

# A „nyitott kapuk politikája” újratöltve. NATO-bővítés a Nyugat-Balkánon mint a feltartóztatás eszköze

Németh Bence – Orosz Anna

Az amerikai–orosz viszony alakulása a bilaterális mellett a nemzetközi kapcsolataik egyéb területeire is rányomja a bélyegét. A NATO bővítése, illetve a szövetségi körének a kiterjesztése hagyományosan egy olyan terület, amely az amerikai–orosz rivalizálás vagy éppen közeledés jegyében alakult. A szervezet bővítésének és terjeszkedésének egyik mostani fókuszterülete a Nyugat-Balkán, amely mindig is geopolitikai csatározások színtere volt. A jelen tanulmány célja, hogy megvizsgálja, hogyan alakultak a NATO törekvései a két Obama-elnökség során a Nyugat-Balkánon, és azok mennyiben tekinthetők az oroszokkal szembeni amerikai feltartóztatási politika részének.

*The impacts of dynamics of US–Russia relations go beyond bilateral relations and influence their broader international relations. One of these areas is NATO expansion, which has always depended on the rivalry and rapprochement of Russia and the United States. Recently NATO enlargement has focused on the Western Balkan region, a traditional sphere of geopolitical rivalry. This paper aims to analyze the NATO expansion in the Western Balkans during the two administrations of Barack Obama and whether it can be considered as part of the American containment policy against Russia.*

\* \* \*

A NATO bővítése a mai napig konfliktust okoz Oroszország és az Amerikai Egyesült Államok között, noha a hidegháború az 1990-es évekre lezárult. A szervezet keleti irányú bővítését, de különösen a hagyományosan az orosz érdekszférába tartozó országoknak a NATO-hoz való közeledését és közelítését ellenséges lépésként értékeli az orosz külpolitika. Emiatt a szervezet bővítésére és a partnerségi kapcsolatai erősítésére vonatkozó döntések meghozatala az észak-atlanti szövetség, illetve az Egyesült Államok és Oroszország közti viszony aktuális helyzetétől is függött, illetve függ.

A 2004-es bővítést követően a Nyugat-Balkán felé történő nyitás vált a NATO terjeszkedésének egyik fő irányává. 2008 őszén Albánia és Horvátország is megkapta a csatlakozáshoz a tagállamok támogatását. Ezen országok a kilencvenes évektől nyugati orientációjú külpolitikát folytattak, és az orosz befolyás náluk nem volt számottevő. Ezzel szemben Szerbiával és Montenegróval kiterjedt gazdasági, politikai és kulturális kapcsolatokat ápol Oroszország, így a NATO-hoz való közeledésüket, de különösen Montenegró NATO-csatlakozási törekvéseit hevesen ellenzi. Nem véletlen tehát, hogy Moszkva élesen bírálta az utóbbinak a 2015. decemberi meghívását is.

Barack Obama a bővítésről szóló legutolsó döntést követően lépett az Egyesült Államok elnöki székébe. A tanulmány célja annak vizsgálata, hogy miként alakult a két Obama-adminisztráció idején a NATO „nyitott kapuk politikája”<sup>1</sup> a Nyugat-Balkán vonatkozásában, s hogy a NATO bővítési és együttműködési törekvései mennyiben tekinthetők az orosz–amerikai, illetve orosz–NATO-rivalizálás egyik mellékszínterének.

Ezért a tanulmány első fejezetében röviden felvázoljuk az orosz–amerikai kapcsolatok dinamikáját, rávilágítva azokra a fordulópontokra, amelyek következtében ismét az orosz ellenségkép vált meghatározóvá az Egyesült Államok külpolitikai felfogásában.

A második és a harmadik fejezet az Obama-elnökség nyugat-balkáni politikájának két szakaszát ismerteti, azzal a céllal, hogy rávilágítson a nyugat-balkáni országok és az Egyesült Államok közti kapcsolatokat befolyásoló belpolitikai és egyéb olyan nemzetközi tényezőkre is, amelyek árnyalják a térségbeli amerikai politikáról alkotott képet. Bemutatjuk, hogy míg az első Obama-elnökség politikája kontinuitást mutatott a korábbi adminisztrációkéval – egyedüli kivételnek az amerikai–szerb viszony új szakasza tekinthető –, a második elnökség során kiterjedtebbé és intenzívebbé váltak a kapcsolatok.

Ezt követően a Nyugat-Balkán országainak az orosz kapcsolatait mutatjuk be, amely szintén jelentős szerepet játszik abban, hogy az Egyesült Államok érdeklődése megnövekedett a térség iránt.

Végül a NATO és a Nyugat-Balkán államainak a kapcsolatára fókuszálunk, és bemutatjuk, hogy az egyes országokban milyen tényezők segítik, illetve gátolják a szervezethez való közeledést. Értékeljük a szövetségnek a bővítésre és az együttműködésre vonatkozó döntéseit, majd pedig számba vesszük a NATO-bővítéssel kapcsolatos orosz és amerikai reakciókat.

A fenti szempontok szintetizálásának eredményeként rámutatunk arra, hogy az Oroszországgal szembeni amerikai fellépésnek valóban a részét képezi a NATO-nak a nyugat-balkáni „nyitott kapuk politikája”, amelynek erősítéséhez hozzájárult az USA és az egyes országok kapcsolatainak a javulása is. Mindazonáltal szükséges számításba venni e politikai eszköz alkalmazhatóságának az egyes országok társadalmi és politikai helyzetéből fakadó korlátait is.

### *Az orosz–amerikai viszony alakulása, s a Balkán mint a stratégiai versengés színtere*

Az Egyesült Államok és Oroszország viszonya a hidegháború óta turbulens változásokon ment keresztül. Oroszországnak a Szovjetunió és a kommunista tömb felbomlásával egy komoly geopolitikai fordulattal is szembe kellett néznie. Az ország nyugati határait immáron nem a Szovjetunió tagköztársaságai és szatellit államai védelmezték. A frissen függetlenedett és többnyire demokratizálódott országok, az ún. „közel-külföld” és Moszkva közti viszonyrendszer az orosz biztonságpolitika egyik legfőbb kérdésévé vált.

Az Egyesült Államok a kilencvenes évek elején nem szorgalmazta a gazdaságilag jelentősen meggyengült, átmeneti időszakot megelő Oroszország elszigetelését, és az európai szövetségi rendszer bővítése sem élvezett prioritást. A Clinton-adminisztráció még ezen is túlmént, hiszen akkoriban stratégiai szinten még Oroszországnak a nyugati szövetségi rendszerbe történő integrálása is reális forgatókönyvnek tűnt.<sup>2</sup> Azonban a felszínen szívélyesnek mutatkozó amerikai–orosz közeledés valójában nem jelentette az orosz birodalmi ambíciók feladását. Stratégiai szinten Oroszország a Szovjetunió felbomlása ellenére sem kívánt lemondani az érdekszféráiról, és lehetőség szerint meg kívánta teremteni azt a „biztonsági zónát”, amely a volt szocialista köztársaságok területét foglalta magában.<sup>3</sup>

A hidegháború óta növekvő stratégiai vákuum, valamint a közép-kelet-európai országoknak az újbóli orosz térnyeréstől való félelme arra sarkallta ezeknek az államoknak a vezetőit, hogy a nyugati tömb felé közeledjenek, s csatlakozzanak a NATO-hoz. Bill Clinton egyik legfontosabb stratégiai koncepciója, miszerint a demokráciaterjesztés és a gazdasági reformok támogatása révén kell kiterjeszteni az amerikai hegemoniát, egybecsengett a térség országainak az óhajával is. 1994 januárjában Clinton európai útja során a NATO döntött a „Partnerség a békéért” program megindításáról. 1997-ben döntés született a NATO Csehországgal, Magyarországgal és Lengyelországgal történő bővítéséről is. Mindemellett az

évtized második felében egy másik fronton is komoly csapás érte Oroszországot. Az Egyesült Államoknak és a NATO-nak a délszláv háborúba való beavatkozása végleg rámutatott arra a tényre, hogy az oroszok a korábban az érdekszférájuknak tekintett Balkánon sem képesek a hatékony érdekérvényesítésre.

A Clinton-adminisztráció távozásával mindkét oldalon alapvető fordulat állt be az amerikai–orosz és NATO–orosz kapcsolatokban. Nem elhanyagolható mértékben azért is, mert az új orosz elnök, Vlagyimir Putyin hatalomra kerülésével az orosz stratégiai célok deklarálásának tekintetében is koncepcióváltás volt megfigyelhető a Jelcin-érához viszonyítva. Az 1999-es NATO-bővítés már geopolitikai kihívásként jelent meg az ezredfordulón kiadott orosz Nemzeti biztonsági koncepcióban.<sup>4</sup> A geopolitikai helyzet kedvezőbbre fordulásával<sup>5</sup> párhuzamosan Moszkva aktívabb külpolitikát kezdett folytatni, amely a statikussá váló unipoláris világrend megváltoztatását tűzte zászlajára.

Noha a George W. Bush által vezetett adminisztráció egy-egy kérdésben (pl. a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelemben) egy platformra tudott helyezkedni Moszkvával, a két ország stratégiai szövetsége az amerikai vezetés számára már nem tűnt reális forgatókönyvnek. Kína nemzetközi szerepének erősödése miatt ráadásul Oroszország ki is került az elsődleges stratégiai kihívások közül. A Bush-adminisztráció azonban – elsősorban Moszkva növekvő magabiztosságának, közel-külföldi

tevékenységének és az ún. „színes forradalmak” eseményeinek a fényében<sup>6</sup> – már a második ciklusára kénytelen volt átértékelni az Egyesült Államok Oroszország-politikáját. A közép-európai rakétavédelmi koncepció terve, a NATO-bővítés eredményei és a részben azokra adott orosz válaszlépések immár teljesen más kül- és biztonságpolitikai kontextust jelentettek, mint azt sokan várták 10 évvel korábban.<sup>7</sup> Ez a folyamat Románia geopolitikai felértékelődésében érhető a legjobban tetten, hiszen a kétezres évek közepére Lengyelország után egyértelműen az vált – mint a balkáni stabilitás és a fekete-tengeri régió biztonságában megkerülhetetlen ország – az Egyesült Államok szemében a második legfontosabb térségbeli szövetségessé.<sup>8</sup>

A Busht váltó Barack Obama elnökségének az egyik legfontosabb célkitűzése az amerikai–oroszcis viszonyrendszer ismételt újrastrukturálása, az ún. *reset* volt. A *reset* rövid távú sikerei mellett a megváltozott amerikai Oroszország-politika, a *reset*tel párhuzamosan megkezdett *pivot to Asia*-koncepció kedvező kevertrendszert teremtett Moszkva számára. Obama elnök hatályon kívül helyezte az európai rakétavédelmi rendszer tervét, illetve a NATO–oroszcis kapcsolatokban is igyekezett a párbeszédet hangsúlyozni.

Az Obama-adminisztrációnak a 2014-ig megfigyelhető külpolitikai irányváltási kísérlete és az Oroszországhoz történő közeledése ellenére az amerikai–oroszcis viszony a hidegháború óta a legmélyebb pontra került. Az Egyesült Államok 2015-ös nemzeti biztonsági stratégiájában

már kiemelt feladatként jelent meg a balkáni régió (és Kelet-Európa) országainak az euroatlanti integrációja,<sup>9</sup> valamint Oroszország – a hidegháború óta először – már a nemzetközi rendszer stabilitására leselkedő egyik legnagyobb fenyegetésként szerepelt benne.<sup>10</sup> Oroszország mint ellenségkép ugyanakkor nem csak a stratégiai dokumentumok szintjén került újból előtérbe. Obama második elnökségi ciklusának a végére a *reset*-politikát felváltotta a Moszkvával szembeni ismételt gyanakvás és a hidegháborús időköt idézö ellenségkép felerősödése.<sup>11</sup> Az ukrainai válság és az orosz globális politikai ambíciók teremtette kihívásra az Egyesült Államok a legfőbb garanciát a szankciós politika mellett továbbra is a kétirányú európai szövetségi rendszer építésében, a NATO bővítésében és támogatásában látta.

A kétezres évek amerikai adminisztrációi ugyan nem voltak képesek új alapokra helyezni az orosz–amerikai kapcsolatokat, ám kétségtelen eredményként könyvelhetik el a nyugat-balkáni térség intézményi és politikai stabilitásának az elősegítését. A Clinton-adminisztráció katonai beavatkozása után alig másfél évtizeddel az egykori – hidegháborús – orosz érdekszférának számító terület euroatlanti integrációja kiváló példája a Bush- és az Obama-adminisztrációk stratégiai kontinuitásának is.

Összefoglalásként elmondható, hogy az Obama-adminisztráció alatt a *pivot to Asia*-politika – és a 2010-es nemzeti biztonsági stratégia irányvonala is – látszólag leértékelte az európai kontinenst az

amerikai stratégiai tervezésben, ugyanakkor az ukrán válság tapasztalatai megmutatták, hogy az Egyesült Államok európai szerepvállalására jó ideig szükség lesz. Mindezek tükrében azt vizsgáljuk a tanulmány további részében, hogy miként alakult az Egyesült Államok és a NATO politikája a Nyugat-Balkánon, és az mennyiben tekinthető egy, az Oroszországgal szemben alkalmazott amerikai külpolitika részének.

### *Az Egyesült Államok nyugat-balkáni politikájának keretei és az első Obama-adminisztráció*

Az USA a kilencvenes évek során meghatározó szerepet játszott a délszláv válság és a koszovói konfliktus lezárásában, valamint a fegyveres beavatkozásokra vonatkozó döntések meghozatalában. A fegyveres összecsapások azóta véget értek, a politikai viszonyok azonban továbbra is feszültek maradtak, és a béke fenntartása érdekében az állami szervek még ma is nemzetközi felügyelet alatt működnek Bosznia-Hercegovinában és Koszovóban. Washington a kétezres évek elejétől átadta a rendezésben a vezető szerepet az Európai Uniónak, amely a tagság perspektíváját is felkínálta a térség országainak. Ugyanakkor az albánok és a bosnyákok számára az Egyesült Államok maradt az első számú legitim partner, így annak befolyása is kiterjedt maradt a régióban. Az erre fordított amerikai erőforrások azonban jelentősen csökkentek, főként az USA kül- és biztonságpolitikai

prioritásainak a 9/11 utáni megváltozása következtében. 2009-re az amerikai katonák is már csak Koszovóban voltak jelen (1500 fővel), míg Boszniából teljesen kivonultak.<sup>12</sup>

Az amerikaiak nyugat-balkáni politikájának a fő célkitűzése a stabilitás és a biztonság fenntartása, ami az európai biztonság megőrzése szempontjából élvez kiemelt figyelmet. Ennek elsődleges eszköze az euroatlanti integráció támogatása, amelytől a stabil demokratikus intézmények, a jogállamiság és az önfenntartó, a társadalom számára megélhetést biztosító gazdasági helyzet megteremtését is várják.<sup>13</sup> Az európai integráció célja továbbá, hogy mint egy közös célkitűzés, elősegítse a társadalmak és országok közti megbékélést, a vitás kérdések rendezését. Ez a keretrendszer lényegében a kétezres évek eleje óta biztosítja, hogy a régió országai – többé-kevésbé – ugyanazon kiemelt külpolitikai prioritás mentén mozogjanak.

Az Egyesült Államok e keretrendszeren belül az alábbi területekre fókuszált:

- katonai együttműködés bilaterálisan és a NATO szövetségi keretein belül, valamint a hadsereg és a nemzetbiztonsági szervek reformja;
- a szervezett bűnözés, a fegyver- és embercsempészet, továbbá a korrupció elleni küzdelem, a tömegpusztító fegyverek jelentette veszély csökkentése;
- a terrorizmus elleni küzdelem és az iszlám radikalizmus terjedése elleni fellépés;

- az emberi jogoknak, a média szabadságának és a civil szervezeteknek a támogatása, a jogállamiság erősítése;
- Koszovó státuszának rendezése;
- a térségbeli nemzetközi felügyelet átalakítása.

A NATO-integráció tekintetében már Obama elnöksége előtt is sikerült eredményeket felmutatni. A tagállamok 2008 végén döntöttek Horvátország és Albánia csatlakozásáról, amelynek köszönhetően a térségben megvalósult az első bővítési kör. Ugyanakkor Obama első elnökségi ciklusának kezdetén a korábbi adminisztrációkra jellemző, európai stratégiai fókusz már nem volt egyértelműen megfigyelhető.<sup>14</sup>

Ami a Nyugat-Balkánt illeti, a térség diplomáciai jelentőségének a csökkenését, illetve stagnálását jelezte, hogy Barack Obama elnök személyesen egyszer sem látogatott el oda. Az amerikai mértékkel nem túl fajsúlyos térség az USA stratégiai dokumentumaiból (pl. a nemzeti biztonsági stratégiákból) is kiszorult. Ugyanakkor a kilencvenes évekbeli kiemelkedő szerepéből és az abból fakadó kiterjedt befolyásából kifolyólag az USA továbbra is lényeges támogató maradt az Európai Unió mellett, különösen akkor, amikor az utóbbi belső megosztottsága nem tette lehetővé, hogy megfelelő nyomást gyakoroljon egy-egy kényesebb politikai helyzetben.

Az első elnöki ciklus során mindez azonban csak a korábbi amerikai jelenlét fenntartását jelentette. Az Egyesült

Államok külpolitikája továbbra is azokra a területekre koncentrált, ahol az országnak komolyabb befektetései voltak: Koszovóra, Bosznia-Hercegovinára és Albániára. Továbbra is támogatták azok demokratikus átalakulását, s azon belül is kiemelt figyelmet szenteltek a stabil, jó kormányzás feltételei megteremtésének és a korrupció elleni küzdelemnek. Emellett igyekeztek elősegíteni az ott kialakult politikai patthelyzetek (pl. a 2011. januári tiranai tüntetések) feloldását.

A 2009 és 2013 közötti időszak egyetlen újításának a Szerbiával való kapcsolat új alapokra helyezése tekinthető, amelyben kiemelt szerepet játszott Joe Biden alelnök, aki korábban aktív szerepet vállalt a boszniai és a koszovói konfliktus során is. A szerbekhez és a Szerbiához való ellentmondásos viszonya ellenére már 2009 májusában, az első balkáni útja keretében Belgrádba is ellátogatott az alelnök. Ez volt 1983 óta a legmagasabb szintű (az 1999-es belgrádi bombázások óta pedig az első) hivatalos amerikai látogatás. Biden azt nyilatkozta, hogy a Koszovó státuszát érintő véleménykülönbségek ellenére erős és baráti kapcsolatot szeretnének kialakítani Szerbiával, és annyit kért a szerb vezetéstől, hogy pragmatikusan és konstruktívan járjon el Koszovó ügyében, továbbá támogassa az európai integrációs folyamatot, és járuljon hozzá a térség stabilitásához.<sup>15</sup>

Azonban a térségbeli amerikai szerepvállalás 2014-től vált igazán intenzívvé, amit egyrészt a nemzetközi biztonsági kihívások (pl. az orosz expanzív politika, az Iszlám Állam és az erőszakos

szélsőségesek), másrészt az egyes országokban tapasztalható, súlyosbodó belpolitikai válságok tettek indokolttá.

### *Az USA és a Nyugat-Balkán kapcsolata 2013 után – új felvonás kezdődik*

Obama elnökségének második ciklusa során az USA nyugat-balkáni politikája több tekintetben is változáson ment keresztül. A térségbeli belpolitikai és biztonsági problémák súlyosbodásával és a nemzetközi környezet változásával párhuzamosan a korábbi fókusza kitágult, és a térség valamennyi országában jelentősen megnőtt az amerikai aktivitás, még ha az rendre az Európai Unió lépései mentén is történt.<sup>16</sup> Ugyanakkor kikristályosodtak az újabb fókuszterületek is, amelyek tekintetében az USA igyekezett határozottabban fellépni.

Az előbbi változást – nevezzük azt a nyugat-balkáni amerikai kapcsolatrendszer térbeli kiterjesztésének – jól mutatta, hogy Victoria Nuland, az európai és eurázsiai ügyekért felelős államtitkár 2014-től évente ellátogatott a régió valamennyi országába. Az USA nyomásgyakorlási képessége ugyanis az EU vezető szerepe mellett is elengedhetetlennek bizonyult számos belpolitikai konfliktus (pl. a macedóniai belpolitikai válság) és bilaterális vita (pl. a Belgrád–Pristina-dialógus) rendezésének előmozdításában. A konfliktusok többségében ráadásul az amerikai és a nyugati álláspontot és beavatkozást gyakran kísérte orosz kritika.

Obama második ciklusa során folytatódott a kapcsolatok építése Belgráddal is. Aleksandar Vučić miniszterelnököt Biden alelnök többször is meghívta, hogy több más kérdés mellett az orosz kapcsolatokról is egyeztessenek. A közeledés hozzájárult a katonai együttműködés bővüléséhez is.

Az amerikai külpolitika emellett a következő területeken is hangsúlyosabbá vált: a korrupció elleni küzdelem, az energiabiztonság, a NATO és a katonai együttműködés (ennek kifejtésére külön fejezetben kerül sor), valamint a terrorizmus és az Iszlám Állam elleni küzdelem.

2015. júliusi látogatásán Nuland a korrupciót egy rákos megbetegedésként írta le, amely további problémáknak a táptalaja (pl. bűnözők politikai nyomásgyakorlása).<sup>17</sup> Nem véletlen, hogy még hangsúlyosabbá váltak azok a törekvések, amelyek a politikai élet megtisztítását lehetővé tevő jogi és intézményi keretek előmozdítását célozták (pl. igazságügyi reform Albániában, korrupcióellenes ügynökségek, ügyészségek felállítása), illetve hogy bizonyos esetekben megszorító intézkedésekkel is élt az Egyesült Államok (pl. beutazási tilalom elrendelése bizonyos személyekkel szemben).

A gazdasági együttműködés tekintetében az Egyesült Államok kiemelt területként kezelte az energiapolitikát. Az USA egyik deklarált célja volt ugyanis, hogy csökkentse a térségben az orosz gázimporttól való függést. Ezt 2014 novemberében a nemzetközi energiaügyi különleges megbízott és koordinátor, Amos J. Hochstein is elmondta. A Déli Áramlat

megépítésének tervét politikai okokra vezette vissza, és erre a szempontra emlékeztette a projekthez csatlakozni kívánó országokat is. Éppen ezért inkább az interkonnektorok hálózatának a bővítése mellett érvelt. Mindezek tükrében kezdte el forszírozni az Egyesült Államok a horvátországi Krk szigetére tervezett LNG-terminált is.<sup>18</sup> A 2015. júliusi dubrovnikai látogatásán Nuland is kiemelte a regionális közlekedési és infrastrukturális összeköttetések fejlesztésének a szükségességét, azon belül is az energiaellátás diverzifikációját.<sup>19</sup> Ez utóbbi támogatása a Szerbiával folytatott tárgyalásokon is kiemelt téma volt, hiszen Szerbia gázellátása majdnem kizárólag orosz importon alapul.<sup>20</sup>

A Nyugat-Balkánra irányuló figyelem növekedéséhez hozzájárult a szíriai és az iraki háborúban részt vevő külföldi dzsihadisták viszonylag nagy száma is. A konfliktusok 2011-es kirobbanását követően egyre többen csatlakoztak a harcokhoz, és a számuk 2013 végéig folyamatosan nőtt. Az International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence-nek (ICSR) a lehetséges létszámokra vonatkozó 2013. decemberi és 2015. januári felmérésének az eredményét az 1. táblázat összegzi. A térség a lakosságához viszonyítva jelentős muzulmán népességgel rendelkezik, bár megjegyzendő, hogy nem kizárólag a vallási meggyőződés befolyásolta a csatlakozási kedv növekedését, hanem számos más – gazdasági, szociális és politikai – tényező is (pl. a fiatalok körében a gyakran 50 százalékot is meghaladó munkanélküliség,

a nem megfelelően működő állami struktúrák miatti kiábrándultság).

A vallás kérdése ugyanakkor a korábbi etnikai háborúk miatt is különös figyelmet kapott, mivel könnyen a belpolitikai villongások eszközévé válhatott. Másrészt viszont az egy olyan ügy, amely a térség valamennyi kormánya számára fenyegetést jelentett, hiszen az Iszlám Állam mindegyikük ellen uszított, és a hazatérő harcosok problémája is regionális méreteket öltött. Nem meglepő, hogy a Nyugat-Balkán összes országa csatlakozott az Iszlám Állam elleni globális koalícióhoz, és megteremtette a törvényi kereteket a külföldi dzsihadisták, valamint a toborzást és a harcosokat támogató személyek felelősségre vonásához. 2014-től kezdődően csökkent is a kiutazók száma.<sup>21</sup>

Az imént bemutatott amerikai külpolitikai prioritások, valamint az amerikai külpolitika spektrumának a kiszélesedése jól érzékeltetik a térség szerepének a változását és Washington növekvő figyelmét, még ha a térség hátrébb is sorolódott a kilencvenes évekhez képest. Ennek hátterében nagymértékben biztonságpolitikai megfontolások álltak, és amint a fenti prioritások is jelzik, nem kizárólag Moszkva külpolitikai törekvéseire korlátozódtak.

I. táblázat

A külföldi harcosok becsült száma az ICSR-jelentések szerint

<b>Ország</b>	<b>2013. december<sup>22</sup></b>	<b>2015. január<sup>23</sup></b>
Albánia	9–140	90
Bosznia-Hercegovina	18–60	330
Koszovó	4–150	100–150
Macedónia	3–20	12
Szerbia	3	50–70
<b>Összesen:</b>	<b>37–373</b>	<b>582–652</b>

### *Oroszország külpolitikája a Balkánon*

Noha a tanulmány fókuszja az amerikai külpolitikán van, röviden kitérünk arra, miként tekintett a nyugat-balkáni régióra Moszkva. Történelmi perspektívából nézve Oroszország a térségbeli hatalmi viszonyok meghatározó nemzetközi szereplője volt, és döntő szerepet játszott a szláv népek államalakításában (pl. Montenegró) is. A kapcsolatokat ösztönözte a pánszlávizmus eszméje és az ortodox vallási közösség is. Ugyanakkor a délszláv államok és Oroszország kapcsolatában is voltak hullámzások, és a régió államai kellő óvatossággal kezelték a nagy szláv testvérrel való kooperációt.

Ennek is volt köszönhető, hogy a titói Jugoszlávia az el nem kötelezettek mozgalmának egyik vezető országává vált, és a nagyhatalmak között egyensúlyozó politikát folytatott. Az 1990-es évek elején azonban mind a szovjet, mind a jugoszláv központi vezetésnek szembeülnie kellett a föderális állam eróziójával, az egyes

tagköztársaságok és népek önállósodási törekvéseivel. Ez egy platformra terelte az orosz és a jugoszláv (lényegében szerb) vezetést. Oroszország Jugoszlávia, majd Szerbia területi integritásának a védelmezőjeként lépett fel, emellett a Szerbián kívül rekedt szerb (szláv) közösségek politikai törekvéseinek a „támogatója” lett.

Szerbia érdekeit védendő, Moszkva kiktartott Koszovó el nem ismerése mellett. (A Krím félszigeten megtartott referendum és a terület Oroszországhoz csatolása kapcsán rendszeresen hivatkozik is a Koszovó ügyében alkalmazott kettős mércére.) Továbbá Bosznia-Hercegovinában támogatta az állam integritásának gyengítésére törekvő szerb vezetést, és követelte az ENSZ-főképviselő és irodája mandátumának a felszámolását.<sup>24</sup> Így Oroszország rendre az Egyesült Államok és nyugati partnerei ellenlábasaként jelent meg a régióban. Mindezek az ellentétek Obama elnökségei idején is meghatározták Moszkva nyugat-balkáni politikáját.

Azonban a kétezres évek orosz külpolitikai stratégiáiban ritkán jelent meg kifejezetten a nyugat-balkáni régió. Ez alól a 2013. évi stratégia volt csak kivétel, amelyben a délkelet-európai térségnek stratégiai jelentőséget tulajdonítottak az ott található közlekedési és energiaszállítási csomópontok miatt.<sup>25</sup> Akkorra már a Déli Áramlat útvonalán fekvő országokkal megkötötték a szerződéseket a gázvezetékéről, amely azonban – egyrészt az Európai Bizottság és Washington nyomására, másrészt az orosz gazdaság és költségvetés romló helyzete miatt – 2014 decemberében lekerült a napirendről.<sup>26</sup>

A Nyugaton terjedő oroszellenes hangulattal és politikával szemben Moszkva sem maradt tétlen. Kihasználva a térségre jellemző feszültségeket és az ottani stabilitás iránti nyugati aggodalmakat, sikeresen megnyitott egy puha frontvonalat ott, amivel elsősorban a Nyugat megosztása, illetve a transzformációs erejük megkérdőjelezése volt a célja. Média *outlet*eket, kormányzati és civil csatornákat egyaránt kihasználva arra törekedett, hogy megkérdőjelezze a térség európai perspektíváját.<sup>27</sup> Az euroatlanti integrációs folyamat lelassulása és nehézsége miatt a helyi lakosság körében is erősödő fásultság jó lehetőséget is kínált az orosz törekvésekhez és propagandához.

Amint arra az USA külpolitikájára vonatkozó részben is utaltunk, 2015-ben és 2016-ban komoly belpolitikai feszültségek alakultak ki több nyugat-balkáni országban. A nyugati országok lépéseit Moszkva akkor rendre kritizálta. Különösen elítélő volt azokban az esetekben,

amikor az EU és az Egyesült Államok belpolitikai kérdésben foglalt állást vagy avatkozott be (pl. Szerbiában és Macedóniában). Macedónia kapcsán a volt kormányfővel, Nikola Gruevskivel szembeni kritikákat utasította vissza, azzal az érveléssel, hogy a Nyugat aláassa a demokratikusan megválasztott vezető helyzetét, miközben szemet huny az albánok egységesülési törekvései felett, pedig az – Moszkva szerint – az ország egységét veszélyezteti.

Az orosz beavatkozás legkirívóbb esete azonban Montenegró volt. A NATO 2015-ben döntött arról, hogy az országot meghívja a szervezetbe. A montenegrói kormány támogatta a döntést, noha a kérdés nem élvezte a társadalom teljes spektrumának a támogatását. Az oroszbarát ellenzéki pártok erőteljes negatív kampányba kezdtek a NATO-főtitkár 2015. őszi látogatása kapcsán. Tüntetések alakultak ki, amelyek egyrészt a kormány távozását, másrészt a NATO-tagság elutasítását követelték.<sup>28</sup> Oroszország is felszólította Montenegrót, hogy vizsgálja felül a döntését.<sup>29</sup> A tüntetések egy idő után erőszakos cselekményekbe csaptak át. A montenegrói kormány azzal vádolta a Kremlt, hogy az komoly forrásokkal támogatja az ellenzéket, de ezt az orosz külügyminisztérium tagadta.<sup>30</sup> A két ország viszonyában az is törést jelentett, hogy Montenegró 2014-ben csatlakozott az Oroszországgal szembeni gazdasági szankciókat alkalmazókhoz.<sup>31</sup>

A feszült belpolitikai helyzet 2016-ban is fennmaradt, mivel októberben választásokat tartottak. A választások napján

szerb veteránokat tartóztattak le, akik állítólag puccsot, illetve merényletet terveztek a vezető párt elnöke és a volt kormányfő, Milo Đukanović ellen. A kormányzati kommunikáció szerint oroszok is támogatták a fegyvereseket, de Moszkva visszautasította a feltételezést, hogy az orosz állam állna a tervezett bűncselekmény mögött.<sup>32</sup>

Moszkva Bosznia-Hercegovinában is hatékonyan szította az ellentéteket az ottani szerbek támogatásával. 2016 szeptemberében Milorad Dodik, a boszniai Szerb Köztársaság (*Republika Srpska*, RS) elnöke kezdeményezésére referendumot tartottak arról, hogy január 9-i államalapításának jövőbeli ünnepléséről, pedig arról korábban Bosznia-Hercegovina állami szintű alkotmánybírósa kijelentette, hogy alkotmányellenes. Noha az ENSZ-főképviselő a RS elnökével szemben nem élt közvetlenül a bonni jogositványaival,<sup>33</sup> a daytoni megállapodás végrehajtását ellenőrző Béke Végrehajtó Tanács kormányzótestülete elítélte Dodik kezdeményezését. A testület orosz tagja azonban kiállt a szerb politikus mellett.<sup>34</sup>

A térségben Moszkva legfontosabb ütőkártyája továbbra is Belgrád maradt. A tradicionális partnerség következtében ott a legkiterjedtebb az orosz befolyás – ezt gyakran kritikával illeti az Európai Unió is, hiszen Belgrád amiatt tagadta meg az Oroszország elleni szankciókhoz való csatlakozást is. A közös hadgyakorlatok és a két ország közötti katonai együttműködés megerősítése szintén aggasztotta a nyugati partnereket. Az orosz propaganda előszeretettel támogatja a nacionalista

pártokat, amelyek az európai integrációval szemben az orosz kötelékek erősítését forszírozzák. 2017. januárban pedig – orosz támogatással – ismét fellángoltak az indulatok Belgrád és Pristina között. Az amúgy is feszült kapcsolatokat csak tetézte annak az orosz építésű vonatnak a Belgrádból Koszovóba indítása, amelynek díszítése azt jelképezte, hogy Koszovó Szerbia része. A vonat végül megállt Koszovó határa előtt, de a vezetők mindkét oldalon éles üzeneteket fogalmaztak meg.<sup>35</sup>

Noha az európai és a transzatlanti integráció támogatottsága még mindig magas a térség lakosságának körében, az orosz kommunikációs stratégia könnyen hasznot tud húzni a nyugat-balkáni társadalmakban terjedő apátiából, amely az elmúlt időszakban hozzájárult az EU népszerűségének a csökkenéséhez. Az orosz stratégia másik kulcseleme az etnikumok közti feszültségek hangsúlyozása, amivel szintén akadályozni tudja a térségben az európai integráció által támogatni kívánt megbékélési folyamatot, s hozzájárul a feszült politikai környezet fenntartásához és átmeneti eszközlálásához. Nem véletlen, hogy hosszú idő után a Nyugat-Balkán visszakerült az Európai Unió és az Egyesült Államok politikai napirendjére.

### *NATO-bővítési és együttműködési törekvések a Balkánon*

A NATO keleti irányú bővítése a Kreml számára a biztonságos pufferezóna beszűkülését jelentette, és azt az Oroszországot

érintő fenyegetésként definiálta. Még érzékenyebben érintette az orosz–NATO-viszonyt, amikor Ukrajna, illetve más kaukázusi országok is bekapogtattak a nyugati szövetségesek ajtaján.

A NATO bővülésének másik irányává Albánia és a posztjugoszláv térség vált. Az utóbbi és az észak-atlanti szervezet kapcsolata azonban a kilencvenes évek délszláv háborúja, majd a koszovói konfliktus következtében ellentmondásosan alakult. Míg az ott található országok többsége az európai integráció mellett a NATO-hoz való csatlakozást is a külpolitikai prioritási listája élére helyezte, mások számára korábbi háborús ellenfélként a szervezet nem nyújthatott egyértelmű alternatívát. Elsőként a háborús eseményekből kimaradt Albánia és Macedónia kezdte meg a közeledést: az előbbi 1994-ben, míg az utóbbi 1995-ben csatlakozott a NATO Partnerség a békéért (*Partnership for Peace*, PfP) nevű programjához, majd a szövetség 1999-ben elfogadta mindkét ország tagsági akciótervét (*Membership Action Plan*, MAP).<sup>36</sup>

Horvátország külpolitikája Franjo Tuđman halálát követően, az ezredforduló táján esett át komoly változáson, amelynek fő pillérét attól kezdve szintén az euroatlanti integráció adta. Az ország 2000-ben csatlakozott a PfP-hez, és két évvel később már a MAP-ját is elfogadták. 2002-ben ezen országok államfői közösen kezdeményezték az Egyesült Államokkal való partnerségi karta (a későbbi USA–Adriai Karta) aláírását, amivel az volt a céljuk, hogy az Egyesült Államok további támogatását biztosítsák a

NATO „nyitott kapuk politikája” számára.<sup>37</sup> A három ország közül Albánia és Horvátország 2009-ben csatlakozott is a szövetséghez, de azokban az orosz befolyás sohasem volt számottevő, így Moszkva nem is igazán tudott nyomást gyakorolni a kormányukra.

Macedónia azonban a Görögországgal folyó név vita miatt kimaradt a 2009. évi bővítési körből. Azóta az ország – részben a vétó miatt számukra hitelét veszített integrációs folyamatok következtében – egy hosszan elhúzódó belpolitikai krízisbe süllyedt, ami csak tetézte a NATO-tagság előtt álló akadályokat. Ennek ellenére a NATO-csatlakozás és a szövetséggel való együttműködés az ország külpolitikai prioritása maradt, s aktív szerepvállalással igyekszik bizonyítani az elhivatottságát (pl. részvétel a koszovói és az afganisztáni missziókban, valamint a regionális védelmi együttműködésekben). Ugyanakkor az ország legfelső politikai vezetésének az elköteleződése az elmúlt időszakban számos alkalommal megkérdőjeleződött, s ennek bizonyítékát a nyugati partnerek a kormány Moszkvához való közeledésében vélték felfedezni.

A térség többi országában a NATO-hoz való viszony jóval ellentmondásosabb. Ennek oka, hogy a boszniai háborúban az ottani szerbek ellen avatkozott be a NATO, a koszovói konfliktus során pedig Belgrádot bombázta. Mindennek következtében Szerbiában és a régió többi, jelentős számú szerb lakossággal rendelkező országában megosztott mind a lakosság, mind pedig a politikai elit a NATO-csatlakozás kérdésében.

A NATO-tagság kormányzati szintű elutasítása azonban csak Szerbiára jellemző. Bosznia-Hercegovinában a NATO-hoz való csatlakozási folyamat azután indult el, hogy a NATO SFOR missziója befejezte a működését: 2006-tól részt vesz a Pfp-programban. A NATO fontos szerepet játszott Bosznia-Hercegovina honvédelmi szervezetének integrálásában, és továbbra is támogatja a katonai és nemzeti biztonsági szervek reformját, demokratikus átalakítását. A tagsági akciótervről 2010-ben döntöttek a tagállamok, de annak aktiválását elhalasztották mindaddig, amíg nem rendeződik a védelmi ingatlanok nyilvántartásának az ügye. Ez azóta sem történt meg.<sup>38</sup> A NATO-tagság társadalmi támogatottsága nagymértékben eltér az egyes etnikumok között. A bosnyákok és horvátok által dominált országrészben a lakosság üdvözlölné azt, míg a szerbek lakta helyeken a többség ellenzi a csatlakozást. Ennek a következménye az, hogy az országban egyelőre csak a MAP nyerhetett politikai támogatást.<sup>39</sup>

Koszovóban a háború után létrehozott KFOR misszió a mai napig is fontos szerepet játszik a stabilitás fenntartásában. Az ország függetlenségének 2008-as kikiáltása óta a szerb közösség és Szerbia a KFOR jelenlétét tartja a biztonság legfőbb garanciájának.<sup>40</sup> Az ENSZ-erők mellett egyre jelentősebb szerepet játszanak a biztonság és a stabilitás fenntartásában a koszovói biztonsági erők, amelyek reformja továbbra is a NATO támogatásával történik. Ezzel párhuzamosan a koszovói kormány arra törekszik,

hogy a helyi biztonsági erőkkel létrehozza a saját hadsereget, és csatlakozzon a NATO-hoz. E törekvésében alapvetően támogatja az USA is Pristinát, ugyanakkor szükségesnek tartja a koszovói szerbeknek a bevonását is a folyamatba.<sup>41</sup> A NATO-tagság elérése továbbra sem reális cél, tekintve hogy a NATO számos tagja sem ismeri el az ország függetlenségét.

Szerbiának a NATO-hoz való közeledése a boszniai és a koszovói háború miatt elsősorban a hadsereg, a honvédelem és a nemzeti biztonsági szervek reformját és a katonai együttműködést célozza. A 2006 után megindult közeledésnek (Pfp-tagság, NATO-képviselő megnyitása) gátat szabott, hogy 2008 februárját, Koszovó függetlenségének a kikiáltását követően a NATO-tagállamok többsége elismerte annak önálló államiságát. Ennek okán hirdette meg újra Szerbia a katonai semlegesség elvét, még ha az később ki is egészült a nemzetközi együttműködés szükségességének az elismerésével.<sup>42</sup> 2010-től, de különösen 2013 után tovább erősödött az együttműködés Szerbia és az észak-atlanti szövetség között. Az első eredmények a képzés és a leszerelés területén jelentkeztek, de a Belgrád–Pristina-dialógus előrehaladtával a politikai kooperáció is felerősödött, ami többek között a felső vezetők találkozáinak a megszorodásából is kitűnik.<sup>43</sup>

Aleksandar Vučić kormányfővé válása ismét új fejezetet nyitott a kapcsolatokban. Vučićnak 2015-ben sikerült elérnie, hogy nyugati partnerei a régió stabilitásának garanciájaként tekintsenek Szerbiára,

amihez az ugyanabban az évben felerősödött migrációs válsághelyzet is hozzájárult. Az Európai Unióra nehezedő migrációs nyomás egyik fő csatornájává a balkáni útvonal vált, amelynek koordinált és békés kezelésében fontos szerep hárult a Szerbiára. A következő évben a miniszterelnök megítélése megromlott ugyan, de Szerbia nyugati orientációjának erősítése érdekében a partnerek igyekeztek fenntartani a szerb vezetéssel való együttműködést. 2016-ban már Vučić volt az első szerb miniszterelnök, aki részt vehetett az Észak-atlanti Tanács ülésén. A NATO-val való együttműködés javulása a közös hadgyakorlatok számában is megmutatkozott. Noha az ország Moszkvával továbbra is jó viszonyt ápol, a nyugati partnerekkel is bővült a kapcsolata. 2016-ban a 22 hadgyakorlatból már csak hármat tartottak Oroszországgal, a többit a NATO-szövetségesek közreműködésével. Az Egyesült Államokkal közösen öt hadgyakorlat zajlott.<sup>44</sup>

A 2009-es bővítés óta azonban a leglényegesebb fejlemény Montenegrónak a NATO-ba történt meghívása volt. Az ország 2006-ban csatlakozott a PfP-hez, majd 2009-ben elfogadták a tagsági akciótervét. Montenegró több NATO-misszióhoz is csatlakozott, például Afganisztánban. A NATO-ba történő meghívás lehetőségéről már 2013 decemberétől felröppentek a hírek, illetve nagy volt a várakozás a 2014. szeptemberi walesi csúcstelőtti is – akkor azonban még arra nem került sor. Ennek hátterében leginkább az oroszokkal szembeni óvatos fellépést sejtették, de tesztelték a podgoricai vezetés

elkötelezettségét is. A Krím félsziget annektálása és az ukrajnai konfliktus miatt a szövetség inkább elhalasztotta a döntést, amely már korábban is erőteljes ellenséges reakciókat váltott ki Moszkva részéről.<sup>45</sup> A halogatás miatt sok kritika érte a NATO-t, mivel számos tagállam vélte úgy, hogy Montenegró teljesítette a szövetséggel szemben vállalt kötelezettségeit. A NATO-tagság megítélése azonban nem csak a nemzetközi fórumokat osztotta meg, hanem a montenegrói pártokat és a lakosságot is, amint arról már fentebb írtunk. Mindezek ellenére 2015 decemberében Montenegró zöld utat kapott a tagállamoktól, és 2017. június 5-én a NATO 29. tagjává válhatott.

### *Nyitott kapuk politikája újratöltve? Konklúzió és jövőbeli kitekintés*

A 2009-es NATO-bővítést követően sem magának a szervezetnek, sem az Egyesült Államoknak nem volt sürgető, hogy új tagokat vegyen fel a soraiba. Ezt részben az Oroszországhoz való viszony amerikai részről történt újragondolása indokolta.

Ugyanakkor a Krím annektálása és az ukrajnai konfliktus új helyzetet teremtett, és az orosz expanzív politika ismét az amerikai biztonsági kihívások sorába emelkedett. Az ellenségessé vált orosz–USA-, orosz–NATO- és orosz–EU-viszony újra a konfliktusok keresztttüzébe helyezte a Balkán országait, amely az egyik tradicionális mellékszínere a nagyhatalmi csatározásoknak.

A helyzetet tovább bonyolította a migrációs válság és a balkáni útvonal feléléde, amelyek következtében ismét kiemelt figyelem irányult a nemrég háború sújtotta térség országaira. Kihasználva a Nyugat-Balkán stabilitásának és biztonsági helyzetének a bizonytalansága körüli nyugati aggodalmakat, Moszkva ismét aktivizálta magát a térségben, amivel az elsődleges célja az USA és az EU által támogatott reformoknak és törekvéseknek, valamint azok társadalmi támogatottságának a kétségbe vonása volt. Ezért Moszkva vehemensen védte a tradicionális hídfőállásait, illetve igyekezett újabb partnereket szerezni magának. Mindezek tükrében jogosan merült fel a kérdés, hogy az Obama-adminisztráció nyugat-balkáni politikája – és ahhoz kapcsolódóan a NATO „nyitott kapuk politikája” tekinthető-e az oroszokkal szemben alkalmazott feltartóztatási politika eszközének.

Az elemzésben rámutattunk arra, hogy a Nyugat-Balkánnak a NATO-hoz – és a nyugati szövetségi rendszerekhez (pl. EU) – való közelítése az orosz negatív befolyásolási törekvések ellensúlyozását is célozta, különösen azok intenzív válasát követően. 2014-ben a NATO még óvatosabb álláspontot képviselt Oroszországgal szemben, és a bővítésre vonatkozó politikai akarat sem volt még meg. 2015-re azonban jelentősen megváltozott az USA és a NATO hozzáállása, amit az Iszlám Állam, a migrációs válság és az orosz propagandagépezet intenzív működése is motivált. Montenegróval egy, a Balkán orosz befolyási területéhez tartozó

országot hívtak meg a NATO-ba, s ezzel a szervezet demonstrálni tudta a politikai akaratát és azt a képességét, hogy Moszkva ellenkezése dacára is bővíteni tudja a sorait. Kisebb mértékben, de a Szerbiával való kapcsolat erősödése is egy ilyen stratégia részének tekinthető. Ezt látszának alátámasztani a Montenegró meghívására és a szerb–NATO-kapcsolatok javulására adott, egyre agresszívabbá váló orosz reakciók is.

Az Egyesült Államokhoz és a NATO-hoz való közeledés azonban nem feltétlenül és kizárólag az orosz jelenlét ellensúlyozását célozta, hiszen azt az egyes országok külpolitikai megfontolásai is befolyásolták. Szerbia külpolitikai stratégiájának az újragondolása például jelentős mértékben hozzájárult a Nyugathoz való közeledéshez, ugyanakkor a tradicionális orosz kapcsolatok továbbra is hangsúlyosak maradtak. Montenegró is alapvetően egy egyensúlyozó külpolitikára törekedett, de az Oroszországgal szembeni szankciókhoz való csatlakozás, majd a NATO-meghívás jelentette döntési kényszerhelyzet nem tette lehetővé számára a kompromisszumos megoldást.

A NATO „nyitott kapuk politikájának” mint feltartóztatási eszköznek az alkalmazása is komoly akadályokba, korlátokba ütközik. A térség bonyolult társadalmi, belpolitikai és országok közötti viszonyai valószínűleg a közeljövőben nem teszik majd lehetővé újabb állam meghívását, így leginkább a NATO-val való együttműködésük erősítése lesz az az eszköz – az európai integráció mellett –, amellyel az USA támogatni tudja

a térségbeli külpolitikai céljait. Így Montenegró NATO-csatlakozásának lezárása tekinthető a jelen időszak legnagyobb horderejű lépésének a NATO és a Nyugat-Balkán viszonyában.

A január 20-án beiktatott új amerikai elnök, Donald J. Trump személye sokakban aggodalmat keltett – többek közt a balkáni térséget illetően is. Trump az elő- és az elnökválasztási kampányában számos esetben bírálta a NATO-t, valamint az európai és a távol-keleti szövetségi rendszereket is. Az új elnök közel egy éve deklarált külpolitikai víziója<sup>46</sup> ugyanakkor már e tanulmány elkészültének idejére is jelentősen finomodott. Az orosz–amerikai közeledés még a tengerentúlon megerősödő – kissé túldimenzionált – oroszellenes közhangulat ellenére is eltúlzott aggodalomnak bizonyult. Bár a Trump-adminisztráció alsó és középső szintjei sem körvonalazódtak még véglegesen, azonban a főbb pozíciókba került személyek, illetve az eddigi nyilatkozataik nem igazolják a negatív várakozásokat. Rex Tillerson külügyminiszter, James Mattis védelmi miniszter és Mike Pence alelnök is elkötelezett az Egyesült Államok Európa-politikáját és itteni szerepvállalását illetően, amit több nyilatkozatukban is megerősítettek.<sup>47</sup>

A nyilatkozatok óta Donald Trump is pozitív üzeneteket fogalmazott meg az európai szövetségesek kapcsán, és az oroszokkal szembeni engedékenységről (pl. a szankciók visszavonásáról) szóló hírek is alaptalannak bizonyultak. A térségre vonatkozó konkrét

eredményként jelölhetjük meg, hogy már a Trump-adminisztráció első száz napja alatt döntés született Montenegró NATO-tagságának ügyében is: a Szenátus úgy határozott, támogatja az országnak a NATO-ba történő felvételét. Montenegró végül 2017. június 5-én csatlakozott hivatalosan a szervezethez.

A kézirat lezárásának ideje: 2017. május 15.

## Jegyzetek

- 1 A NATO „nyitott kapuk politikája” a NATO bővítési politikájára utal, amelynek jogi alapját a szervezetet létrehozó washingtoni szerződés 10. cikke adja, amely kimondja: „A Felek egyhangú megegyezéssel a Szerződéshez való csatlakozásra hívhatnak meg bármely más európai államot, amely képes arra, hogy elősegítse a Szerződés elveinek továbbfejlesztését, és hozzájáruljon az észak-atlanti térség biztonságához. Minden ekként meghívott állam a Szerződés részesévé válhat, ha csatlakozási okiratát az Amerikai Egyesült Államok kormányánál leteszi. Az Amerikai Egyesült Államok kormánya mindegyik Felet értesíti az egyes csatlakozási okiratok letételéről.” A jelen tanulmányban tágabb kontextusban tekintünk a NATO „nyitott kapuk politikájára”, és nemcsak a csatlakozni kívánó nyugat-balkáni országokat vizsgáljuk, hanem azokat is, amelyek az együttműködés erősítésére törekszenek.
- 2 „Bill Clinton, Boris Yeltsin, and U.S.–Russian Relations”. *Office of the Historian*, <https://history.state.gov/milestones/1993-2000/clinton-yeltsin>. A letöltés ideje: 2017. május 15.; „1993 – The Clinton Administration”. *GlobalSecurity.org*, <http://www.globalsecurity.org/military/world/russia/forrel-us-1993.htm>. A letöltés ideje: 2017. május 15.
- 3 A kelet–nyugati ütközőzóna elmélete (amely szerint a kelet-közép-európai országok semleges státusza jelentette azt a biztonsági

- garanciát, amelyet Moszkva feltétlen szükségesnek vélt) már a kilencvenes évek végétől kezdett kiegyesülni Oroszország azon stratégiai törekvéseivel, hogy a kelet-közép-európai pozíciói visszaszerzése érdekében minden nem katonai eszközt is be kell vetnie (pl. az energiahordozók exportja). Magyarics Tamás: „A kapcsolatok „normalizálása” vagy jóindulatú közömbösség? Az Egyesült Államok Közép-Európa-politikája”. *Külügyi Szemle*, Vol. 9. No. 2. (2010). 55. o.
- 4 „National Security Concept of the Russian Federation”. *The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*, [http://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptICk6B6BZ29/content/id/589768](http://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICk6B6BZ29/content/id/589768), 2000. január 10.
- 5 Az energiahordozók árának emelkedése, az Egyesült Államok iraki beavatkozása folytán megváltozott regionális erőegyensúly.
- 6 Az Oroszországgal szomszédos, ún. poszt-szovjet térségben lezajlott események Moszkva számára az amerikai geopolitikai pozíciók erősödésének a vízióját, míg Washington számára azt, hogy (különösen a 2008-as grúz háború tapasztalatainak fényében) a Kreml, ha kell, fegyverrel is kész beavatkozni a régióban az amerikai „térnyerés” megakadályozása érdekében. Sz. Bíró Zoltán: „Oroszország és a poszt-szovjet térség biztonságpolitikája, 1991–2014”. *Nemzet és Biztonság*, Vol. 7. No. 5. (2014). 30–32. o.
- 7 Jól példázza az Oroszországgal kapcsolatos clintoni várakozások kudarcát Vlagyimir Putyin 2007-es müncheni beszéde, aki éppen az Egyesült Államok hidegháború utáni politikáját jelölte meg a nemzetközi rendszert leginkább destabilizáló folyamatként. Sebastian Fischer: „Putin schockt die Europäer”. *Spiegel Online*, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/sicherheitskonferenz-in-muenchen-putin-schockt-die-europaeer-a-465634.html>, 2007. február 10.
- 8 Magyarics: i. m. 66. o.
- 9 „National Security Strategy, February 2015”. *National Security Strategy Archive*, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf>. A letöltés ideje: 2017. május 15. 25. o.
- 10 A dokumentum olyan globális trendek között említette az orosz agressziót és annak eszközlődését, mint a kiberbiztonság, a klímaváltozás, a világméretű járványok terjedésének kockázata. Uo.
- 11 Az orosz fenyegetés hangsúlyozása a közbeszédben nem csupán az 2016-os amerikai elnökválasztási kampány egyik legfontosabb témája volt: a katonai és a politikai vezetés legfelsőbb szintjein is ismét kiemelt kérdéssé vált. Lásd Joseph F. Dunfordnak, az amerikai vezérkari főnökök egyesített bizottsága elnökének a nyilatkozatát. Dan Lamothe: „Russia Is Greatest Threat to the U.S., Says Joint Chiefs Chairman Nominee Gen. Joseph Dunford”. *The Washington Post*, [https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2015/07/09/russia-is-greatest-threat-to-the-u-s-says-joint-chiefs-chairman-nominee-gen-joseph-dunford/?utm\\_term=.b75cb2483d59](https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2015/07/09/russia-is-greatest-threat-to-the-u-s-says-joint-chiefs-chairman-nominee-gen-joseph-dunford/?utm_term=.b75cb2483d59), 2015. július 9.
- 12 Steve Woehrel: „Future of the Balkans and U.S. Policy Concerns”. *Congressional Research Service*, <https://fas.org/sgp/crs/row/RL32136.pdf>, 2009. május 13.
- 13 Az Egyesült Államok stratégiai koncepcióiban a balkáni régió már jóval 2001 előtt jelentős szerepet kapott. Barry R. Posen – Andrew L. Ross: „Competing Visions for U.S. Grand Strategy”. *International Security*, Vol. 21. No. 3 (1996/1997). 25–28. o.
- 14 „A National Security Strategy for a New Century”. *National Security Strategy Archive*, <http://nssarchive.us/national-security-strategy-2000-2/>, 1999. december 1. 9–10., 29–34. o.; „A National Security Strategy of Engagement and Enlargement”. *National Security Strategy Archive*, <http://nssarchive.us/national-security-strategy-1996/>, 1996. február 1. 35–39. o.; „The National Security Strategy of the United States”. *National Security Strategy Archive*, <http://nssarchive.us/national-security-strategy-2006/>, 2006. március 16. 38. o.
- 15 „Biden Offers Serbia New Relationship”. *CBS News Online*, <http://www.cbsnews.com/news/biden-offers-serbia-new-relationship/>, 2009. május 20.
- 16 Az EU vezető szerepét továbbra is hangsúlyozta az USA, pl. Victoria Nuland a 2015.

- júliusi szkopjei beszédében és interjújában. „Remarks to the Press with Prime Minister Nikola Gruevski”. *U.S. Department of State*, <https://2009-2017.state.gov/p/eur/rls/rm/2015/jul/244954.htm>, 2015. július 13.; „Interview with Alsat TV”. *U.S. Department of State*, <https://2009-2017.state.gov/p/eur/rls/rm/2015/jul/244953.htm>, 2015. július 13.
- 17 „Energizing Balkan Development and Integration”. *U.S. Department of State*, <https://2009-2017.state.gov/p/eur/rls/rm/2015/jul/244800.htm>, 2015. július 10.
- 18 „Transcript of Acting Special Envoy and Coordinator for International Energy Affairs, Amos Hochstein, Discussion on European Energy Security with Hunga”. *US Mission to the European Union*, <https://useu.usmission.gov/transcript-acting-special-envoy-coordinator-international-energy-affairs-amos-hochstein-discussion-european-energy-security-hunga/>, 2014. november 17.
- 19 „Energizing Balkan Development and Integration”.
- 20 „U.S. Urges Serbia, Slovenia to Diversify Their Energy Sources”. *Reuters.com*, <http://www.reuters.com/article/us-usa-balkans-energy-idUSKCN11F2S9>, 2016. szeptember 9.
- 21 BIRN: „Balkan Jihadists: The Radicalisation and Recruitment of Fighters in Syria and Iraq”. *Balkan Insight*, <http://www.balkaninsight.com/en/file/show/Balkan-Jihadists.pdf>, 2016. március.
- 22 Aaron Zelin: „Up to 11,000 Foreign Fighters in Syria; Steep Rise among Western Europeans”. *ICSR Insight*, <http://icsr.info/2013/12/icsr-insight-11000-foreign-fighters-syria-steep-rise-among-western-europeans/>, 2013. december 17.
- 23 Peter R. Neumann: „Foreign Fighter Total in Syria/Iraq Now Exceeds 20,000; Surpasses Afghanistan Conflict in the 1980s”. *ICSR*, <http://icsr.info/2015/01/foreign-fighter-total-syriairaq-now-exceeds-20000-surpasses-afghanistan-conflict-1980s/>, 2015. január 26.
- 24 Rodolfo Toe: „Russia Repeats Call for Closure of Bosnia’s OHR”. *Balkan Insight*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/dayton-anniversary-rises-new-questions-about-future-of-ohr-11-24-2015>, 2015. november 25.
- 25 „Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation”. *The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*, [http://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptICkB6BZ29/content/id/122186](http://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptICkB6BZ29/content/id/122186), 2013. február 18. 66. o.
- 26 „How the Game Is Played: The Life and Death of South Stream”. *Stratfor*, <https://www.stratfor.com/analysis/how-game-played-life-and-death-south-stream>, 2015. szeptember 17.
- 27 Jarosław Wiśniewski: „Russia Has a Years-Long Plot to Influence Balkan Politics. The U.S. Can Learn a Lot from It”. *The Washington Post Online*, [https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/09/19/heres-how-russias-trying-to-sway-opinion-in-serbia-and-the-balkans/?utm\\_term=.b29f8f31cb54](https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/09/19/heres-how-russias-trying-to-sway-opinion-in-serbia-and-the-balkans/?utm_term=.b29f8f31cb54), 2016. szeptember 23.
- 28 Dušica Tomović: „Montenegro Hosts NATO amid Protests”. *Balkan Insight*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/montenegro-hosts-nato-amid-protests-10-15-2015>, 2015. október 15.
- 29 „Montenegro Replies to Russian Request to Reconsider NATO Bid”. *B92.net*, [http://www.b92.net/eng/news/region.php?yyyy=2015&mm=11&dd=20&nav\\_id=96114](http://www.b92.net/eng/news/region.php?yyyy=2015&mm=11&dd=20&nav_id=96114), 2015. november 20.
- 30 Dušica Tomović: „Russia, Montenegro Trade Barbs over Protests”. *Balkan Insight*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/russia-montenegro-bicker-over-podgorica-protests-10-28-2015>, 2015. október 28.
- 31 „Montenegro, Albania Impose Sanctions Against Russia”. *Independent.mk*, <http://www.independent.mk/articles/2873/Montenegro,+Albania+Impose+Sanctions+Against+Russia>, 2014. március 20.
- 32 Dušica Tomović: „Montenegro PM Accuses Opposition over ‘Plot to Kill Him’”. *Balkan Insight*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/djukanovic-accuses-pro-russian-opposition-over-plot-to-kill-him--11-10-2016>, 2016. november 10.
- 33 A Béke Végrehajtó Tanács 1997. decemberi bonni konferenciáján döntöttek a főképviseelő mandátumának a kibővítéséről, amely lehetővé tette számára, hogy eltávolítson a pozíciójukból olyan tisztviselőket, illetve

- felfüggeszsen olyan döntéseket, amelyek a daytoni megállapodást veszélyeztetik. Bővebben lásd az OHR hivatalos honlapját: *OHR. Office of the High Representative*, [http://www.ohr.int/?page\\_id=1161](http://www.ohr.int/?page_id=1161). A letöltés ideje: 2017. május 15.
- 34 „Statement by the Ambassadors of the PIC Steering Board on the September 17 Decisions of the BiH Constitutional Court”. *OHR. Office of the High Representative*, <http://www.ohr.int/?p=96142>, 2016. szeptember 21.
- 35 „Tensions Flare as Serb Nationalist Train Halts at Border”. *Daily Mail*, <http://www.dailymail.co.uk/wires/ap/article-4119694/Serbia-sends-train-Kosovo-north-despite-Pristina-protest.html>, 2017. január 14.
- 36 A tagsági akcióterv-programot 1999-ben indította el a NATO. Célja, hogy a kifejezetten tagságra törekvő országokkal strukturálja a szövetség együttműködését, és elősegítse a tagság eléréséhez szükséges reformok megvalósítását. A programban részt vevő országok a szükséges reformok érdekében éves nemzeti programokat fogadnak el. A NATO az évente megjelenő értékelése révén ad visszajelzéseket, illetve az együttműködés keretében támogatja a vállalkások megvalósulását. Bővebben lásd: „Membership Action Plan (MAP)”. *North Atlantic Treaty Organization*, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_37356.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_37356.htm?selectedLocale=en), 2017. június 12.
- 37 Mira Krajacic: *A Day After: The Future of NATO Enlargement: Shifting Strategies, or Shifting Russia?* Szkopje: GRAFOSTIL, 2011. 64. o.
- 38 „Relations with Bosnia and Herzegovina”. *North Atlantic Treaty Organization*, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49127.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49127.htm), 2017. június 12.
- 39 Josip Brkić, bosznia-hercegovinai külügyminiszter-helyettes nyilvános előadása a Külügyi és Külgazdasági Intézetben, 2017. március 8-án.
- 40 A szerb hadsereg nem avatkozhatna be, így még mindig az ENSZ-felhatalmazással bíró KFOR-t tekintik a legjobb létező alternatívának. „Joint Press Point with NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the Prime Minister of Serbia, Aleksandar Vučić”. *North Atlantic Treaty Organization*, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_137794.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_137794.htm), 2016. november 25.
- 41 „Ambassador Delawie’s Remarks at the NATO in the Western Balkans: Today and Tomorrow Conference”. *NATO Parliamentary Assembly*, [https://xk.usembassy.gov/nato-western-balkans-today-tomorrow-rose-roth-nato-parliamentary-assembly/?\\_ga=1.119899788.540837568.1482479630](https://xk.usembassy.gov/nato-western-balkans-today-tomorrow-rose-roth-nato-parliamentary-assembly/?_ga=1.119899788.540837568.1482479630), 2016. október 24.; „U.S. Embassy Statement on Kosovo Security Force Transformation Process”. *US Embassy in Kosovo*, <https://xk.usembassy.gov/statement-by-the-u-s-embassy-pristina/>, 2017. március 8.
- 42 Foto Duro: *Serbia-NATO defence cooperation*. Belgrád: Belgrade Center for Security Policy és Tirana: Institute for Democracy and Mediation. 2015, [http://www.bezbednost.org/upload/document/nato-serbia\\_police\\_coop\\_%5Bweb%5D.pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/nato-serbia_police_coop_%5Bweb%5D.pdf). Letöltés ideje: 2017. április 8. 7. o.
- 43 „Relations with Serbia”. *North Atlantic Treaty Organization*, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_50100.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50100.htm), 2016. november 24.
- 44 Magas rangú szerb külügyi vezető beszámolója egy zártkörű előadáson.
- 45 Peter Bátor: „Montenegro’s Way to the Door of NATO”. *Globsec Policy Institute*, <http://www.cepolicy.org/publications/montenegros-way-door-nato-0>, 2014. szeptember 30. 5–6. o.
- 46 Németh Bence: „Donald Trump beszéde: Egy létező külpolitikai stratégia?”. *KKI-elemzések*, No. 10. (2016). [http://kki.hu/assets/upload/10\\_KKI-elemzes\\_USA\\_Nemeth\\_20160504.pdf](http://kki.hu/assets/upload/10_KKI-elemzes_USA_Nemeth_20160504.pdf), 2016. május 4.
- 47 Steven Erlanger – Alison Smale: „In Munich, Pence Says U.S. Commitment to NATO Is ‘Unwavering’”. *The New York Times Online*, [https://www.nytimes.com/2017/02/18/world/europe/pence-munich-speech-nato-merkel.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2017/02/18/world/europe/pence-munich-speech-nato-merkel.html?_r=0), 2017. február 18.