

Tálas Péter

Kelet-Közép-Európa az integrációk szorításában

Jelen írás a Kelet-Közép-Európában 1989–1990-től napjainkig zajló, a térség biztonságára döntő hatást gyakorló főbb folyamatok számára kínál értelmezési keretet. Szerkesztőségünk ezzel kívánja útjára indítani azt a cikksorozatát, amely térségünk egyes országainak biztonságpolitikájával ismerteti meg az olvasót.

Az 1989–1990-es rendszerváltással elméletileg közel fél tucat biztonságpolitikai opció nyílt meg a függetlené váló kelet-közép-európai államok előtt, de az elvi lehetőségek megvalósulásának igen különböző volt a politikai realitása. Felsorolásuk mindemellett fontos, mert plasztikusan szemléltetik, hogy a rendszerváltást követő biztonságpolitikai fordulat a térségben korántsem volt automatikus – nem szükségképpen vezetett egyetlen kizárólagos lehetőség elfogadásához. Még akkor sem, ha napjainkban a kelet-közép-európai politikusok előszeretettel nevezik történelmileg szükségszerűnek, hogy a nyugati orientáció meghatározóvá vált a térség biztonságpolitikájában. Jóval közelebb járunk az igazsághoz, ha Kelet-Közép-Európa biztonságpolitikai fordulatát olyan – a rendszerváltozások, valamint a bipoláris világrend felbomlásának menete, ennek történései által meghatározott – folyamatnak tekintjük, amelynek során mindenütt számos más lehetőség (opció) került időlegesen előtérbe. Zömük 1989–1995 között jelentőségét veszítette, s csak egy hosszabb fejlődés során konszolidálódtak azok a különböző stratégiai irányok, amelyek ma a kelet-közép-európai államok hivatalos biztonságpolitikáját jelentik.

Útkeresés a kezdeteknél

A rendszerváltást követően a kelet-közép-európai biztonságpolitikai vitákban az alábbi orientációk vetődtek fel.

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 rendszerváltozás egyik leglényegesebb eleme éppen a szovjet érdekszférából való kiszabadulás volt ugyanis), 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 motívációk alapján, de – mind a mečiari Szlovákia (1993–1998 között), mind pedig a miloševići Jugoszlávia (1991–2000 között) ezen az opció mellett tette le a voksát, most nem is beszélve természetesen a lukasenkói Fehéroroszországról.

A *semlegesség, illetve a biztonsági garanciák opciója*. Jóllehet a semlegesség iránt – különösen az 1990-es évek első felében – komoly politikai nosztalgia volt ta-

paszthalható a kelet-közép-európai politikai elittek egy részében, 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 országok egész egyszerűen túl szegények ahhoz, hogy a semlegesség biztonságpolitikai kritériumait osztrák, finn, svéd vagy svájci minőségben valósítsák meg.

A semlegesség egyik változata, a nagyhatalmak által garantált biztonság – mint alternatíva – az orosz vezetőség által inspirált biztonságpolitikai opció volt. Az Andrej Kozirjev és Borisz Jelcin által először 1993–1994-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 állásponthoz – 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 opció ekkori képviselői nem tagadták ugyan a nyugati orientáció szükségességét, de ez értelmezésükben csupán az európai integrációs intézményeket ölelte volna fel, az atlanti szövetséget nem.

A közép-európai opció. Az 1990-es évtized első éveiben a semlegességnél jóval realitásabbnak tűnt egy új közép-európai re-

gionális biztonsági struktúra kiépítése. Nem csupán az 1940-es évekre visszanyúló történelmi hagyományai voltak, hanem az 1989-ben megalakított Quadragonale, valamint az 1990-ben létrehozott Pentagonale révén – bizonyos értelemben – politikai alapjai is. Az 1991-ben Lengyelországgal kibővülő Hexagonale, illetve az 1992-ben újtára 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 kitűző konzultatív fórum politikai relevanciáját jelentősen csökkentette ugyanis a visegrádi együttműködés, a CEFTA – és mindenekelőtt a közép-európai országok társulási egyezményei az Európai Unióval.

Hagyományos biztonságpolitikai szempontból az 1990-es évek elejének számos regionális kezdeményezése közül csupán a visegrádi együttműködésnek volt biztonságpolitikai vonatkozása. Mielőtt a csoport hivatalos alapító rendezvénye 1991. február 15-én Visegrádon lezajlott, voltak, akik arra gondoltak, hogy lehet valamilyen katonai szövetségre emlékeztető funkciója is. A szakemberek korabeli véleménye azonban az volt, hogy a regionális együttműködés nem helyettesítheti a törekvést a nyugati integrációra, beleértve a biztonsági intézményekhez való csatlakozást is. Így a csoport feladata arra korlátozódott, hogy összehangolja Csehszlovákia, Lengyelország és Magyarország elszakadását a szovjet bloktól (például a Varsói Szerződés feloszlása és szovjet csapatkivonások terén), és fokozza kollektív hatásukat a Nyugatba integrálásuk érdekében. Bár a négy ország együttműködése azóta rendszeressé, szerteágazóvá és magas szintűvé (államelnöki, kormányfői, miniszteri) vált, az együttműködés – már ami a le-

hetőségeket és a konkrét eredményeket illeti – nem váltotta be az eredetileg hozzá fűzött reményeket, nem vált a négy ország rendszeres politikai egyeztető fórumává például az euroatlanti integrációs politika terén sem.

Az 1996-ban újtára indított, s ma már a délkelet-európai térség valamennyi államára kiterjedő Délkelet-európai Együtműködési Kezdeményezés (SECI) elsősorban azért érdemel figyelmet, mert biztonságpolitikai szempontból éppen a nem katonai fenyegetések, a potenciális veszélyek és kockázatok (az ember- és kábítószer-csempészet, illetve a határokon átívelő bűnözés) közös megfékezését tűzte ki célul.

Négy lényeges oka volt annak, hogy az elmúlt másfél évtizedben a közép-európai biztonságpolitikai opció kialakítására tett kísérletek nem jártak átütő sikerrel.

1) A térség legtöbb országában eluralkodott az a szemlélet, amely szerint egyedül, önállóan, külön-külön jobbak a térség országainak integrációs csatlakozási esélyei.

2) A NATO-csatlakozás perspektívájának 1994-es megnyílásával a biztonság katonai dimenziójának önálló térségbeli szavatolása lényegében a legtöbb országban lekerült napirendről.

3) A térség politikai elitjeinek az volt a meggyőződése, hogy a regionális együttműködés nem helyettesítheti a nyugati integrációt, sőt, attól tartottak, hogy az ilyen kezdeményezések hátráltathatják az utóbbit.

4) A NATO és az Európai Unió is ellentmondásosan viszonyult a térség regionális kezdeményeseihez. A Nyugat ugyanis – miközben meghirdetett programjainak jelentős része a kelet-közép-európai régiót, mint egészét célozta meg – az 1990-es évek folyamán végig egy leginkább a „*regionális együttműködés – igen, regionalizmus* (értsd: regionális szintű érdek megjelenítés) – *nem*” jelszóval jellemezhető poli-

tikát folytatott térségünkkel kapcsolatban. Ennek üzenete a gyakorlatban nem csupán gátolta a régió 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 szovjet csapatok távoztása után visszanyert területi szuverenitás azt is jelentette, hogy a politikai eliteknek mindenekelőtt az adott ország geopolitikai sajátosságaiból, a rendelkezésre álló erőkből és képességekből kellett építkezniük. A térség akkori politikusainak egy részében a szovjet blokk szétesése, a nyugati biztonsági intézmények garancianyújtási készségének hiánya, a regionális együttműködés kialakulatlan-sága, a semlegesség gyakorlati megvalósíthatatlansága, valamint a szomszéd-sági kapcsolatokban rejlő látens, illetve a délszláv térség nemzeti-etnikai ellentétei által szított nyílt konfliktusok szülték meg a biztonságpolitikát túlzott mértékben renacionalizáló elképzelést. Az opciót – védelmi jelleggel – 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 variációját viszont a miloševići Szerbia valósította meg, amikor háborút indított azzal az ürüggyel, hogy megakadályozza Jugoszlávia szétesését, valamint azzal a céllal, hogy létrehozza a szerbek, illetve szerbek is lakta jugoszláv területek közös államát („Szerboszlávia”).

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 1990–1991-es sikereinek fényében sokaknak rövid ideig úgy tűnt ugyanis, 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 kis ideig erősítette ennek az argumentációnak az erejét és valószínűségét a hasonló irányba mutató szovjet/országi érdeklődés is. Miután az 1990-es évek európai változásai – mindenekelőtt pedig a jugoszláv válságban betöltött szerepe – leértékelték az EBEÉ/EBESZ-t az európai biztonságpolitikai architektúrán belül, ez az opció sem válhatta be a korábban hozzá fűzött reményeket.

Az euroatlanti integráció

Mivel a kelet-közép-európai térség legtöbb országa számára a rendszerváltás legfőbb célja a fejlett országokhoz való gazdasági-társadalmi felzárkózás volt (és maradt), a kül- és biztonságpolitika területén az elmúlt másfél 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 jelentette az egyik legfőbb prioritást.

Fontos hangsúlyozni ugyanakkor, hogy a nyugat-európai intézményekbe, illetve az észak-atlanti biztonsági rendszerbe való

betagozódás lehetséges üteméről alkotott elképzelésük, illetve a két intézmény valamelyikének előnyben részesítése, az 1990-es évtized első éveiben a nyugat-európai és az észak-atlanti opció egyfajta finom megkülönböztetéséhez vezetett. Bár a térség országai számára a NATO-hoz való politikai közeledés, az észak-atlanti opció is a kezdettől fogva kül- és biztonságpolitikai prioritásként 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, amikor szinte valamennyien a Varsói Szerződés tagjai voltak (1991 júniusáig), a területükön szovjet csapatok állomásoztak (1993 szeptemberéig), s amikor mind a NATO, mind pedig a középkelet-európai társadalmak felkészületlenek voltak az atlanti szövetséghez való csatlakozásra. Kezdetben a nyugat-európai opciót erősítették az Európai Közösségekkel kötött társulási egyezményekhez fűződő kelet-közép-európai illúziók is.

A belátható időn belüli NATO-tagság csupán akkor került be a kelet-közép-európai országok (elsősorban Csehország, Magyarország és Lengyelország) hivatalos biztonságpolitikájába, miután végleg kiderült, hogy az akkori EK Bizottság éles érdeklentéssel lát az európai integráció mélyítése és bővítése között. Az EK abban az időben az integráció mélyítését elősegítő nagy európai projekkel (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. Általánosabban fogalmazva: kiderült, hogy az 1970-es és

1980-as évek helyben járása után éppen dinamizálódó EK-t egész egyszerűen váratlanul és felkészületlenül érte a kétpólusú világtrend összeomlása, a nyomában meginduló kelet-közép-európai rendszerváltás, és persze a bebocsátásért kopogtató szegény keleti rokonok megjelenése a közösségi Európa küszöbén.

Azzal az európai és atlanti opció közötti distinkcióval, amely a bipoláris világtrend megszűnése után majd csak a 2002–2003-as nemzetközi Irak-vitában vált mindenki számára érzékelhetővé, a kelet-közép-európai országok már az 1990-es évek elején is találkoztak!

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 a szándékát sem kívánta rögzíteni a társulási megállapodásokban. Kiderült továbbá az is, hogy az EK a visegrádiak várakozásainál és reményeinél jóval szűkebb tartalmú, alapvetően aszimmetrikus társulási egyezményt kíván kötni. Az 1989–1990-ben a „Vissza Európába!” jelszava jegyében hatalomra kerülő kelet-közép-európai politikai eliteknek azonban valószínűleg az volt a legkellemetlenebb, amikor végleg kiderült, hogy az út a korábban remélnél 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 vezetői 1993–1994 fordulóján kilátásba helyezték

a teljes jogú NATO-tagságot, amelyet ráadásul Washington – legalábbis az EU bővítési ütemével összevetve – igen rövid idő alatt (1999 márciusára, illetve 2004 márciusára) le is vezényelt.

Biztonságpolitikai folyamatok: európaizálódás és renacionalizáció

A kelet-közép-európai térség biztonságát az immár tizennyolcadik éve zajló három nagy integrációs folyamat, az európaizálódás, a renacionalizáció és a globalizáció határozza meg. E három, párhuzamosan zajló folyamat a térség valamennyi országát érintette. A gazdasági-társadalmi válságból való kilábalás és a gyors modernizáció reményében ugyanis a bipoláris világtrend összeomlását követően szinte valamennyi kelet-közép-európai ország céljai

Az **európaizálódás** fogalmán az európai értékek adaptálását, a jogállam és a piacgazdaság európai modelljének megteremtését, az európai centrumhoz való felzárkózás szándékát és törekvését, illetve az euroatlanti biztonsági struktúrákhoz való csatlakozást értjük. Intézményi értelemben azon jogszabályok és ajánlások átvételéről, illetve a nemzeti jogrendszerbe való adaptálásáról van szó, amelyet az Európa Tanács, az EU 1993-as koppenhágai kritériumai, valamint a NATO 1995-ös bővítési dokumentumai tartalmaznak. A **renacionalizáció** fogalmán a nemzeti érdekek újrafogalmazását, a piaci alapú nemzetgazdaság megteremtését, a kül- és biztonságpolitikák nemzeti alapra való helyezését, a nemzeti társadalmak megerősítését és integrálását, a föderatív államok esetében pedig az önálló nemzetállam megteremtését értjük. A renacionalizációt nemzeti integrációnak is tekinthetjük, azaz a kelet- és közép-európai nemzetfejlődés természetes részének. A **globalizációt** a jelen írás a nemzetközi gazdasági, társadalmi, politikai és kulturális folyamatok általános integrációjaként értelmezi.

között megjelent az európai értékek adaptálása, a jogállam és a piacgazdaság európai modelljének megteremtése, az európai centrumhoz való felzárkózás törekvése, valamint az európai és az euroatlanti biztonsági szervezetekhez való csatlakozás 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 az útjára, amelyről a második világháborút követően (vagy már azt megelőzően) letérni kényszerültek.

Ez utóbbit azért fontos hangsúlyozni, mert az elemzők egy része gyakran hajlamos megfélekezni arról, hogy a nyugat-európai és a kelet-közép-európai térség társadalmi a nemzetfejlődést illetően *eltérő történelmi pályán mozogtak és mozognak ma is*. S itt nem csupán a megkésetttség közismert, többek által feldolgozott jelenségére, vagy a két térség nacionalizmusainak eltérő jellegére kell gondolnunk, hanem arra is, sőt témánk szempontjából leginkább arra, hogy Kelet-Közép-Európa második világháború utáni történetéből gyakorlatilag teljesen kimaradt az integráció organikus fejlődése, amely Európa nyugati felét a bipoláris világ felbomlásakor az Európai Unió létrehozásához vezette.

Eleddig nem kapott különösebb figyelmet annak vizsgálata sem, hogy a renacionalizáció – európaizáció – globalizáció szintjei mennyiben támaszkodnak egymásra. Sokan hajlamosak elfeledkezni azokról a nehézségekről, amelyek az európaizálódás és renacionalizáció *egyidejűségéből* fakadtak – és fakadnak még ma

is. Nevezetesen és legfőképpen arról, hogy Kelet-Közép-Európa esetében olyan térségről van szó, ahol a társadalmaknak, nemzeteknek, államoknak egyszerre kell adekvát választ és eszközt találniuk a renacionalizáció által felszínre hozott, régóta megoldatlan problémákra, illetve azokra az új kihívásokra, amelyekkel első ízben európaizálódásuk során és a biztonság globalizálódásának következtében szembesültek-szembesülnek. Aligha találni szemléletesebb példát a délszláv válságnál arra, hogy ezek a válaszok és eszközök sokszor milyen kiáltó ellentmondásba kerülhetnek: például milyen tragikus következményeik lehetnek a békés konfliktus-megoldási kísérleteknek ott, ahol a fegyverek ereje az úr; vagy hova vezet a multikulturális együttéléshez való doktriner ragaszkodás ott, ahol nemzetállamok gründolása etnikai tisztogatásokat okoz. A legtágabb értelemben a kérdést úgy lehet megfogalmazni, hogy milyen szintű nemzetfejlődés után képes egy közösség az (európai) integrációra, illetve, hogy a gazdasági fejlettség milyen szintjén képes érdemben a globalizációs folyamatok részévé válni.

A renacionalizáció miatt 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 cseh és szlovák szétválás nyomán új államok jelentek meg Európa e részének politikai térképén, komoly mértékben átrendezve régióink geopolitikai viszonyait és 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 szétválás

alapvetően békésen zajlott (Csehszlovákia). Hasonlóképpen ott is, ahol a föderatív állam hegemon nemzete szabta meg a szétválás kereteit és feltételeit (Szovjetunió). Ott azonban, ahol hatalmi érdekei érvényesítésének érdekében az elit meglovagolta, mi több, szította a nacionalizmust, s ahol egyetlen nemzet volt hegemon helyzetben, véres etnikai háborúhoz vezetett a renacionalizáció (Jugoszlávia). Vagyis az európaizálódást a renacionalizáció által szétfűzött, új határok, új erővonalak és új ellentétek által szabdalta geopolitikai térben élték és élnek meg a kelet-közép-európai nemzetek, ezáltal az *európaizálódás befolyása és hatékonysága jelentősen csökken(het)*.

Az európaizálódás és renacionalizáció sajátos kettősége igen erősen rányomta bélyegét a térségbeli országok kül- és biztonságpolitikájára is. A renacionalizációnak jelentős szerepe volt például abban, hogy az elmúlt másfél évtizedben a közép-európai biztonságpolitikai opció kialakítására és a regionális együttműködésre tett kísérletek (például a Közép-európai Kezdeményezés vagy a visegrádi együttműködés) nem jártak átütő sikerrel. Jelentős a szerepe 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 mindmáig nem

oldódott fel. Jól jelzi ezt, hogy a térség társadalmaiban és politikai elitjében máig érezhetően fennmaradt 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.

Globalizáció és biztonságpolitikai provincializmus

A térség régi és új államait nem hagyták érintetlenül a biztonságpolitika *globalizációjának* elmúlt másfél évtizedében tapasztalható tendenciái sem. A rendszerváltással együtt járó térségbeli válságok igen hamar rávilágítottak arra, hogy idejélmúlt a nemzeti biztonság hagyományos – elsősorban annak katonai és külpolitikai dimenzióját előtérbe helyező – szűk felfogása. A kelet-közép-európai emberek túlnyomó többségének szemében a biztonság elsődleges fogalmát a bipoláris világrendet követően annak szociális és közbiztonsági dimenziója jelentette és jelenti ma is. Egyrészt azért, mert a rendszerváltás a térség valamennyi országában több évig húzódó gazdasági és szociális válsággal járt együtt. Másrészt pedig azért, 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 Partnerség a békéért program, a daytoni béke és a posztjugoszláv térséget érintő szubregionális fegy-

verzetellenőrző egyezmény, a NATO-bővítés első és második köre, valamint az Európai Unió 2004-es és 2007-es bővítése (hogy csupán a rendszerváltás óta eltelt időszak biztonságpolitikai mérföldköveit említsük) alapvetően megváltoztatta a térség biztonsági környezetét. Ennek eredményeképpen nem csupán a szembenálláson alapuló tömbpolitika fogságából szabadultak ki a térség államai, de túlnyomó többségük olyan, történelmileg ritka kedvező helyzetbe került, amikor közvetlen környezetéből – szándékok és eszközök híján – tényleges hagyományos katonai fenyegetéssel sem kellett (és nem kell) számolnia. Ez utóbbinak tulajdonképpen még a délszláv háborúk sem mondtak ellent, ezek ugyanis belső háborúként 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 társadalmi például nehezen fogadják el, hogy amennyiben biztonságpolitikai kihívásként tekintenek a kábítószerek terjedésére, akkor nem lehet közömbös számukra, hogy Afganisz-

tán mind a mai napig a világ egyik legnagyobb kábítószeralapanyag-termelője, illetve, hogy az afgán állam képtelen a kábítószerek-kereskedeleme ellenőrzésére. 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 résztvevő 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 posztsovjet térség fegyveres konfliktusainak időszakában a közép- és kelet-európaiak Európában mindenkinél közelebbről figyelhették meg és érzékelhették a működésképtelen államok biztonságpolitikai veszélyességét, valamint a nem állami szereplők – mindenekelőtt a nemzeti és etnikai kisebbségek – növekvő biztonságpolitikai súlyát. Érdekes 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, és e nacionalizmus 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 él-

tette, illetve élteti az itteni társadalmak egy jelentős részében, mint a multinacionális vállalatok. Mindezek következtében Kelet-Közép-Európában az 1989–1990-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 nemzetei/államai a 18. század végétől kezdődő modern nemzetfejlődés időszakában sem egyenként, sem pedig régióként nem voltak képesek önálló hatalmi tényezőként megjelenni a nemzetközi porondon. Az okok többrétűek voltak és maradtak mindmáig.

Kelet-Közép-Európa nemzeteinek egy része ekkor még az államiság megszerzésének is csak az első lépéseit tette meg, következésképp nem rendelkeztek önálló államisággal. Az önálló nemzetállami lét megteremtésének első akadályát a keretként szolgáló, multietnikus birodalmak (Oszmán Birodalom, Habsburg Birodalom, Oroszország) léte jelentette, amelyből a kitörésre csak e birodalmak felbomlása, illetve háborús veresége következtében nyílt mód. Bár a „hosszú 19. század” tele

van a nemzeti függetlenséget célzó forradalmakkal, mozgalmakkal, a közép-európai nemzeti átalakulás nagy hulláma mégis csak az első világháborút követő békekötésekkel következik be – azonban ekkor sem, sőt elsősorban nem az érintett nemzeti közösségek erőfeszítései, hanem az európai hatalmi struktúrákat saját érdekeik szerint átrendezni kívánó győztes hatalmak törekvéseinek eredményeként. A közvetlen következmény mindenütt a térségben domináns pozíciókat betöltő hatalom érdekeitől való függési láncolat kialakulása volt, amit jól mutat a kisantant államok (Csehszlovákia, Románia, Jugoszlávia) számára nyújtott francia támogatás a két világháború között. A bipoláris időszakban a Szovjetunió a befolyási övezetéhez tartozó országok ambíciói fölött ugyanezt a felügyeletet gyakorolta.

Az okok másik csoportja magával a nemzetfejlődés fogalmával kapcsolatos. A közép-európai nemzeti államok mindegyike a kultúrnemzet/nyelvi nemzet koncepciójának logikája mentén fejlődött ki, amelynek egyik specifikuma az volt, hogy ugyanazon területre két (sőt néha több) nemzeti közösség is igényt formált. A jogcímek változhattak ugyan (a leggyakoribb a történelmi argumentumcsoport, de emellett ugyanúgy hivatkozási alap a kérdéses területen élő lakosság etnikai összetétele, vagy a terület stratégiai jelentősége), de gyakorlati érvényesítésük azonnal beleütközött az ugyanazon területre vonatkozó, másik nemzeti közösség érdekeibe. Ha még ehhez hozzászámítjuk a nacionalizmus expanzivitását, vagyis az etnikai határokon való túlterjeszkedés igényét és a közép-európai térség gazdasági-társadalmi elmaradottságát, máris láthatjuk a Bibó István által oly plasztikusan jellemzett „kelet-európai kisállamok nyomorúságát”. Aligha túlzunk, ha azt állítjuk,



hogy a nagyhatalmaktól való függés, a külső hatalmaknak való alávetettség, a korlátozott szuverenitás állandósult, mármár „természetes” állapota volt a térségnek, különösen a 20. században, s ennek alighanem még hosszú ideig meghatározó hatása lesz a kelet-közép-európai államok kül-, biztonság- és védelempolitikájára. Nemcsak abban az értelemben, hogy térségünk társadalmában és politikai elitjeiben máig elevenen tovább élnek a függőség és alávetettség túlélését biztosító társadalmi-politikai technikák (például a pragmatizmus, a helyezkedés, az erősebbhez való csatlakozás, a garanciákhoz való merev ragaszkodás), de abból a szempontból is, hogy a kelet-közép-euró-

pai nemzetek számára még hosszú ideig komoly feladatot és kihívást jelent majd a szuverenitás körülményei közötti stratégiai gondolkodás elsajátítása.

Az elmúlt tizenhat esztendő eseményei vajmi keveset változtattak a kelet-közép-európai térség kisállami jellegén, sőt inkább tovább erősítették. A szocialista tömb ideológiai szőnyegének felgöngyölítése nemcsak a történelmi hasadásokat és ellentéteket tette újból láthatóvá és emelte újfent a politikai kapcsolatok témái közé, hanem az is láthatóvá vált, hogy kontinensünk déli és keleti periferiáján a nemzeti átalakulások folyamata még korántsem fejeződött be. A nemzetközi társadalom és különösen az európai integráció szemszögé-

ből nézve egyáltalán nem közömbös, hogy milyen irányban, milyen fejlődési íven mozog a régióban még ebben a formában ismeretlen, boszniai multietnikus/multikulturális formáció, az egyébként már ismert egy nemzet – több állam változatot megvalósító, független koszovói albán állam, vagy akár az európai peremív más formációi (Moldova, Abházia, Grúzia).

A kisállami létből fakadó problémák tehát nem oldódtak meg a Szovjetunió felbomlásával, Csehszlovákia szétválásával és Jugoszlávia szétesésével, de bizonyos értelemben a térség egyes országainak európai integrációjával sem. Mert bár kétségtelen, hogy az Európai Unióhoz csatlakozó államok perspektivikusan komoly előnyre tettek szert az unión kívül rekedt társaikkal szemben, új nemzetközi játéktérük azonban paradox módon még kontrasztosabbá tette kisállamiságukat. S persze a szegénységüket is, ami tovább korlátozza ezen országok külpolitikai és biztonságpolitikai szerepvállalásának lehetőségeit. A közhiedelemmel ellentétben ugyanis a térség atlantista államai nem elvi-politikai megfontolásokból vonakodnak támogatni az ESDP ambíciózus fejlesztését, hanem egyszerűen azért, mert a biztonságuk szempontjából jelenleg relevánsabbnak tekintett NATO-nak tett felajánlásait is igen nehezen képesek 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 eszköztárával. Olyan időszakban, amikor a nagyhatalmak közül az egyik „hiperhatalmi” státuszra tesz szert, az úgynevezett másodlagos nagyhatalmak is gyakran csupán egymással összefogva járhatnak sikerrel az érdekérvényesítésben. A nemzetközi erősorrend-

ben a nagyhatalmak mögé sorolt „középhatalmak” egyike sem képes egyedül hatékonyan fellépni, így a nemzetközi rendszer leginkább államcsoportokban vagy a nemzetközi 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, s csupán a nemzetközi rendszer egy-egy alrendszerére, többnyire saját közvetlen környezetükre terjed ki, már persze akkor, ha a korábbiakban említett nagy- és középhatalmak ezt nem kérdőjelezzik 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 biztonságpolitikai kompetenciájuk sok esetben nem terjedt túl saját határaikon.

Az Európai Unióba való belépést 2004 májusában sikerként, elsősorban külpolitikájuk történelmi sikereként élték meg a csatlakozó országok társadalmi 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 uniós csatlakozásnak. Kevés szó esett arról is, hogy az unióba való belépés aktusa annyit jelent, hogy a csatlakozó társadalmak az *európai periféria centrumából átléptek az európai centrum periferiájára*. A csatlakozás történelmi hozadéka volta-

képpen nem más, mint az érdekérvényesítés integráción belüli új lehetőségeinek megnyílása. Új, de korántsem könnyebb lehetőségeké. A kelet-közép-európai kisállamoknak ugyanis fokozottan számolniuk kell azzal, hogy az unión belüli kölcsönös függőség és határaiknak a „négy szabadság” általi átjárhatósága tulajdonképpen korlátozza képességeiket tradicionális szuverenitásuk és autoritásuk teljes körű fenntartására.

De ami talán ennél is lényegesebb: az Európai Unióhoz való csatlakozás évtizedes folyamatát a 2004-ben csatlakozott tíz államból nyolc úgy járta végig, hogy „menet közben” meg kellett oldania a tervgazdaságból a piaccgazdaságba való átlépés feladatát. Egy olyan feladatot, amelyre a történelemben eddig nem volt példa, azaz használható minta. Rendelkezésre álló belső tőke híján az érintett országok mindegyike a külföldi tőke bevonásával, a multi-

nacionális vállalatok becsalogatásával oldotta meg a „koppenhágai kritériumok” teljesítését. A nemzeti vagyon feletti rendelkezés átruházásának ilyen rövid idő alatti, s ennyire radikális mértékű megváltozása ugyanakkor alapvetően módosította e kisállamok képességét nemzeti érdekeik érvényesítésére. S alighanem ez utóbbi az egyik legnagyobb előttük álló kihívás. Nem csak-, s talán nem is elsősorban azért, mert a közvetlen külföldi tőkeberuházások erőteljesen átrendezték a fogadó ország gazdaságpolitikai és stratégiai érzékenységét, hanem mindenekelőtt abban az értelemben, hogy ha nem tudják ellensúlyozni a gazdasági integráció kényszerét, s nem találják meg azokat a kulcsterületeket, amelyek ténylegesen megnyitják számukra az érdekérvényesítés új keretek közötti lehetőségeit, Kelet-Közép-Európa államainak aligha lesz esélyük a centrum periferiájáról való továbblépésre. ■