

6. Magyarország biztonságpolitikája 1989–2020 között

Jegyzetünk e fejezete Magyarország biztonságpolitikáját tárgyalja az 1989 óta eltelt három évtizedre visszatekintve. Célja, hogy röviden bemutassa a magyar biztonságpolitika stratégiai folyamatait, illetve azokat a tényezőket és eseményeket, amelyek a legjelentősebb mértékben formálták ezeket a folyamatokat. Mint minden államé, Magyarország biztonságpolitikája is három fő tényezőnek – a *biztonsági környezet változásának*, az ország *biztonságpolitikai céljainak*, illetve a biztonságpolitikai célok megvalósításához *rendelkezésre álló erőforrásoknak* – az eredőjeként írható le. A biztonsági környezet elemzésekor arra keressük a választ, hogy miként hatottak Magyarországra a nemzetközi környezetben bekövetkezett különböző jellegű változások, és ezekre miként reagált a magyar politika. A biztonságpolitikai célok kapcsán azt vizsgáljuk, hogy a mindenkori magyar politikai vezetés miként kívánta és tudta alakítani az ország szűkebb vagy tágabb nemzetközi biztonsági környezetét. A rendelkezésre álló erőforrások kapcsán pedig azt, hogy milyen eszközök és módszerek álltak és állnak a politika rendelkezésére az ország biztonságpolitikai céljainak megvalósításához.

Mi a biztonságpolitika?

A biztonságpolitika egy önálló szakpolitika, amely a fennálló társadalmi rend megőrzését vagy megváltoztatását célzó társadalmi intézkedések összességét, vagyis mindazon állami törekvéseket jelenti, amelyekkel egy kormány igyekszik elhárítani azokat a nemzetközi rendszerben érzékelt különböző típusú – politikai, katonai, gazdasági, környezeti, társadalmi és információs – fenyegetéseket, amelyek az adott állam biztonságát, nemzeti érdekeit, azok hatékony védelmét vagy érvényesítését fenyegetik. A biztonságpolitika az össztársadalmi biztonság megteremtésére irányul, vagyis a bel- és külpolitika azon intézkedéseit és eszközeit is magában foglalja, amelyek az átfogó értelemben vett saját érdekek elleni különböző típusú erőszak bevetésének és alkalmazásának a megakadályozását szolgálják. A biztonságpolitika a társadalom és politika alakításának egyik eleme, amely tartalmazza a védelempolitikát és egyben eszköze az ország külpolitikájának is.

6.1. A biztonsági környezet változásának mérföldkövei

Jóllehet a következőkben a biztonsági környezet változása kapcsán számos, a szakirodalomban mérföldkönek tekinthető eseményre hívjuk fel a figyelmet, azt azonban fontos jelezni, hogy ezek jellege és történeti jelentősége igen különböző a magyar biztonságpolitika formálódása szempontjából, és megítélésük erősen függ attól is, hogy kinek a nézőpontjából, illetve milyen időhorizontból értékeljük őket. Az alábbiakban, az elmúlt három évtizedre visszatekintve, időrendi sorrendben igyekszünk tárgyalni a biztonsági környezet változásainak mérföldköveit.

6.1.1. A kétpólusú világrend felbomlása és a rendszerváltozás

Az elmúlt csaknem harminc évre vonatkozóan geopolitikai és geostratégiai értelemben Magyarország biztonságpolitikai irányváltását – miként a kelet-közép-európai térség egészének irányváltását is – a kétpólusú világrend 1980–1990-es évek fordulóján bekövetkezett felbomlása és a rendszerváltozás határozta meg legnagyobb mértékben. Ezek tették ugyanis lehetővé, hogy Magyarország kilépjen a Szovjetunió érdekszférájából, amelybe a második világháborút követően kényszerült bele, és immár szuverén államként saját maga válassza meg biztonságpolitikai orientációját. Bár a kétpólusú világrend összeomlását leggyakrabban a *Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsának* (1991. június 28.), a *Varsói Szerződésnek* (1991. július 1.) és a *Szovjetunió felbomlásához* (1991. december 31.) kötik, érdemesebb inkább egy olyan folyamatként tekinteni az eseményre, amelynek gyökerei az 1970-es évek végére nyúlnak vissza. A Szovjetunió ugyanis ekkortól nem tudta követni a nemzetközi trendeket. Kimaradt a világgazdaság 1980-as évekbeli változásaiból (például a világgazdaság bővüléséből, az információs forradalomból), lassanként megszűnt modern gazdasági nagyhatalom lenni, így nem bírt lépést tartani a fegyverkezési verseny új hullámával. Ennek politikai tudatosulása a Szovjetunióban az 1985 és 1991 közötti úgynevezett gorbacsovi korszakban következett be, és egyik eredményeként a moszkvai vezetés lemondott szövetségi rendszerének erőltetett fenntartásáról. A másik oldalon a szovjet tömb kelet-közép-európai országainak – köztük Magyarországnak – az 1970-es évek elejétől alakultak ki azok a pénzügyi-gazdasági kapcsolata az Európai Közösség országaival, illetve nemzetközi pénzügyi szervezetekkel (kereskedelmi kapcsolatok, kölcsönök és adósságok formájában), amelyek az 1980-as évek végére, az 1990-es évek elejére megalapozták és lényegében szükségszerűvé tették a *rendszerváltozást* és a biztonságpolitikai orientációváltást térségünkben. Ezt a szükségszerűséget Magyarország esetében jól jelezte a nyugati adósságállomány (1970 – 800 millió dollár; 1973 – 2,1 milliárd dollár; 1975 – 4,1 milliárd dollár; 1980 – 11,4 milliárd dollár; 1985 – 13,9 milliárd dollár; 1989 – 20,4 milliárd dollár), illetve a külkereskedelem változása. 1960 és 1980 között a KGST-országokkal 63-ról 47%-ra csökkent a kereskedelmi forgalom, ugyanakkor a piacgazdaságokkal 24%-ról 40%-ra nőtt. Az export részaránya a KGST-országokkal 61%-ról 51%-ra csökkent, a nyugattal viszont 22%-ról 35%-ra nőtt.¹

A tömbök közötti katonai szembenállás felszámolása szempontjából meghatározó jelentőségű volt az *európai hagyományos fegyverek csökkentéséről* szóló 1990. novemberi *CFE-szerződés* (*Conventional Armed Forces in Europe*). Ebben a NATO és a Varsói Szerződés tagállamai – köztük Magyarország – abban állapodtak meg, hogy hagyományos fegyvereiket az öt legfontosabb kategóriában (harckocsik, páncélozott katonai harcjárművek, repülőgépek, helikopterek, tüzérségi eszközök), illetve a személyi állomány terén 1995-ig oly mértékben csökkentik az Atlanti-óceán és az Urál közötti térségben, hogy ne lehessen váratlan támadást indítani a győzelem reményében. A szerződés aláírásakor Magyarország öt szomszédja közül egy (a Szovjetunió) valamennyi fegyverkategóriában, három pedig (Csehszlovákia, Románia és Jugoszlávia) néhány fegyverkategóriában rendelkezett olyan túlerővel, amely elméletileg elegendő volt egy szárazföldi támadáshoz. A szerződéssel és a három szomszédságunkban található föderatív állam felbomlásával az erőviszonyok alapvetően megváltoztak: Ukrajna fölénye függetlenné válásával jelentősen csökkent, Románia előnye elviselhető méretűvé váltak, Csehország és Szlovákia szétválása pedig északi szomszédunk fölényét szüntette meg teljesen. A posztjugoszláv térség államaira

¹ Gazdag Ferenc (szerk.): *A magyar külpolitika 1989–2014*. Budapest, Nemzeti Közszerződési Egyetem, Nemzetközi Intézet, 2014. 34–35.

a délszláv háborúkat lezáró Daytoni Egyezmény keretében, az 1996 júniusában Firenzében megkötött szubregionális fegyverzetellenőrzési megállapodás terjesztette ki a CFE-megállapodást.

Magyarország és a CFE-szerződés

Az európai hagyományos fegyverekről szóló szerződés értelmében a magyar haderő maximum 825 harckocsit, 1700 gyalogsági harcjárművet, 840 darab 100 mm-nél nagyobb űrméretű tüzérségi eszközt, 180 harci repülőt és 108 harci helikoptert tarthatott hadrendben. A szerződés végrehajtásának határidejéig – 1995. november 15-ig – Magyarország maradéktalanul eleget tett a korlátozásnak, és több mint 200 hadrendi és hadrenden kívüli szervezetet szüntettet meg, köztük 7 gépesített lövészdandárt, 2 tüzérdandárt, 1 harckocsidandárt, 5 légvédelmi tüzér-, illetve rakétaezredet, 2 páncéltörő tüzérezredet, 3 műszaki ezredet, harcászati rakétaszázadokat, egy közlekedési dandárt, továbbá számos híradó, rádiótechnikai, ellátó, egészségügyi és műszaki zászlóaljat. Fontos azonban jelezni, hogy a CFE-szerződés teljesítése nem változtatta meg a magyar haderő tömeghadsereg-jellegét és struktúráját, csupán méreteiben tette kisebbé.

6.1.2. A délszláv válság és a délszláv háborúk

A Szovjetunió és a kétpólusú világrend bukásával olyan hatalmi vákuum alakult ki térségünkben, amely az itteni föderatív államokban élő nemzetek számára lehetővé tette, hogy önálló nemzetállamokat hozzanak létre. Míg a Szovjetunióban (1991) és Csehszlovákiában (1993) ez békésen zajlott le, addig Jugoszláviában – mint ismeretes – 1991 és 1995 között véres helyi háborúkhöz (Horvátország, Bosznia-Hercegovina), 1999-ben pedig Koszovó kapcsán nemzetközi fegyveres beavatkozáshoz vezetett a föderális állam felbomlása. Bár a polgárháborúként induló – de a szlovén, a horvát és a bosnyák függetlenség nemzetközi elismerése miatt 1992-től államközivé váló – délszláv háborúk sohasem terjedtek túl a volt Jugoszlávia területén, vagyis megmaradtak helyi jellegűeknek, politikai és nemzetközi jelentőségük messze túlmutatott méretükön. E háborúk ugyanis az európai kontinensen törtek ki, ahol 1945 óta nem volt fegyveres konfliktus, és amelynek nagyhatalmai képesség és közös akarat híján évekig tehetetlennek bizonyultak a délszláv háborúk megfékezésében.

Történeti szempontból a *föderatív államok felbomlása* a kelet-közép-európai régió 1990-es években lejátszódó folyamataiba illeszthető be. Régióink 1989–1990-es politikai irányváltását ugyanis a legáltalánosabb szinten az európaizálódás és a *renacionalizáció* fogalmával ragadhatjuk meg. Ez utóbbi eredményeként a térség társadalmi újrafogalmazták nemzeti érdekeiket és önálló kül- és biztonságpolitikájukat is. Bizonyos értelemben tehát visszatértek a nemzetfejlődésnek arra az útjára, amelyről a második világháborút követően vagy azt megelőzően letérni kényszerültek. A renacionalizáció folyamata a térség különböző nemzetei esetében – államjogi helyzetüktől, társadalmi szerkezetétől, demokratikus politikai hagyományaik minőségétől, kulturális tradícióiktól, gazdaságaik nyitottságától és fejlettségétől függően – meglehetősen eltérő mélységű, intenzitású és ütemű volt, és ma is az. Míg például az önálló államisággal rendelkezők esetében – így Magyarország esetében is – a renacionalizáció kezdetben „csupán” a modern jogállamiság megteremtését, nemzetgazdaságuk piacgazdasággá alakítását, valamint kül- és biztonságpolitikájuk nemzeti alapokra való helyezését jelentette, addig az újonnan függetlenné válók esetében az önálló nemzetállamiság szinte teljes – társadalmi, politikai

és intézményi – vertikumának kiépítésével járt együtt. Míg az előbbi esetben a kétpólusú világrend bukását követően többnyire a társadalom külső (európai) integrációja, illetve az ezt elősegítő európaizálódás lett a domináns, az utóbbiak esetében a társadalom belső (nemzeti) integrációjának megteremtése, illetve megerősítése lett a rendszerváltás kulcskérdése, és ebben az újjáéledő nacionalizmusokra hárult a legfőbb integratív szerep.² Fontos azonban látnunk azt is, hogy a renacionalizáció a korábban önálló államisággal rendelkezőknél is jelen volt (például Magyarországnál és Lengyelországnál), hiszen teljes jogú tagként elsősorban ők fogalmaznak meg éles kritikát az Európai Unió nemzeti mozgásteret korlátozó hatása miatt. A másik oldalon viszont a tagság elnyerését követően az újonnan függetlenné válók mélyebben és szervezettebben kívántak integrálódni (gondoljunk a balti államok, Szlovákia vagy Szlovénia euró-zóna-tagságára), a több évszázados államiság öngazolásának hiányában, így erősítve meg újonnan elnyert önállóságuk garanciáit.

A délszláv háborúk több szempontból is komoly és tartós hatást gyakoroltak Magyarország biztonságára és biztonságpolitikai orientációjára. Egyrészt a föderatív államok felbomlásával négyről hétre bővült szomszédaink száma, így hazánk térségbeli geopolitikai súlya megnövekedett. Másrészt a háborúk egyértelműen jelezték azt is, hogy a kétpólusú nemzetközi rend bukása több szempontból is ellentmondásos biztonságpolitikai helyzetet teremtett. Egyfelől kétségtelenül megszüntette a korábbi éles ideológiai szembenállást és a katonai paritást, így lényegesen csökkentette a nagyhatalmak közötti közvetlen katonai összeütközés esélyét és lehetőségét. Másfelől viszont a kialakult hatalmi vákuum okozta geopolitikai rendetlenségben gyakribbá váltak az államok közötti és az államokon belüli regionális hatású fegyveres konfliktusok. Vagyis a kétpólusú világrend felbomlása összességében nem egy stabilabb, hanem a korábbinál kiszámíthatatlanabb nemzetközi biztonsági környezetet hozott létre, amelyre biztonságpolitikai szempontból az „alacsony kockázat, alacsony stabilitás” lett a jellemző. Végül harmadrészt: a magyar politikai vezetés számára világossá vált az is, hogy a renacionalizációból fakadó ellentétek miatt a Balkánra tartósan instabil és komoly biztonsági kockázatokat hordozó térségként kell tekintenie. E felismerések egyrészt tovább erősítették a NATO-hoz való csatlakozás szándékát, másrészt a balkáni nemzetközi válságkezelési műveletekben való szerepvállalásra ösztönözték Magyarországot, már a NATO-tagságot megelőzően is.

A délszláv háború során a magyar kormányok politikáját – eltekintve az 1990. októberi horvátországi fegyverszállítástól (36 ezer Kalasnyikov-géppisztoly) – leginkább az óvatosság és a nyugati hatalmak politikájához való igazodás jellemezte. E magatartás abból a felismerésből fakadt, hogy Magyarország a konfliktus kimenetelétől függetlenül is szomszédja marad Szerbiának, Horvátországnak és Szlovéniának, vagyis hosszabb távon az ország elemi érdeke az egyenlő távolságtartás. A helyzetet a háborúkat kirobbantó Szerbia kapcsán tovább bonyolította a magyar kisebbségért való felelősség kérdése, vagyis annak elkerülése, hogy a vajdasági magyarság ne váljon tússzá az eszkalálódó konfliktusban. Emellett – különösen a konfliktus kezdeti szakaszában – komoly gondot okozott annak elkerülése, hogy a harcok ne terjedjenek át Magyarország területére. Ezt Barcs 1991. október 27-ei bombázását követően sikerült elérni azzal a novemberi egyezményrel, amelynek eredményeként a felek 20-20 kilométer széles sávot hoztak létre a határ két oldalán, amelyben megtiltottak minden légi katonai tevékenységet. Az új magyar politikai vezetés a délszláv háborúk idején szembesült először a menekültkérdéssel, ami különösen a háború Horvátországra és Bosznia-Hercegovinára való kiterjedését követően vált

² Juhász József – Márkus László – Tóth Péter – Valki László: *Kinek a békéje? Háború és béke a volt Jugoszláviában*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2003. 10–11.

komoly kihívássá (az 1991–1995 között Jugoszláviából Magyarországra menekülő 75 500 főből 63 500 fő 1991–1992-ben érkezett az országba). Végül érdemes megemlíteni a délszláv háborúk gazdasági következményeit is: a Jugoszláviával szembeni embargó, a tranzitforgalom és a dunai hajózás leállása komoly veszteséget jelentett a rendszerváltozást követő gazdasági válsággal küzdő Magyarország számára.

Fontos ugyanakkor jelezni azt is, hogy a délszláv háborúk jelentősen növelték Magyarország geopolitikai fontosságát és a magyar politikai vezetés magatartásának nemzetközi jelentőségét is. Vagyis az, hogy Magyarország a Bosznia feletti repülési tilalom betartása érdekében 1992-től lehetővé tette a NATO Repülőgép-fedélzeti Korai Légi Előrejelző (AWACS) gépeinek légtere használatát, 1995 decemberében átmeneti befogadó nemzeti támogatást nyújtott a boszniai rendezésben részt vevő IFOR-erőknek, sőt 1996 januárjától 416 fővel részt vett az IFOR-, 1997 decemberétől pedig 310 fővel az SFOR-misszióban, egyértelműen kedvezően befolyásolta az ország NATO-csatlakozását. Ezek során ugyanis a magyar biztonságpolitika a gyakorlatban bizonyította, hogy az ország képes hozzájárulni az európai válságkezeléshez, illetve hatékonyan együttműködni más államokkal.

6.1.3. A NATO és az EU keleti kibővülése

A kelet-közép-európai rendszerváltozások biztonságpolitikai értelemben valamennyi térségbeli ország szempontjából kettős tartalmat hordoztak. Egyrészt a tömbpolitika által évtizedeken keresztül rájuk erőltetett korlátozott szuverenitást megtestesítő szovjet tömbből való kiszabadulást és nemzeti szuverenitásuk lehető legteljesebb visszaszerzését (renacionalizáció). Másrészt viszont a gazdasági-társadalmi válságból való kilábalás és a modernizáció reményében a kétpólusú világrend összeomlását követően szinte valamennyi térségbeli ország megfogalmazta az európai és az euroatlanti integrációs szervezetekhez való csatlakozás szándékát, illetve a demokratikus jogállamiság és piacgazdaság megteremtését is. Ez utóbbit a szakirodalom egyöntetűen *európaizálódásként* definiálja, és napjainkban csupán abban van vita a szerzők között, mennyire volt ez inherens (vagyis társadalmaik jellegzetességéből és elvárásaiból fakadó) szándék, és mennyiben az európai és euroatlanti szervezetek befogadási feltételeihez való alkalmazkodási kényszer. A másik oldalon ugyanis az európai és az euroatlanti szervezetek korabeli törekvése az európai kontinens biztonságának megerősítésére irányult. Ez a felbomló keleti blokk országai felé való nyitásban mutatkozott meg, és erősen összekapcsolódott a piacgazdaság és demokrácia terjesztésének, illetve az itteni biztonsági szektorok reformjának politikai szándékával. Elsősorban azért, mert e szervezetek számára az instabilitásnál és a posztszovjet visszarendeződésnél biztonság- és hatalmi politikai szempontból is kedvezőbb perspektívának tűnt ezeket az államokat tartósan a nyugathoz kötni. Fontos azonban jelezni, hogy a nyugat részéről a tagsági jellegű befogadási készség korántsem volt eleve adott, hiszen az 1990-es évek elején az Európai Unió magországi még „több évtizedre” tették azt a tanulási folyamatot, mire térségünk államai eljuthatnak a tagságig.

A volt szovjet blokk országainak, köztünk hazánknak a NATO-csatlakozása (1999, 2004, 2009, 2017, 2020), illetve az Európai Unió keleti kibővülése (2004, 2007, 2013) alapjaiban változtatta meg a kelet-közép-európai térség és Magyarország biztonsági környezetét és biztonságpolitikáját.

A NATO-bővítés körei

- 1949 – Amerikai Egyesült Államok, Belgium, Dánia, Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Izland, Kanada, Luxemburg, Norvégia, Olaszország, Portugália (alapítók)
- 1952 – Görögország, Törökország
- 1955 – Német Szövetségi Köztársaság (NSZK)
- 1982 – Spanyolország
- 1990 – a volt Német Demokratikus Köztársaság (NDK) tartományai (Németország újraegyesítésének eredményeként)
- 1999 – Csehország, Lengyelország, Magyarország
- 2004 – Bulgária, Észtország, Lettország, Litvánia, Románia, Szlovákia, Szlovénia
- 2009 – Albánia, Horvátország
- 2017 – Montenegró
- 2020 – Észak-Macedónia

A NATO-csatlakozással a kelet-közép-európai államok egy olyan szövetségnek lettek a tagjai, amely az éles hidegháborús szembenállás mellett is biztosította a transzatlanti térség békéjét, nemzetközi szinten pedig elkerülte a nagyhatalmak közötti közvetlen fegyveres összeütközést. Egy olyan szervezetnek, amely tagjai között tudhatta a nemzetközi hatalmi politika számos főszereplőjét, és lehetővé tette az Egyesült Államok számára, hogy partnerei beleegyezésén alapuló, hegemónikus szerepet alakítson ki magának a második világháború után, és hosszú évtizedekre biztosítsa globális hatalmi pozícióját. A szövetség európai tagjai számára pedig azt biztosította a NATO, hogy a hidegháborús fenyegetés geopolitikai stabilitását kihasználva kiépítsék a jóléti demokráciának azt az európai modelljét, amelyet világszerte egyértelműen a kontinens legnagyobb értékének ismernek el. Ennek meghatározó szerepe volt abban, hogy 1991 után a szovjet szövetségi rendszerből kilépő kelet-közép-európai államok szinte valamennyien célul tűzték ki a NATO-hoz való csatlakozást, a belépést követően pedig vállalták a tagsággal járó kötelezettségeket.

Az Európai Unió bővülése

- 1958 – Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, a Német Szövetségi Köztársaság és Olaszország létrehozta az Európai Gazdasági Közösséget (1993-tól Európai Közösség)
- 1973 – Dánia, Írország, Egyesült Királyság
- 1981 – Görögország
- 1986 – Spanyolország, Portugália
- 1990 – a volt Német Demokratikus Köztársaság (NDK) tartományai (Németország újraegyesítésének eredményeként)
- 1995 – Ausztria, Finnország, Svédország
- 2004 – Ciprus, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Szlovákia, Szlovénia
- 2007 – Bulgária, Románia
- 2013 – Horvátország

Az Európai Unióhoz való csatlakozás kapcsán elmondható, hogy földrajzi fekvésük, gazdaságaik nagyfokú nyitottsága és külgazdasági kapcsolatrendszerük sajátosságai miatt az EU-ban létrejött gazdasági és gazdaságpolitikai feltételrendszer döntő fontosságú a kelet-közép-európai országok számára. Az unióhoz való csatlakozással és nemzeti szuverenitásuk egyes elemeinek megosztásával ez a feltételrendszer külsőből belsővé vált, de formálásában az új tagországok kormányai és gazdasági szereplői is aktívan részt vesznek. Az európai uniós integrációban kialakult szabályozási rendszer, a gazdaságpolitikai koordináció és az uniós szakpolitikák prioritásrendszere a szakértők túlnyomó része szerint összességében nem csupán a fenntartható gazdasági növekedés követelményeinek felelnek meg, de a kelet-közép-európai térség országainak világgazdasághoz való alkalmazkodásához is kedvező feltételeket biztosítanak. Biztonságpolitikai szempontból kulcsfontosságú az is, hogy az EU-tagság lehetőséget kínál ezen országok modernizálására és az európai centrumországokhoz történő felzárkózásukra. Az uniós tagsággal ugyanis – történelmi léptékben mérve – a kelet-közép-európai országok az európai kontinens periferiájáról Európa centrumába kerültek (Magyarország egész pontosan: a periféria centrumából a centrum periferiájára). Fontos következménye a tagságnak az is, hogy az EU képes védelmet nyújtani tagországainak a válsághelyzetekben. Végül az európai uniós intézmények monitoring-, kontrolláló és korrekciós szerepet is betöltenek a tagállamok gazdaságpolitikájában és – bár korlátozottabb mértékben, de – a politikájukban is. Az unió adta lehetőségek kihasználása persze döntően mindig az egyes tagállamokon múlik. Vagyis elsősorban a kormányok és gazdasági szereplők felelőssége, hogy mit, mennyit és milyen hatékonysággal hasznosítanak az uniós tagság adta lehetőségekből.

6.1.4. A 2001. szeptember 11-ei terrortámadás és az Európán kívüli válságkezelésben és stabilizációban való részvétel

Jóllehet a 2001. szeptember 11-ei terrortámadásra sokan még ma is olyan mérőföldkőként tekintenek, mint ami gyökeresen megváltoztatta a nemzetközi biztonságot, az esemény valójában a biztonságról alkotott általános felfogást módosította jelentősen. A szélesebb közvélemény ugyanis ekkor szembesült először azzal, hogy a nemzetközi biztonság hagyományos állami szereplői mellett olyan nem állami biztonságpolitikai szereplők is megjelentek, akiknek tevékenysége nemcsak egy-egy államon belül, de nemzetközi szinten is súlyos válságokat idézhet elő (például fegyveres és terroristacsoportok, kalózkodók), illetve olyanok, akik a nemzetállamoknál erősebb érdekérvényesítő képességgel rendelkezhetnek (például multinacionális vállalatok, nem kormányzati szervezetek – NGO-k –, állam nélküli nemzetek). A nemzetközi kapcsolatokkal és biztonsági tanulmányokkal foglalkozó szakértők körében ezzel párhuzamosan vált fokozatosan elfogadottá az is, hogy a nemzetközi hatalmi viszonyok nem csupán az államok szintjén (horizontálisan) váltak többszereplőssé, de az államok alatti és fölötti szinteken (vertikálisan) is, számos tekintetben megkérdőjelezve és kikezdve a nemzetállamok és a nemzetállamok által létrehozott nemzetközi szervezetek főszerpét a nemzetközi kapcsolatok terén.

A 9/11-es terrortámadásnak nemzetközileg két szempontból volt igazi gyakorlati következménye. Egyrészt több évre a terrorizmus elleni küzdelmet tette a nemzetközi biztonságpolitika prioritásává, és ennek eredményeként nemzetállami szinten világszerte kiépültek a terrorizmus elleni fellépés intézményei, új lendületet kapott a terrorizmus elleni küzdelem hatékonyságát növelni hivatott nemzetközi együttműködés. Másrészt a NATO-tagországok – így Magyarország is – bekapcsolódtak a terrorizmus elleni nemzetközi műveletekbe, legaktívabban az afganisztáni válságkezelő és stabilizációs műveletbe. Jóllehet a 2001–2014 közötti afganisztáni ISAF-misszió

sikerét erősen megkérdőjelezik a szakértők, azt senki sem vitatja, hogy az új NATO-tagok hadseregei és katonái számára, így a Magyar Honvédség (MH) számára is, minden korábbinál jelentősebb szakmai tapasztalattal járt a részvétel. Érdemes emellett megemlíteni azt is, hogy az Egyesült Államok által a terrorizmus elleni fellépésre hivatkozva elindított iraki háborút megelőzően kialakult nemzetközi vitában térségünk országai egyértelműen a washingtoni vezetés mellé álltak, jóllehet hadműveletekben – eltekintve Lengyelországtól – végül egyikük sem vett részt.

6.1.5. A 2008-as pénzügyi-gazdasági válság

A 2008-as pénzügyi-gazdasági válság különösen rosszul érintette az európai országok védelmi szféráját. Az állami megszorításokból eredő forrásszűkösség a Magyarországgal szövetséges nemzeti haderőket is arra kényszerítette, hogy csökkentsék nemzetközi ambíció szintjüket, a válságkezelő műveletekben való részvételüket, fegyveres erők létszámát, leépítsenek bizonyos fegyvernemeket, csökkentsék a haditechnikai eszközök számát vagy modernizációs és képességfejlesztési programjaik célkitűzéseit.

A 2008-as válság *védelmi szférát érintő megszorításai* kapcsán két dolgot fontos látnunk. Egyrészt hogy a kétpólusú világrend bukását követően Európa számos országában – Közép-Európában és Magyarországon pedig különösképpen – a biztonság és védelem a lakosság számára már nem katonai jellegű, hanem elsősorban gazdasági és szociális (foglalkoztatás, szociális háló), valamint társadalmi kérdésként (közbiztonság, az integrálatlan közösségek problémája, a különböző identitású közösségek együttélésével járó feszültségek) jelent meg. A hidegháború vége óta eltelt évtizedek korábban sosem tapasztalt békéje és biztonsága azt rögzítette a szóban forgó európai társadalmakban, hogy ellenséggép, közvetlen katonai fenyegetés nélkül a védelem kérdése másodlagos, így arra kevesebb forrást is elég biztosítani. Ezen a felfogáson nem tudott változtatni sem a nemzetközi terrorizmus sokat hangoztatott fenyegetése, sem az euroatlanti régió kívül zajló – és Európa biztonságára közvetett hatást gyakorló – válságok kezelésére irányuló erőfeszítések sorozata, sem pedig a nemzeti haderők feladatkörének „hazai” feladatokkal (például a katasztrófavédelemmel) történő kibővítése. Vagyis a szóban forgó országokban – köztük Magyarországon is – a 2008-as válság megszorításai már korábban is alulfinanszírozott védelmi szférákat sújtottak.

Másrészt látnunk kell azt is, hogy a védelmi szférák alulfinanszírozottságának problémája a globalizáció korában messze túlmutat az egyes nemzetállamok biztonságán. Miközben ugyanis vitathatatlan, hogy a 2008-as válság az egész világon éreztette hatását, és globálisan is csökkentette a védelmi célú kiadásokat, az egyes régiókat mégis eltérően érintette a válság, és – ami sokkal fontosabb – az országok egy része Európától eltérően reagált a válságra. Számos államban ugyanis – Kelet-Ázsiában, a Közel-Keleten és Észak-Afrikában, de az Oroszországi Föderációban is – növekvő pályán maradtak a védelemre és a katonai képességek fokozására fordított kiadások, a stratégiai viszonyok helyi dinamikájához és konfliktusaihoz igazodva. Vagyis a 2008-as válság hatására felgyorsult a 21. században elkezdődött globális erőegyensúly-eltolódás, amelynek hosszú távon komoly következményei lehetnek Magyarország számára is, amely minden tekintetben – biztonsága, gazdasági fejlődése, politikai érdekérvényesítési lehetőségei terén – Európához, az Európai Unióhoz és a NATO-hoz kötődik. Nem is beszélve arról, hogy az Európával szomszédos régiók biztonsági környezetértékelése alapján továbbra is számíthatunk olyan regionális válságokra, mint a 2011 elején kirobbanó arab tavasz dinamikus és váratlan változásai, a 2014-től fennálló ukrainai válság vagy a 2015-ös migrációs és menekültválság, amelyeknek

közvetlen hatása van és lehet az európai kontinens biztonságára, és amelyek szükségessé tehetik Európa államainak válságkezelő beavatkozását.

6.1.6. Válságok az Európai Unió déli szomszédságában és következményeik (az arab tavasz, a migrációs és menekültválság)

A 2010-es évek első felében az Európai Unió tagállamainak válságok sorozatával kellett szembe-
sülniük Európa közvetlen szomszédságában. Emellett – hasonlóan a délszláv háborúk időszaká-
hoz – ismét megmutatkoztak az európai biztonság- és védelempolitika politikai és képességbeli
korlátai.

A 2010 decemberében elkezdődő, majd tovább gyűrűző – kezdetben spontán és békés rend-
szerváltásnak tűnő – *arab tavasz* során évtizedek óta hatalmon lévő kormányzatok buktak meg
Tunéziában és Egyiptomban, lemondani kényszerült Jemen elnöke, polgárháború és nemzetközi
beavatkozás döntötte meg Moammer Kadhafi rendszerét és tette irányíthatatlanná Líbiát, Szíriá-
ban pedig véres polgárháború vette kezdetét. Az arab tavasz válságainak közvetlen és érzékelhető
biztonságpolitikai hatása volt Európára. Egyrészt mivel Líbia komoly szerepet játszott az európai
energiaellátásban (Írország, Olaszország, Ausztria kőolajimportjának több mint 20%-át, Francia-
ország, Görögország, Spanyolország, Portugália és Svájc behozatalának pedig több mint 10%-át
fedezte Tripoli), valamint az uniós tagállamok Oroszországtól való energiafüggőségét enyhíteni
szándékozó diverzifikációs tervekben is szerepelt, másrészt mert Tunéziával együtt legalább ilyen
fontos szerepet töltött be a kontinens felé irányuló illegális migráció megfékezésében. A polgár-
háború következtében Líbia olajtermelése 2013-ra közel tizedére esett vissza, az Európába érkező
menekültek és migránsok száma pedig 2011-re duplájára, 2014-re pedig csaknem négyszeresére
nőtt 2010-hez képest, jöllehet a migrációs nyomás ekkoriban az EU mediterrán országait érintette
elsősorban. Az elhúzódó szíriai polgárháború miatt azonban 2015-ben fokozódott és kiterjedtebbé
vált a migrációs nyomás. Több mint 1,3 millió ember kért hivatalosan menedéket a kontinensen,
sőt az Európai Határőrizeti Ügynökség (Frontex) számításai szerint 2 millióra volt tehető az év
folyamán Európába érkező összes menekült, illetve migráns száma. Emiatt az év során 14 euró-
pai uniós országban alakult ki válsághelyzet (Magyarországon, Ausztriában, Németországban,
Belgiumban, Dániában, Svédországban, Norvégiában, Finnországban, Görögországban, Bulgá-
riában, Olaszországban, Franciaországban, Hollandiában és Nagy-Britanniában). Nem véletlenül
nevezi tehát a szakirodalom és a politikai közbeszéd is a jelenséget a második világháború óta
tapasztalt legsúlyosabb európai menekültválságnak.

Mind az arab tavasz, mind a migrációs és menekültválság váratlanul és felkészületlenül
érte az Európai Uniót és tagállamait. Míg az utóbbi esetében – a migrációs nyomás nagyság-
rendje és dinamikája miatt – érthető volt az uniós tagállamok felkészületlensége (a migrációs
és menekültkérdés ugyanis döntően tagállami hatáskörbe tartozik az unióban, az egyes országok
menekültügyi rendszere pedig nem egy ekkora nagyságrendű migrációs hullám kezelésére lett
kialakítva), az arab tavasz esetében egyértelműen az EU déli szomszédságpolitikájának straté-
giai és intézményi kudarca rejlett a tanácstalanság mögött. Különösen ha figyelembe vesszük,
hogy a 2005-ben kialakított és elindított szomszédságpolitika célja eredetileg a szóban forgó
régió politikai, gazdasági és biztonsági célú stabilizálása volt. Az európai stratégianélküliség
és képességbeli korlátok világosan megmutatkoztak a több mint hét hónapos líbiai beavatkozás
(2011) során is. A Franciaország és Nagy-Britannia által kezdeményezett és az ENSZ BT-ben
Oroszország és Kína tartózkodása mellett jóváhagyott, de számos EU-tagállam által erősen

vitatott líbiai légicsapásokat ugyanis csupán az Egyesült Államok támogatásával sikerült végrehajtania a benne részt vevő NATO-tagállamoknak, és bár ennek eredményeként megbukott a Kadhafi-rendszer, de kiszélesedett a polgárháború, az ország egységét pedig nem sikerült helyreállítani. Az Iszlám Állam (IS) megfélemezésére szervezett, Egyesült Államok vezette koalíció bombázásaihoz pedig – részben a líbiai kudarc miatt – az EU nem csatlakozott, bár saját politikai döntése alapján több EU-tagállam is részt vett benne.

Magyarországot – hasonlóan az unió egészéhez – szintén váratlanul és rosszkor érte az arab tavasz. Egyrészt az arab államokban zajló események többsége a magyar uniós elnökség idejére esett, és ez már önmagában is komoly próbatételt jelentett. Emellett az újonnan létrejött Európai Külügyi Szolgálat és az elnökség között éppen alakulóban lévő munkamegosztás is sajátos helyzetet teremtett. A magyar kormánynak ugyanis úgy kellett ellátnia az elnökségi feladatokat, hogy miközben az arab tavaszból adódó bizonyos kérdések kezelése (elsősorban a humanitárius segítségnyújtás területén) a magyar diplomáciára hárultak, az arab tavasszal kapcsolatos külpolitikai tennivalók az unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének és a Külügyi Szolgálatnak a kompetenciájába tartoztak. Másrészt az arab tavasz akkor következett be, amikor az Orbán-kormány a globális nyitás jegyében az arab országokkal való magyar kapcsolatok élénkítését határozta el, és ezt éppen Líbiában és Egyiptomban kezdte meg. A helyzetet tovább bonyolította, hogy a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő kérésére a magyar nagykövetségek látták el az unió képviselőit azokon a helyeken, ahol az EU nem rendelkezett saját misszióval, így a líbiai Tripoliban is. A helyzetet a magyar kormány úgy oldotta meg, hogy bár minden nemzetközi és uniós előírást és határozatot betartott Líbiával kapcsolatban (így támogatta a repülési tilalmi övezet kialakítását és a civil lakosság védelmét, a NATO-tagállamok rendelkezésére bocsátotta Magyarország légtérét és a pápai repülőteret), de – hasonlóan a kelet-közép-európai országok többségéhez – nem vett részt a NATO katonai műveleteiben.

Magyarországot kiemelten érintette az európai menekültválság, az ország ugyanis a rendszerváltás óta sosem volt kitéve a 2015-ös évhez hasonló menekülthullámnak, amikor is több mint 177 ezer menedékkérőt regisztráltak hazánkban. Az év folyamán több menedékkérő érkezett Magyarországra, mint a megelőző 23 évben összesen. A 2015-ös hazai menekülthullám erősségét jelzi, hogy a százezer lakosra jutó menedékkérők számának tekintetében Magyarország volt az első Európában, 1797 fővel. Ehhez közelítő értéket csupán Svédországban (1667 fő) és Ausztriában (1028 fő) regisztráltak. Fontos azonban látnunk, hogy hazánk nem vált célországga az Európán kívülről érkező migránsok számára, hanem földrajzi elhelyezkedéséből fakadóan tranzitország maradt. A legtöbb menedékkérő pusztán formális okokból adta be igénylését Magyarországon, és szinte kivétel nélkül távoztak az országból Nyugat-Európa felé, többségük elsődlegesen Németországba. A magyar kormány a migrációs és menekülthullámra a déli határon felépített 216 kilométeres műszaki határárárral, a tiltott határátlépés és az embercsempészet büntetésének szigorításával, illetve a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet (migrációs válsághelyzet) különleges jogrendi helyzet bevezetésével válaszolt. Ez utóbbi akkor vezethető be, ha a Magyarországra érkező menedékkérők száma meghalad egy bizonyos értéket. A migrációs válságot követően a magyar kormány azon országok szószólója lett Európában, amelyek a migrációra olyan jelenségként tekintenek, mint ami a nemzetállamok biztonságát fenyegeti, és élesen bírálta az Európai Unió és egyes uniós tagállamok túlságosan liberálisnak ítélt bevándorlás- és migrációs politikáját.

6.1.7. Oroszország visszatérése

A kétpólusú világrend bukását követően az Egyesült Államok – amely az egyedüli globális szuperhatalom maradt –, illetve az általa vezetett NATO versenytárs nélkül találta magát. Gyakorlatilag lényeges orosz ellenállás nélkül sikerült elfogadtatnia saját elképzeléseit a Szovjetunióval, illetve annak utódjával – az Oroszországi Föderációval – a német újraegyesítés és a fegyverzetkorlátozás kérdéseiben, és sikerült kibővítenie a szövetséget a szovjet blokkról levált kelet-közép-európai államokkal, beleértve az orosz „közel-külföldhöz” sorolt balti országokat is. A Szovjetunió felbomlását követően az amerikai elnökök doktrínái (Bill Clinton *democratic enlargement*-je és George W. Bush *freedom agenda*-ja) az Egyesült Államok kül- és biztonságpolitikájának egyik központi törekvésévé tették a demokráciaexportot. Ekkor vált törvényileg is támogatott módon finanszírozhatóvá – az amerikai költségvetésből – olyan civil szervezetek működése, amelyek a demokratikus átalakulásban támogatni kívánt célszágokban belülről járultak hozzá ennek gyorsításához. 2004-ben az Európai Unió tagjai közé fogadta a balti országokat, 2008-ban pedig meghirdette keleti partnerség projektjét, amelynek nyíltan felvállalt célja volt hat posztszovjet állam (Örményország, Azerbajdzsán, Grúzia, Moldova, Ukrajna, Fehéroroszország) európai-zálása, vagyis a nyugat-európai társadalmi-politikai berendezkedés orosz határig való kiterjesztése. Mindezeket súlyos és komoly biztonságpolitikai kihívásnak élte meg az orosz vezetés.

Oroszország 1991 után ugyan elvesztette globális szuperhatalmi pozícióját, de továbbra is az egyik legfontosabb nukleáris nagyhatalom, a nemzetközi biztonságban kulcsszerepet betöltő ENSZ BT állandó, vétőjoggal rendelkező tagja, illetve a posztszovjet térség megkerülhetetlenül domináns nagyhatalma maradt, amelynek komoly befolyása van az európai kontinens biztonságára is. A moszkvai vezetés már a 2000-es évek elejétől azt hirdette, hogy a bipoláris világrend 1991-es bukását követően a nemzetközi rendszer többpólusúvá vált (Egyesült Államok, Kína, Oroszország), és ezzel megkérdőjelezte mindazok álláspontját, akik szerint a kétpólusú világrendet követő időszakot – az Egyesült Államok nemzetközi dominanciája miatt – inkább egypólusúként érdemes leírni. E tekintetben a 2008. augusztusi grúz–orosz háború, majd a Krím félsziget 2014. márciusi jogellenes orosz annexiója egyértelműen a moszkvai vezetés álláspontját erősítette meg. Annyiban feltétlenül, hogy egyértelművé vált: az olyan nagyhatalmak, mint Oroszország (vagy Kína), saját közvetlen környezetükben (érdekszférájukban) egyértelműen nagyobb érdekérvényesítő lehetőségekkel rendelkeznek, mint az Egyesült Államok, különösen ha katonai eszközök alkalmazására szánják el magukat egy-egy vitás kérdés megoldása kapcsán.

Bár a Grúziával szembeni orosz magatartás Kelet-Közép-Európa számos államában (balti országok, Lengyelország) már 2008-ban is komoly aggodalmat keltett, a NATO és az Európai Unió csak a 2014-es ukrajnai eseményeket követően reagált rá határozottabban (gazdasági és pénzügyi szankciókkal, illetve védelmi költségvetések növelésével, valamint a kollektív védelem újbóli megerősítésével). A késlekedés okaként leggyakrabban a 2008 szeptemberében kezdődő és nemzetközi méretűvé váló pénzügyi-gazdasági válságot jelölik meg a szakértők, amelynek kezelése évekre lekötötte az Egyesült Államok és az Európai Unió figyelmét (eurózóna válsága, görög válság, hitelválság, túlzott állami eladósodás), és amelynek komoly hatása volt az európai országok védelmi képességeire is. Fontos azonban látnunk azt is, hogy az Európai Unió tagállamai között is érzékelhető különbségek mutatkoznak Oroszország nemzetközi pozíciójának, szerepének, magatartásának és befolyásolhatóságának megítélésében. Az egyes tagállamok Oroszország-politikája ugyanis erősen függ geopolitikai elhelyezkedésüktől és méretüktől, társadalmiuk Oroszországgal kapcsolatos történelmi tapasztalataitól, politikai attitűdjétől, fenyegetettség-percepciójától, továbbá az adott ország Oroszországgal fenntartott

(vagy fenntartani kívánt) gazdasági-energetikai kapcsolatainak jellegétől és intenzitásától, nem is beszélve az egyéb politikai megfontolásokról. Azok például, akik erőteljesebben szorulnak rá az orosz gázszállításokra, vagy nemzetgazdaságuk szempontjából meghatározó gazdasági kapcsolatokat tartanak fenn Oroszországgal, általában pragmatikusabb, megértőbb viszonyra töreksenek Moszkvával. Azok esetében viszont, akiknek történelmét tartósan az orosz nagyhatalmiság határozta meg, ezt a pragmatizmust – érthető módon – rendre felülírja az Oroszországtól való félelem.

Az Oroszországhoz való viszony tekintetben közvetlen térségünk sem egynemű. Kelet-Közép-Európa országai ugyanis egymástól nagyon eltérően ítélik meg a Moszkvával kapcsolatos politika kívánatos tartalmát. Régiókban a legnagyobb bizalmatlansággal hagyományosan a balti államok, Lengyelország és Románia tekint Moszkvára. Helyzetük azonban mégsem tűnik azonosnak, mert míg a baltiak és a lengyelek időről időre képesek pozitívan értékelni Oroszországgal fenntartott kapcsolataikat – leginkább akkor, amikor ebben Moszkva is érdekelt –, addig Románia erre kevésbé mutat hajlandóságot. Bukarestre a Kreml elsősorban azért figyel, mert egy Oroszország számára fontos geopolitikai térségben, a Fekete-tenger partján helyezkedik el. Csehország a kelet-közép-európai régiótól is igyekszik elkülöníteni magát. S jóllehet jelenleg (2021) egy, a putyini Oroszországgal szimpatizáló elnöke van az országnak, a cseh politikai elit többsége inkább szeretné magától távolabb tudni Moszkvát. A térség bizalmatlan, avagy érdektelenséget mutató államaival szemben a másik pólust Szerbia képviseli, ahol mind a politikai elit, mind a társadalom többsége barátként tekint Oroszországra, elvárja és támogatja Moszkva térségbeli aktív fellépését. Végül van néhány olyan ország – Szlovákia és Bulgária mellett ide tartozik Magyarország is –, amelyek különböző okok miatt időről időre készek a Moszkvával való együttműködésre. Ezek az országok – bár a múltban maguk is szenvedtek el sérelmeket – nem látják akadályát az érdekek kölcsönös tiszteletén alapuló kapcsolatoknak. Bár egyáltalán nem tekintik és nem is gondolják szövetségesüknek Oroszországot, de olyan partnernek igen, amellyel pragmatikus alapon és gazdasági megfontolásokból lehet és érdemes együttműködni.

Az európai országok biztonságpolitikájára az arab tavasznál és a migrációs válságnál is nagyobb hatást gyakorolt a 2013–2014 fordulóján kirobbant ukrajnai válság, pontosabban a Krím félsziget orosz annexiója és a kelet-ukrajnai szeparatista erők Moszkva általi támogatása. Ez utóbbi eredményeként Ukrajna és Oroszország között napjainkra olyan alacsony intenzitású konfliktus alakult ki a szeparatista erők által uralt területek miatt, amivel Moszkva – a kelet-ukrajnai szeparatista erőket mozgósítva – nyomást tud gyakorolni Kijevre. A Krím annexiója pedig a NATO és Oroszország viszonyát súllyesztette a hidegháború óta nem tapasztalt mélypontra. Az orosz magatartásra az EU-tagállamok és az Egyesült Államok pénzügyi és gazdasági szankciókkal, a NATO pedig az orosz vezetéssel folytatott katonai együttműködés felfüggesztésével, a kollektív védelem újbóli előtérbe helyezésével (a szövetség keleti területeinek katonai megerősítésével, a tagországok védelmi kiadásainak emelésével), illetve az ukrán haderő fejlesztésének támogatásával reagált. Az ukrajnai válság biztonságpolitikai hatását jelzi az is, hogy szövetség kelet-közép-európai tagállamai haderőfejlesztéseik során valamennyien területvédelmi képességeik modernizálására helyezik a hangsúlyt.

Mindez több szempontból is érzékenyen érintette Magyarországot. Egyrészt az Orbán-kormány 2012-ben meghirdetett keleti nyitás politikájában stratégiai szerepet szánt az Oroszországgal fellendíteni és erősíteni kívánt gazdasági kapcsolatoknak és együttműködésnek, amelynek lehetőségét Budapest szerint jelentősen korlátozták az Oroszország ellen bevezetett szankciók. Másrészt a határon túli magyar kisebbség – köztük a kárpátaljai magyarság – iránt erősen elkötelezett Orbán-kormány számára az is viszonylag gyorsan kiderült, hogy bár az ukrajnai változások

eredetileg az ország európaizálódásának jegyében fogantak (Majdan-mozgalom), de Oroszország krími és kelet-ukrajnai beavatkozása mind politikai, mind pedig társadalmi szinten a renacionalizáció felé tolta el az ukrajnai eseményeket. Ez pedig óhatatlanul megnövelte a feszültségpotenciált Kijev és Budapest között minden olyan esetben (ilyen volt például az ukrán oktatási törvény), amikor a magyar politika a kárpátaljai magyar kisebbség jogainak korlátozását vélte felfedezni. Végül harmadszor: a magyar magatartás vitákhoz vezetett az Európai Unió és a NATO-n belül is. Részben mert az EU–orosz kapcsolatok normalizálásában érdekelt Budapest – miközben rendre megszavazta az Oroszországi Föderációval szembeni uniós szankciók meghosszabbítását – a kezdetektől nyíltan hangot adott a szankciók bevezetése és fenntartása miatti nemtetszésének. Részben pedig azért, mert Kijevnek a kárpátaljai magyar kisebbséggel szembeni – Budapest által sérelmesnek és korlátozónak tartott – politikája megváltoztatásának kikényszerítéséhez a magyar kormány a NATO–ukrán kapcsolatok megnehezítését is felhasználta.

6.2. Magyarország biztonságpolitikai céljairól

Reális biztonságpolitikai célokat meghatározni és ezek megvalósításához eszközöket rendelni – azaz stratégiát alkotni –, majd mindezt megvalósítani a nemzetközi környezet bármely változása mellett: ez minden racionálisan gondolkozó, hosszú távra tervező állam alapvető érdeke. Ezáltal biztosítható a nemzeti értékeken alapuló érdekek képviselése, a biztonságpolitikai kihívásokra választ adni képes, megfelelő katonai és civil – kemény és puha hatalmi – képességek kialakítása, a fejlődési célok hatékony megvalósítása. Írásunk második részében azt tekintjük át vázlatosan – elsősorban a tartós folyamatokra koncentrálni –, hogy a mindenkor magyar politikai vezetés miként oldotta meg ezt a feladatot az elmúlt harminc év során.

6.2.1. A függetlenség visszaszerzése és a biztonságpolitikai útkeresés

Biztonságpolitikai értelemben a rendszerváltozás a szovjet blokk valamennyi kelet-közép-európai országban korlátozott szuverenitásuk felszámolásával vette kezdetét. Miként a régió legtöbb országában, ez Magyarországon is az országban állomásozó *szovjet csapatok kivonását*, a *Varsói Szerződésből (VSZ) és a Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsából való kilépést* jelentette. Ezek teremtették meg ugyanis a független magyar biztonságpolitika fizikai és politikai feltételeit.

Legkorábban – 1990 márciusában, vagyis a rendszerváltozás előtt – az 1944 őszétől Magyarországon állomásozó szovjet csapatok kivonásáról született megállapodás, amelyet az állampárt utolsó miniszterelnöke, Németh Miklós írt alá. Az egyezményben a szovjet fél eredetileg azt vállalta, hogy 1991. június 30-ig végrehajtja a teljes kivonulást. A gyakorlatban ezt fél hónappal korábban (június 16-ig) teljesítette: 1500 vasúti szerelvény szállította ki a 25 ezer járművet, 230 ezer tonna lőszert és mintegy 100 ezer tonna üzemanyagot. A márciusi egyezményben a feleknek nem sikerült megállapodniuk a kivonulás anyagi vonatkozásairól. Az egyik oldalon ugyanis a szovjet fél a magyar területen épített létesítményekért 50 milliárd forintot (250 millió dollárt) követelt, a másikon a magyar kormány be akarta vonni az elszámolásba a szóban forgó objektumok állagmegóvásának elmaradásából és környezetszennyezéséből fakadó költségeket is. Az elszámolási vita végül 1992 őszén zárult le, amikor a felek kölcsönösen lemondtak egymással szemben támasztott követeléseikről.

A szovjet blokkot összetartó két szervezet – a Varsó Szerződés (VSZ) és a Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa (KGST) – felszámolásában meghatározó szerepet játszott Antall József magyar miniszterelnök, aki 1990. június 7-én a Varsói Szerződés Politikai Tanácskozó Testületének moszkvai ülésén – a Külügyminiszterek Bizottságának javaslata ellenére – levezető elnökként kezdeményezte a VSZ katonai szervezetének felszámolását. Jóllehet a szervezet feloszlásáról végül csak az orosz belügyi csapatok 1991. januári beavatkozását követően, 1991 februárjában született végleges döntés, az 1990. júniusi epizódról mégis érdemes megemlékezni, mert olyan, az elmúlt harminc évben nem túl gyakori alkalomnak tekinthető, amikor a magyar diplomácia, a külföldi partnerek által is elismerten, a nemzetközi politika önálló alakítójaként (*policy shaper*) lépett fel a nemzetközi porondon. A Varsói Szerződés hivatalosan 1991. július 1-jén szűnt meg, a KGST feloszlására – valamennyi kelet-közép-európai kormányzat támogatásával – a szervezet 1991. június 28-i budapesti ülésén került sor.

Az 1990-es évek elején, a függetlenné váló kelet-közép-európai államok, így Magyarország előtt is, elméletileg több mint fél tucat biztonságpolitikai opció nyílt meg. Jóllehet az opciók megvalósulásának igen különböző volt a politikai realitása, rövid felsorolásuk mégis igen fontos. Egyrészt mert plasztikusan szemléltetik a magyar biztonságpolitika és általában a kelet-közép-európai térség geopolitikai meghatározottságát. Másrészt mert az 1990-es évek eleji biztonságpolitikai orientációról folyó politikusi és szakértői vitákban valamilyen formában valamennyi felmerült. Harmadrészt mert térségünk egészét tekintve, valamennyinek a megvalósítására vagy megvalósítási kísérletére találunk gyakorlati példát. Végül negyedszer mert az elmúlt 30 év magyar biztonságpolitikájának megértéséhez és vizsgálatához jó kiinduló- és viszonyítási pontot jelentenek.

6.2.1.1. Keleti opció

A keleti opció elméletileg a Szovjetunióval, illetve Oroszországgal való – módosított formájú és tartalmú – erős (a gazdasági pragmatizmuson túlmutató) kapcsolat (esetleg megújított szövetség) fenntartását jelentette volna. Magyarországon és a legtöbb kelet-közép-európai országban természetesen ennek az opciónak volt a legkisebb és legkevesebb a politikai realitása, hiszen a rendszerváltás egyik leglényegesebb eleme éppen a szovjet érdekszférából való kiszabadulás volt. Ráadásul az opciót a szovjet birodalom felbomlása is irreálissá tette. Kiderült ugyanis, hogy Moszkva törekvéseitől nemcsak a korábbi szatellitállamok, de a legtöbb szovjet utódállam nemzeti érdekei is merőben különböznek. Fontos azonban látnunk, hogy az elmúlt három évtizedben térségünk országai közül többen is éltek e lehetőséggel: Fehéroroszország 1992-től, Szerbia 1991–2000 között, Szlovákia 1993–1998 között, Ukrajna pedig 2010–2014 között. A magyar politikai pártok közül csak az MSZMP kisebbik utódpártja, a mindvégig politikai periferián mozgó Munkáspárt köteleződött el az opció mellett.

6.2.1.2. A semlegesség, a biztonsági garanciák, illetve az el nem kötelezettség opciója

Magyarországon, ahol – különösen a rendszerváltás kezdetén – komoly nosztalgia volt tapasztalható a magyar politikai elit egy részében az 1956-ban Nagy Imre által az osztrák államszerződésre hivatkozva megfogalmazott magyar semlegességgel kapcsolatban, 1989 és 1993 között gyakran felvetődött a semlegesség biztonságpolitikai lehetősége. Az opció képviselői ugyan nem tagadták

a nyugati orientáció szükségességét, de ez értelmezésükben csupán az európai integrációs intézményeket ölelte volna fel. A semlegesség opcióját végül Magyarországon is az a felismerés tette irreálissá, hogy a kétpólusú világrend felbomlását követően már nem igazán volt mi között semlegesnek lenni, és hogy (Oroszországon kívül) nem voltak olyan releváns nagyhatalmak, amelyek az ország semlegességét garantálták, illetve respektálták volna. Az opcióval kapcsolatban amúgy is komoly fenntartásai voltak a magyar politikai elit többségének. Részben mert a megoldás Magyarországot csupán az európai biztonság tárgyának, nem pedig alanyának tekintette volna, vagyis sérült volna az ország szuverenitása. Részben pedig azért, mert az is gyorsan világossá vált, hogy a semlegesség költségeit nem tudja az ország gazdasága megtermelni. A semlegesség egyébként nem teljesen ismeretlen biztonságpolitika a kelet-közép-európai térségben, hiszen Ukrajna 1990–2014-ig deklarálta semleges volt, Moldova pedig ma is az.

6.2.1.3. A biztonság önálló szavatolásának opciója

A kelet-közép-európai térség néhány országában a rendszerváltás kezdetének sajátos kényszeralternatívájaként vetődött fel az önerőre való támaszkodás biztonságpolitikai opciója. A szovjet csapatok távozása után visszanyert szuverenitás ugyanis 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 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 jelleggel” igen jól szemléltette a Magyarországon 1991-ben rövid időre felmerülő „körkörös védelem” koncepciója, amely azonban – tekintettel az ország méreteire, geopolitikai adottságaira – lényegében megmaradt az elmélet szintjén. A biztonság önálló szavatolásának agresszív és támadó variációját viszont a milosevicsi Szerbia valósította meg, amikor 1991 júniusában háborút indított azzal az ürüggyel, hogy megakadályozza Jugoszlávia szétesését, illetve, hogy létrehozza a szerbek lakta jugoszláv területek közös államát („Szerboszlávia”).

6.2.1.4. Közép-európai opció

Az 1990-es évtized első éveiben sokak szemében a semlegességnél jóval realisabbnak tűnt egy új közép-európai regionális biztonsági struktúra kiépítése. A gondolatnak nem csupán az 1940-es évekre visszatekintő hagyományai voltak, hanem az 1989-ben olasz kezdeményezésre megalkotott Quadragonale, valamint az 1990-ben létrehozott Pentagonale révén – bizonyos értelemben – politikai alapjai is. Az 1991-ben Lengyelországgal kibővülő Hexagonale, illetve az erre alapozva útjára indított Közép-európai Kezdeményezés (KeK) azonban alapítói szándéka ellenére sem válhatott a térség együttműködésének motorjává. Relevanciáját ugyanis jelentősen csökkentette a magyar kezdeményezésre 1991 márciusában útjára indított Visegrádi Együttműködés, a Közép-európai Szabadkereskedelmi Egyezmény (CEFTA) és mindenekelőtt a kelet-közép-európai országok Európai Unióval kötött társulási egyezményei. Hagyományos biztonságpolitikai szempontból az 1990-es évek számos regionális kezdeményezése közül csupán a Visegrádi

Együttműködésnek volt biztonságpolitikai vonatkozása (a szovjet blokkból való kiválás terén), továbbá az 1996-ban amerikai ösztönzésre útjára indított Délkelet-európai Együttműködési Kezdeményezésnek (SECI), elsősorban a nem katonai jellegű fenyegetések, kihívások és kockázatok terén. A magyar biztonságpolitika – különös tekintettel a szomszédos államokban élő magyar kisebbségért érzett felelősség miatt – már a rendszerváltás kezdetétől kiemelt biztonságpolitikai prioritásként kezelte a közép-európai regionális együttműködést. Fontos azonban jelezni, hogy Magyarország sohasem támogatott olyan javaslatokat – és ilyen volt például 1992-ben Lech Wałęsa lengyel elnök úgynevezett NATO-bis ötlete –, amelyek egy önálló közép-európai biztonsági struktúra kiépítését célozták.

6.2.1.5. Az EBEÉ/EBESZ alapú összeurópai biztonság opciója

A helsinki folyamatra alapozott összeurópai biztonsági rendszer alternatíváját a kelet-európai rendszerváltás eufóriája és a bipoláris európai szembenállás meghaladásának igénye szülte. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet 1990–91-es sikereinek, mindenekelőtt a szervezet keretében 1990 novemberében elfogadott *Párizsi Charta az új Európáért* dokumentum fényében ugyanis rövid ideig úgy tűnt, hogy az EBEÉ/EBESZ válhat az európai kontinens átfogó politikai-biztonsági intézményévé, olyan fórummá, illetve szervezetté, amely kellő biztonsági kereteket és együttműködési teret képes nyújtani az új demokráciák számára. Egy ideig erősítette ezen argumentáció erejét a hasonló irányba mutató szovjet érdekltség is. Miután azonban az 1990-es évek európai változásai – különösen 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.

6.2.1.6. Az euroatlanti (a nyugat-európai és az észak-atlanti) opció

Mivel a rendszerváltás legfőbb célját Magyarországon is a fejlett országokhoz való gazdasági-társadalmi felzárkózás jelentette, a magyar biztonságpolitika számára már a kezdetektől az euroatlanti biztonsági struktúrákhoz és szervezetekhez való közeledés, illetve fokozatos csatlakozás nyújtotta a legvalószínűbb és legrealisabb biztonságpolitikai alternatívát. Fontos jelezni azonban, hogy a nyugat-európai intézményekbe, illetve az észak-atlanti biztonsági rendszerbe való be-
tagozódás lehetséges üteméről alkotott különböző elképzelések, illetve a két intézmény valamelyikének előnyben részesítése már az 1990-es évek első éveiben a nyugat-európai és az észak-atlanti opciók egyfajta finom megkülönböztetéséhez vezetett, még ha ez Magyarországon nem is mutatkozott meg látványosan. Bár a térség országai számára a NATO-hoz való közeledés, vagyis az észak-atlanti opció is a kezdetektől fogva biztonságpolitikai prioritásként jelent meg – mindenekelőtt az Egyesült Államoknak a nyugat-európai biztonsági rendszerben elfoglalt meghatározó szerepe miatt –, a kelet-közép-európai politikai elitek egy része a rendszerváltozást követő első években (az Európai Unió által 1993-ban megfogalmazott koppenhágai kritériumokig) elsősorban a nyugat-európai opciót preferálta. Természetesen fakadt ez a törekvés egy olyan politikai helyzetből, amikor mind a NATO, mind a közép-kelet-európai államok és társadalmak felkészületlenek voltak az észak-atlanti szövetséghez történő csatlakozásra. A belátható időn belüli NATO-csatlakozás csupán akkor került napirendre, amikor kiderült, hogy az Európai Unió vezetése éles érdekellentétet lát az európai integráció bővítése és mélyítése között, és az 1992. februári

maastrichti csúcstalálkozón a mélyítés (a Gazdasági és Monetáris Unió létrehozása, az euró bevezetése, a közös kül- és biztonságpolitika kialakítása) mellett döntött. Térségünk országai számára ekkor vált egyértelművé, hogy az EU-hoz vezető útjuk a korábbinál hosszabb, a csatlakozás feltételei pedig minden korábbi bővítési körnél szigorúbbak lesznek. Ilyen körülmények között a varsói, a budapesti és a prágai kormányok – akik 1992 májusában azt remélték, hogy közösen nyújtják be kérelmüket az Európai Közösség teljes jogú tagságára – különösen hálásak lehettek az Egyesült Államoknak, amikor annak elnöke 1993–1994 fordulóján kilátásba helyezte a teljes jogú NATO-tagságot, amelyet ráadásul Washington – legalábbis az EU-bővítés ütemével összevetve – igen rövid idő alatt (1999 márciusáig, illetve 2004 márciusáig) – le is vezényelt.

6.3. A magyar biztonságpolitika prioritásai

A biztonságpolitikai opciókról folyó viták nyomán alakultak ki a magyar biztonságpolitika fő prioritásai, vagyis az a stratégia, amely kijelölte a magyar állami és nemzeti érdekek érvényesítésének főbb irányait. Ez utóbbi, vagyis az állami és nemzeti érdekek megkülönböztetése volt a rendszerváltozás utáni új magyar külpolitika egyik legfontosabb újdonsága, mivel a magyar kül- és biztonságpolitika részévé tette a határon túli magyarságért való felelősségvállalást is. Az új stratégia három fő prioritást fogalmazott meg: az *euroatlanti integrációt* (mielőbbi csatlakozás az euroatlanti intézményekhez, integrálódás az európai folyamatokba); a *jószomszédi politikát* (a szomszédsági és regionális kapcsolatok új alapokra való helyezését) és a *határon túli magyarokért való felelősségvállalást* (új nemzetpolitika kialakítását a határon túli, elsősorban a szomszédos államokban élő magyar kisebbségekkel kapcsolatban). Az 1990-es évek elején megfogalmazott prioritások keretrendszere az elmúlt három évtizedben annak ellenére is változatlan maradt, hogy az egyes kormányok az egyes prioritási irányokra eltérő hangsúlyt helyeztek (vagyis rugalmasan és eltérő dinamizmussal kezelték őket), és a megvalósításukkal kapcsolatos belpolitikai konszenzus időközben többször is felbomlott. Mind a folytonosság, mind a prioritások közötti hangsúlyeltolódás, mind a megvalósításuk dinamizmusával kapcsolatos viták nyomon követhetők a magyar biztonságpolitika stratégiai dokumentumaiban is. A rendszerváltozáskor megfogalmazott fő biztonságpolitikai prioritások keretrendszere az elmúlt három évtizedben csupán egyszer, 2011-ben változott lényegesen, amikor a második Orbán-kormány az eredeti hármas prioritást – a nemzetközi biztonságpolitikai környezet változására reflektálva – kiegészítette a *globális nyitás* politikájával.

A magyar biztonságpolitika stratégiai dokumentumai

- 1993 – Az Országgyűlés 11/1993. (III. 12.) sz. határozata a Magyar Köztársaság biztonságpolitikai alapelveiről
- 1993 – Az Országgyűlés 27/1993. (IV. 23.) sz. határozata a Magyar Köztársaság honvédelmi alapelveiről
- 1998 – Az Országgyűlés 94/1998. (XII. 29.) sz. határozata a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikai alapelveiről
- 2002 – A 2144/2002. (V. 6.) sz. kormányhatározat a Magyar Köztársaság Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
- 2008 – A 1210/2008. (III. 4.) sz. kormányhatározat a Magyarország külkapcsolati stratégiájáról

- 2009 – A 1009/2009. (I. 30.) sz. kormányhatározat a Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról
- 2011 – Magyar külpolitika az uniós elnökség után (2011. december 19.)
- 2012 – A 1035/2012. (II. 21.) sz. kormányhatározat a Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
- 2012 – A 1656/2012. (XII. 20.) sz. kormányhatározat a Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájának elfogadásáról
- 2013 – A 1139/2013. (III. 21.) sz. kormányhatározat a Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiájáról
- 2020 – A 1163/2020. (IV.21.) sz. kormányhatározat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról

A magyar kül- és biztonságpolitika prioritásainak folytonossága lehetővé teszi számunkra, hogy egyes területeinek 30 éves történetét egységként kezeljük és folyamatként mutassuk be, elsősorban az egyes területek belső dinamikájára koncentrálna. Ezt annak ellenére is meg tudjuk tenni, hogy 2012 után a magyar kormány – valószínűleg külpolitikai mozgástere kiszélesítése érdekében, illetve a nemzetközi változásokat szem előtt tartva – csak 2020-ban tett közzé új nemzeti biztonsági stratégiát, és ez a külső szemlélő számára gyakran kiszámíthatatlanná, nehezen követhetővé tette a magyar külpolitikai lépéseket. Az áttekinthetőség érdekében az euroatlanti biztonságpolitikai opció kapcsán megfogalmazott prioritás – az euroatlanti integráció – fejlődésének bemutatását a továbbiakban kettéválasztjuk. Vagyis a következőkben Magyarország *NATO-politikáját, európai uniós politikáját, regionális biztonságpolitikáját, szomszédságpolitikáját*, a határon túli magyarokkal kapcsolatos *nemzetpolitikáját*, illetve a *globális nyitását* jellemezzük röviden. Fontos azonban jeleznünk, hogy e politikák a kül- és biztonságpolitika gyakorlatában nem válnak szét ilyen élesen, számos ponton összefüggnek, hatnak egymásra, kiegészítik egymást vagy ütköznek, és a biztonságpolitikai sikernek az egyik fokmérője éppen az, hogy az aktuális kormányok mennyire tudják egységként kezelni, harmonizálni a különböző területeken tett lépéseiket.

6.3.1. A NATO-politika

Magyarország elmúlt három évtizedben folytatott NATO-politikája két nagy szakaszra bontható:

- a NATO-csatlakozásra való felkészülés (1990–1998);
- a teljes jogú tagság időszaka (1999–2019).

Mivel a magyar társadalom biztonságpercepciójának prioritáslistáján az elmúlt 30 év során – a délszláv háborúk és az ukrajnai válság időszakától eltekintve – a katonai biztonság sohasem szerepelt igazán fontos helyen, és közvetlen katonai fenyegetést sem érzékelt az ország, a magyar NATO-politika fő célja a szövetség által kínált biztonsági garancia megszerzése, a tagság elnyerése után pedig költséghatékony fenntartása volt. Ugyancsak a magyar társadalom szociális biztonságot és a közbiztonságot preferáló biztonságfelfogásából – általános értelemben a jóléti rendszerváltásból – eredeztethető, hogy a magyar kormányok az euroatlanti integráción belül úgy tekintettek az észak-atlanti szövetségre, mint amelynek mindenekelőtt az ország katonai biztonságának szavatolásban van fontos szerepe, de a biztonság egyéb területein (politika, gazdaság, környezet, társadalom) az Európai Uniót és a gyorsan elérni remélt magyar uniós tagságot tekintették a legfontosabb eszköznek. Ez a felfogás, különösen a magyar politikai elit körében,

a délszláv háborúk hatására némileg módosult, a háborúk idején tapasztalt európai és saját esz-köztelenség ugyanis nagymértékben növelte a NATO fontosságát a magyar kormányok szemében. Természetesen fontos szerepet játszott az Egyesült Államok szövetségen belüli vezető szerepe és európai katonai jelenléte is, azonban a 30 év egészét tekintve korántsem olyan fontosat, mint az Oroszországtól tartó balti államok, Lengyelország vagy Románia esetében tapasztalhattuk. Mindezek következtében a magyar biztonságpolitikára általában a *soft atlantizmus* volt a jellemző az elmúlt három évtizedben.

A magyar NATO-politika belső dinamikájára több tényező is hatással volt az elmúlt évtizedekben. Ezek közül feltétlenül meg kell említenünk a régiós hatalmi felelősség – vagy más szavakkal: az önálló kishatalmi régiós stratégia – képzetét, amely a rendszerváltás óta időről időre visszatérő eleme a magyar kül- és biztonságpolitikának. Elsősorban abból eredően, és arra hivatkozva, hogy a nemzetközi közösség a rendszerváltozás időszakában Magyarországot – gazdasági kapacitása, előrehaladott piaci reformjai, a tömbpolitika leépítésében játszott szerepe, a rendszerváltozás során Németországgal kiépült stratégiai kapcsolata miatt – a kelet-közép-európai térség egyik mintá-államként tartotta számon. Ez a régiós, elsősorban a visegrádi országokkal, óvatosabban pedig a délszláv térséggel kapcsolatban megfogalmazódó vezetői tudat kezdetben a magyar biztonság-politika minden területére – így a NATO-politikára is – komoly hatást gyakorolt. Részben ennek volt köszönhető, hogy a magyar politika egészen a csatlakozásig erősen támogatta a visegrádi országok közös fellépését, jóllehet az önálló kishatalmi régiós stratégiához fűződő reményeiben és törekvéseiben már korábban csalódnia kellett. A délszláv háborúk kapcsán ugyanis kiderült, hogy az országnak egyszerűen nincsenek képességei egy ilyen szerep betöltéséhez, a visegrádi csoportban pedig a partnerek nem fogadták el sem a magyar, sem a lengyel vezető szerepet. A szakértők egy része ugyancsak ehhez a vezetői tudathoz – mások viszont elsősorban az ismerethiányhoz – kötik, hogy Magyarország 1998-ban a haderejének jelentős részét felajánlotta a NATO számára. Ennek a döntésnek tartós hatása lett a magyar NATO-politikára. Rövid időn belül világossá vált ugyanis, hogy a vállalt követelményeknek Magyarország és a Magyar Honvédség nem tud teljes mértékben megfelelni, és az emiatt keletkezett teljesítménydeficittel hosszú éveken keresztül – lényegében egészen 2015-ig – szembesülnie kellett a szövetségben belül. Ez utóbbi óvatosabbá, pragmatikusabbá, taktikusabbá és követőbb jellegűvé formálta a magyar NATO-politikát.

A szövetségi feladatok változása ugyancsak fontos tényezője volt a magyar NATO-politika alakulásának. Magyarország ugyanis az 1990-es évek elején egy a kollektív védelmet, vagyis a tagországok területének védelmét preferáló szövetséghez kívánt csatlakozni, 1999 márciusában pedig egy olyan NATO-nak a tagja lett, amely a válságkezelést – az 1990-es években az európai, 2001 után pedig az Európán kívüli válságkezelést – tekintette fő feladatának, és amely a biztonsági környezet változásának hatására 2014 után ismét visszatért a kollektív védelem erősítéséhez. Ráadásul a tagállamok válságkezelési tevékenysége az 1990-es évek utáni két évtizedben nem csupán földrajzilag bővült ki (Balkán, tágabb Közel-Kelet, Észak-Afrika, Afrika szarva), de a művelési tevékenységek jellege szempontjából is (békekikényszerítés, békefenntartás, stabilizálás, államépítés, kiképzés-mentorálás, terrorizmus és kalózkodás elleni fellépés, haditengerészeti jelenlét, katasztrófák következményeinek kezelése). E gyors és dinamikus változás nem csupán a Magyarországhoz hasonló új NATO-tagországok számára volt politikailag, társadal-milag és katonailag egyaránt nehezen követhető, de a szövetség legtöbb európai tagállamának is. Részben ennek beismeréséből született meg a NATO partnerségi politikája is a *kooperatív biztonság* terén. Abból az egyszerű belátásból, hogy a szervezet – amely a transzatlanti térség kollektív védelmi szövetsége – földrajzi és szakpolitikai szempontból is csak korlátozottan, sőt eseteként egyáltalán nem rendelkezik képességekkel, eszközökkel és tudással a biztonság új

területein mutatkozó fenyegetések és kihívások elhárításához, így azokat csak partnerországaival és partnerszervezeteivel közös együttműködésben képes sikeresen kezelni. Ha ehhez hozzáteszük, hogy az említett szövetségi feladatok többsége új és felettebb költséges képességeket is igényelt a benne részt vevő tagállamok haderejétől, aligha csodálkozhatunk azon, hogy az elmúlt 32 év során több gazdasági válságot és pénzügyi megszorítást (1989–1991, 1994–1995, 2006–2012, 2020) is megélő Magyarország és a Magyar Honvédség nem mindenben tudta (akarta) követni a szövetség által javasolt változásokat vagy megoldásokat.

Végül természetesen aktuálpolitikai adottságok és megfontolások is formálták a magyar NATO-politikát. Nemcsak – sőt nem is elsősorban – abban az értelemben, hogy milyen koalíció volt éppen kormányon (tudniillik, hogy a szocialista-liberális kabineteket általában erősebb atlantizmus jellemezte, mint a konzervatív kormányokat). Sokkal inkább a magyar kül- és biztonságpolitika prioritásaira helyezett hangsúlyok változása miatt. A második Orbán-kormány például a gazdaságra helyezte a magyar külpolitikai súlypontját, és az ennek jegyében meghirdetett globális nyitás folyamatát két esetben is keresztezte a NATO politikája: először rögtön az új politikai orientáció kidolgozásának időpontjában, a 2011-es líbiai beavatkozással; másodszor 2014 márciusát követően az ukrainai orosz magatartásra adott válaszaival, mindenekelőtt a szövetség keleti szárnyának katonai megerősítésével.

Kooperatív biztonság, kollektív biztonság, kollektív védelem

A *kooperatív biztonság* az államok biztonságpolitikai együttműködésének a legáltalánosabb formája. Államok közötti politikai és jogi kapcsolathálózat, amely a biztonságukat növeli olyan fenyegetésekkel szemben, amelyeket minden résztvevő annak tart. A kooperatív biztonság nem feltétlenül szövetségen belül valósul meg, így kevesebb, mint a kollektív biztonság vagy a kollektív védelem, amelyek előzetesen rögzített – segítségnyújtásra vonatkozó – kötelezettségeket tartalmaznak. Magában foglalja ugyanakkor a nemzetközi szervezetekben való tagságot éppúgy, mint a haderő- vagy a fegyverzetkorlátozás ellenőrzésére született megállapodások, illetve a bizalom- és biztonságerősítő két- vagy többoldalú egyezmények betartását. A kooperatív biztonság nem szükségképpen erőszakmentes, de lehet az is.³

A *kollektív biztonsági rendszer* tagjai arra kötelezik el magukat, hogy a rendszer egy tagjának a rendszer egy másik tagja általi fenyegetése vagy megtámadása esetén katonai eszközök bevonásával közösen segítséget nyújtanak a megtámadottnak. Fontos azonban, hogy a kollektív biztonság befelé irányul és nem egy bizonyos külső állam vagy államcsoport ellen, így nincs potenciális ellenségképe, és nem tekinthető szövetségnek sem. A rendszer tagjainak ugyanakkor késznek kell lenniük arra, hogy akármelyikük ellen haladéktalanul megtegyék a szükséges kényszerintézkedéseket. A kollektív biztonság koncepciója nemzetközi jogilag először a Népszövetség 1919-es alapszabályában, majd módosított formában az ENSZ 1945-ös alapokmányában jutott kifejezésre, bár magát a fogalmat sem a Népszövetség, sem pedig az ENSZ Alapokmánya nem említi.

A *kollektív védelem* a szövetségekre jellemző, és tagjai arra kötelezik magukat, hogy külön és együtt is katonai eszközök bevonásával segítségére lesznek a szövetség bármely tagállamának, ha a szövetségen kívülről jövő fenyegetés vagy támadás éri. Vagyis a kollektív biztonsággal ellentétben a kollektív védelem kifelé irányul. Hasonlóan a kollektív biztonsághoz,

³ Heinz Gärtner: *Nemzetközi biztonság. Fogalmak A-tól Z-ig*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2007. 123–124.

a kollektív védelemnek is integráns része a segítségnyújtási kötelezettség, még ha ez utóbbit – az empirikus vizsgálatok alapján – az eseteknek csak negyedében tartják be.

Mindkét esetben olyan országokat érintett a szövetségesi döntés, amelynek új külpolitikájában fontos gazdasági szerepet szánt a magyar kormány. Az ilyen helyzetek óhatatlanul belső vitákhoz vezetnek a szövetségen belül, és arra ösztönzik az adott tagállamot, hogy igyekezzen összehangolni nemzeti törekvéseit a szövetség közös politikájával. Ez nem ritka helyzet, hiszen a NATO-n belül is igen eltérőek a tagállamok stratégiai megfontolásai és érdekei. A kérdés mindig az, hogy sikerül-e konszenzust teremteni, megtalálni a kényes egyensúlyt a nemzeti és a szövetségesi törekvések között. A magyar–orosz kapcsolatok példájánál maradva az, hogy milyen módon tud Magyarország úgy tartalmilag részt vállalni a NATO keleti szárnyának katonai megerősítésében, hogy azok a lehető legkisebb mértékben érintsék Oroszországhoz fűződő gazdasági kapcsolatait.

Ha ebből a szempontból akarjuk jellemezni az elmúlt három évtized magyar NATO-politikáját, elmondhatjuk, hogy az ország politikai vezetése a magyar és szövetségi biztonságpolitikai prioritásokhoz, a magyar gazdaság lehetőségeihez és a kelet-közép-európai új tagállamok vállalásaihoz igazodó, pragmatikus és visszafogott NATO-politikát igyekezett folytatni. Teljes jogú NATO-tagként Magyarország a közös szövetségesi műveletek közül elsősorban a magyar biztonságpolitika szempontjából fontos balkáni térség műveleteiben, illetve a szövetség számára prioritással bíró afganisztáni misszióban vállalt hangsúlyosabb szerepet. Természetesen a NATO kollektív védelmi feladatainak megoldásában is szerepet vállalt: részese lett a szövetség védelmi tervezési rendszerének, integrált légtérvédelmének, és csatlakozott a stratégiai légiszállítási képesség (SAC) programjához, 2014 után pedig nemzetközi szinten bekapcsolódott Szlovénia és a balti államok rotációs légtérvédelmébe. Bár a teljes jogú tagság időszaka alatt számos nemzetközi és hazai kritika érte a magyar kormányokat a Magyar Honvédség modernizációjának elodázásért és az alacsony védelmi kiadásokért, a magyar haderő legnagyobb méretű fejlesztésére végül egy olyan időszakban kerülhet sor, amikor azt a nemzetközi biztonsági környezet változása valóban indokolja, a magyar gazdaság teljesítménye pedig lehetővé teszi.

Magyarország szerepvállalása a NATO-ban

Teljes jogú NATO-tagként Magyarország – saját nemzeti katonai képességeinek fejlesztése mellett (amely a „Zrínyi” Honvédelmi és Haderőfejlesztési Programmal kapott új lendületet) – oly módon is hozzájárul a szövetség utóbbi években ismét előtérbe került kollektív védelméhez, hogy rotációs rendszerben részt vesz más államok – 2014-től Szlovénia, 2015 óta pedig a balti államok – légtérének ellenőrzésében és védelmében.

A szövetség válságkezelő tevékenységéből Magyarország mindenekelőtt külföldi katonai missziós szerepvállalásával veszi ki a részét. Az elmúlt 20 év során a Magyar Honvédség – amely a NATO mellett ENSZ-, EBESZ-, EU-, illetve más, multilaterális alapon szerveződő misszióknak is tagja – a legnagyobb létszámmal mindvégig a szövetség által vezetett műveletekben vett részt (2019-ben ezek aránya 55%). A külföldön szolgáló magyar katonák több mint fele jelenleg a magyar biztonságpolitika szempontjából elsődlegesen fontos balkáni országokban tevékenykedik NATO- és EU-vezetésű műveletek keretében. Legnagyobb létszámban a szövetség KFOR-missziójában vesznek részt magyar katonák (napjainkban 385 fő), de jelentős létszámban voltak jelen az afganisztáni ISAF-misszióban is, ahol 2006 és 2013 között önálló Tartományi Újjáépítési Csoportot (PRT) működtettek Baglán

tartományban. Részt vettek továbbá az afganisztáni Resolute Support Misszióban (93 fő), illetve a szövetség iraki kiképzési missziójában (NMI) is (200 fő).

Hazánk több NATO-szervezetnek ad otthont, például Budapesten az Egészségügyi Kiválósági Központnak (NATO MILMED COE), illetve a Székesfehérváron működő két NATO-szervezetnek. Itt települ 2012-től egy híradó és informatikai század (NATO DCIS-M), 2016-tól pedig a szövetséges erők integrációs egysége (NFIU).

Magyarország a hivatalos kapcsolatot 1990 júniusában vette fel a NATO-val, 1991 decemberében pedig alapító tagja volt a rendszeres biztonságpolitikai konzultáció érdekében létrehozott Észak-atlanti Együtműködési Tanácsnak (NACC). 1994 februárjában az elsők között csatlakozott a szövetség Partnerség a Békéért programjához (PfP). Összekötő irodáját 1995. januárban nyitotta meg Brüsszelben. Hazánk NATO-missziója 1998. októberben jött létre és költözött be a NATO Központba.

A magyar–NATO kapcsolatok fontos szakasza volt a szövetség és hazánk együttműködése Bosznia-Hercegovina stabilizációjában. Magyarország az IFOR/SFOR-műveletek 1995. decemberi beindításától 2004-es lezárásáig befogadó nemzeti támogatást nyújtott a műveletben részt vevő NATO- és békepartnerségi országok katonáinak.

Hazánk 1996 januárjában jelentette be hivatalosan csatlakozási szándékát a NATO-nak, amely az 1997. júliusi, madridi csúcstalálkozóján hívta meg Magyarországot a csatlakozási tárgyalások megkezdésére. Ezt követően, 1997. november 16-án került sor a NATO-csatlakozásról szóló ügyszavazásra, amelyen a magyar szavazók 85,33%-a igennel voksolt hazánk tagságára. Magyarország – Csehországgal és Lengyelországgal együtt – 1999. március 12-én írta alá a csatlakozási szerződést.

6.3.2. Az európai uniós politika

Az Európai Unió három értelemben járul hozzá Magyarország biztonságához. Egyrészt – mint a legtöbb kelet-közép-európai új EU-tagállam esetében – azzal, hogy lehetőséget kínál az ország gazdaságának modernizációjára és felzárkózására. Másrészt az unió közös kül- és biztonságpolitikája (CFSP), illetve ennek részeként közös biztonság- és védelempolitikája (CSDP) révén. Végül harmadrészt az olyan konkrét, gyakorlati, védelmi katonai együttműködési formákon keresztül, mint az EU Harccsoportok vagy az állandó strukturált együttműködés (PESCO). Fontos tudnunk, hogy míg az első esetben a magyar biztonságpolitika a nemzeti szuverenitás elemeinek megosztásával járó és az unióba való belépéssel vállalt közösségi politikákon keresztül valósul meg, a CFSP és CSDP, illetve a katonai kooperáció kormányközi alapon működik. Ez azt jelenti, hogy a magyar kormánynak mindig szabad döntési lehetősége van arra vonatkozóan, hogy e politikákon belül mihez csatlakozik és mihez nem.

Hasonlóan a NATO-politikához, a magyar uniós politika elmúlt három évtizede is két nagy szakaszra bontható:

- az uniós tagságra való felkészülés (1989–2004);
- illetve a tagság időszakára (2004–2021).

Ez utóbbin belül – elsősorban a magyar érdekvéonyesítés lehetőségeiről és módszereiről vallott kormányzati felfogás és stratégia változása miatt – jól érzékelhető határvonalat jelent a 2010-es esztendő. Míg ugyanis a 2004–2010 közötti időszakban a magyar kormányok inkább egyfajta alkalmazkodási (*policy taker*) politikától remélték a magyar érdekek sikeres érvényesítését,

2010 óta egy jóval aktívabb és konfrontatívabb (*policy shaper*) gyakorlat jellemzi a magyar uniós politikát. Ahhoz, hogy megértsük a váltás mértékét, röviden szólnunk kell arról, miként tekintett a magyar társadalom és a magyar politikai elit az Európai Unióra.

A magyar társadalom már említett, a szociális biztonságot előnyben részesítő biztonság-felfogása miatt az 1989–1990-es fordulattól egy jóléti rendszerváltást remélt, az európai uniós tagságtól pedig ennek gyors megvalósulását. Mind a magyar politikai elit, mind a társadalom úgy tekintett Magyarországra, mint a periféria egyik olyan centrumországára, amelynek – gazdasági kapacitása, előrehaladott piaci reformjai és nyitott gazdasága okán – Csehszlovákia mellett a legnagyobb esélye van az európai integrációba való gyors és zökkenőmentes bekapcsolódásra a kelet-közép-európai országok közül. Az 1980-as évek végén, az 1990-es évek elején egyértelműen ezt erősítették meg a nyugati politikusi és szakértői vélemények is, továbbá sokak szemében az a tény is, hogy Magyarország (Csehszlovákiával és Lengyelországgal együtt) már 1991 decemberében – alig három évvel az Európai Közösséggel megkötött első gazdasági együttműködési megállapodást követően – aláírhatta társulási megállapodását az Európai Közösségekkel. Talán éppen ennek köszönhető, hogy a korabeli magyar politikai vezetés az uniós tagságra és az integrációba való bekapcsolódásra sokkal inkább gyorsan elérhető/elérendő célként, semmint egy nehéz felzárkózás lehetőségének kezdeteként tekintett. Vagyis miközben az EU-csatlakozás feltételeit tartalmazó koppenhágai kritériumok közzétételét (1993. április) követően Magyarország elsőként nyújtotta be tagfelvételi kérelmét (1994. március 31.), 1997-re teljesítette a csatlakozási tárgyalások megkezdésének feltételeit, az 1998 márciusa és 2002 decembere között zajló csatlakozási tárgyalásokon pedig rugalmasnak mutatkozott a minél gyorsabban megvalósuló tagság érdekében (például kevés, a közösségi jogforrások alóli átmeneti mentességet kért), jóval kevesebb figyelmet és energiát fordított a belépés utáni időszakra való felkészülésre. A magyar kormányok ugyanis a csatlakozást megelőző időszakban nem dolgoztak ki koherens politikai, gazdasági és társadalmi útmutatást arra vonatkozóan, hogy Magyarország EU-tagként – a fejlesztési forrásokon túl – mit kíván az Európai Uniótól, illetve mivel járulhat hozzá az integráció fejlődéséhez. Érdemben nem vizsgálták azt sem, hogy milyen adottságokkal és lehetőségekkel rendelkezik, illetve milyen korlátokkal és kényszerekkel szembesülhet az ország, miként az sem vált igazán ismertté a társadalom előtt, hogy milyen magyar érdekeket kívánnak képviselni és érvényesíteni a 25 tagú Európai Unióban. Mindezek következtében a csatlakozást követő éveket a tanulásra kellett fordítania a magyar kormányszaknak (hogyan kell képviselni a nemzeti érdekeket Brüsszelben, hogyan kell lobbizni az uniós költségvetési forrásokért, hogyan kell politizálni európai szinten, hogyan lehet a leghatékonyabban az ország versenyképességének növelésére fordítani az uniós fejlesztési támogatásokat stb.), e tanulási folyamatnak minden, az érdekérvényesítés terén megmutatkozó bizonytalanságával és gazdasági terén mutatkozó hibájával együtt. E felkészületlenség, továbbá a korabeli kormányok (a Medgyessy- és Gyurcsány-kormány) hibás – hitelesen és nem a magyar gazdaság teljesítményén alapuló jóléti intézkedéseket bevezető – gazdaság- és költségvetési politikája, illetve a 2008-as nemzetközi pénzügyi válság következtében Magyarország uniós felzárkózásának üteme a 2004–2010 közötti időszakban nemcsak a magyar társadalom várakozásaitól maradt el, de – ami fontosabb – a térség új EU-tagállamainak felzárkózási ütemétől is.⁴

2010-től a Fidesz vezette kormánykoalíció – amely 2011-ben sikeresen látta el az EU-elnökség feladatait – a tagállami szuverenitás erősítésére hivatkozva ezt a defenzív, az uniós feltételrend-

⁴ Gazdag (2014): i. m. 176.

szert merev adottságnak tekintő EU-politikát váltotta fel mozgásterének bővítése érdekében egy aktívabb, utilitaristább, pragmatikusabb és taktikusabb, az európai uniós értékek és joganyag határait feszegető, tudatosan konfliktusosabb, kötelezettségszegési eljárásokat, jogállami vitákat is felvállaló, illetve nemegyszer a vétő eszközt is alkalmazó, nem konvencionális EU-politikával. A fordulatra azt követően került sor, miután az EU Bizottsága elutasította a magyar kormányfőnek azt a kérését, hogy a szocialistáktól megörökölt gazdasági helyzet konszolidálása érdekében átmenetileg 7%-ra növelje a költségvetési deficitet. Az új politikával a magyar vezetés nem egyszerűen az unión belüli magyar érdekérvényesítést kívánta csupán erősíteni, hanem a 2008-as európai válságból való kilábalás kontextusában értelmezte a magyar megoldásokat. Véleménye szerint ugyanis az Európai Unió válsága nem egyszerűen pénzügyi és gazdasági jellegű, hanem egy jóval összetettebb és szélesebb legitimációs, bizalmi, politikai és intézményi válság is, így a magyar megoldásokat nemzetközi szinten elsősorban a lehetséges kilábalás kontextusában kell mérlegelni. Ráadásul az EU és Magyarország közötti elmélyülő viták e vezetés szerint nem is „hungarikumok”, hiszen olyan, már régóta folyó belső uniós vitapontokhoz kapcsolódnak, mint a föderális Európa versus nemzetek Európája, a közösségi intézmények demokráciadeficitje, az európai és a nemzeti identitás közötti viszony vagy a szuverenitásmegosztásból fakadó problémák. S bár e politika tartós sikerességéről korai lenne bármit is mondani – hiszen az említett vitatott kérdések még nem dőlték el, az ország felzárkózási üteme pedig csak lassan javul –, az vitathatatlan tény, hogy a 2010-től hatalom lévő politikai vezetés az uniós források segítségével konszolidálta és növekedési pályára állította a magyar gazdaságot, másrészt elérte, hogy Magyarország méreteihez és súlyához képest láthatóbb pozíciót érjen el az Európa jövőjéről folyó nemzetközi vitákban. Ez utóbbival kapcsolatban azonban fontos jelezni, hogy a 2010 óta folyó viták és a magyar uniós politika az EU központi intézményeinek szintjén (Bizottság, Európai Parlament) láthatóan és érzékelhetően megnövelték a felek közötti távolságtartást és bizalmatlanságot.

A magyar uniós elnökség

Az új tagállamok számára az Európai Tanács soros elnöki feladatainak féléves ellátása jelenti az integrációba való beépülés utolsó fokozatát, amikor bizonyítani tudják ismereteiket az unió integrációs mechanizmusairól, kezdeményezéseikkel és koordinációs munkájukkal pedig azt, hogy képesek előrevinni a szervezet működését. Magyarország 2011. január 1-től június 30-ig töltötte be ezt a tisztséget. Az „Erős Európa” jelmondatot választó magyar elnökségi programot 2010. január 10-én tették közzé, benne a 2008-as válságból való kilábalásra összpontosító négy prioritás köré csoportosított feladatokkal:

- Növekedés, munkahelyek létrehozása, az unió versenyképességének növelésére vonatkozó EU 2020 program tervezete. A Stabilitás és növekedési paktum felülvizsgálata, válságkezelési és megelőzési mechanizmusok keresése.
- Az uniós politikák erősítése érdekében a belső kohézió megerősítése, a közös agrárpolitika jövője, az energiabiztonság növelése, a vízzel kapcsolatos politikák előtérbe helyezése, Duna-stratégia.
- A polgárbarát EU-megközelítés erősítése: a kulturális sokszínűség megőrzésének támogatása, a román és bolgár schengeni csatlakozás elfogadtatása, az európai menekültstátusz kidolgozása, a bel- és igazságügyi együttműködés megerősítése a stockholmi program keretében, az Alapjogok Chartájának beillesztése az uniós alapszerződésekbe.

- A globális felelősség programja: a horvát csatlakozási tárgyalások lezárása, Izland csatlakozásának megkezdése, az Európai Külügyi Szolgálat tényleges működésének megkezdése, a Keleti Partnerség program továbbvitele.

A magyar elnökség tevékenységét nagy figyelem kísérte, mivel ez volt az első olyan elnökség, amelynek teljesen az új trióstruktúra és a lisszaboni szerződés alapján kellett működnie. Ez a szokásosnál szorosabb együttműködést igényelt az Európai Bizottsággal. Az uniós és tagállamai különösen nagyra értékelték a Duna-régió stratégiáját, illetve a nemzetiroma-integrációs stratégiák uniós keretrendszerében való elfogadását. A váratlan események közül a legfontosabb az arab tavaszra adott uniós válaszok kidolgozásának megkezdése és gyakorlati megvalósítása volt. Magyarország uniós elnöksége alatt 103 ügy zárult le, köztük 43 az Európai Parlamenttel közös jogalkotási eljárás. A magyar elnökség időszaka alatt fejeződtek be a Horvátországgal folytatott csatlakozási tárgyalások (2011. június), és egyetlen vitás kérdéstől eltekintve lényegében teljesen elkészült a tagországok gazdaságpolitikájának szorosabb összehangolását szolgáló uniós jogszabályok úgynevezett „hatos csomagja” is. Ugyanakkor már megkezdődött a magyar belpolitika bírálata (médiatörvény, Alaptörvény), és ez árnyékot vetett a magyar elnökség teljesítményének hazai és nemzetközi értékelésére is.

Jóllehet a magyar politikai vezetés számára az 1990-es évek elején világossá vált, hogy az ország katonai biztonságát a NATO-tagság garantálhatja, már az uniós csatlakozást megelőzően tisztában volt azzal is, hogy a nem katonai biztonsági kihívásokkal szemben – eszközrendszerének természetéből fakadóan – az Európai Unió jóval hatékonyabban képes fellépni. Magyarország viszonyát az EU maastrichti szerződéssel (1992) létrehozott *közös kül- és biztonságpolitikájához* (CFSP), illetve az amszterdami szerződéssel (1999) létrejövő *közös biztonság- és védelempolitikájához* (CSDP) alapvetően ez a szemlélet uralta a teljes jogú tagság elnyerését követően is. A magyar kül- és biztonságpolitika lehetőségeit ugyanis az elmúlt három évtizedben a CFSP-ben való részvétel szélesítette ki a legnagyobb mértékben. Nem csupán azzal, hogy olyan világpolitikai események, folyamatok vagy konfliktusok kapcsán tette befolyásoló tényezővé a magyar diplomáciát, amelyekhez uniós kívüli közép-kelet-európai kisállamként nem juthatott volna szóhoz, de leginkább azzal, hogy a közös kül- és biztonságpolitika olyan nagy projektjeiben, mint például az *európai szomszédságpolitika*, lehetőséget kapott az uniós tagállamok megnyerésére saját regionális politikájának (tágabb értelemben – a CFSP egészen keresztül – külpolitikájának) céljai és érdekei megvalósításához.

Hasonló lehetőséget biztosít a tagállami szuverenitást jóval érzékenyebben érintő, ezért lassabban fejlődő CSDP a biztonság- és védelempolitika területén, amelynek a tagállamok biztonsága szempontjából igen lényeges elemei a lisszaboni szerződés (2007) *kölcsönös segítségnyújtási klauzulája* (*Mutual Assistance Clause*), illetve *szolidaritási klauzulája* (*Solidarity Clause*). Míg az előbbi terrortámadás, természeti vagy ember okozta katasztrófák esetében ró segítségnyújtási kötelezettséget a tagállamokra, az utóbbi bármely tagállam elleni fegyveres támadás esetén. A 2000-es évek közepétől a tagállamok az Uniónak is a válságkezelést tették az egyik legfontosabb feladatává. Az Európai Unióról szóló szerződés értelmében az EU úgynevezett *kibővített petersbergi feladatokat*, vagyis humanitárius és mentési, békefenntartó és válságkezelési feladatokat (beleértve a béketeremtést is), közös leszerelési és konfliktusok utáni stabilizáló műveleteket, továbbá katonai tanácsadási és segítségnyújtási feladatokat hajt(hat) végre a CSDP keretében. E műveletek megvalósítása az arra vállalkozó tagállamok vagy a tagállamok által létrehozott európai többnemzetiségű haderők feladata.

Ilyen multinacionális haderőelemek az *EU Harccsoportok*, amelyek olyan 10 napon belül bevethető, legalább 1500 fős multinacionális, integrált erők, amelyek akár 6 ezer km távolságban, legalább 30, de maximum 120 napig fenntarthatók. 2007 óta 18 ilyen EU-harccsoport jött létre (14 darab 1500 fős, 4 darab 2500 fős), köztük három olyan, amelyben Magyarország is szerepet vállalt (magyar–olasz–szlovén, lengyel–cseh–magyar–szlovák, olasz–magyar–szlovén–osztárak–horvát). Fontos azonban tudnunk, hogy a harccsoportokat mindeddig egyetlen esetben sem vetették be.⁵

Végül feltétlenül említést érdemel az *állandó strukturált együttműködés* (*Permanent Structured Cooperation* – PESCO) lehetősége. Nem csupán azért, mert ez az unión belüli leg rugalmasabb együttműködési formája a védelmi képességeit multinacionális keretben a többiekénél intenzívebben fejleszteni hajlandó tagállamoknak a biztonság és védelempolitika terén (nincs ugyanis meghatározva a PESCO minimális tagállami létszáma, az Európai Tanács pedig minősített többséggel dönthet a kooperáció jóváhagyásáról). De azért is, sőt főként azért, mert sokan az állandó strukturált együttműködésben látják egyrészt a közös európai haderő, másrészt a differenciált vagy rugalmas integráció, az úgynevezett mag-Európa, illetve a többsebességes Európai Unió jövőbeni létrejöttének egyik lehetséges útját és eszközét.⁶ Mivel a kelet-közép-európai országok nem érdekeltek egy többsebességes EU létrejöttében, a CFSP és a CSDP hatékonysága viszont elsősorban az európai stratégiai önállóság megteremtésével, illetve az EU berendezkedésének föderális irányba történő elmozdításával (vagyis a tagállamok szuverenitásának további megosztásával) fokozható érdemben, minden, a tagállami szuverenitást preferáló uniós tagországnak – így hazánknak is – igen óvatos politikát kell folytatnia annak érdekében, hogy megtalálja az egyensúlyt a közös európai védelem hatékonyságának szükséges növelése, illetve a nemzeti szuverenitás megtartása, védelme között, és elkerülje egy többsebességes Európai Unió kialakulását.

Magyarország nemzetközi műveleti szerepvállalásai 1994–2019

1994–1995	UNAVEM III (Angola)
1994–2001	INIKOM (Kuvait)
1994-től	UNFICYP (Ciprus)
1994–2014	MFO (Egyiptom, Sínai-félsziget)
1994–2008	UNOMIG (Grúzia)
1994	UNMOT (Tádzsikisztán)
1994-től	MINURSO (Nyugat-Szahara)
1995	IFOR (Bosznia-Hercegovina)
1995–1996	UNMIBH (Bosznia-Hercegovina, Horvátország)
1996–1997	UNOMA (Angola)
1996–2003	SFOR (Bosznia-Hercegovina)
1996	UNIKOM (Grúzia)
1998	UNMOGIP (India, Pakisztán)
1999-től	KFOR (Kosзовó)
2002–2005	Peace Support (Irak)

⁵ Molnár Anna: *Az Európai Unió külkapcsolati rendszere és eszközei*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 180–184.

⁶ Molnár (2018): i. m. 209–210.

2003	UNMIK (Koszovó)
2004–2014	ISAF (Afganisztán)
2004-től	EUFOR II Althea (Bosznia-Hercegovina)
2007-től	UNIFIL (Libanon)
2008	EUFOR Chad/RCA (Csád, Közép-afrikai Köztársaság)
2008–2011	NTM II (Irak)
2008	OSCE Georgia (Grúzia)
2008–2011	OSCE Minsk Conference (Örményország, Azerbajdzsán)
2008–2013	OSCE BiH (Bosznia-Hercegovina)
2008–2013	OSCE Serbia (Szerbia)
2008–2017	OSCE Kosovo (Koszovó)
2010–2016	EUTM Uganda (Uganda)
2011–2013	EUSEC RD Congo (Kongói Demokratikus Köztársaság)
2013-tól	EUTM Mali (Mali)
2014-től	OSCE Ukranie (Ukrajna)
2015-től	UN MINUSCA (Közép-afrikai Köztársaság)
2015–2021	Resolute Support (Afganisztán)
2016-től	Op. Inherent Resolve (Irak)
2017	OSCE Albania (Albánia)
2017-től	OSCE Moldova (Moldova)
2017-től	EUTM Somalia (Szomália)

6.3.3. Regionális politika

Mivel Magyarország annak a nyugatról, keletről és délről is nyitott Kelet-Közép-Európának a centrumában helyezkedik el, amelyet fragmentáltsága miatt történetileg elsősorban a nagyhatalmak közötti földrajzi elhelyezkedés tett fogalmilag önálló régióvá, a rendszerváltozást követő magyar biztonságpolitikában a kezdetektől nagy hangsúlyt kapott a regionalizmus gondolata. Az 1989–1993 közötti időszakban ráadásul úgy tűnt, hogy a térség államainak többsége felismerte: egyenként és önállóan csekély súlyt képviselnek az európai politika színpadán ahhoz, hogy eredményesen érvényesíthessék érdekeiket. Mivel fő stratégiai törekvéseik is egybeestek (a szovjet tömbből való kiszabadulás, az európai integrációba való bekapcsolódás, a térség önállóságának olyan mértékű megszervezése, hogy az itt élő nemzetek és társadalmak pozitívan azonosuljanak kelet-közép-európaiságukkal), érdemesnek tűnt ezek eléréséért közös platformot kialakítani. Miként azt a közép-európai biztonságpolitikai opció bemutatásakor már említettük, a regionális együttműködési kezdeményezések közül (*Quadrangone, Pentagonale, Hexagonale, Közép-európai Kezdeményezés, Visegrádi Együttműködés, Délkelet-európai Együttműködési Kezdeményezés*) a Csehszlovákiát (később Csehországot és Szlovákiát), Lengyelországot és Magyarországot magába foglaló Visegrádi Együttműködés (V4-ek) lett fontosnak tekinthető regionális együttműködési fórum. A V4-ek kooperációjának legeredményesebb időszaka az 1989–1993 közötti időszak volt, amikor a négy ország együttműködése egyértelműen felgyorsította a szovjet tömb régió belüli lebontását (a szovjet csapatok kivonása, a VSZ és a KGST felszámolása). Csehszlovákia 1992-es szétválásával, illetve a kelet-közép-európai térség újraneacionalizálódásával ugyanakkor a V4-ek együttműködésének intenzitása és eredményessége látványosan visszaesett. 1992 decemberében még megkötötte ugyan a négy

ország a *Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodást* (CEFTA), de ez nem jelentett nagy előrelépést, mert mindössze az 1991-es európai társulási megállapodások feltételrendszerét érvényesítette a V4-ek egymás közötti kereskedelmében. A magyar–csehszlovák ellentétek miatt ugyanakkor nem sikerült elérni az együttműködés intézményesítését, így a két jelentősebb V4-es intézmény mindmáig az 1999-ben kialakított és rotációban betöltött soros elnökségi rendszer, illetve a 2000-ben létrehozott *Nemzetközi Visegrád Alap*, amely a négy ország társadalmának és civil szférájának szorosabb érintkezését hivatott elősegíteni.

Annak, hogy a NATO- és EU-csatlakozásig a magyar biztonságpolitika regionális törekvései nem jártak átütő sikerrel, alapvetően négy lényeges oka volt. Egyrészt az a térség legtöbb országában eluralkodó szemlélet, amely szerint egyedül és önállóan kedvezőbbek az egyes országok integrációs, illetve csatlakozási esélyei. Másodszor az a tény, hogy a NATO-csatlakozás perspektívájának 1994-es megnyílásával a biztonság katonai dimenziójának önálló térségbeli szavatolása a legtöbb országban lekerült a 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. És 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, illetve a V4-eket mint egészet célozta meg) az 1990 és 2004 közötti években végig egy leginkább a „regionális együttműködés – igen, regionalizmus (értsd: regionális szintű érdekérvényesítés) – nem” jelszóval jellemezhető politikát folytatott térségünkkel szemben. Ennek üzenete pedig 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.

Az Európai Unió 2000-es évek közepén bekövetkező bővülése új keretek és új feltételek közé helyezte a magyar és általában a kelet-közép-európai EU-tagállamok regionális politikáját. Együttműködésük egyik döntő kérdése az lett, hogy e politika megmarad-e a szűken vett kelet-közép-európai térségen belüli, intraregionális szinten, vagy – hasonlóan az unió más regionális szerveződéseéhez (például a Benelux Unióhoz vagy az Északi Tanácshoz) – képesek lesznek az EU-n belüli és EU-n kívüli külső partnerek előtt is egységként megjelenni. A tagság elnyerését követően a V4-ek ez utóbbi mellett döntöttek, így a korábbiakhoz képest rendszeresebbé vált a négy ország közötti konzultáció és koordináció (például közösen adták be a schengeni övezethez való csatlakozási kérelmüket). Különösen látványos egyeztetési szintet jelentenek a napjainkra már gyakorlattá vált Európai Tanács-ülések előtti visegrádi miniszterelnöki találkozók, illetve az EU-n belül és kívüli V4+-formációkban megfogalmazott kezdeményezések. Fontos ugyanakkor jelezni, hogy önmagukban sem a visegrádi négyek, sem a V4-eknél nagyobb keretekben meghirdetett regionális együttműködési kezdeményezések (például a 2015-ben lengyel javaslatra elindított, 12 kelet-közép-európai EU-tagállamot összefogó Három Tenger Kezdeményezés) nem rendelkeznek kellő súllyal az unió belüli regionális érdekérvényesítéshez, sőt régió kívüli EU-szövetséges nélkül blokkoló kisebbséget sem tudnak alkotni az Európai Tanácson belül. Másfelől viszont az európai uniós tagság jelentősen növelte annak lehetőségét, hogy a térség államai – akár a Visegrádi Együttműködéssel, akár annak kibővítésével (V4+-formáció), akár más, több államot magukban foglaló politikai platformokon keresztül – összehangolják álláspontjukat és fellépéseiket, megtöbbszörözzék súlyukat és befolyásolási lehetőségeiket a közös érdekelt-ségeket jelentő nemzetközi ügyekben (például balkáni stabilitás, migrációs válság). A V4-ek közötti érdekeltérés esetenként igen jelentős (például Oroszország megítélése kapcsán), sőt néha még előzetesen közösnek tekintett kérdésekben is fel tud bomlani. 2002-ben például a lengyel

miniszterelnök hátrált ki a csatlakozási szerződéssel kapcsolatos közös visegrádi álláspontból, 2017-ben a magyar miniszterelnök a varsói kormány határozott kérése ellenére is megszavazta az Európai Tanács elnökének Donald Tuskot.

Magyarország szerepvállalása a közép-európai regionális kezdeményezésekben

1989–1990	<i>Quadragonale</i> (Ausztria, Jugoszlávia, Magyarország, Olaszország)
1990–1991	<i>Pentagonale</i> (Ausztria, Csehszlovákia, Jugoszlávia, Magyarország, Olaszország)
1991	<i>Visegrádi Együtműködés</i> (2018-ban: Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia)
1991–1992	<i>Hexagonale</i> (Ausztria, Csehszlovákia, Jugoszlávia, Lengyelország, Magyarország, Olaszország)
1992	<i>Közép-európai Kezdeményezés</i> (2018-ban: Albánia, Ausztria, Belorusz, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Csehország, Horvátország, Koszovó, Lengyelország, Macedónia, Magyarország, Moldova, Montenegró, Olaszország, Románia, Szerbia, Szlovákia, Szlovénia, Ukrajna)
1992–2004	<i>Közép-európai Szabadkereskedelmi Egyezmény</i> (CEFTA)
1996	<i>Délkelet-európai Együtműködési Kezdeményezés</i> (2018-ban: Albánia, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Görögország, Horvátország, Koszovó, Macedónia, Magyarország, Moldova, Montenegró, Románia, Szerbia, Szlovénia, Törökország)
2010	<i>Közép-európai Védelmi Együtműködés</i> (Ausztria, Csehország, Horvátország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia)
2014	<i>Az első Visegrád 4 plusz- (V4+) formáció</i>
2015	<i>Három Tenger Kezdeményezés</i> (Ausztria, Bulgária, Csehország, Észtország, Horvátország, Magyarország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Románia, Szlovákia és Szlovénia)

Ugyancsak széles lehetőségük nyílt az intraregionális együttműködés fokozására, amelyet első-sorban 2008 után igyekeztek kihasználni a térség országai, a gázválság hatására az energia, a grúz–orosz háború hatására pedig a biztonság- és védelempolitika területén (Visegrádi Együtműködés, Közép-európai Védelmi Együtműködés). Az intraregionális együttműködés hatékonyságát és eredményeit ugyanakkor jelentősen korlátozza a térség egészére jellemző forráshiány, továbbá az, hogy nem igazán azonosíthatók a részt vevő államok körében azok a közös stratégiai tényezők, amelyek a nemzetközi tapasztalatok alapján az együttműködés további elmélyítését eredményezhetik.

6.3.4. Szomszédságpolitika és nemzetpolitika

Bár a jószomszédi kapcsolatok biztonságpolitikai prioritásként való megjelölése evidenciának tűnik – a világ valamennyi állama hasonló célokat fogalmaz meg külpolitikai stratégiájában –, a rendszerváltást követő magyar politika számára korántsem jelentett egyszerűen megoldható feladatot. Egyrészt Magyarországnak az 1990-es évek elejétől olyan új szomszédjai lettek (Horvátország, Szerbia, Szlovákia, Szlovénia, Ukrajna), ahol a nemzetállam és a nemzeti társadalom kiépítése lett a legfőbb célkitűzés és feladat, és ehhez mindenütt a többségi

nacionalizmusokat használták fel a politikai elitek ideológiai kovászként. Másrészt a határon túli magyar kisebbségekért való felelősségvállalás (nemzetpolitika) is megkerülhetetlen feladata lett a magyar biztonságpolitikának, hiszen a magyar etnikum közel harmada az ország határain kívül, döntő részben a szomszédos államokban élt. A fő nehézséget az elmúlt harminc év során mindvégig a jószomszédi viszony és nemzetpolitika együttes alkalmazása, illetve összebékítése jelentette a magyar politika számára. Részben mert a magyar kisebbségekhez, még inkább pedig az őket támogatni szándékozó magyar politikai törekvésekhez rendkívüli bizalmatlansággal és érzékenységgel viszonyultak a szomszédos államok; részben mert alapvetően az összeurópai megközelítés és politikai légkör sem igazán kedvezett a kisebbségvédelemnek. Az Európai Unió tagállamainak többsége ugyanis eltérő kisebbségfogalmat használ (bevándorlók, őshonos kisebbségek), jelentős részük igen erős nemzetállami és államnemzeti identitással rendelkezik, a nemzeti-etnikai ellentétek miatt kitört délszláv háborúk pedig hosszú évekre bizalmatlanná tették az Európai Uniót és általában a nemzetközi közösséget a kelet-közép-európai kisebbségi problémákkal szemben. Nem is beszélve arról, hogy a nemzethez tartozás tudatának vagy képviselőjének alapvetően kulturális, érzelmi és történelmi dimenzióját az EU tagállamai között érvényesülő realista politika csak komoly nehézségek, feszültségek árán tudja kezelni – már amikor egyáltalán tudja. Ebben a helyzetben a magyar kormányok elméletileg két politikai gyakorlat között választhattak: vagy attól teszik függővé a szomszédos államokkal való jobb kapcsolatokat, hogy azok javítanak-e az ott élő magyarok helyzetén; vagy javítják az államközi kapcsolatokat, azt remélve, hogy ennek köszönhetően a határon túli magyarok helyzete is javulni fog. Míg az előbbi elsősorban a konzervatív magyar kormányok kiindulópontja lett, az utóbbi a szocialista-szabaddemokrata koalíciókra volt inkább jellemző.

Szemben a magyar biztonságpolitika legtöbb területével, a szomszédságpolitika és a nemzetpolitika terén nem annyira a 2004-es EU-csatlakozás, mint inkább a Fidesz vezette kormánykoalíció 2010-es hatalomra kerülése és új külpolitikai gyakorlata jelentett szakaszhatárt.

1990 és 2004 között ugyanis noha a magyar politikai retorikában egyenrangúnak hirdették a három biztonságpolitikai célkitűzést (különösen a konzervatív nemzeti kormányok), a valóságban egyértelmű volt, hogy az euroatlanti integráció (vagyis a NATO- és az EU-tagság) elérése abszolút prioritást élvez. S bár emellett voltak próbálkozások arra vonatkozóan, hogy Budapest a magyar kisebbség helyzetére jobban ráirányítsa az európai figyelmet, ezek nem hoztak átütő sikert.⁷ A kisebbségi problémáktól való merev európai elzárkózást már viszonylag korán és világosan jelezték az Európai Unió 1993-as koppenhágai bővítési kritériumai, illetve a NATO 1995-ös bővítési tanulmánya. Mindkét dokumentum egyértelművé tette: a kelet-közép-európai államok csatlakozásának egyik legfontosabb előfeltétele, hogy rendezniük kell a szomszédos államokkal fennálló vitáikat. Ennek lett következménye, hogy a szocialista-szabaddemokrata Horn-kormány 1995 márciusában annak ellenére aláírta a magyar–szlovák, 1996 szeptemberében pedig a magyar–román alapszerződést, hogy azok – szankcionálás hiányában – az érintett államok belátására bízták a kisebbségvédelmi jogok betartását, és nem tartalmazták a kollektív jogok (például az autonómia) gyakorlásának lehetőségét sem. A szlovák szerződésből hiányzott továbbá a magyar nyelvű felsőoktatás garantálása, a román szerződésből pedig kimaradt a magyar egyetem kisajátított ingatlanjainak visszaadása. Tény ugyanakkor, hogy az aláírást követően mindkét országban javult a magyar kisebbség helyzete, ez azonban elsősorban az ottani kedvező

⁷ Kántor Zoltán (szerk.): *Nemzetpolitikai alapismeretek*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati és Tankönyvkiadó, 2013. 44–47.

belpolitikai változások eredménye volt (magyar pártok is bekerültek a kormánykoalíciókba), és nem annyira az alapszerződések.

A 2004–2010 közötti időszakban viszont a külhoni magyar szervezetek és a magyar kormányok közötti viszony romlott meg oly mértékben – a 2004. decemberi kettős állampolgárságról szóló népszavazás miatt –, hogy hat éven át nem került sor a magyar–magyar párbeszéd legfontosabb fórumának, az 1999-ben létrehozott *Magyar Állandó Értekezletnek* (MAÉRT) az összehívására. A baloldali magyar kormányok így elsősorban az Európai Unió kisebbségvédelmi érzékenységet igyekeztek növelni, bár ennek komoly korlátja volt, hogy a kisebbségek jogai kívül esnek az EU hatáskörén. Vagyis miközben kétségtelenül előrelépést jelentett, hogy a lisszaboni szerződésben integrációs alapértékként jelent meg a „kisebbségekhez tartozó személyek jogainak” védelme (az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke), ám ettől még 2007-ben Románia anélkül lett az EU tagja, hogy az erősen vitatott és az Európai Parlament által is szorgalmazott romániai kisebbségi törvénytervezetet a román törvényhozás elfogadta volna.

Szemben a magyar Európa-politikával, a nemzetpolitika 2010 utáni változása sem belpolitikai szempontból, sem a szomszédos országok számára nem volt, nem lehetett váratlan. Aktívabb magyar nemzetpolitikát ugyanis már ezt megelőzően is az első Orbán-kormány folytatott: ekkor jött létre a *Magyar Állandó Értekezlet* (1999), fogadta el az országgyűlés a szomszédos országokban élő magyarok számára kedvezményeket biztosító *státusztörvényt* (2001), illetve vette kezdetét a *határon túli magyar felsőoktatás* intenzívebb támogatása (a romániai Sapientia Egyetem, illetve a szlovákiai Selye János Egyetem megalapítása). A Fidesz vezette koalíció 2010 után csupán annyit módosított saját korábbi nemzetpolitikáján, hogy ugyanolyan rangra emelte, mint bármely más ágazati szakpolitikát, illetve a 2011-es Alaptörvényben is hangsúlyosan szerepeltette a határon túl élő magyarokért való felelősségvállalást és szülőföldjükön való boldogulásuk elősegítését. A régi/új nemzetpolitika 2010–2019 közötti mérőköveit olyan események jelzik, mint a *kettős állampolgárságról szóló törvény* és a *nemzeti összetartozásról szóló törvény* elfogadása (2010); a MAÉRT újbóli összehívása (2010); a *Magyar Diaszpóra Tanács* felállítása (2011); a határon túli magyarság magyarországi támogatásait koordináló *Bethlen Gábor Alap* (2011), és a jogvédelmét erősíteni hivatott *Kisebbségi Jogvédő Alapítvány és Intézet* létrehozása (2012), illetve a *szavazati jog kiterjesztése* a külhoni magyarokra (2012, 2018). A határon túli magyaroknak folyósított kormányzati támogatások összege is jelentősen növekedett, 2011 és 2016 között meghatszorozódott, így elérte a 60 milliárd forintot. Mindezek ellenére nehéz pontos és valós mérleget vonni a magyar nemzetpolitika eredményéről, mivel a külhoni magyarok száma – elsősorban az asszimiláció és a kivándorlás következtében – folyamatosan csökken. A magyar kormány ezt a tendenciát a magyar családátámogatási rendszer külhoni magyarokra történő kiterjesztésével kívánja mérsékelni, illetve megállítani.

6.3.5. A globális nyitás politikája

A 2011-ben meghirdetett globális nyitás – amelynek irányait, a *keleti nyitást* (2012) és a *déli nyitást* (2015) önálló stratégiaként is megfogalmazta a 2010-ben hatalomra került és a külgazdasági kapcsolatokat előtérbe helyező magyar külpolitikai vezetés – Magyarország válaszáként értelmezhető azokra a világpolitikában és világgazdaságban lezajló folyamatokra, amelyeket a nemzetközi közösség a 2008-as válság óta egyre világosabban érzékel. E külpolitika olyan, korábban fel nem ismert lehetőségekkel bíró államok stratégiai szövetségének keresését jelenti, amelyek a világ gazdasági válságban is meg tudták őrizni gazdasági stabilitásukat (Kína), komoly

beruházási kapacitással rendelkeznek (Oroszország, Kína, India), vagy egyszerűen potenciális piacot jelenthetnek az erősen exportorientált magyar gazdaság számára (Oroszország, Afrika, Dél-Amerika). Jóllehet az elmúlt néhány év során Magyarországnak nem sikerült valódi áttörést elérnie a globális nyitás terén, azt tudnunk kell, hogy a kereskedelmi kapcsolatok diverzifikálását egy kisállam esetében általában csak évtizedes kitartó munka után szokta siker koronázni.

6.4. A magyar biztonságpolitika rendelkezésére álló erőforrásokról

Kitűzött biztonságpolitikai céljainak megvalósítása minden állam esetében döntően attól függ, milyen mértékben képes az adott ország a nemzetközi viszonyok befolyásolására. Ez utóbbi viszont az adott ország nemzetközi hatalmi képességein múlik, vagyis az ország *demográfiai helyzetén, gazdasági teljesítményén, katonai képességein, diplomáciájának sikerességén*, illetve társadalmi-politikai *modellértékén*. Írásuk befejező részében azt tekintjük át röviden, hogy milyen adottságokkal rendelkezik Magyarország az említett területeken.

6.4.1. Demográfiai helyzet

A nemzetközi hatalmi képesség összetevői közül elsőként a demográfiáról kell szólnunk, hiszen minden nemzet ereje alapvetően lakosaiból, állampolgáraiból ered. Azonos körülmények között a nagy népességszámmal rendelkező nemzetek általában nem tartanak a kis népességszámmal rendelkezőktől, a hatékonyan termelők a kevésbé hatékonyan dolgozóktól, a nemzetközi rendszer pedig hosszú távon mindig a nagy népességű és hatékony nemzeteket preferálta. A nagy népességszám a megfelelő szintű modernitással párosulva sok újratermelő munkaadót, erős gazdaságot, jelentős politikai befolyást, nagy és erős hadsereget, vagyis komoly nemzetközi hatalmat és presztízt jelent. Ami ennél is fontosabb, a népességi viszonyok átalakulására maguk a nemzetközi rendszer szereplői is úgy tekintenek, mint amely – természetesen nem kizárólagos jelleggel és többnyire közép- és hosszú távon – jelentősen befolyásolja az egyes országok világpolitikai súlyát.

9,76 milliós lakosságszáma (2019) alapján Magyarország a 98. a világ 206 országa között, és 15. a 48 európai állam között, de igen kedvezőtlenek a demográfiai trendjei. Az 1990 óta eltelt 29 évben lakossága 611 ezer fővel csökkent, bár a lakosságfogyás üteme az 1980–1990 közötti évekhez képest némileg mérséklődött. Folytatódott a magyar társadalom előregedése is, míg ugyanis 1990-ben a lakosság 13%-át tette ki a 65 évesnél idősebb korosztály, 2017-re arányuk elérte a 18,7%-ot. Mindeközben az 1870. évi, első népszámlálás óta 2017-ben volt a legalacsonyabb, 14,5%-os, a gyermekkorúak, a 15 év alattiak aránya a magyar népességben belül.⁸

A vizsgált periódus első évtizedében (1991–1999) 1,88-ról 1,28-ra esett vissza a magyar *teljes termékenységi arányszám (TFR)*, majd csaknem egy évtizedig stagnált (2000–2010), hogy a 2011-es 1,23-as mélypontot követően lassú emelkedésnek induljon, és 2017-ben elérje az 1,5-ös szintet (KSH 2018). A lakosságcsökkenés és az előregedés szinte minden esetben a gazdaságilag aktív korú népesség és a szociális intézmények terheinek jelentős növekedését eredményezi,

⁸ [Brutális infografikán a magyar népességfogyás](#). *Digital Hungary*, 2017. november 21.; Obádovics Csilla: A népesség szerkezete és jövője. In Monostori Judit – Öri Péter – Spéder Zsolt (szerk.): *Demográfiai Portré 2018*. Budapest, KSH Népességtudományi Kutatóintézet, 2018. 272.

továbbá – miként az a 2010-es évek második felétől Magyarországon is érzékelhető – kedvezőtlen hatással van a munkaerőpiac kínálati oldalára is. Emellett a fogyó, előregedő népességgel képviselt társadalmak óhatatlanul konzervatívak, status quo-érdekeltek, hiányzik belőlük az innovációs kedv, a kockázatvállalás bátorsága, ami megnehezíti a modernizációt és a felzárkózási célok elérését. A magyar demográfia negatív fordulatát felerősítették az elmúlt három évtized gazdasági válságai is, továbbá az a tény, hogy 2008 után megnövekedett az EU-csatlakozás utáni kivándorlás Magyarországról. Mindezek hatására a 2010-ben hatalomra kerülő Fidesz vezette kormány – 1999–2002 után – ismét a politikai prioritások közé emelte a népesedési helyzet javítását, sőt 2018-ban megkezdett harmadik ciklusában „demográfiai súlypontú” kormányzásba kezdett annak érdekében, hogy a szülőképes korú nők termékenységi rátája 2030-ig 2,1-re növekedjen. A kérdés persze az, hogy csupán gyermekvállalást ösztönző eszközökkel – vagyis anélkül, hogy figyelmet fordítanánk a népesedéspolitika másik két fontos területére, a várható élettartam növelésére (elsősorban a fiatalok és középkorúak halálózásának csökkentésére), illetve a migrációs politikára (beleérve ebbe a be-, a ki- és visszavándorlással kapcsolatos politikákat is) – fordulatot lehet-e elérni a magyar demográfiai folyamatokban. Különösen egy olyan helyzetben, amikor a szülőképes nők számának gyors csökkenése miatt abban az esetben is látványosan javulhat a teljes termékenységi mutató a jövőben, ha ezzel csökkenő születésszám párosul.⁹

6.4.2. Gazdasági hatalom

Bár a magyar közvélemény történelmi okoknál fogva, és különösen az uniós csatlakozás óta, gyakran veti össze a magyar gazdaság helyzetét a német vagy az osztrák gazdaság teljesítményével és mutatóival, ha valóban reális képet akarunk kapni arról, hogy Magyarország gazdasága hogyan változott az elmúlt három évtizedben, más viszonyítási pontokat kell alkalmaznunk. Németország ugyanis a világ harmadik legerősebb gazdasága, amelynek bruttó nemzeti terméke (GDP) 2020-ban a 27 tagú Európai Unió GDP-jének 25,1%-át adta (míg a 2004 óta EU-taggá váló 11 kelet-közép-európai ország együttes GDP-je mindössze az uniós GDP 10,8%-át). Az EU GDP-jének 2,8%-át kitevő osztrák gazdaságot pedig a lakosságszámhoz viszonyított gazdasági teljesítményben csupán Írország és a skandináv országok előzik meg.¹⁰ Vagyis mind a két állam az uniós gazdasági centrumországaihoz tartozik, és a magyarhoz képest egészen eltérő fejlődési múlttal, eltérő adottságokkal és jóval fejlettebb gazdasággal rendelkezik. Éppen ezért a következőkben a magyar gazdaság teljesítményét részben a kelet-közép-európai új EU-tagállamok fejlődéséhez, részben saját, az elmúlt évtizedekben többször és folyamatosan megfogalmazott céljához, a modernizációhoz és az uniós átlag eléréséhez viszonyítjuk.

⁹ Kapitány Balázs – Spéder Zsolt: Hitek, tévhitek és tények a népességszökkenés megállításáról. In Jakab András – Urbán László (szerk.): *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2017. 184.

¹⁰ A lakosságszámhoz viszonyított GDP egy arányszám. Azt mutatja meg, hogy egy ország esetén a GDP/teljes EU GDP arány és a lakosság/teljes EU lakosság arány hogyan viszonyul egymáshoz. Az így kapott értékből arra tudunk következtetni, hogy az ország lakosságszáma alapján elvárható GDP-termelés és a ténylegesen előállított GDP hogyan viszonyul egymáshoz. Amennyiben az érték egynél nagyobb, úgy a ténylegesen előállított GDP meghaladja a lakosságszám alapján elvárt mértéket, míg egynél kisebb érték esetén elmarad attól.

A magyar bruttó nemzeti termék 2017-ben az Európai Unió GDP-jének 0,8%-át tette ki (2005-ben 0,79%-át), és ezzel Magyarország a 18. helyet foglalta el a 28 EU-gazdaság között. Lakosság-számához viszonyított a GDP-teljesítménye (0,42) alapján viszont a 24. helyen állt, és a kelet-közép-európai térségből csak Lengyelországot, Horvátországot, Romániát és Bulgáriát előzte meg. E mutató tekintetében 2005-ben (0,36) Lengyelországon kívül még maga mögé utasította Szlovákiát és három balti országot is, amelyek azonban EU-csatlakozásukat követően egyértelműen dinamikusabban fejlődtek Magyarországnál. Gyorsabban fejlődött a jelenleg 0,40-es mutatóval rendelkező Lengyelország is, de a lengyel gazdaság jóval alacsonyabb szintről (0,26) indult a lakosságszámhoz viszonyított gazdasági teljesítmény tekintetében. Fontos azonban jelezni, hogy a GDP arány/lakosságszám arány változása terén Magyarországnál kilenc EU-tagország is rosszabb mutatóval rendelkezett a 2005–2017 közötti időszakra vonatkozóan, köztük olyan nagy gazdaságok is, mint a francia, a spanyol, az olasz vagy a brit. Ez utóbbiak lakosságszámhoz viszonyított gazdasági teljesítménye ugyanakkor 2017-ben 1,18 és 0,84 közötti értéket mutatott, vagyis unión belüli gazdasági teljesítményük aránya közel azonos nagyságú volt lakosságszámuk Európai Unión belüli arányával. Észtországon (0,77) és Szlovénián (0,75) kívül e tekintetben valamennyi kelet-közép-európai ország komoly lemaradásban van, a magyar gazdaság – a bolgár és horvát gazdasággal együtt – legfeljebb az EU-csatlakozást követő rendkívül lassú fejlődési üteme miatt emelhető ki térségünk országai közül. Fontos azonban emlékeztetnünk arra, hogy a magyar gazdaságnak az elmúlt harminc évben több olyan válsággal is szembe kellett néznie – az 1989–1993-es transzformációs válsággal, a 1994–1997-es és a 2005–2006-os egyensúlyi válsággal, majd a 2008-as nemzetközi pénzügyi-gazdasági válsággal –, amelyek jelentősen visszavetették a fejlődését, illetve évekig elhúzódó pénzügyi-gazdasági konszolidációt igényeltek.

A gazdasági hatalom

A gazdasági hatalom mások magatartásának befolyásolása gazdasági eszközökkel és az ilyen befolyásolás képessége annak érdekében, hogy mások gazdaságilag jobban fűggenek tőlünk, mint mi fűggünk másoktól. Ilyen területek közé tartoznak az élethez nélkülözhetetlen erőforrások (az alapvető élelmiszerek és az ivóvíz), illetve a gazdaság kulcsfontosságú tényezői (a tőke, az energia és az energiahordozók, az ipari nyersanyagok, az ipari kapacitás, a technológia, a képzett munkaerő és a piac) feletti ellenőrzés. Ha a gazdasági érdekérvényesítés szankciók vagy embargók formájában jelenik meg, akkor a kényszerítés hatalmáról beszélhetünk, ha azonban egy vonzó gazdasági modellt, illetve a gazdasági jólét indukálta közeledés vagy mintakövetés formáját ölti, akkor egyértelműen a vonzás hatalmáról. A gazdasági hatalom – különösen a 21. században – szoros összefüggésben áll a katonai hatalommal.

A magyar gazdaságnak a térség más országaihoz viszonyított lassabb fejlődését egyéb mutatók is jelzik.

EU-csatlakozása óta az egy főre eső GDP *uniós átlagához való felzárkózás* terén Magyarország (+5%) csupán Szlovéniát (–2%) és Horvátországot (–1%) tudta megelőzni. Ennél is sajnálatosabb, hogy a visegrádi országok közül még a relatíve gyengébben teljesítő Csehország is a magyarnál kétszer nagyobb egy főre eső GDP-növekedést (+11%) ért el az említett időszakban, nem is beszélve Lengyelországról (+20%), Szlovákiáról (+19%), Romániáról (+25%) vagy Litvániaiáról (+27%). A kelet-közép-európai növekedési különbségek kapcsán a szakértők általában két dologra hívják fel a figyelmet: egyrészt hogy az alacsonyabb gazdasági szintről indulók általában nagyobb növekedést képesek elérni; másrészt hogy az új belépők közötti növekedési

különbségekben nagy szerepe van annak, milyen hatékonysággal használták fel az uniós strukturális támogatásokat.¹¹ Ez például Magyarország esetében a csatlakozás óta közel 50 milliárd eurót jelent, ami minden évben a magyar GDP több százalékát kitevő támogatás.¹² Fontos azonban itt is megjegyeznünk, hogy ugyanebben az időszakban az Európai Unió tíz nem kelet-közép-európai tagországában is az egy főre eső GDP uniós átlaghoz viszonyított csökkenését, nem egy helyen – például Görögországban (–29%) és Cipruson (–15%) – drasztikus visszaesését regisztrálhattuk.¹³

Minden gazdasági modernizáció kulcsfontosságú feltétele a *versenyképesség* növelése. Az EU-csatlakozás óta Magyarország e tekintetben is igen hektikus képet mutat a V4-csoporton belül. Mert bár a Világgazdasági Fórum versenyképességi indexe (WEF GCI) szerint 2004-ben az országcsoporton belüli legjobb mutatóval (39.) lépett be az Európai Unióba, EU-tagságának 15 éve alatt kétszer is a legrosszabb versenyképességi értékelést kapta a visegrádi országok közül (2008-ban 62., 2016-ban 69.). S jóllehet azóta javított a helyezését (2018-ban 48.), de versenyképesség tekintetében továbbra is lemaradásban van Csehországhoz (29.), Lengyelországhoz (37.) és Szlovákiához (41.) képest is. Nem véletlen tehát, hogy a magyar kormány 2019-ben egy új és átfogó versenyképességi programot kíván beindítani. Strukturális és stratégiai szempontból a magyar versenyképesség akkor javulhatna jelentősen, ha Magyarország néhány kiválasztott területen előre tudna lépni a *magas hozzáadott értékű és hatékony termelés* felé, és a magyar gazdaság nem csupán olcsó munkaereje és az állami támogatások miatt lenne vonzó a külföldi befektetőknek. Ma ennek még több akadálya is van: a magyarországi kis- és középvállalkozások (KKV) továbbra is tőkehiányosak, és gyenge az innovációs képességük; az elmúlt harminc év külföldi beruházásai során jóval kevesebb magas színvonalú technológiai transzfer valósult meg, és – ami fontosabb – adaptálódott a magyar gazdaságba, mint azt a kormányok remélték; ráadásul a foglalkoztatás növekedését az elmúlt három évtizedben nem volt képes követni a minőségi képzés. Mindezek következtében a külföldi multinacionális vállalatokra (Suzuki, Audi, Mercedes), illetve a hazai kis- és középvállalkozásokra épülő duális magyar gazdaságban sem jövedelemtermelő képességben (hozzáadott érték), sem hatékonyság és termelékenység terén nem valósult meg a hazai tulajdonú KKV-szektor felzárkózása a Magyarországon működő külföldi cégekhez, és nem alakult ki közöttük szerves és széles körű beszállítói kapcsolat. Ennek eredménye, hogy a magyar gazdaságot még napjainkban is a jól teljesítő külföldi nagyvállalatok versus alacsony termelékenységű hazai KKV-szektor dichotómiája jellemzi. Miközben ugyanis a külföldi tulajdonban lévő vállalkozások csupán az összes magyarországi vállalkozás 3%-át teszik ki, az általuk termelt hozzáadott érték meghaladja a Magyarországon megtermelt összes hozzáadott érték 50%-át. A magyar munkavállalók kétharmadának munkát adó közel 720 ezer kis- és középvállalkozás viszont csupán az összes hozzáadott érték 44%-kával járul hozzá a magyar gazdaság teljesítményéhez.¹⁴

Az elmúlt három évtizedben a magyar gazdaság és a magyar gazdaságpolitika három területen tett szert olyan jelentősnek tekinthető eredményre, amellyel gazdasági szempontból is komoly befolyást gyakorolhat a környezetére. Egyrészt a hazánkba települt német vállalkozások révén (a több mint 3 ezer közül az Audi, a Mercedes, a Bosch a legismertebbek) Magyarország

¹¹ Györfi Anita – Molnár Tamás – Reszkető Petra – Váradi Balázs: *The Impact of Cohesion Policy on Corruption and Political Favouritism*. Budapest, Budapest Institute for Political Analyses. 2016. 4.

¹² Jaksity György: „Most kicsit vissza kéne venni”. Interjú. *Magyar Narancs*, 31. (2019), 9. 2019. február 28. 8.

¹³ Eurostat. *Ec.europa.eu*, 2018.

¹⁴ Büttl Ferenc: *A magyar gazdaság helyzete 2018-ban*. 1. rész. *Mérce*, 2018. március 17.

erős – a V4-országokkal közösen pedig a németek számára is kulcsfontosságú – gazdasági kapcsolatokat épített ki az EU vezető gazdasági és politikai hatalmával. Másrészt a 2010 óta hatalmon lévő kormányzat tudatosan olyan adópolitikát folytat (például 9%-os társasági adó), amely érezhetően erősíti Magyarország tőkevonzó képességét. Végül harmadszor: ugyancsak e kormányzat hosszú idő után először valóban konszolidálta a magyar gazdaságot. A 2010-es évek végén ugyanis a magyar gazdaság helyzete egyértelműen jónak tűnik. Alig van olyan makrogazdasági mérőszám, ami – akár uniós összehasonlításban – 2018-ban ne alakult volna jól, kezdve a gazdasági növekedéssel (4,2%) és a munkanélküliségi rátával (3,7%), az inflációval (2,7%) és a foglalkoztatási rátával (69,5%) keresztül, egészen az államadóssági mutatóig (a GDP 71,5%-a).¹⁵ A kérdés persze az, hogy a kormányzat e kivételes helyzetet felhasználja-e, illetve képes lesz-e felhasználni olyan strukturális reformok végrehajtására (például az oktatás, az egészségügy és a kutatás finanszírozás területén), amelyek valóban elindíthatják Magyarországot a rendszer-változás óta eltelt három évtizedben remélt és várt felzárkózás és modernizáció útján.

6.4.3. Katonai képességek

Azt, hogy milyen hadereje van egy országnak, számos tényező befolyásolja: az ország *biztonsági környezete*, a társadalom és a politikai elit *biztonság- és fenyegetettség-percepciója*, a haderőre háruló *feladatok*, és persze mindenekelőtt az a *pénzösszeg*, amelyet a politikai vezetés a haderőre szán. Az elmúlt 30 évre visszatekintve azt láthatjuk, hogy a biztonsági környezet változása már az 1980-as évek végén azt jelezte, a bipoláris szembenálláshoz, a területelvű védelemhez kapcsolódó, nagy létszámú tömeghadseregek kora lejárt Európában. A beköszöntő béke a kontinens legtöbb országában felvetette a védelmi kiadások és a haderő létszámának jelentős csökkentését, illetve a haderőreform szükségességét, továbbá Európa-szerte azt eredményezte, hogy a védelmi szférát szinte mindenütt prioritáslistájuk végére sorolták a politikai vezetők. Ráadásul a kelet-közép-európai haderők a rendszerváltozással együtt járó radikális politikai átalakulás, a gazdasági visszaesés és a forráshiány körülményei között élték meg ezt az összeurópai tendenciát. Vagyis a politikai szándék mellett itt a pénzügyi lehetőségek is jóval korlátozottabbak voltak egy átfogó haderőreform végrehajtásához.

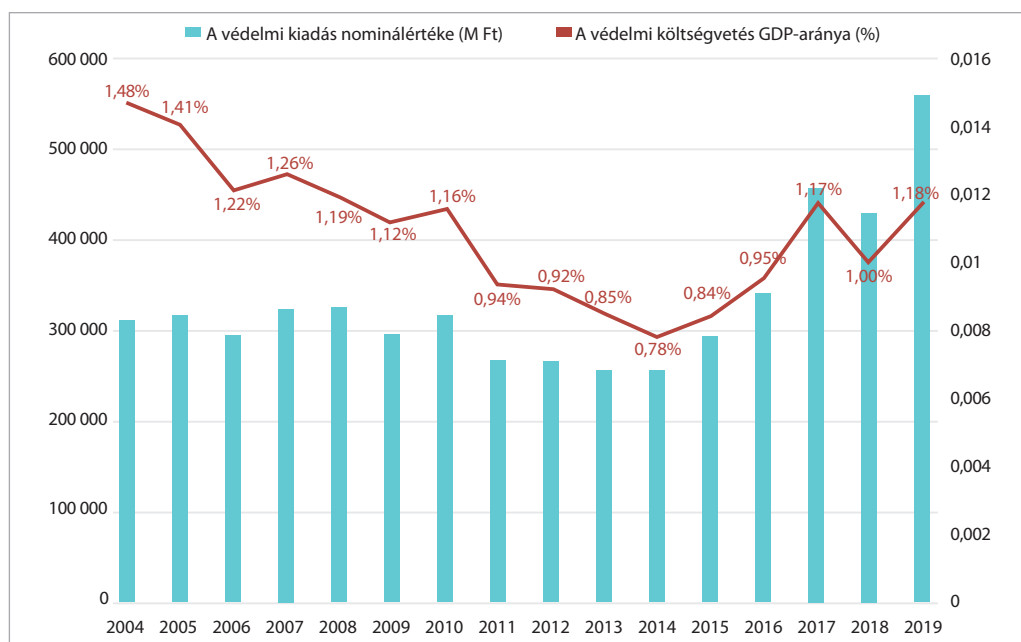
A katonai hatalom

A katonai hatalom mások magatartásának befolyásolása fegyveres erő alkalmazásával vagy az azzal való fenyegetéssel. A fegyveres erőszak alkalmazásának lényege a másik magatartására gyakorolt hatás, nem pedig az erőszakkal okozott veszteség vagy kár. A kívánt hatást a további erőszak kilátásba helyezése éri el, társulva azzal a biztosítékkal, hogy az erőszakot alkalmazó fél akaratának teljesítése esetén az erőszak elkerülhető. A katonai erő funkciói közül az elrettentés és a kényszerítés gyakorol hatást az ellenség szándékaira. A védelem nem az ellenség szándékaira, hanem a képességeire irányul: az elrettentés célja, hogy az ellenség tartózkodjon a cselekvéstől, míg a védelem a cselekvéssel szembeni ellenállás.

A magyar védelmi szféra forrásigényének maradékelvű kezelését több további tényező is erősítette. Egyrészt a magyar társadalom számára az elmúlt három évtizedben a katonai

¹⁵ Büttl Ferenc: [A magyar gazdaság helyzete 2018-ban](#). 2. rész. *Mérce*, 2018. április 7.

biztonságnál jóval fontosabb volt annak gazdasági és szociális dimenziója (a munkanélküliség és az elszegényedés problémája), illetve – a bűnözés kezdeti gyors növekedése miatt – a közbiztonsági vetülete. Másrészt a magyar haderővel egy elavult struktúrát és pazarló rendszert örökölt meg az új politikai vezetés. Mivel ezek a források és ráfordítások növekedése esetén is csökkentik a fegyveres erők hatékonyságát, a politikai elit és a társadalom a pazarló gazdálkodásra hivatkozva sem szívesen szánt több forrást a hadseregére. Végül harmadrészt – mint már említettük – 1990 óta a magyar gazdaságot több válság is sújtotta, és ilyenkor mind a társadalom, mind a politikai elit számára a gazdasági és szociális biztonság megőrzése vált prioritássá. Lényegében ebből fakadt a 2014-ig tartó alulfinanszírozottság, amely csupán a NATO-csatlakozást megelőző években lassult le egy rövid időre, és ami jól követhető a magyar védelmi kiadások 20. ábrán bemutatott alakulásán.



20. ábra: A magyar védelmi kiadások alakulása 2004–2019 között

Forrás: SVKI

Mindezek következtében a magyar védelmi szféra vezetői hosszú ideig többnyire csupán a haderő-átalakítás „legolcsóbb”, létszám- és eszközcsökkentő fázisát voltak képesek végrehajtani, időnként a haderőben dolgozók munka- és szociális körülményein igyekeztek javítani, de a modernizálás legköltségesebb szakaszának döntő feladatait – a kiképzési feltételek megváltoztatását, az infrastruktúra fejlesztését, a haderő átfegyverzését és technikai modernizálását – többnyire utódaikra hagyták. Az utódok viszont, szintén a forráshiány miatt, ismét a „legolcsóbb” szakaszról kezdték meg a haderő átalakítását (új haderőreform-koncepció kidolgozása, létszám- és eszközcsökkentés), megint csak az utódokra hagyva a reform „nagy számláinak” (átfegyverzés, technikai modernizáció) kifizetését. Vagyis a haderő-átalakítással csak akkor és csak olyan mértékben foglalkozott a politika, amennyire a biztonság- és védelempolitikai események és folyamatok

(a NATO-felvétel, -csatlakozás és -tagság kritériumai, illetve a nemzetközi missziókban való részvétel) megkövetelték.

Amennyiben a magyar haderő elmúlt harminc évben bekövetkezett legfontosabb változását röviden kell összefoglalnunk, a következőket mondhatjuk. A Magyar Honvédség egy 1990-ben a Varsói Szerződéshez tartozó 125 ezer fős, ezen belül 91 ezer fő harcoló erővel rendelkező (ez a haderő 72,8%-a), hadsereg–hadtest–dandár szervezeti felépítésű, sorozott haderőből napjainkra egy a NATO-hoz tartozó 37 650 fős engedélyezett létszámú, dandár–ezred–zászlóalj szervezeti felépítésű, önkéntes hivatásos haderővé vált.

A Magyar Honvédség (MH) feladatai

Egy állam haderejének feladatait az adott ország biztonsági környezetében érzékelt fenyegetések alapján szabja meg a politika. Az MH feladatrendszerét megszabó honvédelmi törvények (1990. LXXXVIII., 1993. CX., 1998. LXXXIX., 2004. CV., 2011. CXIII. törvények) az elmúlt három évtizedben a rendszerváltozás idejének 8 feladatcsoportját napjainkra 12 feladatra növelte meg. Maguk a honvédelmi törvényi feladatok gyakorlatilag az alkotmányban, illetve az Alaptörvényben meghatározott feladatkörök részletezését jelentik.

A Magyar Honvédség négy legfontosabb feladatköre:

- Magyarország katonai védelme;
- a közös védelmi, valamint békefenntartói feladatok végrehajtása nemzetközi szerződések alapján;
- humanitárius tevékenység végzése;
- katasztrófák megelőzésében, a következmények elhárításában, valamint felszámolásában való közreműködés.

Ezekbe csoportosítható az említett 12 feladat:

1. országvédelem és országmozgósítás;
2. a Szent Korona őrzése;
3. szövetségesi feladatok (NATO, EU, ENSZ, EBESZ);
4. szükségállapot feladatok;
5. kiemelt létesítmények védelme;
6. kijelölt létesítmények védelme;
7. katasztrófavédelmi feladatok;
8. hadisírgondozás;
9. protokollfeladatok;
10. segítségnyújtás civil szervezeteknek;
11. állami közfeladatok;
12. tűzszerészeti feladatok.

E hosszú folyamatnak persze különböző szakaszai, eseményei és állomásai voltak, amelyek közül felsorolásszerűen az alábbiakat érdemes kiemelni. A Magyar Néphadsereg 1989–1990-ben végrehajtott depolitizálását, amelyet 1990–1992 között a Magyar Honvédség új vezetési struktúrájáról, majd 1994–1998 között civil kontrolljának szintjéről és minőségéről folyó vita követett. A kötelező katonai szolgálat idejének 1989–2004 közötti csökkentését, illetve a személyi állomány kibővítését a sorállományú mellett részben hivatásos állománnyal, amelyet 2004-ben a sorkatonai szolgálat felfüggesztése, illetve önkéntes hivatásos haderőre való áttérés követett. A gyakorlatban

a magyar védelmi szektor vezetése csak ekkor szakított a Varsói Szerződés idejében létrehozott teljes spektrumú haderő fenntartására irányuló törekvésekkel. Az MH NATO-integrációjának jelentős eseménye volt a Honvéd Vezérkar 1995–1996-os átalakítása, miként a vezérkarnak a Honvédelmi Minisztériumba integrálása is, amelyre azonban csak a csatlakozást követően, 1999–2000-ben került sor. A tömeghadsereg-struktúra leépítésének pedig a védelmi feladatokhoz nem kötődő szervezeti elemek (például a rekreáció, a kultúra, a sport) hadrendből történő kivonása volt fontos lépése 2001-ben. A 2002–2004 közötti időszak haderőreform-lépéseit az önkéntes haderőre való áttérés uralta, a 2006–2008-as éveket pedig a vezetési rendszer átalakítása (az MH Összhaderőnemi Parancsnokságának és öt alárendelt parancsnokságának – szárazföldi, légierő, logisztikai támogató, egészségügyi, híradó-informatikai) létrehozása.

Miként azt már jeleztük, a magyar haderő-átalakulás folyamatának legkevésbé sikeres része egészen 2017-ig a haditechnikai modernizáció volt. Mert bár az erre ösztönző tényezők korábban is fennálltak (NATO-tagság, műveleti alkalmazás, a korábbi hadrendben lévő eszközök teljes műszaki elavulása), a megfelelő források, illetve a fejlesztési tervek végrehajtását lehetővé tevő kormányzati akarat már kevésbé. Ennek eredménye, hogy a 2017-ben meghirdetett *Zrínyi Honvédelmi és Haderőfejlesztési Programot* megelőzően igen visszafogott volt az MH haditechnikai fejlesztése. Legfontosabb tételeit az orosz államadósság fejében 1993–2002 között leszállított haditechnikai eszközök (28 darab MiG–29-es vadászpilóta nélküli repülőgép, 450 darab BTR–80 és BTR–80/A típusú páncélozott szállító harcjármű, 400 darab METIS páncéltörő rakéta, 15 darab önjáró rakétakilövő, 100 darab T–72-es harckocsi, 20 darab Mi–24-es harci helikopter), az 1999-től rendszeresített francia gyártmányú ATLAS–2 MISTRAL légvédelmi rakétakomplexumok (140 db), illetve a 2006-tól lízingelt 14 darab JAS 39 Gripen vadászgép jelentették. Ez utóbbiakkal a magyar légierő térségünk egyik legmodernebb légereje lett. Tény ugyanakkor, hogy a NATO-műveletekben való részvételhez szükséges fejlesztéseket rendszeresen végrehajtotta a magyar honvédelmi vezetés. Ennek eredményeként például a Magyar Honvédség különleges műveleti erői igen szoros és tartós műveleti kapcsolatra tettek szert az Egyesült Államok hasonló erőivel.

Annak, hogy a 2010 óta hatalom lévő magyar kormánykoalíció 2017-ben a *Zrínyi Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program* végrehajtása mellett döntött, alapvetően három fő oka van. Egyrészt hogy a NATO – az orosz fenyegetésre válaszul – 2014-től ismét a területvédelemre helyezte a hangsúlyt a szövetség feladatrendszerén belül. Másrészt mert a tagállamok kötelezettséget vállaltak arra, hogy védelmi kiadásait 2024-ig GDP-jük 2%-ára emelik. Harmadrészt mert a haderőfejlesztést Magyarország jelenlegi gazdasági teljesítménye is lehetővé teszi. A rendszerváltozás óta legnagyobb volumenű magyar haderőfejlesztés keretében a honvédelmi vezetés eddig 3 új közepes csapatszallító repülőgép, 2 könnyűszallító repülőgép (Airbus A319), 3 katonai szállító repülőgép, 44 új harckocsi (Leopard 2A7+) és 12 használt harckocsi (Leopard 2A4), illetve 24 új önjáró löveg (PzH 2000) megvásárlásáról döntött. Emellett a francia Airbus céggel szerződést kötött 20 darab Airbus H145M típusú könnyű és 16 Airbus H225M típusú közepes többfunkciós katonai helikopter megvásárlásáról is. Az új eszközöket 2023 és 2028 között rendszeresítik a Magyar Honvédségben. Jóllehet a magyar kormányzat szerint a *Zrínyi* eredményeként a Magyar Honvédség a 2020-as évek végére a kelet-közép-európai térség legmeghatározóbb haderejévé válhat, a szakértők sokkal inkább egyfajta normalizációs fejlesztésként tekintenek a programra, tekintettel a Magyar Honvédség elmúlt évtizedekben elmaradt modernizációjára, illetve a térség más országaiban is folyamatban lévő haderőfejlesztési programokra.¹⁶

¹⁶ Csiki Varga Tamás: *Explaining Hungarian Defense Policy I. Defense Spending Trends. CSDS Analyses*, (2019), 5. 1–9.

6.4.4. Diplomáciai képesség

A *soft power*hez – vagyis a vonzás hatalmához – tartozó diplomáciai képességek érvényesítése szorosan kötődik a *nemzetközi szervezetekhez való tartozáshoz* (mivel minden állam diplomáciai érdekérvényesítésének sikere döntően nemzetközi beágyazottságától függ), továbbá az ország nemzetközi szervezetekben betöltött státuszához. Jóllehet a nemzetközi beágyazottságot biztosító szervezeti tagság, a szervezetben megszerzett státusz, illetve az elért presztízs minden állam számára fontos, a nemzetközi közösség többségét kitevő kisállamok számára egyenesen kulcsfontosságú, mivel gyakran a multilaterális szervezetekhez és fórumokhoz való tartozás jelenti a diplomáciai hatalmuk legfontosabb forrását. Emellett a *soft power* az egyetlen olyan nemzetközi hatalmi képesség, ahol a kisebb államok is sikerrel vehetik fel a küzdelmet a nagy-hatalmakkal szemben.

Miután Magyarország a világszervezetek mellett (ENSZ, WTO, IMF, World Bank) 1996 óta tagja a legfejlettebb 35 országot tömörítő *Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezetnek* (OECD), 1999-től a jelenleg 29 tagú *Észak-atlanti Szerződés Szervezetének* (NATO), 2004-től pedig a 28 tagú *Európai Uniónak*, diplomáciai szempontból a nemzetközileg az igen jól beágyazott és igen jó feltételekkel rendelkező országok közé tartozik. Ha ehhez hozzátesszük, hogy világszerte 123 külképviselettel (81 nagykövetséggel, 32 konzulátussal, 7 állandó képviselettel és 3 egyéb képviselettel) rendelkezik, aligha csodálkozhatunk azon, hogy hazánk az ausztrál *Lowy Institute* 2017-es *Global Diplomacy Index* listáján a 25. helyen végzett, megelőzve nem csupán a kelet-közép-európai országok szinte mindegyikét (egyedül Lengyelországot nem), de olyan uniós országokat is, mint Belgium, Svédország vagy Ausztria.

A soft power

Bár a „kemény hatalom” jelentésű *hard power* kifejezésre reflektáló *soft power* szókapcsolatot általában „puha hatalom”-ként fordítja le a magyar szakirodalom, tartalma miatt pontosabb „a vonzás hatalma” fogalmat használni. A kifejezést az 1990-es évek elején megalkotó Joseph Nye ugyanis azokat a viselkedési formákat, eszközöket és politikákat sorolja ide, amelyek értékalapú vonzással befolyásolják a másik fél viselkedését, vagyis arra ösztönzik, hogy kényszerítő erő nélkül és önként fogadja el céljainkat. A *soft power* több forrásból származhat: az ország mások számára vonzó kultúrájából, követendőnek tartott politikai értékeiből vagy morális autoritással bíró külpolitikájából. Az utóbbi években a nemzetközi kapcsolatokkal foglalkozó szakértők igyekeznek mérni az államoknak a *soft power* körébe tartozó képességeit, számba véve a hatalom e típusának objektív és szubjektív elemeit.

Míg az előbbihez az államigazgatás minőségét, az információs technológiák elterjedtségét, a kultúrát, az üzleti légkört, az oktatást, a diplomáciai hálózat méretét és a globális problémákban való részvétel intenzitását sorolják, az utóbbihoz az olyan nehezebben számszerűsíthető tényezőket, mint az adott ország kulináris kultúrájának, előállított műszaki és luxuscikkeinek népszerűségét, a jólét szintjét, az ott élő emberek vendégszeretetét vagy az ország külpolitikai súlyát.

Jó helyezéseket ért el Magyarország az amerikai *Portland Communications* ügynökség *The Soft Power 30* című, a világ legbefolyásosabb 30 országáról 2015 óta évente összeállított értékeléseiben

is, hiszen az elmúlt három évben mindig felkerült e szűk listára is: 2016-ban a 26., 2017-ben a 28., 2018-ban pedig a 25. helyen.¹⁷

A diplomáciai hatalom és modellérték

Diplomáciai hatalmon mások magatartásának diplomáciai eszközökkel való befolyásolásának képességét értjük annak érdekében, hogy együttműködővé tegyük saját külpolitikánk céljainak elérése során. A diplomáciai hatalom egyaránt érvényesülhet a kétoldalú kapcsolatokban, a multilaterális kapcsolatban és a nemzetközi szervezeteken keresztül. A diplomáciai hatalom egyik fontos 21. századi eszköze a nyilvános diplomácia (*public diplomacy*), amelynek során az államok a külföldi közvélemény tájékoztatására, befolyásolására és megnyerésére törek-szenek saját külpolitikai céljaik elérése érdekében. A diplomáciai hatalom fontos összetevője a *kulturális hatalom*, amely mások magatartásának befolyásolása a széles értelemben vett kulturális vonzerő, a társadalmi modellérték által, illetve az ilyen befolyásolás képessége preferált külpolitikai célok elérése érdekében.

A valós magyar diplomáciai hatalmat természetesen nem az említett számok vagy helyezések jelzik, hanem az, hogy a magyar külpolitika prioritásai közül melyek valósultak meg, és melyek nem, továbbá hogy a magyar diplomácia mennyire illeszkedik, illetve tér el a környezetében lévő államok diplomáciájától. Ez utóbbi kapcsán az egyik legszembetűnőbb magyar sajátosság a belpolitikai polarizáció nyílt megjelenése a magyar külpolitikai diskurzusban. Jó példája ennek a 2006–2019 közötti időszak, amikor a magyar kormánypártok és a magyar ellenzék nem csupán itthon, de az Európai Parlamentben és Európa Tanács fórumain is folytatta hazai vitáit. Fontos jelezni, hogy ez korántsem szükségszerű jelenség, miként azt a belpolitikailag szintén megosztott Csehország vagy Románia egyébként koherensként megjelenő külpolitikája mutatja. Ugyancsak egyfajta magyar sajátossággá vált, különösen 2010 után, az ideológiai jellegű belpolitikai politikai kommunikációs narratívák erős külpolitikai megjelenése a kormányzati *public diplomacy* terén, amely viszont időről időre azt a veszélyt hordozza magában, hogy egyrészt beszűkíti a magyar diplomácia mozgásterét, másrészt elbizonytalanítja partnereit a proaktív pragmatizmusa és dinamizmusa miatt gyakran egyébként is nehezen követhető magyar külpolitika kiszámíthatóságát illetően. Jó példái voltak ennek a keleti és déli nyitás politikáját érő hazai és nemzetközi kritikák, amelyek csupa olyan lépést bíráltak (például a Kínában, Oroszországban és a közép-ázsiai országokban való lobbizást, a letelepedésikötvény-programot, a közel-keleti monarchiák partnerségének keresését stb.), amit egyébként számos más európai ország is meglépett, viszont kevesebbet kommunikált róla. Végül fontos jeleznünk azt is, hogy – hasonlóan az európai trendekhez – a rendszerváltozást követően a magyar külpolitikában is egyre inkább elvesztette domináns szerepét a külügyminisztérium, és miniszterelnök-, illetve miniszterelnökség-központúvá váltak a külpolitikai döntések, amelyekre a külpolitikai szakapparátus mellett a belpolitikai kötődésű személyek is egyre jelentősebb befolyást gyakorolnak.¹⁸

¹⁷ Jonathan McClory: *The Soft Power 30 Report*. Portland, PR Limited, 2016. 37.; Jonathan McClory: *The Soft Power 30 Report*. Portland, PR Limited, 2017. 41.; Jonathan McClory: *The Soft Power 30 Report*. Portland, PR Limited, 2018. 43.

¹⁸ Feledy Botond: Feltárhatatlan fekete doboz? Egy hiperpragmatikus külpolitika kockázatai. In Jakab András – Urbán László (szerk.): *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Budapest, Osiris Kiadó, 2017. 112–117.

2010 óta – húsz év után először – a magyar diplomáciának egy szuverenitás-központú, proaktív, nemegyszer konfrontatív, az ország rövid távú érdekeit előtérbe helyező és ezért rendkívül pragmatikus külpolitikát kell megvalósítania oly módon, hogy mindeközben ne zárja el a magyar érdekek érvényesülése szempontjából kulcsfontosságú win-win alapú együttműködés lehetőségét uniós partnereivel, és megtartsa a multilaterális szervezetekben való érdemi magyar jelenlétet és a konstruktív együttműködés lehetőségét a Magyarországot érintő globális problémák kezeléséhez. Jóllehet arra a kérdésre, hogy ezt sikerül-e megvalósítania a magyar diplomáciának, még nem tudunk válaszolni, az bizonyos, hogy a 2010-es évek végén Magyarország, a hasonló adottságú kelet-közép-európai országokhoz képest, láthatóbb szereplője az Európa belső problémáiról és jövőjéről folyó vitáknak, és ez jórészt a magyar diplomácia tevékenységének eredménye.

6.4.5. Modellérték

A *soft power* fontos eleme, hogy nemzetközileg mennyire vonzó – *modellértékű* – egy adott állam társadalmi, politikai és gazdasági berendezkedése, mennyire népszerűek a politikai nézetei és értékei. E területről azért kell röviden szólnunk, mert számos elemző szerint a hidegháború bukását követő negyedszázadban – de különösen az iraki háború kirobbanását követő években – a demokrácia és a liberális piacgazdaság értékeit hirdető nyugati államok e tekintetben is komoly veszteségeket szenvedtek el.¹⁹ Vagy másként fogalmazva: nem következett be Francis Fukuyama híres jóvondölése a liberális demokrácia globális győzelméről.²⁰ Ehelyett az amerikai liberális demokrata piacgazdasági társadalmi modellnek számos új kihívója akadt – az európai „szociális piacgazdaságtól” és az orosz „szuverén demokráciától” kezdve az ázsiai országok egy részének sikeres „államkapitalizmusán” és Kína „kommunista kapitalizmusán” keresztül egészen a nyugati értékrendtől eltérő normákra épülő iszlám társadalmakig. Magyarország 2014-től a modellérték terén is növelte nemzetközi ismertségét, hiszen a magyar miniszterelnök által megfogalmazott „illiberális demokrácia” komoly nemzetközi viták tárgyává vált.²¹

Felhasznált irodalom

Brutális infografikán a magyar népességfogyás. *Digital Hungary*, 2017. november 21. Online: <https://bit.ly/3vtuNvF>

Büttl Ferenc: A magyar gazdaság helyzete 2018-ban. 1. rész. *Mérce*, 2018. március 17. Online: <https://bit.ly/3vsbfaR>

Büttl Ferenc: A magyar gazdaság helyzete 2018-ban. 2. rész. *Mérce*, 2018. április 7. Online: <https://bit.ly/343oyTP>

¹⁹ Joseph S. Nye: Public Diplomacy and Soft Power. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 616. (2008), 1.; Magyarics Tamás: Az unipoláris rend menedzselése. Az Egyesült Államok hegemoniája a hidegháború után. *Külügyi Szemle*, 10. (2011), 3. 19–25.; Michael Cox: *Power Shifts, Economic Change and the Decline of the West? International Relations*, 26. (2012), 4. 369–388.; David S. Oualaalou: *The Ambiguous Foreign Policy of the United States Toward the Muslim World*. London, Lexington Books, 2016.

²⁰ Francis Fukuyama: The End of History? *The National Interest*, (1989), 16. 3–18.

²¹ Abby Innes: „Hungary’s Illiberal Democracy”. *Current History*, 114. (2015), 770. 95–100.

- Cox, Michael: Power Shifts, Economic Change and the Decline of the West? *International Relations*, 26. (2012), 4. 369–388. Online: <https://doi.org/10.1177/0047117812461336>
- Csiki Varga Tamás: Explaining Hungarian Defense Policy I. – Defense Spending Trends. *CSDS Analyses*, (2019), 5. 1–9. Online: <https://bit.ly/3vpaFel>
- Feledy Botond: Feltárhatatlan fekete doboz? Egy hiperpragmatikus külpolitika kockázatai. In Jakab András – Urbán László (szerk.): *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Budapest, Osiris Kiadó, 2017.
- Fukuyama, Francis: The End of History? *The National Interest*, (1989), 16. 3–18.
- Gärtner, Heinz: *Nemzetközi biztonság. Fogalmak A-tól Z-ig*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2007.
- Gazdag Ferenc (szerk.): *A magyar külpolitika 1989–2014*. Budapest, Nemzeti Közszerződési Egyetem, Nemzetközi Intézet, 2014.
- Györfi Anita – Molnár Tamás – Reszkető Petra – Váradi Balázs: *The Impact of Cohesion Policy on Corruption and Political Favouritism*. Budapest, Budapest Institute for Political Analyses. 2016.
- Innes, Abby: „Hungary’s Illiberal Democracy”. *Current History*, 114. (2015), 770. 95–100.
- Jaksity György: „Most kicsit vissza kéne venni”. Interjú. *Magyar Narancs*, 31. (2019), 9. 2019. február 28.
- Juhász József – Márkus László – Tóth Péter – Valki László: *Kinek a békéje? Háború és béke a volt Jugoszláviában*. Budapest, Zrínyi Kiadó, 2003.
- Kántor Zoltán (szerk.): *Nemzetpolitikai alapismeretek*. Budapest, Nemzeti Közszerződési és Tankönyvkiadó, 2013.
- Kapitány Balázs – Spéder Zolt: Hitek, tévhitek és tények a népességsökkenés megállításáról. In Jakab András – Urbán László (szerk.): *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Budapest, Osiris Kiadó, 2017.
- Magyarics Tamás: Az unipoláris rend menedzselése. Az Egyesült Államok hegemoniája a hidegháború után. *Külgügyi Szemle*, 10. (2011), 3. 19–25.
- McClory, Jonathan: *The Soft Power 30 Report*. Portland, PR Limited, 2016.
- McClory, Jonathan: *The Soft Power 30 Report*. Portland, PR Limited, 2017.
- McClory, Jonathan: *The Soft Power 30 Report*. Portland, PR Limited, 2018.
- Nye, Joseph S.: Public Diplomacy and Soft Power. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 616. (2008), 1.
- Obádovics Csilla: A népesség szerkezete és jövője. In Monostori Judit – Öri Péter – Spéder Zolt (szerk.): *Demográfiai Portré 2018*. Budapest, KSH Népeségstudományi Kutatóintézet, 2018.
- Oualaou, David S.: *The Ambiguous Foreign Policy of the United States Toward the Muslim World*. London, Lexington Books, 2016.

Ajánlott irodalom

- Finszter Géza – Sabjanics István (szerk.): *Biztonsági kihívások a 21. században*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017.
- Molnár Anna: *Az Európai Unió külkapcsolati rendszere és eszközei*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018.
- N. Rózsa Erzsébet: *Az arab tavasz. A Közel-Kelet átalakulása*. Budapest, Osiris – Külgügyi és Külgazdasági Intézet, 2015.
- Tóth Péter – Csiki Varga Tamás – Etl Alex: #MIÉRTFONTOSANATO. NATO Public Diplomacy Division. Székesfehérvár, Honvédség és Társadalom Baráti Kör Székesfehérvári Szervezete, 2018.
- Tóth Péter – Csiki Tamás szerk.: *Magyar biztonságpolitika 1989–2014*. Budapest, Nemzeti Közszerződési Egyetem, Nemzetközi Intézet, Stratégiai Védelmi Kutatóközpont, 2017.

Ellenőrző kérdések

1. Nevezze meg a (magyar) biztonságpolitika három fő tényezőjét!
2. Nevezzen meg legalább négy eseményt/folyamatot, amely a rendszerváltás utáni évtizedekben jelentősen befolyásolta a magyar biztonságpolitika formálódását!
3. Mikor és kinek a kezdeményezésére szűnt meg a Varsói Szerződés szervezete?
4. Ismertesse Magyarország NATO-csatlakozásának folyamatát, annak főbb állomásait!
5. Foglalja össze Magyarország szerepvállalását a NATO-ban!
6. Sorolja föl az 1990-es években Magyarországon felmerült biztonságpolitikai opciókat!
7. Sorolja föl a magyar biztonságpolitika prioritásait, és röviden jellemezze azokat!
8. Soroljon fel legalább öt, a magyar biztonságpolitikát meghatározó stratégiai dokumentumot!
9. Röviden írja le a kooperatív biztonság, a kollektív biztonság és a kollektív védelem fogalmát!
10. Sorolja föl és néhány mondattal jellemezze a magyar biztonságpolitika rendelkezésére álló erőforrásokat!