Közszolgálati Nemzetközi Képzési Központ

Regionális biztonság – Kelet-Közép-Európa

Tálas Péter

Tankönyvfejezet alapanyag

Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2013.

Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Postacím: 1581 Budapest, Pf.: 15.
Cím: 1101 Bp., Hungária krt. 9-11.,
Telefon: +36(1)432-9000
Web: www.uni-nke.hu

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszechenyiterv.gov.hu
06 40 638 638
MAGYARORSZÁG MEGÚJUL
A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

Tartalom

A térség biztonságfelfogásáról	3
A térség biztonságpolitikai opcióiról	6
A térség biztonságpolitikai markrofolyamatairól	11
A kelet-közép-európai kisállamiság következményei	15
A térség néhány politikai és társadalmi sajátossága	16
Regionális integrációs kezdeményezések, kísérletek	19
A haderőreformok regionális jellemzői	

A jelen írás közvetlen térségünk biztonságának elmúlt két évtizedével foglalkozik három metszetben: egyrészt számba veszi az itteni országok előtt megnyílt kül- és biztonság opciókat, másrészt a térség biztonságát meghatározó három makro-folyamatot, végül harmadrészt a térséget érintő főbb biztonságpolitikai eseményeket is. A biztonság fogalmát a koppenhágai iskola tanításának megfelelően széles értelemben használja[1] – vagyis a katonai, a politikai, a gazdasági, a környezeti és a társadalmi biztonság dimenzióira vetítve –, annak érdekében, hogy a lehető legközelebb kerüljön a térség társadalmai által a köznapi nyelvben használatos biztonságfogalomhoz. *Kelet-Közép-Európán* pedig a *Baltikumot, Lengyelországot,* a *cseh és szlovák területeket, a Duna-medencét* és a *Balkánt* magában foglaló Oscar Halecki által leírt térséget, valamint az általa *Kelet-Európának* nevezett területeket, vagyis az *ukrán, belarusz* és *moldáv* területeket éri.

Mivel első pillantásra a térséghez tartozó államok és társadalmak meglehetősen heterogén képet mutatnak, indokoltnak látszik jelezni, melyek azok a tényezők, melyek miatt e térség mégis régióként fogható fel. Ezek közül a szerző alábbi kettőt tartja a legfontosabbaknak. A régió biztonsága az európai biztonság része, az itt található államok és társadalmak biztonságát az európai biztonság peremfeltételei határozzák meg. Ez annak ellenére igaz, hogy az erőviszonyok, a nemzetközi szerződésekhez, rezsimekhez és a szövetségi rendszerekhez való tartozás és a státusz tekintetében igen különbözőek az entitások a régión belül. Paradox módon – s itt ismét a koppenhágai iskolára hivatkozunk[2] – a kelet-közép-európai felfogható egy regionális biztonsági komplexumként is, tekintettel arra, hogy a térség államainak biztonsága egyenként jobbára értelmezhetetlen, mivel történeti fejlődésüknél fogva az itteni társadalmak nagyon erősen egymásra reflektáló biztonságpercepcióval rendelkeznek.

A térség biztonságfelfogásáról

A biztonság szó hallatán a kelet-közép-európai átlagpolgárok többsége – amint azt a különböző szociológiai vizsgálatok is bizonyítják – rendszerint először a megélhetést garantáló munkahelyek biztonságához, az egészség- és nyugdíjbiztosítási jogosultsághoz kapcsolódó *szociális biztonságra* (a jelenlegi pénzügyi- és gazdasági világválság közepette a szociális biztonságnál szélesebb gazdasági biztonságra), illetve a társadalmi együttélés belső rendjéhez (az egyes ember életének, személyének, javainak és jogainak biztosításához) kapcsolódó *közbiz-*

[1] Lásd erről: BUZAN, Barry – WEAVER, Ole – DE WILDE, Jaap: *Security – A new framework for analysis*, Boulder, Lynne Rienner, 1998. 239.
[2] BUZAN, Barry – WEAVER Ole: *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003. xxvi+564.

tonságra gondol. Kevésbé érzékeny a nemzetközi biztonságra, amely a hatalmi politizálás hagyományaiban gyökerezik.

Több oka is van annak, hogy a többség így gondolkodik. Az egyik az, hogy a térség társadalmainak a rendszerváltást követően egy mély, több évig húzódó gazdasági és szociális válságot éltek át, s ilyen időszakokban az emberek mindig erőteljesebb hangsúlyt helyeznek a szociális biztonságra. A másik a korábbi rendszer gazdasági kudarcaihoz kapcsolódik, s röviden úgy lehet összegezni, hogy a kelet-közép-európai társadalmak a kommunista diktatúrák elnyomásának megszüntetése mellett elsősorban gazdasági felemelkedésüket, jólétük megteremtését várták a rendszerváltásoktól. A harmadik ok, amely miatt a biztonság szociális és gazdasági vetülete vált fontossá, hogy a kelet-közép-európai térség hagyományos katonai fenyegetettsége radikálisan csökkent.

- Az 1990 novemberében aláírt *európai hagyományos fegyveres erőkről (CFE) szerződés* korlátozta és maximalizálta a Varsói Szerződés és NATO tagországok páncélozott harcjárműveinek, támadó helikoptereinek, harckocsijainak, harci repülőgépeinek és tüzérségi eszközeinek mennyiségét. A CFE-egyezmény mindkét tömb számára egyenlő nagyságú maximális szinteket határozott meg, úgy szabva meg az eszközök hadrendben tartható maximális számát, hogy kizárja a sikeres támadás lehetőségét.
- 1991-ben *megszűnt a Varsó Szerződés*, 1994 augusztusában pedig *az utolsó szovjet/orosz katona is elhagyta a közép-kelet-európai* volt szovjet blokk országainak területét, ezzel formálisan is vége szakadt a térség 1945 óta fennálló korlátozott szuverenitásának.
- 1992 májusában megszületett az *első hadászati fegyverzetcsökkentési szerződés (START I) lisszaboni jegyzőkönyve*, amelyben Belarusz, Kazahsztán és Ukrajna kötelezettséget vállaltak a területükön lévő valamennyi atomfegyver felszámolására (illetve az Oroszországi Föderációnak való átadásra), valamint az atomsorompó szerződéshez (NPT) atomfegyverrel nem rendelkező államként való csatlakozásra is.
- 1995 novemberében megszületett a *daytoni béke* (hivatalosan: „Általános keretmegállapodás a békéért Bosznia-Hercegovinában”), amely véget vetett a boszniai polgárháborúnak. Az egyezmény részeként a felek elismerték és elfogadták, hogy tiszteletben tartják egymás egyenlő szuverenitását, és vállalták egy sor katonai intézkedés végrehajtását a tűzszünet fenntartása érdekében, beleértve a csapatok visszavonását is a négy kilométeres ütközőzóna mögé.
- 1996 júniusában aláírásra került a posztjugoszlváv térségre vonatkozó *szubregionális fegyverzetellenőrző egyezmény*, amely a daytoni béke-megállapodásnak megfelelően

Bosznia-Hercegovinára, Horvátországra és Jugoszláviára is kiterjesztette az európai hagyományos fegyveres erőkről szóló szerződést, vagyis mennyiségi korlátokat állított fel az említett államok fegyveres erejére öt fegyverkategóriában. A fegyvereket 5:2:2 arányban osztotta fel Jugoszlávia, Bosznia-Hercegovina és Horvátország, illetve 2:1 arányban Bosznia-Hercegovinában a muzulmán-horvát föderációs és a bosznia Szerb Köztársaság között.

- 1999-ben, 2004-ben és 2009-ben *új tagokkal bővült NATO*. 1999-ben Csehország, Lengyelország, Magyarország, 2004-ben Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia, Románia, Szlovákia, Szlovénia, 2009-ben Albánia és Horvátország lett a szövetség tagja, s ez a kelet-közép-európai térség nagy részére kiterjesztette a stabilitást és a biztonságot. A NATO-tag ugyanis csakis olyan állam lehetett, amely többek között vállalta, hogy tevékenyen részt vesz közvetlen térsége biztonságának megőrzésében.
- 2004-ben, 2007-ben, illetve 2013-ban térségbeli országokkal *bővült az Európai Unió*. 2004-ben Cseh Köztársaság, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Szlovákia és Szlovénia, 2007-ben Bulgária és Románia, 2013-ban pedig Horvátország lett az EU-tagja.

Mindezek az események az elmúlt két évtizedben alapvető változásokat idéztek elő a térség biztonsági környezetében. Ennek eredményeképpen nem csupán a szembenálláson alapuló tömbpolitika fogságából szabadultak ki a térség államai, de túlnyomó többségük olyan, történelmileg ritkán adódó kedvező helyzetbe került, amikor közvetlen környezetéből – szándékok és eszközök híján – tényleges hagyományos katonai fenyegetéssel sem kellett és kell számolnia. Ez utóbbinak tulajdonképpen még az 1991-1995 között zajló délszláv háborúk, a NATO 1999-es Jugoszlávia elleni háborúja, s 2008. augusztusi grúz-orosz háború sem mondtak ellent. Az 1990 évek elejei délszláv háborúk ugyanis polgárháborúként indultak, s katonai értelemben sohasem terjedtek túl a volt Jugoszlávia területén. A NATO 1999. március-júniusa közötti Jugoszlávia elleni fellépése egy légi-offenzíva volt, amely sokkal inkább hasonlított egy a Milosevics-rendszer elleni büntetés-csapássorozatra, mint egy klasszikus háborúra. A 2008-as grúz-orosz háború pedig – bár egy térségünkkel szomszédos hatalom is részt vett benne – szintén korlátozott volt, ráadásul a kelet-közép-európai térségtől távol zajlott.[3]

[3] Összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy a kelet-közép-európai országokra leginkább kijózanítóan hatott az ötnapos grúz-orosz háború éppúgy, mint a konfliktus nemzetközi kezelése, illetve következményei. Sokkolni aligha sokkolhatta őket, mert a konfliktus várható és előre jelezhető volt. A mértékadó elemzők többsége számára legalábbis két dolog már 2008 augusztusa előtt világos volt. Először: annak esélye, hogy az 1990-es évek véres háborúi során elvesztett két "engedetlen" terület, Abházia és Dél-Oszétia békésen visszatérjen Tbiliszi politikai

Tény ugyanakkor, hogy a *posztjugoszláv térség* társadalmainak biztonságfelfogását jelentősen befolyásolták a délszláv háborúk, a *baltikumi társadalmakét* pedig az Oroszországi Föderáció közelsége, potenciális befolyása, illetve a Baltikumban élő oroszajkú kisebbség viszonylag nagy aránya. Míg az előbbieknél a délszláv fegyveres konfliktusok a biztonság katonai dimenziójának fontosságát emelték ki, az utóbbiaknál az oroszajkú kisebbség viszonylag magas aránya a társadalmi biztonságot, az orosz befolyástól, illetve a FÁK-osodástól való félelem a politikai biztonságot helyezte előtérbe.

Biztonságpolitikai opciók

Az 1989-90-es rendszerváltással elméletileg közel fél tucat biztonságpolitikai opció nyílt meg a függetlenné váló kelet-közép-európai államok előtt, azonban az elvi lehetőségek megvalósulásának igen különböző volt a politikai realitása. Felsorolásuk mindemellett azért fontos, mert plasztikusan szemléltetik azt, hogy a rendszerváltást követő biztonságpolitikai fordulat a térségben korántsem volt automatikus, illetve nem szükségképpen vezetett egyetlen kizárólagos opció elfogadásához. Még akkor sem, ha napjainkban a kelet-közép-európai politikusok előszeretettel nevezik történelmileg szükségszerűnek a nyugati orientáció meghatározóvá válását a térség biztonságpolitikájában. Jóval közelebb járunk azonban az igazsághoz, ha Kelet-Közép-Európa biztonságpolitikai fordulatát egy olyan – a rendszerváltások és a bipoláris világrend felbomlásának menete, illetve történései által meghatározott – folyamatnak tekintjük, amely során mindenütt számos opció került időlegesen előtérbe. Zömük 1989-1995 között jelentőségét veszítette, s csak egy hosszabb fejlődés során konszolidálódtak azok a különböző stratégiai irányok, amely ma a kelet-közép-európai államok hivatalos biztonságpolitikáját jelentik.

A bipoláris világrend bukását követően a kelet-közép-európai biztonságpolitikai vitákban az alábbi opciók vetődtek fel:

---

felügyelete alá, még középtávon is felettébb kicsi. Másodszor: azt Moszkva biztosan nem fogja megengedni, hogy Tbiliszi erőszakkal szerezze vissza ezeket a területeket. Komoly tévedés továbbá az abház és dél-oszét példa lehetőségét bármilyen formában is Kelet-Közép-Európára, például a Baltikumra vetíteni. Nem állíthatjuk, hogy Moszkva a térséggel fennálló kapcsolataiban mindig jóhiszeműen és jóindulatúan jár el, két dologgal azonban feltétlenül számolnia kell, és számol. Egyrészt, hogy minden, az itt kialakult status quo megváltoztatására irányuló törekvése radikálisan rontja kapcsolatait a számára kulcsfontosságú nyugati nagyhatalmakkal (mivel bármely ilyen elmozdulás a NATO és az EU belső kohézióját kérdőjelezné meg, amelyhez e hatalmak ragaszkodnak). Másrészt azzal is tisztában kell lennie, hogy nem tud olyan körülményeket és életviszonyokat teremteni, amelyek a baltikumi orosz kisebbség számára vonzóvá tennék "anyaországként".

Keleti opció

A keleti opció a Szovjetunióval/Oroszországgal való – módosított formájú és tartalmú – szövetség fenntartása. Ez a lehetőség a térség legtöbb állama számára részben politikai értelemben volt elképzelhetetlen (a rendszerváltás egyik leglényegesebb eleme ugyanis éppen a szovjet érdekszférából való kiszabadulás volt), részben pedig az tette irreálissá, hogy 1991-ben felbomlott a szovjet birodalom, s kiderült, hogy a volt szovjet utódállamok nemzeti érdekei is merőben különböznek Moszkva törekvéseitől. A keleti orientációt azonban korántsem tekinthetjük csupán elméleti opciónak. A szűkebb kelet-közép-európai térségből ugyanis – bár eltérő motivációk alapján, de – mind a meciari Szlovákia (1993-1998 között),[4] mind pedig a milosevicsi Jugoszlávia (1991-2000 között)[5] ezen az opció mellett tette le a voksát, nem is beszélve természetesen a lukasenkói Fehéroroszországról.[6] Ukrajnát pedig a narancsos forradalom politikai vezetésének 2010. februári bukását követően sorolhatjuk a keleti opció követői közé.

A semlegesség, illetve a biztonsági garanciák opciója

Jóllehet a semlegesség alternatívájával kapcsolatban – különösen az 1990-es évek első felében – komoly politikai nosztalgia volt tapasztalható a kelet-közép-európai politikai elitek egy részében,[7] alapvetően e biztonságpolitikai opciót is a bipoláris világrend felbomlása tette irreálissá. A kétpólusú világrend megszűnését követően ugyanis már nem volt igazán mi között semlegesnek lenni, és (Oroszországon kívül) nem voltak olyan releváns nagyhatalmak sem, amelyek egy-egy ország semlegességét garantálták, illetve respektálták volna. Emellett azt a semlegességgel kacérkodó politikusok is világosan látták, hogy a kelet-közép-európai orszá-

---

[4] A problémáról lásd: DULEBA, Aleksander: *The Blind Pragmatism of Slovak Eastern Policy*, RC SFPA, Bratislava, 1996. 54.; DULEBA, Aleksander –LUKAČ, Pavol –WLACHOWSKY, Miroslav: *Foreign Policy of the Slovak Republic*, RC SFPA, Bratislava, 1998. 63.

[5] Lásd erről: JUHÁSZ József – MAGYAR István – TÁLAS Péter – VALKI László: *Koszovó – egy válság anatómiája*, Osiris, Budapest, 2000. 170-174.

[6] Lásd erről: KOZSOKINA, E. M. (szerk.): *Belorusszia: puty k noim gorizontam*, Moszkva, 1996.; VAINIENE, Ruta –KRÓLIKOWSKA, Elzbieta –PŁOSKONKA, Józef –ROMANOV, Vladislav (szerk.): *Belarus: Reform Scenarios*. Stefan Batory Foundation, Varsó, 2003.; EBERHARDT, Adam: *Cele i kierunki polityki zagranicznej Republiki Białoruś*. PISM Biuletyn Nr. 45 (153) Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Biuro Analiz, 2003. szeptember 3., 4.; LYNCH, Dov (ed.): *Changing Belarus*. Challiot Paper 85. ISS, 2005. november. 132.; SADOWSKI, Rafał: *Białoruś 2006*. Raport OSW, Warszawa, 2007. 26.; KONOŃCZUK, Wojciech: *Trudny „Sojusznik". Białoruś w polityce Rosji*, Prace OSW, Zeszyt nr 28. Warszawa, 2008. szeptember 15., 54.

[7] Magyarországon – különösen az 1990-es évized első éveiben (leginkább addig, amíg a magyar rendszerváltás egyik legfőbb legitimáló hivatkozása az 1956-os magyar forradalom volt) – igen népszerű volt a Nagy Imre miniszterelnök által 1956-ban megfogalmazott semlegesség. Az évtized első felében a lengyel, a cseh és szlovák biztonságpolitikai vitákban is gyakran felmerült ez az opció.

gok egész egyszerűen szegények ahhoz, hogy a semlegesség biztonságpolitikai kritériumait osztrák, finn, svéd vagy svájci minőségben valósítsák meg.

A semlegesség egyik változata, a nagyhatalmak által garantált biztonság alternatívája az orosz vezetés által inspirált biztonságpolitikai opció volt. Az Andrej Kozirjev és Borisz Jelcin által először 1993-94-ben megfogalmazott elképzelés szerint a közép-kelet-európai térség biztonságát egy Oroszország és Nyugat-Európa, illetve Oroszország és az Amerikai Egyesült Államok közötti egyezmény szavatolta volna. Az opció a térség számára mindenekelőtt azért volt elfogadhatatlan, mert a javaslat a kelet-közép-európai térség országait – hasonlóan az 1989 előtti szovjet álláspontoz – továbbra is csupán az európai biztonság tárgyának, nem pedig alanyának tekintette. A semlegesség alternatívája utoljára a NATO-csatlakozás kapcsán kialakult térségbeli vitában vetődött fel. Az opciót ekkor képviselők nem tagadták ugyan a nyugati orientáció szükségességét, de ez értelmezésükben csupán az európai integrációs intézményeket ölelte volna fel.[8]

Hivatalos külpolitikai irányvonalként a semlegességet Ukrajna (1991-1997), illetve Moldova, továbbá Szerbia fogalmazta meg (Moldova esetében ezt az alkotmány is tartalmazza), vagyis egyrészt azon új államok, ahol a függetlenség kikiáltását követően is erős maradt Moszkva befolyása, másrészt ahol erős a társadalom NATO-ellenessége.[9]

A közép-európai opció

Az 1990-es évtized első éveiben a semlegességnél jóval reálisabbnak tűnt egy közép-európai regionális biztonsági struktúra kiépítése, amelynek nem csupán az 1940-es évekre visszanyúló történelmi hagyományai voltak,[10] de az 1989-ben megalakított Quadragonale és az ebből 1990-ben létrehozott Pentagonale révén – bizonyos értelemben – a politikai alapjai is.[11] Az

---

[8] A semlegesség problematikájáról lásd: GARTNER, Heinz: *Models of European security and options for the new 'neutral' members in the European union - the Austrian example*, European Security, Volume 5. Issue 4. (Winter), 1996. 604-613.; UJJ András: *A semlegesség tartalom és formaváltozása*, Védelmi Tanulmányok 14. SVKI, Budapest, 1997.

[9] Lásd erről: PETERSEN, Phillip: *Security policy in the post-soviet Slavic heartland and Moldova*, European Security, 1746-1545, Volume 1. Issue 3. 1992. 295-351.; PÓTI László: *Új elemek az ukrán kül- és biztonságpolitikában*, SVKK Elemzések, 2004/5.; PHINNEMORE, David: *Moldova: a step too far for EU enlargement?*, ECPR – 3rd Pan-European Conference on EU Politics, Bilgi University, Istanbul, Turkey, 21-23 September 2006. http://www.jhubc.it/ecpr-istanbul/virtualpaperroom/031.pdf

[10] A második világháború éveiben a csehszlovák-lengyel konföderációt célul tűző Sikorski-Benes-terv, illetve az 1945-48 közötti délszláv, illetve magyar-román konföderációs tervek.

[11] A Quadragonale 1989-ben, a rendszerváltás küszöbén jött létre olasz kezdeményezésre, eredetileg négy ország (Olaszország, Ausztria, Jugoszlávia és Magyarország) konzultatív együttműködési fórumaként, amely néhány projektszintű együttműködést (úthálózat, kikötők stb.) is megvitatott, illetve kezdeményezett. 1990 májusában Csehszlovákia is csatlakozott a konzultatív együttműködéshez, amelyet 1990. augusztus 1-jén intézményesítettek a résztvevők. A nyilvánosság előtt ez az együttműködési fórum *"Pentagonale"* néven vált ismertté. 1991-ben

1991-ben Lengyelországgal kibővülő Hexagonale, illetve az 1992-ben útjára indított Közép-Európai Kezdeményezés (KeK) azonban alapítói szándéka ellenére sem vált a térség együttműködésének motorjává. A regionális együttműködést és a térség európai integrációjának elősegítését célul tűző konzultatív fórum politikai relevanciáját ugyanis jelentősen csökkentette a visegrádi együttműködés, a CEFTA, mindenekelőtt pedig a közép-európai országok EU-val kötött társulási egyezményei.

Hagyományos biztonságpolitikai szempontból az 1990-es évek elejének számos regionális kezdeményezése közül csupán a visegrádi együttműködésnek volt biztonságpolitikai vonatkozása.[12] Jóllehet, még mielőtt a csoport hivatalos alapító rendezvényére 1991. február 15-én Visegrádon sor került volna, voltak, akik arra gondoltak, hogy annak lehet valamilyen katonai szövetségre emlékeztető funkciója is. A szakemberek korabeli véleménye azonban az volt, hogy a regionális együttműködés nem helyettesítheti a nyugati integrációra törekvést, beleértve a biztonsági intézményekhez való csatlakozást is.[13] Így a csoport feladata arra korlátozódott, hogy összehangolja Csehszlovákia, Lengyelország és Magyarország elszakadását a szovjet blokktól (pl. a Varsói Szerződés feloszlatása és szovjet csapatkivonások terén), és fokozza kollektív ráhatásukat a Nyugatra integrálásuk érdekében. Bár a négy ország együttműködése azóta rendszeressé, szerteágazóvá és magas szintűvé (államelnöki, kormányfői, miniszteri) vált, az együttműködés – már ami a lehetőségeket és a konkrét eredményeket illeti – nem váltotta be az eredetileg hozzá fűzött reményeket, s nem vált a négy ország rendszeres politikai egyeztető fórumává (pl. az euro-atlanti integrációs politika terén).

Az 1996-ban útjára indított, s ma már a délkelet-európai térség valamennyi államára kiterjedő Délkelet-európai Együttműködési Kezdeményezés (SECI)[14] viszont elsősorban azért érdemel figyelmet, mert biztonságpolitikai szempontból éppen a nem katonai fenyegetések,

---

Lengyelország csatlakozott az együttműködéshez, amely ekkor *"Hexagonaléra"* változtatta nevét. Lengyelország belépésével egyben földrajzi súlypontja is némileg áthelyeződött. 1992-ben, Jugoszlávia felbomlását követően, az együttműködéshez először Horvátország és Szlovénia csatlakozott, s az együttműködést ettől kezdve nevezik Közép-európai Kezdeményezésnek. Az évek folyamán fokozatosan bővülő KeK-nek jelenleg a balti államok kivételével valamennyi kelet-közép-európai ország tagja. Földrajzi kiterjedése és taglétszámának növekedése ellenére a KeK nem vált a regionális együttműködés motorjává, miként azt létrehozói eredetileg tervezték.

[12] A Csehszlovákia (ill. ennek 1993-as szétválását követően a Cseh Köztársaság és a Szlovák Köztársaság) Lengyelország és Magyarország politikai gyűjtőnevévé vált regionális együttműködés fórumot, illetve az említett országok közötti együttműködés alapelveit az 1991. február 12-15. között tartott visegrádi találkozón alakították ki, bár az együttműködés kezdetei 1990-re nyúlnak vissza. A visegrádi együttműködés hivatalosan mindmáig a négy ország legfontosabb közös, de nem intézményesített konzultatív fóruma.

[13] Az önálló kelet-közép-európai katonai szövetség gondolata később is felmerült a térségben. 1992 tavaszán például Lech Wałęsa lengyel elnök hivatalosan is javaslatot tett egy közép-európai biztonsági struktúra kiépítésére (NATO-bis). Az elsősorban taktikai jellegű kezdeményezés azonban nem talált pozitív visszhangra sem Lengyelországon belül, sem pedig azon kívül.

[14] Lásd részletesebben: www.secicenter.org

potenciális fenyegetések és kockázatok (az ember- és kábítószer-csempészet, illetve a határokon átívelő bűnözés) közös megfékezését tűzte célul.

Annak, hogy az elmúlt két évtizedben a közép-európai biztonságpolitikai opció kialakítására tett kísérletek nem jártak átütő sikerrel, alapvetően négy lényeges oka volt. Először is az a térség legtöbb országában eluralkodó szemlélet, mely szerint egyedül és önállóan kedvezőbbek a térség országainak integrációs, illetve csatlakozási esélyei. Másodszor az a tény, hogy a NATO-csatlakozás perspektívájának 1994-es megnyílásával a biztonság katonai dimenziójának önálló térségbeli szavatolása lényegében a legtöbb országban lekerült napirendről. Harmadszor, a térség politikai elitjeinek azon meggyőződése, illetve félelme, hogy a regionális együttműködés nem helyettesítheti a nyugati integrációt, sőt az ilyen típusú kezdeményezések hátráltathatják az előbbi folyamatot. S végül negyedszer: a NATO és az EU ellentmondásos viszonya a térség regionális kezdeményezéseihez. A Nyugat ugyanis (miközben meghirdetett programjainak jelentős része a kelet-közép-európai régiót mint egészet célozta meg) az 1990-es évek folyamán végig egy leginkább a *„regionális együttműködés – igen, regionalizmus* (értsd: regionális szintű érdekmegjelenítés) – *nem"* jelszóval jellemezhető politikát folytatott térségünkkel szemben. Ennek üzenete pedig a gyakorlatban nem csupán gátolta a régión belüli együttműködést, de integrációs vetélytársakká is tette a renacionalizáció következtében amúgy is széttöredező kelet-közép-európai térség országait.

A biztonság önálló szavatolásának opciója

A kelet-közép-európai térség egyes országaiban a rendszerváltás kezdetének sajátos kényszeralternatívájaként vetődött fel az önerőre való támaszkodás opciója. A térség korabeli politikusainak egy részében a szovjet blokk szétesése, a nyugati biztonsági intézmények garancianyújtási készségének hiánya, a regionális együttműködés kialakulatlansága, a semlegesség gyakorlati megvalósíthatatlansága, valamint a szomszédsági kapcsolatokban rejlő látens, illetve a délszláv térség nemzeti-etnikai ellentétei által szított nyílt konfliktusok szülték meg ezt a biztonságpolitikát túlzott mértékben renacionalizáló elképzelést. Az opciót védelmi vonatkozásában igen jól szemlélteti a Magyarországon rövid időre felmerülő *„körkörös védelem”* koncepciója, amely azonban – tekintettel az ország méreteire, geopolitikai adottságaira – megmaradt az elmélet szintjén. A biztonság önálló szavatolásának agresszív és támadó jellegű variációját viszont a milosevicsi Szerbia valósította meg akkor, amikor háborút indított előbb Jugoszlávia szétesését megakadályozandó, majd ennek kudarcát követően a szerbek lakta jugoszláv területek (*„Szerboszlávia”*) egyesítése érdekében.

Az összeurópai (kollektív) biztonsági rendszer szorgalmazása az EBEÉ keretein belül

A kelet-közép-európai rendszerváltás eufóriája és a bipoláris európai szembenállás meghaladásának igénye szülte meg a helsinki folyamatra alapozott összeurópai biztonsági rendszer alternatíváját. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet 1990-91-es sikereinek fényében ugyanis rövid ideig sokaknak úgy tűnt, hogy az EBEÉ/EBESZ válhat az európai kontinens átfogó politikai-biztonsági intézményévé. Olyan fórummá, illetve szervezetté, mely stabil biztonsági kereteket és együttműködési teret képes nyújtani az új demokráciák számára. Egy ideig erősítette ennek az argumentációnak az erejét és valószínűségét a hasonló irányba mutató szovjet/orosz érdekeltség is. Miután az 1990-es évek európai változásai – mindenekelőtt pedig a jugoszláv válságban betöltött szerepe – leértékelték az EBEÉ/EBESZ-t a kontinens biztonságpolitikai architektúráján belül, ez az opció sem válthatta be a korábban hozzá fűzött reményeket.[15]

Euro-atlanti opció és NATO-, illetve EU-csatlakozás

Mivel a kelet-közép-európai térség legtöbb országa számára a rendszerváltás legfőbb célját a fejlett országokhoz való gazdasági-társadalmi felzárkózás jelentette, a kül- és biztonságpolitika területén az elmúlt két évtizedben a nyugat-európai és az észak-atlanti intézményekhez (az Európai Közösségekhez/Európai Unióhoz, valamint a Nyugat-Európai Unióhoz és a NATO-hoz) való közeledés volt az egyik legfőbb prioritás. Fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy a nyugat-európai intézményekbe, illetve az észak-atlanti biztonsági rendszerbe való betagozódásuk lehetséges üteméről vallott felfogás, illetve a két intézmény valamelyikének preferálása az 1990-es évtized első éveiben egyfajta distinkcióhoz vezetett a nyugat-európai, illetve az észak-atlanti opció között. Mert bár a térség országai számára – akárcsak a NATO-hoz való politikai közeledés – az észak-atlanti opció is a kezdetektől kül- és biztonságpolitikájuk prioritásaként jelent meg (mindenekelőtt az Egyesült Államoknak a nyugati biztonsági rendszerben elfoglalt meghatározó szerepe miatt), a kelet-közép-európai politikai elitek egy része a rendszerváltást követő első években elsősorban az európai opciót preferálta. Természetesen fakadt e törekvés egy olyan politikai helyzetből, amelyben szinte valamennyien a Varsói Szerződés tagjai voltak (1991 júniusáig), területükön szovjet csapatok állomásoztak (1993 szeptemberéig), és amelyben mind a NATO, mind pedig a kelet-közép-európai társadalmak

[15] Az EBESZ-ről lásd: OSVÁT Szabolcs – OSVÁT Krisztina – IMRE Lajos: *Az EBESZ szerepe az európai biztonsági rendszerben,* Védelmi Tanulmányok 48. SVKH, Budapest, 2002.

felkészületlenek voltak utóbbiaknak az atlanti szövetséghez való csatlakozására. Kezdetben a nyugat-európai opciót erősítették az Európai Közösségekkel kötött társulási egyezményekhez fűződő térségbeli illúziók is.

A belátható időn belüli NATO-tagságnak a hivatalos biztonságpolitikákba való felvételére csupán azt követően került sor a kelet-közép-európai országokban (elsősorban Csehszlovákiában, Magyarországon és Lengyelországban), hogy véglegesen kiderült: az EK Bizottsága – amely abban az időben éppen az integráció mélyítését elősegítő nagy európai projektekkel (a Gazdasági és Monetáris Unió létrehozásával, az euró bevezetésével, a közös kül- és biztonságpolitika kialakításával), illetve az ezeket magában foglaló maastrichti szerződés előkészítésével volt elfoglalva – éles érdekellentétet lát az európai integráció mélyítése és bővítése között. Vagy általánosabban fogalmazva: miután kiderült, hogy az 1970-es és 1980-as évek helyben járása után éppen dinamizálódó EK-t egészen egyszerűen váratlanul és felkészületlenül érte a kétpólusú világrend összeomlása, illetve a nyomában meginduló kelet-közép-európai rendszerváltás, nem is beszélve a bebocsátásért kopogtató szegény keleti rokonok megjelenéséről a közösségi Európa küszöbén.[16]

Azzal az európai és atlanti opció közötti distinkcióval tehát, amely a bipoláris világrend bukását követően a 2002-2003-as nemzetközi Irak-vitában vált mindenki számára látványossá és érzékelhetővé, a kelet-közép-európai országok már az 1990-es évek elején is találkoztak egyszer. A három említett ország integrációs politikájában a társulási megállapodásról szóló, 1990 decemberében megkezdődő tárgyalások egy éve alatt következett be az első komoly kijózanodás és hangsúlyeltolódás. Hamar kiderült ugyanis, hogy az EK nem ért egyet az európaizálódás eufóriájában élő visegrádiak által szorgalmazott gyors csatlakozással, sőt, eredetileg még ennek szándékát sem kívánta rögzíteni a társulási megállapodásokban. Kiderült továbbá az is, hogy az EK a visegrádiak várakozásainál és reményeinél jóval szűkebb tartalmú és alapvetően aszimmetrikus társulási egyezményt kíván kötni. Az 1989-90-ben a *„Vissza Európába”* jelszó jegyében hatalomra került kelet-közép-európai politikai eliteket azonban valószínűleg az érintette legkellemetlenebbül, amikor végleg kiderült, hogy az út a korábban reméltnél jóval hosszabb lesz, az Európai Unióhoz való csatlakozás feltételei pedig – épp az integráció mélyülése miatt – minden korábbi bővítésnél szigorúbbak lesznek. Ilyen körülmények között Varsó, Budapest és Prága különösen hálás lehetett az atlanti szövetséget vezető Egyesült Államoknak, amikor annak vezetése 1993-94 fordulóján kilátásba helyezte a teljes

[16] Csupán érdekességképpen említjük meg, hogy a Delors-féle Bizottság kezdetben még az EK átlagánál magasabb fejlettségű Ausztria belépési terveit sem támogatta. Bécs 1989-ben benyújtott csatakozási kérelmére ugyanis Brüsszel az Európai Gazdasági Térség integrációs mellékvágánynak tekinthető tervével válaszolt.

jogú NATO-tagság lehetőségét, melyet ráadásul Washington – legalábbis az Unió bővítési ütemével összevetve – igen rövid idő alatt (1999 márciusára, illetve 2004 márciusára) le is vezényelt.

Mindezzel nem azt kívánjuk sugallni, hogy a kelet-közép-európai térség államainak politikai elitjeiben az elmúlt két évtizedben kialakult atlantizmust kizárólag az elhúzódó EU-csatlakozás miatti elégedetlenségük motiválta volna. Általános és közös okként sokkal inkább azt a térség politikusaira (és részben társadalmaira is) jellemző, a rendszerváltás első éveiben kialakult szemléletet jelölhetjük meg atlantizmusuk fő forrásának, amely az Európai Uniót kizárólag gazdasági nagyhatalomként értelmezte, s biztonságpolitikai szempontból csupán a NATO-t tekintette releváns nemzetközi szervezetnek, illetve a NATO keretén belül katonai és biztonságpolitikai szempontból az Egyesült Államokat látta az egyetlen hiteles globális nagyhatalomnak.

A NATO-csatlakozás állomásai. A közép- és kelet-európai országokkal, valamint a Szovjetunió utódállamaival való kapcsolattartás, párbeszéd és együttműködés – a bilaterális kapcsolaton túl – előbb az 1991 decemberében létrehozott Észak-atlanti Együttműködési Tanácsban, ill. ennek utódszervezetében az 1997-ben megalakított Észak-atlanti Partnerségi Tanácsban, majd pedig az 1994 januárjában meghirdetett Partnerség a békéért program keretében valósul meg.

A kapcsolatok kiszélesedésének és elmélyülésének végeredménye a Szövetség 1999-es bővítése lett. Az új tagok felvételét kilátásba helyező 1994. januári NATO csúcstalálkozót követően, a bővítés szándékát megerősítette az 1995 szeptemberében megjelent "bővítési tanulmány" és számos közvetett és közvetlen utalás, 1997 júliusában a NATO madridi csúcstalálkozóját pedig a Szövetség meghívta tagjai sorába Csehországot, Lengyelországot és Magyarországot.

A bővítés elhúzódásának egyik lényeges oka Oroszország volt. Nem olyan értelemben, hogy Moszkva csak azt követően vette hallgatólagosan tudomásul a NATO-bővítést, miután a szövetség az 1996. decemberi NATO-csúcson bejelentette, hogy nincs szándékában és nem tervezi nukleáris fegyverek telepítését az leendő új tagállamok területére, s ezt a belátható jövőben sem tartja szükségesnek; hanem abban az értelemben is, hogy az Oroszország elszigeteltségét enyhítendő maga a NATO is szorosabban be kívánta vonni Moszkvát az európai biztonsági architektúrába. Ezt a célt szolgálta az 1997. májusában megkötött NATO-Oroszország szerződés, illetve az állandó NATO-orosz konzultációs fórum létrehozása. Ezek eredményeképpen ugyanis Oroszország a NATO egyik stratégiai partnerévé vált, s ez komoly stabilizációs tényezőjévé válhat az európai biztonságnak. 1997 májusában írták alá a NATO-ukrán

megállapodást is, mely ugyan hasonló a Moszkvával kötött szerződéshez, de annál gyengébb kompetenciájú.

- *Észak-atlanti Együttműködési Tanács (North Atlantic Cooperation Council - NACC) – 1991. december - 1997. július.* A külügyminiszterekből vagy azok képviselőiből álló, évente legalább egyszer ülésező NACC-nak 39 ország (köztük a 16 NATO tagállam) volt a tagja, további öt ország (Ausztria, Finnország, Málta, Svédország, Macedón Köztársaság) pedig megfigyelői státusszal rendelkezett a Tanácsban. A NACC keretében folyó konzultációknak és együttműködésnek a középpontjában olyan politikai és biztonsági témák álltak, amelyek partnerországbeli megoldásához a NATO tagállamok megfelelő tapasztalatokkal és szakértelemmel tudtak hozzájárulni (pl. a légiforgalom irányításának polgári/katonai összehangolása; fegyverzetellenőrzés, leszerelés, atomfegyverek elterjedésének megakadályozása; hadfelszerelés, légvédelem; polgári védelmi, szükséghelyzeti rendszabályok kidolgozása; a katonai költségvetés; a védelmi konverzió; leszerelési technológiák; környezeti biztonság). A védelemmel kapcsolatos olyan praktikus kérdések, mint pl. a katonai együttműködés és hadgyakorlatok, megtalálhatók voltak ugyan a NACC programjában, de ezeket később beillesztették a Partnerség a békért tevékenységi körébe is. Az 1997-ig fennálló NACC-ot a legtöbb kritika multilaterális jellege miatt érte. A fórum ugyanis nem igazán volt képes megfelelő difereciáltsággal közelíteni az igen eltérő fejlettségű, eltérő problémákkal rendelkező partnerországokhoz.
- A *Partnerség a békéért (Partnership for Peace - PfP)* programot a NATO 1994. januári brüsszeli csúcsértekezletén hirdette meg a Szövetség, azzal a céllal, hogy kibővítse és intenzívebbé tegye a politikai és katonai együttműködést a volt szovjet blokk országaival, növelje a stabilitást, csökkentse a békét fenyegető veszélyeket, szilárdabb kapcsolatokat építsen ki azáltal, hogy elősegíti a gyakorlati együttműködést és erősíti a Szövetség alapját képező demokratikus elvek iránti elkötelezettséget a partnerországokban. 1994 januárja óta 27 ország fogadta el a meghívást (vagyis írta alá a PfP keretdokumentumát), s az esetek nagy többségében a partnerországok egyetértésre jutottak az egyéni partnerségi programban (IPP) tekintetében is. Bár a PfP a NACC keretein belül folyó programként indult, azonban míg a NACC egy multilaterális fórum volt, addig a PfP a NATO és partnerországok bilaterális kapcsolatain alapul. A PfP azért kapott különös jelentőséget, mert a benne részt vevő országok többsége úgy tekintett a programra, mint NATO-tagság "előszobájára", jóllehet a Szövetség ezt ilyen formában soha nem állította. Kétségtelen tény azonban, hogy a program napjainkra a NATO és a partneror-

ságok kapcsolattartásának egyik leglényegesebb eszközévé nőtte ki magát, olyan eszközzé, amely a jövőben akár az európai biztonsági architektúra integráns részévé is válhat.

- *Bővítési tanulmány (Enlargement Study) - 1995. szeptember.* A Bővítési tanulmányban a NATO tagállamok meghatározták, hogy a csatlakozni kívánó országoknak milyen politikai és katonai feltételeknek kell megfelelniük annak érdekében, hogy sikeresen pályázhassanak a tagságra. E feltételek a következők voltak: az EBESZ demokratikus normáinak tiszteletben tartása, ide értve a nemzetiségi, a külső területi valamint a belső jogi viták békés rendezését; a piacgazdaság feltételeinek megteremtése; a fegyveres erők demokratikus és civil ellenőrzésének létrehozása, a haderő alapvető reformja, valamint a fenti változásokhoz szükséges anyagi források biztosítása.
- Az 1996. december 17-18-i brüsszeli csúcstalálkozón a szövetség tagállamai leszögezték, hogy *a NATO-nak nincs szándékában és nem tervezi nukleáris fegyverek telepítését az leendő új tagok területére*, s ezt a belátható jövőben sem tartja szükségesnek. A szövetség tagállamai az álláspontot erősítették meg a madridi csúcson is.
- *"A NATO és Oroszország közötti kölcsönös kapcsolatok, együttműködés és biztonság alapokmánya" - 1997. május 27.* Az alapokmány a stratégia partnerség kereteit és területeit szabályozza a NATO és Oroszország között. A felek megállapodtak abban, hogy a konzultáció és az együttműködés mechanizmusaként létrehozzák a *NATO-Oroszország Állandó Tanácsot,* mely lehetőséget teremt arra, hogy Oroszország és a NATO konzultációkat tartson, kezdeményezéseket fejlesszen ki, s konszenzus esetén - esetről-esetre - közös döntéseket hozzon vagy intézkedéseket tegyen meghatározott politikai és biztonsági témák kapcsán. A felek ugyanakkor nem rendelkeznek vétójoggal egymás döntéseit illetően. Megállapodtak arról is, hogy kezdeményezik a CFE-szerződés olyan módosítását, amely elősegíti a szerződésben résztvevő államok biztonságát, megőrzi és erősíti a stabilitást, de ugyanakkor növeli a katonai átláthatóságot, az ellenőrzést és az információcsere kiterjesztését. Bár aligha van igazuk azoknak a szakértői véleményeknek, melyek szerint a stratégiai partnerséggel Oroszország hamarabb vált a NATO döntéshozatali mechanizmusának részévé, mint a szervezetbe meghívott országok, az kétségtelenül igaz, hogy e partnerséggel egy új, s minden korábbinál intenzívebb együttműködési szakasz nyílhat meg a Brüsszel és Moszkva között.

- *"A NATO és Ukrajna közötti kölcsönös kapcsolatok, együttműködés és biztonság chartája" - 1997. május 27.* Hasonló a Moszkvával kötött szerződéshez, de annál gyengébb kompetenciájú.
- *1997. július 8-9. A NATO tagjai közé hívja meg Csehország, Lengyelország és Magyarországot.* A Szövetség negyedik alkalommal bővül: 1951 - Törökország; 1954 - NSZK; 1982 - Spanyolország. Bár korábban a tagjelöltek sorában emlegették Szlovákiát (1994-ig), Romániát és Szlovéniát (1997-ig) is, de az említett országok végül nem kapnak meghívást. Szlovákia a jogállamiság elveinek belpolitikai megsértése, Románia a piacgazdasági reformok elmaradása, Szlovénia részben Jugoszláv utódállam jellege, illetve Olaszországgal fennálló területi és jogi vitái miatt kerül ki a bővítés első köréből.
- *Euro-atlanti Partnerségi Tanács (Euro-atlanti Partnership Council - EAPC) - 1997. július 8-9.* A NACC utódaként a madridi csúcson hozták létre. Célja, hogy tovább erősítse a NATO és a partnerországok közötti kapcsolatokat. Az EAPC a NACC-nél szélesebb körben teszi lehetővé teszi az állandó konzultációt a felek között mind a politikai, mind a katonai kérdésekben.
- *NATO-Oroszország Tanács (NRC) 2002. május*

Az Európai Unióhoz való csatlakozás állomásai.

- *1988-89-ben* a kelet-közép-európai országok *diplomáciai kapcsolatot létesítettek* az Európai Közösségekkel.
- *1989-től PHARE program.* Az Európai Közösségek Tanácsa 1989 decemberében döntött arról, hogy 300 millió ECU gazdasági segítség folyósít Magyarországnak és Lengyelországnak. A program neve PHARE lett a Poland Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy (segély Lengyelország és Magyarország gazdaságának átalakításához) kezdőbetűinek összeolvasásából. 1990 szeptemberéről a PHARE érvényességét kiterjesztette Bulgáriára, Csehszlovákiára, a Német Demokratikus Köztársaságra, Romániára és Jugoszláviára. Ettől kezdve az egyszeri juttatás helyett az EK éves költségvetése biztosított forrásokat a program végrehajtásához. Az 1991 decemberében Albániára, Észtországra, Lettországra és Litvániára is érvényes lett a program, s mivel 1990 októberében a két Németország egyesült, törölte a kedvezményezettek sorából NDK-t. 1992-ben került a PHARE-programba Szlovénia. A Jugoszláviának nyújtott támogatást 1991-ben függesztették fel. 1993. január 1. után pedig Csehország és Szlová-

kia külön kedvezményezettként szerepel. 1996-ban lett Macedónia a PHARE-program 13. partnerországa.

- *1991 és 1996 – Társulási megállapodások.* Az Európai Közösség tíz volt szocialista országgal (Bulgária, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Románia, Szlovákia, Szlovénia) kötött társulási megállapodást, melyeket összefoglaló néven Európa Megállapodásoknak hívunk. Az ipari termékekre vonatkozó szabadkereskedelmet elősegítő együttműködés után a teljes jogú tagság iránti elkötelezettség, majd a csatlakozás következett.
- *1993 Koppenhágai kritériumrendszer:* 1993 júniusában az Európai Unió Tanácsa meghatározta azokat a feltételeket, melyeket a csatlakozni kívánó európai országoknak teljesíteniük kell. Elsőként stabil intézményrendszerrel kell rendelkezni, mely garantálja a demokratikus működést, a jogállamiságot, az emberi jogok tiszteletben tartását, a kisebbségek védelmét. Másodsorba működő piacgazdasággal kell bírni. Harmadsorban át kell ültetni, és alkalmazni kell a közösségi jogszabályokat, és támogatni kell az Unió célkitűzéseinek megvalósítását. Emellett a közigazgatást képessé kell tenni a közösségi jog gyakorlati alkalmazására és az abból adódó kihívásoknak való megfelelésre. Az EU megtartotta magának a jogot, hogy egyrészt megítélje, hogy egy tagjelölt ország mikor teljesíti ezeket a tagsági feltételeket, másrészt, hogy eldöntse, hogy az Unió mikor képes arra, hogy új tagországokkal bővüljön.
- *1994. áprilistól -1998-ig* a kelet-közép-európai országok *bejelentik csatlakozási szándékukat.*
- *1997-1998 – avis (országvélemény vagy országjelentés).* A közép- és kelet-európai országokat valamint Ciprust illetően az Európai Bizottság az Agenda 2000 függelékeként 1997. július 16-án terjesztette az Európai Tanács elé az avis-t. (Az avis a Bizottság véleménye arról, hogy a belépési kérelmet benyújtó ország felvételét mikor és milyen körülmények között tartja lehetségesnek, illetve célszerűnek.) Ennek alapján az Európai Tanács 1997 decemberi ülésén született döntés arról, mely tagjelölt államokkal induljanak meg a csatlakozási tárgyalások 1998. március 31-én. Az avis-t azóta évente újra elkészítik.
- *1997-2000 között vita a bővülés jellegéről.* A vita eredményeként, míg 1998 márciusában 5+1 országgal (Magyarország, Szlovénia, Lengyelország, Csehország, Észtország, Ciprus) kezdődtek meg a csatlakozási tárgyalások, 2000 februárjától már nem a hat leg-

fejlettebb, hanem tizenkét országgal (az előbbiek + Bulgária, Lettország, Litvánia, Málta, Románia, Szlovákia) folytak.

- *1998-2002 – acquis screening (átvilágítások elvégzése)*. A csatlakozási tárgyalások első lépcsőjében a küldöttségek a közösségi joganyagot (acquis communautaire) fejezetenként nézték át, hogy feltárják a problematikus részeket és a tagjelöltek bejelenthessék előzetes derogációs igényeiket.
- *2002. december 13. – Koppenhága, a csatlakozási tárgyalások lezárása*
- *2003. április 16. – Athén, a csatlakozási szerződések aláírása*
- *2004. május 1. – Az új tagállamok közül tíz belépése az EU-ba* (Ciprus, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Szlovákia, Szlovénia).
- *2007. január 1. – Bulgária és Románia belépése az EU-ba.*
- *2009 – Bizottság jelentés Five years after.* Megállapítja. hogy kettéhasadt az unió a 15-re és a 10-ekre
- *2012 – Bizottsági jelentés Eight years after.*
- *2013. július 1. – Horvátország belépése az EU-ba.*

Európaizálódás, renacionalizáció, globalizáció

A kelet-közép-európai térség 1989-90 utáni biztonságpolitikai irányváltását a legáltalánosabb szinten az *európaizálódás*[17] és a *renacionalizáció* fogalmaival ragadhatjuk meg. E két, egy időben zajló folyamat a térség valamennyi országát érintette és érinti ma is. A gazdasági-társadalmi válságból való kilábalás és a gyors modernizáció reményében ugyanis a bipoláris világrend összeomlását követően szinte valamennyi kelet-közép-európai nemzet céljai között

[17] Az európaizálódás fogalmát számos szerző, számos különböző értelemben használja. Ld. LADRECH, Robert: *Europeanization of Democratic Politics and Institutions: the Case of France*, Journal of Common Market Studies, Vol. 32. No. 1. 1994. 69-88.; SMITH, Michael E.: *The Europeanization of European Political Cooperation: Trust, Transgovernmental Relations, and the Power of Informal Norms*, Political Relations and Institutions Research Group Working Paper 2.44 November 1996 http://www.ciaonet.org/wps/smm01/; RISSE, Thomas – GREEN COWLES, Maria –CAPORASO, James (eds.): *Europaenization of Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca, New York, 2001.; OLSEN, Johan P.: *The Many Face of Europeanization*, ARENA Working Papers, 2002. WP 01/02 http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2002/papers/wp02_2.htm; RADAELLI, Claudio M.: *The Europeanization of Public Policy*, IN: FEATHERSTONE, Kevin –RADAELLI, Claudio M. (eds.): *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford, 2003. 27-56.; NOUTCHEVA, Gergana et all: *Europeanization and Secessionist Conflicts: Concepts and Theories*, IN: COPPIETERS, Bruno et al (eds.): *Europeanisation and Conflict Resolution: Cases from the European Pheriphery*, Academia Press, Gent, 2004. 1-35., http://www.ecmi.de/jemie/download/1-2004Chapter1.pdf; MAJOR, Claudia –POMORSKA, Karolina: *Europeanisation: Framework or Fashion?*, CFSP Forum, Volume 3. Issue 5. 2005. szeptember, 1-4. www.fornet.info/CFSPforumpastissues.html

megjelent az európai politikai értékeken alapuló demokratikus jogállam és a piacgazdaság kialakítása, az európai gazdasági, illetve az euroatlanti biztonsági szervezetekhez való közeledés szándéka. Másfelől viszont – a tömbpolitika által évtizedekig rájuk oktrojált korlátozott szuverenitás fogságából kiszabadulva – valamennyien megkísérelték újrafogalmazni nemzeti érdekeiket, önálló kül- és biztonságpolitikájukat, s igyekeztek az adott körülmények között a lehető legteljesebb körűvé tenni szuverenitásukat. Vagyis bizonyos értelemben visszatértek a nemzetfejlődésnek arra a történelmi útjára, amelyről a második világháborút követően vagy azt megelőzően letérni kényszerültek.

Az Európán belüli történelmi aszinkronitás

Ez utóbbit azért fontos hangsúlyoznunk, mert az ún. euro-autonomizmus[18] hívei gyakran hajlamosak megfeledkezni arról, hogy a nyugat-európai és a kelet-közép-európai térség társadalmai a nemzetfejlődést illetően *eltérő történelmi pályán mozogtak és mozognak alighanem ma is*. S itt nem csupán a megkésettség régóta közismert jelenségére[19] vagy a két térség nacionalizmusainak eltérő jellegére[20] kell gondolnunk, de arra is (sőt témánk szempontjából leginkább arra), hogy Kelet-Közép-Európa második világháború utáni történetéből gyakorlatilag teljesen kimaradt az integrációnak az az organikus fejlődése, amely Európa nyugati felét a bipoláris világ felbomlásakor az Európai Unió – s ezáltal a politikai integráció felé mutató CFSP és ESDP – létrehozásához vezette.

---

[18] Miként közismert, az Atlanti-óceán két partja között, még inkább pedig az Európán belül folyó euro-autonomista versus atlantista vita három fő kérdésre fókuszál: az európai integráció tartalmára, az Egyesült Államokhoz fűződő viszonyra, illetve a posztbipoláris világrend kívánatos jellegére. Az integráció tartalmát illetően a vita – melyet az autonóm Európa hívei gyakran a frappáns *„Európa-szupermarket”* versus *„Európa-nagyhatalom”* ellentétpárral jellemeznek – lényegében arról folyik, hogy vajon az Egyesült Államokkal szoros partnerségben lévő Európai Unió globális gazdasági szerepe mellett politikai-katonai értelemben is önálló globális szerepre hivatott-e. Az Egyesült Államokhoz fűződő viszony terén pedig arról, hogy vajon az egyre globalizálódó világban az Amerika és Európa közötti érdek- és értékkülönbségek perspektivikusan oly mértékűek-e, melyek indokolttá teszik Európa részéről a teljes körű és maradéktalan politikai-katonai autonómia felvállalását, illetve az ehhez szükséges európai erőfeszítéseket. Avagy a napjainkban számos tekintetben kétségtelenül aszimmetrikus partneri viszony e nélkül is kiegyensúlyozható (pl. a felek biztonságpolitikai komplementaritásának erősítésével, a biztonságpolitikák kölcsönös változtatásával stb.). Végül a posztbipoláris világrend kívánatos jellegét illetően a vita központi kérdése az, hogy vajon a nemzetközi hatalmi rendszerben az Európai Uniónak fel kell-e vállalnia a politikai-katonai fék, illetve ellensúly szerepét a hiperhatalmi helyzetbe került Egyesült Államokkal szemben.

[19] Lásd erről BEREND T. Iván – RÁNKI György: *Gazdasági elmaradottság, kiutak és kudarcok a XIX. századi Európában,* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979. 508.; GERSCHENKRON, Alexander: *Gazdasági elmaradottság – történelmi távlatból,* Gondolat Kiadó, Budapest, 1984. 552.; BALOGH András – ROSTOVÁNYI Zsolt – BÚR Gábor – ANDERLE Ádám: *Nemzet és nacionalizmus,* Korona Kiadó, Budapest, 2002. 544.

[20] Lásd erről SZŰCS Jenő: *Vázlat Európa három történeti régiójáról*, Magvető Kiadó, Budapest, 1983. 137.; BIBÓ István: A *kelet-európai kisállamok nyomorúsága*, IN: BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok,* II. kötet, Magvető, 1986. 185-265.

Az Európa-nagyhatalom hívei hajlamosak elfeledkezni azokról a nehézségekről is, amelyek az európaizálódás és renacionalizáció *egyidejűségéből* fakadnak. Nevezetesen legfőképpen arról, hogy Kelet-Közép-Európa esetében egy olyan térségről van szó, ahol a társadalmaknak, nemzeteknek, államoknak egyszerre kell adekvát választ és eszközt találniuk a renacionalizáció[21] által felszínre hozott régi, megoldatlan problémákra, illetve azokra az új kihívásokra, amelyekkel első ízben európaizálódásuk során szembesülnek. Arra, hogy ezek a válaszok és az eszközök sokszor milyen kiáltó ellenmondásba kerülhetnek – például milyen tragikus következményei lehetnek a békés konfliktus-megoldási kísérleteknek ott, ahol a fegyverek ereje az úr, vagy a multikulturális együttéléshez való doktriner ragaszkodásnak ott, ahol a nemzetállamok gründolása etnikai tisztogatásokhoz vezet – aligha találhatunk szemléletesebb példát a délszláv válságnál.[22]

A fenti képletet csak tovább bonyolítja, hogy az európaizálódás és a renacionalizáció folyamata a kelet-közép-európai térség különböző nemzetei esetében – államjogi helyzetüktől, társadalmaik szerkezetétől, demokratikus politikai hagyományaik minőségétől, kulturális tra-

---

[21] Érdemesnek tűnik tisztázni néhány alapfogalmat. ***Nemzet:*** egy eszmetörténeti fogalom, több jelentéssel. Jelentéstartalma: egy történetileg kialakult tartós emberi közösség. Kialakulásáról is eltérő elméletek vannak (pl. hogy mindig is létezett vagy csak modernkori jelenség?) ***Nacionalizmus***: többértelmű fogalom; érzelmi jelenség is. Egyrészt a nemzet/nemzetállam kialakulásának folyamata; másrészt a nemzetközpontú eszmék, mozgalmak (sovinizmus kontra patriotizmus) gyűjtőfogalma; harmadrészt egy olyan politikai tan, ami az állami és a nemzeti határok egybeesését tűzi ki célul. A területi (állampolgári) nacionalizmus általában Nyugaton jellemző, a nyelvi-etnikai nacionalizmus (a nemzeti függetlenség megteremtésére való törekvés) Kelet-Közép-Európában. ***Kisebbség***: nincs megfelelő definíciója, de sajátosságai közé tartozik, hogy történeti gyökerekkel bíró csoport, melyre jellemző a szubjektív együvé tartozás (csoportidentitás); egy vele szembenálló „többség" mellett kell élnie; lehet nemzeti, etnikai, nyelvi, vallási stb. alapon álló. ***Nemzetiség (nemzeti kisebbség)***: egy állam polgárainak számszerű kisebbségben levő csoportja, mely nincs domináns helyzetben és tagjai a történelem során elszakadtak szülőhazájuktól, de megőrizték annak az országnak vallási, nyelvi, kulturális sajátosságait és csoportjuk e sajátosságok fenntartására törekszik, vagy olyan közösség, amely elindult és előrehaladt a nemzetté válás útján, de (még) nem (tudott) nemzetállamot létrehozni. ***Etnikum (etnikai kisebbség)***: olyan területileg és kulturálisan elkülönülő, azonos származású kisebbség, amely még nem indult el a nemzetté válás útján, nem tendál önálló állami lét felé, nincs anyanemzete sem (sohasem alkotott önálló [nemzet]államot). A kisebb létszámú, zártabb etnikumokat az *etnikai közösség, törzs* vagy *néprajzi csoport (etnikai csoport, etnokulturális csoport, helyi népcsoport)*, míg a nagyobb embertömeget képviselő, kiterjedtebb földrajzi területeken élő etnikumokat a *nép*, illetve *nemzet* kifejezéssel jelölhetjük. Nyugat-Európában általban több etnikum olvadt össze nemzetté, Kelet-Közép-Európában viszont szinte mindegyik etnikum önálló nemzetté vált. Eszerint a nemzetté válás szakaszai: 1. kulturális (etnikum –» nemzet) és 2. politikai (nemzet –» nemzetállam). ***Nemzetállam:*** eredetileg – Nyugat-Európában – a nemzet és állam egybeesése; mai értelemben: többé-kevésbé homogén állam (min. 67%, sőt 90%-os többség); ***nemzetiségi állam***: jelentős arányú (10–33%) kisebbség, ami miatt a nemzetiségi kérdés jelentős problémát jelent. ***Többnemzetiségű állam***: (legalább) két kb. hasonló erejű népcsoport. ***Soknemzetiségű állam***: minimum három államalkotó népcsoport lehet. ***Szövetségi állam (föderáció)***: a tagok és az összállam is állami rangú, a tagállamoknak nincs saját állampolgársága, de van államszervezete. ***Államszövetség (konföderáció)***: a szövetség maga nem állam, csak a tagok (lazább kapcsolat). Lehet köztes állomás egy nagyhatalom szétesésekor (Szovjetunió –» Független Államok Közössége), formálódó föderáció előzménye (USA a 18. században), nemzetek feletti közösség (pl. Európai Unió). ***Autonómia***: önkormányzat, ami lehet személyi, kulturális, helyi vagy területi autonómia, a regionalizmus lehet országos vagy részleges, ill. szimmetrikus vagy aszimmetrikus. Egy bizonyos szint feletti autonómia már föderációt jelent.

[22] A délszláv válságról lásd JUHÁSZ József: *Volt egyszer egy Jugoszlávia,* Aula Kiadó Kft., Budapest, 1999. 374.; JUHÁSZ József – MAGYAR István – TÁLAS Péter – VALKI László: *Koszovó. Egy válság anatómiája,* Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 392.; JUHÁSZ József – MÁRKUSZ László – TÁLAS Péter – VALKI László: *Kinek a békéje? Háború és béke a volt Jugoszláviában,* Zrínyi Kiadó, Budapest, 2003. 328.

dícióiktól, gazdaságaik nyitottságától és fejlettségétől függően – meglehetősen *eltérő mélységű és intenzitású* volt, és az még ma is. Míg például a renacionalizáció a korábban is önálló államisággal rendelkezők esetében formálisan *„csupán”* a modern jogállamiság megteremtését, nemzetgazdaságuk piacgazdasággá alakítását, valamint kül- és biztonságpolitikájuk nemzeti alapokra való helyezését jelentette, addig a renacionalizálódás hatására felbomló föderatív államok nemzeteinek esetében az önálló és szuverén nemzetállamiság teljes – társadalmi, politikai és intézményi – vertikumának kiépítésével járt együtt. Míg az előbbi esetben elsősorban a nemzetállam külső integrációjára való felkészülés, illetve az ezt elősegítő európaizálódás lett a domináns probléma, az utóbbiak esetében a nemzetállam belső integrációjának megteremtése, illetve megerősítése lett a rendszerváltás kulcskérdése, és ebben az újjáéledő nacionalizmusokra hárult a legfőbb integratív szerep. Kissé leegyszerűsítve arról van szó, hogy a közép-kelet-európai országok többségében a társadalom nemzetközi integrációját meg kellett és meg kell előznie nemzeti integrációjuknak. Vagy még egyszerűbben szólva: a régió államainak nemzetközi érdekeik megfogalmazása előtt definiálniuk kellett és kell nemzeti érdekeiket, még akkor is, ha ennek olykor szélsőséges megnyilvánulásai a XX. század végén és a XXI. század elején anakronizmusként hatnak.

A renacionalizációnak köszönhetően az elmúlt több mint másfél évtizedben alaposan átalakult és széttöredezett a kelet-közép-európai térség. A Szovjetunió szétesése, Jugoszlávia véres és máig befejezetlen felbomlása, illetve a csehszlovák szétválás nyomán új államalakulatok jelentek meg Európa ezen részének politikai térképén, komoly mértékben átrendezve régiónk geopolitikai viszonyait, s az itteni nemzetek egymáshoz való kapcsolatát is. A föderatív államok felbomlásának módjában – sok egyéb mellett – a nemzeti eliteknek a nacionalizmushoz való hozzáállása volt az egyik kulcskérdés. Ott, ahol a nacionalizmus szélsőséges formáit az európaizálódó elit igyekezett *„kordában tartani”*, a szétválásra alapvetően békés formában került sor (Csehszlovákia). Hasonlóképpen ott is, ahol föderatív állam hegemón nemzete szabta meg a változások kereteit és feltételeit (Szovjetunió). Ott azonban, ahol hatalmi érdekei érvényesítése érdekében az elit meglovagolta, mi több, szította a nacionalizmust, s ahol egyetlen nemzet volt hegemón helyzetben, véres etnikai háborúkhoz vezetett a renacionalizáció (Jugoszlávia). Vagyis az európaizálódást egy a renacionalizáció által széttöredezett, új határok, új erővonalak és új ellentétek által szabdalt geopolitikai térben élték és élik meg a kelet-közép-európai nemzetek, s ez által az *európaizálódás befolyása és hatékonysága jelentősen csökken*.

Az európaizálódás és renacionalizáció sajátos kettősége igen erősen rányomta bélyegét a térségbeli országok kül- és biztonságpolitikájára is.[23] Utóbbinak jelentős szerepe volt például abban, hogy az elmúlt másfél évtizedben a közép-európai biztonságpolitikai opció kialakítására és a regionális együttműködésre tett kísérletek (pl. a Közép-európai Kezdeményezés vagy a visegrádi együttműködés) nem jártak átütő sikerrel. Továbbá abban is, hogy a térség egyes országai között még NATO- és EU-csatlakozásukat követően is komoly és megoldatlan feszültségek mutatkoznak, például a kisebbségek kérdésében a magyar–román, illetve a magyar–szlovák kapcsolatokban. A térség gazdasági fejlődését biztosító uniós csatlakozás viszont egyértelműen az európaizálódás eredménye, még akkor is, ha az ehhez szükséges reformokat a térség országai csak a tagsági feltételek kényszerítő hatására, s nem egyfajta immanens modernizációs meggyőződésből valósították meg. Az európaizálódás és renacionalizáció folyamatainak ellenmondásossága azonban máig nem oldódott fel. Jól jelzi ezt az a tény, hogy a térség társadalmaiban és politikai elitjében máig erezhetően fennmaradt az a rendszerváltás első éveiben kialakult szemlélet, amely az Európai Uniót elsősorban gazdasági integrációként, gazdasági világhatalomként értelmezi. Biztonságpolitikai, s főként katonai szempontból azonban a NATO-t tekinti releváns nemzetközi szervezetnek, illetve a NATO-t vezető Egyesült Államokat látja az egyetlen teljes értékű és hiteles globális hatalomnak. A térség politikai elitjének ezt a szemléletét természetesen nem csupán a korábban jelzett és elsősorban a renacionalizációhoz kötődő hagyományos szuverenitás- és biztonságfelfogása tartja fenn, de az elmúlt másfél évtized európai politikai-hatalmi csatározásainak tapasztalatai, illetve CFSP-vel és az ESDP-vel összefüggő, Kelet-Közép-Európán kívüli viták is.[24]

Globalizáció és biztonságpolitikai provincializmus

A térség régi és új államait természetesen nem hagyták érintetlenül a biztonságpolitika *globalizációjának* elmúlt másfél évtizedében tapasztalható tendenciái sem. A rendszerváltással

[23] A térség biztonság és védelempolitikájának 1990-es évek elejei re-nacionalizációjáról lásd: Pál DUNAY: *Adversaries All Around? (Re)Nationalization of Security and Defence Policies in Central and Eastern Europe,* The Hague: Netherlands Institute of International Relations, Clingendael, 1994. 7-11. és 29-35.; Pál DUNAY*: Whence the threat to peace in Europe?* IN: Pál DUNAY et al: *A lasting peace in Central Europe?* Chaillot Papers 20. 1995. október. http://www.iss-eu.org/

[24] Világosan utalnak erre a CFSP Watch éves jelentései (www.fornet.info/CFSPwatch.html), ill. a CFSP Forumban (www.fornet.info/CFSPforumpastissues.html) megjelent írások is. Lásd például: SEDIVY, Jiri: *The Impact of the New (Post-Communist) EU Member States ont he CFSP*, CFSP Forum, Volume 1. Issue 3. 2003. november, 8-9. ; ZURAWSKI VEL GRAJEWSKI, Przemyslaw: *ESDP: A view from Poland*, CFSP Forum, Volume 1. Issue 3. 2003. november, 9-10. ; KHOL, Radek: *Czech Republic and the CFSP: One Year after Enlargement*, CFSP Forum, Volume 3. Issue 3. 2005. május, 7-9.; GENOV, Georgy: *The Impact of CFSP on Bulgaria's Foreign Policy*, CFSP Forum, Volume 3. Issue 3. 2005. május, 13-16.; EDWARDS, Geoffrey: *The New Member States and EU Foreign Policy Making*, CFSP Forum, Volume 3. Issue 6. 2005. november, 13-16.

együtt járó térségbeli válságok igen hamar rávilágítottak arra, hogy a nemzeti biztonság hagyományos – elsősorban annak katonai és külpolitikai dimenzióját előtérbe helyező – szűk felfogása idejétmúlt. A kelet-közép-európai emberek túlnyomó többségének szemében a biztonság elsődleges fogalmát a bipoláris világrend bukását követően annak szociális és közbiztonsági dimenziója jelentette, s jelenti ma is. Egyrészt, mert a rendszerváltás a térség valamennyi országában több évig húzódó gazdasági és szociális válsággal járt együtt, másrészt, mert a térség nagy részének hagyományos katonai fenyegetettsége radikálisan csökkent. Az európai hagyományos fegyveres erőkről szóló szerződés, a Varsói Szerződés megszűnése, az első hadászati fegyverzetcsökkentési szerződés (START I) lisszaboni jegyzőkönyve, a daytoni béke és a posztjugoszláv térséget érintő szubregionális fegyverzetellenőrző egyezmény, a NATO-bővítés első és második köre, valamint az Európai Unió 2004-es bővítése – hogy csupán a rendszerváltás óta eltelt időszak biztonságpolitikai mérföldköveit említsük –, alapvető változást idéztek elő a térség biztonsági környezetében. Ennek eredményeképpen nem csupán a szembenálláson alapuló tömbpolitika fogságából szabadultak ki a térség államai, de túlnyomó többségük olyan, történelmileg ritkán adódó kedvező helyzetbe került, amikor közvetlen környezetéből – szándékok és eszközök híján – tényleges hagyományos katonai fenyegetéssel sem kellett és kell számolnia. Ez utóbbinak tulajdonképpen még a délszláv háborúk sem mondtak ellent, ezek ugyanis polgárháborúként indultak, és katonai értelemben sohasem terjedtek túl a volt Jugoszlávia területén.

Ugyanakkor a hagyományos katonai fenyegetés csökkenése, illetve a biztonságfelfogás említett változása – épp az erős renacionalizáció következtében – korántsem hozta automatikusan magával a biztonság és védelem szintén hagyományos, territoriális értelmezésének feladását, a szuverenitás és a nemzeti érdek modern értelmezésének széles körű elterjedését, illetve a nemzeti határokon túlmutató, proaktív kül- és biztonságpolitika valódi társadalmi elfogadását. Ennek eredményeként, a gazdasági és politikai szempontból számos tekintetben látványosan európaizálódó kelet-közép-európai társadalmak *biztonságfelfogása továbbra is szűk és korlátozott*, kül- és biztonságpolitikai szemléletük pedig nem egyszer még a korábbi korszakhoz képest is *provinciálisabbnak* tűnik. A térség társadalmai például nehezen fogadják el, hogy amennyiben biztonságpolitikai kihívásként tekintenek a kábítószer terjedésére, akkor nem lehet közömbös számukra, hogy Afganisztán mind a mai napig a világ egyik legnagyobb kábítószeralapanyag-termelője. Nehezen tudatosul bennük az is, hogy az illegális migrációval nem csupán határaikon vehetik fel a harcot, de oly módon is, hogy a migráció okainak felszámolásához külföldön nyújtanak segítséget. A nemzeti haderő alapvető feladatának továbbra is az ország védelmét tekintik, s többnyire elutasítják azt a modern felfogást, mely

szerint a missziókban részt vevő hadsereg az állami külpolitika eszköze. Általánosabban fogalmazva: nehezen tudatosul bennük, hogy a területvédelem helyett az érdekvédelem és érdekérvényesítés a modern biztonságpolitika kulcskérdése.

Ami a globális biztonságpolitikai tendenciák további térségbeli érvényesülését illeti, a posztjugoszláv térség válságának és háborúinak, illetve a posztszovjet térség fegyveres konfliktusainak időszakában a közép- és kelet-európaiak a kontinensen mindenkinél közelebbről figyelhették meg és érzékelhették a működésképtelen államok biztonságpolitikai veszélyességét, illetve a nem állami szereplők – mindenekelőtt a nemzeti és etnikai kisebbségek – növekvő biztonságpolitikai súlyát. Érdemes azonban felhívni a figyelmet arra is, hogy a hagyományos kelet-közép-európai nacionalizmus erősödéséhez, illetve fennmaradásához nem csupán a renacionalizálódó és emancipálódó nemzeti és etnikai kisebbségek növekvő befolyása járult hozzá, s ennek továbbélése nem csupán a jelentős (határon belüli vagy túli) kisebbségekkel rendelkező országokra jellemző. Paradox módon a nacionalizmusnak e történelemben gyökerező típusát az olyan, az európaizálódás folyamataként feltűnő nem állami biztonságpolitikai szereplők megjelenése is tovább éltette (illetve élteti) az itteni társadalmak egy jelentős részében, mint a multinacionális vállalatok. Mindezek következtében Kelet-Közép-Európában az 1989-90-ben bekövetkezett társadalmi-politikai fordulatot követő európaizálódás ellenére sem sikerült kialakítani és konszenzusos tartalommal megtölteni azt a modernizációs nemzetfogalmat, amelyre egyébként oly sokszor hivatkoznak a kelet-közép-európai politikusok, s amely valódi társadalmi modernizációvá dinamizálhatná a térség fejlődését. Ennek hiányában viszont a térség országai *sokkal inkább tárgyai, semmint alanyai saját fejlődésüknek*, s belátható ideig várhatóan azok is maradnak gazdasági, politikai és biztonságpolitikai szempontból egyaránt.

A kelet-közép-európai kisállamiság következményei

Közismert, hogy Kelet-Közép-Európa az európai kontinens olyan térsége, amelynek államai a XVIII. század végétől kezdődő modern nemzetfejlődés időszakában sem egyenként, sem pedig régióként nem voltak képesek önálló hatalmi tényezőként megjelenni a nemzetközi porondon. A térség államalakulatai a XIX. és XX. században csupán tárgyai voltak a befolyási övezetekért vívott nemzetközi nagyhatalmi játszmáknak. Gazdasági-társadalmi elmaradottságuknak éppúgy szerepe volt ebben, mint a Bibó István által oly plasztikusan jellemzett *„kelet-*

európai kisállamiságnak”.[25] Aligha túlzunk, ha azt állítjuk, hogy a nagyhatalmaktól való függés, az alávetettség, a korlátozott szuverenitás állandósult, már-már *„természetes”* állapota volt a térségnek (különösen a XX. században), s ennek alighanem még hosszú ideig meghatározó hatása lesz a kelet-közép-európai államok kül-, biztonság- és védelempolitikájára. Nem csak abban az értelemben, hogy térségünk társadalmaiban és politikai elitjeiben máig elevenen tovább élnek a függőség és alávetettség túlélését biztosító társadalmi-politikai technikák (pl. a pragmatizmus, a helyezkedés, az erősebbhez való csatlakozás, a garanciákhoz való merev ragaszkodás), de abból a szempontból is, hogy a kelet-közép-európai nemzetek számára még hosszú ideig komoly feladatot és kihívást jelent majd a szuverenitás körülményei közötti stratégiai gondolkodás elsajátítása.[26]

Az elmúlt húsz esztendő eseményei vajmi keveset változtattak a kelet-közép-európai térség kisállami jellegén, sőt inkább csak tovább erősítették azt.[27] S nem csupán a Szovjetunió felbomlásával, Csehszlovákia szétválásával és Jugoszlávia szétesésével, de bizonyos értelemben a térség egyes országainak európai integrációjával is. Mert bár kétségtelen, hogy az Európai Unióhoz csatlakozó államok perspektivikusan komoly előnyre tettek szert az unión kívül rekedt társaikkal szemben, de új nemzetközi játékterük paradox módon még kontrasztosabbá tette kisállamiságukat. S persze szegénységüket is, ami tovább korlátozza ezen országok külpolitikai és biztonságpolitikai szerepvállalásának lehetőségeit. A közhiedelemmel ellentétben ugyanis a térség legtöbb állama alapvetően nem elvi-politikai megfontolásokból vonakodik támogatni az ESDP ambiciózus fejlesztését, hanem egyszerűen azért, mert a biztonsága szempontjából jelenleg relevánsabbnak tekintett Észak-atlanti Szerződés Szervezetének tett felajánlásait is igen nehezen képes teljesíteni.

A nemzetközi kapcsolatok szakirodalmából már régen közismert, hogy jelentős befolyást csupán azok a *„nagyhatalmak”* képesek gyakorolni a nemzetközi rendszerre, amelyek rendelkeznek a hatalom formai és tartalmi elemeivel. Egy olyan időszakban pedig, amikor a nagyhatalmak közül az egyik *„hiperhatalmi”* státuszra tesz szert, az ún. másodlagos nagyhatalmak is gyakran csupán egymással összefogva járhatnak sikerrel e tekintetben. A nemzetközi erősorrendben a nagyhatalmak mögé sorolt *„középhatalmak”* egyedül nem képesek hatékonyan fellépni, így a nemzetközi rendszert leginkább államcsoportokban vagy a nemzet-

---

[25] Lásd erről BIBÓ István: A *kelet-európai kisállamok nyomorúsága*, IN: BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok,* II. kötet, Magvető, 1986. 185-265.

[26] Lásd erről VINCZE Hajnalka: *Egy közös európai stratégiai kultúra kialakításának esélyei,* IN: TAKÁCS Judit – TÁLAS Péter – VINCZE Hajnalka: *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikai dokumentumai*, III. kötet, ChartaPress Kft., Budapest, 2005. 15-25.

[27] A kisállamiság modern problémájáról igen hasznos magyar nyelvű összefoglalót ad: HÜLVELY István (szerk.): *Kisállamok a globalizálódó nemzetközi rendszerben,* Európa Tanulmányok 7. MTA Politikai Tanulmányok Intézete, Budapest, 2003. 175.

közi szervezeteken keresztül igyekeznek befolyásolni. A szakértők az említett sor végére azokat a *„kishatalmakat”* állítják, amelyek sem egyedül, sem egy csoport tagjaként nem képesek jelentős hatást gyakorolni a nemzetközi rendszerre. Ez utóbbiaknak be kell érniük azzal, hogy biztonságpolitikai kompetenciájuk korlátozott, csak a nemzetközi rendszer egy-egy alrendszerére, többnyire saját közvetlen környezetükre terjed ki, már persze akkor, ha a korábbiakban említett nagy- és középhatalmak ezt nem kérdőjelezik meg.

Amennyiben a fenti kritériumok alapján vizsgáljuk meg Kelet-Közép-Európa elmúlt másfél évtizedét, még inkább feltűnő a térség kisállami jellege. Az itteni államok kül- és biztonságpolitikai kompetenciája ugyanis meglepően korlátozottnak mutatkozik. A már korábban is említett kelet-közép-európai biztonságpolitikai opció kudarca például azt sugallja, hogy biztonságpolitika kompetenciájuk valójában nem terjedt túl saját határaikon.

Az Európai Unióba való belépést 2004 májusában sikerként, elsősorban külpolitikájuk történelmi sikereként élték meg a csatlakozó országok társadalmai és politikusai. Az ünnepi hangulat közepette kevés szó esett arról, hogy az integráció sok tekintetben kényszerpálya a kelet-közép-európai térség kisállamai szempontjából. A kívülmaradásból származó hátrányok miatt ugyanis nem volt reális alternatívája az EU-csatlakozásnak. Kevés szó esett arról is, hogy az unióba való belépés aktusa csupán annyit jelent, hogy a csatlakozó társadalmak az *európai periféria centrumából átléptek az európai centrum perifériájára*. A csatlakozás történelmi hozadéka pedig nem más, mint az érdekérvényesítés integráción belüli új lehetőségeinek megnyílása. Új, de korántsem könnyebb lehetőségeinek, hiszen a kelet-közép-európai kisállamoknak fokozottan számolniuk kell azzal, hogy az unión belüli kölcsönös függőség és határaiknak a *„négy szabadság”* általi átjárhatósága tulajdonképpen korlátozza képességeiket szuverenitásuk és autoritásuk teljes körű fenntartására. S ami talán ennél is lényegesebb: amennyiben nem tudják ellensúlyozni a gazdasági integráció kényszerét, s nem találják meg azokat a kulcsterületeket, amelyek ténylegesen megnyitják számukra az érdekérvényesítés új keretek közötti lehetőségeit, aligha lesz esélyük centrum perifériájáról való továbblépésre.[28]

A haderőreformok regionális jellemzői

Az elmúlt több mint húsz évre visszatekintve megállapíthatjuk, hogy a biztonsági környezet változása már az 1980-as évek végén, az 1990-es évek elején világosan jelezte, hogy a bipoláris szembenálláshoz, a területelvű védelemhez kapcsolódó, nagy létszámú tömeghadseregek

[28] VAS Mária Éva: *Nemzeti érdekérvényesítés a multilaterális diplomáciában,* Ph.D. értekezés, Vass Mária Éva, Budapest, 2002. 60.

kora lejárt Európában. Az európai hagyományos fegyveres erőkről (CFE) szóló szerződés,[29] illetve a Varsói Szerződés megszűnése és a Szovjetunió felbomlása, melyek véget vetettek tömbpolitikán alapuló kétpólusú világrendnek, radikálisan csökkentették az államok közötti nagyméretű háborúk esélyét az európai kontinensen. A beköszöntő béke Európa szinte valamennyi országában felvetette a védelmi kiadások és a haderő létszámának jelentős mértékű csökkentését, illetve a haderőreform szükségességét. Az európai kontinens nyugati, illetve kelet-közép-európai régiója azonban csupán látszólag volt azonos helyzetben a haderőreformok tekintetében. A kelet-közép-európai haderők ugyanis a rendszerváltásokkal együtt járó *radikális politikai átalakulás*, illetve a *gazdasági visszaesés és a forráshiány* körülményei között élték meg azt az összeurópai tendenciát, melynek során a védelmi szférát szinte mindenütt rendre prioritáslistája végére sorolta az akkori politikai vezetés. A haderők forrásigényének maradékelvű kezelése politikai értelemben több szempontból is indokoltnak volt tekinthető az 1990-es évek első felének Kelet-Közép-Európájában. A biztonsági környezet említett változása mellett ezt erősítette, hogy a biztonság kérdéskörén belül ebben az időszakban a régió társadalmai számára a katonai biztonságnál jóval fontosabbá vált annak gazdasági (piacgazdaság kialakítása) és szociális dimenziója (így például a munkanélküliség és az elszegényedés problémája), illetve – a bűnözés gyors növekedésével párhuzamosan – közbiztonsági vetülete.[30] Vagyis egyszerűbben fogalmazva: sem a társadalmak, sem pedig a politikai elitek nem igazán kérték számon a biztonság katonai területéhez sorolt haderőreformok végrehajtását a kelet-közép-európai védelmi szférák vezetőin. Az említett forráshiány mellett a térség haderőinek működési feltételeit és reformjának esélyét csak tovább rontotta *a múlt rendszerből örökölt struktúra és pazarló gazdálkodási rendszer* is. Az utóbbiak haderőreformok keretében történő felszámolása nem csupán azért kulcsfontosságú, mert az 1990-es évek tapasztalatai szerint az elavult struktúrák, haditechnikai eszközök és gazdálkodási rendszerek olyan korlátjai haderőnek, melyek még a források növekedése esetén is csökkenthetik a fegyveres erők hatékonyságát, de azért is, mert a politikai elitek és a társadalmak – egyébként joggal – éppen a pazarló gazdálkodásra hivatkozva nem szántak több forrást a haderőkre.

A forráshiány és az örökölt elavult pazarló haderőstruktúra következtében a kelet-közép-európai országok védelmi szférájának tulajdonképpen még akkor is egyfajta kényszerpályára kerültek, ha politikai értelemben elkötelezetteknek mutatkoztak hadseregeik megreformálását illetően. Ugyanis ez esetben is ténylegesen többnyire csupán a haderő-átalakítás „leg-

[29] Az 1990-ben megkötött szerződésre vonatkozó előzetes tárgyalások 1987 februárjában kezdődtek meg.
[30] Lásd MOLNÁR Ferenc: *A közvélemény alakulása a biztonságról és a haderők szerepéről a Cseh Köztársaságban, Lengyelországban és Magyarországon.* Új Honvédségi Szemle, 2000/8. 4-23. o.

olcsóbb", létszám- és eszközcsökkentő fázisát voltak képesek végrehajtani, esetleg a haderőben dolgozók munka- és szociális körülményein igyekezhettek javítani a rendelkezésükre álló időszakban és a rendelkezésükre álló források birtokában, de a modernizálás legköltségesebb szakaszának döntő feladatait – tudniillik a kiképzési feltételek megváltoztatását, az infrastruktúra fejlesztését, illetve a haderő átfegyverzését és technikai modernizálását – többnyire utódaikra hagyták. Az utódoknak viszont éppúgy szembe kellett nézni a forráshiánnyal, mint az elődöknek, így leggyakrabban egy új haderőreform-koncepció kidolgozásával, illetve megkezdésével menekültek a csapdahelyzetből, ismét a „legolcsóbb" szakasznál (a létszám- és eszközcsökkentésnél) kezdve saját haderő-átalakításukat, s persze ismét csak utódaikra hagyva a reform „nagy számláinak" (átfegyverzés, technikai modernizáció) kifizetését. Vagyis ez utóbbit csak akkor és annyiban valósították meg, amennyire a biztonság- és védelempolitikai események és folyamatok (elsősorban a nemzetközi missziókban való részvétel, a NATO-csatlakozás és tagság kritériumai) megkövetelték.

A forráshiány, az elavult struktúra és a rossz gazdálkodás azonban csupán az okok egy csoportját jelentette a tekintetben, hogy a kelet-közép-európai haderőreformok többsége az 1990-es években, hosszú ideig, gyakorlatilag kimerült a haderő mechanikus és fűnyíróelvszerű létszámcsökkentésében. Ebben ugyanis nem csekély szerepet játszott *az új politikai eliteknek a védelmi szféra irányítása és átalakítása terén megnyilvánuló tapasztalatlansága, a hosszú távú vízió hiánya, illetve a politikai „váltógazdálkodásból"* is. Látni kell azonban, hogy a tapasztalatlanság is természetesnek volt tekinthető egy olyan térségben, ahol a külpolitika, még inkább pedig biztonság és a honvédelem kérdéseinek eldöntését hosszú évtizedeken keresztül egy igen szűk politikai-hatalmi elit sajátította ki, s ahol a haderők belső társadalmát – szovjet mintára - maga a politika ítélte elkülönülésre a szélesebb társadalmon belül. A rendszerváltó politikai eliteknek ráadásul egy igen *gyorsan változó nemzetközi és biztonsági környezetben* kellett meghatározniuk a tömbpolitika fogságából kiszabadult kelet-közép-európai nemzetek érdekeit, országaik új, nemzeti alapokra helyezett kül- és biztonságpolitikáját, ami önmagában sem volt egy egyszerű folyamat. A korábbi évtizedekben ugyanis éppen a kül-, biztonság- és védelempolitika volt az a terület, ahol a közép-kelet-európai országok a leginkább kötődtek a tömbpolitika központjához – Moszkvához –, illetve a szovjet katonai és biztonságpolitikai establishmenthez.

Ráadásul – mint az már említettük – az 1989-90-es rendszerváltással kül- és biztonságpolitikai szempontból elméletileg közel fél tucat opció nyílt meg a függetlenné váló kelet-közép-európai országok előtt. A*z egyes opciók pedig egymástól eltérő képességű és funkciójú haderőt feltételeztek*, ami bizonyos értelemben megint csak hátráltatta a haderőreformokat,

különösen azoknak a haderő modernizációjára vonatkozó szakaszát. Nem véletlen tehát, hogy például a haderőreformokhoz nélkülözhetetlen (bár korántsem elégséges) első releváns biztonságpolitikai alapdokumentumok a térség legtöbb országában csupán 1993-94-ben születtek meg (így Magyarországon is az 1993-as biztonságpolitikai és honvédelmi alapelvek[31]). Sőt továbbmenve: bizonyos értelemben az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének útkeresése is elbizonytalanította a kelet-közép-európai országok védelmi szféráinak vezetőit,[32] de legalábbis jó hivatkozási alapot jelentett a haderőreformok elodázására, különösen, mivel a NATO elvárásai is a katonai képességek terén csupán 1999, még inkább pedig 2001. szeptember 11-e óta mutatnak egyértelműen egy irányba. Vagyis a haderők átalakításának kérdését a forráshiány és a tapasztalatlanság mellett, *az országok új külpolitikai pályára állítása kapcsán mutatkozó bizonytalanságok* is háttérbe szorították.

Végül a forráshiány és a politikai korlátok mellett az egyik legkomolyabb regionális szinten jelentkező problémát a haderőreformok szempontjából az jelentette, hogy a kelet-közép-európai országok haderőire (eltekintve az újonnan létrejövő, haderővel nem rendelkező államoktól) *a Varsói Szerződés időszakából maradt örökség* nyomta rá a bélyegét. Ez az örökség egy túlméretezett, struktúrájában, haditechnikájában, kiképzettségében és mentalitásában a Varsói Szerződés keretében végrehajtandó (elsősorban támadó) hadműveletekhez tervezett hadsereg volt. Olyan intézmény, amely már pusztán méreteinél fogva is ún. nagy elosztó – biztosító rendszerként működött, számos olyan logisztikai (ellátó, közlekedési, egészségügyi) működési területtel, amelynek csupán közvetve volt kapcsolata a Magyarország védeleméhez, elsősorban szövetségi (szovjet) érdekeket szolgált. Mindezeket azért tartottuk fontosnak megemlíteni, hogy jelezzük: a térség országainak haderőreformjai elválaszthatatlanok a biztonság- és védelempolitika fejlődésétől.

[31] Magyarország esetében további problémát jelentett, hogy a politika az 1998-as biztonság- és védelempolitikai alapelveket követően sokáig adós maradt a védelmi szféra koncepcionális átalakításához szükséges iránymutatást magában foglaló stratégiai dokumentumok kidolgozásával (Az első nemzeti biztonsági stratégiát 2002-ben, az első nemzeti katonai stratégiát 2009-ben hagyta jóvá a kormány).

[32] Elég talán arra a közismert tényre utalni, hogy a NATO a hidegháború utáni korszakban legalább négy markánsan, bizonyos értelemben a katonai követelmények szempontjából is különböző funkciót töltött be: a klasszikus kollektív védelmi, a béketeremtő-békefenntartó, a bővülésben tetten érhető biztonságkisugárzó és a jelenleg formálódó globális válságkezelési funkciókat. A szövetség hadműveleti tervezési folyamatait figyelembe véve az 1998 előtti időszakot elsősorban a területvédelem jellemezte, s csupán az 1999-es washingtoni csúcson meghirdetett Védelmi Képességek Kezdeményezéssel (DCI), illetve a 2001. szeptember 11-i eseményeket követően tevődött át a figyelem a tervezési rendszeren belül az expedíciós, területen kívüli béketámogató műveletekre.