

# Nemzetállami külpolitika és szuverenitás a XX. század második felében

EGRESI KATALIN

Jessica Mathews külpolitikai szakértő és amerikai külügyi tisztviselő 1997-ben a *Foreign Affairs* folyóiratban megjelent, *Hatalmi eltolódás* című tanulmányában, egy évtizeddel a hidegháború végét követően a következő megállapításra jutott: „Az államok kezében az 1648-as vesztfáliai békével kezdődően felhalmozott szilárd hatalmi koncentrációnak vége, legalábbis egy időre.”<sup>1</sup> A modern államot érő számos kihívás közül a politikai-gazdasági és kulturális értelemben felfogott globalizáció az államhatalom szuverenitását kérdőjelezi meg, korlátokat állítva az állami külpolitika mint autonóm és egységes külpolitikai cselekvő elé. Joggal vetődik fel a kérdés, hogy a vesztfáliai paradigmaként nevezett állam nemzetállami változata hogyan viszonyul a nemzetközi rendszert érő új kihívásokhoz, a rendszer egyéb, ún. nem állami szereplőjéhez és a rendszeren belül az 1970-es évektől egyre radikálisabban megváltozott interaktív kapcsolatokhoz.

E tekintetben ki kell emelni a neorealista iskolát megalapozó Kenneth Waltz 1954-es könyvében<sup>2</sup> és David J. Singer 1961-es írásában körvonalazott álláspontját.<sup>3</sup> A nemzetállami külpolitikák természetének megvilágítása szempontjából mindketten három egymásra épülő, de jól elkülöníthető szintet különböztettek meg. 1. Az egyén szintjét, azaz a külpolitikai döntéshozókat és egyes résztvevőket, azok személyiségét, felfogását, választásait és aktivitását; 2. az állam szintjét, amely a szuverenitás szempontjából döntő fontosságú, hiszen a XX. század második

<sup>1</sup> Idézi Mingst, Karen A.: *A nemzetközi kapcsolatok alapjai*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2011, 145. o.

<sup>2</sup> Waltz, Kenneth: *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. Columbia University Press, New York, 1954. Idézi: Mingst: *i. m.* (2011) 69. o.; Singer, David J.: *The Level-of-Analysis Problem in International Relations*, in: *World Politics*, Vol. 14., No. 1., *The International System: Theoretical Essays*. (Oct. 1961) 77–92. o. Lásd még Kiss J. László: *Globalizáció és külpolitika. Nemzetközi rendszer és elmélet az ezredfordulón*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2003, 11–12. o.

<sup>3</sup> Mingst: *i. m.* (2011) 69–70. o.

felének első szakaszát az egységes nemzeti érdeket megjelenítő állami külpolitikák határozták meg, annak ellenére, hogy a század folyamán életre hívott nemzetközi szervezetek, majd transznacionális vállalatok egyre erőteljesebben vannak jelen a politikai döntéshozatalban. Ugyanakkor ezen szint felett létezik 3. a nemzetközi rendszer egésze a maga szerkezetével és törvényszerűségeivel, amelyre éppen a vesztfáliai paradigma jellegéből kifolyólag az anarchia, azaz az egységes főhatalom hiánya jellemző az államok magas autonómiafokával. Csakhogy a bipoláris világrend összeomlását követő nemzetközi folyamatok megkérdőjelezik a második szint meghatározó voltát.

## A VESZTFÁLIAI PARADIGMA ÖSSZETEVŐI

A szuverenitás fogalma a harmincéves háborút lezáró 1648-as vesztfáliai békeszerződésről elnevezett területi államban a középkori rendi monarchiák világához képest jelentős változáson ment át, átalakítva a korábban kizárólag az uralkodó személyéhez kötött, döntően különböző háborúkban megnyilvánuló külpolitikai döntéshozatalt. Szellemi előzményének egyértelműen Jean Bodin francia filozófus tekinthető, aki a szuverenitást egy állam abszolút és állandó hatalmaként ragadta meg, tehát nem az egyénben – az uralkodó személyében –, hanem egy magasabb és személytelen entitásban. „A szuverenitás birtokosai tehát semmiképpen sem lehetnek alárendelve senki más parancsolatának, elengedhetetlen, hogy törvényt írassanak elő az alattvalóknak, hogy eltöröltessék és megsemmisíthessék a szükségtelen törvényeket, és hogy újakat alkothassanak.”<sup>4</sup> Mindezt az 1648. évi béke úgy realizálta, hogy gyakorlatilag egy tollvonással szuveréné tette az összes európai államot, ami egyet jelentett azzal, hogy a szuverén kizárólagos jogokkal rendelkezik az adott terület felett. Mit jelentett ez az európai kontinensen zajló államok közötti külpolitikai kapcsolatokban?

Politikatudományi nézőpontból, amennyiben a XVII–XX. századi állami külpolitikai döntéshozatal eredményeinek empirikus tanulmányozását vesszük alapul, mint például a hatalmi egyensúlyok kialakulását, időtartamát, résztvevőit és a résztvevők közötti kapcsolatokat, a nagyhatalmak hegemon törekvéseit, vagy éppen a hatalmi vákuumokat, a háborúkat és háború utáni nemzetközi rendezések formáit, eredményeit, akkor egy olyan államközpontról beszélhetünk ki előttünk, amelyben a külpolitikai kapcsolatokat kizárólag a nagyhatalmak egymás közötti viszonyai, kezdetben dinasztikus érdekei, majd később nemzeti érdekei biztosításáért vívott háborúk, illetve a háborúkat követő nagyhatalmi újrendeződési kísérletek határozzák meg. Másodsorban ebben

<sup>4</sup> Bodin, Jean: *Az államról. Válogatás.* (Ford.: Csűrös Klára és Máté Györgyi; szerk.: Fellner Pál és Sz. Jónás Ilona.) Gondolat, Kiadó, Budapest, 1987, 73. o.

a nagyhatalmi politikában világosan megjelenik az államérdek fogalma, amely a politikai cselekvés racionális normájává válik.<sup>5</sup> A legfőbb érdek az államnak egy decentralizált nemzetközi rendszerben való megtartása, fennmaradása lesz, amelyben kizárólag az államhoz tartozás jelenti a rendet, a politikai hatalom racionalizálódása annak személyes jellege elvesztésével jár együtt.

A vesztfáliai állam *A)* pozicionális és *B)* territorialis kategóriák együtteseként írható le.<sup>6</sup> Az előbbi az állam nemzetközi rendszerben elfoglalt helyét, létezésének szavatolását jelenti, amely *A1)* a szuverenitás és *A2)* a biztonság fogalmaira bontható le. A szuverenitás egyet jelent azzal, hogy az állam nem ismer el nagyobb egységet önmaga felett, sem az államon kívül, sem az államon belül. Ugyanakkor – amennyiben az államhoz kapcsolódó szuverenitás nemzetközi rendszerben betöltött szerepét a külpolitikai realitás és az államok közötti külső kapcsolatrendszeren belül vizsgáljuk – a szuverenitás teljessége az államok számára pusztán illúzió, hiszen éppen az államok külpolitikai döntéseinek eredményeként kerülnek bele egy kölcsönös függőségi rendszerbe, ami egyúttal a szuverenitás korlátozásával jár együtt. Ebből következően a nemzetközi rendszer olyan anarchikus terepként fogható fel, amelyben az államok magatartását befolyásoló döntéshozó szerv hiányában az államok kizárólag maguk határozzák meg egymáshoz való viszonyukat, így az egyik állam döntése a másik államra vagy államokra nézve a szuverén külpolitikai döntéshozatal legfontosabb korlátja lesz. Egyetértésben Diószegi István megállapításával, a szuverenitás azonban önmagában még nem a létezés menlevele az állam számára.<sup>7</sup> Az anarchikus viszonyok hálójában a biztonságra törekvés az államok magatartásának leglényegesebb eleme, mivel minden állam arra törekszik, hogy önmaga túlélését biztosítsa a környezetében lévő államok ugyanezen magatartásával szemben. Ugyanakkor a biztonságra törekvés az újkor hajnalán sem volt egyenlő a katonai biztonság szavatolásával, bár a dinasztikus monarchiák időszakában a hadsereg jelentette az állam külpolitikai hatalmának legmarkánsabb elemét, ami a különböző örökösödési háborúk fényében érthető – mégis, a biztonság politikai biztonságot jelentett, azaz valamely állam korlátozta, függésbe vonta vagy éppenséggel likvidálta a saját létezése szempontjából veszélyes államot (vagy államokat), amelynek legalacsonyabb szintje a lokális biztonság, legmagasabb szintje pedig a kontinentális, 1945 után az interkontinentális biztonság volt.<sup>8</sup> Végül a vesztfáliai állam teljessége szempontjából elkerülhetetlen a területisége –

<sup>5</sup> Kiss J. L.: *i. m.* (2003) 11–12. o.

<sup>6</sup> Diószegi István: Meditáció a külpolitika természetéről, in: Diószegi István: *A hatalmi politika másfél évszázada*. História Könyvtár – MTA Történettudományi Intézete, Budapest, 1994, 435–446. o.

<sup>7</sup> Diószegi: *i. m.* (1994) 436. o.

<sup>8</sup> Diószegi: *i. m.* (1994) 436. o.

territorialitás – eleme, amely a hatalom forrásaként fogható fel, az állam külpolitikai magatartását határain belül B1) területének megszerzése, megtartása vagy visszaszerzése határozta meg, ez nagyhatalmi formában B2) hódítást és terjeszkedést, illetve B3) védnökségek kialakítását eredményezte.<sup>9</sup>

Ugyanakkor a szuverenitás külső vonatkozásban való megnyilvánulását a jogtudományi nézőpont abban foglalta össze, hogy a nemzetközi rendszer olyan szuverén államok közösségéből áll, amelyben a jogalkotás folyamata, a viták megoldása és a végrehajtás legnagyobb részét az államok kezében van. Jogi szempontból minden állam egyenlő, a jogi szabályok nincsenek tekintettel az államok közötti hatalmi különbségekre,<sup>10</sup> a szuverenitás tehát a legalitással karöltve jelenik meg. Ezen nézőpont jelentőségét tovább emeli, hogy a nemzetközi politika elméletének egyik irányzata, az idealizmus a nemzetközi jog kiemelten fontos szerepét hangsúlyozza az államok közötti konfliktusok békés megoldása szempontjából.

## A VESZTFÁLIAI PARADIGMA A VERSENGŐ ÁLLAMKONCEPCIÓK TÜKRÉBEN

A szuverén területi állam külpolitikai magatartásának tanulmányozására, törvényszerűségeinek leírására alapvetően négy megközelítés látott napvilágot a nemzetközi politika elméletének tudományán belül. Időrendi sorrendben az első kettő, egymást kizáró és kora újkori, felvilágosodás korabeli előzményekkel rendelkező nézőpont az idealizmus és realizmus voltak, amelyek az 1970-es évektől kezdve megújultak a neoliborális institucionalizmus és a neorealizmus képében. A második világháborút követően életre hívott nemzetközi szervezetek, majd a nemzetközi politikai és gazdasági folyamatok összetett volta újabb két megközelítést, a radikális és konstruktivista iskolák megjelenését eredményezte. Annak ellenére, hogy egyik iskola sem létezik a maga elméleti tisztaságában, főbb mondanivalójuk az államok magatartásáról és az állami külpolitikák mibenlétéről lényegi különbségeket rejtenek magukban, az állam nemzetközi rendszerben betöltött szerepéről teljesen más képet mutattak be.

<sup>9</sup> Diószegi: *i. m.* (1994) 441–443. o.

<sup>10</sup> Takács Péter (szerk.): *Államelmélet*. I. kötet. Szent István Társulat, Budapest, 2007, 156. o. A különböző nézőpontok a szuverenitás fogalmának egységességét nem szüntetik meg, hanem annak különböző aspektusaira hívják fel a figyelmet.

*Idealizmus versus realizmus?*

Az idealizmus, amely a felvilágosodás optimista emberképében, az európai civilizáció mindenhatóságába vetett hiten, a világ racionális megismerhetőségében és jobbíthatóságának meggyőződésében gyökerezik, az egyén mintájára az államot is együttműködésre képes entitásként írta le. Az állam, többféle és változó nemzeti érdekek közötti egyensúly megteremtésével, a nemzetközi környezet együttműködő eleme, autonómiáját – szuverén döntéshozatalát – jelentősen csökkentik az állam által a nemzetközi közösségben vállalt kötelezettségek, továbbá a nemzetközi politika egyéb szereplőinek magatartása. Az együttműködésre való hajlam John Locke politikai filozófiájából származott, aki az embert természetes állapotában is békés, kooperáló jellemvonással ruházta fel. Szükségesnek tartom további két szerző gondolatait idézni. Montesquieu *A törvények szelleméről* írott művében az államok egymás közötti viszonyára vonatkozóan az alábbi megállapítást tette: „...a különböző nemzeteknek békében a lehető legfőbb jót kell tenniük egymással, háborúban pedig a lehető legkevesebb rosszat anélkül, hogy saját valóságos érdekeiknek ártanának”.<sup>11</sup> Az államok csoportjai a nemzetek törvényeinek megfelelően egyesülnek, amely törvény szabályai háború alatt is érvényesek. Szintén ennek a gondolatkörnek a folytatója Immanuel Kant, aki *Az örök béke* című műben egyenesen a köztársasági államformát és az államok közötti együttműködést biztosító nemzetközi szervezet felállítását kívánta előmozdítani a szüntelenül háborúzó monarchiákkal szemben.<sup>12</sup> Az 1795-ben megjelent írása tartalmazza a hadsereg leszerelésének, a megalázó békszerződések elkerülésének gondolatát is, amely később újból és újból megjelenik az idealista gondolatkörön belül. Természetesen ezen szerzők is realitásként kezelték az államok közötti konfliktusokat, de nem a nemzetközi viszonyok pusztá leírására törekedtek, hanem annak normatív megragadására: azt elemezték, hogy milyennek kellene lennie a világnak ahhoz, hogy az együttműködés és a béke állapotához közelebb kerüljenek az államok. Jól látható ez Kant világpolgári állapotának kategóriájában, amely az emberi társadalmat racionális és erkölcsös emberek összességéeként, egy jövőben elérendő állapotként ragadta meg.

Az idealista nézőpontnak lendületet adott a XIX. század során kibontakozó liberalizmus, az univerzálisnak tekinthető alapvető emberi jogok, az individuális szabadságra és önmegvalósításra építő szabad társadalom és a szabad versenyes kapitalizmus terjedése. Bár az első világháború véget vetett a felvilágosodásban gyökerező optimizmusnak és racionalizmusnak, az 1918-as wilsoni pontok egy, az idealista iskola

<sup>11</sup> Montesquieu, Charles de Secondat (1748): *A törvények szelleméről*. 1. kötet. Osiris Kiadó, Budapest, 2000, 52. o.

<sup>12</sup> Bayer József: *A politikai gondolkodás története*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 163. o.

elvárásaival rokon világhrend alapjait kívánták lerakni. Az amerikai elnökről, Woodrow Wilsonról elnevezett 14 pont tartalmazta az európai nagyhatalmi politikára épülő korábbi magatartásminták teljes átalakításának szándékát, hiszen itt fogalmazódott meg a titkos diplomácia felszámolásának, a népek önrendelkezési jogának, a leszerelésnek, a kollektív döntőbírósnak, a demokratikus politikai rendszerek létrehozásának vagy a nemzetközi szervezet felállításának az igénye. Azon túl, hogy ezen pontok megvalósítása jórészt elmaradt az első világháborút lezáró békeszerződések hibás volta miatt, ami a győztesek és vesztesek táborát végérvényesen elszakította, úgy tűnt, hogy a nagyhatalmi logika szerint működő európai államok és a wilsoni pontok között áthidalhatatlan szakadék húzódik meg, ami végérvényesen véget vet az idealizmus normatív tartalmú, illuzórikus nézeteinek. Nem véletlenül fogalmazta meg Bibó István egyik művében az első világháború előtti és utáni nemzetközi rend alapelveinek érvényesülése közötti különbséget az alábbiakban: „(...) az első világháború utáni európai rendezésről helytállóan állapították meg, hogy minden hibája ellenére is leginkább megfelelt a népek önrendelkezési elvének, mint a háború előtti állapot. Csak éppen az volt a hiba, hogy az első világháború előtti állapot soha nem állította magáról, hogy a népek önrendelkezési jogán alapszik: az a monarchikus legitimitáson alapult, s csupán annak keretei között egészült ki itt-ott a nemzeti elvvel. Az új rendezés tehát a saját elveivel viszonyítva lényegesen diszharmonikusabb volt, mint a régi monarchikus, feudális legitimitás elve a maga virágkorában. Ezért töltötték ki a két világháború közötti időszakot az önrendelkezési jog helyes vagy helytelen alkalmazása körüli végeláthatatlan rekriminációk, s a minden változást elutasító status quo hatalmak és az örökös dinamizmust hirdető határrevíziós hatalmak terméketlen vitái.”<sup>13</sup>

Hogyan lehetséges, hogy az idealizmus által elvárt nemzetközi rendszer olyan jelentős mértékben különbözött a politikai realitástól? Az idealista iskola a nemzetközi politikai kapcsolatok világában egy, az államok szuverenitását kölcsönösen korlátozó függőségi helyzetet látott, amelyet egyúttal eszményi, békés állapotként írt le, mivel a szuverenitás kölcsönös korlátozása csökkenti az államok közötti konfliktusokat. Ez a második világháború utáni időszakban egyszerűen nem volt tartható álláspont.

Az idealizmus gondolkörével szemben a modern Hobbesként számon tartott realizmus alapítója, Hans Joachim Morgenthau 1948-ben megjelent *Politika a nemzetek között* című művében az állami külpolitikákat az embert természeti állapotához hasonlítva, önző, hataloméhes, ugyanakkor hosszú távon racionális cselekvőként definiálta, amit a ha-

<sup>13</sup> Bibó István: A nemzetközi államközösség benuháza és annak orvossága. Önrendelkezés, nagyhatalmi egyetértés, politikai döntőbíráskodás, in: Bibó István: *Válogatott tanulmányok 1935–1979*. IV. kötet. Magvető, Budapest, 331. o.

talmi érdekeit tükröző egységes nemzeti érdekekben próbál megvalósítani a nemzetközi terepen. Ez a nézőpont nem nélkülözhetette a háborút mint a hatalmi erőviszonyok időleges megváltozását egy anarchikus rendszerben. Bár a szerző álláspontját a két világháború tapasztalata és a hidegháború kibontakozása egyaránt inspirálta, teoretikai értelemben nem egyedülállóak a nézetei. Ugyanerre a következtetésre jutott E. H. Carr *Húsz év válsága* című írása,<sup>14</sup> aki az erkölcsi eszméknek és a nemzetközi jogi normák által meghatározott nemzetközi kötelezettségeknek a hatalmi politikával szemben nem tulajdonított nagy jelentőséget. Sőt, éppen az általa vizsgált két évtized – 1919–1939 – alapján tagadta a nemzetközi érdekközösség és a harmonikus együttélés alapjául szolgáló jogi, illetve morális elvek meglétét (!), mivel úgy gondolta, hogy a politika kizárólag hatalmi politika, a hatalmi politika kizárólag nemzeti érdek érvényesítése lehet, tehát a nemzetközi politika világában a politika prioritást élvez az erkölccsel és a joggal szemben.

Röviden összefoglalva Morgenthau nézeteit, az alábbi három tényezővel írható le a nemzetállami külpolitikák természete. 1. Ahogy az egyén a természeti állapotban más egyénnel szemben háborúban állva küzd az önfenntartásért, úgy az állam is folyamatosan konfliktusokba bocsátkozik, erőt erővel kiegyensúlyozva azért, hogy megóvja azt, ami az állam érdekében áll. 2. Egy ilyen rendszerben nem létezik felsőbb hatalom, amely véget vetne a versengésnek: a küzdelem folyamatos. 3. Az államok közötti kapcsolatokban az egyetlen kategorikus imperatívusz a túlélés.<sup>15</sup>

A nemzeti érdek mentén háborút is folytatni képes állam, mint a nemzetközi politika racionálisan cselekvő szereplője, egy anarchikus terepen mindig olyan mértékben autonóm, amilyen mértékben képes azt hatalmi erővel biztosítani. Ezt ugyanakkor nem kizárólag katonai konfliktusokban biztosítja, hanem olykor kompromisszumok árán. Morgenthau maga is sokat foglalkozott a kompromisszumkötés szükségességével és jellemvonásainak taglalásával. Nézete szerint az állami külpolitikák számára a kompromisszum kizárólag az állam nemzeti érdekének biztosítása szempontjából indokolt, s azt jelenti, hogy az adott állam más állam vagy államok nemzeti érdeke érvényesítésének enged teret, amennyiben

<sup>14</sup> Carr, Edward Hallett: *The Twenty Years' Crisis 1919–1939. An Introduction to the Study of International Relations*. Harper & Row, New York, 1966.

<sup>15</sup> Itt kell megjegyezni történeti érdekességként azt, hogy az ókori történetíró, Thuküdidész a peloponnészoszi háborúról írott könyvében már négy olyan jellemvonást vélt felfedezni a görög poliszok közötti kapcsolatokban, amely a XX. század második felének realista iskolájában visszaköszön. Ezek: az állam a legfontosabb szereplője a külpolitikai viszonyoknak, az állam egységesen cselekszik a nemzetközi környezetben, az állam racionálisan cselekszik, és az államnak meg kell védenie magát a külső és belső ellenségekkel szemben (azaz a biztonság az államhoz szorosan hozzátartozó fogalom). „Az erős megteszi, amit kell, a gyenge eltűri, amit kell.” Vö. Mingst: *i. m.* (2011) 76. o.

saját nemzeti érdekét pontosan körülhatárolta, más szereplők nemzeti céljait helyesen felismerte, saját és mások céljait összevetette, és ezek között az egyensúlyt megtalálta.<sup>16</sup> A kompromisszum-kötés folyamata során két veszély merülhet fel az állami érdek biztosítása szempontjából: más szereplők ugyanezen érdekeinek túlbecsülése (amelyre megfelelő példa lehet a XIX. századi cári Oroszország hatalmi törekvéseinek ereje a nagyhatalmi egyensúly többi szereplője részéről), illetve mások nemzeti érdekeinek alábecsülése (ez utóbbira példa az európai államok viselkedése az 1930-as években a náci Németországgal szemben).

Hans Joachim Morgenthau ugyanakkor a kompromisszumkötés praktikus technikáit is kidolgozta az alábbi, a realista iskolára jellemző motívumokkal:

- Doktrínerség helyett rugalmas reagálás, azaz a külpolitikai döntéshozatal során nem az örök eszmékbe vetett hit segíti elő a nemzeti érdek biztosítását, hanem a folyamatosan változó nemzetközi környezethez való állandó alkalmazkodás. (Történeti előzményeiként megemlíthető a XIX. századi európai külpolitikában Palmerston brit külügyminiszter vagy Bismarck német kancellár szövetségi politikája.)
- Kompromisszumkötés lényegtelen ügyekben, azaz az állam soha ne engedjen más állam(ok) nyomásának, ha komoly nemzeti érdekek forognak kockán – ennek a motívumnak ugyanakkor már fontos szerepe van a külpolitikai döntéshozatal mechanizmusában, mások nemzeti érdekeinek helyes mérlegelésekor – lásd alább.
- A gyengébb fél nem dönthet az erősebbel szemben, ami egyet jelent az erőpolitikával és a hatalmi érdekek közötti prioritások felállításával. A realizmus számára tehát a nemzeti érdek, az erő és a hatalom szinonim kategóriáknak tekinthető.
- Az ellenfél akarátának megváltoztatása, azaz a kompromisszumkötés során is szem előtt kell tartani saját nemzeti érdekeinket. Az államok közötti megállapodások nem a résztvevők által kialakított közös álláspontként foghatók fel, hanem a saját érdekeink mások általi elfogadtatásaként.
- A hadsereg alkalmazása a nemzeti érdek biztosításának szükség-szerű velejárója,
- A kormányzat befolyásolja a külpolitikát, ne a társadalom, azaz ne a közvélemény, amelyet kifejezetten károsnak tartott a szerző a külpolitikai döntéshozatal szempontjából.

Nem véletlenül jellemzik a realista iskola nézeteit a 3S rövidítésével, azaz az államiság (*statism*), az önsegélyezés (*self-help*) és a túlélés (*survival*) együtteseként, amely a neorealizmusban csak tovább fejlődött. Harminc

<sup>16</sup> Bíró Gáspár: Bevezetés a nemzetközi politikai viszonyok tanulmányozásába. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 146. o.



évvel Morgenthau alapműve után ugyanis Kenneth Walz *A nemzetközi politika elmélete* című könyvében (1979) a nemzetközi rendszer egészét előtérbe állítva lebontja az állami külpolitika elemzéséhez korábban nélkülözhetetlen antropológiai vonásokat, de elmélyíti a „3S” nemzetközi rendszeren belüli érvényesülését. A rendszer struktúráját nem az emberi tulajdonságokkal írta le, hanem egy egységes rendezőelvvel, azaz az anarchia állapotával, és a képességek államok közötti egyenlőtlen eloszlásával – ami ellentmond a szuverenitás nemzetközi jogi értelmezésében szereplő legalitásnak. Ezek a különböző képességek jelölik ki az államok helyét a rendszeren belül, ezek egyben a pozicionális kategóriaként felfogott szuverenitás határai is. Abban egyetértett elődjével, hogy a hatalmi egyensúly a rendszer legfontosabb tényezője, de nézete szerint ez nem az államok viselkedéséből, hanem a rendszerből magából következik. Egy ilyen rendszerben pedig nagyon kicsi az esély az együttműködésre: „Amikor szembesül a kölcsönös nyereség érdekében kifejtett együttműködés lehetőségével, a magát veszélyben érző állam felteszi a kérdést, hogy hogyan fogják majd a nyereséget elosztani. Nem kérdezhetik, hogy »mindketten nyerünk?«, hanem kénytelenek ezt kérdezni: »Melyikünk nyer többet?« Ha a remélt nyereséget elosztjuk, mondjuk, kettő az egyhez arányban, az egyik állam arra használhatja ezt az aránytalanságot, hogy megkárosítsa vagy lerombolja a másikat. Még a hatalmas abszolút nyereség ígérete sem hozhatja létre az együttműködést addig, amíg mindkét államot aggasztja, vajon a másik hogyan fogja felhasználni a megnövekedett képességeit?”<sup>17</sup> Ebből pedig az következik, hogy az állam nyereségmaximáló gépezetként mindig is veszélyforrásként jelenik meg más államok számára, s ez egy olyan biztonsági dilemmát idéz elő, amely a nemzetközi közösség egésze által feloldhatatlan. Ne feledjük el, hogy a könyv megszületése pillanatában a nemzetközi politika túl volt a kubai válságon, a kudarcba fulladt vietnami háborún, a negyedik arab-izraeli konfliktuson, a bipoláris rendszer 1969–1975 közötti enyhülési korszakán és az 1973-as olajválságon, amely a gazdasági erőviszonyokat jelentős mértékben változtatta meg. (A neorealisták foglalkoztak a nemzetközi politikai viszonyokban a csalás kérdésével is. Az adott állam számára a többi állam relatív előnye olyan kockázati tényező, amelyért képesek a nemzetközi szerződéseket megszegni, így a félelem a hatalmi viszonyokat befolyásoló nemzetközi megállapodásoktól szinte magától értetődő.<sup>18</sup>)

A realisták felfogásában az államok közötti kapcsolatokat szabályozó nemzetközi jogi normák annyit érnek, amennyit abból erővel be lehet tartatni. Az állami külpolitika mindig hegemoniára törekvő nagyhatalmi politikával azonosítható, amely a hegemonia bukása pillanatában nagyhatalmi egyensúlyokat hoz létre, így tulajdonképpen a nemzetközi poli-

<sup>17</sup> Mings: *i. m.* (2011) 79. o.

<sup>18</sup> Mings: *i. m.* (2011) 80. o.

tika története nem más, mint nagyhatalmak váltakozásának története.<sup>19</sup> Ebben a kontextusban a nemzetközi politika egy zéró összegű játszma, amelyben a részt vevő államok számára semmi nem garantálja, hogy a rendszer nyertesei lesznek, sőt más állam(ok) nyeresége az adott állam számára komoly veszélyforrásként jelenik meg. Egy ilyen rendszerben az együttműködésnek csupán két fajtája létezhet: az ellenhatalmat biztosító szövetségépítés, amely kiegyensúlyozza más állam(ok) hatalmi törekvés(ei)t, illetve a rendszer működését szavatoló hegemón – vezető – hatalom megléte, amelynek az adott helyzetben nincs ellenpólusa.

A realizmus és idealizmus lényegi különbségei indokoltá teszik, hogy megvizsgáljuk a hatalom összetevőit és a külpolitikai döntéshozatal sémáját. Amennyiben az állam a nemzetközi rendszer egységes és racionális cselekvője, magatartása mögött hatalmi potenciálja vagy éppen annak hiánya húzódik meg, akkor a hatalom külső vonatkozásban tárgyi és nem tárgyi források kereszttetszetében írható le. Szükségesnek tartom megjegyezni azt is, hogy maga a hatalom fogalmának tisztázása is érdekes a realista iskola képviselőinél, hiszen egyedül Morgenthau tesz kísérletet arra, hogy azt meghatározza, de a weberi hatalom-fogalomnál mélyebb elemzésbe nem bocsátkozik. A hatalom általános értelemben egyik ember uralma a másik ember felett, ami a nemzetközi politikában olyan magától értetődő, hogy nem szorul külön magyarázatra, egyszerűen tapasztalati tényeken alapul, ami alapján az állami külpolitika célracionális cselekvésként fogható fel. Morgenthau szerint a külpolitikai döntéshozó mérlegelési folyamatában mindig kell hogy legyen az adott helyzetre vonatkozó ideális döntés és egy ún. tényleges döntés, a kettő közötti kapcsolatot a hatalom növeléseként felfogott nemzeti érdek határozza meg.<sup>20</sup> Ebből persze az is következik, hogy amennyiben a döntés erkölcsi mivoltát akarjuk megragadni, akkor az nem más, mint a lehetséges következmények felől mérlegelt racionális döntés, nem pedig egy előre elfogadott, a priori jellegű univerzális mérce. Ez utóbbi nézete szerint nem létezik, hiszen az egyetemesnek mondott erkölcsi vagy jogi normák mögött mindig konkrét hatalmpolitikai célok állnak.<sup>21</sup>

Melyek a hatalom összetevői? Az állam területi, népességi és földrajzi erőforrásai mellett a nemzetközi gazdasági munkamegosztásban játszott szerepe, illetve nemzetközi imázsa, vezetőinek a magatartása és a nemzetközi közvélemény játszik meghatározó szerepet. A hatalom hagyományosnak tekinthető tárgyi forrásai mellett ma már az interdependencia-elméletek hatására azt is ki kell emelni, hogy az interdependencia-sérülékenység, illetve interdependencia-érzékenység, valamint az ezekre adott válaszok egyaránt hozzátartoznak a hatalom összetevőinek

<sup>19</sup> Kennedy, Paul: *Nagyhatalmak tündöklése és bukása*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992; vagy Kissinger, Henry: *Diplomácia*. Panem–Grafo, Budapest, 1998.

<sup>20</sup> Kiss J. L.: *i. m.* (2003) 25. o.

<sup>21</sup> Kiss J. L.: *i. m.* (2003) 49–50. o.

vizsgálatához, mivel nem kizárólag nemzeti államok, illetve nem az államok hatalompolitikai törekvései által mozgatott nemzeti érdekekről van szó, hanem azok fölött álló gazdasági és társadalmi folyamatokról. Meg kell vizsgálni az állami külpolitika vonatkozásában azt is, ahogyan az állam reagál az adott természeti erőforrás hiányára – lásd földgáz vagy kőolaj –, milyen helyettesítő eszközök állnak rendelkezésre, akár más nyersanyag, akár nemzetközi megállapodások, nemzetközi intézmények létrehozása formájában.<sup>22</sup>

A hatalom ilyen sok komponensű összetevőin keresztül megvalósuló külpolitikai cselekvés pedig az alábbi lépésekben írható le. *a)* Az állam azonosítja az adott külpolitikai problémát, *b)* világosan megfogalmazza a megvalósítandó célokat, *c)* meghatározza a cél megvalósításához szükséges lehetséges alternatívákat, *c)* mérlegeli az alternatívák költségeit és hasznát, végül pedig *d)* kiválasztja azt az opciót, amely a nemzeti érdek érvényesítése szempontjából a lehető legelőnyösebb számára (Rosenau ezt a folyamatot független és függő tényezők együtteseként írta le).<sup>23</sup> Ez a modell egyértelműen a hatalmi összetevőkkel való rendelkezés függvényében értelmezi a szuverenitás problémáját, ami itt politikaelméleti összefüggésben annyit jelent: minél nagyobb hatalom, annál nagyobb az esély egy teljesen szuverén külpolitikai magatartás megvalósítására. Ezt a szituációt Diószegi István álláspontjával egyetértésben az abszolút szuverenitás és a relatív szuverenitás fogalmi párosával írhatjuk le, amelyben az előbbi az államok „vágya” (elérendő célja) az utóbbi pedig a nemzetközi politikai és gazdasági környezetben elfoglalt pozíció, azaz a realitás talaja.

A hidegháború végét követően úgy tűnt, hogy a realista és neorealista iskola megállapításai részben tévesnek bizonyultak, a történelemnek vége – ahogy Fukuyama is írta<sup>24</sup> –, hiszen a hatalmi erőegyensúly egy alig fél évszázados rendszerének vetett véget a Szovjetunió összeomlása, a nyugati világnak pedig sem gazdasági, sem politikai értelemben nincs alternatívája. A nemzetközi rendszer alapjainak: struktúrájának, szerep-

<sup>22</sup> Az interdependencia-sérülékenység azt jelenti, hogy drasztikusan megváltozott külső feltételek esetén milyen alternatív politikai intézkedésekkel képes az adott állam a megváltozott feltételek befolyásolására, fennáll-e a helyettesítés (szubsztitúció) lehetősége, vagy ha nem, akkor olyan helyzetben van-e, hogy bilaterális és/vagy multilaterális szabályokban közvetlenül befolyásolni tudja a feltételek megváltoztatását. Az interdependencia-érzékenység azt jelenti, hogy az adott ország képes a külső változásokra hatékonyan reagálni, autonómiáját megtartani és megerősíteni. Lásd Keohane, Robert – Nye, Joseph: *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. Little Brown and Company, Boston, 1989.

<sup>23</sup> Galló Béla: *A túlélés tudománya. A nemzetközi politikai viszonyok vetélkedő elméletei*. Helikon Kiadó, Budapest, 2000, 100–101. o.

<sup>24</sup> Fukuyama, Francis: *The End of History and the Last Man*. Free Press, New York, 1992.

lőinek és a szereplők közötti kapcsolatrendszerének átalakulása radikális változásokat eredményezett. Egyfelől maga a nemzetközi politika terepe is sokszereplőssé vált, a nem állami szereplők nem csekély mértékben befolyásolták a korábban kizárólagosnak tekintett állami külpolitikai cselekvéseket, míg realista/neorealista logika szerint gondolkodva nemcsak az új hatalmi egyensúly szereplői körének meghatározása várat magára, hanem azok ellenségeinek a leírása is. Ennek oka, hogy a hatalom természete és a külpolitikai döntéshozatal modellje is megváltozott, ami egyelőre azonban nem azonos a realista modell egyszerű felváltásával!

## A REALISTA ÉS NEOREALISTA ISKOLA KIHÍVÓI

A racionális külpolitikai cselekvés mindenhatóságával, azaz a nemzeti érdek mindenáron való biztosításával szemben szemben már az 1970-es évektől napjainkig tartó időszakban számos más elméleti nézőpont látott napvilágot. Egyike ezen nóvumoknak éppen az idealista iskola meglátásaira építő neoliberaisztikus institutionalizmus – neoidealizmus –, amely kevésbé volt optimista a tekintetben, hogy az államok – mint a nemzetközi politikai folyamatok meghatározó szereplői – önszántukból és a nemzetközi jogi normák feltétlen tiszteletéből képesek lennének lemondani szuverenitásuk egy részéről, hogy megvalósítsák a kanti világpolgári állapotot.<sup>25</sup> Nézetük szerint sokkal inkább az önérdek vezet az együttműködéshez, a szuverenitás korlátozásához, amit az interdependenciákban megjelenő interakciók sokasága és összetettsége, illetve az államok biztonságának érdeke diktál.<sup>26</sup>

Az irányzat részletes elemzésétől eltekintve megállapítható, hogy a neoidealizmus három alappilléren nyugodott. 1. A demokratikus béke koncepcióján, amely a neorealista iskola hatalmat ellenhatalommal kiegyensúlyozó tézisével szemben a stabilitást a békés együttműködéstől és a jólét növekedésétől várta; 2. a szabad kereskedelmen és a nemzetközi gazdasági munkamegosztáson alapuló részvételen, amely a nemzetközi kapcsolatokat nem zéró összegű, hanem pozitív játszmának tekintti, azaz a rendszer minden szereplője számára nyereséggel jár a benne való részvétel; illetve 3. a nem állami szereplők, nemzetközi intézmények jelentős befolyásán. Ez a nézőpont az állami, teljes szuverenitásra törekvő külpolitikával szemben, az előre elfogadott közös érdekekben, a szereplők tanulóképességében, kreativitásában és kooperativitás iránti fogékonyságában hitt, s érthető módon nem tulajdonított különösebb jelentőséget a vesztfáliai paradigma két markáns kategóriájának, a szu-

<sup>25</sup> Mingst: *i. m.* (2011) 73. o.

<sup>26</sup> A Robert Axelrod és Robert O. Keohane nevével jelzett irányzat az államok közötti együttműködés szükségességét a fogolydilemma alapján modellezte. Mingst: *i. m.* (2011) 73–74. o.

verenitásnak és a területiségnek. Bár a neoidealizmus több különböző változatban jelent meg,<sup>27</sup> egyik liberális képviselője, Richard Rosecrance 1986-ban megjelent művében kidolgozott ún. *trade state* kategóriája jól jellemzi a realista/neorealista tézisekkel szembeni markáns különbségeket. Az amerikai közgazdász, történész és politológus a világgazdasági folyamatokban – nemzetközi gazdasági munkamegosztásban – részt vevő államokat a modernizáció szempontjából olyan entitásként fogta fel, amelyben a hatalom és a terület rendezőelvei jól elválnak egymástól. A modernizáció ugyanakkor nem lineáris folyamat, hanem egyidejűségek egyidejűsége, ahol a világ négy régiójában különböző szintű és formájú fejlődés megy végbe. 1. Az atlanti régióban az államok között funkcionális különbségek vannak, az integráció nem csupán politikai és területi, hanem funkcionális értelemben is megvalósulhat, így lehetőség van a vesztfáliai rendszer meghaladására. 2. A nagy ázsiai országok feltörekvő nagyhatalmakként foghatók fel. 3. A közel-keleti államok az európai államfejlődés kategóriái szerint pre-vesztfáliai, illetve vesztfáliai szinten állnak. 4. Az afrikai régió pedig nagyfokú heterogenitást mutatva a nemzetállami fejlődés szempontjából teljesen idegen képet láttat. A modernizáció különböző szintjei miatt globális értelemben tulajdon-

<sup>27</sup> A neoidealizmus az interdependencia-elméletekre (Robert Keohane és Joseph Nye), a rezsimmeléletekre, illetve a funkcionalizmus/neofunkcionalizmusra tagolható. Az interdependencia-elméletek a nemzetközi gazdasági folyamatok változásából kiindulva arra mutatnak rá, hogy a gazdasági/természeti erőforrások és a politika végeredményei között elhelyezkedő nemzetközi szervezetek, szabályok, rezsimek alakítják a nemzetközi kapcsolatokat. A politika így nem egy realista értelemben felfogott zéró összegű játszma, hanem egy pókerjáték, amelyben a hatalom nem közvetlenül érvényesül, hanem a szabályokon, az intézményeken, az interdependencián keresztül. A hatalom az, aminek során a politika végeredményét befolyásoljuk, mégpedig az interdependencián keresztül. Nagymértékben rokoníthatóak az interdependencia-elméletekkel a rezsimmeléletek, amelyek explicit és implicit, formális és informális szabályok, elvek, döntések és eljárások összefüggéseiben írják le a nemzetközi politika szereplői közötti interaktív kapcsolatokat. A klasszikus funkcionalizmus képviselője, David Mitrany a nemzetközi kapcsolatok két fő vonását a szükségletek kielégítésére irányuló egyre univerzálisabb igényként és a béke biztosításaként írta le, mindegyik meghaladja az egyes államok hatókörét, ezért egy olyan nemzetközi rendszer létrehozását sürgette, ahol az államközi kapcsolatokat funkcionális kapcsolatok helyettesítik, ennek végeredménye egy globális egység. A neofunkcionalizmus, mint a funkcionalizmus kritikája, tulajdonképpen integrációs elmélet, amelyben az állam mint kiindulópont nem egy monolitikus, homogén entitás, hanem érdekcsoportoknak és érdekeknek az összessége. Az államot alkotó egyének, érdekcsoportok közvetlenül kapcsolatba léphetnek egymással, és léteznek ilyen értelemben az államközi formalizált kapcsolatok mellett transzgovernmentális, transznacionális kapcsolatok. A szükségletek kielégítése egyre inkább a nem állami, szupranacionális szinten megy végbe. A folyamat vége: a regionális politikai közösség kialakulása. Lásd részletesebben Kiss J. L.: *i. m.* (2003) 49–61. o.

képpen két világ hosszú távú kölcsönhatásával kell számolni: az államcentrikus világgal és a multcentrikus világgal, az utóbbiban a vesztfáliai paradigma kategóriái, a nagyszámú gazdasági és társadalmi szereplő jelenléte miatt, nem értelmezhetőek.<sup>28</sup>

Szintén új államkoncepciót kínálhat a baloldali gyökerekkel rendelkező radikális iskola, amely a nemzetközi kapitalista rendszer struktúrájának kényszerítő jellegét helyezi a vizsgálódás középpontjába, így a tőkés gazdaság hierarchikus kapcsolatrendszerében – centrum-félperiféria-periféria – jelöli ki az állami külpolitikák helyét/pozícióját.<sup>29</sup> Az államhatalom ebben a kontextusban osztályok köré szerveződő gazdasági hatalom, amiben az államok egy részének – a gyengéknek – semmilyen valódi választási lehetősége nincsen, hiszen nem rendelkeznek az érdekvényesítéshez szükséges hatalommal. A kapitalista állam döntéseit a gazdasági elit határozza meg, amelyet döntő módon befolyásolnak a nemzetközi tőkével rendelkező entitások, mint például a multinacionális vállalatok.

Ezzel szemben a konstruktivizmus az államban egy társadalmilag konstruált entitást lát, amelyben a nemzetközi környezetbe kivetített nemzeti érdek, illetve nemzeti identitás mögött változó társadalmi eszmék, illetve nemzetközi normák állnak a középpontban. Ebben az elméletben – szemben a realizmus/neorealizmus által képviselt hatalmi politikával – az államok rendelkeznek olyan közös értékekkel, amelyek a nemzetközi szervezetek, illetve a nemzetközi megállapodások szocializációs mechanizmusainak köszönhetően alakítják magatartásukat. Ezt az álláspontot többen egyáltalán nem osztják, hiszen az államokban megnyilvánuló identitások összevetésével látható, hogy ezek mögött eltérő civilizációs és kulturális sémák állnak. A nyugat-európai és észak-amerikai demokratikus eszméket, értékeket számos szereplő nem osztja, sőt a nyugati világ is felülírja hatalmi érdekének függvényében az általa képviselt értékeket, így nézetem szerint az identitások tekintetében valamiféle kulturális relativizmus,<sup>30</sup> kulturális és erkölcsi értékek közötti versengés tarthatóbb álláspontnak tűnik, ami áthathatja az állami külpolitikai döntéshozatalt.

Mindhárom nézőpontban közös, hogy az államhatalom természetét is más jellemvonásokban ragadja meg. A konstruktivizmus álláspontja szerint olyan összetett jelenségről van szó, amelyben az állam nem kizá-

<sup>28</sup> Galló i. m. (2000) 109–125. o.

<sup>29</sup> Wallerstein, Immanuel: *A modern világgazdasági rendszer kialakulása. A tőkés mezőgazdaság és az európai világgazdaság eredete a XVI. században*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1983. Államelméleti aspektusait, a modern állam és a világgazdaság folyamatait ebből a nézőpontból elemzi többek között Szigeti Péter: *Világrendszernézőben*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2005.

<sup>30</sup> Boda Zsolt: *A nemzetközi kapcsolatok etikája*, in: Fekete László (szerk.): *Kortárs etika*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004, 98–126. o.

ról a biztonsági érdekeinek maximalizálásával írható le. A belpolitika s azon keresztül a társadalom nyomása a külpolitikai döntések meghozatalára kifejezetten erős tényező lehet, amitől Morgenthau még csak óva intett, mint az állami külpolitika egyik legnagyobb veszélyétől. A döntéshozatalnak így a racionális modellje helyett sokkal inkább egy szervezeti, bürokratikus modellje érvényesülhet, amit hivatalok és szervezetek határoznak meg, az előbbiben egyének és csoportok alkufolyamatai, az utóbbiakat pedig különböző alegységek standard munkafolyamatai jellemzik. Ez a modell mára már kiegészül az ún. plurális döntéshozatali modellel, amely arra mutat rá, hogy az államon belüli érdekcsoportok, a közvélemény, az állam feletti szinten lévő multinacionális vállalatok és a határokon átívelő tömegmozgalmak egyaránt befolyással bírnak az állami külpolitikai cselekvéseire. Nem lebecsülve ennek a modellnek a jelenlétét, nézetem szerint ez a modell kiegészíti a racionális döntéshozatali modellt egyes külpolitikai cselekvések terén, de nem váltja azt fel.

## ÖSSZEGRZÉS

Az állami külpolitikák jövője szempontjából végkövetkeztetésem abban foglalható össze, hogy a XIX. századi európai gyökerekkel rendelkező nemzeti állam továbbra is egyik meghatározó szereplője a nemzetközi politika világának, nyereségmaximáló, autonóm külpolitikai döntéshozatal iránti igénye jelen van – különösen, ha nemzeti érdekeinek sérelmét vagy korlátozását véli felfedezni egy adott külpolitikai szituációban. Napjaink külpolitikai konfliktusaiban a területi kérdések során az államok a nemzetközi politikai erőviszonyok függvényében képesek az érdekérvényesítés terén a legmesszebb elmenni, s ebben a nemzetközi jogi normák, a nemzetközi közösség erkölcsi eszméi alig képesek őket megakadályozni. E tekintetben csak fogcsikorgatva, egy nagyobb hatalmi nyomás felől képesek a szuverenitás egy részéről lemondani, tehát a vesztfáliai paradigma kategóriái szerinti helyzetértékelés és cselekvés továbbra is áthatja a külpolitika világát. Abban mindenképpen igaza van a tanulmányom bevezetőjében idézett szerzőnek, hogy a vesztfáliai paradigmával leírt európai külpolitikának egy időre vége, viszont annak megújulása, illetve egyes kérdésekben való tovább élése egyáltalán nem kizárt hosszú távon sem.