnal való esetleges konfliktus kihatásairól. A dokumentum hangsúlyozta, hogy a NATO-nak készen kell állnia arra, hogy az érintett felek és az ENSZ felkérésére egy esetleges izraeli–palesztin békeszerződés végrehajtását támogassa.³⁸

³⁸ NATO 2020:assured security;dynamic engagement. analysis and recommendations of the group of experts on a new strategic concept for NATO (<http://www.nato.int/strategic-concept/expertsreport.pdf>)