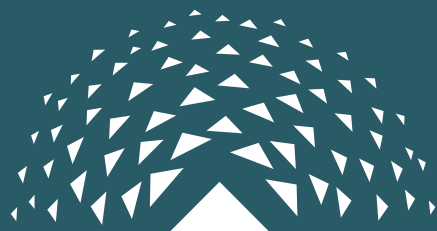


Kinek előnyös Észak-Macedónia NATO-csatlakozása?

Who Benefits from the NATO Accession of North Macedonia?

NÉMETH FERENC



KKI-elemzések

A Külügyi és Külgazdasági Intézet időszaki kiadványa

Kiadó:

Külügyi és Külgazdasági Intézet

Lektorálta:

Orosz Anna, Szalai Máté

Szöveggondozás és tördelés:

Tevelyné Kulcsár Andrea

A kiadó elérhetősége:

H-1016 Budapest, Bérc utca 13-15.

Tel.: + 36 1 279-5700

E-mail: info@ifat.hu

<http://kki.hu>

Jelen elemzés és annak következtetései kizárólag a szerző magánvéleményét tükrözik, és nem tekinthetők a Külügyi és Külgazdasági Intézet, a Külgazdasági és Külügyminisztérium, illetve Magyarország Kormánya álláspontjának.

© Németh Ferenc, 2020

© Külügyi és Külgazdasági Intézet, 2020

ISSN 2416-0148

Összefoglaló: Az elemzés arra a kérdésre keresi a választ, hogy miként profitálhat Észak-Macedónia a NATO-csatlakozásból, illetve megéri-e a szövetségnek egy újabb állam felvétele. Szkopje számára a tagság a kollektív védelmen túl társadalmi és gazdasági haszonnal, a legközelebbi választásokon pedig politikai előnyökkel is jár. A NATO-nak (és Washingtonnak) a stratégiai elköteleződés formális kifejezését, egyben pedig a Moszkvától való határozott eltávolodást szolgálja a szövetség legújabb – és feltételezhetően egy hosszabb ideig utolsó – bővítése.

Kulcsszavak: Észak-Macedónia, NATO, bővítés, Balkán, névvita

Abstract: *The analysis seeks to answer two questions. How can North Macedonia benefit from the NATO membership? Does the accession of an additional state worth it for the Alliance? For Skopje, beyond the collective defence, NATO could provide societal and economic benefits as well as political advantages on the next elections. As for NATO (and for Washington), the newest – and most probably, for a longer period, the last – accession serves as a formal expression of strategic commitment and at the same time, a definite departure from Moscow.*

Keywords: North Macedonia, NATO, Accession, Balkans, name dispute

BEVEZETÉS

Észak-Macedónia 2020. március 27-én a NATO harmincadik tagja lett. A nyugat-balkáni államnak a szövetségbe vezető útja jelentősen elhúzódott, de az utóbbi években a csatlakozási folyamatot felgyorsította a macedón–görög névvita lezárása, a NATO „nyitott kapuk politikájának” (*open door policy*) továbbélése, valamint az orosz befolyástól való nyugati félelem. Az ország felvétele kapcsán így érdemes megvizsgálni, hogy a NATO-tagság milyen előnyökkel jár(hat) Szkopjének, illetve mennyiben érte meg a katonai-politikai szervezetnek egy újabb – katonai képességeit tekintve is – kis állam felvétele.

Az elemzés az Észak-Macedónia integrációját befolyásoló tényezőknek (elsősorban a macedón–görög névvita) és a társadalom NATO iránti attitűdjének a változásán keresztül mutatja be az államnak a szövetséggel való viszonyrendszerét, majd a felvetett kérdéseket járja körül. Megállapítható, hogy a tagság a nyugat-balkáni állam és a szövetség számára is nyereséggel jár, azonban a két fél motivációi és a várható hasznai is teljesen más természetűek. Az írás vége a Balkán külső szereplőinek – elsősorban Oroszországnak – az észak-macedóniai NATO-tagsághoz való hozzáállásával foglalkozik.



A BÉKEPARTNERSÉGTŐL A CSATLAKOZÁSIG

Észak-Macedónia kül- és biztonságpolitikájának meghatározó pillére az euroatlanti integráció elérése. A nyugati szervezeti-intézményi struktúrákba való betagozódás mint cél már nem sokkal az ország függetlenségének 1991-es kikiáltása után megjelent, és a következő tíz évben a NATO-integráció lehetősége a papírforma szerint alakult. A posztjugoszláv államok közül elsőként Észak-Macedónia¹ csatlakozott (1995-ben) a NATO Partnerség a Békéért (*Partnership for Peace*) nevű programjához, 1997-ben belépett az Euroatlanti Partnerségi Tanácsba (*Euro-Atlantic Partnership Council*), 1999-ben pedig a szövetség hivatalos tagjelöltje lett, s ezzel párhuzamosan megkezdődhetett a tagsági akcióterv (*Membership Action Plan*, MAP) végrehajtása is.

A csatlakozásra való felkészülést a helyi biztonsági erők és az ottani albán Nemzeti Felszabadító Hadsereg (*Ushtria Çlirimtare Kombëtare*) közötti 2001-es fegyveres konfliktus lassította le. A szövetség három, korlátozott mandátummal rendelkező békeépítő és -támogató missziót telepített az országba, amelyek jelentős mértékben hozzájárultak a stabilitás helyreállításához. Az ezredfordulót követően így számos, a NATO-tagságra való felkészülést elősegítő eseményre kerülhetett sor a 2003-as Nemzetbiztonsági és védelmi koncepciónak (*Nacionalna koncepcija za bezbednost i odbrana*) megfelelően, amely nagyszabású haderő-átalakítást irányzott elő. Annak teljesítésével pedig a NATO által támasztott előírásoknak megfelelő lett a macedón katonai-védelmi struktúra.

A NATO 2008-as bukaresti csúcstalálkozója azonban több mint tíz évre jegelte Szkopje felvételét, ugyanis Athén – a görög–macedón névvitára hivatkozva – megvétózta északi szomszédja csatlakozását. A görög vétó hátterében a Balkán-félsziget leghosszabb ideig tartó bilaterális konfliktusa állt: Görögország ugyanis nem ismerte el a vele szomszédos állam függetlenségének 1991-es kikiáltását követően annak alkotmányos nevét (Macedónia, hivatalosan: Macedón Köztársaság) és nemzeti jelképeit (köztük a verginiai csillagos zászlaját). Az ENSZ közreműködésével 1995-ben megkötött ideiglenes megállapodás kimondta, hogy Athén nem gátolja a posztjugoszláv államnak a nemzetközi szervezetekbe történő felvételét mindaddig, amíg az a nemzetközi szinten elfogadott Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság (*former Yugoslav Republic of Macedonia*, FYROM) nevet használja. A görögök bukaresti vétója éppen azért volt váratlan, mert az egyezmény 11. cikke alapján a névvitára hivatkozva nem blokkolhatták volna a görög „elvárásnak” megfelelően FYROM néven csatlakozni kívánó állam felvételét. Az ügyben annak ellenére nem történt előrelépés, hogy a hágai Nemzetközi Bíróság 2011-es döntése is rámutatott arra, hogy Athén megsértette az 1995-ös egyezményt.

1 A macedón–görög névvitát lezáró Preszpa-megállapodással (2018) a nyugat-balkáni állam alkotmányos neve Észak-Macedóniára (hivatalosan: Észak-macedón Köztársaságra) változott, de a lakosai állampolgársága és a hivatalos nyelv a macedón maradt.

A katonai szövetség 2008-ban elismerte ugyan Szkopjének a tagságra való felkészültségét, de a névvita lezárásához kötötte a felvételét. A következő több mint tíz évben a [belpolitikai válságba](#) süllyedt ország nem tett komolyabb erőfeszítéseket a névvita megoldására; az ENSZ égisze alatt és Matthew Niemetz amerikai diplomata közreműködésével lezajlott [bilaterális tárgyalások](#) sem értek el eredményt.

A macedón–görög névvitában a 2018-as év jelentette az áttörést: a Preszpa-megállapodás [aláírásával](#) és [ratifikálásával](#) megszűnt az akadály a nevét Észak-Macedóniára változtató állam NATO-csatlakozása előtt. A jelentős társadalmi megosztottságot okozó lépés nem maradt jutalom nélkül: az ország – pontosan egy évtizeddel a bukaresti csúcs után – [meghívást kapott](#) a szövetségbe, a NATO-jegyzőkönyv [aláírását](#) követően pedig (2019 februárjában) elindult a ratifikációs folyamat. Szimbolikus lépésként Észak-Macedónia NATO-jegyzőkönyvét először – a Preszpa-megállapodás [hatályba lépését](#) követően – a [görög parlament](#) iktatta törvénybe. Az év folyamán a tagállamok többsége is ratifikálta a dokumentumot, de a spanyol [belpolitikai válság](#) miatt Madrid azt csak 2020 márciusában tette meg. Észak-Macedónia így hivatalosan 2020. március 27-én vált a katonai szervezet harmincadik tagjává, s ezzel az ország egy közel három évtizedes külpolitikai célkitűzését valósította meg.

A NATO-CSATLAKOZÁS TÁRSADALMI TÁMOGATOTTSÁGA

A NATO-integrációs folyamat évtizedei alatt a szervezetbe való felvétel támogatottsága mindvégig magas maradt, azonban a volatilitásoktól nem volt mentes. A szövetség iránti elköteleződés 2008 elején, a bukaresti csúcstalálkozó előtt érte el a csúcspontját: [megközelítette](#) a 90 százalékot. Ennek hátterében a nyugati orientáció mellett az instabilitás veszélye is szerepet játszhatott. Koszovó függetlenségének egyoldalú kinyilvánítása (2008 februárja) bizonytalanságérzettel töltötte el a macedón lakosságot: a 2001-es polgárháborús események tapasztalatának fényében nem lehetett kizárni a helyi albánok függetlenségi törekvéseinek fellángolását sem. A NATO-ban a macedón lakosság így a stabilitás megtestesítőjét is látta.

A görög vétót követően a NATO-tagság támogatottsága csökkent, de még így is viszonylag magas szinten maradt, ugyanakkor a kérdésről a társadalmon belül jelentős törésvonal alakult ki: 2010-ben a társadalom 80 százaléka [csatlakozott volna](#) a szövetséghez, de 65 százalék nem változtatta volna meg ezért az ország alkotmányos nevét. A 2015-ös adatok ugyanezt [támasztják alá](#): a megkérdezettek döntő többsége továbbra is támogatta az ország NATO-integrációját, de csupán 30 százalékuk egyezett volna bele a névváltoztatásba. A kutatásban résztvevők 68 százaléka viszont a FYROM név használata mellett is igennel [szavazott volna](#) a NATO-tagság mellett. Az adatokból kitűnik, hogy a lakosság mindvégig elkötelezett maradt a szövetség iránt, de a tagságnak a macedón–görög névvitával történt összekapcsolása már megkérdőjelezte az állampolgárok hozzáállását.



Az utóbbi években azonban bővülésnek indult a névváltoztatás pártján állók tábora: egy 2017-es [felmérés szerint](#) a lakosság 77 százaléka kíván a NATO tagja lenni, 57 százalék pedig akkor is támogatná a csatlakozást, ha ahhoz névváltoztatásra lenne szükség. A támogatási arány emelkedését valószínűleg az új kormányba vetett hit, valamint az eredményezte, hogy a Preszpa-megállapodás elfogadását Szkopje szorosán összekötötte az euroatlanti integrációval. Ezt támasztja alá a (nem ügydöntő) népszavazás kérdésének a [megfogalmazása](#), valamint Jens Stoltenberg NATO-főtitkár [nyilatkozata](#) is: „[a macedónok] vagy támogatják a megállapodást, és így csatlakoznak, vagy nem támogatják [azt], és [akkor] nem csatlakoznak a NATO-hoz”. Annak ellenére tehát, hogy a Preszpa-megállapodás továbbra is megosztja a társadalmat, a NATO-csatlakozás támogatottsága jelentős.

A NATO-TAGSÁG HATÁSA ÉSZAK-MACEDÓNIÁRA

Szkopje számára a szövetséghez tartozás többet jelent a washingtoni szerződés 5. cikkelye által biztosított kollektív védelemnél: a katonai-védelmi dimenzió túl Észak-Macedónia a tagságból politikailag, társadalmilag és gazdaságilag egyaránt profiltál(hat).

A NATO-csatlakozás például stabilizáló erőként hat a macedón–albán viszonyra is. A tagság révén egyrészt csökkenhet a macedón társadalom és politikai körök azon, a polgárháborús események és Koszovó függetlenségének kinyilvánítása kapcsán előtérbe került félelme, hogy a növekvő albán nacionalizmus eredményeként az ország területi egysége megbomlik. Az észak-macedóniai albánok ugyanis folyamatosan elköteleződést mutatnak az euroatlanti integráció iránt; a névváltoztatásról szóló szavazáskor például Ali Ahmeti, a Demokratikus Unió az Integrációért (albánul: *Bashkimi Demokratik për Integrim*, macedónul: *Demokratska unija za integracija*) párt vezetője a NATO-csatlakozás elérésére [helyezte a hangsúlyt](#). Másrészt a „Nagy-Albánia” ötletének feltűnésére is kevesebb esély mutatkozik. A felvétellel ugyanis a macedóniai albánok éppúgy részeseivé váltak a nyugati struktúráknak, mint a 2009 óta NATO-tag Albánia.

A NATO-tagság – a kelet-közép-európai országok gyakorlata alapján – az uniós tagság előszobájának is felfogható. Bár a 2019-es integrációs fejlemények (elsősorban az Európai Tanács októberi ülésén a [francia vétó](#), valamint a csatlakozási tárgyalások átalakítása körüli [viták](#)) nem ezt sugallják, de a szövetségbe való felvétel így is erős politikai üzenetet közvetít az uniós döntéshozók felé: Észak-Macedónia teljesítette a NATO-tagsághoz szükséges (katonai, gazdasági és jogállamisági) kritériumokat, és az ország elkötelezett a demokratikus értékek és a nyugati orientáció mellett. Az EU-integrációs előrelépés hiánya negatívan hatott ugyan az észak-macedón kormányra, de így az észak-atlanti szervezeti tagságának jelentősége még jobban felértékelődött.

A NATO-csatlakozás az eredetileg 2020. április 12-ére kiírt, de a koronavírus-járvány miatt [elhalasztott](#) előrehozott parlamenti választások mellett a következő szavazás során is politikai hasznot hozhat a kormánypártoknak. Zoran Zaev volt

miniszterelnök, a Macedón Szociáldemokrata Unió (*Socijal Demokratski Sojuz na Makedonija*, SDSM) vezetője a kampány során így „megvédheti” a Preszpa-megállapodást, hiszen a névváltoztatás nem volt hiábavaló. A szövetségbe való bekerülés ugyanis az első, a társadalom által is jól látható eredménye a macedón–görög névita lezárásának. Zaev így elmondhatja, hogy az ő kormánya alatt sikerült normalizálni az ország kapcsolatait Görögországgal, valamint egy közel három évtizedes külpolitikai előnyre pedig mindenképpen szüksége lesz az SDSM-nek, hiszen a legfrissebb [felmérések szerint](#) a támogatottsága nagyjából azonos szinten áll az ellenzéki Belső Macedón Forradalmi Szervezet – Demokratikus Párt a Macedón Nemzeti Egységért (*Vnatesna Makedonska Revolucionerna Organizacija – Demokratska Partija za Makedonsko Nacionalno Edinstvo*, VMRO–DPMNE) pártéval.

A társadalmi és politikai előnyök mellett a NATO-tagság gazdasági vonatkozása is jelentős. A The Vienna Institute for International Economic Studies kutatása alapján NATO-tagállamként az országba irányuló közvetlen külföldi befektetések (FDI) is [növekedésnek indulhatnak](#). Ennek oka, hogy a térségbe érkező beruházók az Amerikai Egyesült Államok nevével „fémjelzett” együttműködést a stabil és kiszámítható gazdasági környezet garanciájának tekintik. A 2017-ben felvett Montenegró példája is [alátámasztja](#) a tagság pozitív gazdasági vetületét: megnőtt a NATO tagállamaiból érkező turisták száma, ami pozitívan hatott a gazdaságra. Összességében elmondható, hogy Észak-Macedónia számára a NATO-csatlakozás megannyi előnnyel jár, ennek hatása pedig a katonai-politikai szektoron kívül is érzékelhetővé válik.

ÉSZAK-MACEDÓNIA HATÁSA A SZÖVETSÉGRE

A nyugat-balkáni állam felvételét érdemes a szövetség szempontjából is megvizsgálni. Milyen hozzáadott értéket képvisel Észak-Macedónia a NATO-n belül? Ha a kérdést csupán katonai-védelmi szempontból közelítjük meg, akkor Észak-Macedónia felvétele nem tekinthető jelentős fejleménynek. Habár [hozzátud járulni](#) a térség stabilitásához, de a hatezer fős katonai ereje és a képességei [eltörpünek](#) a nagyobb tagállamoké (és az USA-é) mögött. A védelmi kiadások tekintetében azonban viszonylag jól szerepel: GDP-jének jelenleg 1,35 százalékát fordítja e célokra, és 2024-re el kívánja érni a [walesi vállalásoknak megfelelő 2 százalékos célt](#).

Az ország felvétele így két szempontból fontos a NATO-nak. Egyrészt a szövetségben való tagsága a nyugati orientáció jelképeként is értelmezhető. Észak-Macedónia ugyanis a függetlensége kikiáltása óta a nyugati szervezeti-intézményi rendszerbe történő betagozódást tekinti a [külpolitikai prioritásának](#), azonban arra a névita miatt eddig csak korlátozott mértékben került sor. Külpolitikai elköteleződését így most először „gyakorlati” úton, a NATO-csatlakozással is deklarálta.

Másrészt Észak-Macedónia felvétele az orosz–amerikai/nyugati kontextusban is számottevő jelentőségű. A védelmi szervezetet meglepetésként érte az [ukrán konfliktus](#), és arra a felismerésre kényszerítette, hogy újra nyitnia kell a csatlakozni



kívánó országok felé. [Montenegró](#) és most Észak-Macedónia csatlakozása pedig beleillik ebbe a [narratívába](#), hiszen a NATO demonstrálni akarja az ún. „nyitott kapuk politikájának” a hitelességét. Észak-Macedónia felvétele amerikai szempontból pedig preventív [lépésként](#) is felfogható. Így nem meglepő, hogy az USA Szenátusa 91:2 arányban [fogadta el](#) az ország NATO-jegyzőkönyvét, a felvételéről pedig az amerikai belpolitikában is jelentős egyetértés uralkodik.

A KÜLSŐ SZEREPLŐK ÉS A NATO BŐVÍTÉSE

Moszkva a NATO keleti és balkáni bővítését mindig [fenyegetésként](#) kezeli, s ez Szkopje [esetében](#) sincs másképp: az orosz álláspont szerint a szövetség bármilyen irányú „terjeszkedése” [destabilizáló](#) erővel bír a délkelet-európai térségre.

Oroszország számára a limitált energetikai [érdekeltségei](#), valamint a NATO és a saját területei közötti „semleges országok” státuszának fenntartása miatt fontos Észak-Macedónia. Ezért aktív hálózatot épített ki az országban, különféle orosz–macedón baráti köröket alapítva próbálta a NATO-csatlakozást és a nyugati orientációt illetően befolyásolni a (közösségi) médián keresztül a közvéleményt. A Preszpa-megállapodásról szóló népszavazás előtt például az annak bojkottjára felszólító weboldalak [létrehozásában](#) vett részt, valamint ellenzéki és nacionalista csoportokat [támogatott](#) a kormányellenes tüntetéseik megszervezésében. Észak-Macedónia NATO-tagságával azonban még jobban lecsökken azon térségbeli országok száma, amelyek nem tartoznak valamelyik nyugati intézményi-szervezeti struktúrába, s így tovább korlátozza az orosz befolyást. Oroszország legfőbb balkáni bázisa azonban továbbra is Szerbia: földrajzi elhelyezkedése, mérete, gazdasági súlya, politikai állásfoglalásai és a közös történelmi-kulturális örökségek miatt Moszkvának sokkal jobban megéri a Belgráddal való szorosabb együttműködés.

A térségben aktív többi szereplő – Kína és Törökország – jelenléte szintén korlátozott Észak-Macedóniában, így megállapítható, hogy a NATO-csatlakozás nem befolyásolja az országban lévő befektetéseiket. A szintén NATO-tag Törökország gazdaságilag, a Török Áramlat gázvezeték révén profitálhat az újonnan felvett tagállamból. Ami Kínát illeti, az ázsiai ország az energiaszektorban és az infrastruktúra-projektek (a Kičevo–Ohrid- és a Miladinovci–Štip-autópálya építése) kapcsán van jelen az országban. A NATO-tagsággal megnövekvő pénzügyi forgalommal és FDI-befektetéssel párhuzamosan a szabályozások és az ellenőrzési mechanizmus megerősítése is várható, ez pedig a sokszor átláthatatlan kínai befektetéseknek nem kedvez. Összességében elmondható, hogy Észak-Macedónia NATO-csatlakozása nem fogja megváltoztatni a külső szereplők jelenlétét az országban, és a szövetség bővítése nem jelent nagyobb biztonsági kihívást vagy katonai kockázatot sem.

KONKLÚZIÓ

Észak-Macedónia mostani integrációjából látható, hogy az 1990-es évek gyors előrelépéseit követően – Görögország vétója miatt – a csatlakozási folyamat több mint egy évtizeddel később fejeződött be. A Preszpa-megállapodás elfogadásával lezárult macedón–görög névvita a mai napig jelentős törésvonalat képez az államban. Ez a társadalmi megosztottság azonban a NATO megítélésére és a csatlakozás támogatottságára csupán kis mértékben volt hatással, így a szervezet a csatlakozás időszakában is stabil legitimációval rendelkezett.

Észak-Macedónia NATO-integrációja mind az állam, mind a katonai-politikai szervezet oldaláról előnyökkel jár. Szkopje számára a tagság nem csupán a kollektív védelem garanciájára terjed ki, hiszen a szövetségben való részvétel csökkentheti az albán–macedón viszony (lehetséges) negatívumait, valamint a gazdasági környezet és a gazdasági szereplők is profitálhatnak az országba várhatóan érkező befektetésekből. A következő (előrehozott) parlamenti választásokon pedig a Zaev vezette SDSM-kampány alapeleme lehet a NATO-csatlakozásnak mint elért külpolitikai célnak a hangsúlyozása. A gyakorlat is alátámasztotta, hogy a Preszpa-megállapodás sikeresnek mondható, hiszen nélküle Athén továbbra is blokkolná északi szomszédja felvételét.

A szövetség számára Észak-Macedónia csatlakozása elsősorban az orosz–NATO/amerikai viszonyban értelmezendő: bár az állam legtöbb szomszédja már tagja a védelmi szervezetnek, Szkopje elköteleződésére (vagyis a nyugati orientációja e módon történő kinyilvánítására) a nyugati partnereknek szükségük volt. Ennek hátterében pedig az Oroszország balkáni befolyásszerzésétől való nyugati/amerikai félelem áll: az USA így biztos lehet abban, hogy Észak-Macedóniában a jövőben szűkre szabott lesz Moszkva mozgástere – még ha az országban a külső szereplők eddig is csak korlátozottan voltak jelen.

Az elemzésből látható, hogy a nyugat-balkáni állam csatlakozása eltérő mértékű és jellegű haszonnal jár Észak-Macedónia és a NATO számára. A Nyugat-Balkán társadalmi-politikai viszonyai miatt pedig valószínűsíthető, hogy belátható időn belül nem lesz új tagja a védelmi szervezetnek: Észak-Macedónia felvétele most hosszabb időre az utolsó bővítési kör volt, a NATO tagállamainak a száma egyelőre harminc marad.