

Pénzváltó Nikolett¹: Törökország és a NATO viszonya 1991-től napjainkig²

Vezetői összefoglaló

- Törökország és NATO-szövetségesi kapcsolatát az utóbbi években számos belső (a demokratikus intézmények működése, az emberi jogok kérdése, a fegyveres erők civil kontrollja) és külső feszültség (szíriai konfliktus, Oroszországgal fenntartott viszony) terheli.
- A vitás kérdések többekben kételyeket vetettek fel a NATO második legnagyobb fegyveres erejével rendelkező Törökország „megbízható szövetséges” voltát illetően.
- Az 1991 és 2018 közötti időszak vizsgálatából nem mutatható ki, hogy Ankara egyértelműen távolodna a NATO-tól.
- A Törökország és a NATO közötti konfliktusok többsége politikai, nem pedig katonai természetű, valamint bilaterális alapú, tehát nem a szervezet egészének és Törökországnak a konfliktusa.
- A NATO-török viszonyt megterheli a mindmáig sikertelen EU-csatlakozási tárgyalásból eredő feszültség több európai állammal, valamint Ciprus ügye Görögországgal.
- A török orientációváltás percepciójának két fő oka az egyre autoriterebb irányt követő török belpolitika, és az egyre magabiztosabb és önállóbb török külpolitika.
- Törökország számára a NATO-tagságnak, és az ezzel járó kollektív védelmi garanciának nincs valós alternatívája.
- Az együttműködés fenntartása Ankara és a NATO kölcsönös érdeke.

A tanulmány célja, hogy hozzásegítsen a NATO második legnagyobb fegyveres erejével rendelkező, geopolitikai és geostratégiai szempontból megkerülhetetlen fontosságú Török Köztársaság biztonsági percepcióinak, NATO-n belüli viselkedésének jobb megértéséhez; az állandó és változó feszültségi pontok azonosításán keresztül a jövőbeli potenciális feszültségforrások csökkentéséhez; a kölcsönös megértésen alapuló hatékonyabb együttműködés kialakításához. A téma apropóját a NATO megalapításának (1949) közelgő 70. évfordulója (2019), aktualitását a Törökország és a NATO közötti belső (demokrácia, emberi jogok kérdése, fegyverbeszerzések) és külső (szíriai konfliktus, Oroszországgal fenntartott viszony) feszültségek adják. A kutatás jelentőségét hazánk számára Magyarország NATO-tagsága, valamint a keleti nyitás várhatóan folytatódó külpolitikai célrendszere adja.

Módszertani bevezető

Egy nemzetközi szervezet és egy állam kapcsolatának vizsgálata módszertani szempontból mindig kihívásokat hordoz, elsősorban a tekintetben, hogyan, mennyiben lehet és kell elválasztani a szervezet, mint egész és az adott állam kapcsolatát a vizsgált állam, valamint a szervezet egyes tagállamai közötti egyedi kétoldalú kapcsolatoktól. A tanulmány a fenti dilemmára adott válaszként vizsgálatának keretét úgy határolja le, hogy az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (*North Atlantic Treaty Organization*, a továbbiakban: NATO), mint egész és Törökország, mint rész viszonyának elemzése mellett az Ankara és egyes tagállamok közötti *katonai* vonatkozású együttműködésekre és konfliktusokra koncentrálna.

A tanulmány a következő kérdésekre keresi a választ:

1. Melyek jelenleg a fő konfliktusok a NATO és Törökország között?
2. Több konfliktus van-e most Törökország és a NATO között, mint korábban?
3. Ezek a konfliktusok hogyan kapcsolódnak a török bel- és külpolitika átalakulásához?

¹ Pénzváltó Nikolett (penzvalto.nikolett@uni-nke.hu) az NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont kutatóasszisztense.

² AZ EMBERI ERŐFORRÁSOK MINISZTERIUMA ÚNKP-18-3-I-NKE-95 KÓDSZÁMÚ ÚJ NEMZETI KIVÁLÓSÁG PROGRAMJÁNAK TÁMOGATÁSÁVAL KÉSZÜLT.

A következőkben az elméleti keret felvázolását követően először áttekintjük, hogy Törökország és a NATO miért kulcsfontosságú partnerei egymásnak. Ezt követően három, hozzávetőlegesen egy-egy évtizedet felölelő szakaszra osztjuk az 1991-től napjainkig terjedő időszakot, és kronologikus rendben haladva, majd komparatív módszerrel vizsgáljuk meg az egyes periódusokban Ankara és a NATO viszonyát, a hangsúlyt elsősorban a kapcsolatokban megmutatkozó feszültségpontokra helyezve. Az első korszak (1991–2001/2002) határát külső változóként 9/11 (2001), belső változóként az Igazság és Fejlődés Pártjának (AKP) hatalomra kerülése (2002) jelöli ki; a második időszak (2001/2002–2010/2013) lehatárolását külső tényezőként az „arab tavasz” kibontakozása (2011), belső vonatkozásban pedig a török politika egyre autoriterebbé válása (melynek szimbolikus kezdődátumaként a 2013-as Gezi parki eseményeket³ tekintjük) indokolja. A tanulmányt a változó és állandó feszültségforrások azonosítása, egy elméleti alapon és a gyakorlati tapasztalatokon alapuló összegző értékelés, valamint egy kitekintés zárja.

Amellett érvelünk, hogy a folyamatok megértéséhez, a hatékony együttműködéshez meg kell vizsgálni mindkét oldal, tehát nem csak az Egyesült Államok és az európai NATO-tagállamok („a Nyugat”), hanem Törökország érdekeit, percepcióit, nézőpontját is.

Elméleti keret: a szövetségi biztonsági dilemma

A török viselkedés megértéséhez hasznos segítséget nyújt Glenn H. Snyder szövetségi biztonsági dilemma elmélete. Snyder 1984-ben megjelent „*The Security Dilemma in Alliance Politics*” című elemzésében a játékelmélet segítségével magyarázza az egyes államok szövetségeken belüli viselkedését. Az úgynevezett szövetségjátékban (*alliance game*) egy adott állam két „rossz”, az *abandonment* (elpártolás/cserben hagyás) és az *entrapment* (csapdahelyzetbe kerülés) lehetősége között egyensúlyoz. *Abandonment* nem csak az, ha a szövetség már nem tekinti tagjának az adott államot, hanem az is, ha az állam nem kapja meg egy helyzetben szövetségeseitől a várt támogatást. *Entrapment* alatt azt értjük, amikor egy állam kvázi akaratan kívül, a szövetségese érdekei miatt kerül bele egy konfliktusba, mely akár még ellentétes is lehet a saját érdekeivel. Amennyiben az állam magas elkötelezettséget (*commitment*) mutat szövetségesei irányába, az *abandonment* lehetősége csökken, az *entrapment* lehetősége viszont nő, míg alacsony elköteleződésnél éppen fordítottak a költségek és a hasznok – ez alkotja a szövetségi biztonsági dilemmát.⁴

Az egyes viselkedési stratégiáknak járulékos költségei is vannak. Az erős elköteleződés stratégiája azzal a nem kívánt hatással jár, hogy csökkenti az állam alkuerjét (*bargaining power*) a szövetségeseikkel szemben. Alacsony elköteleződés esetén az alkuerő ezzel szemben nő, hiszen hitelessé válik a nem-támogatás lehetőségével való fenyegetés. Az erős elköteleződés másik negatív hatása az, hogy csökkenti annak lehetőségét, hogy az állam az aktuális szövetségből kilépve egy másik állammal vagy államokkal kössön szövetséget. A gyenge elköteleződés ezzel szemben ismételten erősíti az érdekérvényesítési pozíciót a jelenlegi partnerrel szemben azon keresztül, hogy rámutat, az ország számára alternatív szövetségi lehetőségek is a rendelkezésére állnak. Végül harmadikként említhetjük, hogy a túl erős elköteleződés azért sem célravezető, mert növeli az ellenfél/szembenálló szövetség fenyegetettségének érzését, ezáltal végeredményben megerősítve azt. A gyenge elköteleződés ezzel szemben nyitva hagyja a jelenlegi szövetség elhagyásának, és a korábbi ellenféllel való szövetségre lépésnek a lehetőségét, ami az ellenfél részéről – a szembenálló szövetség kohéziójának meggyengítése reményében – az állam számára kedvező lépésekhez vezethet.⁵

A tanulmány elméleti megközelítésben azt vizsgálja, mennyiben képes Snyder elmélete igazolni Törökország NATO-n belüli viselkedését.

³ Erről bővebben lásd EGERESI Zoltán: *Törökországi zavargások*, [online], 2013. Forrás: kki.hu [2018. 11. 05.]

⁴ Glenn H. SNYDER: *The Security Dilemma in Alliance Politics*, *World Politics*, 36. évf. 1984/4, 461–495.

⁵ Uo.

Miért fontos a NATO-nak Törökország, miért fontos Törökországnak a NATO?

A Török Köztársaság 1952-ben vált a NATO teljes jogú tagjává. Az első világháborús vereséget követően a második világháborúban semlegességi politikát követő Törökországot a hidegháború hajnalán reál- és normatív politikai okok egyaránt motiválták a csatlakozásra. Reálpolitikai oldalon az 1945-től felerősödő közvetlen szovjet fenyegetést kell kiemelnünk: Moszkva konkrét területi igényeket jelentett be (a kelet-törökországi Kars és Ardahan tartományokra), valamint a Boszporusz és Dardanellák tengersizorok közös felügyeletét követelte. Normatív szempontból, a Török Köztársaságot megalapító Mustafa Kemal Atatürk (1881–1938) már korábban egyértelműen kijelölte országának nyugati orientációját, így a csatlakozás a nyugati katonai tömbhöz a török identitásnak is alapvető elemévé vált.

A hidegháború alatt Törökország a NATO előretolt hadállásaként működött a Szovjetunióval szemben, amellyel a Fekete-tenger vize mellett mintegy 500 kilométeres szárazföldi határszakaszon osztozott, ami a leghosszabb közvetlen NATO–Szovjetunió szárazföldi határ volt. Bár Törökország és a NATO viszonya a hidegháború alatt sem volt feszültségektől mentes (lásd például a Jupiter-rakéták kivonását török területről a kubai rakétaválság megoldásának részeként, vagy a ciprusi török katonai intervenciót megelőző úgynevezett Johnson-levelet⁶, majd az azt követő amerikai fegyverembargót), de kapcsolatuk stratégiai jelentősége nem kérdőjeleződött meg.

A kétpólusú világrend felbomlását követően mind a NATO-nak, mind Törökországnak újra kellett definiálni önmagát. A kilencvenes évektől kibontakozó események (fegyveres konfliktusok a Balkánon, a Kaukázusban és a Közel-Kelet egyes államaiban, transznacionális fenyegetések előtérbe kerülése) azonban hamar rámutattak arra, hogy a török NATO-tagság a szovjet fenyegetés megszűnése ellenére sem veszített a jelentőségéből.

Törökország számára továbbra is pótolhatatlan értéket képvisel a Washingtoni Szerződés 5. cikkelye által biztosított kollektív védelem. Ha az egyre önállóbb és magabiztosabb török külpolitika propagálásával párhuzamosan a NATO-tagság fenntartásának normatív motivációja gyengült is az utóbbi években, és a nyugati szövetségesekbe vetett bizalom továbbra sem teljes, Ankara tisztában van vele, hogy NATO-tagságának nincs valós alternatívája. A kollektív védelmi garanciák elrettentő ereje éppen annyira fontos a közel-keleti szomszédokkal (például Irak, Irán, Szíria, Izrael), mint az ismét egyre agresszívebb politikát követő, a Krím annektálását és szíriai jelenlétének megszilárdítását követően Törökországot szinte minden irányból „bekerítő” Oroszországgal szemben, vagy akár a közvetlen szövetséges Görögországgal, illetve Ciprussal fennálló vitás kérdések esetében. Annak ellenére, hogy a török közvélemény általánosságban meglehetősen gyanakvó a Nyugattal szemben, mely érzések gyökerei még az első világháborúig vezethetők vissza (lásd az úgynevezett Sèvres-szindrómát)⁷, a törökök többsége az erősen kritikus kormányretorika ellenére is támogatja a NATO-tagságot. A Kadir Has Egyetem (KHAS) által készített felmérés szerint 2015-ben a megkérdezettek 67,1%-a, 2016-ban 73,6%-a, 2017-ben 61,8%-a, 2018-ban pedig 70%-a tartotta szükségesnek Törökország NATO tagságának fenntartását.⁸

Bár egy-egy ügy kapcsán számos NATO-tagállamban megfogalmazódott már a kérdés, hogy vajon Törökország megbízható szövetséges-e még, a török NATO-tagság fontossága valójában soha nem kérdőjeleződött igazán meg, elsősorban az ország földrajzi elhelyezkedése, geopolitikai és geostratégiai jelentősége miatt. Törökország kontinensek, civilizációk, regionális biztonsági komplexumok metszéspontjában helyezkedik el, melyek között egyszerre képez összekötő kapcsot és egyfajta ütközőzónát; a NATO déli szárnyának őrzőjeként egyszerre rendelkezik tehát tranzit- és szigetelő állam jelleggel. Közel fekszik számos konfliktusgóchoz, melyek

⁶ 1964. június 5-én Lyndon B. Johnson amerikai elnök levélben figyelmeztette a török vezetést, hogy ellenzi a török katonai beavatkozást Cipruson, valamint az amerikai fegyverek ilyen célú használatát, ha pedig Ankara mégis meglépi azt, a Szovjetunió esetleges beavatkozása esetén a NATO valószínűleg nem fog kiállni Törökország mellett.

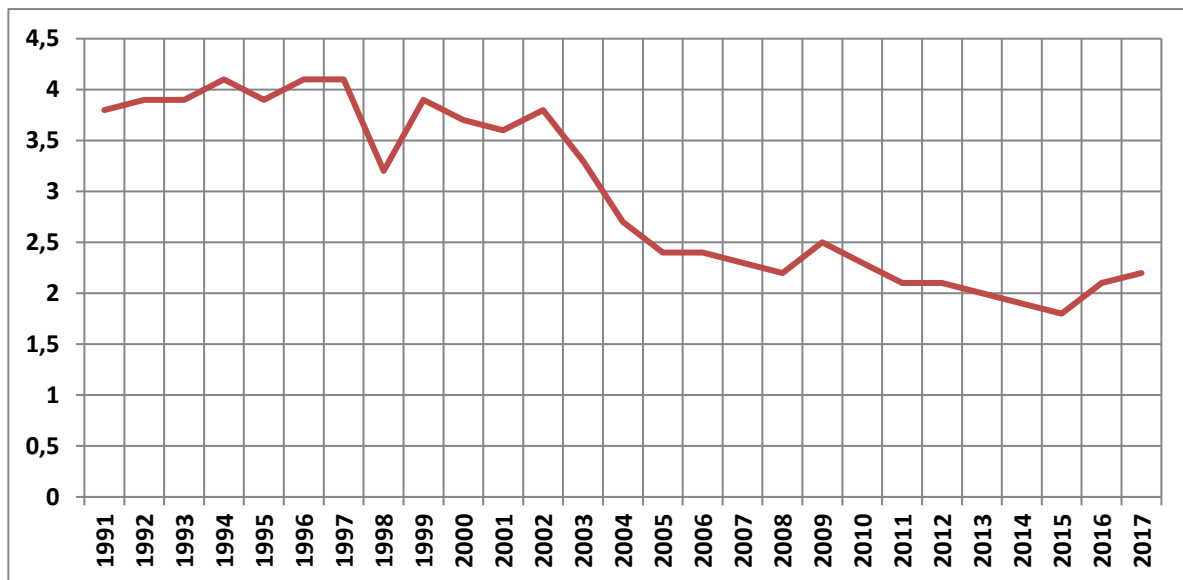
⁷ A kifejezés az első világháborút lezáró sèvres-i békeszerződésre utal, melyben a győztes nyugati hatalmak az Oszmán Birodalom felosztását irányozták elő. A Nyugat egyes lépéseiben hasonló hátsó szándékot sejtő gyanakvás ma is kézzelfoghatóan él a török emberekben.

⁸ KADIR HAS ÜNIVERSITÉSİ: *Türk Dış Politikası Kamuoyu Algıları Araştırması*, [online], 2018. 06. 06. Forrás: khas.edu.tr [2018. 10. 24.]

közül nem egyben a NATO-tagállamok az elmúlt években komoly szerepet vállaltak. A NATO legnagyobb muszlim többségű államaként (a másik Albánia) Törökországnak döntő szerepe lehet a kultúrák és vallások közötti párbeszéd erősítésében és abban, hogy a szervezetet ne imperialista erőként lássák a közel-keleti társadalmak.

Ha pusztán a kemény hatalmi képességeket nézzük, Törökország rendelkezik a NATO második legnagyobb fegyveres erejével. A 2018-as *Military Balance* szerint a Török Fegyveres Erők (TSK) létszáma 733900 fő. Ebből 355200 fő az aktív (260200 szárazföldi erők, 50000 légiereő, 45600 haditengerészeti), 378700 pedig a tartalékos állomány (258700 szárazföldi erők, 65000 légiereő, 55000 haditengerészeti). Ezt egészíti ki a 156800 főt számláló paramilitáris erő (152100 fő csendőr és 4700 parti őr).⁹

A katonai célú kiadásokat tekintve nominális értékben Törökország évek óta stabilan a szövetség hetedik legnagyobb védelmi költségvetésével rendelkező állama. A török védelmi költségvetés szinte minden évben meghaladta a NATO által előírt 2%-os GDP-arányos hozzájárulást, szemben az európai tagállamok túlnyomó részével.¹⁰

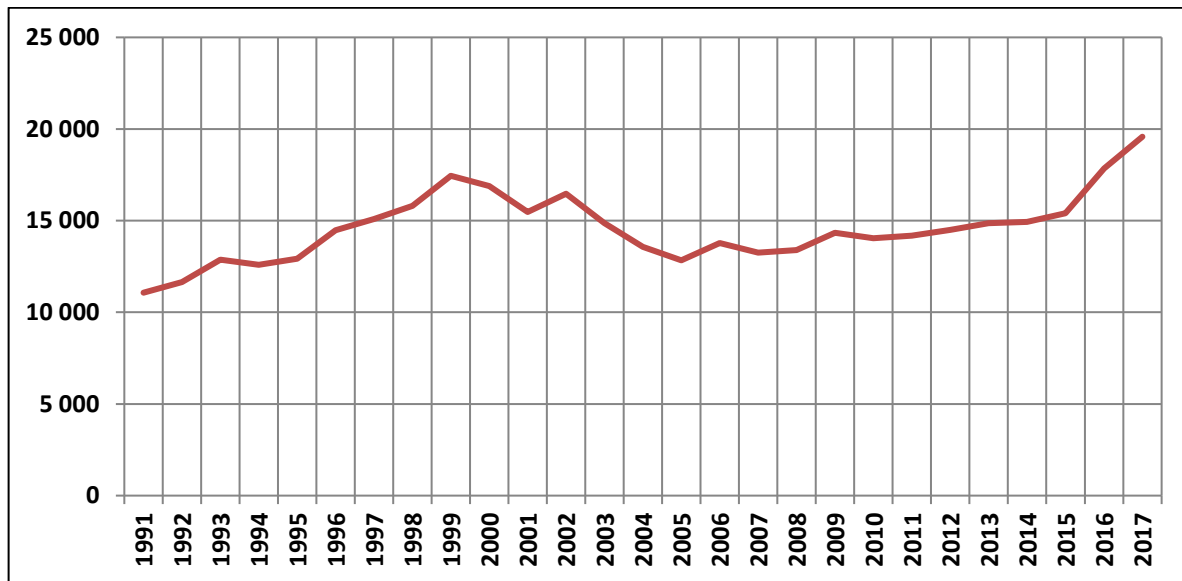


Török katonai kiadások a GDP százalékában
Adatok forrása: SIPRI Military Expenditure Database¹¹

⁹ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES: *The Military Balance 2018*.

¹⁰ CSIKI Tamás: *Hol a pénz? A NATO védelmi kiadási trendjei és a közös teherviselés kérdései*, [online], 2017. 02. 20. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2018. 10. 24.]

¹¹ STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE: *SIPRI Military Expenditure Database*, [online], 2018. Forrás: sipri.org [2018. 10. 24.]



A török katonai kiadások értéke 2016-os USD árfolyamon (millió USD)

Adatok forrása: SIPRI Military Expenditure Database¹²

Törökország aktív résztvevője a különböző NATO műveleteknek és misszióknak. Jelenleg a NATO kötelékében Afganisztánban 659 fővel (*Operation Resolute Support*), Koszovóban pedig 307 fővel (KFOR) lát el szolgálatot, emellett részt vesz a NATO fekete-tengeri (*Standing NATO Mine Countermeasures Group 2*) és földközi-tengeri (*Standing NATO Maritime Group 2*) műveleteiben.¹³

Mindemellett 2012 óta a törökországi Izmirben működik a NATO Szárazföldi Erők Parancsnoksága, illetve Isztambulban található a Szárazföldi Készenléti Erők egyik főparancsnoksága, valamint Ankarában a Terrorizmus Elleni Védelemmel foglalkozó Kiválósági Központ. Az Incirlik légibázis – bár nem NATO légibázis – az utóbbi évtizedekben fontos szerepet töltött be a szövetség több műveletében. A NATO ballisztikus rakétavédelmi rendszerének részeként egy korai előrejelző radarállomást szintén török területen (Kürecikben) telepítettek. Törökország továbbá azon öt ország egyike, ahol előretolt amerikai harcászati atomfegyverek vannak elhelyezve (napjainkban mintegy 60–70 B61-es szabadesésű bomba az Incirlik légibázison), még ha ezek alkalmazhatósága és készenléti szintje kérdéseket is vet fel.¹⁴

Összességében a fentiekből is jól látható, hogy Törökország és a NATO komoly értéket képvisel egymás számára.

A török–NATO viszony feszültségforrásai a kilencvenes években

Az Öböl-háború 1991-ben lényegében azonnal rámutatott Törökország jelentőségére a hidegháború utáni időszakban. A hazai társadalmi-politikai ellenállás miatt Törökország ugyan nem vett részt aktívan a harcokban,

¹² Uo.

¹³ Uo.

¹⁴ Jelenleg valószínűsíthetően nincs Törökországban olyan (sem török, sem amerikai) vadászbombázó, amely hitelesítve lenne nukleáris fegyverek célba juttatására. PÉCZELI Anna: A vonakodó szövetséges, avagy a török–amerikai kapcsolatok alakulása a NATO lencséjén keresztül. In: BARANYI Tamás Péter, SZÁLKAI Kinga (szerk.): *Újhold: A török külpolitika útkeresése a 21. század elején*, AJTK, Budapest, 2016, 210–237. A 2016-os törökországi puccskísérletet követően a sajtóban jelentek meg olyan hírek, miszerint a fegyvereket Romániába telepítették át, ezt azonban a román hatóságok hivatalosan cáfolták, és több szakértő is megkérdőjelezi a hír valóságtartalmát. Lásd például Dan DE LUCE: *No, the U.S. Is Not Moving Its Nukes From Turkey to Romania*, [online], 2016. 08. 19. Forrás: foreignpolicy.com [2018. 10. 24.]; George FRIEDMAN: *Dismantling a Story on US Nukes*, [online], 2016. 08. 19. Forrás: geopoliticalfutures.com [2018. 10. 24.]



de rendelkezésre bocsátotta légitámaszait, csatlakozott az Irak elleni embargóhoz, és kifejezte explicit támogatását a szövetségesek művelete iránt. Azt követően, hogy Irak Törökországot fenyegető nyilatkozatot tett, a NATO Törökországba telepítette mobil erőinek egy részét, köztük német, belga és olasz repülőgépeket és holland Patriot űtegeket, valamint támogatásáról biztosította Ankarát.¹⁵

Törökország NATO-tagga válása óta nagy mennyiségű katonai segínyt és fegyvert kapott, illetve vásárolt szövetségeseitől. Az exportőrök közül egyértelműen kiemelkedett és kiemelkedik ma is az Egyesült Államok. 1995-ben az amerikai kormány becése szerint a Török Fegyveres Erők által használt katonai eszközök közel 80%-a az Egyesült Államokból származott.¹⁶ Az 1990-ben aláírt, az Európán belüli hagyományos fegyverek egy részének leszerelését előíró CFE-szerződésnek (*Conventional Armed Forces in Europe*) köszönhetően Törökország további olcsó fegyverekhez jutott. A CFE-szerződés több szempontból is előnyös volt Ankarára számára. A Közép-Európából leszerelt fegyverek olcsó megszerzése mellett a török biztonságérzetet jelentősen erősítette az egyezmény, ami elsősorban az orosz fenyegetés visszaszorításának percepcióját jelentette. Meg kell jegyeznünk azt is, hogy Ankarának sikerült elérnie, hogy – a problémás közel-keleti szomszédságra tekintettel – Délkelet-Törökország ne tartozzon a szerződés területi hatálya alá. Ez végeredményben hozzájárult a kurd szervezetekkel, elsősorban a Kurdisztáni Munkáspárttal (PKK) folytatott felkelés- és terrorizmus elleni küzdelemének sikeréhez, hiszen a CFE-szerződés nem akadályozta a török csapaterosítést és a fegyverek összpontosítását az ország délkeleti részében.

A Törökország mellett 1997 óta az Egyesült Államokban, 2002 óta pedig az Európai Unióban is hivatalosan terrorszervezetként számoltartott PKK elleni fegyveres harc a kilencvenes évek közepén érte el a csúcspontját Törökországban. Csak az 1994-es évben 4111 PKK-s halt meg, 682 civil és a török biztonsági erők 1145 tagja mellett.¹⁷

A PKK elleni harc során a civilek elleni atrocitások, illetve az emberi jogok megsértése miatt azonban a török kormányt nyugatról egyre több kritika érte. Németország 1993-ban 3 hónapos fegyverembargót hirdetett Törökországgal szemben. 1994 áprilisában ismét felfüggesztették a fegyverexportot egy vizsgálat idejére, majd 1995 márciusában újabb 6 hónapra, amíg azt vizsgálták, hogy német exportból származó Leopard harckocsikat és egykori kelet-német eredetű BTR-60-as páncélozott harcjárműveket használtak-e a törökök a kurd népesség elleni brutális délkelet-törökországi műveletekben.¹⁸

Az emberi jogi aggályokra hivatkozva az Egyesült Államok szintén fontolgatta a török fegyverszállítások felfüggesztését. Az amerikai képviselőház 1994. május 25-én az 1995-ös pénzügyi évben Törökországnak szánt katonai segély 25%-ának visszatartását szavazta meg. A szenátus 1994. július 15-én szavazott a kérdéssel: nem javasolták a segély visszatartását, ugyanakkor megfogalmazták azt a követelményt, hogy Washington explicit módon kösse ki, hogy a törökök amerikai fegyvereket nem használhatnak belbiztonsági célokra. A Clinton elnök által augusztus 23-án aláírt kompromisszumos dokumentum végül a Törökországnak szánt 364,5 millió dolláros amerikai segély 10%-ának visszatartását irányozta elő az emberi jogsértések és a PKK elleni harcban elkövetett túlkapások miatt mindaddig, amíg nem javul az emberi jogi helyzet.¹⁹ John Shalikashvili tábornok, a vezérkari főnökök egyesített bizottságának elnöke később levélben kérte a kongresszust, hogy ne tartsák vissza a törököknek szánt katonai segélyt.²⁰ Az ellenzéki hangok azonban nem csitultak. 1996-ban egy csoport Bell-Textron Cobra helikopterek, valamint néhány kisebb fegyverszállítás visszatartásáért lobbizott az elnöknél, 1997 végén azonban Clinton elnök megadta az engedélyt az amerikai cégeknek, hogy részt vegyenek az Ankarát által támadó helikopterek beszerzésére kiírt tenderen. Az adminisztrációban ugyanakkor többen is jelezték, hogy

¹⁵ William H. TAFT: *European Security: Lessons Learned From The Gulf War*, [online], 1991. 06. Forrás: nato.int [2018. 10. 24.]

¹⁶ James RON, HUMAN RIGHTS WATCH: *Weapons Transfers and Violations of the Laws of War in Turkey*, [online], 1995. 11. Forrás: hrw.org [2018. 10. 24.]

¹⁷ Ercan BULUT: *A Checkmate, not a Stalemate: Turkey versus the PKK*, [online], 2014. PhD-disszertáció, Naval Postgraduate School, California, 46.

¹⁸ James RON, HUMAN RIGHTS WATCH: *i. m.*

¹⁹ HUMAN RIGHTS WATCH: *U.S. Cluster Bombs for Turkey?*, [online], 1994. 12. Forrás: hrw.org [2018. 10. 24.]

²⁰ James RON, HUMAN RIGHTS WATCH: *i. m.*

ha eljut odáig az üzlet, bojkottálni fogják a végső exportengedélyek kiadását mindaddig, amíg az emberi jogok területén nem következik be jelentős előrelépés.²¹

A szolidaritás hiányát szövetségesi szemére vető Ankara válaszként elkezdett NATO-n kívüli partnerek felé fordulni a beszerzések területén, illetve saját hadiiparának is intenzívebb fejlesztésébe kezdett. Egyes források szerint 1993-ban bevezettek egy rendszert, melyben a potenciális fegyverszállítókat aszerint osztályozták, hogy mennyiben hajlandóak Törökországnak fegyvert szállítani anélkül, hogy kritizálnák az emberi jogokat, valamint feltételekhez kötnék a tranzakciót: a „piros listán” szereplő országoktól nem vettek fegyvert, a „sárga listásokhoz” a török kormány explicit engedélyére volt szükség, míg a „zöld lista” esetében nem volt korlátozás. E listának azonban nincs hivatalos nyoma, és Ankara nem is feltétlenül követte konzisztensen.²²

1994-ben Törökország volt az első NATO-tagállam, amely Oroszországtól vásárolt fegyvert. A döntésben a politikai tényezők mellett költségvetési megfontolások is közrejátszottak. Ankara BTR–80 és BTR–60PB páncélozott harcjárműveket, valamint Mi–8MT és Mi–17 típusú helikoptereket vásárolt Moszkvától, melyeket bevallottan elsősorban belső biztonsági célokra, a PKK elleni küzdelemben kívánt használni – és használt is, mert az oroszoknak nem voltak az amerikaihoz vagy a némethez hasonló fenntartásai e területen. Az orosz fegyverexport mértékét azonban a helyén kell kezelnünk. A Stockholmi Békekutató Intézet (SIPRI) adatai szerint az 1991 és 2000 közötti időszakra vetítve a török fegyverimportban Oroszország ezzel a tranzakcióval a hetedik helyet töltötte be.²³

Más tekintetben éppen Ankara volt az a kilencvenes években, amely sokkal jobban tartott Moszkvától, mint nyugati szövetségesi. A török–orosz viszony 1994–1995-ben a kurd–csecsen kérdés miatt mélypontra került. Moszkva különböző eszközökkel támogatta a kurdok és a PKK törekvéseit, mire válaszul Ankara a csecseneket kezdte segíteni az első csecsen háborúban (1994–1996). 1995. november 4-én a törökök bejelentették, hogy csapatokösszevonásokba kezdenek az örmény és grúz határnál, hogy ezáltal nyomást gyakoroljanak Moszkvára a CFE-szerződés betartása érdekében. Moszkvának november 17-ig kellett volna teljesítenie a szerződés előírásait, azonban a (Csecsenföldet is magába foglaló) déli „szárnyon” ennek nem tett eleget. Ankara Bill Clintonhoz fordult, hogy találkozzék alkalmával hozzá fel a témát Borisz Jelcinnek, ez azonban nem történt meg. A NATO védelmi minisztereinek szeptemberi találkozásánál, ahol Oroszország is részt vett, Ankara nem kapott támogatást szövetségeseitől ahhoz, hogy elérjék a CFE-egyezmény betartatását. Nem tudták elérni azt sem, hogy a találkozót követő kommuniké szövegébe bekerüljön egy „emlékeztető” arról, hogy a szerződést megszegik a „szárnyakon”.²⁴ A NATO és Oroszország ekkoriban élték „mézesheteiket”, Moszkva 1994-ben csatlakozott a Partnerség a Békéért (PfP) programhoz, majd 1997-ben létrehozták a NATO–Oroszország Állandó Közös Tanácsot. Az elsődleges nyugati érdek így az volt, hogy ne idegenítsék el Moszkvát.

A kilencvenes évek egyik fő feszültségforrását egy NATO-n belüli ellentét, a török–görög konfliktus jelentette (Ciprus vitatott státusza, égei-tengeri szigetviták, ciprusi rakétaválság, Abdullah Öcalan görögök általi bűjtatása). 1995-1996 fordulóján az egyik égei-tengeri sziget (görög nevén Imia, török nevén Kardak) körüli vita egészen a katonai mozgósításig fajult, és végül csak amerikai közvetítéssel sikerült a komolyabb konfliktust elkerülni.

Görögország a ciprusi török intervenciót követően, 1974-ben elhagyta a NATO katonai szervezetét, és csak 1980-ban döntött a visszalépés mellett. A reintegráció a szövetség katonai struktúrájába azonban nehezebbnek bizonyult, mint Athénban várták. 1992-ben döntés született egy NATO parancsnokság létrehozásáról a görögországi Larisszában, ami a két szövetséges közötti kommunikációt is segíthette volna, Ankara azonban számos

²¹ Tamar GABELNICK et. al.: *Arming Repression: U.S. Arms Sales to Turkey During the Clinton Administration*, [online], 1999. 10. Forrás: fas.org [2018. 10. 24.]

²² James RON, HUMAN RIGHTS WATCH: *i. m.*

²³ STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE: *SIPRI Arms Transfers Database*, [online], 2018. Forrás: sipri.org [2018. 10. 24.]

²⁴ Robert OLSON: The Kurdish Question and Chechnya: Turkish and Russian Foreign Policies since the Gulf War, *Middle East Policy*, 4. évf., 1996/3, 106–118.

kifogással élt. Sokáig nem tudtak megegyezni például az izmiri és larisszai parancsnokság felelősségi területének elhatárolásában. 1999-ig kellett várni a parancsnokság létrehozására, melyre a tágabb török–görög enyhülés keretében került sor. A NATO nem tudott kellő nyomást gyakorolni a felekre a konfliktus feloldása érdekében.²⁵

A kilencvenes években Törökország – a bilaterális vitákat leszámítva – mindenben támogatta a szövetséget. Nem bocsátkozott egyoldalú kalandokba az érdekszférájába eső területeken sem; mind a Balkánon, mind a Kaukázusban kibontakozó konfliktusok során kizárólag multilaterális keretek között cselekedett. Ebben minden bizonnyal közrejátszottak az ekkor még vitathatatlanul erős európai uniós ambíciók, és a nyugati fegyverexporttól való függése is. Ankara aktívan részt vett a NATO műveleteiben Boszniában, Macedóniában és Koszovóban, s támogatta a NATO bővítését is. A partnerségi tevékenység támogatására 1998-ban PfP Kiképző Központ nyílt Ankarában.²⁶

A 2000-es évek feszültségpontjai

A hidegháborút követően az első igazán komoly törést Ankara és nyugati szövetségesei, elsősorban Washington viszonyában a 2003-as iraki intervenció jelentette, ami ismét rámutatott a jelentős percepcióbeli különbségekre. 2003. március 1-jén a török parlament nem támogatta a török kormány előterjesztését 62 ezer amerikai katona fél éves Törökországba telepítésének engedélyezéséről. A török közvélemény egyértelmű tiltakozása mellett (több mint 90%-uk ellenezte az amerikaiak iraki beavatkozását)²⁷ a döntés mellett szólt a szomszédos Irakban tapasztalható instabilitás, valamint az ezzel járó (újabb) menekültáradat elkerülése, valamint a kurd függetlenségi törekvések gyengítésének a török nemzeti érdek szempontjából elsődleges célja. Az iraki események (például az úgynevezett Szulejmánijja-incidens²⁸ 2003 júliusában) mélyponthoz vezettek a kétoldalú kapcsolatokban: Hilmi Özkök török vezérkari főnök a valaha volt legnagyobb bizalmi válságról beszélt a török és amerikai erők között.²⁹

A bizalom egy rövid időre a NATO-val szemben is megingott. 2003. január 15-én az Egyesült Államok formálisan is kérelmezte, hogy a NATO kezdje meg Törökország védelmének megtervezését egy esetleges iraki ellencsapással szemben. Franciaország, Németország és Belgium szerint egy ilyen lépés azonban azt az üzenetet küldte volna, hogy a háború elkerülhetetlen, és akadályozta volna a tárgyalásos megoldást, ezért nem támogatták az amerikai javaslatot. A tagállamok közül Irakkal egyedül szomszédos Törökország válaszul – a Szövetség történetében először – a Washingtoni Szerződés 4. cikkelye szerinti konzultációt kezdeményezett. A francia tiltakozás miatt azonban továbbra sem volt meg a döntéshez szükséges egyhangúság. A szövetség hitelességét próbára tevő patthelyzetet végül úgy sikerült feloldani, hogy a kérdést a NATO Védelmi Tervező Bizottsága (DPC) elé utalták át, aminek Franciaország – miután 1966-ban önként kivonta magát a NATO katonai szervezetéből – nem volt tagja, így kerülték ki a francia vétót. A támogató döntést február 16-án szavazták meg, a NATO tehát az incidens miatt körülbelül egy hónapot késlekedett.³⁰ Azzal együtt, hogy a késlekedésből Törökországnak nem következett kára, vagyis az eltelt idő alatt nem (és később sem) ért iraki támadás török területet, illetve, hogy a francia tiltakozás kimondottan nem Ankarának, hanem az egyoldalú amerikai beavatkozásnak szólt, az incidens mindenképpen jelzésértékkel szolgált Ankara számára.

A ciprusi kérdés továbbra is komoly feszültségpont volt. A 2004-es év ugyanis új helyzetet teremtett: a görög ciprióták népszavazáson elutasították a török ciprióták által megszavazott, Kofi Annan ENSZ főtítkárr

²⁵ Henry DINELLA: *Imia, NATO, and Alpha Centauri*, [online], 2017. 07. 07. Forrás: wilsoncenter.org [2018. 10. 24.]

²⁶ EGERESI Zoltán: *Mérlegen a NATO-tagállamok – Törökország*, [online], 2013. Forrás: mat.hu [2018. 10. 24.]

²⁷ *Turkey rejects U.S. troop proposal*, [online], 2003. Forrás: cnn.com [2018. 10. 24.]

²⁸ 2003. július 4-én amerikai katonák az észak-iraki Szulejmánijjában letartóztatták és Bagdadba vitték a török különleges erők tizenegy (egy török katonai kontingens részeként 1995 óta Észak-Irakban állomásozó) tagját, és csak az amerikai alelnök közbelépésére engedték őket szabadon.

²⁹ Jeffrey DONOVAN: *U.S./Turkey: Ties Hit New Low After Raid On Turkish Forces*, [online], 2003. Forrás: rferl.org [2018. 10. 24.]

³⁰ *Building a Transatlantic Consensus. NATO Secretary General Lord Robertson's Remarks*, [online], 2003. 02. 20. Forrás: nato.int [2018. 10. 24.]

nevével fémjelzett rendezési tervet, a Ciprusi Köztársaságot ennek ellenére alig néhány nappal később felvették az Európai Unió (EU) teljes jogú tagjai közé. A ciprusi konfliktus beemelésével az EU-ba a NATO és az EU közötti lényegi együttműködés rendkívül nehézkesé vált. Egy úgynevezett „kettős vétó” rendszer alakult ki: Ankara blokkolta Ciprus csatlakozását a NATO partnerségi programjához, valamint részvételét a Berlin Plusz műveletekben, Nicosia pedig akadályozta Törökország EU-csatlakozását, valamint szorosabb részvételét az EU közös biztonság- és védelempolitikájában, így tagságát az Európai Védelmi Ügynökségben (EDA) is. Ez utóbbi különösen érzékeny pont volt Ankara számára, hiszen az EDA-tagságot Törökország korábbi teljes jogú tagságára tekintettel a Nyugat-európai Unióban lényegében megígértnek tekintette. A török–ciprusi „kettős vétó” a gyakorlatban számos további negatív következménnyel járt a NATO és az EU együttműködésére nézve, mint például a közösen megvitatható kérdések körének leszűkülése a Berlin Plusz egyezmény által érintett témakörökre, illetve, hogy a két szervezet nem oszthatott meg egymással minősített információkat (például a koszovói vagy afganisztáni műveletek kapcsán sem).

Fontos tanulságokkal szolgált a 2008-as orosz–grúz háború is. Ankara szövetségeseivel összhangban elítélte az orosz agressziót, és egészen napjainkig támogatja Grúzia NATO-csatlakozását, ugyanakkor a gyakorlatban igyekezett mindent megtenni, hogy a hidegháborút követően ne kerüljön ismét a Nyugat és Oroszország közötti ütközőállam szerepébe. Recep Tayyip Erdoğan török miniszterelnök a következőképpen fogalmazott: *„Törökország meg fogja tartani az egyensúlyt, összhangban saját érdekeivel. Nem igazságos Törökországot arra kényszeríteni, hogy csak az egyik oldalra álljon.”*³¹

A nyugati kritikákra válaszul nem sokkal később Ahmet Davutoğlu török külügyminiszter leszögezte, hogy Törökországnak, mint NATO tag és EU tagjelölt államnak nincsenek problémái az identitásával. Országa *„a nyugati blokk része – ez nem is lehet kérdés”*. Davutoğlu ugyanakkor hozzátette: *„Azt azonban senki nem mondhatja, hogy a török–oroszkapcsolatok ugyanolyanok lennének, mint például a dán–oroszkapcsolatok, a norvég–oroszkapcsolatok, vagy a kanadai–oroszkapcsolatok. ... Bármely más európai ország képes arra, hogy meghatározott izolációs politikákat kövessen Oroszországgal szemben. Megteheti ezt Törökország? Meg kell érteni Törökország földrajzi adottságait. Az izoláció ellen vagyunk, elvi szinten. Elleneztük Szíria izolációját. Elleneztük Irak elszigetelését, mert az izoláció gazdasági stagnálást okoz. Egykor azt kérték tőlünk, szigeteljük el egy időben Szíriát és Iránt. Ha Törökország izolálja Szíriát és Iránt, az azt jelentené, hogy zárjuk le a határainkat. Szíriával 800 kilométeres határszakaszunk van, aztán itt van Irak, ahol háború folyik, majd hamarosan el kellene szigetelnünk Iránt, és problémáink vannak Örményországgal is. Az egyetlen nyitott határ Grúzia felé maradna. ... Megengedheti Törökország, hogy elszigetelje Oroszországot, gazdaságilag? ... Sajnos el kell fogadnunk a tényt: Törökország közel 75–80%-ban függ Oroszországtól energia tekintetében. Nem akarunk látni egy orosz–amerikai vagy orosz–NATO összeütközést. ... Nem akarjuk mi megfizetni az árát sem Oroszország, sem Grúzia stratégiai hibáinak vagy tévedéseinek.”*³²

A fentiek fényében talán egy kicsit kevésbé meglepő a következő török–oroszkapcsolati fejlemények bejelentésének időzítése. 2008. szeptember közepi sajtóhírek szerint Ankara és Moszkva augusztus végén 70 millió dollár értékű megállapodást írt alá 800 darab harcokcs-elhárító rakéta (9M133 Kornet/AT–14) és 80 darab indítóállás vásárlásáról; noha, ahogyan elemzők megjegyzik, semmilyen egyértelmű katonai szükségszerűség kapcsán nem indokolt, hogy éppen Oroszországtól szerezzenek be ilyen fegyvereket.³³

Végül ki kell emelnünk az Anders Fogh Rasmussen, korábbi dán miniszterelnök (2001–2009) 2009-es NATO-főtitkári kinevezése körüli ellentétet. Ankara két okból ellenezte Rasmussen főtitkári kinevezését. Az egyik az a magatartás volt, amit Rasmussen a 2005-ös karikatúra botrány idején miniszterelnökként tanúsított. Az egyik dán újságban megjelent, Mohamed prófétát ábrázoló karikatúra az iszlám világ egyöntetű felháborodását váltotta ki, Rasmussen azonban a sajtószabadság védelmében foglalt állást, és bocsánatot sem kért az

³¹ Idézi Ibrahim KALIN: *Turkey and NATO: Is Non-Alliance an Option?*, [online], 2008. 09. 04. Forrás: setav.org [2018. 10. 24.]

³² *Turkey's Top Foreign Policy Aide Worries about False Optimism in Iraq*, [online], 2008. 09. 22. Forrás: cfr.org [2018. 10. 24.]

³³ *Russia, Turkey: A Reduction in Tensions*, [online], 2008. 09. 19. Forrás: stratfor.com [2018. 10. 24.]



iszlám vallási előírásokat sértő rajz miatt. A törökök azzal érveltek, hogy egy ilyen kinevezés rontaná a NATO megítélését a Közel-Keleten, valamint arra hívták fel a figyelmet, hogy Rasmussen kinevezése Nyugat-ellenes megmozdulásokhoz vezethet több muszlim államban, köztük Afganisztánban, ahol jelentős NATO-erők állomásoztak. Az Ankara által kifogásolt másik múltbeli ügy a PKK támogatása volt. A török hatóságok szerint a PKK terrorszervezet szócsovéként működő Roj TV 2004-ben Dániában kapott műsorsugárzási engedélyt (miután korábban a brit és francia hatóságok is megvonták a jogosultságot elődintézményeitől), és Rasmussen miniszterelnökként többszöri hivatalos török kérés ellenére sem tett lépéseket a Roj TV működési engedélyének visszavonására. A török vétőt végül azzal sikerült elkerülni, hogy Rasmussen több nyilatkozatában hangsúlyozta az iszlám tiszteletét, bejelentette részvételét a vallások közötti párbeszéd erősítését célzó esedékes ENSZ-szimpoziumon, ígéretet tett a Roj TV tevékenységének kivizsgálására, valamint – amerikai garancia mellett – Törökországnak ígérte a NATO egyik főtitkár-helyettesi posztját.³⁴

Törökország a kétezres években is ott volt a NATO műveleteiben: részt vett az iraki kiképző misszióban (2004-től), a balti légtér rotációs alapú felügyeletében (2006-ban), a Földközi-tengeren zajló, 2001-ben indult *Operation Active Endeavor* műveletben, a 2009-től Afrika szarvánál tevékenykedő *Operation Ocean Shield* műveletben. Külön ki kell emelnünk az afganisztáni török szerepvállalást. Bár török katonák mandátumuk értelmében nem láttak el harcoló feladatokat, tevékenységüket (különösen a helyi kulturális értékek tiszteletben tartása miatt) a helyiek megbecsülése és együttműködése övezte, a Wardak tartományban üzemeltetett Tartományi Újjáépítési Csoport (PRT) pedig a civil vezetésű PRT modelljévé vált.

2011-től napjainkig

Az „arab tavasz” kezdetét követően az első nagyobb egyet nem értésre Líbia kapcsán került sor. A jelentős közvetlen gazdasági érdekeltségek és geopolitikai megfontolások miatt Törökország ellenezte a NATO líbiai beavatkozását. Erdoğan 2011. március 22-én a következőképpen foglalta össze a török álláspontot: „*Nem akarjuk, hogy Líbia a második Irak legyen, ahol egy civilizáció tűnt el nyolc év alatt, és több mint egymillióan vesztették életüket. Nem támogatjuk a katonai műveleteket, és nem kívánunk harcoló erőket küldeni Líbiába.*”³⁵ Davutoğlu pedig így fogalmazott: „*Lehetetlen számunkra, hogy felelősséget vállaljunk egy műveletben, amit egyes kormányok »keresztes hadjáratként« írtak le.*”³⁶

Március 24-én a török parlament – jelentős amerikai nyomás hatására – végül mégis a nyugati álláspont támogatásáról döntött: felajánlották az izmiri légbázist a NATO légtérelenőrző műveletéhez, valamint egy haditengerészeti köteléket (egy tengeralattjárót, négy fregattot és egy kiszolgáló hajót) a Líbia elleni fegyverrembargó betartatására. Ankara emellett határozott arról is, hogy szerepet vállal a humanitárius segélyek célba juttatásában, valamint a bengázi repülőter működtetésében.³⁷

Az igazán komoly konfliktust Törökország és NATO szövetségesei között a kétezertizedes évek műveletei közül azonban a szíriai háború hozta el. Noha az Egyesült Államok vezette koalíció szíriai beavatkozása nem NATO művelet, Ankara erős kritikát kapott, amiért kezdetben (egészen 2015 júliusáig) nem kívánt részt venni az „Iszlám Állam” elleni harcokban, sőt egyes híradások szerint – Bassár el-Aszad szíriai elnök rezsimjét és a szíriai kurdokat saját biztonságára nagyobb fenyegetésként ítélve – támogatta is a dzsihádisták szervezeteket.³⁸

³⁴ Bruno WATERFIED: *Rasmussen 'to give Turkey senior posts in Nato'*, [online], 2009. 04. 06. Forrás: telegraph.co.uk [2018. 10. 24.]

³⁵ Idézi Josh ROGIN: *White House: Turkey on board with NATO command in Libya; France not so much*, [online], 2011. 03. 22. Forrás: foreignpolicy.com [2018. 10. 24.]

³⁶ *Turkey Blocks NATO Agreement On Libya Command Role, As U.S. Sees Progress On Ground*, [online], 2011. 03. 23. Forrás: rferl.org [2018. 10. 24.]

³⁷ TÁLAS Péter: *A líbiai beavatkozás motivációi és nemzetközi megítélése*, *Nemzet és Biztonság*, 2011. április. 65–84.

³⁸ Ahmet S. YAYLA, Colin P. CLARKE: *Turkey's Double ISIS Standard*, [online], 2018. 04. 12. Forrás: foreignpolicy.com [2018. 10. 24.]



Stratégiai Védelmi Kutatóközpont

ELEMZÉSEK 2018/18.

A szomszédságában zajló háború ezzel együtt nagyon is érzékenyen érintette Ankarát. Törökország 2012 júniusában és októberében, valamint 2015 júliusában is kezdeményezte a 4. cikkely szerinti konzultációt a NATO-ban a szíriai események miatt. 2012. december 4-én a NATO külügyminiszterei a török kormány kérésének eleget téve a török légvédelmi képességek megerősítéséről döntöttek. Az első, Hollandia által biztosított Patriot ütegek 2013. január 26-án álltak szolgálatba Adanában, majd két nappal később a Németország által felajánlott ütegek is szolgálatba léptek Kahramanmaraşban, február 5-én pedig a Gaziantepbe telepített amerikai Patriotok harcképességét is bejelentették.³⁹ A holland ütegeket aztán 2015 januárjában spanyol Patriotok váltották fel, 2016 júniusában pedig Olaszország telepített SAMP/T légvédelmi rakétarendszert a 2015 decemberében kivont német ütegek helyére.

Az amerikai Patriot ütegek 2015. októberi kivonása, és különösen annak körülményei azonban túskeként maradtak meg a törökök szemében. Az Egyesült Államok hónapokig erőteljesen lobbizott, hogy Ankara bocsássa rendelkezésre az Incirlik légibázist a szíriai műveletek végrehajtásához. Washingtonban attól tartottak, hogy az amerikai Patriot ütegek tervezett kivonásának kitudódása a törökök részéről elutasító válaszhoz vezetne a légibázis használatát illetően. Az Egyesült Államok ezért egészen addig halogatta a Patriot ütegek – már korábban eldöntött – kivonásának bejelentését, míg Törökország 2015. július 22-én hozzá nem járult az Incirlik légibázis amerikai használatához.⁴⁰

A legnagyobb feszültséget Szíriával összefüggésben azonban egészen napjainkig annak az alapvető kérdésnek az eltérő megítélése adja, hogy ki számít ellenségnek? Ankara a szíriai kurd Demokratikus Unió Pártját (PYD) a PKK fiókszervezetének tekinti annak, ezért – saját területi integritására is tekintettel – a terroristának minősített kurd csoportok elleni küzdelmet tekinti elsődlegesnek. Washington számára ezzel szemben a szíriai kurdok jelentik az egyik leghasznosabb szövetségest a szíriai műveletekben, amit a nekik juttatott fegyverek és kiképzési támogatás mértéke is tanúsít.

A szíriai eseményeknek azonban volt egy olyan momentuma is, ami rendkívül erős mértékben tudatosította Ankara számára NATO-tagsága fontosságát: azt követően, hogy 2015 novemberében a török légierő lelőtte a határsértő orosz Szu–24-es repülőgépet, a kollektív védelem garanciája hirtelen mindennél jobban felértékelődött.

A 2016. júliusi puccskísérletet követő időszakban Törökország kapcsolata szintén sokat romlott nyugati szövetségeseivel. A török külpolitikában ekkortól belpolitikai megfontolások vették át az elsődleges szerepet: az elnöki rendszer bevezetéséről szóló népszavazás (2017. április), valamint az azt követő előrehozott parlamenti és elnökválasztás (2018. június) megnyerését szem előtt tartva a török kormánypárt a Nyugatban találta meg a szavazatmaximalizáláshoz szükséges ellenséggépet.⁴¹ Kölcsönös szankciókig fajuló erődemonstrációig jutottak a kapcsolatok a két legfőbb szövetséggel, az Egyesült Államokkal és Németországgal. A vita Berlinnel egészen odáig vezetett, hogy a szíriai műveletekben részt vevő német katonák (mintegy 260 fő) a szomszédos Jordániába távoztak az Incirlik légibázisról azt követően, hogy Ankara több alkalommal megtagadta a német parlament delegációjának látogatását a bázison.⁴² A puccskísérlettel Fethullah Gülen mozgalmát (melyet a török hatóságok 2016-ban Fethullahista Terrorszervezet, röviden FETÖ névre neveztek át) megvádoló Ankara „gülenisták” után kutatva hírszerzési/terrorellenes műveletekbe kezdett szövetségesei területén, ami az érintett országok tiltakozását váltotta ki.⁴³ Törökország politikai okokból 2016 végétől blokkolta a NATO együttműködését Ausztriával is.

³⁹ *NATO support to Turkey: Background and timeline*, [online], 2013. 02. 19. Forrás: nato.int [2018. 10. 24.]

⁴⁰ Eric SCHMITT: *After Delicate Negotiations, U.S. Says It Will Pull Patriot Missiles From Turkey*, [online], 2015. 08. 17. Forrás: nytimes.com [2018. 10. 24.]

⁴¹ Mindezekről bővebben lásd EGERESI Zoltán, PÉNZVÁLTÓ Nikolett: *Az AKP útja az elnöki rendszerről szóló népszavazásig: rezsim-építés Törökországban (2002–2017)*, [online], 2017. 05. 15. Forrás: uni-nke.hu [2018. 10. 24.]

⁴² EGERESI Zoltán: *Merre tovább? A német–török kapcsolatok a 2017-es német választás után*, [online], 2017. 10. 06. Forrás: svkk.uni-nke.hu [2018. 10. 24.]

⁴³ PÉNZVÁLTÓ Nikolett: *A török Nemzeti Hírszerző Szervezet átalakulása az Igazság és Fejlődés Pártjának kormányzása alatt: nemzetbiztonság helyett a rezsimbiztonság eszköze? Nemzetbiztonsági Szemle, 2018/2, 5–15.*



A török–NATO kapcsolatokat tovább nehezítette, hogy a puccskísérletet követően a török fegyveres erők közül szinte az összes atlantistát eltávolították, a NATO-ban külföldön szolgáló, a szövetségen belüli működésről komoly tapasztalattal és kapcsolati hálóval rendelkező összekötő tisztek zömét „gülénistának” minősítették, és kiadatásukat kérték.

Törökország romló megítélését mutatta az az incidens is, ami 2017 novemberében egy norvégiai hadgyakorlaton következett be. Ankara visszahívta a gyakorlatban részt vevő negyven katonáját azt követően, hogy a gyakorlat során Erdoğan és Atatürk neve és fényképe is megjelent egy ellenségeket felsoroló listán. Jens Stoltenberg NATO-főtitkár és a norvég védelmi miniszter elnézést kért az incidens miatt, és kiemelték, hogy az eset egy nem-NATO alkalmazott egyéni akciója volt.⁴⁴

Végül, de nem utolsó sorban, a jövőt illetően stratégiai jelentősége lehet a Törökország által tervezett orosz gyártmányú Sz–400 Triumpf légvédelmi rakétarendszer beszerzésének, mely kérdés összefonódott az F–35-ös programmal. Ankara 2017. december 29-én jelentette be, hogy Moszkvával véglegesítette a szerződést az Sz–400-asok megvásárlásáról. A sajtóértesülések szerint mintegy 2,5 milliárd dollár értékű tranzakció megvalósulására a tervek szerint 2019 végén kerülhet sor, ekkor tervezik az oroszok leszállítani az első üteget.⁴⁵

A megállapodás a nyugati szövetségesek tiltakozását váltotta ki. A törökök azzal érvelnek, hogy a légvédelem megerősítése országuk számára létérdek. Az Egyesült Államok nem volt hajlandó méltányos áron és feltételekkel (technológia- és tudástranzfer, közös gyártás) eladni Törökországnak Patriot ütegeket, ezért kerestek más megoldást. Ráadásul, a múltbeli tapasztalatok azt mutatják, hogy az amerikai törvényhozás egy esetleges amerikai ígélet ellenére is képes lehet bármikor megakasztani a fegyverek (így a Patriotok) tranzakcióját, ahogyan az emberi jogsértésekre hivatkozva korábban ez már megtörtént (és ami felé jelenleg az F–35-ös repülőgépek visszatartásával kapcsolatos hírek is mutatnak).⁴⁶ A török döntés mögött egyes szakértők szerint továbbá az is meghúzódhat, hogy az Sz–400-as légvédelmi rendszert, mivel az nem integrálható a NATO légvédelmi rendszerébe, a NATO-tól függetlenül használhatják, például egy esetleges szövetséggel (akár Ciprus, Görögország) elfajuló jövőbeli konfliktus esetében. Törökország minden bizonnyal nem felejtette el az 1975–1978 közötti amerikai fegyverembargót sem, mely ráébresztette egyoldalú függőségének mértékére és a beszerzések diverzifikációjának szükségességére, valamint az amerikai Patriot ütegek 2015-ös kivonását sem. Az Sz–400-as beszerzés komoly politikai üzenetet is hordoz: Ankara számára NATO-n kívüli lehetőségek is rendelkezésre állnak.⁴⁷

Amerikai oldalon is több komoly érv merül fel a beszerzés ellen. Amellett, hogy az orosz haditechnikát nem fogják integrálni a NATO légvédelmi rendszerébe, a fegyvervásárlás a 2017 júliusában elfogadott, az Egyesült Államok ellenségeinek szankcionálásáról rendelkező CAATSA (*Countering America's Adversaries Through Sanctions Act*) értelmében Törökországra vonatkozó amerikai szankciók kivetését vonhatja maga után. A legkomolyabb aggodalmak azonban azzal kapcsolatosak, hogy az Sz–400-asok az F–35-ös vadászgépekkel egy időben működnek az országban, ami lehetőséget adhat Moszkvának arra, hogy adatokat szerezzen az ötödik generációs repülőgépekről, például azok radaron való észlelhetőségével kapcsolatban. Nem lehet teljesen kizárni annak lehetőségét sem, hogy az oroszok „hátsó ajtót” helyeznek el a rendszerben, amin keresztül rést üthetnek a NATO pajzsán.⁴⁸

⁴⁴ *Turkey pulls troops out of NATO exercise over 'enemy' list*, [online], 2017. 11. 17. Forrás: reuters.com [2018. 10. 24.]

⁴⁵ *Turkey says Russian S-400 systems installation to begin October 2019*, [online], 2018. 10. 25. Forrás: hurriyetdailynews.com [2018. 10. 25.]

⁴⁶ Sebastien ROBLIN: *Congress Temporarily Banned Sale of F-35 Jets to Turkey (But Turkish Pilots Are Still Training to Fly Them)*, [online], 2018. 09. 02. [2018. 10. 24.]

⁴⁷ Az Sz–400-asok török használatának várható nehézségeiről és az integráció technikai kérdéseiről bővebben lásd Kublai HAN: *Turkey and the S-400 Triumph*, [online], 2018. 10. 25. Forrás: monch.com [2018. 10. 26.]

⁴⁸ Sebastien ROBLIN: *America's Big Fear: Turkey Mixing F-35s and Russia's S-400 Air Defense System*, [online], 2018. 07. 07. Forrás: nationalinterest.org [2018. 10. 24.]

2018. július 23-án James Mattis védelmi miniszter – hasonlóan 1995-ben John Shalikashvili megszólalásához – levélben kérte a kongresszust, hogy ne blokkolja Törökország részvételét az F–35-ös programban, mivel az a nemzetközi ellátási lánc megszakadásához vezetne, ami az egész program akár két éves csúszását, valamint a repülőgépek árának emelkedését eredményezné.⁴⁹ Augusztus 2-án ennek ellenére a kongresszus az F–35-ös eladás ideiglenes felfüggesztése mellett szavazott az Sz–400-as légvédelmi rakétarendszer beszerzése, valamint Andrew Brunson amerikai tiszteletes törökországi fogva tartása miatt.⁵⁰ A Pentagonnak november közepére kell elkészítenie és a kongresszus elé terjesztenie azt a jelentést, ami a program további sorsát nagymértékben befolyásolni fogja.⁵¹

Törökország a kezdetektől, 1999 óta része az F–35-ös programnak; az évek során 10 török vállalat vett részt a fejlesztésben és gyártásban.⁵² Ankara 2002 óta 1,25 milliárd dollárt fektetett a programba, és megközelítőleg 100 darab F–35-ös vásárlását tervezi a következő években.⁵³ Az előzetes megállapodás szerint az első gép 2019 novemberében fog török földre érkezni (a török pilóták kiképzése addig amerikai területen zajlik). Az első török pilóta augusztus 28-án kezdte meg kiképzését a júniusban átadott első török F–35-ös repülőgépen, Arizonában.⁵⁴

Jens Stoltenberg NATO-főtitkár szeptember 14-én Törökország „nemzeti döntésének” minősítette az Sz–400-as megállapodást, elismerte az ezzel járó „kihívást”, és a párbeszéd folytatására szólított fel, miközben Törökország szövetségben belüli fontosságát méltatta.⁵⁵

Összegzés és következtetések – állandó és változó feszültségforrások

Elemzésünk a Törökország és a NATO közötti feszültségforrások vizsgálata során az egyes időszakokban a következő eseményeket azonosította:

- A kilencvenes években: emberi jogsértések miatti nyugati fegyverembargók vs. szolidaritás hiányának számonkérése a PKK elleni harcban; török fegyvervásárlás az oroszoktól; a NATO nem tartja be az oroszokkal a CFE-szerződést a déli „szárnyon”; török–görög konfliktus.
- A kétezres években: Irak kapcsán érdekellentét az Egyesült Államokkal, a francia vétó miatt késik a NATO segítség; a bilaterális vita Ciprussal blokkolja az EU–NATO együttműködést, Törökország EDA-, illetve Ciprus PFP-tagságát; Grúzia kapcsán a török egyensúlyozás és az újabb orosz fegyverüzlet kritikát kap Nyugatról; török tiltakozás Rasmussen korábbi dán miniszterelnök NATO-főtitkári kinevezése ellen.
- A kétezertizedes években: a líbiai beavatkozás átmeneti török ellenzése; Szíriában érdekellentétek és percepcióbeli különbségek (terrorszervezet-e a PYD?; az amerikai Patriot ütegek kivonása); a törökországi puccskísérletet követő török belpolitikai fejlemények miatt kiélezett vita több szövetséges állammal (Egyesült Államok, Németország; a NATO–Ausztria együttműködés blokkolása; tömeges letartóztatások szükségességének nyugati vitatása); az Sz–400-as légvédelmi rakétarendszer beszerzésének terve miatt komoly vita Washingtonnal, a vita összefonódása az F–35-ös programmal.

⁴⁹ Joe GOULD: *Jim Mattis warns Congress not to block Turkey from F-35 program*, [online], 2018. 07. 23. Forrás: defensenews.com [2018. 10. 24.]

⁵⁰ A kilencvenes évek óta Törökországban élő Andrew Brunson a törökországi puccskísérletet követően, 2016 októberében vették őrizetbe a török hatóságok terrorizmussal (FETÖ, PKK) kapcsolatos vádakkal. Ügye a törökök kezében politikai eszközzé vált. Szabadon engedését végül célzott amerikai szankciók és Donald Trump elnök többszöri közvetlen kérése után sikerült elérni 2018. október 12-én.

⁵¹ Sebastien ROBLIN: *Congress Temporarily Banned Sale of F-35 Jets to Turkey*, i. m.

⁵² *Turkey – Industrial Participation*, [online], 2018. Forrás: f35.com [2018. 10. 24.]

⁵³ Joe GOULD: *Jim Mattis warns Congress not to block Turkey from F-35 program*, i. m.

⁵⁴ Sebastien ROBLIN: *Congress Temporarily Banned Sale of F-35 Jets to Turkey*, i. m.

⁵⁵ *Turkey's S-400 purchase 'national decision': NATO chief*, [online], 2018. 09. 15. Forrás: hurriyetdailynews.com [2018. 10. 24.]

Az eredmények szintetizálását követően kijelenthetjük, hogy a vitás kérdések mindegyike mögött az alábbi okok egyike (vagy több közülük) húzódik meg:

1. Eltérő érdekek
2. Eltérő percepciók (elsősorban a terrorizmus meghatározása és az orosz fenyegetés megítélése kapcsán)
3. Identitás- és értékbeli különbségek (emberi jogok hangsúlya Nyugaton; muszlim identitás növekvő hangsúlya Ankarában)
4. Belpolitikai motivációk előtérbe helyezése (ez rendszeresen a bilaterális konfliktusok alapja)
5. Érdekérvényesítési pozíció növelésének, az egyoldalú nyugati függés csökkentésének célja (török részről).

Az egyes vitás események az idővel együtt természetesen változtak, a vizsgált három időszakban tehát más és más konkrét témák kerültek előtérbe. A háttérben meghúzódó okok, az egyes konfliktusok mozgatórugói azonban a vizsgált időszakok mindegyikében állandónak bizonyultak. Valamennyi esemény besorolható egy (vagy több) feszültségforrás-kategóriába:

	1991–2000	2001–2010	2011–2018
Eltérő érdekek	CFE-szerződés be nem tartatása	Irak, Grúzia	Líbia, Szíria
Eltérő percepciók	Szolidaritás hiánya a PKK elleni harcban (terrorizmus), CFE-szerződés be nem tartatása (orosz fenyegetés)	Irak (az USA számára terrorizmus elleni harc), Rasmussen kinevezése (terrorizmus)	Szíria (ki a terrorista?), Puccskísérlet következményei (török terrorizmus elleni harc)
Identitás- és értékbeli különbségek	Nyugati fegyverembargók (az emberi jogsértések miatt)	Rasmussen kinevezése (muszlim identitás)	Líbia (muszlim identitás), Puccskísérlet következményei (tömeges emberi jogsértések)
Belpolitikai motivációk túlsúlya	Török–görög konfliktus	Bilaterális vita Ciprusal	Bilaterális vita Ciprusal; Puccskísérlet következményei (éles konfliktus Ausztriával, Németországgal, az Egyesült Államokkal)
Érdekérvényesítés, függés csökkentése	Török fegyvervásárlás az oroszoktól	Rasmussen kinevezése	Sz-400-as beszerzés

Eltérő érdekek, percepcióbeli különbségek mindig voltak a szövetségen belül (a franciák és a görögök tiltakozásként több évre kiléptek a NATO katonai szervezetéből; a szuezi válság idején az Egyesült Államok és a brit–francia tengely között mutatkozott törés; Görögország „névvitája” miatt évekig blokkolta Macedónia NATO-csatlakozását; napjainkban az orosz fenyegetés mértékét érzékelik eltérően a tagállamok, hogy néhány példát említsünk). Ebből a szempontból tehát nem kirívó, hogy Törökországnak bilaterális vitái vannak egyes tagállamokkal (Görögország, Ciprus, Németország, Ausztria, Egyesült Államok); érdekei egy adott konfliktusban eltérnek a többségtől (Líbia vagy Szíria kapcsán, de az Egyesült Államok 2003-as iraki beavatkozását

például több NATO-tagállam is kifejezetten ellenezte); vagy fenyegetéspercepciója különbözik a szövetségeseiktől (jó példa erre az orosz fenyegetés percepciójának változása az egyes tagállamokban a hidegháború óta eltelt évek során). A percepcióbeli különbségek esetében azonban azzal a kiegészítéssel kell mindezt kezelnünk, hogy a török esetben a „kurdkérdés” egy speciális tényezőt jelent.⁵⁶ Az érdekütközések vizsgálatakor pedig érdemes szem előtt tartanunk Törökország speciális földrajzi helyzetét (lásd például Davutoğlu érveit a grúz háború idején).

Az elmúlt közel harminc év vizsgálata alapján nem mutatható ki egyértelműen, hogy egyre több/komolyabb konfliktus lenne Törökország és a NATO között. Az egyedüli kirívó érték a bilaterális konfliktusok számának megugrása a 2011 utáni, de különösen a 2016. júliusi puccskísérletet követő időszakban. Az elnöki rendszer törökországi bevezetését és az előrehozott elnökválasztást követően azonban a török külpolitika és kormányretorika is konszolidálódni látszik, aminek köszönhetően több kisebb kétoldalú konfliktust sikerült rendezni. Ennek fényében megvan rá az esély, hogy ez csak egy átmeneti periódus volt, és a bilaterális konfliktusok számában az évtized nem hoz további jelentős növekedést.

Nem jelenthetjük ki egyértelműen azt sem, hogy Ankara egyre távolodna a NATO-tól. Érdekes rámutatnunk, hogy a Törökország és a NATO közötti konfliktusok többsége egyrészt politikai természetű (vagyis nem elsősorban a katonai, hanem a politikai kohéziót gyengíti); másrészt a konfliktusok többsége bilaterális alapú, tehát nem a szervezet egészének és Törökországnak a konfliktusa (utóbbiakat ugyanis, például a török légvédelem 2003-as megerősítése, a líbiai beavatkozás vagy Rasmussen kinevezése esetében, eddig minden alkalommal sikerült feloldani).

Annak, hogy mégis érzékelünk egyfajta eltávolodást, két alapvető oka van (a politikai retorika és a visszatérő sajtóhírek mellett): az egyre autoriterebb irányt követő török belpolitika, és az egyre magabiztosabb és önállóbb török külpolitika.

A nemzetközi kapcsolatok liberális konstruktivista elméletei szerint a NATO nem csupán kollektív védelmi szervezet, hanem az észak-atlanti térség liberális demokráciáinak biztonsági közössége (*security community*) is, tehát a közös fenyegetettség-percepció mellett közös normákon és értékeken is alapul.⁵⁷ Ergo, ha egy tagállamban változás következik be e normákban, az vezethet oda, hogy az adott tagállamot partnerei egyre kevésbé érzik megbízható szövetségeseinek. Teszik ezt annak ellenére, hogy a török–NATO viszonyban a közös biztonsági érdekek változatlanok. Itt érdemes emlékeznünk arra is, hogy bár a NATO demokráciák szövetsége, a katonai tömbnek nem egy „problémás” tagja volt a múltban is. Görögország például a hatvanas-hetvenes évek katonai diktatúrája idején is a szövetség tagja maradhatott, elsősorban az ország hidegháborúban betöltött stratégiai jelentősége miatt.

Ami a külpolitikát illeti, az AKP hatalomra kerülését követően Törökország egyre magabiztosabban kezdte képviselni érdekeit. Tette ezt akkor is, amikor azok esetleg szembementek szövetségesei érdekeivel. A török–NATO viszonyban bekövetkező átalakulás lényege a Snyder által bevezetett kategóriák alapján abban a változásban érhető tetten, hogy míg a hidegháború idején Törökország számára az elsődleges prioritás az *abandonment* elkerülése volt, napjaink az egyre önállóbb és aktívabb török külpolitikája számára, amely önmagát „központi országgént” definiálja, az *entrapment* hasonló, ha nem nagyobb fenyegetést jelent.⁵⁸ A szövetségjáték alapvető logikájából adódóan Törökországnak „nem éri meg” a túl erős elköteleződés. Számos esetben a Nyugattal szembeni alkupozíciók javításának célja magyarázhatja a török viselkedést, például az oroszokhoz való közeledés, vagy Rasmussen főtitkári kinevezése esetében.

⁵⁶ A kurd függetlenségi törekvések megakadályozása, „saját” 15–18 millió fős kurd lakosságára tekintettel Törökország egyik legfontosabb nemzeti érdeke. Erről bővebben lásd PÉNZVÁLTÓ Nikolett: Délkelet-Törökország újra lángol, *Nemzet és Biztonság*, 2016/2, 17–39. o.

⁵⁷ Bővebben lásd például Thomas RISSE-KAPPEN: Collective Identity in a Democratic Community: The Case of NATO. In: Peter J. KATZENSTEIN (szerk.): *Culture of National Security*, Columbia University Press, 1996, 357–399.

⁵⁸ Tarik OĞUZLU: Turkey and NATO, *Adam Akademi*, 3. évf. 2013/1, 1–10.



A közös biztonsági érdekek, valamint a feszültségforrások állandósága mellett ez a két dinamika adja a NATO–török kapcsolatokban érzékelhető változást. Az eseményeket követve kirajzolódik a megelőlegezett két korszakhatár: az AKP hatalomra kerülése (2002), majd a belső ellenfelekkel való leszámolás intenzívebbé válása (2013–) mind a két folyamathoz (az egyre autoriterebb török belpolitikához, és az egyre magabiztosabb török külpolitikához) hozzájárult. Az Egyesült Államok és a NATO-tagállamok egyre aktívabb (több esetben nem korlátozott célokat, hanem rezsimek megdöntését célul kitűző, *exit* stratégiát nélkülöző) katonai jelenléte a Közel-Keleten (2001-től az amerikai terrorellenes harc, 2011-től az „arab tavasz” részeként) pedig lényegében garantálta az érdekütközések számának növekedését Ankarával, akit földrajzi közelsége és muszlim többségű lakossága miatt a beavatkozások minden tagállamnál közvetlenebbül érintettek.

A jövőbeli együttműködés sikerének kulcsa régóta jól ismert és változatlan mindkét oldalon: szolidaritásra, hitelességre és rugalmasságra van szükség.



Stratégiai Védelmi Kutatóközpont

ELEMZÉSEK 2018/18.

Az „SVKK Elemzések” 2003 óta a Kutatóközpont munkatársainak tematikus szakpolitikai elemzéseit megjelentető időszakos kiadvány, melyben a szerzők független kutatói álláspontjukat közlik.

Az NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont független szakpolitikai kutatóintézet, a kiadványaiban megjelenő elemzések, álláspontok, vélemények nem feltétlenül tükrözik a szerkesztőség vagy a kiadó véleményét. Az elemzésben foglalt információk, adatok, megállapítások tájékoztatás céljából készültek.

Kiadó: Nemzeti Közszolgálati Egyetem

Szerkesztés és tördelés:
Csiki Varga Tamás, Tálás Péter

A kiadó elérhetősége:

1581 Budapest, Pf. 15.

Tel: 00 36 1 432-90-92

E-mail: svkk@uni-nke.hu

2012– : NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések (ISSN 2063-4862)

2011–2012: ZMNE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések (ISSN 2063-4854)

2007–2011: ZMNE Stratégiai Védelmi Kutatóintézet Elemzések (ISSN 2063-4854)

2003–2007: ZMNE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések (ISSN 2063-4854)

© Pénzváltó Nikolett, 2018

© Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018