

Demokratikus Átalakulásért Intézet:

**Magyarország biztonsági érdekei,
azok érvényesítésének lehetőségei
a hidegháború utáni nemzetközi biztonsági rendszerben
multilaterális és bilaterális keretekben**

A világ biztonságpolitikai helyzete alapvetően megváltozott. Lényegesen átalakult a biztonság tartalma, intézményrendszere, eszközrendszere, az államok és a nem-állami szereplők biztonságfelfogása és egymáshoz való viszonya. Ezeknek a változásoknak a hatása a biztonságra és a biztonságpolitikára ma teljes egészében még felmérhetetlen. A legfontosabb következménye azonban bizonyosan állíthatóan az, hogy alapvetően felül kell vizsgálnunk és meg kell változtatnunk biztonságpolitikai gondolkodásunkat, intézményeinket, eszközeinket. Meg kell szoknunk, hogy nemcsak a hagyományos, létező „igazságok” nem érvényesek ma már, de azt is, hogy még nagyon sokáig nem fogunk ezekhez hasonló igazságokat találni – ennek megfelelően sokkal dinamikusabban változó, alkalmazkodást megkövetelő, kevésbé stabil, kevésbé kiszámítható helyzetre kell felkészülnünk, amelyben csak stabil elvekre, de nem stabil rendszerekre támaszkodhatunk.

Látnunk kell azt is, hogy tovább élesedik az ellentét biztonság és szabadság között, amely a demokratikus országok számára saját rendszerük alakításában sok gondot okoz, de ugyanilyen nehézségeket jelent globális politikánk számára is és olyan kérdéseket vet fel, amelyekre nehéz általános, saját közvéleményünk által is elfogadható válaszokat találni. Ilyenek pl., a teljesség igénye nélkül, hogyan viszonyuljunk demokratikus választásokon hatalomra jutó antidemokratikus erőkkkel szemben, hogyan keressünk válaszokat olyan kérdésekre, amelyeknek már a feltevése is „politikailag inkorrekt”, és amelyekre várhatóan olyan válaszokat kellene adnunk, hogy inkább már a válaszok keresését is elkerüljük, stb.

Komoly problémát okoz a különböző országok, térségek, civilizációk, népek, etnikumok, népcsoportok, stb. fejlődése közti hihetetlenül nagymértékű időbeli eltolódás, pontosabb az a tény, hogy a szakadék a posztindusztriális és preindusztriális társadalmak között elkerülhetetlenül növekszik (hiszen a posztindusztriális társadalmak egyik fontos jellemzője a gyors és gyorsuló fejlődés, míg a preindusztriális társadalmaké a fejlődés lassúsága vagy éppen gyakran a hosszú ideig tartó stagnálás), de a globalizált világban a köztük lévő érintkezés mélysége és tartalma is növekszik, egyre inkább zavarva, sok esetben fenyegetve egymás fejlődését.

* * * * *

I. A biztonság tartalmának átalakulása

I.1.

A biztonság átfogó kategóriává vált, amely jóval túlterjed a hagyományos értelmezésen és a katonai biztonság mellett kiterjed a politikai, gazdasági, környezeti, energia, stb. biztonságra is. A biztonság fontos elemévé vált a humán biztonság, amely az egyén biztonságát helyezi előtérbe és ez által a biztonság részévé teszi a demokratikus emberi és szabadságjogok érvényesülését is. Ezáltal a biztonságpolitikai tartalma nagymértékben kiszélesedett és elmélyült, ami azt is jelenti, hogy intézmény- és eszközrendszere is lényegesen megváltozott és soha nem látott mértékben szükségessé vált az intézmények és az alkalmazott eszközök közötti koordináció. Ezen túlmenően a biztonságpolitikában is egyre nagyobb szerephez jutnak a nem-állami intézmények és azok eszközrendszere, amelyek nem mindig és nem könnyen illeszthetők be az állam biztonságpolitikájába, de amelyek hatékony felhasználása nélkül ma már nem lehetséges hatékony biztonságpolitika kialakítása és megvalósítása.

I.1.1.

A korábbi hagyományos fenyegetések megszűntek vagy átalakulnak. A világ egy jelentős részén, Európában és Észak-Amerikában, azaz Magyarország számára is az olyan hagyományos fenyegetések, mint a terület elleni katonai támadás veszélye, gyakorlatilag nem létezik. Ez nem igaz a világ fennmaradó részére és ezért különösen nehéz helyzetet jelent Magyarország és a hasonló helyzetben lévő államok biztonságpolitikája számára, hiszen a globalizációból adódóan ezeknek nemcsak a saját államuk elleni közvetlen, a hagyományos fenyegetések nélküli helyzetre kell reagálniuk, hanem a világ más részeiben jelentkezőkre is. Különösen problematikus ennek a jelenségnek a feldolgozása és beillesztése azért, mert a demokratikus országok közvéleménye saját értékeinek és gyakorlatának megfelelő viselkedést vár el kormányától ezekben a térségekben és esetekben is, pedig ez gyakran teljesen kontraproduktív.

I.1.2.

A globalizáció eredményeként a biztonság is globálissá vált. Egy ország biztonsága szorosan összefügg más országok biztonságával és a biztonság ma már, hosszú távon megszűnt nulla összegű játék lenni: egy ország biztonsága tartósan nem növelhető más országok biztonságának kárára. Ennek következtében a biztonságpolitika nem korlátozódhat az adott ország közvetlen biztonságának védelmére, hanem még egy kis ország esetében is globális kitekintésűnek kell lennie: az ország mérete és más adottságai jelentette korlátok nem a biztonságpolitika volumenében, hanem eszközrendszerében jelentkeznek.

I.1.3.

Magyarország számára a fentiek szempontjából is döntő változást eredményezett csatlakozásunk a NATO-hoz és az Európai Unióhoz. Tagságunk e két szervezetben alapvetően megváltoztatta nemzeti érdekeink érvényesítésének kereteit és lehetőségeit. Egyrészt soha nem látott lehetőségeket nyitott meg az által, hogy érdekeink érvényesítésében támaszkodhatunk mindkét szövetségi rendszer támogatására, ha sikerül azokat beleilleszteni a szövetség érdekei közé. Ez azonban egyúttal azt is jelenti, hogy nekünk magunknak is készen kell állni

arra, hogy szövetségeseink érdekeit nemcsak figyelembe vegyük, hanem már-már saját érdekeinkké emeljük, hiszen az együttműködés csak a kölcsönösségen alapulhat. Ráadásul meg kell tanulnunk azt is, hogyan érvényesíthetjük érdekeinket azokban az esetekben, amikor érdekeink szövetségeseink érdekeivel ütköznek.

II. A nemzetközi biztonsági rendszer átalakulása

A nemzetközi biztonsági rendszer átalakulásának talán legfontosabb jellemzője, hogy megszűnt rendszer lenni és sokkal inkább ad hoc megoldások jellemzik. Ezt igen nehéz megértenünk és elfogadnunk. A hidegháború éveiben, amelyek biztonsági gondolkodásunkat mindmáig alapvetően meghatározzák, megszoktuk, hogy – legalábbis a minket közvetlenül érintő térségekben (Európa, Észak-Amerika) és kérdésekben (kommunizmus-demokrácia szembenállása) a világ meglehetősen rendszerezett volt, vagy legalábbis annak látszott. Állandó, többé-kevésbé ismert és kiszámítható szereplői, szabályai és eszközei voltak. A világ azon részei – ún., harmadik világ -, ahol ez a rendszer kevésbé rendszerezetten működött, lényegében kiesett biztonságpolitikai érdeklődésünkől, mivel a fő ellentétet képest csak azt kiegészítő szerepet játszott. (többek között ez az oka annak, hogy a változást a korábban a fő hadszíntérhez tartozó Európa és Amerika sokkal nagyobb sokk-ként éli meg, mint a „harmadik világ” országai, hiszen ami számunkra a változás óriási, az ő számukra pedig csak a régi folytatásának tűnik – bár nem az).

További tévedés, éppen meghatározó tapasztalataink miatt, hogy azt gondoljuk, a hidegháború „rendezett” viszonyai a normálisak és a mostani kaotikus viszonyok a kivételesek. Ez történelmileg sem igaz: a történelemben a hidegháború rendezett és viszonylag stabil viszonyai kivételesek voltak, sokkal inkább a változás és a kaotikus állapotok voltak jellemzőek. Van azonban egy rendkívül lényeges különbség a korábbi „káoszok” és a mostani között: korábban a változások sokkal lassabban mentek végbe és nem érintették annyira közvetlenül mások, az egész nem létező rendszer érdekeit, mint napjainkban.

Ráadásul a mostani káosz kezdete egybeesik egy paradigmaváltás kezdetével is, amikor is a biztonságban is elkezdődik a vesztfáliai rendszer eróziója, megjelennek a nem-állami szereplők, amelyek sok szempontból teljesen más logika alapján működnek és nem engedelmesskednek az államok akaratának.

II.1.

A globalizáció igen fontos szerepet játszik a nemzetközi biztonság megváltozásában: a világ biztonsági problémái globálissá váltak. Ez azt is jelenti, hogy ma bizonyos kérdések földrajzi helytől, távolságtól, stb. is függetlenül biztonsági problémaként jelennek meg számos ország napirendjén. A globalizáció egyik jelentős hatása, a globális gazdaság kialakulása játssza ebben a legnagyobb szerepet. De a globalizáció akkor is érvényesül, ha gazdasági érdekek nem játszanak szerepet. A globális világban ugyanis mindenki mindenről tudomást szerez, a tömegkommunikáció távoli területek történéseit, problémáit is beviszi a fejlett demokráciák lakásaiba és ezáltal közvetlen hatást gyakorol a közvéleményre. A közvélemény pedig cselekvésre készíti, gyakran egyenesen kényszeríti a politikát olyan kérdésekben is, ahol egyébként nem állna fenn cselekvési kényszer. Ennek

következtében a demokratikus országok cselekvésre kényszerülnek szinte minden olyan esetben, amikor valahol válságok alakulnak ki, még akkor is, ha ez közvetlenül nem érinti érdekeiket.

II.2.

A nemzetközi biztonsági rendszer szereplői között, gyakran az állami szereplők súlyához mérhető mértékben, megjelentek nem-állami szereplők is, amelyek viselkedése és kezelhetősége minőségileg különbözik az állami szereplőktől. Ráadásul nemcsak új szereplők jelennek meg, hanem az új szereplők egyúttal szinte azonnal, olyan eszközökkel rendelkeznek, amelyek képessé teszik őket arra, hogy befolyásban, lehetőségekben vetélkedjenek az államokkal is. Számos ilyen nem-állami szereplő közül a legnagyobb hatást a biztonságra a globális terrorizmus és a nemzetközi szervezett bűnözés gyakorolja. Ezek a jelenségek természetesen veszélyt jelentenek a nemzetközi biztonságra, még akkor és azok számára is, ha a terrorista fenyegetés egyes országokat közvetlenül, másokat csak közvetve vagy távoli lehetőségként érint: a terrorizmus fenyegetése is elég a nemzetközi biztonsági helyzet nagyfokú befolyásolására.

II.3.

A nemzetközi biztonság tartalmának megváltozása, a fenyegetések és a biztonság globálissá válása és a nem-állami szereplők megjelenése egyaránt azt (is) eredményezi, hogy súlyos válságba kerülnek a nemzetközi biztonság alapvető intézményei. A legjelentősebbnek ezek közül a nemzetközi jog válságát tartjuk, hiszen amikor a nemzetközi jogrendszer már nem ad megfelelő keretet a biztonsági kihívások kezelésére, amikor a jogszerű és a jogos vagy helyes cselekvés elválik egymástól, akkor a demokratikus jogállamok szinte megoldhatatlan dilemma elé kerülnek: kritikus fenyegetések esetén mit válasszanak: a jogszerű, jogkövető magatartást, ami esetleg katasztrofális terrorista merényleteket tesz lehetővé, vagy mindent alárendeljenek ezek megelőzésének még akkor is, ha ezzel megsértik a nemzetközi jog fontos alapelveit.

Nem sokkal kevésbé fontos az sem, hogy az új helyzetben egyre nyilvánvalóbb, hogy a vesztfáliai rendszer veszélyeinek kezelésére, az államok cselekvésének összehangolására létrehozott nemzetközi szervezetek is nagymértékben alkalmatlanok az új helyzet, mindenek előtt a nem-állami szereplők jelentette biztonsági kockázatok és fenyegetések kezelésére. A gyorsan változó biztonsági helyzet, a fenyegetések kiszámíthatatlansága, sokrétűsége, változása pedig azt eredményezi, hogy egyáltalán nem biztos, hogy mindegyik fenyegetésre ugyanaz a nemzetközi szervezet a megfelelő válasz, még akkor is, ha az adott szervezet alkalmas lehet az adott veszélyhelyzet kezelésére, hiszen mindig újra és újra tisztázni kell, az adott, konkrét, új veszély elhárításában is fennáll-e az az érdekközösség, aminek alapján az adott nemzetközi szervezetet létrehozták.

„The mission defines the coalition” – a misszió határozza meg a koalíciót, mondta Paul Wolfowitz, és igaza volt. Igaza van akár a NATO-ra nézve is: a NATO hosszú fennállása és hatékonysága annak tudható be, hogy az a misszió, amelynek kezelésére létrehozták, azaz a szovjet fenyegetés, hosszú időn keresztül fennállt, ezt a fenyegetést minden tagállam mindvégig saját maga ellen irányuló fenyegetésként is kezelte, és ezzel biztosítva volt a koalíció fennmaradása. Ma a misszió változik, esetről esetre, s éppen ezért nem biztos, hogy ugyanaz a koalíció rá a válasz.

II.4.

A jelentkező fenyegetések sokrétősége azt is eredményezi, hogy radikálisan csökken a válságok, a fenyegetések kezelésére rendelkezésre álló eszközök alkalmazhatósága és hatékonysága is. Az legfontosabb probléma az, hogy a kihívások kezelése nem lehetséges egyetlen eszköz alkalmazásával, azaz elengedhetetlen a katonai és nem-katonai eszközök együttes, egymást kiegészítő alkalmazása. Ez már önmagában is komoly problémákat vet fel – s itt még nem is említtem az institutionális rivalizálás komoly, de azért a többihez képest viszonylag kezelhető problémáját -, hiszen olyan eszközöket és kultúrákat kell együttesen, nem egyszerűen koordinálva, hanem integráltan alkalmazni, amelyek korábban szinte egymást kizáróknak minősültek. Az integrált alkalmazás igazán nem lehetséges ad hoc alapon: erre mind a katonai szervezeteket – és a katonákat – mind pedig a civil szervezeteket – és a civileket – előre fel kell készíteni – s ez is egy olyan követelmény, aminek nagyon kevés ország tesz eleget. Ráadásul az ilyen jellegű műveletek szinte kivétel nélkül nemzetközi műveletek, ami azt jelenti, hogy különböző nemzeti kultúrákat – különböző nyelveken – is össze kell hangolni.

Nem problémamentes az egyes eszközök alkalmazása önmagukban sem. Ha például a katonai erőt vesszük, az ilyen jellegű (had?)műveletekben résztvevő alakulatokat és katonákat számos lehetőségre fel kell készíteni, a magas technikai színvonalú alkalmazástól a test test elleni közelharcig. De ugyanez igaz a civil résztvevőkre is.

Mindez ráadásul rendszerint még olyan kulturális és éghajlati környezetben kerül alkalmazásra, amely többnyire idegen az alkalmazott erőket alkotó egyének által megszokottól.

II.5.

Ma már közhelyszerűen használjuk azt az állítást, hogy a világ egypólusúvá vált, egyetlen szuperhatalom, az USA dominanciája alatt. Ez azonban hibás egyszerűsítés. Igen, az USA legyőzhetetlen katonailag, a tudásgazdaságának nincs igazi vetélytársa. Amikor azonban az USA konkrét érdekeinek érvényesítéséről van szó, mindenhatósága távolról sem igaz. Persze, nincs az USA-val összemérhető globális hatalom, de gyakorlatilag minden régióban létezik olyan regionális hatalom – egy vagy több -, amely olyan módon képes szembeszállni az amerikai érdekekkel, mint azt egy globális hatalom tenné az adott régióban. Ezeknek a regionális hatalmaknak, ill. befolyásuknak összessége pedig úgy viselkedik, mintha egyetlen szuperhatalom lenne az USA-val szemben.

A jövő pedig még bonyolultabb, hiszen ezeknek a regionális hatalmaknak a befolyása, különösen egyes szektorokban, erősödik (ld. Oroszország), egyesek közülük pedig akár ki is nőhetik magukat szuperhatalommá (ld. Kína).

III. Kihívások

A nemzetközi biztonsággal kapcsolatban jelentkező kihívások nemcsak sokrétűek, hanem sokfélék is. Ebből adódóan nehezen kiszámíthatóak. Vannak olyan globális kihívások, amelyek mindenkit érintenek, de különböző mértékben (terrorizmus,

nemzetközi szervezett bűnözés, tömegpusztító fegyverek elterjedése). Vannak regionális kihívások, amelyek közvetlenül érintik az adott régiót, de nem vagy csak közvetett módon hatnak mások biztonságára. A globalizációból adódóan azonban ezek a veszélyek a nemzetközi biztonság valamennyi szereplőjét érintik. Vannak ezen túlmenően olyan korlátozott hatású kihívások is, amelyek csak az érintett szereplők biztonságára vannak hatással és csak kivételesen jelennek meg a nemzetközi szinten.

Hasonlóképpen nagy különbség van egyes régiók és még inkább egyes országok veszélyeztetettsége és a veszélyekre való reagálóképessége között. Ennek megfelelően az országok más és más képet alkotnak maguknak a számukra releváns veszélyforrásokról és másképpen is reagálnak azokra. Ne hagyjuk megtéveszteni magunkat a különböző stratégiákban kötelességszerűen megjelenő szövegektől: azok gyakran inkább a külső elvárásokat tükrözik, mint a belső szükségleteket.

A globális kihívások között olyan, valóban mindenkit érintő kihívások szerepelnek, mint az energiaellátás biztonsága, beleértve az egyre csökkenő meg nem újuló energiaforrások szűkösségét és azt a tényt, hogy a termelők legnagyobb része instabil régió instabil állama s a szállítás maga is kockázatos. Ilyen jellegű kihívás a globális terrorizmus, a nemzetközi szervezett bűnözés és a tömegpusztító fegyverek ellenőrizetlen elterjedése, és különösen ezek kombinációja. Ezt erősíthetik a működésképtelen államok és a részben adódó tömeges nemzetközi migráció jelentette kockázatok is. Újabban felzárkózik ezen veszélyek mellé a vízhiány, a globális felmelegedés okozta válságok és egy sajátos veszély is, amely a társadalmi-gazdasági fejlődés egyenlőtlenségéből adódik, azaz az a tény, hogy egyes társadalmak fejlődése eltérő ütemben és időzítéssel történik. Ez utóbbi jelentőségét és veszélyességét erősíti a globalizáció (azaz az a tény, hogy a társadalmi fejlődés különböző fokán lévő társadalmak nem fejlődhetnek organikusan, hiszen a globalizáció miatt külső hatásoknak vannak kitéve), valamint az is, hogy az ebből adódó konfliktusokat nem a társadalmi fejlettségnek megfelelő technikai környezetben, pl. fegyverekkel, vívják meg.

A regionális konfliktusok nagy része hagyományos konfliktus, amelyben a pre-modern és részben a modern társadalmak és államok „normális” konfliktusaikat vívják meg. A hidegháború éveiben ezeket a konfliktusokat (emlékszünk még rá: helyettesi háborúknak hívtuk) a két szembenálló világrendszer szinte mindig kisajátította, fokozva ezáltal ezeknek nemcsak jelentőségét, de súlyosságát is. Napjainkban a globalizáció hasonlókat eredményez: most nem a két világrendszer, hanem az egymással más okokból, bár gyakran ismét értékrendszerbeli eltérések miatt rivalizáló államok használják saját érdekeik érvényesítése érdekében. Érdekes és nehezen kezelhető jelenség az, amikor a demokratikus államok saját közvéleményük nyomására, közvetlen érdekek hiányában is beavatkozásra kényszerülnek, hiszen lehetetlen közömbösnek maradniuk, mikor közvéleményük a saját hatására cselekvést követel humanitárius megfontolásokból adódóan.

Igen fontos, hogy a nemzetközi biztonság szereplőit a kihívások különböző módon és mértékben érintik. A nemzetközi terrorizmus például közvetlen veszélyként jelentkezik az Egyesült Államok, Nagy-Britannia, Indonézia, Pakisztán, Izrael számára, de csak potenciális fenyegetés Európa nagy része, benne Magyarország

számára. Ennek megfelelően mások a reakciók is. Ezzel kapcsolatban két hibát szoktak elkövetni. Az egyik, amikor a közvetlenül érintett országok túlreagálják a veszélyeket, és ugyanezt várják el másoktól is, pláne ha belekényszerítik őket ilyen reakciókba és lépésekbe, a másik pedig, ha a közvetlenül nem érintett országok elhanyagolják az ilyen veszélyeket, ami azt eredményezi, hogy elhanyagolják szövetségi kötelezettségeiket, és egyben kihívják a sorsot maguk ellen, mivel gyengeségük és figyelmetlenségük vonzó célponttá teheti őket.

IV. Lehetséges forgatókönyvek

A poszt-vesztfáliai rendszer egyik sajátossága, hogy kiszámíthatatlan, nehezen előrejelezhető. Mindazonáltal felvázolhatóak olyan irányok, amelyeket lehetőségként figyelembe kell venni.

IV.1.

Új hatalmak felemelkedése

Bizonyosra vehető, hogy középtávon új regionális, hosszú távon pedig egy-két új globális hatalom is kiemelkedik, egyes jelenlegi hatalmak szerepe pedig csökken.

A. Kína

Kína előtt két fejlődési út áll. A jelenlegi pályán továbbhaladva fokozatosan tovább erősíti regionális hatalmi pozícióit, kiépítve az ehhez szükséges katonai erőt is. Gazdasági értelemben egyre inkább globális szereplővé válik, ennek katonai hátterét a stratégia időhorizontján belül, erőteljes fegyverkezése ellenére, még nem lesz képes megteremtteni. Ennek fő veszélye egyrészt az ebből adódó érdekellentétekből adódó konfliktusok, beleértve a tajvani kérdés (erőszakos) megoldását is, másrészt a hihetetlen környezetszennyezés, amely változatlan fejlődési pálya esetén a világ ökoszisztémájának összeomlásához vezethet.

A másik lehetőség, hogy a Kínára leselkedő két veszély valamelyike, vagy együttes jelentkezése az országot komoly és veszélyes válságba sodorja. Az egyik ilyen veszély a gazdasági és a társadalmi fejlődés közti ellentmondásból adódik, azaz abból a dilemmából, hogy a centralizált, autoriter rezsim kereteit mikor és hogyan feszítik szét a gazdaság érdekei. A másik veszély a fejlődés kiegyensúlyozatlanságából adódik, azaz abból, hogy Kína egyes területei hihetetlenül gyorsan fejlődnek, míg mások stagnálnak. Ez könnyen robbanáshoz vezethet – különösen akkor, ha a két jelenség egyszerre jelentkezik.

További veszély a túlnépesedés, amely felgyorsíthatja a kínai politika agresszivitásának erősödését, ami különösen azért veszélyes, mert a terjeszkedés iránya az elnéptelenedő Kelet-Szibéria lehet, ami komoly konfliktushoz vezethet Oroszországgal.

B. India

Indiát valamiért nem szoktuk a potenciális szuperhatalmak között említeni, talán azért, mert abban a tévhitben élünk, hogy egy olyan demokrácia mint India nem lehet veszélyforrás. Ez téves: sok szempontból egy demokratikus India is komoly veszélyforrás lehet, mindenek előtt az ütköző gazdasági érdekek miatt. Kína és India közti alapvető különbség az is, hogy míg Kína egy hagyományos úton járva az ipari társadalmat fejleszti, addig India a tudásalapú társadalom felé halad, és - mint ilyen - gazdaságilag sokkal erősebb és tartósabb potenciálra tehet, szinte észrevétlenül, szert, mint Kína. A túlnépesedésből adódó veszélyek Indiában is jelentkezhetnek, s ezek megoldása növelheti az indiai politika kifelé irányuló agresszivitását is.

C. Oroszország

Oroszország hanyatló ágban van, még akkor is, ha ezt az energiaboom időlegesen eltakarja. A lehetőségek és az ambíciók közti ellentmondás teszi Oroszországot igazán veszélyessé. Oroszország gazdasági törpe: növekedése évek óta szinte kizárólag az energiaszektorból származik, ott is az áremelkedésekből és a termelés rabló módon történő fokozásából (ha az energiaszektorról leszámítjuk, a növekedés kevesebb, mint egy százalék). Ambíciói viszont óriásiak, történelméből, bizonyos szempontból (rosszul értelmezett) érdekeiből és a Nyugat alapvetően elhibázott megbékélési politikájából (ld. még appeasement) származóan. Mindez párosul egy egyre erőszakosabb diktatúrával. Eredmény: egy egyre agresszívabb külpolitika, amely konfliktusokat generál a szomszédokkal és tágabb környezetével is, amely rövidtávon érhet el ugyan sikereket - főleg mások céljainak akadályozásában -, de középtávon nem fenntartható.

Oroszországnak számos potenciális veszélyforrással kell szembenéznie. Bármikor jelentős csapások érhetik energiaparát, mivel a termelésben elmaradtak a megújító beruházások. A demográfiai problémák az egészségügyi helyzettel kombinálva vészes munkaerőhiányt eredményezhetnek. Az észak-kaukázusi népek bármikor fellázadhatnak, a csecsenekhez hasonlóan az orosz elnyomás ellen. Kelet-Szibéria elnéptelenedik, a kínai és koreai beszivárgás erősödik. Ugyanakkor az orosz politika érhet el sikereket Ukrajnában, Beloruszban, vagy akár a Kaukázusban is.

Oroszország ezért három lehetséges irányba fejlődhet az elkövetkező tíz évben. Fennmaradhat a jelenlegi helyzet, kis változásokkal, azaz az energiaboom felszínen tarthatja az országot, a mérsékelt diktatúra pedig fenntarthatja a társadalmi nyugalmat. A második legvalószínűbb forgatókönyv az ország destabilizálódása, akár a kaukázusi térség lázadása, akár a kelet-szibériai helyzet destabilizálódása, akár a gazdaság megrendülése miatt. Kevésbé valószínű, de nem kizárható scenario Oroszország modernizálása és megerősödése, valahol a kínai modell mentén.

E. Európa

Európa fejlődése fordulóponthoz érkezett. Az integráció további stagnálása elkerülhetetlenül válságjelenségekhez, akár magának az integrációnak a meggyengüléséhez vezethet, de nem kizárható az sem, hogy az integráció

magya kerül válságba, ami akár annak részleges vagy teljes felbomlását is eredményezheti. Az átgondolatlan bővítés, az ún. alkotmány alapvetően hibás koncepcióra építése és az annak bukása után tapasztalható hezitálás, tanácstalanság és semmittevés, ezt a tendenciát erősíti.

Ennél is nagyobb probléma, hogy Európa nem hajlandó szembenézni az öt fenyegető veszélyekkel. Nem kezeli a valóságos problémákat, mint, pl. a krónikussá váló munkaerőhiány, a bevándorlás kérdése, az egészségügyi és a nyugdíjrendszer, egyáltalán a szociális háló válsága, stb. Ezeknek a kérdéseknek az elhanyagolása oda vezetett, hogy előretört a nacionalista, idegengyűlölő populizmus, hiszen a hagyományos demokratikus pártok nem hogy válaszokat nem voltak képesek adni ezekre a kiemelkedően fontos kérdésekre, hanem még beszélni sem hajlandóak róla, átengedve ezzel a terepet a populizmus erőinek.

A biztonság területén is hasonló jelenségekkel kell szembenézni. A biztonsági kihívások kezelésében is skizofrén álláspontra helyezkedünk. Egyrészt majdnem, hogy tagadjuk a fenyegetések meglétét, és ennek megfelelően nem fordítunk elég figyelmet azok kezelésére, másrészt viszont gyakran rájuk hivatkozva folyamatosan korlátozzuk az európai polgárok személyi jogait.

A pozitív forgatókönyv Európa esetében azt eredményezné, hogy Európa magára talál, erősíti mind mélységében, mind szélességében együttműködését, ismét megbízható szövetségi viszonyt alakít ki az USA-val, és azt is, hogy szociális rendszerét bátran megreformálva megteremti a hosszú távú stabilitás, gazdasági fejlődés és a megfelelő biztonsági rendszer megteremtésének alapjait. Ehhez az Európai Unió továbbfejlődése, a bővítés átgondolt folytatása, az integráció elmélyítése szükséges, valamint mind az európai identitás megteremtése az európai államok közvéleményében, mind pedig az USA-val való együttműködés új alapokra helyezett erősítése.

A negatív forgatókönyv az Európai Unió eljelentéktelenedését, akár még részben vagy teljes felbomlását, ezzel Európa végleges marginalizálódását jelenti, amennyiben nem sikerül megoldást találni az európai demokráciákat és együttműködésüket bénító problémákra.

F. Amerikai Egyesült Államok

Az USA szerepe és jelentősége változóban van. Rövidtávon semmi sem fenyegeti katonai dominanciáját, középtávon valószínűleg, hosszú távon pedig biztosan jelentkeznek vetélytársak, mindenek előtt Kína és India. A fent említett regionális egyensúlyok pedig már rövidtávon is erősödnek és bővülnek. Emiatt bizonyosra vehető, hogy az USA befolyása a világban lassan csökken, de a stratégia időtávon belül minőségileg még nem változik.

Az USA-ban a 90-es évek változásainak hatására új stratégiai irányvonal kialakítása kezdődött meg. Felismerte, hogy a nemzetközi biztonsági rendszer válságba került (ld. fenn) és az eddigi eszközrendszer változatlan formában nem alkalmazható. Felismerte azt is, hogy a *status quo* fenntartása lehetetlen, és a kérdés csak az lehet, ki áll a változások élére. Globális érdekekkel rendelkező demokratikus és globális hatalom lévén úgy döntött, az új

külpolitika proaktív és változáscentrikus kell, hogy legyen. Arra a következtetésre is jutott, hogy ebben – és ami ugyanazt jelenti, érdekei hatékony érvényesítésében – a régi, általa merevnek érzett struktúrák akadályozzák. Az első ilyen külpolitikai akciója a koszovói háború volt, amely egyértelműen a múlttal való szakítást jelentette, azt a döntést tükrözte, hogy a jövőben az USA – ha kell – az általa helyesnek és szükségesnek tartott lépések megtételét választja akkor is, ha az ütközik a nemzetközi jog – valószínűleg elavult, de még érvényben lévő – rendelkezéseivel, akkor is, ha ezeket a lépéseket egyedül kell megtennie, hiszen az USA-n kívül senki sem ismerhette ezt fel ilyen korán és ilyen mértékben, lévén, hogy az USA az egyetlen globális hatalom, amelynek érdekeit a változások elsőként és legnagyobb mértékben sértik.

A szükségesnek tartott változások iránya is egyértelmű volt: a status quoval szemben a demokratikus átalakulást kell előnyben részesíteni és elősegíteni, mivel csak ezzel lehet hatékonyan ellensúlyozni a terrorizmus erőinek térnyerését.

Ezt az általunk alapvetően helyesnek tartott politikát azonban az USA ideologikusan és arrogánsan valósította meg, és közben nem vette figyelembe a világ realitásait. Ennek és nem az alapvető célkitűzésnek az eredménye az a kudarcc, amelynek tanúi lehetünk mindenképp Irakban, de ez eredményezte az amerikaiakról alkotott vélemény nagyfokú romlását is szerte a világban.

Véleményem szerint az USA, minden valószínűség szerint a következő választások után – levonja a megfelelő következtetéseket a kudarcból, azaz nem az alapvető célkitűzéseket fogja megváltoztatni, hanem reálissá fejleszti azokat, és megváltoztatja az ezek elérését szolgáló eszközrendszert. Ez azt jelenti, hogy a demokrácia erősítését nem annak exportjával, hanem a demokratikus változások segítségével fogja megvalósítani. Ebben a katonai erő alkalmazását nem tartja majd az egyedül alkalmas eszköznek. Keresni fogja a lehetséges szövetségeket, mindenképp Európában és más demokratikus államokban, de minden bizonnyal az iszlám világ mérsékelt erőinél is. Ennek eredményeként nemcsak az amerikai politika fog lényegesen, de nem lényegében megváltozni, de várhatóan átalakul majd az USA szövetségi politikája is.

Összességében a következő forgatókönyveket tartjuk lehetségesnek.

(a) Semleges forgatókönyv: A jelenlegi trendek folytatódnak

Fennmarad az USA vezető szerepe, erősödnek a regionális hatalmak, amelyek korlátozzák az amerikai befolyás érvényesülését, folytatódnak, de nem hatalmasodnak el a terrorista támadások. A nemzetközi biztonságot fenyegető kihívások alapvetően nem változnak, de kezelhetőek maradnak. Európa lassan tovább halad az integráció útján, de nem válik egységes kül- és biztonságpolitikát ténylegesen folytató hatalommá. Oroszország továbbra is egytényezős regionális hatalom marad, tovább távolodik a demokratikus berendezkedéstől, de nem válik imperialista hatalommá, bár növeli befolyását

közvetlen környezetében. Kína és India továbbfejlődik, de még nem rendelkezik a hatalom érvényesítésének hatékony eszközeivel.

(b) Negatív forgatókönyvek: a jelenlegi erőviszonyok lényegesen eltolódnak a jelenlegi korlátozott veszélyt jelentő erők (politikai iszlám, Kína) javára

A jelenlegi helyzetet megkérdőjelező erők jelentősen megerősödnek, a „politikai iszlám” az egész világra kiterjedő befolyásra tesz szert, megbukik több jelenleg fennálló Nyugat-barát diktatúra, és helyükön iszlámista államok alakulnak. A nemzetközi terrorizmus jelentősen megerősödik, és komolyan veszélyezteti a világgazdaság fejlődését. Ehhez hasonló - nem nagy valószínűségű - negatív forgatókönyv, amikor Kína hatalma ugrásszerűen megnövekszik, érdekérvényesítési képessége, beleértve katonai erejét is minőségileg megnövekszik, és ütközik a jelenlegi helyzet vezető hatalmainak érdekeivel.

Az USA befolyása hatalmas kihívásoknak van kitéve, és jelentősen csökken, ugyanígy Európa érdekei is veszélybe kerülnek. Oroszország válik az új helyzet „kompországává”, ingadozik a Nyugat és a Nyugatot fenyegető erők között.

(c) Pozitív forgatókönyvek: a helyzet konszolidálódik

Ebben a forgatókönyvben a demokratikus erők megerősödnek, a politikai iszlám háttérbe szorul, az arab világ demokratizálódik. Az USA konszolidálja a Bush idején megkezdett, de akkor elrontott politikáját, Amerika és az egységesülő Európa ismét egymás megbízható szövetségesevé válik.

V. Magyarország dilemmái és lehetőségei

Magyarország számára elengedhetetlen, hogy aktívan használja a külkapcsolatok kínálta lehetőségeket, hiszen nemcsak gazdasága, de az egész ország ritka nagymértékben nyitott a külvilág felé. Az első eldöntendő kérdés, milyen jellegű politikát akar Magyarország: alapvetően követni vagy alakítani akarja a nemzetközi viszonyok alakulását.

Ez a kérdés első pillantásra naivnak tűnik: hogyan ambicionálhatná egy Magyarország méretű, korlátozott lehetőségekkel és eszközökkel rendelkező ország, hogy alakítsa a nemzetközi helyzetet. Első megközelítésben ez igaz is: nyilvánvaló, hogy a világ nem Magyarország szándékai szerint, hanem attól nagy mértékben függetlenül alakul és Magyarországnak alkalmazkodni kell ehhez. Ezen belül azonban igenis van döntési lehetőségünk. Eldönthetjük, egyszerűen tudomásul vesszük-e a viszonyok alakulását, vagy megpróbáljuk azokat befolyásolni. Másképpen fogalmazva: alapvetően követő vagy proaktív külpolitikát folytassunk. A kérdés feltevését még aktuálisabbá – és reálisabbá – teszi tagságunk az Európai Unióban és a NATO-ban, hiszen e szervezetek politikájának alakításában teljes jogú tagként veszünk részt és az viszont tagadhatatlan, hogy mind az Európai Unió, mind pedig a NATO komoly tényező a világpolitika alakításában.

Ha úgy döntünk – és véleményem szerint így kell döntenünk – hogy lehetőségeinket kihasználva, azok határain belül proaktív politikát folytatunk, akkor felmerül a második kérdés: milyen ambíciószintet akarunk elérni, azaz milyen mértékben és módon kívánunk belefolyni a nemzetközi viszonyok alakításába és hajlandóak vagyunk-e az ehhez szükséges eszközök mozgósítására.

Az előbb említett két kérdésre adott válasz dönti el viszonyunkat a globális és regionális kihívásokhoz is.

V.1. Politikánk alapelvei és értékrendszere

Demokratikus berendezkedésű ország lévén külpolitikánk elv- és értékalapjai nem lehetnek kétségesek. Az igazi kérdés számunkra is az, hogyan illesztjük bele nemzeti érdekeinket ezekbe.

Magyarország alapvető értéként kezeli az olyan hagyományos, szorosan összefüggő és egymást kölcsönösen feltételező értékeket, mint a béke, biztonság, stabilitás, szuverenitás, demokrácia, jogállamiság, a vállalkozás szabadsága, az emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása. Magyarország biztosítja az állampolgárok biztonságát, jólétét és gyarapodását, a magyarság kulturális örökségének és identitásának megőrzését.

A nemzeti érdekek tartalmát és megjelenési formáját a globalizáció és a kölcsönös függőség erősödése erőteljesen módosítja. Az integrációs folyamatok következtében az állam politikai és gazdasági szuverenitása új értelmet nyer, az egyes országok sajátos érdekeinek jelentős része közös érdekekbe ágyazódik. A magyar nemzeti érdekeket, a politikát, a gazdaságot, a kül- és biztonságpolitikát és a védelmet egyaránt magában foglaló euroatlanti integráció keretében lehet és szükséges érvényesíteni.

Magyarország alapvető érdekének tekinti:

- Szuverenitásának, területi integritásának és alkotmányos rendjének megőrzését, a demokrácia, a politikai pluralizmus, a jogállamiság, a vállalkozás szabadsága, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságjogok érvényesülését, állampolgárai biztonságának és jólétének előmozdítását és egy mindezeket sokoldalúan elősegítő biztonsági környezet kialakítását, az ország stabilitását, gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődését, lehetőségeinek kibontakoztatását, gazdasági, technológiai és emberi erőforrásainak átfogó és gyors ütemű fejlesztését, a fenntartható, a környezetet nem romboló gazdasági növekedést;
- a nemzetközi béke és biztonság fenntartását, a regionális, államok közötti és országokon belüli konfliktusoknak - alapvetően a nemzetközi jogi normákkal összhangban álló - megelőzését, illetve megoldását;
- a demokratikus értékek általános érvényesülését, beleértve az euroatlanti térségen túli térnyerését;

- a nemzetközi rendszer összes szereplőjének - államok, nemzetközi szervezetek, nemzeti és nemzetközi nem kormányzati szervezetek - konstruktív együttműködését, a kétoldalú, regionális és multilaterális keretekben folytatott együttműködés és a sokoldalú gazdasági együttműködés fejlesztését;
- a közép-, kelet- és délkelet-európai térség, különösen a Magyarországgal szomszédos országok demokratikus értékrenden alapuló tartós stabilitását és euroatlanti integrációját, a határon túli magyarság jogainak minél szélesebb körű érvényesítését; valamint a kelet-európai országok, különösen Ukrajna és Oroszország demokratikus értékrenden alapuló tartós stabilitását, az euroatlanti integrációs szervezetekhez való közeledését;
- az euroatlanti térség tartós stabilitását, a térség konfliktusainak átfogó rendezését, a térség biztonságát érintő fenyegetések, elsősorban a terrorizmus és a tömegpusztító fegyverek terjedésének visszaszorítását, az Európai Unió keretében megvalósuló integráció kiterjesztését és elmélyítését, Magyarországnak az Európai Unión belüli érdekérvényesítési lehetőségeinek erősítését, a NATO euroatlanti biztonsági rendszerben betöltött központi szerepének tartós fennmaradását, a NATO tevékenységének a XXI. század megváltozott biztonságpolitikai körülményeihez igazítását, hatékonyságának növelését, a transzatlanti kapcsolatrendszer szilárdságát, beleértve az Egyesült Államok európai katonai jelenlétét és aktív szerepvállalását, az Európai Unió és a NATO bővítését;
- biztonsági szempontból sem elhanyagolható kérdés a magyar külföldi tőkebefektetések kérdése, amelynek a kialakuló külkapcsolati stratégiában mindenképpen helyet kell kapnia. A magyar tőkeexporttal és beruházásokkal párhuzamosan növekszik a magyar külpolitika mozgásteret, a kérdés csupán az, hogy mindezt a magyar külpolitika mennyire képes követni, kihasználni.

V.2. A magyar külpolitika mozgásteret

Magyarország stabilitását befolyásoló tényezők, valamint a biztonsági rendszer és annak elemeinek áttekintése alapján megállapítható, hogy az ország belső stabilitása és ezzel egyidejűleg nemzetközi szerepvállalása, teljesítőképessége, konkrét teljesítése, ezek alapján – belső és külső - megítélése jelentős mértékben függ a Magyarország biztonsági rendszerének fejlesztésétől, illetve annak alapján a biztonság garantálásának nemzetközi vonatkozású feladataiban való aktív és hatékony részvételi készségétől.

Magyarország biztonsági rendszerének az elmúlt időszakban kialakult nemzetközi biztonsági környezet új kihívásaihoz való megfeleltetése sűrű feladat, szoros összefüggésben van az ország külpolitikai céljainak teljesítésével. Az integrációk megfogalmazott törekvései, feladatainak végrehajtása, a nemzetközi együttműködésben való integráns magyar szerep biztosítása érdekében, a nemzeti érdekek előtérbe helyezésével, racionális, előremutató és alaposan átgondolt,

humán és anyagi vetületeit részleteiben, hatásaiban is értékelt intézkedésekkel szükséges az ország belső és külső biztonságát garantálni hivatott szervek és erők állapotát stabilizálni, az átalakult környezet által igényelt új feladatok végrehajtására alkalmassá tenni.

Az új kihívások következményei, ártalmi napjainkban országon belül jelennek meg, ezért egyre inkább megnövekszik a belső koordináció szükségessége. A politikának figyelembe kell vennie az egyes kihívások

- bekövetkezésének valószínűségét,
- az adott veszély aktivizálódása esetén bekövetkező hatások, károk mértékét,
- a nemzetközi hatásokat és reagálásokat,
- a válsághelyzet várható időtartamát,
- a kezelés nemzetközi lehetőségeit.

V.2.1. Magyarország és a globális kihívások

A globális veszélyek és kihívások jó része Magyarországot közvetlenül is érinti, más része azonban csak közvetve. Ebből adódóan ezeket a kihívásokat különbözőképpen is kell kezelnünk. Fel kell azonban azt is ismernünk, hogy az olyan globális kihívások is érintik, gyakran igen közelről biztonsági érdekeinket, amelyek közvetlen veszélyt nem jelentenek, mivel szövetségeseinken, Európai Unió és NATO tagságunkon keresztül részei vagyunk olyan érdekeknek és döntéseknek, amelyek ezekre a kihívásokra közvetlenül reagálnak, hiszen mind az Európai Uniót, mind pedig egyes szövetségeseinket közvetlenül érintik.

Tipikus példa erre a globális terrorizmus jelentette veszély, amely Magyarországot közvetlenül, azaz terrorista támadások formájában nem veszélyezteti, de elsődleges kihívást jelent egyes szövetségeseinknek és az Európai Uniónak, valamint a NATO-nak, de érint minket hatásain keresztül is, pl. az ellenük mások által bevezetett biztonsági intézkedéseken, a világgazdaságra gyakorolt hatásán keresztül, és bizonyos cselekvési kényszert és egyben lehetőséget is jelent számunkra, hiszen akár katonai erővel, akár más eszközökkel hozzájárulhatunk ezen veszélyek elhárítását célzó közös intézkedésekhez, ami növeli befolyásunkat szövetségeseinknél és a nemzetközi intézményekben, és ez által erősíti érdekérvényesítési lehetőségeinket, amikor saját közvetlen érdekeinkről van szó.

V.2.2. Regionális kihívások

Számos regionális veszélyforrás létezik, amely nem érinti érdekeinket közvetlen módon: ezek kezelése hasonlóan történhet, mint a minket közvetlenül nem érintő globális veszélyek esetében. Vannak azonban olyan regionális kihívások is, amelyek közvetlen hatással vannak biztonsági helyzetünkre és érdekeinkre. Ezek közül is a legfontosabb a nyugat-balkáni válság, amelynek alakulása több, mint egy évtizede biztonsági helyzetünket befolyásoló egyik legfontosabb tényező.

A nyugat-balkáni válság kezelése számos kérdést vet fel a magyar külpolitika számára. Egyrészt nyilvánvaló, a földrajzi közelség, az intenzív emberi, gazdasági kapcsolatok, a közös történelem, a térségben élő magyar kisebbségek, stb. miatt, hogy erre a térségre és erre a válságra kiemelt figyelmet kell fordítanunk. Másrészt azonban figyelembe kell venni azt is, hogy majdnem ugyanezen okok miatt Magyarországra a térség legtöbb állama bizonyos gyanakvással tekint (ez alól igazán talán csak az albánok és a bolgárok kivételek), ami legalábbis óvatosságra kell, hogy intsen minket, de komolyan korlátozza is érdekérvényesítési lehetőségeinket. Hozzá kell azt is tenni – akár általános érvennyel is -, hogy a nemzetközi válságok kezelésében, az érdekérvényesítés folyamatában a befolyás nagysága szinte egyenesen arányos a ráfordításokkal: az az ország, amely bármely okból nem áldoz megfelelő, jelentős összegeket a biztonság erősítésére és a válságok kezelésére, nem várhatja el, hogy komoly részese legyen a döntési folyamatoknak. Így van ez a Nyugat-Balkán esetében is, ahol magyar „ráfordítás” talán csak a katonai erő területén éri el a megfelelőség alsó szintjét. Ennek megfelelő befolyásunk és érdekérvényesítési kapacitásunk is.

* * * * *