

BUDAPESTI KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI ÉS  
ÁLLAMIGAZGATÁSI EGYETEM

**NEMZETI ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS  
A MULTILATERÁLIS  
DIPLOMÁCIÁBAN**

**Ph.D. ÉRTEKEZÉS**

Vass Mária Éva

Budapest, 2002

**Vass Mária Éva**

**Nemzeti érdekérvényesítés a multilaterális diplomáciában**

**Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem**  
**Világgazdaságtan Tanszék**

Témavezető: Dr. Balogh András, a történelemtudomány doktora,  
tanszékvezető egyetemi tanár

Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem  
Nemzetközi Kapcsolatok Ph.D. Program

**Nemzeti érdekérvényesítés a multilaterális diplomáciában**

Ph.D. értekezés

Vass Mária Éva

Budapest, 2002

## Tartalomjegyzék

TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE	7
ÁBRÁK JEGYZÉKE	7
I. BEVEZETÉS	8
1. A kutatás célja	8
2. Az alkalmazott módszer	12
3. Szakirodalmi áttekintés	13
II. A MULTILATERÁLIS DIPLOMÁCIÁBAN ÉRVÉNYESÍTHETŐ NEMZETI ÉRDEK	16
1. Az állam, a hatalom és az érdek fogalma a nemzetközi kapcsolatok elméleti irányzataiban	16
2. Nemzetállami interakciók multilaterális keretek között	40
3. A multilaterális döntéshozatal és a nemzeti érdekérvényesítés összefüggései	50
III. A KIS ÁLLAMOK ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI ÉS KORLÁTAI	60
1. A kis államok nemzetközi mozgásteret	61
2. Kisállami érdekérvényesítési stratégiák multilaterális környezetben	69
IV. TAGORSZÁGI ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS AZ ÉSZAK-ATLANTI SZERZŐDÉS SZERVEZETE POLITIKAI FÓRUMAIN	80
1. Az EU politikai fórumain érvényesíthető nemzeti érdek	81
2. A NATO-beli érdekérvényesítés sajátosságai	98

V.	ESETTANULMÁNYOK	108
	1. Hollandia - érdekérvényesítés hozzájárulások révén	109
	2. Dánia - a „különutak” kísérlete	118
	3. Írország - a lehetőségek megragadása	130
VI.	KÖVETKEZTETÉSEK	135
	FÜGGELÉK	144
	IRODALOMJEGYZÉK	149

## TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. táblázat	Multilaterális tárgyalástechnikai módszerek	144 - 145
2. táblázat	Kormányközi institucionalista modell	57
3. táblázat	Hollandia részvétele nemzetközi katonai műveletekben	146

## ÁBRÁK JEGYZÉKE

1. ábra	Az EK politikai rendszerének modellje	52
2. ábra	Környezeti modell	147
3. ábra	Tárgyalási Alap: Nyitott Európa	148

## I. BEVEZETÉS

### 1. A kutatás célja

Az államok egymás közötti kapcsolataik, együttműködésük, nemzetközi szerepvállalásuk során a külső tényezők figyelembevételével, a rendelkezésükre álló eszkörendszer felhasználásával saját, partikuláris céljaikat igyekeznek megvalósítani. E célok meghatározásának forrásai a nemzeti érdekek.

Az euro-atlanti térség államai jelenkori kapcsolatrendszerének kulcsfontosságú területe a multilaterális diplomácia. A második világháborút követő időszakról kezdve a nemzetközi szervezetek, multilaterális struktúrák proliferációjának lehetünk tanúi. Az államok nemzetközi szerepvállalásának jellege jelentősen megváltozott, a multilateralizmus az állam nemzetközi pozíciójának és fellépésének inherens részévé vált.

Az *egységes Európa* megteremtésének jelmondatával fejlődő európai integráció, valamint a *közös értékek és közös célok* mentén működő észak-atlanti szövetség tagországai minden korábbinál szorosabb, összetettebb és intenzívebb szálakkal kapcsolódnak egymáshoz. E sokrétű kapcsolatrendszer hálózata átszövi a szupranacionális és szubnacionális szinteket, valamint a – nemzeti szuverenitás fontos attribútumának tekintett – haderőkre is kiterjed.

Az államok nagyobb egységekbe tömörülésének tendenciája, valamint a nemzetállami struktúrán túllépő funkcionális folyamatok mellett az államtól független – transznacionális, regionális, illetve nem kormányzati – nemzetközi szereplők egyre szélesebb körű, dinamikus tényezője ugyancsak meghatározó jellegzetessége a nemzetközi kapcsolatoknak.



Mindemellett azonban az euro-atlanti térség politikai folyamatainak alakulásában továbbra is az államok játsszák a meghatározó szerepet. Az államok nemzetközi szerepvállalásának fő mozgatórugója pedig a nemzeti érdekérvényesítés.

Jelen értekezés hipotézise szerint a nemzeti érdekek érvényre juttatása az államok magas fokú integrációja, valamint kohézív biztonságpolitikai együttműködése keretében is a legfontosabb motivációja a multilaterális struktúrákon belüli szerepvállalásuknak. Ebből kiindulva feltételezem, hogy az euro-atlanti térség kisebb országai számára is megvan a lehetősége annak, hogy nemzeti érdekeiknek multilaterális keretek között érvényt szerezzenek, bár esetükben az érdekérvényesítés hagyományos, hatalom- és erőforrás-alapú eszközeivel szemben sajátos, összetettebb, a külső tényezők fokozottabb figyelembe vételével kialakított eszköztár alkalmazására van szükség.

A fő és az al-hipotézis felállításánál a multilaterális struktúrákban megfigyelhető nemzetállami szerepvállalás jellegzetességeit vettem alapul. Ezen belül az Európai Unió és az Észak-atlanti Szerződés Szervezete tagállamainak a közös politikák kialakításához, illetve a kollektív szerepvállaláshoz való viszonyulását tekintettem kiindulópontnak.

Az elemzés fő célja a multilaterális környezetben az állam elsődleges szerepének igazolásán keresztül a nemzeti érdekérvényesítés, mint fő motiváció bemutatása. Az értekezés további célja annak vizsgálata, hogy a kis államok hogyan tudják megteremteni az érdekeik érvényesítéséhez szükséges eszközöket, valamint milyen stratégiák alkalmazása vezet eredményre a kis államok érdekeinek multilaterális környezetben történő érvényesítése terén.

A nemzeti érdekérvényesítés tartalmának összetettségéből adódóan szükséges a téma leszűkítése. Ebből kiindulva a külpolitika hagyományos értelemben vett "nagypolitikai" szegmenseit vizsgálom, vagyis nem térek ki a

gazdasági érdekek érvényesítésének elemzésére. A téma horizontális behatárolása érdekében a Magyarországhoz hasonló nagyságrendű EU-, illetve NATO-tagországok érdekérvényesítésének vizsgálatára összpontosítok.

Tekintettel arra, hogy a nemzeti érdekérvényesítés jelentéstartama átalakuláson ment keresztül, fontosnak tartom az alapkategóriák, vagyis az állam, a hatalom és az érdek fogalmának behatóbb vizsgálatát, amelyre a II. fejezetben kerül sor. A külpolitikában érvényesíthető nemzeti érdek fogalmát a nemzetközi kapcsolatok elméletének kiemelkedő irányzatain keresztül is megközelítem. Az állam szerepéről zajló tudományos vita keretében megfogalmazott nézetek ütköztetése révén igyekszem a fő hipotézist alátámasztani. A téma szempontjából jelentős irányzatok – különösen a realizmus, az institucionalizmus és a liberális kormányköziség (intergovernmentalizmus) – megállapításaira támaszkodom, amelyeket a gyakorlati tapasztalatokkal összevetve alkalmazom a vizsgált kérdések megválaszolására.

Külön fejezetben tekintem át a kis államok multilaterális struktúrákon belüli érdekérvényesítésének lehetőségeit és korlátait. Ennek keretében fő törekvésem a speciálisan kisállami érdekérvényesítési eszköztár vizsgálata. Az al-hipotézisben megfogalmazott tényezőket kibontva elemzem az egyes érdekérvényesítési technikákat, megkísérelve újszerű megközelítésbe helyezni a kis államok sajátos módszereit.

Az euro-atlanti térség két meghatározó jelentőségű nemzetközi intézménye, az Európai Unió és az Észak-atlanti Szerződés Szervezete keretén belüli, politikai kérdésekhez kapcsolódó tagállami érdekérvényesítés jellegzetességeit vizsgálom a IV. fejezetben. A nagy országok viselkedését a két szervezet működésének keretén belül csak annyiban érintem, amennyiben a nagyhatalmi érdekérvényesítés meghatározza a kis országok mozgásterét, és ezáltal érdekeinek érvényesítési lehetőségét. A két szervezet működésének a téma

szempontjából releváns területeire korlátozódó bemutatása azt a cél szolgálja, hogy a tagállamok érdekérvényesítésének terepe megvilágításba kerüljön.

A kutatás során kiemelt figyelmet kapott a kis államok szövetségen és integráción belüli viselkedésének, valamint a multilaterális keretben elérhető befolyásnövelés vizsgálata. Emellett a pozíciószerezés, a közösségi kötelezettség, illetve szövetségesi felelősség vállalása, a kohézióhoz való hozzájárulás, a nemzeti érdekek és a kollektív szempontok összeegyeztetése, valamint a két szervezet politikáira való ráhatás vizsgálata állt a kutatás középpontjában.

A nemzeti érdekérvényesítés politikaelméleti áttekintését, valamint az integrációs és szövetségi kereteken belüli vizsgálatát követően három európai kis ország – Hollandia, Dánia és Írország – esettanulmányain keresztül igyekszem gyakorlati tapasztalati érvekkel igazolni feltevéseimet. Az országok kiválasztásánál meghatározó súllyal esett latba a Magyarországgal összemérhető nagyságrend, és a nemzeti érdekérvényesítés tekintetében figyelemre méltó eredmények. Az érdekérvényesítési törekvések alaposabb megértése, és valósághű megközelítése céljával negatív tapasztalatokat is bemutatok az esettanulmányok körében.

Az értekezés témájának aktualitást ad a vizsgált euro-atlanti struktúrákon belüli nemzetállami szerepvállalás – az előrejelzéseket némileg cáfoló – prominens jellege, és a tagállamok – különös tekintettel a kis államokra – érdekalapú részvételének tendenciája.

Az értekezés a magyar külpolitika szempontjából is figyelemre méltó témát dolgoz fel. A NATO- és EU-struktúrákon belüli nemzeti érdekérvényesítési lehetőségek vizsgálata – különösen a Magyarországhoz hasonló nagyságrendű, hasonló erőviszonyokkal, alkupozícióval rendelkező országok tekintetében – hasznos információkat tartalmaz a három éve NATO-tag, EU-csatlakozása előtt álló Magyarország számára.

## **2. Az alkalmazott módszer**

Az értekezés témájából, valamint a fő és alhipotéziséből kiindulva feltett kérdések megválaszolásához többféle módszer alkalmazására került sor. Ezek három fő csoportra oszthatók.

A témakörhöz kapcsolódó elsődleges és másodlagos források feldolgozása teremtette meg az alapját az értekezés keretében vizsgált kérdések behatárolásának. Az elsődleges források körét a (nem minősített) NATO- és EU-dokumentumok képezik. Ezek hozzáférhetősége széleskörű, a két intézmény archívumának anyagai jelentős részben elérhetőek az Interneten keresztül is (a [www.nato.int](http://www.nato.int); és a [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int) címeken). A másodlagos források feldolgozása keretében igyekeztem a témával foglalkozó nemzetközi és magyar szakirodalom széles köréből merítve a hipotézisek igazolásához kellő mélységű ismeretre szert tenni. A könyvtári kutatómunka jelentős részét a NATO, a Leuveni Katolikus Egyetem és a Brüsszeli Szabadegyetem könyvtárában végeztem. Emellett az EU Bizottság könyvtárát is volt alkalmam használni.

A személyes tapasztalatokon keresztül szerzett ismeretek alapvető jelentőségűek voltak a hipotézisek megfogalmazásától kezdve, a kutatási fázison át, a hipotézisek igazolásáig folytatott munka során. A Magyar Köztársaság NATO Képviselőtén végzett munkám lehetőséget biztosított arra, hogy a téma tekintélyes részét képező tagállami érdekvégyesítést a gyakorlatban vizsgáljam. Megjegyzendő, hogy a NATO-beli információk érzékenységét az értekezés keretében végzett munka során mindvégig messzemenőkéig figyelembe vettem.

A témához kapcsolódó ismeretek bővítésére konferenciákon, előadásokon való részvételen, valamint tagországi diplomatákkal folytatott informális eszmecsereken keresztül is alkalmam nyílt.

Az értekezésben szereplő esztanulmányok kidolgozásának alapját a nemzetállami érdekérvényesítést ténylegesen megvalósító nemzeti képviselővezetőkkel (a NATO Észak-atlanti Tanácsa állandó képviselőivel, valamint az EU Politikai Biztonsági Bizottsága képviselőjével) készített interjúk adják. Az interjúk során a nagykövetek a nemzeti érdekérvényesítés szempontjából releváns kérdésekre saját tapasztalataik alapján, személyes jellegű válaszokat adtak.

Az értekezés keretében felvetett kérdések vizsgálata során a korábbi kutatások eredményeinek bázisára építve igyekeztem bemutatni a hipotézisek igazolásának elméleti megalapozottságát. Ebből kiindulva szűkítettem le a vizsgálati szempontokat a kis államokra, illetve a két kulcsintézményre, az EU-ra és a NATO-ra. A hipotézisek alátámasztása mellett a multilaterális környezetben alkalmazható érdekérvényesítési célmeghatározások és módszerek újszerű megközelítésével igyekeztem megragadni a kis államok nemzetközi pozíciójának előmozdítását, befolyásának növekedését eredményező, a multilaterális diplomáciában megvalósítható nemzeti érdekérvényesítés sajátosságait.

### **3. Szakirodalmi áttekintés**

A kutatás során vizsgált témakör szakirodalmi forrásai széleskörű megvilágításba helyezik az értekezésben felvetett kérdéseket. A téma összetettsége, valamint a vonatkozó szakirodalom gazdagsága, és folyamatos bővülése miatt nem állíthatom, hogy az értekezésben vizsgált kérdésekkel összefüggő szakirodalom egészét ismerem. Igyekeztem azonban a téma elemzéséhez, és különösen a hipotézisek igazolásához szükséges kellő mélységű szakirodalmi tájékozottságra szert tenni.

Az alapfogalmak politikaelméleti irányzatokon keresztül történő bemutatásához az egyes iskolák teoretikusainak munkái mellett, a feldolgozások

is hasznos támpontokat nyújtanak. Feltétlenül említést kell tenni Morgenthau [1978], Waltz [1979], Rosenau [1987], Mersheimer [1995], Keohane-Nye [1989], Haas [1958], Haas [1970] Hoffmann [1960], Deutsch [1957], Baldwin [1993], Wallace [1990], Milward [1992], Glaser [1995], Greenwood [1997], Lindberg-Scheingold [1970], Schmitter [1969], Kegley [1995], Krasner [1983], Moravcsik [1991], Moravcsik [1993], Papp [1992], Walker [1993], Rosamond [2000], Brown - Lynn Jones - Miller [1995] írásairól, a magyar szakirodalomban többek között Kiss J. [2000], Gazdag [2000] munkáiról.

Az állam szerepének változása, illetőleg az állam válságáról folytatott vita bemutatása tekintetében a dolgozat kérdései szempontjából mértékadó munkák között említhető Baldwin [1989], Bloom [1990], Del Rosso [1995], Beetham [1990], Kiss J. [1997], Kiss J. [2000].

Az európai integrációs folyamat keretében a tagállamok szerepének hangsúlyozása a korábbi munkák, pl. Bulmer [1983] mellett az újabb szakirodalom jeles képviselői: Milward [1993], Moravcsik [1993], Smith-Ray [1993] tollából nyer figyelemre méltó megvilágítást.

A nemzeti érdek fogalmának meghatározásában – az elméleti irányzatok képviselőinek munkáin túl – hasznos támpontokat nyújtanak Kegley [1995], Frankel [1991], Papp [1992], Rosamond [2000] írásai. Az integráció és a nemzeti érdek viszonyával foglalkozó hazai szakirodalom köréből említést kell tenni Balogh [1995], Balogh [1998], Kiss J. [2000a], Gazdag [2000] írásairól.

Széleskörű szakirodalom foglalkozik a kis államok nemzetközi pozíciójával, jellegzetességeivel. A nemzetközi szakirodalom korábbi munkái elsősorban a kisállamiság meghatározóira összpontosítottak. Kiemelendő elsősorban De Raeymaeker [1974], Rothstein [1969], Sullivan [1976], Jensen [1981]. Az újabb kutatások jellemzően egy-egy kérdéskört világítanak meg, illetve országspecifikus jellegzetességeket mutatnak be, például van Staden

[1995], Mouritzen [1994], George [1993], Holst [1985]. A hazai szakirodalom körében kifejezetten a kisállamisággal foglalkozik Kosáry [1990].

A multilaterális együttműködéssel specifikus területeit vizsgálja Lieber [1991] (szereplők száma), Schmitter [1971] (aktor-stratégiák), Lindberg-Scheingold [1970] (politikai közösség).

Végül említést kell tenni arról, hogy az Európai Unió és az Észak-atlanti Szerződés Szervezete működésével foglalkozó könyvtárnyi szakirodalom köréből az értekezés témája, illetve a vizsgált kérdések szempontjából releváns munkák közül kiemelten hasznosíthatónak bizonyult Kupchan [1994], Carlsnaes [1994], Laursen [1992], Howorth [1997], Adler [1991], Marks-Nielsen [1996], Carnovale [1995], Nugent [1999] Kay [1998], Sandholtz [1996], Edwards.Pijpers [1997] valamint Gazdag [2000], Kende [1995], Palánkai [1995] és Kiss J. [2000a].

## **II. A MULTILATERÁLIS DIPLOMÁCIÁBAN ÉRVÉNYESÍTHETŐ NEMZETI ÉRDEK**

A nemzeti érdek fogalmát – összetettségéből adódóan – többféle módon meg lehet határozni. A multilaterális diplomáciában érvényesíthető nemzeti érdek definíciója különféle megközelítéseinek azonban közös eleme kell, hogy legyen az állam politikai, gazdasági előnyökhöz jutását eredményező nemzetközi pozíciószerezése, céljainak megvalósítása.

### **1. Az állam, a hatalom és az érdek fogalma a nemzetközi kapcsolatok elméleti irányzataiban**

Az állam nemzetközi kapcsolatokban betöltött szerepével, funkciójával, működésének lehetőségeivel és korlátaival a nemzetközi kapcsolatok elméleti irányzatai, illetve a politikaelméleti szakirodalom széles skálája foglalkozik.<sup>1</sup> Jelen értekezés keretében vizsgált kérdések szempontjából azonban a kifejezetten a nemzeti érdekérvényesítéssel összefüggő elemeknek van relevanciája, ezért az áttekintést ennek megfelelően szűkítem le.

Az integrációs elméletek kibontakozásának viszonylag korai szakaszában, már az 1950-es, 1960-as évektől vizsgálat tárgyát képezte a nemzetállamok életképességének jövője a gazdasági, társadalmi, technológiai modernizációs folyamat előrehaladása mentén. A föderalista irányzat képviselői az államok megegyezésén alapuló alkotmányos struktúra kialakításában látták a továbblépés lehetőségét, amely egyúttal a hatalom delegálását jelentené nemzetek felett álló kormányzati testületekbe. A funkcionalisták azonban irracionális fogalomnak tartották a nemzetállamot. Számukra a legfontosabb kérdés a lakosság anyagi

---

<sup>1</sup> E tárgykört vizsgálja főként Morgenthau [1978], Waltz [1979], Keohane-Nye [1989], Haas [1958], Hoffmann [1960], Rosenau [1987], Mersheimer [1995], Baldwin [1993], Milward [1992], Glaser [1995], Greenwood [1997], Lindberg-Scheingold [1970], Schmitter [1969], Kegley [1995], Krasner [1983], Moravcsik [1991], Papp [1992], Rosamond [2000]. A magyar szakirodalomban többek között Kiss J. [2000], Gazdag [2000].



szükségleteinek megszervezése és ellátása leghatékonyabb módszerének kialakítása volt.

Az inkább "politikai projektnek" tekinthető föderalista irányzat szerint a nemzetállamok elvesztették sajátos jogaikat, mert nem tudják garantálni lakosaik politikai és gazdasági biztonságát<sup>2</sup>. A föderalizmus támogatása mellett leggyakrabban felhozott érv szerint a konfliktusos tendenciákon a föderalizmus révén lehet felülkerekedni. Kritikusai szerint e folyamat eredményeképpen azonban a nemzetállamhoz hasonló egység jön létre, csak épp szupranacionális formában. A "szuperállamok" létrehozása azonban nem jár együtt a nemzetközi konfliktusos törekvések csökkenésével.

A funkcionalista modell az államközi együttműködéssel szemben a funkcionális együttműködés automatikus, vagy politikailag támogatott fejlődésének elképzelésén alapul. A hatalom és terület szétválasztásából indul ki, és elkerülendőnek tartja, hogy az államiság és a hatalompolitika szupranacionális szinten újratermelődjön. A nemzetállam helyébe nemzetközi funkcionális "ügynökségek", valójában nemzetközi intézmények lépnek. A biztonságot is csupán a politikaterületek egyikének tekintik. Az irányzat jellegzetessége a kormányzás technokrata megközelítése. A társadalom szükségleteinek egy részét nem tudja kielégíteni az állam, ezért alternatív megoldásokat kell találni. A transznacionális intézmények, nem kormányzati szervezetek képesek betölteni ezt a feladatot. A prioritásként kezelt kérdéseket feladatorientált, rugalmas nemzetközi szervezetek tudják ellátni. (Mitrany, [1966]) Kritikusai szerint a funkcionális feltételezése az emberek és kormányok racionális cselekvéseiről megalapozatlan, alábecsüli a politika jelentőségét, és hiányzik belőle a tényleges szereplők cselekvéseinek megragadása.

---

<sup>2</sup> Mint ahogy arra számos kutató felhívja a figyelmet, fontos különbséget tenni föderalizmus és föderáció között. Az előbbi az ideológiát, az utóbbi az abból építkező szervezeti elvet írja le.

Mind a föderalizmus, mind a funkcionalizmus a nemzetállam háttérbe kerülését, jelentőségének, funkcióinak korlátozódását vetette fel. Az integrációs elméletek e korai irányzatai – amelyek a két világháború között, valamint a második világháborút közvetlenül követő időszakban virágoztak – abból a problematikából indultak ki, hogy hogyan lehet kiküszöbölni a háborút. Ezért nem meglepő, hogy a nemzetállam funkcióinak korlátozására, vagy legitimitációjának megkérdőjelezésére összpontosítottak.

A nemzetállam diszfunkcionalitását állító irányzatokkal szemben azonban a gyakorlati tapasztalatok a nemzeti érdekérvényesítés határozott megnyilvánulását mutatták. Az 1960-as évek közepétől az integrációs elméletek szakirodalma a kérdéshez kapcsolódó legfőbb "skizmaként" mutatja be a neofunkcionalista és az intergovernmentalista irányzatok vitáját. A legfontosabb aktorok tekintetében az intergovernmentalisták a nemzeti végrehajtó testületek jelentőségét hangsúlyozzák, szemben a neofunkcionalistákkal, akik a szupranacionális intézmények, valamint a transznacionális érdekek elsődlegességét emelik ki.

A nemzeti érdekérvényesítés tekintetében elsődleges jelentősége van a realista irányzat téziseinek. A realizmus alapvetése szerint a nemzetközi politika az önérdelkeket követő államok interakcióiból épül fel. Az interakciók alapvetően anarchikus környezetben zajlanak, mivel nem létezik a nemzetközi rend szabályait globális szinten érvényesíteni képes átfogó hatóság. A realizmus alapkategóriái a *nemzetállam*, a *nemzeti érdek* és a *nemzeti biztonság*.

Az államok racionális és *egységes* szereplők, amelyek érdekeiket az államok rendszerén belüli pozíciójukból vezetik le. A klasszikus realizmusban az érdekek az állam túlélésének, fennmaradásának, szuverenitásának feltételei szerint definiáltak. A racionális állami politika a haszon maximalizálására és a kockázatok minimalizálására irányul. Viszont az egyik állam biztonságra való törekvése szükségképpen együtt jár más államok biztonságának csökkenésével. A

nemzetközi együttműködés segíthet e "biztonsági dilemma" alapproblémájának megoldásában, amennyiben nem kísérli meg az állami rendszer megszüntetését.

A realista felfogásban az állam számára a *hatalom* birtoklása jelenti a döntő tényezőt, ennél fogva külpolitikájának legfőbb célja a hatalom, illetve a hatalmi képességek (terület nagysága, lakosság, erőforrásokkal való ellátottság, gazdasági, katonai erő, politikai stabilitás) gyarapítása. Az állam a többi állammal verseng a biztonságért, a piacokért, a befolyásért, amely nulla összegű játékként fogható fel. Az önérdelkeiket követő államok hatalompolitikája olyan kompetitív logikát követ, amely – az ortodox realista irányzat szerint – kizárja az egyetemes elvekről történő megállapodás lehetőségét, ennek megfelelően a normatív magatartást.<sup>3</sup>

Az állami magatartást éles kontúrokkal meghatározó irányzat enyhített változata, a neorealizmus a *nemzetközi rendszer struktúráját* is tekintetbe veszi az állam nemzetközi szerepvállalásának vizsgálatakor. Az államok magatartása, döntéseik sikere, vagy kudarca ettől a struktúrától válik függővé. A nemzetközi rendszerben a struktúra rendezőelve továbbra is az anarchia. A nemzetközi rendszer anarchiája azonban nem káoszt jelent, hanem olyan szabályozó, strukturáló erőt, amely az államok közötti különbségeket semlegesíti, ezzel minden állam külpolitikáját funkcionálisan azonossá teszi. Az államok közötti nagyságrendi különbségek számítanak, a nagyhatalmak jobban ellen tudnak állni a nemzetközi rendszerből származó strukturális kényszereknek. A rendszer struktúrája a nagyhatalmak, a politikai pólusok számával, a közöttük lévő hatalom és képességek megosztása útján változhat. Az államok közötti

---

<sup>3</sup> Az irányzat kiemelkedő teoretikusa, Hans J. Morgentau a politikai realizmus hat alapelvét a következőkben határozta meg. A politikát objektív törvények irányítják és gyökerei az emberi természetben találhatók. A fő "irányjelző" az érdek fogalma, amely a hatalom tényezői alapján definiálható. Az érdek a politika lényege, amelyre az idő és a tér körülményei nincsenek hatással. Az univerzális erkölcsi elveket nem lehet az államok cselekvésére alkalmazni, hanem az idő és tér körülményein keresztül kell, hogy hassanak. Az államnak nincs joga a moralitás nevében feláldoznia magát, és lakosságát. A politikai realizmus fenntartja a politikai szféra autonómiáját. A realista az érdek fogalmában gondolkodik, ahogy a közigazdász a hasznosságban, a jogász a jogszabályoknak való megfelelésben. (Morgenthau [1973])

együttműködést vagy egy vezető, hegemón hatalom kényszeríti ki, vagy egy közös fenyegetés teheti szükségessé. Az államok magatartásában a kulcstényező a *képességek* eloszlása. Ez azt mutatja, hogy A államnak mekkora hatalma van B, C és D államhoz viszonyítva. A képességek eloszlásának változása szerint módosul az államok külpolitikai magatartása.

A liberális irányzathoz tartozó institucionalizmus szerint az államok nem kizárólagos szereplői a nemzetközi politikának, valamint az állam nem homogén szereplő, hanem maga is különböző érdekcsoportokból és egyénekből áll. A nemzetközi intézmények autonóm szerepet játszhatnak, és képesek az államok magatartását befolyásolni, elősegíteni az államok közötti kapcsolatokban a normakövetést, és ennek megfelelően az együttműködés növekedését, a nemzetközi jogon, normákon alapuló nemzetközi rend létrejöttét. A nemzetközi szervezetek a hatalom elosztójaként működnek, ennek köszönhetően a kisebb államok növelhetik befolyásukat.

A neorealizmus és neoliberalizmus közötti vitában a neoliberálisok inkább az állami preferenciák közötti interakciókra koncentrálnak, míg a neorealisták inkább a hatalmi képességek államok közötti megoszlására. Következésképpen a neoliberálisok az alkufolyamatokban megmutatkozó állami preferenciák kialakulását is vizsgálják, amelynek során a belső folyamatoknak, a hazai politikának is nagy jelentőséget tulajdonítanak. Amíg azonban a realisták a nemzeti érdek kialakulásában az állam nemzetközi pozíciójának, valamint a külső kontextus megítélésének tulajdonították a legnagyobb jelentőséget, a jelenkori állam-centrikus elméleti irányzatok nagyobb hangsúlyt helyeznek a belső folyamatok szerepére.

Az interdependencia elmélet kétségbe vonja a realizmus állam-centrikus téziseit azáltal, hogy a diffúz nemzetközi renden belül a szereplők összetett kapcsolatrendszerét vázolta fel. Nem tagadja az államok szerepének jelentőségét, de egyaránt fontosnak tartja a szupranacionális entitások, a multinacionális

aktorok, a transznacionális érdekszervezetek és a szubnacionális egységek szerepét a nemzetközi kapcsolatrendszerben. Fő teoretikusai, Keohane és Nye szerint az interdependencia növekedése arra készíti az államokat, hogy újraértelmezzék, újragondolják nemzeti érdekeiket úgy, hogy azok konvergenciává váljanak más államokéval. A nemzetközi intézmények terjedése is ösztönzően hat az államok közötti szorosabb összeköttetések kialakulására. (Keohane-Nye, [1989])

A neofunkcionalista irányzat központi kérdésként foglalkozik az állammal. Az elemzés kiindulópontja szerint az állam nem monolitikus szereplő, tevékenysége mögött a szereplők pluralizmusa áll. Az államot megtestesítő döntéshozókat számos befolyás éri. Az érdekcsoportok, de az egyes állami intézmények is, a nemzeti határokon át közvetlen kapcsolatot létesíthetnek egymással. A multinacionális vállalatok és a nemzetek feletti intézmények, fórumok szerepe jelentős, főként az interdependens kapcsolatrendszer manipulálásában. Figyelemre méltó, és széleskörűen alkalmazott téziséjük, a *funkcionális spill over* szerint amennyiben az államok gazdaságuk egy szektorát integrálják, a technikai és politikai nyomások abban az irányban hatnak, hogy az integráció a gazdaság más szektorára is kiterjedjen. E jelenség politikai területre történő adaptációja révén állítják, hogy a *politikai spill over* következtében a funkcionális területen végbemenő integráció szükségszerűen "átcsap" a politikai szférára. Ennek empirikus igazolása azonban nehézkes.

A neofunkcionalizmus a hatalmi politikával szemben a szupranacionális struktúrát helyezte előtérbe, elfogadva azonban a konszenzusos eljárást a kulcsterületeken területeken. Az irányzattal szemben megfogalmazott kritikák középpontjában az állam továbbra is pregnáns szerepe áll, amely különösen a kulcsjelentőségű értékek (mint szabadság, igazságosság) megőrzésében meghatározó. Az állami rendszer feloldódása veszélyeztetné azok fennmaradását. A neofunkcionalizmus vitathatatlan érdeme azonban, hogy feltárta az európai integráció progresszív intézményesedésének irányadó logikáját. A

funkcionalizmusból átvett technokratikus megközelítés szerint a kormányzás tartalma átalakul, és az adott ideológiák alapján végrehajtott cselekvések helyett a feladatok menedzselése kerül előtérbe. Hoffmann a neofunkcionalistákkal szemben megfogalmazott kritikája szerint túl nagy hangsúlyt fektetnek a "folyamatra", ami a "kontextus" elhanyagolásához vezet (Hoffmann, [1987] p. 85.)

Az állam nemzetközi viselkedését meghatározó tényező a nemzetközi rendszeren belüli pozíciója és funkciója, más néven szerepe. Ez a fogalom csak részben esik egybe a *státusz* 19. században használatos fogalmával. Mai értelemben a *szerep* elsősorban az állam nemzetközi mozgásterén belül végrehajtható, specifikus külpolitikai irányultságát jelenti. A szerep azonban gyakran nehezen meghatározható, főként az állam többfunkciós jellegéből adódóan, valamint mert az állam döntéshozóinak szerep-meghatározása nem feltétlenül esik egybe a mások által az államnak tulajdonított szerep-meghatározással. Például egy adott állam által defenzívnek értékelt cselekvését más államok gyakran tartják offenzívnek. Nehézséget okoz továbbá, hogy az államok viselkedését más-más mércék és prioritások szerint interpretáljuk. Fontos tényező a szerep, illetve a nemzetközi viselkedés vizsgálatában az önállóság, vagy a másoktól való függés mértéke. E tényezővel együtt figyelembe kell venni az interdependencia fokát is.

A nemzetállam fogalmának vizsgálatához érdemes különválasztani a jogi értelemben használt *állam*, és a szociológiai értelemben használt *nemzet* fogalmát. A biztonsági közösségek modelljét kidolgozó Karl Deutsch vitatta az ortodox realista elképzelést, amely – álláspontja szerint – a nemzeti érdek fogalmán keresztül összemosza "nemzetiség" és az "államiság" eszméjét. Realista elképzelés szerint az államokat belső diverzitás jellemzi, és a nemzetközi szintén akkor működnek együtt szorosán, ha közös érdekeik vannak, amelyeket a kormányzatok jelenítenek meg. Ezzel szemben Deutsch álláspontja szerint a közös identitások intenzív kapcsolatrendszer, tranzakciók és kommunikáció

révén alakulnak ki. Az államok közötti többszörös interakció az alapja egymás megértésének, ami a biztonság kialakulásának egyik alapvető tényezője. (Deutsch, [1957])

A jelenkori nemzetközi rendszer a szuverén államiság elvén alapul. Az államok önrendelkező, jogilag egyenlő entitások. A szuverenitás jogi értelemben külső korlátozó tényezőktől való mentességet jelent. A gyakorlatban azonban számos tényező korlátozza az államok autoritását. A *de jure* szuverenitás és a *de facto* autoritás közötti diszkrepancia arra vezette az integrációelmélettel foglalkozó kutatókat, hogy inkább az autoritás, valamint az autonómia fogalmát használják.

Az autonómia fogalmának alkalmazása megkönnyíti az állam körülhatárolt hatalmának vizsgálatát abban az esetben is, ha a szuverenitás formális transzfere nem ment végbe. E módszer azt is elősegíti, hogy a "szuverenitás versus integráció" nulla összegű játék megközelítés túlzottan leegyszerűsített képletének alkalmazását kiküszöböljük. (Rosamond, [2000] p. 155.)

Az államok külpolitikájában a szuverenitás és a biztonság pozicionális vonatkozások, az állam e két fogalom adaptálása révén saját létezésének szavatolására törekszik. A szuverenitás teljességéről csak az önkéntes izolációt választó államok esetében lehet beszélni. (Diószegi, [1994] p. 435.) A legtöbb esetben korlátozott szuverenitással kell számolnunk a kapcsolatok nyomán kialakuló kölcsönös függésből adódóan. Ugyanakkor a szuverenitás teljességére irányuló törekvés tendenciaként jelenik meg. Érdekes kérdés, hogy az államok szuverenitásának "összegyűjtése" a központi intézményekre való igény erősödését veti fel, vagy épp arra készíti az államokat, hogy igyekezzenek védeni, ami szuverenitásukból még megmaradt, valamint igyekezzenek a központi intézmények feletti ellenőrzésüket erősíteni.

Az együttműködési struktúrákban résztvevő államok helyzete eltérő. Az eltérés részben a belső folyamatok eredményeképpen mutatkozik meg, részben az állam nemzetközi rendszeren belüli pozíciója által. Ezért az államok inkább hajlamosak diverzáns, mint konvergens érdekek kialakítására. Az állam nemzetközi kapcsolatokban betöltött szerepének vizsgálatakor Stanley Hoffmann nem a hagyományos realista állam-centrikus megközelítést alkalmazta. Figyelembe vette az állam szerepében bekövetkezett lényeges változásokat, valamint az állam funkcióit érő kihívásokat. Mindemellett azonban hangsúlyozta, hogy az állam továbbra is központi szerepet játszik a nemzetközi kapcsolatokban általában, és az európai integrációs folyamatban konkrétan. Hoffmann álláspontja konzisztens volt a realistákéval a tekintetben, hogy az állam a nemzetközi politika alapegysége. A realistákkal szemben azonban a nemzeti érdek fogalmát szélesebb értelemben használta. Álláspontja szerint “az állami érdekek olyan konstrukciók, amelyekben az ideák és az ideálok, precedensek és múltbeli tapasztalatok, valamint a hazai erők is szerepet játszanak” (Hoffmann, [1995] p. 5.). Az államok külkapcsolatai vizsgálatánál a belpolitikai megközelítést később Bulmer és Moravcsik is alkalmazta.

Hoffmann kutatásai során megkülönböztetést tett a “high” és “low” politika között annak magyarázatául, hogy az integráció miért megy végbe zökkenőmentesen bizonyos technokratikus területeken, és miért generál ellentmondásos folyamatokat azokon a területeken, ahol a kormányok autonómiája, vagy a “nemzeti identitás” valamely komponense érintett. Megállapítása szerint azokon a kulcsterületeken, ahol a nemzeti érdekek forognak kockán, az államok a “nemzeti önállóság bizonyosságát, vagy annak maguk által ellenőrzött bizonytalanságát preferálják a ki nem próbált struktúrák bizonytalanságával szemben” (Hoffmann, [1966] p. 882.). A nagypolitika, – amelyet Hoffmann a politikai tevékenység autonóm szférájának tekintett – jórészt mentes maradt az integratív impulzusok penetrációjától. Ugyanakkor a kormányok készek a “low” politika területén szorosabb együttműködés kialakítására, annál is inkább, mert azáltal lehetőséget teremtenek az ellenőrzés



bizonyos mértékű megőrzésére olyan a területeken, amelyeknél az állam fokozatosan elveszti főszerepét.

Hoffmann álláspontja szerint a "Monnet-Haas logika" csak azokon a területeken működik, ahol az integráció garantálni tudja a folyamatos pozitív összegű eredményeket, vagy – neofunkcionalista terminológiát alkalmazva – ahol az érdekeket közösségi szintre lehet emelni. A feladatok funkcionalista módszerek szerinti kiterjesztése *bizonytalanságokat* rejt magában. Abból a tényből kiindulva, hogy a tagállamok nemzeti érdekeiket alternatív tényezőkből vezetik le, és azok különböző politikai jelentőségekkel bírnak, a bizonytalanság felmerülése a kormányok közötti konfliktusokhoz vezethet.

A nemzetállam és a nemzetközi rendszer közötti interakció elemzéséhez Hoffmann három tényező megkülönböztetését javasolja:

- *nemzeti tudat*: a kohézió és megkülönböztetett jelleg érzése. E tényezőnek főként a nemzetállam kibontakozásánál van jelentősége, később semlegessé válik. Nem meghatározó eleme a külpolitikának, és nem feltétlenül mond ellent a szupranacionális egységekhez történő kapcsolódásnak.
- *nemzeti helyzet*: belső jellegzetességek és külső pozíció, objektív tényezők: társadalmi struktúra, politikai rendszer, földrajzi helyzet, formális elkötelezettségek más nemzetek irányában, szubjektív tényezők: értékek, előítéletek, vélemények, reflexek, hagyományok, értékítélet, attitűd. E tényezőket, a külső és belső meghatározókat tekintetbe kell venni a külpolitika kialakításánál.
- *nacionalizmus*: a nemzeti helyzetből adódó kezdeményezések politikai elit által történő interpretációja. Eredményezhet expanziót, védelmet, univerzális missziót vagy elszigetelődést.

Hasonló nemzeti helyzetek különféle külpolitikához vezethetnek, ezért a különböző nemzetek érdekeit nehéz kompatibilis módon meghatározni, még kevésbé a nemzeti helyzetek különbözősége esetén.

Figyelemre méltó Hoffmann érvelése az *integráció logikájáról*, és a *diverzitás logikájáról*. Az első jelenség szerint az interdependenciából adódó szükségszerűség és a szupranacionális szereplők kettős nyomása következtében a nemzeti kormányok mozgásszabadsága fokozatosan korlátozódik. Ebben a környezetben a *nacionalizmus* értelmetlenné, hatástalanná, anakronisztikussá válik, a *nemzeti tudatot* pedig áthatja az integrációs struktúra magasabb érdekeinek tudata. Ezzel szemben a diverzitás logikája korlátozza a spillover folyamat nemzeti kormányok cselekvési szabadságát szűkítő hatását, és a jólét területére korlátozza azt, amelynél a funkcionális integráció logikája működni tud. A diverzitás logikájából következik, hogy egy vitális kérdésnél elszenvedett veszteség nem kompenzálódik egy másik területen elért nyereséggel. A bizonytalanság addig vonza a *nemzeti tudatot* az integrációba, ameddig a haszon magas, a költségek alacsonyak, az elvárások figyelemre méltóak. A bizonytalanság átviheti a nemzeti tudatot a nacionalizmusba, ha a haszon alacsony, a költségek magasak, a remények megghiúsulnak, vagy megvalósulásuk elhalasztódik. A funkcionális integráció "hazardjátékát" akkor lehet megnyerni, ha a módszer megfelelő kilátást nyújt arra, hogy a nyeremények meghaladják a veszteségeket. Ez könnyebben valósul meg a gazdasági, mint a politikai integráció terén. (Hoffmann, [1995] pp. 75-85.)

A saját *napirenddel* rendelkező szupranacionális intézmények megjelenése nyilvánvalóan fenyegetően hat a nemzeti politikai szereplőkre. Az állami aktorok központi szerepére alapozva azonban megkérdőjelezhető a spillover automatikus érvényesülése, illetve a politikai integráció kibontakozásában játszott szerepét leíró neofunkcionalista logika. Bár a spillover automatikus érvényesülésének kritikája a későbbiekben is megállta a helyét, az európai integráció keretében az Európai Politikai Együttműködés (EPC) folyamata, majd a közös kül- és

biztonságpolitika (CFSP) kibontakozása a tagországok hajlandóságát mutatja arra, hogy a nemzeti szuverenitás szempontjából központi jelentőségű kérdések feletti kontrollról részben lemondjanak. Viszont a politikai integráció kibontakozása sokkal inkább a tagországok elhatározásának, mint a spillover-hatás automatikus érvényesülésének a következménye.

A spillover öngerjesztő folyamat: "egy specifikus céllal összefüggő cselekvés olyan helyzetet teremt, amelyben az eredeti célt csak további cselekvések révén lehet elérni. E cselekvések újabb cselekvések feltételeit és szükségességét idézik elő". (Lindberg, [1963] p. 10.) Kétségtelen, hogy a gazdasági integráció intenzívebbé válása megköveteli a szorosabb politikai egyeztetést a tagállamok között. A politikai és védelmi téren kialakuló közös politikák, azonban a spillover hatásnál szélesebb körű folyamatok kontextusában értelmezhetők.

Az intergovernmentalista iskola képviselői a tagállamok szerepének hangsúlyozásától (Milward et al, [1993]), a nemzeti preferenciákat meghatározó belső folyamatok vizsgálatán keresztül (Bulmer, [1983]) a "kétszintű játék" elméletéig (Moravcsik [1993], Smith-Ray [1993]) fejlesztették tovább az irányzat téziseit.

Érdeemes áttekinteni, hogy három alapfunkciója: a szociális kohézió, a gazdaság és a biztonság megteremtése terén milyen változások érik az államot. Az állam szerepének csökkenése a gazdaság terén vitathatatlan. Szerepének átalakulása a biztonságot is érinti. A jelenkori stratégiai környezet körülményei között az államok önmagukban nem képesek garantálni védelmüket. A szövetségek keretében tett elkötelezettség egyre fontosabbá válik. Ehhez hozzájárul a biztonság fogalmának átalakulása is, új típusú kihívásokkal szemben is védelmet kell nyújtania az államnak.<sup>4</sup> A biztonságfogalom összetettsége is az

---

<sup>4</sup> A biztonság fogalmának a hagyományos értelmezés szerint két lényeges összetevője van: kockázat- és veszélymentesség, valamint kétségtől, aggodalomtól- és félelemtől való mentesség. A biztonságot szoros

állami kontroll kizárólagos gyakorlásának nehézségét erősíti. A biztonsági funkció gyakorlásának súlypontja egyre inkább áttevődik a "multilaterális menedzsment" keretébe. Fontos azonban, hogy ez nem jelenti az állami szuverenitás olyan mértékű korlátozását, mint a gazdasági-pénzügyi integráció esetén, hanem az állam autonóm módon használja a szövetségi struktúrákat biztonsági helyzetének javítására, a garanciák biztosítására.

A demokratikus nemzetállam történelmileg kialakult politikai közösség és szervezet speciális formája. Az európai politikai integráció fejlődésének egyik perspektívája szerint a nemzetállam fokozatosan eltűnik, legtöbb feladata, és erőforrásai átkerülnek az európai, regionális és helyi szintekre. Ez a perspektíva azon a feltevésen alapul, hogy a nemzetállam többé nem tölti be hagyományos funkcióit, feladatai és képességei között növekszik a diszparitás. (Beetham, [1990] p. 219.) A funkcionalista megközelítéssel szemben a történelmi folytonosság koncepciója szerint a nemzetállam szerepe változik ugyan, de továbbra is ez a domináns politikai forma Európában.

Az állam fogalmát számos formában határozták meg az egyes elméleti irányzatok, a független, territoriálisan kötött, hatalomra törő politikai egység realista koncepciójától a politikai vezető réteg érdekeinek meghatározó szerepét előtérbe állító alternatív irányzatokig. Az állam definíciójának alapelemei – meghatározott terület, állandó lakosság, képesség arra, hogy más államokkal

---

összefüggésben értelmezzük az állammal. A külső fegyveres erőszakkal szembeni védelem, mint állami funkció, a westfáliai korszakban vált általánossá. Az állami szerep konszolidációja teremtette meg a biztonság belső és külső komponenseit. A biztonság több, mint a fenyegetések tanulmányozása, és a katonai erő alkalmazása és kontrollálása. A biztonság nem katonai tényezőinek (migráció, kábítószer-csempészet, stb.) definiálása egy szélesebb biztonság-értelmezés kialakulásához vezetett az 1970-es évektől. Az 1980-as években biztonság nem katonai összetevőikhez kezdték sorolni a természeti katasztrófákat, járványokat is, valamint hangsúlyozták a biztonság határokon átívelő jellegét, vagyis megszűnt az állam kizárólagos szerepvállalását a biztonság garantálásában.

A "globális biztonság" fogalmának bevezetésével a biztonság új területe került a figyelem középpontjába, amelyet a "világbiztonság", "közös biztonság", valamint a "végleges biztonság" koncepciója követett. (Clare [1992], Myers [1993]) Ezek a meghatározások a biztonságról alkotott gondolkodásmód új dimenzióját nyitották meg, összekötve a biztonságot a Föld és lakói jólétével. Ennek ellenére nem bontakozott ki egy széleskörű új paradigma. Számos versengő paradigma és ál-paradigma jelent meg a felszínen, amelyek képtelenek voltak koherens módon megragadni a biztonság fogalmát a nemzetközi rend új keretei között. Leltár típusú leírások láttak napvilágot.

kapcsolatokat folytasson – kiegészültek további követelményekkel, mint a társadalmi és gazdasági jólét biztosítása, a jogrend fenntartása, az emberi jogok védelme. A klasszikus (weberi) meghatározás, amely szerint az állam egy adott területen belül képes fenntartani az erőszakesszközök ellenőrzésének legitim monopóliumát, nem ad választ az autoritás átruházásának, vagy a jogrend esetleges hiányának jelenségére a jelenkori viszonyok között. (Del Rosso, [1995]) Az államiság materiális és intézményi meghatározói mellett a szubjektív, fogalmi dimenziók figyelembe vétele is fontos.

Az állami funkciók ellátására való képesség vizsgálata jelentős elméleti vitákhoz vezetett a nemzetközi kapcsolatok különféle irányzatainak képviselői körében. A hidegháborút követő időszak bizonytalansága közepette normatív és teoretikus viták zajlottak a "szupranacionalisták" és az "államok Európája" hirdetői, illetve a szektorális egyenlőtlenségek spillover hatásait hangsúlyozó funkcionális föderalisták és az államközi alkuk döntő szerepét hangsúlyozó intergovernmentalisták között. Az 1990-es évek közepén a tagállamok és a Közösség viszonylagos erejéről szólt a vita. Az utóbbit egy kibontakozóban levő föderációnak tekintették, amelyben a nemzetállamok szerepe a kultúra, oktatás, társadalompolitika területére szorul vissza. A másik oldal szerint a nemzetállamok és a Közösség együtt halad előre, olyannyira, hogy a Közösség politikái és erőforrásai tartják fenn a modern jóléti államot. A szuverenitás részleges feladása jellemző, viszont a kormányközi testületek jelentősége a legnagyobb.

A jelenleg is prominens vita a nemzetállam "megmentéséről" vagy "hanyatlásáról" (Milward [1992], Moravcsik [1994]) már nem abból a feltételezésből indul ki, hogy az állam egységes szereplőként modellezhető, mint a politikaformálás egyetlen és oszthatatlan egysége, amely a parlamenti többségen és a végrehajtó hatalom képességén alapuló korlátlan döntéshozatali hatáskörrel rendelkezik az "erőszak legitim monopóliumának" köszönhetően. A politikai szerepek megoszlanak a nemzeti és közösségi végrehajtó testületek,

valamint társadalmi csoportok között, amelyek különböző, és egymástól független preferenciákkal rendelkeznek, továbbá kapcsolatuk folyamatos alkudozásként írható le.

A jelenkori geopolitikai környezetben fokozottabban jelentkezik az állam szerepének feltételes természete. A globalizációs folyamatok, környezeti, demográfiai trendek aláássák az állam hagyományos képességeit és autoritását. Mindehhez hozzájárul a nem állami szereplők (transznacionális vállalatok, NGO-k, szakmai szervezetek, stb.) fokozódó szerepvállalása, amelyek kívül esnek az állami kontroll alól. Mindemellett azonban nem alakult ki az államnál hatékonyabb politikai szervezeti forma, és továbbra is az állam az elsődleges szereplője a nemzetközi kapcsolatoknak. Számos tényező támasztja ezt alá, mint a haderő, az anyagi és természeti erőforrások feletti ellenőrzési képessége, makroszintű szabályozó kapacitása, képessége, hogy a lakosságot közös célok támogatására ösztönözze és szervezze. Az ENSZ Alapokmány, valamint a jelenkori nemzetközi jog is az állami rendszerre, illetve annak fenntartására épül. A formális, *de jure* nemzetközi rendszer mellett a gyakorlat is igazolja az állam átalakuló, de továbbra is elsődleges szerepét, jelentőségét.

Az államok közötti nemzetközi kapcsolatok természete a szerint változott, ahogy az állam természete változott. A korábban szinte kizárólag nagypolitikai területeken megvalósult kapcsolatok kiegészültek a funkcionális ("low") politikaterületeken végbemenő interakciókkal. A szuverenitás feladása az állam racionális választása a gazdasági folyamatok terén. Bizonyos politikaterületeket jobban lehet fejleszteni nemzetközi, mint nemzetállami keretek között. (Milward, [1993])

Igaz, hogy a gazdasági folyamatok jelentős része, a kommunikáció, a technológiai fejlesztés, és számos egyéb transznacionális fejlődési pályát követő kérdéskör feletti ellenőrzés terén az állam képességei erodálnak, de az állami szerepkört alapvetően meghatározó politikai funkciókat továbbra is az állam tölti

be. A határok valóban átjárhatóvá váltak, viszont a territoriális állam korábbi korszakaiban sem voltak hermetikusan lezárva. A körülmények változnak, nem az állami szerepkör lényege. Az integrációs szervezetek tevékenysége új és komplex politikai struktúrák kialakulásához vezet, mindazonáltal a nemzetállam továbbra is jelentős tényezője e struktúrák. Az állam funkciói "közösségivé" válnak.

A nemzetállam "csődjét"<sup>5</sup> feltételező kulturális válasz a politikai identitás alapjának a határok nélküli, a nemzetállamok kialakulása előtti pán-Európa értékeihez nyúlt vissza. A nemzetállam vélt fiaskjára adott funkcionális-gazdasági válasz a Marshall-terv által elindított liberalizáció volt. A nemzetállami struktúrán túllépni törekvő politikai irányzatok, illetve az ezt előrevetítő elméleti iskolák a második világháborút követő térnyerése ellenére a gyakorlat azt mutatja, hogy az integrációs folyamat nem szüntette meg a nemzetállamot. Bizonyos szempontból épp a nemzetállamiság vált az integráció mozgatójává, valamint az integráció – csak látszólag paradox módon – erősítette a nemzetállamot. Másként fogalmazva az integráció "rehabilitálta" a nemzetállamot, az együttműködés révén kibontakozó jólét és stabilitás hozzájárult a nemzetállam legitimációjához. Az európai integrációfejlődés azt mutatja, hogy az integráció és a nemzetállam ugyanakkor a történelmi kontinuumnak ellentétes végpontjai. (Kiss J. [2000] pp. 14-15., Milward [1992], Moravcsik [1994]) Csak a nemzetközi kontextusból levezetve lehet realisabb, átfogóbb és "használhatóbb" képet festeni a jelenkori államról. Az állam új definíciójának vissza kell tükröznie az állam dinamikus jellegét, valamint tekintetbe kell venni a nemzetközi politika jellegében bekövetkezett változásokat.

A nemzetállam átalakulása mentén a kormányzati szintek kompetenciának megoszlása nem fogható fel nulla összegű játékként. A nemzeti és

---

<sup>5</sup> Az állam feletti és alatti szintek térnyerése mellett, a poszt-bipoláris időszak átalakulásai közepette olyan új jelenségek is kibontakoztak, amelyek között az állam, illetve bizonyos típusú állam bizonytalansági tényezőként való meghatározását vetették fel. A "dezintegrálódó társadalmak" és a "bukott államok" a

szupranacionális szint egyszerre is erősödhet. Az európai és nemzetállami szereplők relatív fontosságáról szóló elméleti vita nem ragadja meg a folyamatok lényegét. A transzformációs folyamatok párhuzamosan és többszörösen összetett formában zajlanak. (Scharpf [1994])

Az állam válságáról folyó vita leegyszerűsítve egyfelől az állam gyengülését veti fel (a globalizáció és a transznacionális kapcsolatok, valamint a nemzetek alatti szintek közötti interakciók kiterjedtebbé és intenzívebbé válása következtében), másfelől az állam megkérdőjelezhetetlen legitimitását a nemzetközi kapcsolatok elsődleges szereplőjeként.

Az állam válságáról folyó vita gyökere – a funkcionális problémák mellett – a jelentés átalakulásában keresendő. Az állam jellege, szerepe átalakul. Hagyományos jeletéstartalma a jelenkori nemzetközi politikai viszonyok között kizárólagosan nem értelmezhető.

A nemzetállamon túllépő fejlődés lehetséges perspektíváját megfogalmazók abból indulnak ki, hogy minden nemzetközi rendszer az egységei belső jellegzetességeinek, geotörténelmi helyzeteinek, külső céljai sokféleségének köszönheti belső logikáját és kifejlődését. A fragmentációra épülő nemzetközi rendszer hajlamos arra, hogy reprodukálja a sokféleséget az egyenlőtlenség dinamikáin keresztül. Nem zárható ki, hogy a fragmentációra épülő nemzetközi rendszer a nemzetállamok helyett más egységek (régiók, föderatív blokkok) sokféleségét fogja össze. E más egységek ugyanúgy felválthatják a nemzetállamot, ahogyan a nemzetállam felváltotta a feudális "zűrzavart". (Hoffmann [1995]) A nemzetállam legitimitációja önmagában nem garantálja a nemzetállam fennmaradását a nemzetközi környezetben. A nemzetállamot összetartó erők nem feltétlenül alkalmasak arra, hogy megfelelő

---

globális stabilitást legjobban veszélyeztető tényezőként merültek fel. A "bukott állam" kategóriába a tényleges politikai vezetés, közrend nélküli államokat sorolják a kutatók. (Helman-Ratner, [1992])



választ adjanak a nemzetközi folyamatok, új típusú kapcsolatrendszerek kibontakozása által létrejövő igényekre.

Az állam visszaszorulásáról, válságáról folytatott vitában a két szélső álláspont: az állam teljesen feleslegessé válása, illetve a hagyományos állami funkcióik abszolút érvényű fennmaradása mentén megfogalmazott elméletek mindegyike távol áll a gyakorlatban tapasztalható helyzettől. Nem az a kérdés, hogy a hagyományos típusú állam fennmarad-e vagy sem, hanem sokkal inkább az, hogy mi a szerepe a jelenkori államnak. Ígéretes megközelítéseket lehet felfedezni az állam szerepének újradefiniálását célzó koncepciókban. A "szabályozó állam" meghatározás a jogi, gazdasági folyamatok, közszolgáltatások menedzsmentjére helyezi a hangsúlyt. A "tárgyaló állam" megközelítés a nemzetközi interakciók során való fellépést, a nemzetközi (nem csak állami) szereplőkkel folytatott tárgyalások jelentőségét emeli ki. (Vercauteren [2001], p. 14.) A multilaterális környezetben a tárgyaló szerepen keresztül van leginkább lehetősége az államnak az érdekek érvényesítésre. Ebben a tekintetben kiemelt jelentősége van azoknak a "hálózatépítési" és tárgyalási technikáknak, amelyek révén az állam érvényre tudja juttatni álláspontját az egyes kérdéskörökkel kapcsolatban.

Az állam szerepének megváltozását vizsgáló más megközelítés arra helyezi a hangsúlyt, hogy az állam *autoritativ allokáló és szabályozó* funkcióját *partner és közvetítő* szerep váltotta fel. Az állami szerep és kapcsolatrendszer megváltozása nyomán a viselkedési szabályok is átalakultak. A "tárgyaló állam" más normák szerint cselekszik, mint az anarchikus, önsegélyre épülő rendszerben működő "hierarchikus állam". Az állami interakciók eltérő jellegzetességei alakulnak ki. Többszörösen összetett tárgyalási arénák alakulnak ki. Az állam funkcionálisan elkülönülő alstruktúrákra oszlik, amelyek egy-egy politikaterülethez kapcsolódó közösség részét képezik, a probléma jellegétől függően specifikus "kérdéskör-hálózatokat" alkotva. Ennek megfelelően a politikai cselekvés szintje is lejjebb kerül, az egyes kérdéskörök által ténylegesen

érintett rétegek szintjére. A kölcsönös bizalomra épülő hálózati kapcsolatok szükségessé teszik a közvetlen kontaktusokat. A közös problémamegoldás specifikusabbá válik, ezért kisebb egységekben valósul meg.

Az állam cselekvőképességének, érdekérvényesítési lehetőségeinek lényeges összetevője a *hatalom*. E kategória meghatározása azonban – az állami funkciókhoz és nemzeti érdekekhez hasonlóan – alapos körültekintést igényel. A hatalom vizsgálata során célszerű külön tekinteni a katonai és nem katonai, valamint a mérhető és nem mérhető elemeket. A katonai elemek kényszerítőerő-tartalmúak. A nem koerszív elemek mindazokat a potenciálokat foglalják magukban, amelyek az államok befolyását érintik. Annak ellenére, hogy az állam hatalmi tényezőinek jelentős része (terület, lakosság nagysága, ásványi kincsekkel való ellátottság, katonai erő, gazdasági potenciál, stb.) mérhető, a hatalom összességében nem fejezhető ki mennyiségileg, mert számos járulékos befolyásnövelő, illetve csökkentő tényező is meghatározza. A hatalom vizsgálatánál elkerülendő a képesség-elemek mechanikus összeadása. A képességek (kapacitások) pusztán az állam potenciáljáról adnak képet, illetve a cselekvés elméleti lehetőségéről. Az állam valódi ereje a kapacitások és a tényleges cselekvések együttes hatásán keresztül ítélni lehet. Tehát az államok hatalma, ereje jobban megfogható cselekvéseik vizsgálata alapján, mint statikus elemek összegzésén keresztül. A hatalom dinamikus meghatározása kifejezi a vélelmezett és a tényleges erőt együttesen, vagyis az állam cselekvési potenciálját.

A realista irányzat felfogása szerint a nemzetközi politika a hatalomért folytatott harc. A végső céltól (szabadság, biztonság, prosperitás megteremtése) függetlenül a közvetlen cél mindig a hatalom elérése. A célokat az államok gyakorta fogalmazzák meg vallásos, filozófiai, gazdasági vagy társadalmi ideálok formájában, és a cél megvalósításához használhatnak nem politikai eszközöket, mint például technikai együttműködés egy másik állammal, vagy nemzetközi szervezettel, minden esetben a hatalom megszerzése fő törekvésük. A strukturális

realizmus jeles teoretikusa, Kenneth Waltz arra mutat rá, hogy a hatalom az autonómia fenntartásának eszköze, szélesebb cselekvési lehetőséget, szélesebb biztonsági sávot, valamint nagyobb súlyt biztosít az állam számára a nemzetközi rendszerben. (Waltz [1979])

A politikai hatalom a közhatóság birtoklói közötti kölcsönös ellenőrzési kapcsolat. A politikai hatalom és az erő között különbséget kell tenni. Amikor erőszakot alkalmaz egy állam, akkor a katonai hatalom lép a politikai hatalom helyébe. A nemzetközi kapcsolatokban azonban a katonai erő meglehetősen fontos tényezője a politikai hatalomnak.

Az államok hatalmát, illetve erejét a szakirodalom három dimenzió alapján vizsgálja. Az állam *súlya* leírja azt a fokot, ameddig az állam politikája hatással tud lenni a nemzetközi közeg tényezőire. A hatalom *kiterjedése* azokra a funkcionális aspektusokra vonatkozik, amelyek terén a hatalom effektíven érvényesül (pl. gazdasági, katonai, stb.). A hatalom *területi* dimenziója a földrajzi aspektusra, az erő regionális, szubregionális, vagy globális kiterjedésére vonatkozik. (Frankel [1991], p. 113.) Annak ellenére, hogy a hatalom szerepet játszik a legtöbb nemzetközi tranzakciónál, sok esetben központi szerepet, nem elengedhetetlen összetevője azoknak.

Az államok hatalmának, befolyásának megítélésekor azt is figyelembe kell venni, hogy a hatalmi elemek relatívak. Ez különösen érvényes a külső környezet, a szomszédos államok, potenciális riválisok és ellenfelek vonatkozásában. A hatalmi képességek kihasználásának hatékonysága további fontos tényező, amely a tényleges befolyás eléréséhez szükséges. Végezetül említést érdemel, hogy az egyes képességek relatív jelentősége folyamatosan változik. A hagyományos hatalmi tényezők (mint terület, lakosság, gazdasági erő) mellett újak kerülnek előtérbe, mint a technológiai fejlettség, a hatékony kormányzás, rugalmasság. A hatalom potenciális elemeinek kihasználása jelentős mértékben függ a szervezettség minőségétől.

A hagyományos hatalmi elemek mellett fontos tényező a földrajzi helyzet. Ennek jelentősége főként a politikai magatartás és a mozgástér szempontjából mutatkozik meg. Az államok befolyására meghatározó hatással van, hogy a "mainstream" fejlődési irányvonalhoz tartoznak-e, vagy sem, illetve a központ-periféria megoszlás szerint hova sorolhatók.

A jelenkori nemzetközi közeg sajátosságai következtében az államok stratégiai helyzetének meghatározó jellegzetessége az egymástól való függés. Az államoknak szövetségesekre van szükségük. A külső támogatás értéke és költségei azonban gondos mérlegelést, kalkulálást igényelnek. Optimális esetben a nemzetközi támogatás a belső kapacitások multiplikátoraként jelenik meg.

A realizmus a hatalom terminusaival határozza meg a nemzeti érdek fogalmát. Az államot, mint a nemzetközi kapcsolatok főszereplőjét vizsgálja. A *túlélés*, az *önfenntartás* és az *önsegély* kulcstényezői a realista felfogásnak, amely tényezők az államon belüli és a nemzetközi politika eltérő jellegéből fakadnak. A realizmus gyengesége azonban, hogy túlzottan statikus képet fest a világpolitikáról, amelyben a hatalom megszerzése érdekében folytatott kapcsolatok reprodukálják magukat. A realista felfogás nem fektet hangsúlyt a hatalom különböző összetevőinek, jellegének vizsgálatára. (Hoffmann [1960])

További jellegzetes realista megállapítás szerint a hatalom versengő, független csoportok között fragmentált. A nemzetközi kapcsolatok játékszabályai alapvetően eltérnek az állami politika működési rendjétől, amelynek legfőbb oka, hogy nem létezik egy általánosan elfogadott, felsőbb hatóság.

A nemzeti érdek azonban nem vezethető le pusztán a hatalomból és a földrajzi helyzetből, hanem olyan "képződmény", amelyben a politikai tradíciók, eszmék, precedensek és múltbeli tapasztalatok, hazai erők és döntéshozók is szerepet játszanak. Ezért a nemzeti érdek fogalma döntően két komponens-

csoportból tevődik össze: az állam adottságaiból fakadó, e tekintetben szükségszerű elemekből, valamint a körülmények által meghatározott, változó elemekből. Az erőforrások megfelelő allokációjához szükség van arra, hogy különbséget tegyünk a nemzeti érdek szükségszerű és változó elemei között. A szükséges elemek tendenciaszerűen magukba foglalnak változó elemeket is, amelyek megvalósítása a nemzeti túlélés érdekében elkerülhetetlen célként jelenik meg.

A realista elmélettel szemben gyakran használt érvelés szerint fő fogalma a nemzeti érdek nem nyújt iránymutatást a politikai cselekvéshez, amely főképp a fogalom homályosságával, és interpretációjának sokrétű lehetőségével magyarázható. A fogalom elsősorban a jólét és biztonság elérését veti fel, tartalmát azonban meghatározzák a politikai hagyományok és a kulturális kontextus, amelynek keretei között a külpolitika formálódik.

A multilaterális kapcsolatrendszerben a politikai működőképesség megköveteli, hogy a nemzeti érdekek más nemzetek érdekeivel kompatibilis módon kerüljenek meghatározásra. A nemzetközi kapcsolatok nemzeti érdekre alapuló megközelítése nem feltételezi sem a teljesen harmonikus, békés világot, sem a folytonos háború elkerülhetlenségét. A konfliktusok veszélye az egymással ütköző érdekek folyamatos, diplomáciai úton történő összehangolásán keresztül csökkenthető.

A nemzeti érdek tágabb értelemben olyan általános érvényű és folyamatosan fennálló cél, amelynek elérése érdekében cselekszik az állam. Szűkebb értelemben a nemzeti érdek fogalma meghatározható az állam aspirációjaként egy konkrét eredmény elérésére, alkalmazható az állam által folytatott specifikus politikák és programok kapcsán, valamint a politikai érvelésben. (Frankel [1991], pp. 93-95.) A nemzeti érdek fogalma a nemzeti közösség értékeit is magában hordozza. Az értékek a kultúrából erednek, a kohézió kifejezői, és szervezett módon az ideológiákban fejeződnek ki. Az

értékrendszerek gyakran tartalmaznak ütköző értékeket, ez esetben rangsorolni kell. Ez azonban nehézséggel járhat, mert változó szempontok határozzák meg az értékeket, csakúgy, mint az érdekeket.

Érdemes megkülönböztetni az államok "vitális", illetve az "alapértékeit". Az államok elsődleges értékei belpolitikaiak, és a hazai szférában manifesztálódnak. Ezt fontos figyelembe venni az államok által folytatott nemzetközi kapcsolatok vizsgálatakor, csakúgy, mint a belső érdekek változását, amely kihat a külkapcsolatokban követett magatartásukra. További szempontként érdemes figyelembe venni, hogy a nemzetközi környezet elemeiről alkotott percepciók hatással vannak a döntéshozók cselekvéseire.

Konfliktus és kooperáció együttesen van jelen a nemzetközi kapcsolatokban. Ebből adódóan nemzeti érdekeik érvényesítése során a biztonság garantálására irányuló törekvések éppúgy jellemzik az államot, mint az együttműködés imperatívuszainak felismerése és követése. Fontos, hogy az államok fel tudják ismerni kölcsönös, illetve összhangba hozható érdekeiket. A nemzeti érdekérvényesítés vizsgálatánál is külön figyelmet kell fordítani az államok érdekeinek találkozására és ütközésére. E folyamatok átszövik az államok közötti kapcsolatok rendszerét, és egy-egy konkrét területhez, politikai témakörhöz kapcsolódóan is változhatnak. Mindez különösen érvényes a későbbiekben vizsgálat tárgyát képező EU-ban, és a NATO-ban.

A hagyományos alapértékek vizsgálatához le kell szűkíteni azokat közös nevezőjűkre: a nemzetállam önfenntartására. A mai feltételek között ez már nem a territoriális integritás és a politikai függetlenség abszolút, merev értelmezésében használatos, hanem a politikai, szocio-ökonómiai struktúrák rugalmasan meghatározott jellegzetességeinek tekintetbe vételével. Az államok eljárása kapcsán meg lehet különböztetni "birtokló célokat": az állam abszolút kontrolljának megőrzése (szuverenitás, külkapcsolatok intézése), és "milió

célokat": a nemzetközi környezet feltételeinek alakítása. (Frankel [1991], pp. 101-104.)

A konstruktivisták a szereplők érdekeit "belső eredetűnek" tartják, amelyekben meghatározó jelentőségű a szociális tartalom. A neorealisták és a liberális institucionalisták a szereplők érdekeit azok materiális pozícióinak elemzéséből vezetik le. A nemzeti érdek fogalmának összetettségére mutat rá Daniel Papp a jelenkori nemzetközi kapcsolatok természetét vizsgáló munkájában. Álláspontja szerint gazdasági, ideológiai, hatalompolitikai, biztonsági, kulturális és etnikai összetevői vannak a nemzeti érdek fogalmának. A nemzeti érdek vizsgálatánál az állam biztonságának, gazdasági erejének, teljesítményének növelésére, politikájának legitimálására, más államok feletti ellenőrzés elérésére, a nemzetközi folyamatok befolyásolására, identitásának fenntartására irányuló elemeket összességében figyelembe kell venni. Emellett fontos, hogy a nemzeti érdek fogalmát nem állandó nemzeti "célkészletnek" kell tekinteni, sokkal inkább a fontosnak tartott kérdések változó összetételű megjelenésének. (Papp [1992], pp. 38-41.)

A megfelelő politika kialakítása mellett az állami döntéshozóknak tekintetbe kell venniük az állam hatalmát, és ebből fakadóan a rendelkezésre álló eszközöket a politikai célok megvalósítására. A külpolitika a nemzetek külvilág felé irányuló, egyéni és kollektív terveinek és cselekvéseinek megvalósítása (Rosenau [1987]), vagyis célok, stratégiák, eszközök és tevékenységek összessége. A külpolitikában az értékek és az előtérbe kerülő konkrét ügyek különböző összefüggésben jelennek meg. Az egyes kérdések kapcsán elfoglalt nemzeti álláspontok jórészt "tárgyalási álláspontok" mert a külpolitikai döntéseket más államokkal való együttműködés nyomán alakítjuk ki.

A nemzetközi kapcsolatok klasszikus elméletei a nemzeti érdeket deduktívan határozták meg. A nemzetközi politika mozgatórugóit a nemzeti érdekek ütközéséből vezették le, a nemzetközi kapcsolatokban a változást a

hatalom megoszlásának változásával magyarázták. (Morgenthau [1973]) E statikus megközelítés nem számolt az érdekek hatalmi tényezőktől független változásával, és az állam adottságaiból kiindulva a külpolitikai folyamatosságát, érdekszerének állandóságát vette alapul. A nemzeti érdek realista meghatározásához az állam területi és politikai integritását vették alapul. Morgenthau gyakran idézett megállapítása szerint: "Egy olyan világban, ahol a szuverén nemzetek a hatalomért versengenek és szemben állnak egymással, a külpolitika minimális törekvése szükségszerűen a nemzet túlélése." (Morgenthau [1952], p.972.) Az alapvető nemzeti érdekek: a túlélésnek alárendelve tekintettek minden további érdeket. Ezért az államok számára elsődleges fontosságú a nagypolitika. A realizmus autonóm és racionális egységnek tekinti az államot, amelynek magatartását szuverén természete és a nemzetközi környezet anarchiája határozza meg. Az integrációra is csak akkor kerül sor, ha az érintett állam érdekét szolgálja. A nemzeti érdekérvényesítést azonban nem lehet vegytiszta formában végbemenő folyamatnak tekinteni. Akkor beszélhetünk az érdekérvényesítés sikeréről, ha az állam előnyösebb helyzetbe kerül, politikai pozíciót szerez.

## **2. Nemzetállami interakciók multilaterális keretek között**

A nemzeti érdekek multilaterális környezetben történő érvényesítésének vizsgálatához érdemes áttekinteni, hogy milyen motivációk alapján és milyen formában működnek együtt az államok multilaterális keretek között.

Az államok azért hozzák létre az intézményeket, illetve azért csatlakoznak hozzájuk, mert saját szempontjaik szerint előnyösnek tartják azokat a funkciókat, amelyeket az intézmények látnak el. E funkciók között különösen fontos a tranzakciós költségek csökkentése, vagyis azoknak a kockázatoknak és hátrányoknak a redukálása, amelyek akkor keletkeznek, amikor a szereplők korlátozottabb mértékű információ birtokában, és kevésbé átlátható közegben



kezdenek tárgyalási folyamatba egymással. További előnye a nemzetközi intézményeknek, hogy lehetővé teszik az államok számára egymás céljainak, averzióinak, preferenciáinak, belső viszonyainak alapos megismerését. (Sandholtz [1996], p. 406.)

A nemzetközi politika felfogható olyan játékként, amelynek kevés állandó szabálya van, és a szereplők – vagyis az államok – képesek arra, hogy ezeket a szabályokat interpretálják, átalakítsák, felülvizsgálják, kibővítsék annak megfelelően, ahogy érdekeik szempontjából előnyösebb számukra. A szabályok saját szempontok szerinti értelmezésének eredménye főként az egyes államok játékbeli pozíciójától függ, de fontos szempont az állami vezetés minősége is.

A nemzetközi kapcsolatok elméletének institucionalista irányzatán belül a neoliberais institucionalista megközelítés a nemzeti érdekek és a kölcsönös előnyök jelentőségét hangsúlyozza az államok nemzetközi intézmények keretén belül folytatott együttműködése kapcsán. Kiemeli továbbá, hogy a nemzetközi biztonsági megállapodások, intézmények segítik az államokat egymás céljainak megértésében, ezáltal csökkentik a bizonytalanságot, valamint a miszpercepció negatív következményekkel járó lehetőségének esélyét. A neoliberais institucionalizmus a nemzetközi intézmények további előnyeként értékeli, hogy elősegítik az államok közötti információáramlást, ezáltal a *nemzetközi koalíciók* szervezésének költsége csökken (miközben az *átpartolás* költsége növekszik), az együttműködés kiszámíthatóbbá válik.

Az institucionalista iskolán belül a kollektív biztonság jelentőségét hangsúlyozó irányzat képviselői a "hierarchikus biztonsági architektúra" előnyeit emelik ki. További institucionalista irányzat a "biztonsági közösségek" szerepére összpontosít. (Deutsch [1957], Weber [1992]) Eszerint a biztonsági szervezetek, intézmények kiküszöbölik a konfliktusok lehetőségét az államok között, a tagságból adódó "magatartási szabályokon", a tagországok közös érdekeinek meghatározásán keresztül. (Rittberger [1993]) Charles Kupchan a nemzetközi

intézmények biztonságnövelő szerepét az átláthatóság fokozásában, az "államközi szocializáció" előmozdításában, ezáltal a tényleges "nemzetközi közösség" kialakulásának elősegítésében jelöli meg. (Kupchan [1994]). A nemzetközi intézmények által biztosított formális és informális környezet nem csak a közös érdekek kialakításának, hanem az érdekek ütköztetésének is a terepe. Az intézmény elősegíti az alkufolyamatot az átláthatóság és bizalom légkörének megteremtése révén.

A realista irányzat szerint azonban a nemzetközi szervezetek jelentősége másodlagos, mert az államok közötti verseny és konfliktus korlátozza kapcsolataikat, mégha közös érdekeik léteznek is. (Kegley [1995]) A nemzeti szuverenitás a nemzetközi rendszer központi mozgatóereje. Az államok csak akkor készek lemondani szuverenitásuk egy részéről a nemzetek feletti szervezetekben való részvétel által, ha az érintett országok részéről kölcsönös a nemzeti érdekek elismerése, és ha a remélt haszon, illetve előny nagyobb, mint a nemzeti cselekvési szabadság korlátozásának hátránya. (Morgenthau [1952]) A neorealista megközelítés hajlamosabb elfogadni, hogy az intézmények keretében az államok érdemi együttműködést folytatnak, főként, mert az intézmények létrehozása eleve a résztvevők kölcsönös érdekeit szolgálja. Az intézmények azonban megszűnnek, amennyiben a résztvevők érdekei, vagy a hatalmi egyensúly változik.

A liberálisok ezzel szemben úgy tekintenek az intézmények, és más együttműködési formák létrehozásának folyamatára, mint az államok által meghatározott nemzetközi rendszer transzformációjára. A liberális irányzat szerint a konfliktus nem belső velejárója a nemzetközi politikának. A liberális elképzelések szerint a "kollektív biztonság" elérhető egyrészt a liberális értékek – mint a demokrácia, az igazságosság – fokozatos elterjedése, másrészt a nemzetközi szervezetek és a nemzetközi jog térhódítása révén.

Az interdependencia-elmélet nem tagadja a nemzetközi kapcsolatokban az anarchia jelentőségét, és nem hagyja figyelmen kívül, hogy az államok a fő aktorok a nemzetközi politikában, amelyek saját önérdekeik alapján cselekszenek. Ugyanakkor a világpolitikában az anarchia központi jelentősége túlságosan nagy hangsúlyt kap a nemzetközi kapcsolatok más lényeges jellegzetességeivel szemben. Ilyen fontos jellegzetesség az aktorok közötti interdependencia és a nemzetközi szervezetek szignifikáns szerepe az önérdekről alkotott elképzelés módosításában. (Baldwin [1993])

Az interdependencia-elmélet kiemeli az államok közötti interakciók formáit, amelyek a nemzetközi együttműködés felé vezetik őket, hangsúlyozza a transznacionális, nem állami szereplők megjelenésének jelentőségét, valamint az államok közötti kapcsolatok keretében a kereskedelmi, gazdasági kérdések növekvő arányát a nagypolitikai kérdésekkel szemben. (Keohane-Nye [1989]). Keohane szerint az interdependencia körülményei a nemzetközi intézményekre való igényt generálják. A nemzetközi intézmények az állam céljait szolgálják azáltal, hogy elősegítik elfogadott szabálykészletek, normák és döntéshozatali eljárások kialakítását és megtartását. Ezeket a meghatározó rendelkezéseket azért hozzák létre, hogy a konkrét kérdéskörök kapcsán a nemzetközi magatartást szabályozzák, és kontrollálják az interdependencia hatásait az információk biztosításán keresztül. (Baldwin [1993]) Mégha az államközi kooperáció költségei jelentősek is, a nemzeti kormányok mindaddig létrehoznak és használnak nemzetközi intézményeket, ameddig az intézmények hozzásegítik az államokat a számukra fontos célok eléréséhez, amelyeket unilaterális vagy bilaterális eszközökkel nem tudnának elérni.

Az államok közötti gazdasági összefonódás politikai "hálózatok" kiépüléséhez vezet, ezáltal a biztonság és jólét alapjául szolgálhat. Az együttműködés iránti érdekeltség növekszik, az interdependens kapcsolatrendszerből való kilépés veszteséget jelent. Bár az interdependencia-viszonyokat hatalmi eszközökkel manipulálni lehet, az államok közötti több

szinten meglevő komplex interdependencia-viszonyban nincs minden állam abban a helyzetben, hogy az egyik kérdésterületen meglevő aszimmetrikus, függő viszonyát egy másik területen meglevő, előnyösebb helyzetével egyenlítse ki.

Az intézményesedés szintje hatással van az állami magatartásra. Leginkább a fokozott információáramlás és tárgyalási lehetőségek, valamint a kormányok képessége, hogy mások normakövetését ellenőrizzék, lényeges befolyással lehet magatartásuk alakulására. (Keohane [1989]) Fontos szempont, hogy az intézményeket az államok hozzák létre saját céljaik megvalósítására, kérdés azonban, hogy milyen mértékben képesek saját szempontjaik szerint használni ezeket az intézményeket.

A nemzetközi szervezetek fontos funkciója a kormányközi alkufolyamat dinamikájának előmozdítása, amelynek során a kormányok előnyös pozíciókat igyekeznek teremteni a maguk számára, érvényesíteni akarják preferenciájukat, biztosítani igyekeznek más kormányok követő magatartását. Az államok ugyan (korlátozott mértékben) átruházzák szuverenitásukat a nemzetközi intézményre, ahol a potenciális közös nyereség nagy, viszont követő magatartásukat decentralizált eszközökkel nehéz hatékonyan biztosítani.

Az államok önkéntesen adják fel szuverenitásuk egy részét cserébe a kooperatív problémamegoldás lehetőségéért, anélkül, hogy ezzel saját érdekeiket feláldoznák. A kooperáció gyakran az állami érdekek szolgálatában áll. A nemzetközi szervezetek ugyanis képesek szimmetrikus és megbízható információkat nyújtani, amelyek a résztvevők számára lehetővé teszik a nemzetközi partnerekről való hatékonyabb tájékozódást. A nemzetközi szervezetek jelezhetik az államok szándékait, a tárgyaló felek információkat szerezhetnek egymás álláspontjairól. Az intézményi együttműködés növeli az államok problémamegoldó képességét, ezáltal hatékonyságukat. Az intézményi együttműködés keretében az állami szereplők hatalma koordináltabbá, átláthatóvá válik. A sajátos intézményi keretekben módosulhat az államok identitása és

érdekei. A nemzetközi szervezetek képesek a nemzetközi magatartást legitimálni (pl. öbölháború, koszovói légi hadművelet).<sup>6</sup>

Mindezek alapján megállapítható, hogy a realista és az interdependencia-iskola tételei közötti, viszonylag kevés ellentmondást mutató, metszéspont szerint a nemzetközi struktúrákban résztvevő államok készek a gazdaság, a pénzügyek, a kereskedelem, és más funkcionális területeken az autoritás transzferére, a szupranacionális intézményrendszer erősítésére, ám a nagypolitika olyan kényes területein, mint a védelem, jól megfigyelhető a tagállamok ellenállása az intézményesítési tendenciákkal szemben.

Az institucionalista elemzések egyik ága, a *racionális választás* elmélete az intézményeket formális jogi entitásokként definiálja, valamint olyan döntési "szabálykészletekként", amelyek kötelezettségeket rónak az önérdekeiket követő politikai szereplőkre. Az EU-n belüli tipikus példa a miniszteri tanács szavazási rendszere, ahol a minősített többségű szavazás stratégiai koalíciók létrehozására készíti a kormányokat. A szabályok által kötött interakció arra is készíti a szereplőket, hogy saját elképzeléseik szerint alakítsák a formális szabályokat, amelyek meghatározzák működésüket.

Az institucionalizmus előnye, hogy a tagállamok primátusának intergovernmentalista megállapításaira alapozva tekintetbe veszi azt a folyamatot, ahogy az intézmények strukturálják az egyéni és kollektív "politika-választásokat". Az EU-n és a NATO-n belüli döntéseket például nem lehet kizárólag a preferenciák és a relatív állami hatalom elemzéséből levezetni.

A multilaterális keretek közötti nemzetállami interakciók vizsgálatához hasznos adalékul szolgál a rezsimmelmélet is. Stephen Krasner definíciója szerint a nemzetközi rezsimek meghatározott kérdésterülethez kapcsolódóan létrejövő

---

<sup>6</sup> Más kérdés, hogy azokat a lépéseket, amelyekre a meghatározó jelentőségű államok döntései alapján kerül sor, viszonylag könnyű legitimálni. Itt főként az a kérdés, hogy a többi, "rendszeren kívüli"

nemzetközi intézmények, olyan elvek, normák, szabályok és döntéshozatali eljárások, amelyekkel összefüggésben a szereplők elvárásai, várakozásai konvergálnak. (Krasner [1983], p. 2.) Az egyes kérdéskörökhöz kapcsolódóan létrejöhetnek a nemzetközi szereplők egymáshoz közelítő magatartásmintái. A rezsim létrehozása módosítja a cselekvés költség-haszon kalkulációt. Másként fogalmazva a rezsimok *közbenső változót* képeznek a nemzetközi rendszer struktúrája és a szereplők magatartása között. A rezsimokkal teli rendszerben a kalkulációk hosszabb távúvá válnak, és a szereplők reciprocitást várnak el egymástól. (Levy et al [1995], pp. 287-290.)

Rezsim kialakítása valószínűsíthető minden olyan esetben, ahol az aktorok számára szabálykészletekre van szükség annak érdekében, hogy meghatározzák a kollektív problémamegoldást. A szabályok és eljárások révén a rezsimok strukturálják a külpolitika-formálás folyamatát, mert a beazonosítható döntési szabályok szerint zajlik. A döntési rezsimok két típusa különböztethető meg: az "eljárási" döntési rezsim leírja a külpolitika-formálás folyamatát, a "tartalmi" döntési rezsim kijelöli a külpolitika céljait. A döntési rezsimok konszenzuson alapuló szabályok, amelyek korlátozzák az állam cselekvési opcióinak sorát, főként a közös szabályokon keresztül kezelt ügyeknél (Kegley [1987]). Amíg az eljárási rezsimok azokat a szabályokat foglalják magukba, amelyek meghatározzák, hogy *hogyan* kell dönteni, és hogy *ki* dönt, a tartalmi rezsimok azokat a szabályokat érintik, amelyek a *mit* kell dönteni kérdését határozzák meg. A döntési rezsimok beazonosítását nehezíti, hogy a döntéshozóknak az egyes kérdések kapcsán minden számottevő hazai és nemzetközi tényezőt mérlegelniük kell, ezáltal jelentős empirikus-percepció elem vegyül a folyamatba.

A tartalmi döntési rezsim vizsgálatához az államok diplomáciai gyakorlatának általános jellegzetességeit kell feltárni. Akkor beszélhetünk tartalmi rezsimról, ha az állam által képviselt álláspontokat ismétlődés és szabályszerűség jellemzi. A külpolitikában a folyamatosságnak ez a

---

nagyhatalommal elfogadtatható-e a tervezett akció.

jellegzetessége azt mutatja, hogy a külpolitikai döntéshozók a közös meggyőződések konzisztens készletéből merítenek. Emellett a politikai nyilatkozatok, a doktrínák kifejtése, a nemzetközi szervezetekben a szavazás vagy állásfoglalás jellege, más államokkal kialakított, hallgatólagos vagy nyílt koalíciók, továbbá a formális megállapodások és a szerződésekhez való csatlakozás is utal a döntési rezsimek tartalmi szabályaira. (Kegley [1987]) A döntési rezsím koncepciója alkalmas arra, hogy felfedje a külpolitika-formálás két szintje (pl. nemzeti/EU, bizonyos tekintetben nemzeti/NATO) közötti kölcsönhatások jellegét. Ezáltal hasznos eszközként szolgál azoknak a játékszabályoknak a felismeréséhez, amelyek korlátozzák és alakítják a külpolitika-formálást, hatással vannak a tagországok részvételére a közösségi külpolitika kialakításában.

A tranzakcionista irányzat integrációról alkotott hipotézise szerint az államok közötti “közösségérzet” a közöttük zajló kapcsolatrendszer lényeges eleme. Minél kiterjedtebb a kölcsönös tranzakciók hálózata, minél több interakció zajlik “A” állam és “B” állam között, annál nagyobb a reciprocitás jelentősége a két államnak egymás viszonylatában. Annak észlelése, hogy az interakció előnyös számukra, növeli a kölcsönös bizalmat. Az ekként felvázolt folyamatok mérése azonban problematikus, és nem világosak a mechanizmusok, amelyeken keresztül e folyamatok végbemennek. Továbbá túlzottan derülátó annak feltételezése, hogy a fokozott kommunikáció szükségszerűen kognitív változáshoz vezet.

A föderalisták megközelítése szerint a formális intézmények létrehozásán keresztül *politikai közösség* jön létre. A közös intézmények közös attitűdök kialakulásához vezetnek. A funkcionalisták specifikus funkcionális területekhez (egészségügy, szállítás, tudomány, kereskedelem, stb.) kapcsolódóan tartják ésszerűnek a nemzetközi együttműködést. Az országok a fenti területeken egy átfogó politikai hatóság nélkül is együtt tudnak működni, úgy, hogy tevékenységük kapcsán közelebb kerülnek egymáshoz, a békés együttműködés

előmozdítása mellett. A politikai szereplők a konkrét együttműködési területeken kénytelenek lojalitásukat és cselekvésüket az új központ felé orientálni, amelynek joghatósága átível a nemzetállamokon.

Pusztán abból adódóan, hogy a nemzetközi rendszer alkotóelemei független államok, amelyek biztonságuk garantálása érdekében hatalmukat gyarapítani igyekeznek, a nemzetközi rendszer anarchikus jellege nehezen vitatható. Ugyanakkor az interdependencia, valamint a nem állami szereplők államhatárokon átnyúló tevékenysége is hatással van a nemzetközi rendszerre. Emellett az államok rendkövető viselkedése is mérsékelően hat a rendszer anarchiájára. Az államok együttműködésének sajátos formáját írja le a biztonsági közösségek modellje. A biztonsági közösségek kialakulását vizsgáló munkájában Karl Deutsch megkülönbözteti az államok integrált kormányzati struktúrájának létrehozásához vezető biztonsági közösséget, amely korábban független egységek összeolvadásából jön létre, valamint az ún. pluralista biztonsági közösséget, amelyben a tagállamok megtartják szuverenitásukat, de egymás közti kapcsolataikban lemondanak a háború eszközéről. A pluralista biztonsági közösség létrejöttéhez három komponensre van szükség: a főbb értékek kompatibilitása, képesség arra, hogy egymás lépéseire az államok erőszak nélkül reagáljanak, valamint egymás politikai, gazdasági, társadalmi magatartásának kölcsönös kiszámíthatósága (Deutsch [1968], p. 195.)

A biztonsági közösségek kialakulásának háromszintű modellje (Adler-Barnett [1998]) szerint elsőként be kell azonosítani azokat a feltételeket, amelyek a biztonsági közösség kialakításának igényét előidézik. Ide tartoznak a stratégiai környezeti tényezők, vagy a külső fenyegetések jellegének megváltozása. A második szinten meghatározó a kölcsönös bizalom, és létrejönnek a biztonsági közösség strukturális elemei. A harmadik szinten kialakul a kollektív identitás. A biztonsági közösség létrehozásának legfontosabb feltétele a politikai értékek összeegyeztethetősége. Jellegzetessége, hogy a résztvevő államok magatartása többnyire kiszámíthatóvá válik a többiek számára. Mindezek alapján a NATO



biztonsági közösségnek tekinthető, az EU-ra vonatkoztatva a közös kül- és biztonságpolitika területén van relevanciája a koncepciónak.

A nemzetközi egyensúly elmélete a nemzetközi szervezet struktúráját, tagjai elkötelezettségét, funkcionális és földrajzi kiterjedését vizsgálja. Az elmélet szerint a nemzetközi szervezet akkor van *strukturális egyensúlyban*, ha a tagjaira érvényes korlátozások és a tagok hajlandósága a korlátozások tolerálására megfelel egymásnak, ha az egyes tagok által gyakorolt befolyás és tényleges hatalmuk aránya nem túlzottan egyenlőtlen, és ha a szervezet hatalma megfelel a tagsága összetételének. A progresszív egyensúlyi helyzetben levő szervezet egyes tényezői erősítik egymást, egyensúlytalanság esetén gyengítik egymást, és az egész szervezetet. (Liska [1960])

A struktúránál nagyobb jelentőségű a nemzetközi szervezetben résztvevő tagok elkötelezettsége. A leglényegesebb szempont, hogy a tagországok tényleges teljesítménye megfelel-e formális kötelezettségeiknek. Funkcionális kiterjedése szempontból a nemzetközi szervezet akkor van egyensúlyban, ha a ténylegesen gyakorolt funkció és jogköre megfelel a szervezet célkitűzései szerint szükséges szintnek.

Az elmélet az államok esetén azt vizsgálja, hogy politikájuk funkcionális vagy diszfunkcionális, aszerint, hogy a rendszer céljait előmozdítják-e vagy sem, valamint hogy megfelelnek-e a szabályainak vagy sem. Az egyensúly elérésének első fázisában az államok igyekeznek a legjobb pozíciót biztosítani maguknak. A második fázisban az államok hajlamosabbak az "állami rendszer" egyensúlyának fenntartására törekedni.

Összességében elmondható, hogy az államok nemzetközi együttműködése és nemzetközi intézmények létrehozására irányuló törekvésük saját nemzeti érdekeik érvényesítési szándékából fakad. Az autonóm államok önérdeke vezet oda, hogy a független döntéshozatal felől a nemzetközi szervezetek, rezsimek,

biztonsági közösségek együttes döntéshozatala felé mozduljanak el. Amikor a nemzeti kormányok közös érdekeket, vagy közös ellenérdekeket tudnak definiálni, a közösen kidolgozott megoldások általában előnyösebbek annál, mint amit önállóan ki lehetne alakítani. Ugyanakkor éppen nemzeti érdekeik szabnak gátat, illetve korlátozzák hajlandóságukat nemzeti szuverenitásuk közösségi szintre való átruházására. Ez a jelenség nevezhető "körülhatárolt önkéntességnek". (Stein [1990])

### **3. A multilaterális döntéshozatal és a nemzeti érdekérvényesítés összefüggései**

Érdemes kitérni a nemzetközi szervezeteken belüli döntéshozatal és az államok érdekérvényesítésének összefüggéseire. Egyes elméleti irányzatok már hosszú ideje megkérdőjelezzik az állam, mint *egységes* szereplő mivoltát. Azt azonban nem tagadják, hogy az állam *önálló* szereplő, vagyis külpolitikai döntéseit függetlenül hozza meg. A döntéshozók a legtöbb esetben döntési alternatívák között választanak. Az államok döntéseinek vizsgálatakor az összehasonlítható tényezőket, – mint például katonai erő – éppúgy tekintetbe kell venni, mint a változó jellegű célokat. Az állam bizonyos tekintetben "monadikus" szereplő, vagyis általában jellegzetes módon cselekszik a külső tényezők változatlansága esetén. (Richardson [1987], pp. 161-163.) A döntés vizsgálatánál fontos tekintetbe venni a külső tényezők változását, valamint a döntéshozók percepcióit, ami szintén nem szükségszerűen jellegzetes.

Az államok a külpolitikai magatartás különféle eszközeivel igyekeznek befolyásolni egymást. A multilaterális közegben a döntések interdependensek, de a külpolitikai magatartás továbbra is a szereplő saját választása. Interdependens résztvevőkként az államok egyszerre aktorok és célpontok. Az államok interakcióit a bel- és külpolitikai interpenetrációja, valamint a politika és a gazdaság interrelációja is befolyásolják, vagyis a nemzetközi tényezők hatása a

belpolitikára és fordítva. Az állam többszörösen összetett tényezők között kénytelen manőverezni.

A multilaterális döntéshozatal jellegzetességei között figyelemre méltó az a neofunkcionalista tétel, amely szerint egy nemzetközi szervezetben az államok a legkisebb közös nevezőnek tekinthető álláspontot alkudják ki. Az egyeztetési folyamat következtében kialakuló közös álláspont azonban gyakran nem tükrözi egyik fél preferenciáját sem, valamint a visszalépő álláspont általában a *status quo*. Ez a helyzet tekinthető "közös döntési csapdának". (Scharpf [1988])

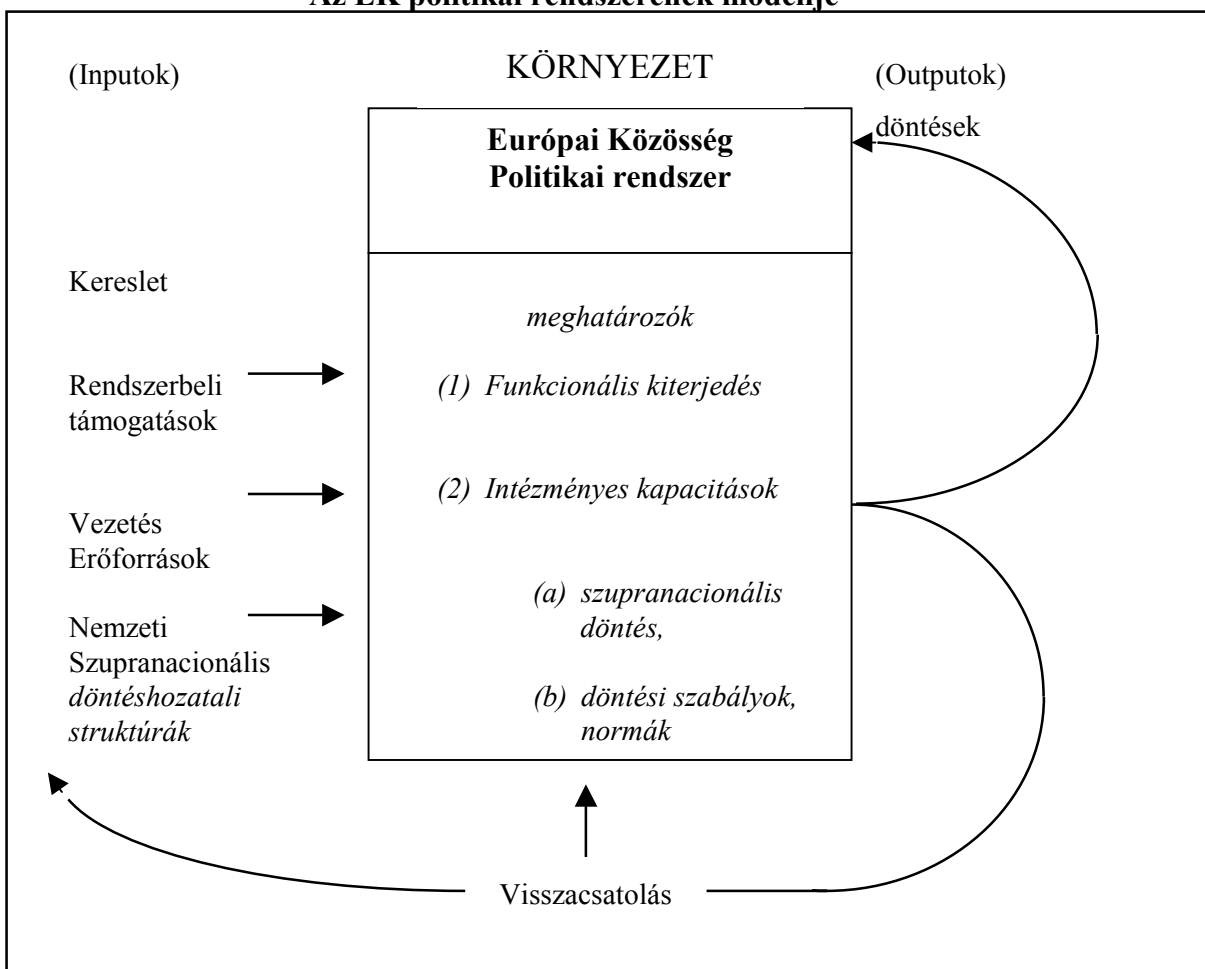
A kollektív döntéshozatal változó jellegzetességeinek nüanszaira és következményeire nagyobb figyelmet kell fordítani. A szereplők széles körét és új politika-szektorok döntéshozatali folyamatba való bevonását vizsgálta Leon Lindberg és Stuart Scheingold. Bár az általuk készített modell (1. ábra) az Európai Közösségre készült, alkalmazható szélesebb kontextusban is. Lényeges vizsgálati tényező a multilaterális struktúrában a tagállamok által teremtett közeg, valamint a struktúrán kívüli, de arra hatással levő többi külső tényező.

Lindberg és Scheingold politikai rendszernek tekintette az EK-t. A kereslet, a támogatás és vezetés (inputok) a rendszeren keresztül döntésekké és cselekvésekké (outputok) válik, amelyek visszacsatolási mechanizmusokon keresztül hatással vannak a jövőbeli inputokra. A folyamat során négy mechanizmus szerepe meghatározó:

- funkcionális spillover
- "összetett alkuk" és "lefizetések"
- a szereplők szocializációja
- visszacsatolás

1. ábra

**Az EK politikai rendszerének modellje**



A funkcionális spillover automatikus folyamata mellett – a második kategóriaként jelölt – tárgyalási alkuk fontos szerepet játszanak a döntéshozatal kimenetelében. A két speciális alkufolyamat során a felek engedményeket tesznek egymásnak azzal a feltétellel, hogy egy adott másik ügyben ők lesznek a kedvezményezettek. Az alkufolyamat célja egy adott ügyhöz több politikai szereplő hozzájárulásának megszerzésére. E folyamatban az információcsere és a koalícióformálás központi szerepet játszanak. Ahhoz, hogy sikerüljön döntéseket hozni a rendszerben, a rendszer tagjai köréből támogatókra van szükség.

A politikai integráció kibontakozásához az érintett országok közötti érdek- és értékközösség meglétéén túl további tényezők teljesülésére is szükség van. Ezek között említést érdemel a regionális szintű intézmények és politikák megléte, az

intézmények képessége arra, hogy társadalmi és gazdasági folyamatokat kezdeményezzenek, az intézmények feladatköre expanzív kell, hogy legyen. Legfontosabb azonban, hogy a résztvevő államok elfogadják a saját érdekeik és a közös politikák közötti megfeleltetést. A negyedik feltétel megfogalmazása jól tükrözi a neofunkcionalisták elképzelését a nemzeti kormányzatok integrációban való részvételének módjáról, valamint annak elfogadását, hogy az integrációs folyamat visszahat az érdekek követése.

Az állami szerepvállalás prominens jellegét támasztja alá a multilaterális közegben érvényesülő különféle tárgyalási, döntés-előkészítési technikákról készített összeállítás. (1. táblázat) Multilaterális közegben az állami szereplők számos módon képesek befolyásolni a döntéshozatalt, függetlenül attól, hogy konszenzusos vagy többségi döntéshozatali eljárásban vesznek részt. Alapos körültekintést igényel azonban a legcélravezetőbb módszerek kiválasztása. A multilaterális szervezet struktúrája, az államok mozgásteret, valamint a megnyerhető szövetségesek száma is befolyásolja a szereplők stratégia-választását. Jellemző módon többféle technika ötvözésére is sor kerülhet, az elérendő cél, a tárgyalások menetének alakulása, valamint a követendő stratégia tükrében.

A döntéshozatali mechanizmus vizsgálatokor abból a feltételezésből indulhatunk ki, hogy az állam a politikai cselekvés szignifikáns egysége, és a cselekvési stratégiák kialakítása, valamint az erőforrások feletti rendelkezés állami szinten dől el. Mindez nem mond ellent a szupranacionális folyamatok és szervezetek kibontakozásának és erősödésének. Viszont alapvető kérdésként merül fel, hogy hogyan kezeljük ezeket. A nemzetközi szervezetek tekinthetők olyan sajátos *interakciós módnak*, amelyeknél az egyes nemzetállamok önálló politikaformáló képessége megmarad, de különféle kondicionáló tényezőknek van alávetve. (Snyder-Bruck-Sapin [1962])

A szituációt a cselekvő részben a szerint határozza meg, hogy milyen a viszonya a többi cselekvőhöz, a lehetséges célokhoz és eszközökhöz, másrészt aszerint, hogy a lehetőségeket hogyan tudja cselekvési stratégiává alakítani, tekintetbe véve az adott szituáción belüli tényezőket. A állam cselekvését a szituációról alkotott definíciója határozza meg.

Az állam, mint cselekvő lényegében a döntéshozók cselekvését jeleníti meg, ezért szubjektív elemekkel is számolni kell. Három orientációs tényezőt kell vizsgálni: percepció, választás, elvárás. Akkor tudjuk a cselekvők orientációit beazonosítani, ha a rendelkezünk a következő kérdésekre adott válaszokkal. Mit tartottak relevánsnak a döntéshozók az adott szituációban? Hogyan határozták meg a szituációt? A releváns tényezők hogyan viszonyultak egymáshoz? Milyen összefüggéseket láttak a döntéshozók a szituáció különböző elemei között? A szituáció milyen igényeket teremtett? Mik voltak az igények forrásai? Hogyan viszonyultak a szituációhoz? Milyen specifikus és általános célokat választottak a cselekvők? Milyen cselekvéssort tartottak megfelelőnek és hatékonynak? Hogyan állapították meg megfelelőségüket és hatékonyságukat?

Mindezek alapján a döntéshozatal olyan folyamatként definiálható, amely a döntéshozók által felvázolt, adott jövőbeli állapot elérése érdekében társadalmilag meghatározott, korlátozott<sup>7</sup>, összetett, alternatív "projektek" közötti választásokon keresztül valósul meg. A döntéshozatal a cél elérése érdekében kifejtett cselekvéssor végrehajtásához vezet. A döntéshozatalhoz kapcsolódó tényezők: információ, kommunikáció, precedensek, percepció, erőforrások (anyagi, emberi). A külső és belső korlátokat számba kell venni. A döntéshozatali elemzés lényeges pontja a választás vizsgálata. Mik a preferenciák, milyen tényezők befolyásolják azokat? Figyelembe kell venni a másik állam esetleges reakcióit.

---

<sup>7</sup> A korlátozottság elsősorban a rendelkezésre álló erőforrások, információ és a külső körülmények korlátozottságából fakad.

A közös döntéshozatal korlátai nyilvánvalóak. Az egyhangúság szabálya megőrzi a szuverenitást, viszont *obstrukciós hatalomként* alkalmazható, nem politika-alakító képességként. A többségi döntéshozatal csökkenti az együttműködés költségeit, amelyek a nem döntésből származhatnak, az ellenző kisebbség számára azonban külső akaratnak való alávetettséget eredményez. A konszenzusos döntéshozatal (konszenzus alatt nem az egyhangú szavazást, hanem szavazás nélküli, mindenki számára elfogadható megállapodást értve) a politikaformálás kontrollját és hatékonyságát követeli meg.

Jogi szempontból a konszenzusos döntéshozatal nem csorbítja az állami szuverenitást. A gyakorlatban azonban egy intézményesített nemzetközi közegben a viselkedési szabályok kötelezővé válnak, ami korlátozó hatással van az önálló döntéshozatalra. Kérdés, hogy ugyanolyan mértékben erősödik a közösségi politikaformáló kapacitás, mint amilyen mértékben csökken az állami.

A szupranacionális és kormányközi döntési eljárások tényleges érvényesülését egy konkrét példán, az Egységes Európai Okmány (SEA) elfogadásán keresztül elemezve Andrew Moravcsik arra a következtetésre jutott, hogy a reformcsomag Nagy-Britannia, Franciaország és Németország konvergáló érdekei, illetve a közöttük lezajlott államközi alkuk eredményeképpen valósulhatott meg. (Moravcsik [1991]) Fontos eszköze volt az eredmény elérésének a Nagy-Britanniát kirekesztéssel fenyegető "kétszintű" Európa létrehozására tett francia-német kezdeményezés.

Moravcsik kifejezetten tagadja, hogy a transznacionális üzleti csoportok és az Európai Közösségek szupranacionális intézményei játszottak volna döntő szerepet a SEA kezdeményezésében. Hasonlóképpen félrevezetőnek tartja azt a neofunkcionalista megközelítést, amely a szupranacionális folyamat három kulcselemére: a központi intézményekre, az üzleti szféra nemzeti korlátokat átlépő egyesülésére és a szupranacionális végrehajtó testület jelentőségére helyezi a hangsúlyt. A Moravcsik által kidolgozott "kormányközi institucionalista"

megközelítés a három kulcsország közötti államközi alkuval magyarázza az Egységes Európai Okmány tárgyalásainak sikerét, amelyben a hatalom és az érdekek központi szerepet játszottak.

A tárgyalások eredményeinek tükrében a két irányzat által meghatározott tényezők szerepének alátámasztására a következő érveket sorakoztatja fel. A fontainebleau-i csúcsot követően az Európai Parlament képviselői nem vehettek részt a döntéshozó fórumok munkájában. A program a transznacionális szerveződésű üzleti érdekcsoportok nyomásától függetlenül indult. A transznacionális szereplők csak később, és korlátozott mértékben kapcsolódtak be. A nemzetközi politikai vezetők fontos szerepet töltek be (főként azért, hogy hozzájárultak a tárgyalások és a döntéshozatal gyorsaságához a kormányközi konferencián), a lényegi kérdésekben azonban inkább csak elősegítették a folyamatot. A szerződéstervezetek, illetve a módosítások megfogalmazása, kompromisszumok kialakítása tekintetében fontos feladatot láttak el, de az érdemi kérdések alakításában és eldöntésében nem volt szerepük. A Közösségen belül a lényegi kérdések változásai inkább politikai, mint technikai meghatározók alapján mennek végbe. A spillover és az ügyek összekapcsolása bizonyos esetekben elegendő a gyors döntéshozatal elősegítéséhez a megadott mandátumon belül, de minimális szerepet játszik új ügyek kezdeményezésénél, nagypolitikai ügyek döntéshozatalánál. A kormányközi institucionalizmus tényezőinek meghatározó szerepét Moravcsik azzal támasztotta alá, hogy kormányfők, illetve képviselők vitték végig a tárgyalásokat. A nagy tagországok dominanciáját tükrözi, hogy csekély volt a kisebb országok által kezdeményezett, vagy megvétózott kérdések száma, esetükben az engedmények tétele játszott szerepet, a Benelux államok pedig e nélkül is készek voltak a többieknél messzebb elmenni. (Moravcsik [1991], pp. 44-49.) Konklúzióként megfogalmazható, hogy az integráció elsődleges forrása az államok érdekeiben rejlik, valamint a relatív hatalomban, amellyel részt vesznek az integrációban.



A kormányközi institucionalizmus három alapelvekre épül: kormányköziség, "legkisebb közös nevezős" alkufolyamat, a szuverenitás (jövőbeli) transzferének szigorú korlátai. Moravcsik sarkalatos véleménye szerint az Európai Közösség működése létrehozása óta mindvégig legerősebb tagjainak államközi alkura épült. Kezdeményezéseik tartalma, tárgyalásaik kimenetele határozták meg az integrációs folyamatot, amely ezáltal a vezető tagországok politikai preferenciáit tükrözte. Ennek alapján állapítja meg, hogy "a közösségi politika a belpolitika folytatása más eszközökkel". (Moravcsik [1991], p. 25.)

Az Egységes Európai Okmány tárgyalásainak eredményén keresztül Moravcsik szemléletesen mutatja be a szupranacionális és a kormányközi megközelítés közötti leglényegesebb különbségeket.

## 2. táblázat

Paraméter	szupranacionális institucionalizmus	kormányközi institucionalizmus
a tárgyalásokat és a kompromisszumokat kezdeményező kulcsszereplők	transznacionális érdekcsoportok és szupranacionális tisztviselők	a legnagyobb tagállamok vezető tisztviselői, specifikus politika-célokkal, preferenciákkal
az alkufolyamat természete	összetett alku és az ügyek összekapcsolása, amelyek alakítják a tagállamok közös érdekeit	legkisebb közös nevezős (vétó csoport) döntések a legnagyobb tagállamok között, a kis államok megvásárlása, kirekesztéssel fenyegetés
a megállapodás természete	képlékeny kérdéskörök és "spill-over" hatás	kemény kérdéskörök, amelyek csak további egyhangú államközi megállapodások alapján változtathatók

*Forrás: Moravcsik, [1991]*

Elfogadva a multilaterális államközi együttműködés területein a kormányközi institucionalizmus megállapításainak érvényesülését, érdemes árnyalni a képet. Az EU-n belüli politikai egyeztetések, és (a modell NATO-ra való adaptációja révén) a NATO keretében folytatott államközi alkufolyamatok

során felhasznált eszköztár a fenti két kategóriában szereplő elemekre korlátozott vizsgálata esetén is azok ötvözetének alkalmazását mutatja. A modell két kulcseleme: a vezető tagországok érdekeinek meghatározó jellege, valamint az államok álláspontjainak alakulását is befolyásoló tárgyalási technikák (összetett alkuk, ügyek összekapcsolása) alkalmazása egyaránt jellemző a nagypolitikai kérdésekben hozott döntések előkészítésénél. A nagyhatalmak között is rendszeresek az egyes kérdések összekapcsolásával elért alkuk, és a kis államok sem mindig kényszerülnek követő magatartásra, illetve nem törvényszerű, hogy egyszerűen megvásárolhatók valamely kisebb engedmény által.

A tagállamok álláspontjai legkisebb közös nevezőjének eléréséhez vezető alkufolyamat, valamint az ügyek összekapcsolása és a összetett alkuk alkalmazásának eredményei a tagállamok relatív hatalmi pozícióit tükrözik. A kis államokat "ki lehet fizetni" ugyan, viszont a nagyobb államok *de facto* vétózni tudják egymás álláspontjait, ezért törvényszerű, hogy az alkufolyamat a nagy államok érdekeinek legkisebb közös nevezője irányába konvergál.

A kirekesztés fenyegetése azonban olyan eszköz, amivel arra lehet készíteni az államokat (beleértve a nagyokat is), hogy elfogadják valamely alapvető jelentőségű ügy saját preferenciájukkal nem egyező kimenetelét. Multilaterális kereteken belül a kirekesztődés költséges, főként mert elvesz a további döntéshozatalban való részvétel lehetősége.

A rezsimhez való csatlakozás a nemzeti szuverenitás bizonyos mértékű feladásával jár a várt előnyökért cserébe. Az államok azonban igyekeznek meggátolni szuverenitásuk – a részvétel által megkívánt minimális szinthez képest – további erózióját. Ezért a szuverenitást érintő kérdéseknél egyhangú beleegyezésre tartanak igényt. Igyekeznek kiküszöbölni továbbá, hogy a közös intézmények tágan értelmezett autoritásra tegyenek szert, amely csorbíthatja szuverenitásukat. Ezért a kormányközi testületeken keresztül preferálják a döntéshozatalt.

Az integrációs folyamat kormányközi institucionalista magyarázata a konvergáló nemzeti érdekekre, az államközi alkukra és a további reformok korlátaira<sup>8</sup> helyezi a hangsúlyt. E tekintetben a realista alapokat erősíti meg. A fentieket Keohane a rezsimek létrehozásának és fenntartásának "módosított strukturális realista" magyarázatának nevezi. (Keohane [1984], pp. 61-64.) E megközelítés szerint az államok a nemzetközi rendszer elsődleges szereplői, az államközi alkuk pedig a nemzeti érdekeket és a relatív hatalmat tükrözik. A nemzetközi rezsimek az államközi politikát alakítják azáltal, hogy közös keretet biztosítanak, amely csökkenti az államközi interakciók bizonytalanságát.

A kormányközi institucionalizmus azonban lényegesen különbözik a "módosított strukturális realizmustól" a tekintetben, hogy a rezsim reformjának forrásait nemcsak a hatalommegoszlás változásaiban keresi, hanem az államok érdekeinek változásaiban is. Az államok nem "fekete dobozok", érdekeik változnak, és nem feltétlenül az államok relatív hatalmának változása szerint.

---

<sup>8</sup> Az Egységes Európai Okmány tárgyalásait a reform intenzitását és kiterjedését korlátozó folyamatként is lehet értelmezni. A széleskörű reform maximalista programja a tárgyalások során a belső piaccal összefüggő ügyeken kívül fokozatosan a minimalista programra szűkült a tagországok (főként a nagyok) közötti konszenzus hiányában.

### III. A KIS ÁLLAMOK ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI ÉS KORLÁTAI

Az integráció bizonyos tekintetben kényszerpályaként értékelhető a kisebb országok szempontjából, mert az esetleges kívülmaradásból származó hátrányok miatt nincs reális alternatívája a nagyobb egységekhez való csatlakozásnak. Ezzel párhuzamosan a kis államoknak fokozottan kell számolniuk azzal, hogy az interdependencia és az állam határainak átjárhatósága korlátozza képességeiket teljes körű autoritásuk fenntartására vonatkozóan. Ezért lényeges kérdés, hogy mennyiben tudják ellensúlyozni az alkalmazkodási kényszert, és be tudják-e azonosítani azokat a kulcsterületeket, amelyek megnyitják számukra az érdekérvényesítés lehetőségeit az integráció keretén belül.

A kisállamiság vizsgálatával széleskörű szakirodalom foglalkozik<sup>9</sup>. Sok kutató a definiálás problémájára összpontosít, valamint a nagyobb és kisebb országok viselkedései közötti minőségi különbségek vizsgálatára. A definíciós vita inkonklúzív, főként, mert a hatalom mérhetősége is vitatott. Sokan egyetértenek azonban abban, hogy a kis államok nemcsak erőforrásai, de érdekei is korlátozottak, valamint elenyésző befolyást gyakorolnak a nemzetközi rendszer folyamataira.

Általános érvényű meghatározást nehéz arról adni, hogy pontosan mi tekintendő kis államnak. A kézenfekvő kvantitív ismérvek – terület, népesség, egy főre eső nemzeti össztermék, fegyveres erő, természeti erőforrások, stb. – fontos tényezők, de önmagukban nem elegendők a kisállamiság meghatározásához. Valójában inkább csak viszonyítással – elsősorban

---

<sup>9</sup> A nemzetközi szakirodalom korábbi munkái elsősorban a kisállamiság meghatározóira összpontosítottak. Kiemelendő elsősorban De Raeymaeker [1974], Rothstein [1969], Sullivan [1976], Jensen [1982]. Az újabb kutatások jellemzően egy-egy kérdéskört világítanak meg, illetve országpecifikus jellegzetességeket mutatnak be, l. például van Staden [1995], Mouritzen [1994], George [1993], Holst [1985]. A hazai szakirodalom körében l. Kosáry [1990].

környezetükhöz mérten –, semmint abszolút mértékkel vizsgálhatjuk az államokat<sup>10</sup>.

## 1. A kis államok nemzetközi mozgástere

A kis államok kutatásáról készült munkák gyakori érvelése szerint korlátozott anyagi és humán erőforrásaik miatt a kis államok egyedül nem képesek megvédeni magukat, vagy biztosítani gazdasági és kulturális fejlődésüket. Szükségszerűen nagyobb hatalmak "függelékéivé" válnak. (Rotschild [1977], Höll [1983]) Az utóbbi időben ezt az interpretációt a *quasi államokra* alkalmazzák inkább, amelyek valódi kormányzati képességek híján lévő, formálisan szuverén államok. Erőforrások tekintetében a nagyobb államok nyilvánvalóan szélesebb körű lehetőségekkel rendelkeznek, ezáltal hatékonyságuk is fokozottabb. Ugyanakkor gyakran szembesülnek az érdekek komplexitásának, heterogenitásának problémájával. A kis államok könnyebben tudnak adaptálódni új helyzetekhez, olyan döntésekhez, amelyek felett csekély kontrollal bírnak. Ezáltal könnyebben alkalmazkodnak a politikai integráció feltételeihez, és széleskörű politikai manőverezési képességeket alakítanak ki.

A nemzetközi kapcsolatok elméletében az államok cselekvőképességét rendszerint az erőforrásaik által meghatározottnak tekintik, a hatalom gyakorlását pedig öncélúnak. A kis államok külpolitikájának vizsgálata a hagyományos hatalomközpontú magatartás és célok elemzésétől eltérő módszereket igényel. A terület, hatalom és magatartás kapcsolatáról alkotott hagyományos elméletek nem alkalmasak három alapfeltétel magyarázatára: 1) a hatalom az anyagi erőforrásokon túl más tényezőkből is létrejöhet, és "nem hatalmi" tevékenység is

---

<sup>10</sup> A kutatás során, illetve az értekezés keretében szükséges azonban meghatározni a kis állami kategóriát. A vizsgált kérdéskörök - (kül- és biztonságpolitika, stratégiai lépések, érdekérvényesítés), valamint országcsoportok (NATO- és EU-tagállamok) összefüggésében, a kisállamiság általános ismérveinek figyelembe vételével Belgiumot, Csehországot, Dániát, Görögországot, Izlandot, Luxemburgot, Hollandiát, Norvégiát, Portugáliát, Ausztriát, Írországot, Finnországot és Svédországot sorolom ebbe a kategóriába.

eredményezhet befolyás-növekedést, 2) a hatalmi képességeken túl az államok földrajzi helyzete minőségi különbségeket hoz létre, 3) a hatalmat és a befolyást szelektíven lehet gyakorolni. A kis államok környezete a nagyokhoz képest eltérő lehetőségeket és korlátokat teremt számukra, következésképpen elkerülendő annak feltételezése, hogy a kis államok ugyanazokat a célokat igyekeznek elérni, mint a nagy országok, ugyanazok az érdekeik, ugyanolyan, csak épp kevesebb erőforrásokat használnak, ugyanolyan szinten folytatják külpolitikájukat, lényegében ugyanúgy működnek “kicsiben”, mint a nagy országok.

A kis államoknak vannak sajátos közös jellemző vonásaik, mint például fizikai erejük szerényebb volta, ami viszonylag gyengévé teszi nemzetközi pozíciójukat, vagy nemzetközi érdeklődésük és tájékozottságuk döntően régióikra korlátozódó jellege. A külpolitikai döntéshozatal tekintetében a kis államokra sokkal jellemzőbb a külső eseményekre, magatartásokra adott reakció. A rendelkezésükre álló információ általában kevésbé naprakész és széleskörű, ezért a környezetről alkotott percepciójuk hibalehetősége magas, valamint nem képesek azonnal reagálni a külpolitikai problémákra és lehetőségekre. Viszont a hatékony adminisztrációval ellensúlyozni tudják e kapacitásbeli hiányosságokat.

A méretből adódó katonai és gazdasági korlátok diplomáciai előnnyé alakíthatók. Kicsi, de hatékony bürokrácia kifejlesztésével a kis állam képessé válhat arra, hogy diplomáciai erőfeszítéseit kulcsjelentőségű nemzetközi kulcspontra koncentrálja. A külpolitika racionalizálása révén ahelyett, hogy szétaprózná erőforrásait széleskörű tevékenységekben és missziókban való részvételre, egy kis ország alaposan átgondolt ügyekben, jól megválasztott területeken tudja hatékonyan aktivizálni magát. A kiválasztott néhány kulcspontra koncentrálna a jól képzett, kimagasló diplomáciai kar fellépése olyan reputációt eredményez a kis állam számára, amely nemzetközi pozícióját javíthatja.

Az előnyök közé sorolható, hogy a kis államok rugalmasabban reagálnak a külső feltételek változásaira, és belső kohéziójuk általában erős. Viszont

sebezhetőségtudatuk jelentősebb, és igazolási törekvés jellemzi őket. (Kosáry [1990]) A definícióalkotás további nehézsége, hogy a hagyományos hatalmi tényezőkkel (terület, lakosság, ásványkincsek, haderő) csekély mértékben rendelkező kis állam más szempontból (például gazdasági téren) komoly befolyással bírhat.

Számos kutató<sup>11</sup> megállapítása szerint a kis államok külpolitikáját meghatározza a területi integritásuk és függetlenségük védelmének, valamint a szuverenitás, egyenlőség és igazságosság hangoztatása (miután nem rendelkeznek hagyományos hatalmi tényezőkkel, a nagyhatalmakkal való szuverén egyenlőségüket hangoztatják, mint a nemzetközi kapcsolatokban való részvételük igazolását). A státusz formális elismerését fontosnak tartják. Többnyire passzívak, esetenként reaktívak, ritkán kezdeményezők, engedékenyek, ritkán veszélyeztetik a *status quo-t*, igyekeznek kieszközölni a nagyhatalmak jóindulatát, jelentős mértékben függenek a nemzetközi jogtól és a normatív elvektől, és igyekeznek azok betartására ösztökélni a többi országot. Mérsékelt, visszafogott külpolitikát folytatnak, nem kezdenek kockázatos vállalkozásokba, és a nemzetközi rendszer egyensúlyának fenntartására törekednek.

A kisállamok külpolitikai magatartásának jellemzői a következőképpen foglalhatók össze (East [1975], p. 160.):

- a világpolitikai ügyekben való alacsony fokú részvétel korlátozott anyagi és emberi erőforrásaik miatt;
- a kormányközi szervezetekben való aktív részvétel, mert korlátozott diplomáciai erőforrásaikat a leginkább költséghatékony módon igyekeznek használni, a multilaterális kapcsolatokat az extenzív kétoldalú kapcsolatokkal szemben előnyben részesítve;

- a nemzetközi jogi normák fokozott támogatása, különösen a szuverén egyenlőségre épülő jogrend fenntartása áll érdekükben. A kis államok fennmaradása jelentős mértékben függ a nemzetközi jog tiszteletben tartásától és a nemzetközi együttműködés gyakorlatától;
- az erő alkalmazásának elkerülése;
- olyan magatartás elkerülése, amely elidegenítheti a nagyobb hatalmakat;
- a külpolitikai tevékenység szűk funkcionális és földrajzi körre terjed ki. A kis államok korlátozott kapacitással rendelkeznek nemzetközi kapcsolatok folytatására, ezért interakcióik regionálisan behatároltak, és erőforrásaikat néhány jelentős kérdésre koncentrálnak, amelyekben érintettségük felmerül.

Keohane meghatározása szerint csak a "nagyhatalom" képes egyedül jelentős, akár döntő befolyást gyakorolni a nemzetközi rendszerre. A "másodlagos hatalom" képes egyedül bizonyos mértékű befolyást gyakorolni (önmagában döntő jelentőségűt). A középhatalom egyedül nem képes hatékonyan fellépni, de egy adott államcsoportban, vagy nemzetközi szervezeten keresztül lehet hatása a rendszerre. A "kis hatalom" az az állam, amely sem egyedül, sem egy csoport tagjaként nem képes jelentős hatást gyakorolni a rendszerre. (Keohane [1969], p. 269.)

A hagyományos következtetések a nagyság, az erő és a feltételezett külpolitika összefüggéseiről önmagukban nem alkalmasak a kis államok vizsgálatára. A kis államok lehetőségei, hogy befolyást gyakoroljanak nemzetközi kérdésekre, eltérőek a nagyobb országokétól, és sokkal inkább függenek más országokkal való kapcsolatuktól, mint a hatalmi tényezők birtoklásától. A kis állam külpolitikai környezetének sajátosságai miatt azonban bizonyos esetben hajlamosabb a nagyobb kockázattal járó magatartásra.

---

<sup>11</sup> Barston [1973], De Raeymaeker [1974], Rothstein [1977]



A kis államok esetén a képességeken túl vizsgálni kell az egyéb külső meghatározókat, a motivációkat, a magatartási jellegzetességeket. Szerepük markánsabbá válása nem változtatta meg azt a hagyományos tételt, illetve alapállást, hogy a nagyhatalmak rendelkeznek a hatalom formai és tartalmi elemeivel, a kisebb államok pedig esetlegesen tesznek szert hatalmi attribútumokra. Fontos leszögezni azonban, hogy a kis országok nem teljesen hatalommentesek. Nemcsak a nemzetközi hierarchia gyengébb szereplőire tudnak befolyást gyakorolni, hanem a nemzetközi rendszer nem hagyományos hatalmi tényezőktől függő szegmenseire is.

A kisállamoknak kisebb a *hibázási margójuk*, ezért óvatosan, alapos áttekintéssel kell menedzselniük külkapcsolataikat annak érdekében, hogy a kockázatokat minimálisra csökkentsék, és hogy a politikai kudarcok hatásait kivédjék. (Barston [1973]) Szűkebb cselekvési lehetőségeik, valamint fokozottabb *túlélési törekvéseik* alapján érdekeik egyértelműbben meghatározhatóak.

Jelentős mértékben függenek környezetük politikai és gazdasági támogatásától, és bürokráciájuk, külpolitikai gépezetük korlátozottsága miatt kevésbé hatékonyak, tájékozódási és következőképpen válaszadási képességük mérsékelt. A legtöbb kutató arra a következtetésre jutott, hogy a kis országok képtelenek befolyást gyakorolni más államokra, és önálló, független külpolitika folytatására. Külpolitikájuk reaktív, inkább regionális, mint globális, túlnyomórészt deklaratív, kevésbé jár tényleges cselekvéssel. A kisállami magatartás további jellegzetességei az államközi befolyás nem kényszerítő jellegű eszközeinek alkalmazása, a nemzetközi szervezetek támogatása, a nemzetközi érintkezésben a jogszerűség hangsúlyozása. (van Staden [1995]) E közös jellemzők mellett azonban fontos figyelembe venni, hogy a kis államok igen heterogének. Lényeges különbségek adódnak a gazdasági fejlettségi fok, a politikai rendszer jellegzetességei, vagy akár nemzetközi orientációjuk alapján.

A kis államok általában *védekező* politikát folytatnak. Az állami hatalom "mértéke" a kormányzat képessége, hogy más államokat, illetve kormányokat olyan politika követésére készítsenek, amelyet azok egyébként nem követnének, valamint képessége arra, hogy ellenálljon más államok nyomásának, amelyek eredeti, nemzeti érdekei szerint meghatározott "menetrendjétől" való elterelésére irányulnak. (Vital [1967], p. 87.) A gyakorlatban azonban számos olyan szituációt ismerünk, ahol kis államok aktívan léptek fel, nem korlátozták nemzetközi szerepvállalásukat "védekező" magatartásra, illetve *staus quo*-politikára.

A kis államok külpolitikája a nagyhatalmak nyomásának való ellenállásra, területi integritásuk és függetlenségük megőrzésére irányul, valamint nemzeti értékeik és érdekeik megőrzésének biztosítására. A kis állam "védekező állam", amelynek lételeme a biztonság. Külső tényezőktől való függősége meghatározó szempont külpolitikai manőverezési lehetőségeik feltérképezéséhez. Figyelembe kell venni, hogy befolyásuk leginkább közvetlen regionális környezetükre terjed ki, és külpolitikai célkitűzéseik meghatározásának ez a szempont döntően érvényesül. (Baker Fox [1969]) A kis állam nemzetközi rendszerben betöltött szerepe azonban az államok közötti kapcsolatszerkezet átalakulása – az interdependens összefüggések, a biztonság nemzetállami szintű garantálási képességének megszűnése – következtében megváltozott. Azok a hagyományos megközelítések, amelyek a kisállamok életképességét korlátozott kapacitásaik alapján megkérdőjelezték, relevanciájukat veszítették.

A hatalom koncepciójának és a külpolitikához való viszonyának alkalmazhatósága függ annak meghatározásától, felfogásától is. A hagyományos elméletek (főként a realizmus) szerint az államokat a hatalom maximalizálása motiválja. Az erő alkalmazása a hatalom *modus operandija*, és minél több anyagi erőforrással rendelkezik egy nemzet, annál inkább képes a hatalom gyakorlására. Az interdependencia jelensége azonban előtérbe hozta azokat a megfontolásokat, amelyek a nemzetállamok választási lehetőségeinek korlátozását hangsúlyozzák

(Keohane-Nye [1977]). A katonai hatalom helyettesíthetőségének hiánya, és a közös javak globális multiplikációja a nemzetállamokat prioritásaik, valamint a nemzetközi folyamatok befolyásolására irányuló eszközeik megváltoztatására készítette. Az interdependenciát előtérbe helyező elméletek szerint a hagyományos katonai és biztonsági megfontolásokkal szemben a konkrét "ügyek" és az azokat kísérő rezsimok széles köre dominálja a nemzetközi életet. A kooperatív nemzetközi magatartás mögött nem a hatalom a fő motiváló erő, illetve az államok másként értelmezik hatalmukat. A nemzetközi interakciók döntő többsége kooperatív. Az együttműködés specifikus és extrém formái a regionális integrációk és a kollektív védelmi szervezetek, amelyek létrejötte részben magyarázható a hatalomelmélettel, ellentmondanak az önsegély feltételezésének, amely alapeleme a hatalomelméletnek.

Ezért a kis államok külpolitikájának vizsgálatánál félrevezető az a tendencia, amely a hagyományos hatalomelmélet kontextusában elemzi a kisállami magatartást. A hagyományos hatalmi tényezőket alapul vevő elemzés szükségképpen arra a következtetésre vezet, hogy a kis államok gyenge államok. Korlátozott anyagi erőforrásaik miatt a kis államokat általában hatalom nélküli államokként jellemzik, amelyek "rendszerfüggő" politikát folytatnak. Ebből következően a kis államok csak akkor tudnak befolyást gyakorolni, ha ki tudják használni a versengő nagyhatalmak érdekeit, ezáltal külpolitikájuk a nagyhatalmi manipulációt tükrözi vissza. Emellett a kis államokkal foglalkozó kutatók<sup>12</sup> központi tényezőként említik, hogy a kis államok különös gondot fordítanak a területi biztonságuk fenntartására, valamint gyakorta a nagyhatalmak kicsinyített verzióiként tekintik a kis államokat, amelyek céljai, érdekei azonosak, pusztán kevesebb erőforrással rendelkeznek terveik megvalósításához. Rothstein megállapításai indították el a kis államok hagyományos hatalmi tényezőktől eltérő alapú vizsgálatát. Arra kereste a választ, hogy mely körülmények között tudják sikeresen befolyásolni a nemzetközi politikát a kis országok. (Rothstein [1968])

A hagyományos hatalomelmélet nem ad magyarázatot az interdependenciára, az egyes konkrét ügyekre szerveződő rezsimek létrejöttére, a nemzetközi politika transznacionális kapcsolataira. A hatalom és a befolyás forrásairól alkotott elképzelések módosulnak. A hatalom az erőforrások mellett az aszimmetrikus interdependenciából ered. A hatalom forrásának tekinthető továbbá a diplomácia hatékonysága, ami új perspektívát nyit meg az államok viselkedésének vizsgálatához szemben az erőforrások összevetésére épülő irányzattal. A rezsimek és a globális kollektív javak feltételezik a kooperatív magatartást. Ilyen körülmények között a kis államok "hatalma" a bomlasztó képességekben is megnyilvánulhat. (Rothstein [1977]) Az erőforrásokkal csekély mértékben rendelkező államok kevésbé képesek elérni külpolitikai céljaikat, viszont meg tudják akadályozni, hogy más államok elérjék saját céljaikat. Ezért a kooperatív magatartást igénylő kérdésköröknél a kis állam vétője, illetve képessége az ügyek elhalasztásra fontossá válhat. A jelenkori nemzetközi rendszer körülményei között a *befolyás* és az *interdependencia* fogalma a *hatalom* és a *szuverenitás* megfelelő alternatívája.

A kis államok kutatása terén konszenzusos megállapításnak tekinthető, hogy a kis államok nem képesek offenzív fellépésre, és nem tudnak döntő befolyást gyakorolni más nemzetekre. A *cselekvési képességet* azonban meg kell különböztetni a *kényszerítő képességtől*. A kis államok számára nehézséget okoz a külső környezettel összefüggő információ megszerzése és interpretációja, ezért lassúak a különféle lehetőségek és korlátok észlelésében. A bürokratikus és személyi tényezők korlátozzák a kis államok képességét, hogy széleskörű nemzetközi interakciókban vegyenek részt, ezért bekapcsolódásuk a nemzetközi folyamatokba alacsony fokú. Ennek az adottságnak (lényegében fogyatékoságnak) az ellensúlyozására alkalmas a magasan képzett diplomáciai kar, a kezdeményezőkézség, a jó tárgyalási képesség. Egyrészt mert ezáltal adott esetben kimagasló lehet egy kis ország teljesítménye, másrészt a szellemi tőke növelhető szemben az erőforrásbeli adottságokkal.

---

<sup>12</sup> Főként Baker Fox [1969], Rothstein [1968], Vital [1967], De Raeymaecker[1974].

A korlátozott gazdasági és katonai erő nem teszi lehetővé, hogy a külpolitika érvényesítéséhez széleskörű eszközrendszert építsenek ki a kis államok. A nem hagyományos eszközrendszer is lehet azonban eredményesen alkalmazható a külpolitikai érdekérvényesítésénél, viszont nagyobb körültekintést igényel mind kialakítása, mind alkalmazása.

## **2. Kisállami érdekérvényesítési stratégiák multilaterális környezetben**

Kis országok számára kulcsfontosságú, hogy a nemzetközi közösség kidolgozott normarendszerrel ellensúlyozni tudja hatalmi tényezőkkel nagyobb arányban rendelkező országok erőpolitizálását, ezért jellegzetesen a nemzetközi norma- és intézményrendszer kialakításának és erősítésének támogatói között lépnek fel.

A nemzetközi kapcsolatok szabályozott jellegének erősítésére vonatkozó igényük alapján a kis államok fokozottan vesznek részt a multilaterális szervezetek tevékenységeiben. A multilaterális diplomácia egyrészt lehetőséget biztosít a kis országok számára tájékozottságuk bővítésére, másrészt teret biztosít számukra a reálisan kivitelezhető kulcsponthoz vezető politika, vagy annak egy szűkebb válfaja, az általam *kérdéskör-specifikus politikának* nevezett pozíciószerezési technika alkalmazására. A szelektív tevékenység az információszerzésben hátránnyal résztvevő kis ország számára abban is segíthet, hogy néhány konkrét terület elsőrangú ismerője legyen.

Egy kis ország azért is képes relatíve nagyobb erőfeszítéseket összpontosítani egyetlen fontos ügyre, mert – szemben a nagyhatalmakkal – nem tud egyidejűleg több jelentős kérdéssel foglalkozni. A nagyhatalmakkal szemben profitálhat valamely értékes nyersanyag vagy stratégiai pont birtoklásából is, valamint valamely ellenérdekelt koalícióhoz vagy szövetséghez való csatlakozás

lehetőségének felvetésével. Raeymaeker azonban rámutat arra, hogy a kis államok általában a *status quo* fenntartására törekednek. (Raeymaeker [1974]) Az *életképesség költsége* a kis állam számára gyakran politikai tétlenséget, fokozott kompromisszumkészséget jelent.

Annak ellenére, hogy a nemzetközi szervezetek érdekei, döntései, tevékenysége általában a legbefolyásosabb tagjai érdekeinek irányába mozdulnak el, a kisebb országok is meg tudják találni a saját szempontjukból előnyösen kihasználható elemeket.

A nemzetközi együttműködésben részt vevő, multilaterális szervezetekhez, szövetséghez, integrációhoz csatlakozó kis államok motivációi vizsgálatánál tekintetbe kell venni az alábbi tényezőket: (De Raeymaeker [1974], pp. 23-24.)

1) Az állam biztonsága - geostratégiai helyzetének kontextusában. A kis állam alapvető jelentőségű, stratégiai politikáját meghatározó motiváció szuverén és független entitásként való megmaradásának biztosítása. A kis állam biztonsága nagymértékben függ a nemzetközi rendszer változásaitól, valamint a rendszeren belüli geostratégiai helyzetétől. További jelentős tényező a kis állam történelmi tapasztalata, a "barátok" és "ellenségek" attitűdjéről alkotott percepciója, ellenségeinek hatalmi képességei, saját ipari-katonai potenciálja, kormányzatának minősége, belső, politikai kohéziója.

2) A nemzetközi közösségen belüli presztízse. Egy ország megítélése más államok döntéshozóinak szemében fontos tényező. Szövetségi vagy szövetségen kívüli politikája erősítheti vagy gyengítheti a kis állam státuszát. Az elismertség szélesebb befolyást biztosít számára a nemzetközi közösségen belül. A presztízsz bizonyos tekintetben az állam első "védelmi vonala". Eróziója arra készíthet más államokat, hogy nyomást gyakoroljanak rá.

3) Belső stabilitás. Egy állam arra irányuló törekvése, hogy szövetségre lépjen más államokkal, gyakran összefügg saját belső stabilitása megerősítésének igényével.

4) Gazdasági segély. A szövetségek az erőforrások összegyűjtéséhez, a szövetségesek anyagi támogatásához vezethetnek. A szövetségbeli tagság növelheti a belső gazdasági stabilitást. Az erősebb államok felől érkező anyagi támogatás azonban provizórikus.

5) Ideológia. Szövetségekhez való csatlakozás összefügghet kulturális affinitással.

Érdekérvényesítési törekvéseik szempontjából nagy jelentősége van a kis államok arculatteremtésének. Ennek figyelemre méltó eszköze a nemzetközi politikában jelentőséggel bíró konkrét kérdéskör (vagy egy-két terület) kiválasztása, amiben az adott állam kiemelkedő szerepet vállal. Fontos, hogy e kérdések jelentősége szélesebb körű, és más államok által is elismert legyen. Ez a gyakorlat a NATO-ban egyértelműen megfigyelhető. Eredményképpen a kisebb államok is megtalálják *hangjukat*, és némileg ellensúlyozni tudják azt a törvényszerűséget, amely túlnyomórészt követő magatartásra kényszeríti őket. A sajátos szereppel összefüggésben a kis államok *kérdéskör-specifikus politikát* tudnak folytatni, amelynek eredményeként növelhető presztízsük beváltható, konvertálható más ügyeknél. A kis országról alkotott megítélés ugyanis pozitívabb, ha van olyan *szerepe* az államnak, amely egy konkrét kérdéskörhöz kapcsolódóan kimagasló aktivitását veti fel. Ehhez azonban arra is szükség van, hogy az ország politikai befektetesként tekintse az adott témakörben kifejtett aktivitását, aminek értelemszerűen anyagi, erőforrásbeli vonzatai is vannak. A kérdéskör-specifikus politika eredményképpen nemcsak nemzetközi tekintélyt szerezhet az adott ország, de politikai befektetése politikai megtérüléssel járhat.

Ha az államok közös érdekeket osztanak, és tárgyalásokat folytatnak szabályokról, amelyek az általuk létrehozott kollaboratív megállapodások részét képezik, a gyengébb, de még kellő befolyással bíró partnerek rendszerint arra törekednek, hogy a szabályok kialakításával korlátozzák az erősebb partnerek dominanciájának érvényesülését. (Baldwin [1993]) Viszont a multilaterális fórumok napirendjére kerülő kérdések zömében a kisebb államok számára előnyösebb, ha a tagországi "mainstream" álláspontot követik. Hatalmi kapacitások híján, korlátozott súlyukból adódóan, többnyire nem képesek az "árral szemben úszni". Általában azzal is számolnak, hogy lojalitásuk megtérül. A multilaterális struktúrák keretében pontosan figyelemmel kell kísérniük a domináns országok politikáit, és igazodniuk kell a többnyire a nagyok által meghatározott irányvonalhoz. Az ügyek komplexitásából adódóan azonban számos kérdéskör létezik, amelyben a kisebb országoknak is meg lehet a saját, érvényesíthető álláspontjuk. A nemzeti érdekérvényesítés nem pusztán a *nagy ügyek* esetén lehet releváns, a kisebb horderejű, az adott ország számára azonban jelentőséggel bíró kérdések megközelítésénél is megfigyelhetjük a klasszikus érdekérvényesítő technikák alkalmazását, csakúgy, mint a pozíciószerzés modernebb válfajait.

A kis államok sajátos jellege leginkább biztonságuk eltérő problémáiból ered, amelyek jellemzője, hogy elsősorban külső, nemzetközi tényezőktől függ. Mivel azonban a külső nemzetközi tényezők hatása időben és térben mindig többféle módon érvényesült, a kis államok többféle fejlődési pályát futottak be, és eltérő alkalmazkodási stratégiákat alakítottak ki.

A kis államok korlátozott nemzetközi mozgástere figyelembe vételével kialakított alkalmazkodási stratégiák jellegzetes példája a *semlegesség*. Ennek feltétele azonban, hogy a nagyhatalmak hozzájáruljanak az adott ország semlegességéhez, nemzetközi garanciát biztosítva. Erre viszont többnyire akkor hajlandók, ha a kis állam semlegessége nem ütközik stratégiai törekvések megvalósításába. (Vass, [1996])



A neorealista logikát követő *helyezkedés, csatlakozás az erősebbhez* ("bandwagoning") lényegében a hegemon hatalomhoz való csatlakozást jelenti. Erre általában akkor kerül sor, ha a hatalmi egyensúly értelmében nincs más alternatíva. A NATO-n belül a helyezkedés sajátos aleteit lehet megfigyelni. Különböző helyzetekben a kisebb tagországok a "négy nagy" valamelyikéhez csatlakoznak. E helyzetek változatossága a helyezkedés módozatainak változatosságát veti fel. Mindemellett azonban megfigyelhetőek lényegében állandósult helyezkedési tendenciák (például Luxemburg-Franciaország).

A történelem során jellemző módon a független és szuverén egységként való túlélési törekvés volt legfőbb ok, ami miatt egy kis állam csatlakozott valamely szövetséghez. A kis államok a klasszikus territoriális állami rendszer időszakában sem tudták önerőből garantálni biztonságukat, függetlenségük fenntartása alapvetően külső segítségtől függött. (Rothstein [1969]) A kis államok a nettó biztonsági előnyök alapján vizsgálják a szövetséghez való csatlakozást, valamint fontosnak tartják azt a *járvékos státuszt*, amelyet a szövetségbeli nagyhatalmak katonai képességein keresztül szereznek. (Holst, [1985])

Amellett, hogy a biztonsági megfontolások képezik az elsődleges motivációját a szövetséghez való csatlakozásnak, egyéb szempontok is szerepet játszanak. A szövetségi politikában való részvétele révén a kis államok igyekeznek előmozdítani nemzetközi pozíciójukat. A kisebb NATO-tagországok előnyösebb helyzetben vannak befolyásuk növelése tekintetében, mint a semleges, illetve szövetséghez nem tartozó európai kis országok. A szövetségi struktúra lehetőséget biztosít számukra a nagypolitikai kérdésekről zajló egyeztetésekben való részvételre, információkhoz való hozzáférésre, ezáltal rálátásuk a nemzetközi politikai ügyekre szélesebb spektrumúvá válik, és fokozni tudják politikai profiljukat.

Érdekes kérdés, hogy vajon a nagyhatalmakat mi motiválja a kisebb országokkal való szövetségépítésre. E tekintetben nyilvánvaló a geopolitikai tényezők szerepe. A hagyományos megközelítések arra mutatnak rá, hogy a nagyhatalom kis országokkal kötött szövetségei révén vagy meg akarják fosztani ellenfelüket egy értékes stratégiai területtől, vagy maguk akarják használni azt (pl. haderő-telepítésre). Részben ezért nem okoz alapvető problémát, ha egy kisebb állam nem járul hozzá jelentős haderővel a szövetséghez, mert adott esetben nagyobb jelentősége van annak, hogy területe biztosított legyen a nagyhatalom számára, annak biztonsági, katonai, stratégiai szempontjai szerint. Megjegyzendő azonban, hogy a poszt-bipoláris nemzetközi rendszerben a szövetségek politikai jelentősége fokozottabbá vált.

A szövetségi keret arra is alkalmas, hogy a nagyhatalmak ellenőrzésük alatt tartsák a kis államokat. Ugyanakkor a kis államoknak is lehetőségük van arra, hogy korlátozott mértékben manipulálják a nagyhatalmakat, valamint hogy *jutalmakat*, előnyös megállapodásokat csikarjanak ki tőlük. Fontos leszögezni azonban, hogy a kis szövetségesek nem pusztán a nagyhatalmi politika "kellékei". E realista megközelítés nem ad választ arra, hogy bizonyos esetekben a gyengébb államok miért képesek az erősebbek felé kerekedni a vitákban.

Nem kizárólag a hatalmi képességek játszanak szerepet az államközi interakciók kimenetelének alakulásában. A realizmus/neorealizmus nem különbözteti meg az állam "bruttó képességeinek" összességét az adott helyzetben "felhasználható opcióktól". Vagyis még a nagyobb államok sem tudják hatalmi potenciáljuk egészét érvényesíteni olyan esetekben, ahol azok bizonyos része nem releváns, miközben az érdekek egyensúlya a gyengébb állam számára hozhat előnyösebb helyzetet, és képessé teheti arra, hogy jobb eredményt érjen el, mint ami a hatalmi képességek megoszlása alapján várható lenne. (George [1993], pp. 107-114.)

A kisállami stratégiák jellegzetes példája a *potyautas* szerep. Bizonyos szempontból minden kis állam potyautas, mert a nemzetközi együttműködés során, különösen szövetségi keretek között, a védelmi kiadások és a katonai erőfeszítések fő terheit a nagyhatalmi partnerek viselik. Lényeges kérdés azonban, hogy az adott kis állam mennyire játszik rá a potyautasságra, illetve, hogy mekkora erőfeszítéseket tesz annak ellensúlyozására.

E többnyire passzív magatartási formákkal szemben a szövetségi és intézményi összekapcsolódásokból, valamint az egyes kérdéskörök szoros összefüggéseiből adódóan a kis államok számára nyitva áll a lehetőség bizonyos – korlátozott mértékű – aktivitásra, önálló mozgástér megteremtésére, előnyszerzésre, nemcsak a hátrány elkerülése értelmében.

Gyakori az a következtetés, hogy a kis államok önálló külpolitikája a nagyhatalmak nyomásának esetleges kivédésében merül ki. Erre többféle lehetőséget vettek számba a kutatók: a nemzetközi normákra való hivatkozás, valamely specifikus lokális kérdésre való összpontosítás, és arra jelentős erőforrások fordítása. A kis állam a nagyokkal szemben előtérbe tud kerülni lokális szinten, és interakciói során nem szükségszerű, hogy a nagy államok feltételei szerint járjon el.

További lehetőségként merül fel, hogy a kis államok befolyást gyakorolhatnak a nagyobb államokra a kölcsönös érdekek felvetésén keresztül. Amennyiben egy kisebb állam meg tud győzni egy nagyobbat arról, hogy bizonyos cselekvés a nagyobb állam érdekében is áll, és valamilyen hozzájárulást nyújt az adott cselekvéshez – például rendelkezésére bocsát egy stratégiaileg fontos helyszínt, egy értékes nyersanyagot, vagy éppen információt – a kis állam ereje sokkal inkább a nagyhatalommal való kapcsolatából származik, mint bármely hagyományos hatalmi tényezőből.

A multilaterális fórumok döntéshozatali eljárásainak jellege fontos tényező a kis államok érdekérvényesítése szempontjából. Klasszikus példa a meghatározó jelentőségű, kormányközi Európai Tanácsban döntéshozatala. A tagállamok vétójogának fennmaradása mellett a többségi döntéshozatal is előnyös helyzetet teremt, mert az egyes országok szavazati súlya nem tükrözi a valódi erőviszonyokat. A kisebb országok relatíve nagyobb szavazati aránnyal rendelkeznek. Érvelésük szerint azonban gazdasági és politikai súlyuk indokoltá teszi azok kiegyenlítését a szavazati arányok révén. Fontosnak tartják az integráción belüli domináns pozíciók kialakulásának megakadályozását, vagyis a nagy államok lehetőségét, hogy "kiszavazzák" a kicsiket.

A szavazási arányoknál esetenként fontosabb a döntéshozatalt megelőző egyeztetések szerepe. A tagállamok érdekközlációkat alkotnak egy-egy kérdés körül, igyekeznek támogatókat szerezni javaslataikhoz, álláspontjaikhoz. A NATO-ban az informális egyeztetések jelentősége, szerepe alapvető.

A *környezeti modell* alkalmazása hasznos adalékul szolgál a kis állami magatartás elemzéséhez. Maria Papadakis és Harvey Starr által kidolgozott modell (2. ábra) koncepciója arra a megfontolásra épül, hogy a környezeti tényezők jelentős mértékben befolyásolják a külpolitikai döntéshozatalt. A környezeti tényezők hatása a külpolitikai döntéshozók észlelésein keresztül érvényesül. A környezeti modell a következő tényezők összefüggésein alapul (Papadakis-Starr [1987]):

- a kölcsönhatás környezet által teremtett lehetősége,
- a döntéshozók hajlandósága bizonyos politikák követésére és bizonyos eszközök alkalmazására
- a politikák és eszközök helyettesíthetősége,

- a külpolitikai hatások interdependenciája.

A modellben a külpolitika az államok *cselekvési képességéből* adódik, valamint arra irányuló *készségéből*, hogy az egyes lehetőségeket megragadja. A modell készítése során alkalmazott koncepció szerint az állam cselekvési képessége nem pusztán anyagi erőforrásaiból származik, hanem a környezete minden aspektusához való viszonyából. Ahhoz, hogy megértsük az államok külpolitikai magatartásának természetét, meg kell értenünk az államok és környezetük kapcsolatát, mert a *milió* számtalan cselekvési lehetőséget (és korlátot) teremt az állam számára. Az állam és környezet kapcsolatának vizsgálatához három tényezőt vet fel a modell.

- *Környezeti lehetőség*: a környezet elemei adják az állam számára a megvalósítható cselekvések paramétereit, beleértve a korlátokat, összességében a lehetőségek készletét.

- *Környezeti valószínűség*: a lehetőségek egy adott készlete (környezeti mátrix) amely mentén bizonyos nemzetállami viselkedés valószínűsíthető, annak jellegzetességei, kiszámíthatósága miatt.

- *Kognitív behaviorizmus*: egy entitás viszonyát a környezetéhez a környezetről alkotott felfogása, észlelése határozza meg.

A fenti elképzelések összegzése szerint a nemzetközi szereplő számára a környezet biztosítja és korlátozza a lehetőségeket, de a cselekvéseket végső soron az határozza meg, hogy a cselekvő hogyan fogja fel környezetét. A külpolitikai döntéshozatali folyamat fontos közvetítő szerepet játszik a külpolitikai környezet elemei és az outputok, a lépések, a cselekvések, valamint azok hatásai között. (Papadakis-Starr [1987], pp. 410-416.) A modellben szereplő egyéni, szerepvállalási, kormányzati, társadalmi és nemzetközi rendszerbeli változók teszik ki az egyes – egyre átfogóbb – környezeti szinteket, amelyeket a változók

különbéle készletei jellemeznék. A környezet határozza meg azt a kontextust, amelyen belül az állam cselekedhet. Cselekvését azonban számos egyéb tényező is befolyásolja, mint például azok a lehetőségek, amelyeket az *szub-környezet* jellegzetességei nyújtanak, az a mód, ahogyan felfogja, észleli az állam a környezetét, valamint hajlandósága, hogy bizonyos lépéseket megtegyen. Leszögezhető azonban, hogy a környezet jellegzetességei a lehetőségkészletek különféle kombinációit nyújthatják.

A környezeti valószínűség logikája alapján a viselkedés konzisztens jellemzői figyelhetők meg, mert a környezet egyes változói fontosabbak más változóknál. Ugyanakkor az államok számára a különféle környezeti tényezők eltérő jelentőséggel bírnak. A nemzetállamok között lényeges különbségek mutatkoznak anyagi erőforrásaik, más nemzetállamokhoz fűződő viszonyuk, a különféle nemzetközi hierarchiakon belül elfoglalt helyük, belső helyzetük tekintetében, amelyek meghatározóak külpolitikai érdekeikre és céljaira nézve. Következésképp a környezet különféleképpen hat az államokra hasonló környezeti tényezők esetén is. A környezeti mátrix egésze a fontos, nem az egyes tényezők önmagukban. Az egyik korlátozó tényezőt ellensúlyozhatja egy másik tényező által nyújtott lehetőség, például egy erőforrásokban szegény állam gazdasági előnyökre tehet szert szerencsés geostratégiai pozíciójából, jól képzett munkaerejéből, hatékony diplomáciájából adódóan. Emellett azonban a környezeti valószínűség elmélete szerint bizonyos környezeti jellegzetességek konzisztensen fontosabbak másoknál, ezáltal bizonyos folyamatok előreláthatóak, kiszámíthatóak.

A környezet létrehozza, és egyúttal korlátozza a nemzetállam cselekvési lehetőségeit. Az államokat korlátozzák az objektív környezet kézzelfogható adottságai, más környezeti feltételek azonban új cselekvési képességeket teremtenek. A döntéshozók percepciója a környezetről, a rendelkezésre álló választási alternatívák, a lehetőségek és korlátok meghatározzák a külpolitikai cselekvést. Megfigyelhető emellett a környezet további, közvetett hatása a

döntéshozatali folyamatra az egyéni (személyes, kognitív tényezőkön) keresztül. E tekintetben a környezet kettős hatással van a külpolitikai döntéshozatalra: lehetőségeket és korlátokat nyújt a tényleges választásokhoz, és formálja a döntéshozatali folyamat humán mozgató erőit.

Multilaterális közegben a kis állami magatartást, valamint az egyes kérdésekkel összefüggő állásfoglalások kialakítását döntő mértékben meghatározzák a környezeti tényezők. A kisebb országok fokozottabb mértékben ki vannak téve a külső tényezők hatásának, ezért jelentős figyelmet kell fordítaniuk azok nyomom követésére. Külpolitikai döntéshozataluk során a környezetükről szerzett információk alapvető jelentőségűek. Hatalmi tényezőkkel való korlátozott ellátottságuk miatt meglévő hátrányukat a tájékozottsággal tudják némileg ellensúlyozni. Döntéseiknél az erőpolitizálás kísérlete helyett a környezeti tényezők alapos ismeretéből kiindulva biztosíthatják lépéseik sikerét. E tekintetben azonban rendkívül fontos, hogy a környezetükről (az államok politikai magatartásáról, a nemzetközi folyamatokról, a tőlük függetlenül zajló háttéregyeztetésekről) alkotott értékelésük adekvát legyen.

Ezen ismeretek megszerzéséhez kitűnő terepet biztosít a multilaterális diplomácia. A nemzetközi intézmények keretében a kis államok többletinformációk birtokába jutnak, részeseivé válnak azoknak a formális, és – e tekintetben nagyobb jelentőséggel bíró – informális hálózatoknak, amelyeken keresztül a környezetükről alaposabb tájékozottságra tesznek szert. Mindez nemcsak a környezetről alkotott percepció hibalehetőségeinek csökkentését, és a külpolitikai reagálóképesség javítását segíti elő, hanem az érdekérvényesítés szempontjából előnyösebb külpolitikai döntéshozatalt.

#### IV. TAGORSZÁGI ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS AZ ÉSZAK-ATLANTI SZERZŐDÉS SZERVEZETE POLITIKAI FÓRUMAIN

A nemzeti érdekérvényesítés szempontjából sajátos közeget teremt az EU és a NATO. A jellegüket tekintve lényeges különbségek ellenére a két szervezet közös vonása, hogy a napirendjeiken szereplő nagypolitikai kérdések a tagországok álláspontjainak ütköztetése mentén alakulnak. A partikuláris szempontok, elérni kívánt célok egyeztetése tág teret biztosít a tagállami érdekek érvényesítése számára. Ez nem azt jelenti, hogy tagországok könnyű helyzetben lennének érdekérvényesítési tekintetben, viszont jól átgondolt stratégia mentén, a megfelelő tárgyalási technikák, módszerek alkalmazásával el tudják érni a saját szempontjaiknak megfelelő, vagy ahhoz közel álló megoldások kialakítását.

A gyakorlat azt mutatja, hogy az igazodási kényszer ellenére a tagállamok az európai integrációt és az észak-atlanti szövetséget eszközként használják nemzeti érdekeik követésére. E két speciális multilaterális fórum keretében képviselt nemzeti érdekek tükrözik az egyes államok politikájának viszonylagos állandósággal rendelkező fő csapásirányait csakúgy, mint a különböző részpolitika-területeken érvényesülő részérdekeket. Az uniós, illetve szövetségi politikákhoz való alkalmazkodási folyamatban a nemzeti döntési autonómia különböző részpolitika-területeken végbemenő korlátozása nem jelenti a nemzeti érdekektől való megválást. A politika változó geometriája szerint az egyes részpolitika-területeken a tagországok között különböző érdekközlációk jönnek létre. Ezek adott esetben keresztezik a nagy és a kis tagállamok közötti törésvonalakat. A tagállamok érdekérvényesítési képessége arra is vonatkozik, hogy az integráción, illetve a szövetségen belül nemzeti érdekeik alapján befolyásolni tudják a döntéshozatalt. (Kiss J. [2000b], p. 59.)

A *szuverenitás* fogalmával szemben az *autonómia* alkalmasabb arra, hogy megragadja akár az EU-n, akár a NATO-n belül a tagországok politikai



magatartásának önállóságát, mert jobban kifejezi az állam tényleges képességét valamely cél elérésére. Az állam addig a mértékig autonóm, amíg preferenciáit le tudja fordítani autoritatív cselekvésre. (Howorth-Menon, [1997]) Az integráció és a szövetségi együttműködés nemcsak azáltal hat az autonómiára, hogy szabályozza a cselekvést, hanem fokozhatja is az állam képességét arra, hogy a preferenciákat politikává alakítsa egy közösség részeként fellépve. Erre akkor kerül sor, ha a kollektív cselekvésből származó előnyök – főként azokon a területeken, amelyeken eredmény egyénileg nem, vagy nehezen érhető el – felülmúlják az egyes államok döntéshozatali autonómiájának korlátozásából adódó veszteséget.

## **1. Az EU politikai fórumain érvényesíthető nemzeti érdek**

Az európai integrációs folyamaton belül megfigyelhető bizonyos nemzeti érdekek transznacionális szintű aggregációja. Jellemzően azonban épp a nemzeti érdekek adják az integráció elsődleges forrását. Ugyanakkor az egységes piac kialakulása terén elért eredmények, a szupranacionális intézmények, valamint a nem állami aktorok szerepének növekedése a felgyorsult integrációs folyamatban látszólag megkérdőjelezi annak a nézetnek a relevanciáját, miszerint az állam az integrációs folyamat elsődleges forrása. Kétségtől megfigyelhető jelenség, hogy az interdependencia hatására az államok "preferenciáinak konvergenciája" (Greenwood [1997]) következik be. Az integrációs folyamat azonban felfogható az államok racionális stratégiáinak eredményeként is, amelynek során addig a mértékig törekednek (korlátozott) integrációra, amíg igényeik kielégítése érdekében arra szükségük van.

Nem vitatva a transznacionális folyamatok, valamint más, nem állami szereplők hatásának jelentőségét az integráció gazdasági, kereskedelmi, üzleti, stb. vetületein, a külpolitika diplomáciai, védelmi, hagyományos értelemben vett nagypolitikai területein az állami akarat érvényesülése, illetve az állam

szerepvállalása döntő jelentőségű, amelyre a fenti tényezők csak másodlagos, közvetett befolyással rendelkeznek.

Ebből a megfontolásból indul ki a "liberális kormányköziség" elmélete. A közösségi döntéshozatalt vizsgáló koncepció integrálja a liberális elméletek téziseit a nemzeti preferencia-alakításról, valamint a kormányközi tárgyalások és intézményépítés tényszerűségeit. Eszerint a legjelentősebb közösségi döntéseket egyrészt a gazdasági inderdependenciából adódó kötöttségek és lehetőségek által meghatározott hazai preferencia-alakítás folyamata formálja, másrészt az államközi stratégiai alku folyamata, amelynek kimenetelét a kormányok relatív alkuereje határozza meg, és az intézményesítés funkcionális ösztönzői, amelyeket a magas tranzakciós költségek, és a hazai politikai kérdések kontrollálási igénye teremt meg. (Moravcsik [1993]) A közösségen belüli politikai egyeztetéseket, vitákat azonban a tagállamok politikai érdekei befolyásolják elsősorban. Ez persze főként az EU-n belüli "nagy hatalmak" politikai érdekérvényesítése esetén látványos. Azonban a kisebb országok is beazonosítható módon követik saját partikuláris szempontjaikat mind a "preferencia-alakítás", mind a "államközi stratégiai alku" esetében.

Az európai integrációs folyamaton belül a politikai integráció sajátossága, hogy a nemzetállamok akkor járulnak hozzá a politikaterületek közösségiesítéséhez, illetve koordinálásához, ha a politikai-gazdasági költség-haszon elemzésben a gazdasági haszon túlsúlyban volt a politikai költségekkel, vagyis a szuverenitás korlátozásával szemben. A közösségi érdekek önmagukban csak célként fogalmazódnak meg, valójában mindig az egyes nemzetállami érdekek kompromisszumai vezettek az egyes politikaterületek integrációjához. (Kiss J. [2000b], p. 17.) Ennek eklatáns példáját fedezhetjük fel az értekezésben bemutatott esettanulmányok keretében vizsgált három ország, de különösen Írország és Dánia esetében.

Az integráció összefüggésében a nemzeti érdek fogalma nem azonosítható a realista logika alapján meghatározott, saját érdekeit egyoldalúan maximalizáló, a szuverenitás oszthatatlanságán, és az erőszak alkalmazásán alapuló, a hatalmi egyensúly változó feltételei között működő klasszikus nemzetállam érdekével. Célszerűbb az integráció belső dinamikáját feltáró neofunkcionalista irányzat, valamint az interdependencia-iskola felfogásából kiindulni. Eszerint az EU-ban "a tagországok külpolitikái integrációs belpolitikává alakulnak át". A nagypolitika helyett olyan funkcionális részpolitika-területek kerülnek előtérbe, mint a mezőgazdaság, kereskedelem, pénzügyek, környezetvédelem, regionális fejlesztés, stb. (Kiss J. [2000b]) A nemzeti érdek ebben a felfogásban nem a szuverenitásában áthatolhatatlannak tekintett, és a területi expanzió alapuló klasszikus területi államhoz kapcsolódik. Az integráció folyamatában sokkal inkább a poszt-klasszikus "integrált nemzetállam" megosztott és interdependens szuverenitásfogalmával állunk szemben. Ebben az értelmezési keretben az államközi kapcsolatok funkcionális kapcsolatokká válnak, a nemkormányzati, illetve kormányzati elitek transzgovernmentális kapcsolataivá válnak. A hatalom és a terület szétválik, ezáltal a területi expanzió alapuló hatalmi állam elveszti érvényességét. (Kiss J. [2000b], Lindberg-Scheingold [1970]) Vitathatatlan azonban, hogy a részpolitika-területeken érvényesíteni próbált nemzeti álláspontok az érdekek alapján kerülnek meghatározásra, az állam megváltozott funkciója keretében az érdekei érvényesítésének megfelelően jár el.

Az európai integráció nem a nemzetállamhoz hasonló, "regionális szintű szupranacionális állam" kialakulása felé mutat, hanem a nemzeti és közösségi döntéshozatali rendszerek szimbiózisának (Lindberg-Scheingold [1970], Haas [1970]), illetve posztmodern nemzetközi politikai formának (Ruggie [1983]) tekinthető, amelyben a politika sem nemzeti, sem nemzetközi, sem kormányközi, sem szupranacionális, hanem mindezek keveréke. Az EU keretén belüli tagországi érintkezések kormányközi és szupranacionális jellegének együttes jelenléte több szinten megvalósuló kormányzási folyamat kialakulásához vezetett, amelyben a döntéshozatali kompetenciák különböző nemzeti (kormányközi

alkuk) és nemzetek feletti (institucionális) szereplők között oszlanak meg. Általánosan elfogadott nézet, hogy az EU politika-teremtő folyamatát a nemzeti és az európai szintek kölcsönhatásaként célszerű értékelni, valamint e kölcsönhatás meghatározó formájának a politikai alkufolyamatot célszerű tekinteni. Az EU *többszintű kormányzatként* működő rendszerében az alkudozás olyan "hálózatokon" belül zajlik, amelyek magukba foglalják az aktorok széles skáláját a nemzet alatti, nemzeti, európai és nemzetközi szinteken. (Richardson [1996]) Hasonló megközelítésből kiindulva az EU olyan *multidimenzionális politikaként* határozható meg, amely lehetővé teszi a különféle kormányzati szintek együttélését.<sup>13</sup> Az intézményesített kormányzati struktúra a nemzeti és szubnacionális intézmények közötti kapcsolatok komplex hálózatát teremtette meg. Az intergovernmentalistákkal szemben, akik az EU-t elsősorban állami alkufolyamatok fórumának tekintik, amelynek döntéseit a választott kormányok részvétele legitimálja, a multidimenzionális politika képviselői a fő hangsúlyt az államon kívüli legitimáció szükségességére helyezték. (Friis [1999])

A regionális integráció a nemzetállamok számára nem csupán a külső kihívásokkal szemben jelent támaszt, hanem képes megakadályozni – vagy legalább is korlátozni –, hogy a nemzetállamok a hatalompolitika eszközeit alkalmazzák, vagy hagyományos értelemben hegemoniára törekedhessenek. Viszont az integrációs folyamat sajátossága, hogy a nemzeti érdekek érvényesítése a hagyományos hegemonia vagy hatalompolitika nélkül is lehetséges. A befolyás sok tekintetben az egyes tagállamok *institucionális hatalmával* függ össze, vagyis azzal, hogy mennyiben felelnek meg a nemzeti intézmények az EU belső intézményi felépítésének, illetve azok fejlődésének. (Kiss J. [2000a], p. 23.) Az EU-ban a hatalom és a befolyás legitim érvényesítésére intézményi kontextusban nyílik mód.

Annak ellenére, hogy a közös politikák elfogadása révén a nemzeti szuverenitás korlátozására kerül sor, az integráció nem vezet sem a nemzetállam,

---

<sup>13</sup> Ruggie [1993], Wessels [1997], Stone-Sweet-Sandholtz [1998], Banchoff-Smith [1999]

sem a nemzeti érdek megszűnéséhez. Az érdekek ütközése sem szűnik meg. Az integráció és a nemzeti érdek nem ellentétei egymásnak, hanem szoros kölcsönhatásban állnak egymással. (Kiss J. [2000a]) Viszont az integráció – csakúgy, mint a szövetségi keret – a nemzeti érdekek ütköztetése, koordinálása számára intézményi keretet teremt. A tagállamok és az integráció közötti kölcsönhatásban az "európaizálódott" politikai kontextus teszi lehetővé a nemzeti érdekkülönbségek kiegyenlítését, vagy összehangolását. Az integrációban egyik állam sem képes a klasszikus értelemben vett autonóm hatalompolitika folytatására. (Kiss J. [2000a]) Képes azonban arra, hogy az adott intézményes keretek között politikai befolyást gyakoroljon. A nagyobb államok nagyhatalmi jegyeket magán viselő módon, például egymás közötti szűk körű egyeztetések, nyomásgyakorlás, a többiek *fait a compli* elé állítása, a kisebbek leleményes tárgyalási technikák, koalícióépítés, részkérdésekben vezető szerep kialakítása révén.

Az EU kapcsán az érdekelt szereplők interakciói, a napirend-meghatározás, a politika alakítása, érdekközvetítés, valamint politika végrehajtási folyamatának vizsgálata alapján jól elkülöníthetőek a formális és informális politikafolyamatok. (Wallace [1990]) Az utóbbi azokat a gazdasági és társadalmi interdependenciákat és interpenetrációkat jelenti, amelyek kifejezett politikai döntés nélkül alakulnak ki. A formális integráció, vagyis a nemzeti elitek együttműködési törekvéseiből eredő intézményépítés jelentősége nagy, mert az határozza meg az európai szintű kormányzat jellegét és kiterjedését, ezáltal döntő befolyással van a nemzetállam funkcióira, illetve a nemzeti kormányok, mint autoritatív egységek működésére. Emellett a formális integráció az a folyamat, amelyen keresztül az informális integráció egyáltalán kialakulhat.

Az EU keretében a nemzeti érdekérvényesítés szempontjából kulcsfontosságú testület az Európai Tanács, illetve a miniszteri tanácsok. E fórumok a nemzeti álláspontok kifejtésének, ütköztetésének, az érdekek érvényesítésének arénái. Számos miniszteri tanácsülés emlékezetes maradt

egyedülálló munkamódszereiről és tárgyalási stílusáról. Az elnökséget ellátó tagország menedzseli a napirendet, egyfajta ügynöki funkciót töltve be, egyúttal ellátja a nemzeti preferenciák hagyományos képviselőjét. A nemzeti kormányok a kulcs EU-intézmények keretében folytatott interakciói – amelyek többnyire a csúcstalálkozók és a heves színpalak mögötti alkudozás keverékei – a nemzeti érdekek egyeztetésének és kompromisszumának kormányközi szabályok szerint zajló folyamata.

Az EU-n belüli politika jelentősen szegmentált és többszereplős jellegének megragadására a *hálózat* fogalmának alkalmazása tűnik célszerűnek. A hálózatok olyan politikai közösségek, amelyek közös érdekek és működési módszerek alapján funkcionálnak. A politikai hálózat definíciója szerint a "kormány és az érdekcsoportok érdekei közötti közvetítés arénája" (Peterson [1995], p. 391.) A "hálózat" kifejezés a szereplők többszörös interakcióira utal, amelynek során információt és erőforrásokat osztanak meg egymással. A "közvetítés" arra utal, hogy a hálózatok általában pozitív összegű játékot eredményeznek, elősegítik a különböző érdekek összeegyeztetését, vagy kompromisszumot. A politikai hasznosak, mert elősegítik a szereplők információhoz és erőforráshoz jutását, amelyekhez másként nem jutnának hozzá, és elősegítik a politikaformálást az egymás közötti érintkezések normáinak megerősítése révén.

A politika-hálózat legstabilabb formája a *politikai közösség*, amelyben a szereplők függőségi viszonyok egy sorával kapcsolódnak egymáshoz (A szereplőnek szüksége van X dologra B szereplőtől, miközben B szereplőnek Y dologra van szüksége A szereplőtől). Ezek a hálózatok többnyire átjárhatatlanok maradnak a külső szereplők számára. A közös politika eredményei tükrözik a közösség stabilitását. Bár a politikai hálózatok koncepciója csak részben alkalmazható az EU-ra – annak jóval fragmentáltabb struktúrája, valamint a közösségi intézmények kapcsolatrendszere miatt –, hasznos adalékul szolgál a tagállamok közötti viszonyrendszer megértéséhez. Az államok egymás politika-választásaitól való erőteljes függéséből, cselekvéseinek összetett és csak részben

felbecsülhető következményeiből, valamint a nemzetközi politikai koordináció során felmerülő információigényből adódóan szükségük van a közösségek inputjaira.

Az EU keretén belül a tagállamok politikai magatartását vizsgáló kutatások egyre nagyobb jelentőséget tulajdonítanak az államok belső helyzetéből, belpolitikai fejleményeiből adódó hatásoknak. Amellett, hogy a nemzeti kormányok a kulcsszereplők az európai közösségi rendszerben, és a nemzeti kormányzati preferenciák közötti interakciókon keresztül lehet leghatékonyabban megragadni az integráció dinamikáját, érdemes figyelmet fordítani arra, hogy a tagországok Európa-politikáját jelentős mértékben meghatározza belső helyzetük, a belpolitikai folyamatok. A tagországi kormányok egyfajta "kapusként" működnek a közösségi és a nemzeti politikai rendszerek átjárójánál. (Bulmer [1983]) E megközelítésével Bulmer abból indul ki, hogy a közösségi rendszer alapegysége nem a tagállami kormányzat, hanem a *nemzeti politikum*, ami az állami szereplő legitimációs forrása. Annak érdekében, hogy megértsük a kormányok között európai szinten zajló alkufolyamatot, a nemzeti preferenciák gyökerét jelentő nemzeti politikumot kell feltérképezni. Az egyes tagországok közösségbeli tárgyalási magatartását meghatározza belső politikai irányelveik kialakítása, nemzeti politikai struktúrájuk. A tagállamok nemzeti érdekei és a kormányközi alkuk együttesen határozzák meg az Unió politikáját.

A hazai politika, valamint a kormányközi alkuk jelentősége a közösségi politika kimenetelében a "kétszintű játék" elméletének kialakulásához vezetett. A diplomáciai tárgyalások kapcsán a hazai és a nemzetközi politika kölcsönhatását elemző megközelítés szerint a nemzetközi tárgyalásokat olyan kétszintű játékként lehet felfogni, ahol minden tárgyaló partnernek szimultán kell játszania két játékmezőn úgy, hogy kielégítse mind külföldi, mind hazai partnereit az alku eredményével. (Putnam [1988]) A kormányok kétszintű játékának hazai terepén a döntéshozók a hazai politikai erők, gazdasági, társadalmi csoportok támogatását

igyekeznek megnyerni a nemzetközi szintéren kifejtendő álláspontjukhoz. A nemzetközi interakciók során viszont úgy igyekeznek tárgyalni, alkudozni, hogy annak eredményeképpen saját hazai pozíciójuk erősödjön. E teória igazolja Bulmer korábban idézett megállapítását a legitimáció hazai forrásáról.

A kétszintű játék koncepciója hasznosnak bizonyult annak vizsgálatához, hogy a hazai korlátok – főként a szükséges parlamenti többség megnyerése egy nemzetközi megállapodás ratifikálásához, vagy a multilaterális keretek között elfogadni tervezett döntésekhez – mennyiben befolyásolják a nemzetközi tárgyalás folyamatát, valamint kimenetelét. Moravcsik a *kétszintű játék* modelljén keresztül magyarázza az európai integrációs folyamatot, amely magában foglalja a nemzeti preferencia-formálás liberális elvét, és az államok közötti stratégiai alkudozás intergovernmentalista elképzelését. A nemzeti preferenciákat a hazai politikából vezeti le. Álláspontja szerint a nemzeti érdekek leginkább az állam-társadalom interakció következményeiként értelmezhetők.

Miután a nemzeti érdekek és preferenciák megfogalmazódtak a hazai terepen (amit keresleti oldalnak lehet tekinteni), alkufolyamat alá kerülnek a nemzetközi szintéren (kínálati oldal). A racionális állami magatartás nem az állandó, stabil preferenciákból ered, hanem a hazai politikum dinamikus politikai folyamataiból.

A Moravcsik-féle liberális kormányköziséggel szemben a transznacionális érintkezés központi szerepét hangoztató irányzatok az európai szintű szabályozás és kormányzati kapacitás jelentőségére mutatnak rá. Ez játszik döntő szerepet a kereslet generálásában. A szupranacionális intézmények teremtik meg a kereslet kínálatát. (Stone Sweet- Sandholtz [1997])

Az európai szintű kormányközi alkufolyamat erősíti az államokat is hazai politikájukban. A Közösség gyakran egyéb keretek között nem elérhető információval látja el a tagországok kormányait, ezáltal lehetőséget nyújtva



számukra a hazai politikai napirend alakítására, az egyes kérdések taktikai összekapcsolására. Részben ez a jelenség is magyarázatot ad arra, hogy miért egyeznek bele az államok olyan folyamatokba, amelyek autonómiájuk korlátozásával járnak.

Amellett, hogy a tagállamok megpróbálják úgy alakítani a napirenden levő kérdések kapcsán folytatott tárgyalások kimenetelét, hogy azok a lehető legközelebb legyenek nemzeti érdekeihez, a közösségbeli tagsági viszony is hatást gyakorol a nemzeti érdekek alakulására. Az államok másként határozzák meg érdekeiket a Közösség tagjaként, mintha nem lennének tagjai. (Sandoltz [1993])

A többszintű kormányzat elmélete abból indul ki, hogy egymást átfedő kompetenciák léteznek a kormányzatok sokrétű szintjei között, és a politikai szereplők interakciói keresztezik ezeket a szinteket. Az európai politikában a tagállami kormányzatok pusztán egyik sorát képezik a különféle szereplőcsoportoknak. A hazai politika és az EU-n belüli kormányközi alkufolyamat között nem az állam az egyetlen összekötő kapocs. A kétszintű játék teóriával szemben a többszintű kormányzás elmélete átfogó, többszintű politikai hálózatokat posztulál. A politikai kontroll struktúrája változó az egyes politikaterületeken belül. (Marks-Nielsen [1996], p. 41.) A többszintű kormányzás lényegében egy horizontálisan és vertikálisan is aszimmetrikus tárgyalási rendszert mutató folyamat. E folyamaton belül az állam szerepe jelentős, de nem kizárólagos. A többszörösen pluralisztikus környezetben a különféle napirendek, érdekek és kezdeményezések versengenek egymással.

Amíg a többszintűség magyarázata releváns lehet az Unió intézményi struktúráján belüli, főként technikai döntések többségének elemzésénél, kevésbé alkalmas a külpolitikai döntések elemzéséhez. Az EU jelenlegi intézményi struktúrája szerint a külpolitikai döntéshozatal (a külgazdasági ügyek kivételével) a CFSP különálló keretein belül zajlik, amelyekben a kormányközi

mechanizmusok a meghatározóak. Az EU-ban a külkapcsolatok különböző szektorai – mint a diplomácia, védelem, külkereskedelem, fejlesztési együttműködés – esetén az intézményesülés különböző mértékű, ezért meg kell különböztetni az egyes szektorokat, amikor a külpolitika-formálás kérdését vizsgáljuk. A különböző szintű és intenzitású integráció alapján a kereskedelmi, diplomáciai, védelmi-katonai területeken különböző jellegű közös politikák jönnek létre. E gondolatmenet párhuzamba hozható a "többsebességű Európa", "rugalmas Európa", "mag Európa", "változó geometria", "à la carte Európa" megközelítésekkel, amelyek megragadják a különböző területekhez kapcsolódó európai együttműködés alakítására kialakított politikai rezsimek sokféleségét.

Az intézményesítés foka szorosan összefügg a tagországok hajlandóságával a közös külpolitika terén való együttműködésre, és ez külön-külön érvényes az egyes politika-területek tekintetében. A kialakított rezsimek fő funkciója, hogy meghatározza, és egyértelművé tegye a szabályokat egy adott kérdéskörrel kapcsolatban, amely szabályoknak megfelelően kell eljárnia a kormányoknak, vagy bármely más, a döntéshozatalban résztvevő aktoroknak. Ennek nyomán a CFSP kapcsán kialakított laza rezsimek biztosítékokat tartalmaz, amelyek nem engedik erodálódni a nemzeti szuverenitást abban a politika-szektorban, ahol a vitális nemzeti érdekek forognak kockán. Mindez különösen érvényes a biztonsági kérdések kapcsán, amelyeknél az államok, és az általuk képviselt nemzeti érdekek maradtak a középpontban, mivel a tagországok nem tudták átlépni azt a "lélektani küszöböt", ami az Unió tényleges szerepvállalásához szükséges kompetenciákkal való felruházásához szükséges lett volna. (Gazdag [2000], p. 35.) A tagállamok a kül- és biztonság-, valamint a védelempolitika közösségiesítésére irányuló készsége tekintetében fontos tényezők: a nemzeti érdekek meghatározó szerepe, presztízsszemponatok, a kül-, biztonság- és védelempolitika területén meglévő hagyományok, valamint az államok hatalmi és befolyási erőforrásai.

A szuverenitás és a hatalom transzfere mögött az államok önérdeke húzódik meg. A "lojalitás áttevődésére" azonban csak akkor kerül sor, ha az több előnnyel jár, mint a nemzetállami keretek között való megtartása. E már az integrációelméleti kutatások korai szakaszában<sup>14</sup> megfigyelt törvényszerűség jelenkori keretek közötti érvényesülésének vizsgálatakor az integrációs beágyazottság egészét kell tekinteni. Ami ezen belül a külpolitikai dimenziót illeti, megállapítható, hogy a tagországok az EU külkapcsolatainak közösségiesítését kevésbé tekintik a szuverenitás sérelmének, szemben az EU-n belüli politikai erőviszonyok alakulását meghatározó lépésekkel. Az EU közös külpolitikai arculatának kialakítása, és főként a nemzetközi súlyának növelésére irányuló törekvések nyilvánvalóan minden tagország érdekeivel összhangba hozhatók. Ennek nem mond ellent az a – politika "externalizációjának" nevezett (Schmitter [1969]) – törvényszerűség sem, amely szerint a közös külpolitika, és az annak nyomán megtett lépések a tagországokat igazodási kényszer elé állítják, mert kénytelenek lesznek kollektív külső álláspontokat kialakítani. Ezzel szemben azonban lényeges különbségek mutatkoznak a belső erőviszonyokat tükröző játékszabályok kialakítása terén.

A külpolitika (a külgazdasági kapcsolatokat kivéve) továbbra is olyan politikaterület, ahol a nemzeti szintű döntéshozatal elsődleges marad. Ezáltal az EU-n belül a külpolitika alakítása a nemzeti és a közösségi szintek komplex összjátéka. Emellett a közös, EU-szintű döntéshozatal alapvetően a tagországi kormányok közötti alkufolyamat eredménye, amelyben a szupranacionális testületek rendkívül korlátozott mértékben vesznek részt. Az EU-n belüli tagországi érdekérvényesítés szempontjából nagy jelentősége van a kormányközi struktúra megőrzésének. Nem meglepő, hogy a CFSP intézményesítésének kérdése éles vitákat, érdekütközéseket váltott ki. Annak ellenére, hogy a tagországok különbözőek történelem, hagyományok, érdekek, külpolitikai magatartás tekintetében, a nemzetállamiság primátusa meghatározó, és egyaránt jellemző elem a külpolitikát tekintve.

---

<sup>14</sup> Főként (Haas, [1958]).

Fontos figyelembe venni, hogy az EU-n belüli közös külpolitika intézményes keretének kialakítása nyomán nem egyszerűen a tagországok nemzeti külpolitikájának aggregációja jönne létre. A külpolitikai kérdések, az ezekhez kapcsolódóan napirendre kerülő konkrét "ügyek" egyre nagyobb része válik közösségivé, vagyis befolyásolja a tagországi kormányzatok döntéshozatalát (főként abban az értelemben, hogy az Unión kívülre irányuló külpolitikai kérdésekben egyre nehezebben valósítható meg a többi tagországgal ellentétes álláspontra épülő külpolitika).

A külpolitika az európai integrációs folyamat kezdetétől fogva részét képezte a közösségi együttműködés kiterjesztésére vonatkozó elképzeléseknek. A politikai unió, illetve a közös védelem kialakítására irányuló kezdeményezések kudarcát követően – 1970-es évektől – azonban elvált egymástól a gazdasági integráció elmélyítésének és a politikai integráció kialakításának útja. A külgazdasági kapcsolatok kivételével a külpolitikai együttműködés keretét mindvégig kormányközi struktúrában tartották a tagországok, az Európai Politikai Együttműködés, az EPC-folyamat 1980-as évekbeli kibontakozása alatt is. A döntéshozatali eljárásokat úgy alakították ki, hogy a tagországi kormányzatoknak megfelelő mozgásterük maradjon, vagyis az önálló, "szuverén" döntéshozatal a lehetőségekhez képest megmaradjon. Az Európai Unió Szerződésben meghatározott közös kül- és biztonságpolitika is fenntartja a megkülönböztetett kormányközi jelleget. Az Amsterdami Szerződésben a CFSP megerősítése mellett foglaltak állást a tagországok, mindazonáltal a valóságban nem történt elmozdulás a nemzeti szuverenitás alkotóelemeinek EU-szintre történő transzferálása tekintetében. A tagországok fenntartják szuverén döntéshozataluk dominanciáját, ami alól csak néhány esetben tesznek kivételt, és csak az EU, mint intézmény "külső" politikájára, kapcsolataira vonatkozóan, a nemzeti érdekkörbe tartozó kérdések érintése nélkül.

Az EU eljárási és döntéshozatali mechanizmusainak összetettségét mutatja, hogy amíg sok tekintetben az intézmény több, mint nemzetközi szervezet, amelyben az államok a kölcsönös előnyök reményében együttműködnek egymással (Nugent [1999]), és több, mint nemzetközi rezsím, azáltal, hogy a tagországi politikák koordinációjával "egybegyűjti" a döntéshozatalt és a hatóságot (Moravcsik [1993]), a CFSP intézményesítésének fokát figyelembe véve semmi esetre sem tekinthető "quasi államnak". A külpolitika terén az EU ténylegesen pusztán rezsímként funkcionál. Rezsím alatt – az elméleti áttekintést nyújtó első fejezetben megadottak szerint – a speciális kérdéskörökhöz kapcsolódóan a szereplők kölcsönhatását irányító elvek, normák, szabályok, eljárások és programok összességét értve.

A rezsimeket általában akkor hozzák létre az államok, ha a szuverén nemzeti cselekvés nem vezet eredményre, vagy nem kielégítő mértékben, amikor a közös cselekvés jobb eredményekhez vezet, mint az önérdek koordinálatlan, egyéni kalkulációi, különösen azokon a területeken, ahol az interdependencia és az ügyek összekapcsolódása jellemző (Keohane [1982]) A rezsimek azonban bukásra vannak ítélve, amennyiben a korlátok és a lehetőségek egyensúlya az előbbi oldalra billen. A rezsimek a hosszú távú reciprocitásra épülnek: "tartózkodom az önérdekem maximalizálásától most, abban a reményben, és azzal az elvárással, hogy a jövőben viszonzod ezt a szívességet, amikor szükségem lesz rá" (Keohane, [1982], p. 223.) A rezsímen belüli folyamatok összetettségét fokozza, hogy a korlátok és lehetőségek egyensúlya eltérő az egyes tagállamok esetében.

Az Unió politikai dimenziója, illetve a közös külpolitika nem az eredeti, formális közösségi intézményi struktúrából fejlődött ki. Ennek nyomán az egyes külpolitikai szektorok kapcsán az integráció sajátosan eltérő úton és eltérő sebességgel bontakozott ki. A közösségi döntéshozatal két alapvető eljárási módja: a *közösségi* (a négy főszerv részvételével) és a *kormányközi* metódus, megfelelő rugalmasságot biztosít a politikai kérdések optimális kezeléséhez. A

tagországi álláspontok érvényesítése azonban a kevésbé formalizált struktúra ellenére is összetett, többtényezős alkufolyamat, amelynek során az erőviszonyok döntő súllyal esnek latba.

A Kegley-féle eljárási döntési rezsím meghatározza, hogy hogyan kerül egy adott kérdés a döntés-hozatali folyamatba, ki vehet részt benne, ki konzultál, ki dönt, milyen módon születik meg a döntés, ki hajtja végre a döntést. Ezek az eljárási elemek formális és informális szabályokon keresztül érvényesülnek. A formális eljárási szabályokat – amelyek az EPC-folyamat során bontakoztak ki – a tagországok hosszú ideig inkább közmegegyezésen alapuló szokásoknak tekintették. Annak ellenére, hogy az EUSZ szerint a CFSP kapcsán hozott rendelkezések az *acquis communautaire* keretébe tartoznak, a közös kül- és biztonságpolitika nem képezi részét az EU jogi rendszerének. A biztonsági kérdések döntő részét a tagországok informális döntéshozatali eljárás alapján kezelik.

További fontos tényező, hogy a külpolitika formális "közösségiesítése" ellenére a tagországok politikája lényegében nem vált "közös külpolitikává". Továbbra is egy megerősített külpolitikai koordinációs mechanizmusról van szó. A poszt-bipoláris rendszer első évtizedének legjelentősebb európai politikai fejleményeire az EU képtelen volt egységes és előremutató választ adni, aminek főként a közös politikai szándék hiánya volt az oka, valamint a követendő eljárásokra vonatkozó megközelítések, érdekek eltérése. (Gazdag [2000], pp. 142-149.)

Minthogy az Európai Tanács a közösségi külpolitika legfőbb alakító és döntéshozó testülete, a napirendre kerülő kérdések kezelése, valamint a döntések jellege meghatározó jellemzői a Közösségen belüli politika-formálásnak. Ugyanakkor fontos leszögezni, hogy az EiT politikaformáló szerepe kettős: egyfelől kollektív vezető testületként általános politikai iránymutatást ad az Unió belső folyamatainak, másfelől a nemzetközi politikai kérdések kapcsán elfoglalt

közös álláspontok, kiadott deklarációk nyomán az Unió formálódó nemzetközi identitását testesíti meg. Ebben a kontextusban az egyes kérdések kapcsán a tagországok érdekérvényesítési lehetősége viszonylag széles.

A közös kül- és biztonságpolitika alakítása teljes mértékben a tagországok kezében van. Ezt a megkülönböztetett jelleget erősíti, hogy a CFSP keretébe tartozó kérdések kezelése szervezeti szempontból is elkülönül az EU külkapcsolati rendszerének többi elemétől<sup>15</sup>. A tagországi irányítás és kontroll az EiT-hez hasonlóan a GAC (Általános Ügyek Tanácsa) működésében is meghatározó. A CFSP keretébe tartozó kérdések koordinációjának, és a közösségi külpolitika koherenciájának (előkészítés, alakítás, végrehajtás) előmozdítása céljával létrehozott főmegbízotti funkció formai szempontból lényeges lépést jelent a közös külpolitika markánsabb megjelenítése felé, a gyakorlat azonban azt mutatja, hogy tényleges hatáskörét és feladatait tekintve a főmegbízott egyelőre inkább az EU reprezentációját biztosító különleges megbízotti funkciót tölti be a harmadik országokkal folytatott kapcsolatok terén, illetve a válságterületeken. A főmegbízott korlátozott mozgástere is a közösségi külpolitika-formálás tagországi meghatározottságát mutatja.

A főmegbízotti funkció mellett az ASZ létrehozta a politikai elemző és tervező egységet, amely a Tanács titkárságának keretében, a főmegbízott irányítása alatt működik, és célja elsősorban a CFSP szempontjából releváns külpolitikai események, fejlemények figyelemmel kísérése, elemzése, az Unió külpolitikai érdekelttségébe tartozó kérdések beazonosítása, amelyek kapcsán ajánlásokat tehet a Tanács számára. Mindemellett azonban továbbra is a Tanács alatti (a kormányközi struktúrát tükröző) testületek, főként a nagyobb autoritással rendelkező, tagországi politikai igazgatókból álló Politikai Bizottság tölti be

---

<sup>15</sup> Mint ahogy az Amsterdami Szerződés leszögezi (J.3 cikk): "az EiT határozza meg a CFSP elveit és általános irányvonalait, valamint a tagországok közös érdekelttségébe tartozó kérdésekben közös stratégiát határoz meg".

ajánlásai, kezdeményezései útján a tanácsi döntések tényleges előkészítésének, és végrehajtásuk ellenőrzésének szerepét<sup>16</sup>.

Az EU közös külpolitikája mellett az EUSZ a közös biztonságpolitika megteremtését is megalapozta formailag. A védelmi kérdések terén egyetértés jött létre a tagországok között a tekintetben, hogy elsősorban a válságkezelés, a békefenntartás, valamint a humanitárius tevékenységre összpontosítják a később kialakítandó közös védelmet. A tagországok – átmenetileg – revitalizálták a NYEU-t, mindazonáltal a NATO maradt a tagországok döntő többsége esetén a biztonságpolitika legfőbb letéteményese.<sup>17</sup> Szervezeti szempontból a fentiek nyomán indult meg a NATO és az EU közötti szorosabb együttműködés kialakítása .

A gyakorlat azt mutatja, hogy a CFSP-vel összefüggő döntéshozatalt a tagországok prerogatívaként kezelik, a létrehozott kollektív adminisztratív szervek a Tanács titkárságán belül működnek, sem a főmegbízott, sem a politikai elemző, tervező egység létrehozása nem járt együtt a tagországi autoritás korlátozásával.

A döntéshozatal módját tekintve már az SEA és az Európai Unió Szerződés is kodifikálta a diplomáciai egyeztetés és együttműködés "koordinációs reflexként" is ismert gyakorlatát. (Carlsnaes-Smith [1994]) Az Amszterdami Szerződés a tagországok "szolidaritásáról" rendelkezik a közös külpolitikai kérdések tekintetében (J.1/2/). A gyakorlatban ez öt politikai eszközön keresztül valósul meg: általános elvek és irányvonalak meghatározása, közös stratégiák kialakítása, közös cselekvések alkalmazása, közös álláspontok

---

<sup>16</sup> A CFSP formális eljárási szabályai szerint az EiT meghatározza a CFSP átfogó alapelveit, és specifikálja a közös állásfoglalások és együttes cselekvések általános irányvonalait. A Miniszteri Tanács (GAC) az EiT által megállapított közös állásfoglalások és együttes cselekvések alkalmazásához és végrehajtásához szükséges tényleges döntéseket meghozza. Az elnökség a főmegbízott közreműködésével a CFSP-vel összefüggő kérdésekben a végrehajtásáért és az EU képviseletéért felelős. Ehhez kapcsolódó informális döntéshozatali szabályok és eljárások azonban azt mutatják, hogy ténylegesen a Politikai Bizottság készíti elő és hajtja végre a tanácsi döntéseket.

<sup>17</sup> Erre az Amszterdami Szerződés is kitér (J.7 cikk).



kidolgozása, a tagországok közötti szisztematikus együttműködés. A közös külpolitika szempontjából releváns kérdések felvetése, illetve az azokkal összefüggő egyeztetés mellett a tagországokkal szemben elvárás, hogy más nemzetközi fórumokon egységes, egyeztetett álláspontot képviseljenek.

A nemzetállamok és a közösségi kompetenciák egymáshoz való viszonya nem fogható fel nulla összegű játékként, sőt, az európai egységesülési folyamat (a gazdasági és pénzügyi egységesülés) elősegítette a résztvevő nemzetállamok konszolidációját, megerősödését. A közös védelem kialakítása azonban már a nemzetállam ellen hatna, ezért az nulla összegű játéknak is tekinthető. (Hoffmann [1995])

Annak ellenére, hogy a tagországok elismerik a közös kül- és biztonságpolitika kapcsán az EU hatékonysága növelésének szükségességét, a minősített többségű szavazás általánossá tétele, illetve a biztonság és védelem területére való kiterjesztése egyelőre a nemzeti álláspontok ellenállásába ütközik. A tapasztalat azt mutatja, hogy a CFSP, valamint az európai biztonsági és védelemi politika (ESDP) területén belül az egyes konkrét kérdéskörök kapcsán a nagyok érdekeinek konvergenciája egységes EU-állásponthoz vezet, eltérő véleményük esetén nem jön létre közös álláspont. Vagyis a többségi szavazás általánossá tétele lényegesen kiterjesztené a nagyok által determinált közös külpolitika területét.

Az EU-n belüli külpolitikai döntési rezsím nincs közvetlen hatással a nyugat-európai országok külpolitikájára, közvetetten azonban befolyásolja a tagországok interakcióinak jellegét: egyrészt közös álláspontok kialakításánál közvetítő szerepet tölt be az egyes tagországi álláspontok összeegyeztetésében, másrészt amint létrejön a közös külpolitika-formálás EU-szinten, korlátozó tényezőként hat a nemzeti külpolitika-formálásra. Fontos kiemelni, az egyes kérdések kapcsán elérni kívánt konszenzus nem feltétlenül a legkisebb közös nevező, a konszenzus meggyőzéssel is elérhető.

A kül- és biztonságpolitika terén a tisztán kormányközi döntéshozatal megőrzése megerősíteni látszik azokat a realista érveket, amelyek arra utalnak, hogy az állam nem áldozza fel a nagypolitika feletti ellenőrzési kompetenciáját. A katonai műveletek végrehajtása terén fokozódó egymásra utaltság azonban azt mutatja, hogy az államok egyre inkább a katonai akcióban való részvétel feletti döntési kompetencia megőrzésére törekednek, semmint arra, hogy maguk legyenek képesek katonai akció végrehajtására. Az európai államok azonban választhatnak, hogy melyik intézményben akarják kompenzálni relatív gyengeségüket, és nem meglepő, hogy a NATO-t preferálják az EU-val szemben. Ennek okai között kiemelendő a döntési kompetencia megőrzése, a jobb érdekérvényesítési környezet, és járulékos politikai előnyök kovácsolásának szélesebb körű lehetőségei.

## **2. A NATO-beli érdekérvényesítés sajátosságai**

A poszt-bipoláris időszakban kibontakozott elképzelések az európai és transzatlanti kapcsolatok jellegének átalakításáról elsősorban a kollektív biztonság és az egymáshoz kapcsolódó intézmények koncepciójára épültek, amelyek megkerülhetetlen velejárójává vált az euro-atlanti szervezetek kibővítése, és működésük adaptációja. Mindez azonban nem járt az államok viselkedését alapvetően meghatározó jellemzők módosulásával, vagyis a megváltozott nemzetközi stratégiai környezet, valamint az azt leképezni igyekvő szervezeti változások mellett az államok együttműködésének fő motivációja változatlanul a nemzeti érdekérvényesítés.

A NATO, mint biztonságpolitikai szövetség vizsgálatához a realista és az institucionalista megközelítések egymást kiegészítve nyújtanak támpontot. A tagországok szövetségen belüli viselkedése a nemzeti érdekérvényesítés jól kitapintható példáját adja. A napirendre kerülő kérdéskörök kapcsán a

tagországok álláspontjaik érvényesítéséhez a pusztán érvelés mellett a koalícióépítés, az egyes alkérdések összekapcsolása, vagy akár a nyílt konfrontáció eszközét is felhasználják. Mindemellett a tagországok szövetségén belüli együttműködésének jellegét tekintve a kölcsönös előnyök, valamint a tranzakciós költségek csökkenésének institucionalista tézise is relevánsnak mutatkozik. Emellett a fokozott átláthatóság és informáltság, valamint a tagságból adódó kötelezettségek hatással vannak a tagállamok preferenciáinak, és – közvetetten – érdekeinek alakulására.

Egyetértve az institutionalisták megközelítésével, amely szerint a nemzetközi intézmények tartós és összefüggő "szabálykészletek", amelyek nemzetközi rezsimeken és szervezeteken keresztül előírják a viselkedési szabályokat, korlátozzák a cselekvést és alakítják az várakozásokat, amelyeken keresztül az államok elvárásai és preferenciái konvergálnak az adott konkrét kérdéskörök kapcsán, fontos tekintetbe venni azt a realista nézetet, miszerint a nemzetközi intézmények önmagukban nem mozdítják elő a biztonságot. A nemzeti biztonság elsődleges meghatározói: az államok, a nemzeti érdekek és a hatalom nemzetközi megoszlása. E tényezők adnak továbbá magyarázatot arra, hogy az államok hogyan és milyen körülmények között kooperálnak. A "hatalom" alatt pedig mind a "kemény" katonai és erőforrásokkal összefüggő képességek, mind a "lágy" társadalmi-gazdasági erő értendő, valamint az államok arra való képessége, hogy a nemzetközi intézményeket nemzeti érdekeik előmozdítására használják. (Morgenthau [1978], Waltz [1978], Keohane [1986], Baldwin [1989]) Az államok együttműködése, integrációba, vagy szövetségi rendszerbe tömörülése sem zárja ki a közöttük levő versenyt, pozícióharcot, szélsőséges esetben konfrontáció kialakulását. Ebből a szempontból a nemzetközi szervezetek az államok közötti kapcsolatoknak pusztán keretet adnak, illetve biztosítják azt a közeget, amelyben az államok saját mozgásterük, saját erőviszonyaik, saját érdekeltségük foka alapján igyekeznek érvényt szerezni álláspontjaiknak.

A NATO kifejezetten kormányközi szervezet, amely mind napirendjéből, mind intézményes jellegéből adódóan széleskörű lehetőségeket kínál a nemzeti érdekérvényesítés számára. A tagállamok szuverén egyenlőségére épülő struktúra, a konszenzusos döntéshozatal, a nemzeti delegációk domináns szerepe lehetővé, adott esetben kötelezővé teszi a nemzetállami érdekek ütköztetését, a mindenki számára elfogadható közös megoldás kialakítása céljával.

A nemzetközi kapcsolatok elméletének institucionalista irányzatán belül a neoliberalis institucionalista megközelítés a nemzeti érdekek és a kölcsönös előnyök jelentőségét hangsúlyozza az államok nemzetközi intézmények keretén belül folytatott együttműködése terén. A NATO esetében releváns az az institucionalista megállapítás is, hogy a nemzetközi biztonsági megállapodások, intézmények segítik az államokat egymás céljainak megértésében, ezáltal csökkentik a bizonytalanságot, valamint a miszpercepció negatív következményekkel járó lehetőségének esélyét.

A tagállamok közötti információáramlás széleskörű. Amellett, hogy a "négy nagy" rendszeresen külön is egyeztet a kulcsjelentőségű kérdésekről, – következésképp a kisebbek informáltsága hozzájuk képest korlátozottabb – összességében véve a kis államok számára lényegesen szélesebb körű és mélyebb tájékozottság érhető el, mint amire a NATO-n kívül lehetőségük lenne. A tájékozottság jelentősége pedig rendkívül nagy a politikai egyeztetéseken, vitákban való részvétel, illetve az érdekérvényesítés szempontjából.

A NATO-ra különösen érvényes az a institucionalista tétel is, amely a *nemzetközi koalíciók, alkukoalíciók* szervezésének tranzakciós költségei csökkenését, az *átpártolás* költségeinek növekedését, az együttműködés kiszámíthatóbbá válását veti fel. A NATO politikai fórumain zajló egyeztetések, a formális, szövetségi szintű találkozókon zajló viták mellett számottevő jelentősége van az informális egyeztetéseknek, akár össz-szövetségi, akár kisebb országcsoportok, vagy kétoldalú keretben zajlanak.

A NATO napirendjén szereplő nagypolitikai kérdések tág tere lehetővé teszi, hogy a tagországok az egyes kulcskérdésekben kezdeményezően lépjenek fel. Álláspontjaik érvényesítésének sikere érdekében alkalmazott jellegzetes eljárás a tagországok "színpalak mögötti" előzetes egyeztetése akár biztos támogatók szerzése céljával, akár a valószínű ellenzők álláspontjának befolyásolása céljával.

Bár a realista megközelítés inkább a nagy államok politikájának vizsgálatához nyújt támpontot, az alapfogalmak, illetve a folyamatok adaptálhatók a kis országok külpolitikájának bizonyos elemei tekintetében. A kisebb országok tekintetében is érvényes, hogy a jelenkori nemzetközi politikában továbbra is az államok a meghatározó szereplők, és a nemzeti érdek a meghatározó mozgatórugója az államok cselekvéseinek. A kisebb országok esetében azonban ennek célja a rendelkezésre álló eszközök felhasználásával olyan külpolitikai pozíció elérése, amely befolyásuk növekedését, kapacitásaikhoz mérten jelentősebb nemzetközi érdekérvényesítő pozícióját eredményezi. A kisebb államok esetében tehát a nemzeti érdekérvényesítés folyamata relatív előnyszerzés, és a keletkező jobb pozíció más kérdések kapcsán hasznosítható.

A kis NATO-tagok politikai magatartásának összehasonlítása, döntései, lépései mögötti motivációinak összevetése arra a következtetésre vezette a kutatókat<sup>18</sup>, hogy nem tipizálható a kis NATO-tagok kül- és védelempolitikája, szövetségi magatartása. A kis államok nemzetközi környezetben, és különösen szövetségi keretben való viselkedésének vizsgálata nyomán többnyire kétféle következtetéssel találkozunk: a kis államoknak rendkívül csekély terük van független cselekvésre, és rendszerint valamely nagyhatalom dominálja politikájukat. A másik uralkodó nézet szerint a kis államok előnyt kovácsolnak a nagy államok hajlandóságából, hogy az együttműködés költségeit fedezzék,

ezáltal a kis államok gyakran "potyautassá" válnak. Mindkét megközelítés tartalmaz valóságelemeket, de egyik sem ad kimerítő választ a kis államok multilaterális együttműködési struktúrákon belüli viselkedésének összetett kérdésére.

A nemzetközi szervezetekben résztvevő szereplők száma és a szervezeten belüli együttműködés közötti három alapösszefüggés tárható fel (Lieber [1991]):

- Minél több a szereplő, annál nehezebb közös érdekeket beazonosítani és érvényesíteni. Növekednek a tranzakciós és információs költségek, nehezebb a kölcsönösen előnyös együttműködés lehetőségeinek megtalálása és a politikák koordinációja a célok elérése érdekében.
- A fogyatékoságok lehetősége nő, a kontroll és az elismerés problematikusabbá válik. A potyautasság az együttműködést korlátozhatja vagy gátolhatja. További nehézséget okozhat az államok részvételéből fakadó kötelezettségei teljesítésének mérséklődése.
- Csökken annak lehetősége, hogy a nem teljesítőkre költségeket terheljenek, vagy velük szemben büntetést alkalmazzanak, vagyis csökken a játékszabályok kikényszerítési lehetősége.

A potyautas-jelenség, a résztvevők száma és a szervezeten belüli együttműködés közötti három alapösszefüggés fokozottan érvényes a NATO tekintetében, főként annak kormányközi jellegéből adódóan, valamint a tagságból eredő kötelezettségek nem teljesítésének szankcionálási nehézségei miatt. E törvényszerűségek elsősorban a kisebb tagállamok tekintetében érvényesülnek. A potyautasság kialakulása nehezen elkerülhető, viszont éppen abból fakadóan, hogy a kisebb államok érdekérvényesítési törekvéseihez felhasználják NATO-beli

---

<sup>18</sup> Főként Raeymaker [1974 ], Flynn [1985], Inbar-Sheffer [1997].

pozíciójukat, különös jelentősége van annak, hogy képesek legyenek a lehetőségekhez mérten kiküszöbölni, vagy ellensúlyozni potyautasságukat.

A Szövetségen belüli érdekérvényesítési pozíció szorosan összefügg a Szövetség céljainak megvalósításához való hozzájárulással. A hozzájárulás<sup>19</sup> több szinten érvényesülhet, és mértékének meghatározása a tagország döntésétől függ. Elsődleges jelentőségű a politikai hozzájárulás, a szolidaritás, a kohézió erősítése. Ennek gyakorlati megnyilvánulása a NATO-struktúrák, elsősorban az Észak-atlanti Tanács vitáiban való részvételen keresztül érvényesül. Miután e közegben döntően nagypolitikai kérdések vannak napirenden, a politikai részvétel, a szilárd támogatás kiélezett, gyakran kritikus helyzetekben kiemelt figyelmet kap, csakúgy, mint a kohézió gyengítése, a konszenzus blokkolása, vagy egyszerűen a szükséges támogatás megadásának elmulasztása.

A politikai támogatás és szolidaritás mellett a konstruktivitásnak van jelentős szerepe a NATO-struktúrák működése terén. Miután a NATO politikai napirendjét döntően a tagországok alakítják<sup>20</sup>, széleskörű lehetőség kínálkozik arra, hogy az egyes kulcskérdésekhez kapcsolódóan a tagországok kezdeményezésekkel vigyék előre a Szövetség munkáját. Ezáltal is fokozni tudják vizibilitásukat, sikeres kezdeményezések révén pedig növelni tudják presztízsüket.

A katonai hozzájárulás sarkalatos eleme a szövetségesi magatartásnak. Ennek két fő területe a NATO kollektív képességeinek erősítéséhez, valamint a NATO-műveletekhez való hozzájárulás. Konkrét, mérhető tényezőként jelenik meg a NATO védelmi tervezési folyamata keretében tett felajánlások mértéke és színvonala, valamint a vállalt kötelezettségek teljesítése. A NATO-műveletekhez (beleértve a NATO vezetésű béketámogató műveleteket) való hozzájárulás

---

<sup>19</sup> Nem a közös költségvetéshez történő hozzájárulást értve ez alatt.

<sup>20</sup> A NATO nemzetközi titkárságának funkciója e tekintetben korlátozott. A főtitkár, illetve a főtitkári kabinet kezdeményezően léphet fel, de a döntő jelentőségű szerepet a tagországok játszanak.

tényén túl a műveletekben részt vevő nemzeti kontingensek nagysága és jellege is fontos szempont a tagországi magatartás megítélésénél.

A katonai hozzájárulás döntő tényezője a tagországok alkuereje növelésének. A katonai hozzájárulást nyújtó tagországok súlya nagyobb a politikai egyeztetések, viták során kifejtett álláspontjaik érvényesítésénél. A sokrétű és - különösen kis ország méretekhez képest - jelentős hozzájárulás alapot ad arra, hogy a Szövetségben felmerülő politikai kérdéseknél az adott ország szempontjait, érdekeit a többiek figyelembe vegyék. Ellenkező és szélsőséges esetben, például ha egy tagország nem járul hozzá egy adott katonai művelethez, nem tud hitelesen megszólalni az Észak-atlanti Tanácsban amikor a művelettel, vagy a művelet által érintett országgal, régióval összefüggő politikai kérdések vannak napirenden. Súlytalanná válik a véleménye, érdekérvényesítési képessége gyengül, képviselni próbált szempontjait a Tanács nem veszi figyelembe. A kiemelten kezelt közös fellépéshez hozzá nem járuló tagország marginalizálódik. Különösen érvényes ez a kis országokra, amelyek nem rendelkeznek a hozzájárulás elmaradásából fakadó presztízsveszteséget ellensúlyozó hatalmi kapacitásokkal.

Figyelemre méltó, hogy a Szövetség céljaihoz való hozzájárulás a kis államok esetében relatíve nagyobb előnnyel jár, mint a közepeseknél. Például Kanada jelentős mértékben járul hozzá a szövetségi törekvésekhez, amelynek - számára értelmezhető - hozadéka nincs arányban a "bevitt" tényezők értékével. Egy kisebb országnál jobban megtérül a befektetett politikai tőke, amelynek oka feltehetően a hozzájárulás mértéke és az abból származó előnyök közötti nagyobb határfok.

További potenciális hozadéka a Szövetségi törekvésekhez való hozzájárulásnak, hogy a kollektív cselekvésből származó előnyök meghaladhatják a nemzeti döntéshozatali autonómia csökkenésének mértékét. A "kollektíva" el tud érni olyan célokat, amelyeket az egyes államok nem.



A nemzeti érdekérvényesítés szempontjából kulcsfontosságú tényező, hogy a NATO a tagországok konszenzusával hozza döntéseit. Ebben a tekintetben jobban felértékelődnek a tagállamok álláspontjai, mint akár az egyhangú szavazást igénylő EU-döntések esetén. A NATO-beli konszenzus lényegét tekintve több, mint pusztán döntéshozatali mechanizmus. Az egyeztetések, viták során eleve tekintetbe kell venni, hogy minden egyes tagország beleegyezése szükséges a döntés meghozatalához. A döntések a viták közepette kovácsolódnak ki, ezért különös jelentősége van a jó tárgyalási képességeknek. E tekintetben a kisebb tagországok ugyanolyan feltételekkel vesznek részt a "játzmában", mint a nagyok. Amellett, hogy a tagországok részvételének súlyát a hagyományos hatalmi tényezőkkel való ellátottságuk, és a Szövetség céljaihoz való hozzájárulásuk jelentősen befolyásolja, a tárgyalásokban ténylegesen részt vevő diplomaták képességei, valamint a mögöttük álló hazai háttérbázis minősége fontos szerepet játszik az érdekérvényesítés sikerében vagy kudarcában. A NATO politikai fórumain zajló egyeztetések során ugyanis nem elegendő pusztán ismertetni a hazai álláspontot, hanem a többi tagország álláspontjainak figyelembe vételével, gyors kombinációs képességgel, pontos helyzetfelismeréssel be kell tudni azonosítani a vita közben alakuló, a konszenzus irányába mutató fő áramlatot, és ahhoz képest meghatározni a hazai álláspont érvényesíthetősége szempontjából legkedvezőbb elemeket, amelyek mellett - a helyzettől függő technikák alkalmazásával - érvelni lehet.

A konszenzusteremtés folyamata megköveteli a szövetségi együttműködés íratlan szabályainak ismeretét a tagországoktól. A NATO tárgyalási és döntéshozatali sajátosságai miatt nagy jelentősége van annak, hogy kompatibilis politikai kultúrával rendelkező országok vegyenek részt a szövetségi együttműködésben. A szavazás formalizált rendszerének híján az egyeztetések, az alkuk, a koalícióépítés döntően informális folyamatainak jelentősége megnő. Mindez azonban nem jelenti a formális, "plenáris" egyeztetések másodlagossá válását. A formális és informális csatornákon zajló politikai egyeztetések hálózata

szövi át a tagországok NATO-n belüli kapcsolatait. Ez a közeg a nemzeti érdekérvényesítés számára sokrétű lehetőségeket kínáló terep.

A tagországi álláspontok hasznosulása mellett a NATO-beli döntéshozatal előnye, hogy az Észak-atlanti Tanácsban gyakran heves viták közepette formálódó konszenzus végső soron növeli magának a döntésnek az erejét, mert az a Szövetség egészének összekovácsolt álláspontját tükrözi. Ennek jelentősége különösen a kiélezett helyzetekben, válságok esetén nagy.

A NATO-n belüli érdekérvényesítés jelentőségének tagországi megítélésére hatással van a Szövetség *relevancia-vitája*. A NATO szerepének esetleges háttérbe szorulása, a jelenkori stratégiai környezet kihívásaival szemben releváns válaszadási képességeinek gyengülése nyomán ugyanis erodálódhat az az értéktöbblet, amit a NATO-tagság nyújt az egyes szövetségesek számára nemzetközi pozíciójuk szempontjából. Ez különösen az atlanti elkötelezettségű európai kis államok esetében jelentene komoly érdekérvényesítési potenciálvesztést.

A realista iskola képviselőinek értékelése szerint amennyiben a hidegháború körülményei között létrejött NATO nem "szervezi újjá" magát az új európai "hatalommegoszlás" alapján, elveszti jelentőségét, súlytalanná válik, és előbb utóbb megszűnik (Mersheimer [1995]). Ugyanerre a logikára épül az a nézet, amely a "hasznos ellenség" hiányát jelöli meg a szövetség felbomlása veszélyének fő forrásaként (Waltz [1995]). A realisták az Amerikai Egyesült Államok európai szerepvállalásának csökkenésével számoltak már az 1990-es évek első felében, ami további döntő jelentőségű tényező a NATO megszűnését előrevetítő feltételezésük alátámasztásához. Kérdéses, hogy az instabilitástól és az ismeretlen biztonsági tényezőktől való félelem képez-e olyan összetartó erőt, mint a tényleges ellenségkép. (Glaser [1995]) A transzatlanti kapcsolatok dinamikájának megváltozása szükségszerű következménye a stratégiai környezet poszt-bipoláris átalakulásának. A transzatlanti és európai megközelítések vitája

számos összetevőből áll, amelyek között kiemelendő a NATO szerepe, stratégiája, a katonai képességek fejlesztése, az észak-amerikai és európai teherviselés közötti szakadék.

A NATO szerepének, működése fenntartásának kérdése kapcsán a döntő tényező az, hogy a tagországok jelentős részének szüksége van az észak-atlanti szövetségre, és a szövetség hatékonyságának megőrzésére. A NATO a kollektív védelem által nyújtott biztonság - és az ebből fakadó járulékos biztonsági előnyök - garantálása mellett a tagországok politikai érdekérvényesítéséhez más nemzetközi szervezetekhez képest lényegesen nagyobb teret nyújt.

A NATO keretén belüli tagországi érdekérvényesítés szempontjából említést érdemel az a manőverezési lehetőség, amelyet a nagyhatalmak közötti nézeteltérésekből, véleménykülönbségekből adódó rések teremtenek. E tekintetben a NATO lényegesen tágabb lehetőségeket biztosít, mint az EU, mivel az Egyesült Államok és az európai nagyhatalmak - különösen Franciaország - közötti ellentétek, érdekkülönbségek, súrlódási pontok kitapinthatók a legtöbb kulcsjelentőségű kérdésben (védelmi képességek megerősítése, európai védelem, a NATO és az EU viszonya, a NATO mozgásszabadsága, partnerségi együttműködés, stb.). Ezzel szemben az EU-ban a "hármás direktórium" - a brit politika bizonyos sajátosságai ellenére érvényesülő - kompaktsága kevesebb teret enged a kisebb országok számára az eltérésekből adódó lehetőségek kihasználására. A két szervezeten belül a *hatalmi egyensúly* eltérő jellege, valamint a politikai befolyás- és pozíciószerzés lehetőségeinek különbségei a nemzeti érdekérvényesítés szempontjából is különböző stratégiák kialakítását követelik meg.

## V. ESETTANULMÁNYOK

Az integrációs folyamat politikai dimenziójának sajátossága, hogy a nemzetállamok akkor járulnak hozzá bizonyos politikaterületek közösségiesítéséhez, illetve szoros koordinálásához, ha a szerzett előnyök túlsúlyban vannak a szükséges korlátozásokkal szemben. A közösségi érdekek önmagukban csak célként fogalmazódnak meg, valójában mindig az egyes nemzetállami érdekek állnak a politikai integráció kialakítása terén tett lépések mögött. Ugyanígy a partikuláris nemzetállami érdekek a szövetségi kereteken belüli politikák fő mozgatórugói.

A kis országi érdekérvényesítés multilaterális közegben alkalmazható eszközeinek, lehetőségeinek és korlátainak bemutatását három európai ország: Hollandia, Dánia és Írország esettanulmányain keresztül, gyakorlati tapasztalatokból kiindulva igyekszem alátámasztani. Az esettanulmányok kidolgozásának alapját döntő mértékben az NATO Észak-atlanti Tanácsa állandó képviselőivel, valamint az EU Politikai Biztonsági Bizottsága képviselőjével, 2001. november-december folyamán készített interjúk adják<sup>21</sup>. Az interjúk keretében kapott tájékoztatást szakirodalmi hivatkozásokkal egészítettem ki.

Az interjúk során a következő kérdésekre kerestem választ:

- Az ország részvétele az euro-atlanti integrációban a nemzeti érdekérvényesítés szempontjából előnyös, vagy hátrányos?
- Van-e a kis országoknak lehetőségük arra, hogy nemzeti érdekeiket érvényesítsék?

---

<sup>21</sup> Niels Egelund dán nagykövet, állandó képviselő az Észak-atlanti Tanácsban, Robert Serry holland nagykövet, a NATO válságkezelési igazgatóságának vezetője (korábban chargé d'affaires a NAC-ben), valamint Declan Kelleher ír nagykövet, a Politikai Biztonsági Bizottság képviselője kifejezetten

- Milyen konkrét eszközökkel érhető el a nemzeti érdekek érvényesítése a multilaterális környezetben?
- Az ország euro-atlanti integrációs politikájában említhető-e konkrét példa a nemzeti érdekérvényesítés sikerére? Mik ennek a tanulságai?
- Az ország euro-atlanti integrációs politikájában említhető-e konkrét példa a nemzeti érdekérvényesítés kudarcára? Mik ennek a tanulságai?

### **1. Hollandia - érdekérvényesítés hozzájárulások révén**

Hollandia tudatosan alakította ki, és erősítette meg a kis állami érdekérvényesítés szempontjából általa fontosnak ítélt képességeket. Ezek sorában kiemelt figyelmet szentelt a nemzetközi fórumokon való *hatékony képviselő* megteremtésének. A multilaterális keretek között két fő tényezőre: a különlegesen jól képzett diplomaták magas színvonalú munkájára, és a nemzetközi fórumok tevékenységéhez történő érdemi hozzájárulásra összpontosított.

A holland multilaterális külpolitika lényege, hogy az állam szerepvállalása révén szerezzen nemzetközi tekintélyt, némileg pótolva a hatalmi kapacitások terén meglévő hiányokat. Hollandia fontosnak tartja, hogy a multilaterális fórumok napirendjén szereplő kérdésekben lehetőleg konstruktív, de mindenképpen figyelemre méltó véleménye legyen, hallassa hangját, amit a minőségi részvétel és a nemzetközi szervezet tevékenységéhez való konkrét hozzájárulás nyomatékosít.

---

informális jelleggel vettek részt az interjúkon, és adtak tájékoztatást országaik érdekérvényesítésének tapasztalatairól.

A multilaterális fórumokon a holland álláspont érvényesítéséhez nem a nyomásgyakorlás eszközt alkalmazzák<sup>22</sup>, hanem javaslatokkal, kezdeményezésekkel igyekeznek - a lehetőségekhez képest - irányítani az egyeztetések menetét, és érvényesíteni saját szempontjaikat a döntés-előkészítés során. Fontos az aktivitás, a vitákban, egyeztetésekben való érdemi részvétel, a megoldás kialakításának elősegítése. A holland tárgyalási attitűd és érvelés jellegzetessége a pragmatizmus és a konstruktivitás. Mindez növeli Hollandia presztízsét a multilaterális fórumokon, különösen a NATO-ban és az EU-ban.

A holland multilaterális külpolitikán keresztül jól bemutatható egy kis ország képessége arra, hogy korlátozott hatalmi kapacitásaihoz mérten jelentős befolyásra tegyen szert. Erre a NATO-n belüli holland teljesítmény nyújt leginkább példát. A kis állami érdekérvényesítés szempontjából reálisan elérhető eredmények vizsgálatához azonban fontos adalékul szolgál a negatív tapasztalatok értékelése is. Az Európai Unió Szerződés tárgyalásai során a holland elnökség kísérlete egy új, a holland szempontokat jobban tükröző szövegtervezetre való áttérésre, a kis állami érdekérvényesítési törekvések kudarcára nyújt példát.

A holland külpolitikai érdekérvényesítés sarokköve a "konferenciadiplomácia". Hollandia meggyőződése, hogy érdekeit legjobban a fontos nemzetközi szervezetek keretében tudja érvényesíteni. Ezek között kiemelt helyen szerepel a NATO.

Lényeges szempont, hogy a kis országok be tudják azonosítani az adott multilaterális struktúra keretében tárgyalható, számukra előnyös pozíció elérését lehetővé tevő kérdéseket, és azokhoz kapcsolódóan - jól átgondolt stratégia mentén, optimális eszközök alkalmazásával - aktív, kezdeményező szerepet vállaljanak, érdekeiknek megfelelően befolyásolva az adott kérdéskörök

---

<sup>22</sup> Megjegyzendő, hogy a nyomásgyakorlás nemcsak a nagyhatalmak eszköztárának képezi részét. Számos példát találhatunk a kisebb országok nyomásgyakorlására, különösen Törökország és Görögország

alakulásának menetét. Hollandia esetében az egyik ilyen kérdéskör az európai védelmi képességek alakulása a transz-atlanti viszony szempontjából.

A holland pozíció meghatározó eleme, hogy az Egyesült Államok európai jelenlétének keretét adó NATO primátusa fennmaradjon az európai biztonságpolitikai kérdések tekintetében. Hollandia igyekszik kiküszöbölni annak lehetőségét, hogy az európai védelem megerősödése teljes önállósodáshoz vezessen, főként mert az európai nagyhatalmak dominanciáját - holland szempontból előnyös módon - ellensúlyozza a transz-atlanti kapcsolódás, illetőleg az Egyesült Államok európai jelenléte. Ennek érdekében Hollandia a NATO szerepének megőrzését, hatékonyságának fenntartását előmozdító lépéseket tesz, illetve támogat a Szövetségen belül, valamint a transz-atlanti összefüggések szempontjából vesz részt az ESDI-vitákban.

A NATO-n belül Hollandia érdekérvényesítési módszereinek megválasztásában kiemelt helyet foglal el a *koalícióépítés*. Ugyanennek a tényezőnek a másik végpontjára, az elszigetelődés elkerülésére is nagy figyelmet fordít. További meghatározó jellegzetessége szövetségesi attitűdjének a *"potyautas-szerep" kiküszöbölése*. Hollandia jelentős figyelmet fordít szavahihetőségének megőrzésére, és kötelezettségeinek teljesítésére. Emellett komoly erőfeszítéseket tesz, hogy megbízható szövetségesi szerepében aktív támogatást nyújtson a NATO-n belüli feladatok végrehajtásához, különösen az Egyesült Államok által szorgalmazott esetekben.

Az Egyesült Államokhoz fűződő szoros kötődése elsősorban az USA európai jelenlétéből adódó (a NATO keretében nyújtott) biztonsági garanciákkal magyarázható. A független európai biztonsági megállapodások létrehozására irányuló kezdeményezések korábbi rendszeres elutasítása mögött az a holland félelem húzódott meg, hogy a Szövetségen belüli alkudozások hátrányosan érintenék Hollandia érdekeit, mint atlantista, és mint kis ország egyaránt.

---

külpolitikai érdekérvényesítési kísérletei között. Ennek hatékonysága azonban vitatható.

Mindeközben holland részről igyekeztek kamatoztatni szövetségi lojalitásukat, és fokozni az Egyesült Államok támogatását a nagyobb nyugat-európai országok, elsősorban Franciaország regionális vezető szerepének - lehetőségekhez mért - visszaszorítása révén.

A NATO keretén belül a tagországok érdekérvényesítési potenciálja szempontjából kulcsfontosságú tényező a Szövetség működéséhez való *hozzájárulás* mértéke. E hozzájárulás két síkon érvényesíthető: a politikai egyeztetések keretében, valamint katonai téren. Az utóbbi keretbe tartozik mind a kollektív védelmi (vagyis a Washingtoni Szerződés 5. cikkéből fakadó) kötelezettségekhez, mind az új missziókhöz, a béketámogató műveletekhez való hozzájárulás. Hollandia mindkét területen a Szövetség élvonalába tartozik. Kohézióerősítő szerepvállalása a NATO-struktúrák, elsősorban az Észak-atlanti Tanács fórumain, és különösen a katonai műveletekben való részvétele (3. táblázat) révén nagyobb súllyal vesz részt a Szövetség munkájában, mint amelyre hagyományos hatalmi kapacitásai révén lehetősége lenne. Különösen nagy jelentőségű lépés volt a NATO 1999. tavaszán folytatott koszovói légi hadműveletében a holland légierő részvétele, valamint a terrorizmus elleni küzdelemhez nyújtott széleskörű támogatás, amelynek keretében Hollandia jelentős erőkkel vesz részt az afganisztáni katonai műveletben.

A sokrétű és (különösen kis országi méretekhez képest) jelentős hozzájárulás alapot ad arra, hogy a Szövetségben felmerülő politikai kérdéseknél Hollandia nagyobb súllyal tudja képviselni szempontjait, érdekeit. A politikai vitákban való aktív és érdemi (javaslatokkal, kezdeményezésekkel nyomatékosított) részvétel, és a konkrét katonai hozzájárulás egymást erősítő tényezők. Amellett, hogy Hollandia ezáltal elkerüli a marginalizálódás veszélyét, egyúttal megteremti a lehetőséget annak, hogy más kérdésekben számára előnyös módon befolyásolja a döntéshozatalt. Ennek eredménye több területen is megmutatkozik, amelyek közül példaként említhető a macedóniai NATO-szerepvállalás politikai elemei terén jelenleg (2002 első félévében) fokozódó



holland szerep<sup>23</sup>, valamint a NATO Nemzetközi Titkárságán belüli válságkezeléssel foglalkozó igazgatóság holland vezetése<sup>24</sup>. E reprezentatív, és tartalmi szempontból is jelentős nemzetközi posztok holland "kézbe kerülése" egyértelműen hozzájárul Hollandia presztízsének növekedéséhez.

A koszovói légi hadjáratban, és a NATO balkáni béketámogató műveleteiben való tekintélyes arányú részvétele által Hollandia egyrészt a NATO napirendjén kiemelten szereplő kérdés, a délkelet-európai régió stabilitásának megteremtése terén van az élvonalban, ami rendszeres megszólalási lehetőséget biztosít a nagypolitikai egyeztetések során. Másrészt a NATO-EU kapcsolatok fejlődése tekintetében kulcsfontosságú területen tesz szert komoly befolyásra. A balkáni missziók racionalizálása, és különösen a macedóniai "Task Force Fox" művelet esetleges átvétele az EU által, Hollandia pozícióját a NATO-EU viszonylatban is megerősítheti.

Mindez hozzájárul ahhoz, hogy a Szövetség napirendjén szereplő politikai kérdésekben elfoglalt holland álláspontot a tagországok komolyabban veszik, mint amennyire általában egy kis állam szempontjaira figyelnének. A Szövetség céljaihoz való hozzájárulás ily módon elősegíti Hollandia érvényesülését más kulcsfontosságú kérdésekben, például az ESDI-ről folytatott politikai vitákban is<sup>25</sup>.

Hollandia tehát egyrészt kézzelfogható előnyt kovácsol megbízható NATO-szövetséges reputációjából, másrészt határozott atlantista orientációja révén a Szövetségen belüli *egyensúlyozás* világos példáját adja. Különösen

---

<sup>23</sup> A NATO-főtitkár macedóniai személyes képviselője Nicolaas Hendrik Biegan holland nagykövet, Hollandia adja az összekötő iroda, illetve a szkopjei sejt vezetőit.

<sup>24</sup> A nemzetközi szerepvállalás előmozdítására további lehetőséget nyújt, hogy a kis államok előnyt tudnak kovácsolni válsághelyzetekből. Amíg a nagyhatalmaknak alapvető érdekei fűződnek egy-egy válság adott kimeneteléhez, vagy valamely résztvevő féllel való kapcsolataikhoz, addig a kis államokat elfogulatlanabb hozzáállásuk miatt a válságban részt vevő felek könnyebben fogadják el közvetítőnek, valamint a válságkezelésben való szerepvállalásuk mentes a hatalmi törekvések színezetétől.

<sup>25</sup> Hollandia számára az ESDI nem pusztán az egyik olyan politikaterületet jelenti, amelynek vitáiban aktívan részt vesz. Rendkívül fontos számára, hogy az európai védelmi dimenzió kialakítása

érdekes a holland eset annak bemutatása szempontjából, hogy egy kis állam hogyan tudja saját politikai céljait összekötni a regionális szintű célokkal a Szövetség felhasználása révén. A NATO Hollandia egyértelmű prioritása, amelyet saját érdekeinek érvényesítéséhez használ a nyugat-európai államok közötti politikai kapcsolatok kontextusában.

A negatív esettanulmányként bemutatásra kerülő, kudarccal végződött holland EU-kezdeményezés vizsgálata előtt érdemes szélesebb kontextusba helyezni Hollandia külpolitikai törekvéseit.

Hollandiát - mint a Benelux államokat általában - az európai integráció előmozdítójaként tartják számon. Valóban érdemben járult hozzá a Közösség fejlődéséhez, felelősségi körének bővüléséhez. Ebben azonban mindvégig az önértékből fakadó motivációk játszottak jelentős szerepet. Az ország földrajzi elhelyezkedése, gazdasági struktúrája, nyitott kereskedelmi kapcsolatrendszere, széleskörű külkapcsolatai révén Hollandia biztonsága és jóléte erőteljesen függ külső környezetének változásaitól, és általában a nemzetközi rendszer által teremtett feltételektől. (Everts [1989]) A második világháborút követő holland külpolitika kifejezett törekvésévé vált a nemzetközi ügyek alakításában való aktív részvétel, főként a nemzetközi szervezeteken keresztül.

A hivatalos külpolitikai irányvonal három célt fogalmaz meg: a béke és biztonság fenntartása, a gazdasági prosperitás előmozdítása, az igazságosság és a nemzetközi jogrend megteremtésében való részvétel. A biztonság tekintetében az atlanti érdekek túlsúlyban vannak az európai érdekekkel szemben. Hollandia elfogadta az Egyesült Államok vezető szerepét, és visszautasított minden, a közösségi védelempolitika kialakítására tett javaslatot, amely a NATO szerepét érintette volna. Az erős atlanti orientáció azzal magyarázható, hogy az Egyesült Államok hegemon szerepe megfelelő ellensúlyt adott a francia és német

---

következtében a NATO jelentősége ne csökkenjen. Ennek érdekében Hollandia arra törekszik, hogy az európai védelmi képességek megerősítése NATO és az EU keretében összefüggésbe kerüljön.

aspirációkkal szemben. A bipoláris rendszer szétesését követően sem változott meg a holland politika e jellegzetes irányvonala.

A harmadik prioritás<sup>26</sup> egyrészt a nemzetközi gazdasági rend szabályrendszerének kialakítására irányult, másrészt a kiszámíthatóság, a multilaterális normarendszer, a viselkedési szabályok megteremtésére és megerősítésére. Némileg ezzel a megközelítéssel rokon a szupranacionalitás támogatása, amennyiben szervezett, intézményesített, nemzetek feletti keretekben átláthatóbbá, kiszámíthatóbbá, kevésbé nagyhatalomfüggővé válik a döntéshozatal. Annak ellenére, hogy a szupranacionális intézményeken keresztül nehezebb a nemzeti érdekeket érvényre juttatni, Hollandia szempontjából feltétlenül ez jelentette az előnyösebb helyzetet a "három nagy" direktóriumának kialakulásával szemben<sup>27</sup>.

Az 1960-as évek francia kísérletei a politikai együttműködés kialakítására rendszerint heves holland ellenállásba ütköztek.<sup>28</sup> Ellenérzésekkel fogadták azokat az 1970-től formálódó javaslatokat is, amelyek a közösségi külügyminiszterek rendszeres egyeztetését vetették fel. Holland részről általában olyan érvekkel támasztották alá a francia kezdeményezések elutasítását, mint a francia-német egyeztetések többi tagországot mellőző jellegének elfogadhatatlansága, a brit érdekek relevanciája tekintetbe vételének szükségessége, a védelmi ügyekre kiterjesztett konzultációs mechanizmus káros

---

<sup>26</sup> Miután az értekezés nem terjed ki az integrációs, és általában a külpolitikai, törekvések gazdasági aspektusaira, a második, gazdaságpolitikai prioritás értékelésére nem térek ki.

<sup>27</sup> Megjegyzendő, hogy holland részről a NATO-n belül is igyekeztek meggátolni olyan döntéshozatali struktúra kialakulását, amely a nagyobb európai hatalmak (ténylegesen meglévő) privilegizált helyzetét, exkluzív felelősségi körét tükrözné. Egy ilyen struktúra *de jure* kialakulása Hollandiát másodrangú szövetségesi pozícióba kényszerítené.

<sup>28</sup> A Fouchet-terv 1961-62-es tárgyalásain Hollandia elutasító álláspontot képviselt annak ellenére, hogy az elszigetelődés veszélye fenyegette. Nem lelkesedett a politikai közösség létrehozásáért, a francia-amerikai ellentétek tükrében gyanakodva fogadta a francia kezdeményezést. Miután sikertelenül kísérelte meg a NYEU kereteibe terelni a javaslatot, ragaszkodott ahhoz, hogy a politikai unió, illetve az európai védelmi kezdeményezés csak Nagy-Britannia részvételével jöhet létre. E taktikai lépés - a francia ellenkezés miatt - lényegében felért a vétóval. (Vanhoonacker [1992]) További tárgyalási manőverként alkalmazott érvelése szerint Hollandia akkor támogatja a politikai unió kialakítását, amennyiben az a szupranacionális intézmények megerősítésével jár együtt. Miután nyilvánvaló volt, hogy francia részről ezt nem tartják elfogadhatónak, a "szupranacionalizmus kártyájának" kijátszása lényegében a *nemmel* volt egyenértékű.

hatása a NATO-n belüli együttműködés szempontjából. Nagy-Britannia bekapcsolódását az európai integrációs folyamatba az ellensúly mellett azért tartották fontosnak, mert ezáltal garanciát láttak az Egyesült Államokkal való biztonsági összeköttetés fenntartására. A holland közösségi politika az egyensúly megőrzésére, a francia-német tengely hegemoniájának megakadályozására, legalább is visszaszorítására irányult.

A kizárólag európai védelmi kezdeményezések visszafogása a későbbiek során is a holland politika jellegzetes vonása maradt. Az 1990-es évek elején a holland kormány ellenezte a NATO struktúrákon kívüli európai védelmi komponens létrehozását. (van Staden [1994]) Ugyanebben a szellemben holland részről visszautasították az Eurocorpsban való részvételt, mert a hadtest nem integrálódik a Szövetség katonai szervezetébe. Ugyanakkor a kormány egyetértett a Nyugat-európai Unió erősítésének támogatásával. A holland álláspont a NYEU kettős szerepére helyezte a hangsúlyt: egyfelől az európai integráció biztonsági dimenziójának előmozdítója, másfelől a NATO európai pillére.

E politikának megfelelően Hollandia a CFSP kialakításával összefüggésben két sarkalatos szempontot igyekezett érvényre juttatni az 1991-es kormányközi tárgyalásokon: nem erősödhet az Unió kormányközi jellege, és a CFSP fejlődése során tekintetbe kell venni a NATO szerepét. Ezért ellenezték az Európai Tanács szerepének megerősítésére irányuló francia-német javaslatot, illetve az 1991. első félévében elnöki funkciót ellátó Luxemburg által készített szerződéstervezet vonatkozó részét, amely a közösségi intézményeken kívüli kormányközi hatáskörbe javasolta venni a CFSP-ügyeket. A CFSP fokozatos, lépésről lépésre történő kialakítása mellett érveltek, valamint hangsúlyozták, a védelmi dimenziót megtestesítő Nyugat-európai Unió a NATO-n belüli együttműködés kiegészítője lehet csak.

Az elnöki teendőket Luxemburgtól átvevő Hollandia 1991. szeptember végén benyújtott ellenjavaslata a hármas pillér helyett egységes Európai

Közösséget vetett fel, ezáltal a CFSP a közösségi struktúra részét képezte volna. Emellett erősíteni akarták az Európai Parlament szerepét, és ki akarták emelni a NATO jelentőségét az európai védelmi és biztonsági rendszerben. A tárgyalások során azonban Belgiumon kívül minden tagország a luxemburgi tervezet alapján kívánta folytatni a vitát, noha az egyes elemek tekintetében Hollandia korábban nem volt egyedül. Például Nagy-Britannia, Dánia és Portugália hevesen elleneztek a föderális megközelítést, olasz részről pedig egyetértettek az EP megerősítésével. A tárgyalások őszi szakaszában azonban a tagországok elutasították a holland szöveget, és a luxemburgi tervezet alapján folytatódott a munka.

Tervezetének benyújtásakor Hollandia abból a helyzetértékelésből indult ki, hogy a kulcskérdésekről meglévő tagországi nézeteltérés lehetővé teszi a holland elnökség direkt módon történő beavatkozását a tárgyalások alakulásába. Bátorítóan hatott továbbá, hogy az egyes kérdésekhez kapcsolódóan a holland megközelítéshez közel álló tagországi érvelések hangzottak el a tárgyalások korábbi szakaszában. Hollandia azonban túlbecsülte EU-elnökként kínálkozó lehetőségeit, rosszul mérte fel az erőviszonyokat, nem vette tekintetbe annak a jelentőségét, hogy a korábbi tervezet német-francia állásponton nyugvó, háttéregyeztetésekkel megerősített elemeket tartalmazott. Emellett nem bátyázta körül benyújtani tervezett javaslatát támogatókkal, és elmulasztotta maga mellé állítani legalább az egyik nagy tagországot<sup>29</sup>. A holland elnökség szerződéstervezete - a némi belga elismeréstől eltekintve - teljes elutasításba ütközött az Európai Tanácsban. A holland elnökség kénytelen volt visszatérni a luxemburgi tervezethez.

A kudarc emléke "fekete hétfőként" maradt meg a köztudatban, és alapvető tanulságként szolgál nemcsak Hollandia, de általában a kisebb országok számára.

## 2. Dánia - a „különutak” kísérlete

Arra a kérdésre, hogy miként tudnak kis országok befolyásra szert tenni, a dán részről adott válasz legfontosabb eleme a *koalícióépítés*. Egy kis országnak fokozottan figyelnie kell arra, hogy ne szigetelődjön el a multilaterális közegben. Emellett álláspontja érvényesítéséhez elengedhetetlen, hogy a "megfelelő" koalícióhoz csatlakozzon, amelyik képes arra, hogy keresztülvigye tagjai törekvéseit. Fontos továbbá, hogy lehetőleg legalább egy nagy ország is része legyen a koalíciónak. A multilaterális keretek között, kormányközi alkuk alapján létrejövő koalíciók egy-egy konkrét ügy köré szerveződnek, nem az állandó tényezők, illetve politikai meghatározók alapján. Ezért nem csorbítják nehezen elfogadható módon az állam külpolitikában megnyilvánuló szuverenitását.

További, jellegzetesen kis állami érdekérvényesítési eszköz a sajátos *profil teremtése*. A kis államnak képesnek kell lennie arra, hogy a multilaterális szervezetek napirendjén szereplő kérdések között be tudja azonosítani a saját szempontjából jelentőséggel bíró, és nemzetközi kontextusban is elfogadtatható fő kérdésköröket, vagy akár egyetlen jelentős kérdést, amellyel azonosulni tud. Amennyiben az állam e specifikus kérdésben különleges aktivitást mutat, politikai "befektetésként" kezelve a szokásosnál nagyobb szerepvállalását, és hozzájárulásai elismerést váltanak ki a nemzetközi intézmény többi szereplője részéről, nemcsak vizibilitása és presztízse növekszik, hanem némi befolyásra is szert tesz.

Ebből a szempontból a NATO szélesebb körű lehetőségeket kínál, mint az EU. Dán megítélés szerint azonban az európai integráció keretében is a nemzeti érdekek képviselője játszik elsődleges szerepet. A dán eset szemléletes példáját adja a kis állami érdekérvényesítés lehetőségeinek és korlátainak.

---

<sup>29</sup> Erre egyébként egyedül Nagy-Britannia esetében lett volna némi esély.

A partikuláris kis állami szempontok érvényesítésének figyelemre méltó példáját nyújtja a dán "fenntartás"-politika.

Az 1992. június 2-i dániai népszavazás elutasította a Maastrichti Szerződés ratifikációját, mert a lakosság nem értett egyet a szuverenitás - az integráció mélyítésével együtt járó - korlátozásával. Három lehetőség állt a dán kormány előtt. Kitart a nemzeti álláspont mellett, és újranyitja a tárgyalásokat az EU-ban, felvállalja az EU-döntést és a lakossággal vívja meg a szerződés elfogadtatásának harcát, vagy speciális megoldást alakít ki a legvitatottabb kérdéseknél. Az első két opció kivitelezése csekély realitással bírt. Nyilvánvaló volt, hogy Dánia *de facto* nem tartóztathatja fel a közösségi döntések végrehajtását, viszont a belpolitikai feszültségek sem tették lehetővé az EU-s álláspont teljes elfogadását. Ezért a dán kormány a politikai pártok közötti egyeztetések eredményét tükröző "nemzeti kompromisszumban" kérte az EU-tagországokat, hogy a szerződéstől Dánia négy kérdésben eltérhessen: az EMU harmadik fázisában való részvétele, az uniós állampolgárság, a bel- és igazságügyi együttműködés keretében a szupranacionális együttműködés, valamint a védelmi vonatkozású uniós döntések és cselekvések előkészítése és végrehajtása<sup>30</sup>. Ezzel együtt azonban Dánia leszögezte, hogy nem gátolja a többi EU-tag együttműködésének szorosabbá tételét a fenti területeken. Az 1992. októberben beterjesztett fenntartásokat a decemberi 11-12-i Edinburghi Csúcs jóváhagyta, azzal a megjegyzéssel, hogy a fenntartásokkal összefüggésben hozott döntések csak Dánia esetében alkalmazhatók. Az 1993. május 18-án tartott újabb referendum során a lakosság elfogadta az "opt-out" megoldást.

---

<sup>30</sup> Dánia a Maastrichti Szerződéshez fűzött kiegészítő jegyzőkönyv értelmében meghatározhatja a Gazdasági és Pénzügyi Unió harmadik szakaszába történő belépés kérdésében saját álláspontját. Koppenhága kinyilvánította, hogy nem kíván részt venni a harmadik szakaszban, következésképp a közös valuta kialakításában. Az EiT tudomásul vette, hogy Dánia megfigyelői státusszal rendelkezik a Nyugat-Európai Unióban, illetve, hogy az Unióról kötött szerződés nem kötelezi Dániát a NYEU-tagságra. Dánia nem vesz részt az EU védelmi jellegű döntéseinek és akcióinak kialakításában és végrehajtásában. Uniós elnöksége esetén Dánia lemond jogáról és annak gyakorlásáról a szervezet védelmi jellegű döntéseinek és akcióinak kialakításában és végrehajtásában. Dánia részt vesz a bel- és igazságügyi együttműködésben, ugyanakkor a meghozandó döntéseket jóvá kell hagynia a nemzeti parlamentnek. Az uniós állampolgárság nem adhat más tagállam állampolgárának dán állampolgárságot, vagy annak megfelelő jogokat.

A fenntartásokkal Dánia elérte, hogy az integrációs folyamatot nem akasztotta meg, és mégis érvényesíteni tudta saját szempontjait. Az "opt-out"-politika értékelhető úgy, hogy egy kis ország szembe tudott helyezkedni az Unió döntéseivel, amelyek nem voltak elfogadhatóak számára. A valóságban azonban mind a négy területen jelentősen visszaszorult Dánia befolyása. Összességében a veszteség nagyobbak bizonyult, mint amekkora belpolitikai eredménynek tűnt a sajátos út megvalósítása. Dán részről arra számítottak, hogy a négy kérdéses területen nem lesz gyors előrehaladás az EU-ban. Rosszul mérték fel a helyzetet, és a későbbiek során többlet-erőfeszítéseket, párhuzamos tárgyalásokat igényelt minden egyes lépés, amelyet a kérdéses területekhez kapcsolódóan tenni kívántak. Rövidtávon sikerként értékelték a koncesszió megszerzését, hosszú távon azonban előnytelennek, sőt, korlátozó hatása miatt károsnak bizonyult.

A dán kívülállását szélesebb kontextusba célszerű helyezni. A második világháborús tapasztalatok ellenére a *nemzetállamiság* Dániában komoly tényező maradt. Széleskörű politikai egyetértés nyert teret a tekintetben, hogy Dánia független, szuverén nemzetállamként funkcionáljon a háború utáni időszakban, valamint jóléti államot építsen ki. Ennélfogva tartózkodó külpolitikai magatartást tanúsított az európai integráció kibontakozása során.

Nagy-Britanniához kötődő gazdasági, kereskedelmi kapcsolatrendszere miatt Dánia EK-csatlakozása elengedhetetlenné vált a brit csatlakozáskor. Emellett a sajátos szuverenitásértelmezés ellenére belátták, a kívülmaradás nagyobb költségekkel járna, összességében hátrányosabb helyzetet eredményezne, mint a csatlakozás. A Közösség keretében viselt magatartása alapján azonban Dániát nem lehetett az integrációpárti országok táborába sorolni, és a közvéleményben is azt az EK-kép erősödött, amely a kereskedelmi és gazdasági együttműködési struktúrára korlátozódik, minimalista módon értelmezve a Római Szerződést. Viszont mindez azzal járt, hogy a dán kormányok korlátozott mandátummal rendelkeztek az integráció mélyítésére



vonatkozóan, főként ami a politikai területet illeti. Manőverezési lehetőségeik szűkre szabottak voltak. Amikor az 1980-as években újabb lendületet kapott az integráció, a dán kormányok rendkívül nehéz helyzetbe kerültek. A belső piac kialakítása nem jelentett problémát, de az intézményi átalakulás, főként ami a döntéshozatal kiterjesztését illeti, komoly problémákat okozott<sup>31</sup>.

Dánia "független szellemisége" nem formális, hanem valós, a nemzeti érdekeket messzemenőig szem előtt tartó szuverenitást tart kívánatosnak. Ugyanakkor, integrációs törekvéseit összeegyeztetve a nemzeti érdekekkel, Dánia képes volt átlépni az euroszkepticizmus korlátain, belátva annak visszahúzó, fékező erejét. Az Európai Közösségekhez való csatlakozása - a gazdasági-kereskedelmi szükségszerűség mellett - lehetőséget is biztosított Dánia számára nemzeti érdekeinek képviseletére. (Tóth [2000]) Az EK-tagság előnyei és hátrányai pozitív szaldójának felismerése, valamint a kívülmaradásból származó hátrányok mérlegelése a nemzeti érdekek szempontjából előnyösebbé tette a csatlakozást. A szuverenitás sérülésének tagadása a közvélemény felé azonban rendszeresen alkalmazott retorikai elem maradt.

Összefüggés fedezhető fel Dánia sajátos szuverenitás-felfogása és arra irányuló törekvése között, hogy az erősebb országok a lehető legcsekélyebb mértékben dominálják lépéseit. Mindez az interdependens kapcsolatrendszer kihasználására készíteti Dániát. Intervencionalista jóléti állama, amely magának vallja az *egységes állam* koncepcióját, az EU-ban hajlamos olyan hatalmi központot látni, amely veszélyezteti identitását. Ugyanakkor - mint minden kisebb ország - igyekszik az integrációból adódó gazdasági előnyöket kihasználni.

Dánia EU-csatlakozásával, majd tagságával összefüggésben minden népszavazási kampány során a "nem" oldal a dán függetlenséget fenyegető

---

<sup>31</sup> A fontainbleau-i csúcs, valamint az intézményi reform kidolgozásával megbízott Dooge Bizottság tevékenysége során Dániát "lábjegyzet országgént" aposztrofálták, számos ellenvetése miatt.

tényezőként igyekezett feltüntetni a Közösséget. A sajátos dán értékek elvesztését vetítették előre. Dánia 1973-as csatlakozásakor a politikai integráció nem volt jelentős tényező, ezért könnyen érvelhettek a csatlakozáspáti politikai erők az esetleges visszalépés lehetőségével, amennyiben az integráció jövőbeli mélyülése nem lenne kedvező Dánia szempontjából. Ezt az irányvonalat erősítette a "luxemburgi kompromisszum" által teremtett lehetőség is.

Az európai integráció politikai dimenziójának kibontakozása - különösen az 1980-as évek közepétől - ugyan nem állt összhangban a dán külpolitika vonalvezetésével, de laza, koordinációs jellege miatt nem vált szükségessé a kialakulóban lévő ellentmondás feloldása. A tagországok külpolitikájának koordinálását és harmonizálását különösebb nehézség nélkül elfogadta a dán politikai elit, a lakosság körében pedig mindez csekély rezonanciára lelt. Ennek következtében a Maastrichti Szerződés rendelkezései hirtelen hatottak sokkolóan a közvéleményben. A szuverenitás szűkülésétől való félelem mellett a transzatlanti reláció gyengítésére irányuló törekvésektől tartottak a legtöbben.

Fontos említést tenni arról is, hogy az 1991-ben megkezdett kormányközi konferencián, még a luxemburgi elnökség első tervezetének benyújtása előtt, Dánia számos szövegjavaslatot terjesztett be, amelyek a CFSP terén az egyhangúság fenntartását, a katonai együttműködés NATO-keretekben tartását, valamint a kormányköziség fenntartását vetették fel. (Balsev [1998], pp. 122-123.) A luxemburgi javaslat a többségi döntéshozatal és a közös védelem kérdése tekintetében túlmént a dán álláspont határain.

Az októberben beterjesztett brit-olasz kezdeményezés a védelmi identitásról elszigetelte Dániát (és Írországot) a védelem terén. Dán szempontból az európai védelem NATO-hoz való viszonya volt a kulcskérdés. Annak felismerése, hogy a védelmi dimenzió kialakulását megakadályozni nem tudja, viszont ha kimarad belőle, befolyásolni sem lesz képes, rugalmasabb álláspont kialakítására vezette Dániát. Ehhez hozzájárult az Egyesült Államok bátorító

állásfoglalása az európai védelmi képességek, illetve a NYEU erősítésével kapcsolatban, amennyiben az kiegészíti a NATO-t.

Dánia EK-csatlakozási politikája azon a meggyőződésen alapult, hogy a nemzeti érdekeket hatékonyabban lehet érvényesíteni a Közösség tagjaként, részt vállalva a döntéshozatalban. A szervezeten belüli egyeztetések, alkuk során csökkenhet ugyan az ország formális szuverenitása, ugyanakkor a szervezet tagjaként elért eredmények a nemzeti érdekeknek megfelelően erősíthetik Dánia pozícióját az adott területeken. Viszont - a Benelux államokkal ellentétben, amelyeknél a szuverenitás transzfere logikus következménye volt a két világháború közötti időszak fejleményeinek -, Dániában a biztonsági kártyát nem lehetett kijátszani a csatlakozási kampány során. A kampány elsősorban a gazdasági előnyökre, valamint az EK kormányközi jellegére épített.

Az Egységes Európai Okmány, majd a Maastrichti Szerződés a politikai integrációt egyértelműen előre vetítő törekvéseinek elfogadása komoly dilemma elé állította Dániát. Amennyiben élvezni akarta az egységes piac előnyeit, támogatnia kellett az egyéb területeken kialakuló és intenzívebbé váló együttműködést is. Viszont a kilencvenes évekig jellemző volt mind a politikai, mind a szélesebb társadalmi közvélemény körében az EK-n belüli együttműködést, illetve integrációt döntően a gazdasági szféra összefüggésében értelmező nézet. Mindeközben Dánia élvezte a politikai koordináció előnyeit is, tájékozottsága a nagypolitikai kérdésekről, valamint beleszólási lehetősége bővült.

Annak ellenére, hogy Maastrichti Szerződéshez fűzött fenntartások több hátránnyal, mint előnnyel jártak Dánia számára, fenn kellett tartani az "opt-out"-okat. Ez azonban jelentősen szűkítette Dánia mozgásterét az EU-ban. Maastricht ratifikálásának megrekedése megnehezítette és lelassította a közösségen belüli együttműködést, és hátráltatta a soros dán elnökség sikeres tevékenységét. Koppenhága taktikai érzékenysége, illetve józansága alapján nem akarta a

döntéseket erőszakosan keresztülvinni. Az edinburghi kompromisszummal és a népszavazás pozitív eredményével sikerült Dániát az európai integráció fő áramában tartani. A soros elnökséget adó Dániára nehezedő nyomás lényegesen csökkent, és az 1993. június 22-23-i koppenhágai Európai Tanács végül is sikeresen zárult.

A dán eset jól példázza, hogy az EU legitimációját akkor lehet erősíteni, ha a tagországok képesek a közös legitimációs stratégiát "ugródeszkaként" használni ahhoz, hogy a nemzeti identitással kompatibilissé tegyék az EU-t, szemben azzal az irányvonallal, amely veszély lát benne. (Friis, [1999])

Amellett, hogy Dánia pozícióját gyengítette az EU-t létrehozó szerződéshez fűzött fenntartások alkalmazása, ki kell emelni annak jelentőségét, hogy egy kis állam sajátos szempontjait az "árral szemben úszva" is érvényre tudta juttatni. Az eset azonban épp arra ad példát, hogy a nemzeti álláspont direkt módon történő érvényesítése multilaterális keretek között szélre sodorhatja az érintett államot, amely - a helyzet ellensúlyozásához szükséges hatalmi tényezők hiányában - pozíciójának gyengüléséhez vezet.

Mégis, - vagy inkább éppen ezért - Dánia a korábbiaknál jóval aktívabban vett részt az 1996. évi kormányközi konferencia tárgyalásain. Az IGC egyúttal lehetőséget nyújtott Dánia számára, hogy aktivizmusát saját szempontjainak érvényesítése érdekében használja, konstruktív módon. A "Tárgyalási Alap - Nyitott Európa" (3. ábra) című vitaindítójában Koppenhága az IGC elsődleges céljának a bővítés előkészítését nevezte. Hét tárgyalási javaslatot kezdeményezett a számára kiemelten fontos területeken. Mindezekon keresztül a "dán modellt" igyekezett érvényre juttatni az Unión belül. A lendülethez hozzájárult, hogy az IGC-t nem pusztán az integráció mélyítése szempontjából tartotta fontosnak, hanem elsősorban a bővítés, köztük a balti országok csatlakozásának előkészítése miatt. Jórészt ennek köszönhető, hogy dán jegyeket magán viselő "szimpatikus

szerződésként" bemutatott Amszterdami Szerződésről szóló népszavazás sikerrel végződött.

Dánia NATO-beli szerepe különböző. A Szövetség eltérő működési feltételekkel funkcionál, amelyben a hagyományos hatalmi tényezők mellett nagyobb súllyal esik latba a politikai manőverezési képesség jelentősége a befolyásszerzés terén. Ebben a közegben a dán külpolitikai sajátosságok hatékonyabban érvényesíthetőek.

Dánia reálisan mérte fel a korabeli stratégiai helyzetet, amikor csatkozott a Szövetséghez. Ahelyett azonban, hogy a Szövetség tagjaként presztízsének emelkedését értékelte volna, elvesztett semlegességét igyekezett kompenzálni sajátos mérsékelt szövetséges magatartásával. Elérte, hogy szövetséges csapatok nem állomásoztak területén. A későbbiek során is kitartott visszafogott szövetségi profilja mellett, és a koreai háború idején visszautasította az Egyesült Államok kérését egy amerikai légibázis dániai telepítésére vonatkozóan, csakúgy, mint 1957-ben nukleáris fegyverek telepítését. (De Fraye [1974] pp. 221-235.) Dánia igyekezett kiküszöbölni annak lehetőségét, hogy a Szövetség tagjaként olyan konfliktusokba keveredjen, amelyek a nagyhatalmi érdekeket szolgálják, Dániáét azonban nem.

Dánia második világháború utáni kül- és védelempolitikájának jellegzetessége a nemzetközi szinten való aktív szereplés, a multilaterális struktúrák kiaknázása, nagyhatalmi dominanciával szembeni kis állami érdekérvényesítési lehetőségek követése. E politika megvalósításának fontos terepe a NATO-tagság.

NATO-tagsága mellett Dánia tudatosan vállalt aktív szerepet a második világháborút követően kialakuló nemzetközi intézményekben. Kis államként alapvető célkitűzésnek tartotta a nagyhatalmi dominanciát ellensúlyozó nemzetközi struktúrák, viselkedési szabályok, normák megerősítését. A bipoláris

rend szétesését követően a stratégiai környezet változása az európai államokat védelempolitikájuk adaptációjára készítette. Dánia nemzetközi aktivizmusa tovább erősödött. Dán csapatok részt vettek a jugoszláviai, az albániai és a perzsa-öbölbeli műveletekben<sup>32</sup>. Mindezek alapján árnyaltabbá válik a kép az európai védelem kialakítása terén szkeptikusnak értékelt dán hozzáállásról. Dánia széleskörű szerepvállalása a nemzetközi katonai erőfeszítésekben, elsősorban a NATO keretében, de az ENSZ- és EBESZ-missziókban is, a dán elkötelezettség vitathatatlan megnyilvánulása.

A részvétel azonban nemcsak a szolidaritás kifejezését szolgálja. A nemzetközi erőfeszítésekhez való hozzájáruláson keresztül fokozottabb lehetőségekkel rendelkeznek az országok a nagypolitikai döntéshozatalban való részvételre, valamint befolyásuk kiterjesztésére. Ehhez hozzájárulnak a vizibilitásból fakadó előnyök. A NATO megfelelő keretet biztosított Dánia számára ahhoz, hogy a védelem terén multilaterális aktivizmusát kamatoztassa. A NATO értékét Dánia számára a transzatlanti kapcsolat teszi vitálissá. A dán biztonság- és védelempolitika a NATO-ban és az ENSZ-ben való szerepvállalásra épül, a külkapcsolatok funkcionális megoszlásán belül az EU-nak döntően a gazdasági területen tulajdonítanak jelentőséget.

E politika logikus következményeként a dán álláspont az ESDI NATO-n belüli kialakítása érdekében száll síkra, valamint feleslegesnek és elkerülendőnek tartja a különálló európai védelmi struktúrák kialakítását. A NYEU újraélesztésében a dán külpolitika a NATO, illetve az Egyesült Államok európai jelenlétének alternatíváját látta. Ezért a dán álláspont a NYEU világos profiljának meghatározását, "puha" képességekre: békefenntartásra, humanitárius tevékenységre koncentrálnak szerepének kialakítását hangsúlyozta.

---

<sup>32</sup> A hatékony részvétel érdekében 1995-re létrehoztak egy 4500 fős gyorsreagálási, nemzetközi műveletekben rövid készütség mellett bevethető egységet. (Balslev [1998], p. 113.)

Csak látszólag tűnik ellentmondásnak, hogy aktív nemzetközi szerepvállalása ellenére Dánia "különutas politikát" választott 1992-ben az EU alakulóban levő közös védelempolitikája tekintetében, valamint nem csatlakozott a Nyugat-Európai Unióhoz teljes jogú tagként. E politika mögött sokrétű összetevők húzódnak meg, amelyek között fontos tényező Dánia partikuláris szuverenitás-felfogása, az európai biztonságban a transzatlanti kapcsolat fenntartásának prioritása, Dánia korábbi semlegessége, illetve a "nagyhatalomfóbia" maradványai, valamint kül- és biztonságpolitikájának megerősödött szubregionális aspektusa.

A bipoláris rendszer szétesését követően Dánia a balti államok euro-atlanti integrációjának elszánt támogatójaként lépett fel, ami a nemzetközi aktivitás mellett egy sajátos, regionális érdekalapú új elemet vitt a dán külpolitikába. Az alapvetően megváltozott geostratégiai helyzetben a dán kül- és biztonságpolitika regionális dimenziója prominensebb szerepet kapott. Ezen belül a balti államok függetlenségének, szuverenitásának és a nemzetközi fórumokba való bevonásának támogatása kiemelt jelentőséggel bír. 1993-ban Dánia kétoldalú védelmi együttműködési megállapodásokat kötött a három balti állammal, intenzívebbé tette regionális védelmi-katonai együttműködését. A baltiak tekintetében az együttműködés a tanácsadástól kezdve felszerelések adományozásán keresztül anyagi támogatásig számos formát öltött. Dánia célja a "balti képességek" megerősítése<sup>33</sup>. E külpolitikai irányvonal fontos eleme volt a baltiak NATO-csatlakozásának (és általában a bővítés) támogatása.

A madridi csúcsot megelőzően, valamint a találkozón kiélesedő vitában Dánia a bővítés általános szorgalmazása mellett a balti országok meghívása mellett érvelt. A geopolitikai sajátosságok miatt külön kategóriaként kezelt országok szempontjából azonban a meghívás elmaradása mellett eredményként értékelhető, hogy dán szorgalmazásra a csúcs zárónyilatkozata kifejezetten

említést tesz arról, hogy a NATO bővítése során "földrajzi helyzetre való tekintet nélkül" megfontolás alá esik minden demokratikus európai ország.

Dán részről veszélyt láttak abban, hogy az EU keretében kibontakozó "nyugat"-európai védelem nem veszi tekintetbe az EU perifériáján lévő, függetlenné vált és védelmi rendszerét éppen csak kiépíteni kezdő, de integrációs törekvéseket dédelgető országok szempontjait, érdekeit.

A baltiak támogatása mögötti nyilvánvaló geopolitikai érdekek alapján Dánia egyfajta patrónus szerepet tölt be, amivel az érintettek is elégedettek a kölcsönös előnyök alapján. Támogatásukért cserébe dán részről a balti országokkal folytatott preferenciális kapcsolatrendszer teremtette előnyöket látják elérhetőnek. Dánia aktív és kezdeményező diplomáciai fellépése a baltiak csatlakozásának támogatása tekintetében főként gazdasági érdekeltségből fakad. Retorikájában azonban erkölcsi kötelezettségként jelenik meg a bipoláris megosztottság felszámolását követően adódó történelmi lehetőség megragadása a közép- és kelet-európai országok európai integrációjának támogatása terén. További szempont a bővítés biztonságpolitikai vetülete, a kontinentális biztonság szavatolása, valamint a balti térség felzárkóztatása.

A bővítési politika élére álló Dánia mind a NATO, mind az EU keleti nyitásának határozott szószólójaként lépett fel az elmúlt évtizedben. Vitatható, hogy az 1997. július 8-9-i madridi NATO-csúcs döntéseiben<sup>34</sup>, valamint a következő bővítési fordulót<sup>35</sup> lényegében eldöntő 2001. június 13-i brüsszeli informális csúcstalálkozó döntésének kimenetelében mekkora szerepet játszottak a dán törekvések. Kétségtelen azonban, hogy a dán politika "ébren tartotta" a kérdést, és javaslatokkal, kezdeményezésekkel, a partnerségi együttműködés

---

<sup>33</sup> Ennek első lépéseként a békefenntartásban való részvételre alkalmas haderők kiépítését segítette mindhárom balti államban. Sikeres projektnek bizonyult a BALTBAT elnevezésű békefenntartó zászlóalj kiépítése (három év alatt), amelynek analógiájára számos regionális formáció jött létre.

<sup>34</sup> Csehország, Magyarország és Lengyelország meghívása, Románia, Szlovénia, Lettország, Észtország és Litvánia eredményeinek elismerése.

<sup>35</sup> Vagyis a 2002. november 21-22-i prágai csúcstalálkozón újabb országok meghívását csatlakozásra.



keretében nyújtott támogatásai révén hitelesen képviselte a bővítés motorjának szerepét.

Dánia következetes bővítéspárti álláspontja nem elsősorban a ténylegesen, és közvetlenül elért eredmények miatt érdemel említést. Sokkal nagyobb jelentősége van annak, hogy mint kis állam, Dánia be tudott azonosítani egy olyan politika-területet, amelyet sikeresen tudott képviselni, és a NATO fórumain rendszeresen a bővítési politika meghatározó tényezőjeként lépett fel. A dán példa azt mutatja, hogy egy kis ország számára vizibilitást, befolyás-növelési lehetőséget biztosít, ha képes egy konkrét ügyet prioritásként kezelni a multilaterális fórum keretében, amely ügy jelentőségét és legitimitását a nagyobb államok is elismerik. Amennyiben a kiválasztott területen az adott kis állam kezdeményezően lép fel, konstruktív javaslatokkal lényegében az élére áll a kérdéses politika-terület továbbvitelének, presztízse növekszik, amit a multilaterális fórumon belüli pozíciója javítására fel tud használni.

### **3. Írország - a lehetőségek megragadása**

Az ír külpolitika multilaterális dimenziójában két tényező esik meghatározó jelentőséggel latba. Egyrészt annak az alaphelyzetnek a folyamatos szem előtt tartása, hogy kis országgént Írország korlátozott befolyásoló erővel, kapacitásokkal rendelkezik. Másrészt alapvető érdeke fűződik a nemzetközi rendszer szabályozott működéséhez.

Az EU-tagság egyfelől új, diverzifikált kapcsolatrendszert biztosított Írország számára, lehetővé téve tájékozottságának, befolyásának viszonylagos növelését, másfelől megteremtette azokat a szabályozott kereteket, amelyek között érdekei érvényesítésének lehetősége optimálisabbá vált a kiszámíthatóbb feltételrendszer miatt.

A kis állami érdekérvényesítési módszerek között Írország az *informális háttéregyeztetéseket*, koalíciók létrehozását, valamint a nagyhatalmak "engedményeinek", az általuk biztosított "védőernyő" kiaknázását tartja különösen célravezetőnek. Óvatos multilaterális politikája során Írország kiemelt figyelmet fordít az *elszigetelődés elkerülésére*. Vezérelve szerint az integráció keretében a közösségi politikák kidolgozása során a végeredmény alakítására kell koncentrálni, nem pedig annak meghatározására.

Ír megítélés szerint az EU elnökség intézménye is tág teret biztosít a kisebb országok számára befolyásuk növelésére. Emellett további hasznosnak bizonyult módszer a nemzetközi apparátussal, különösen a tanácsi titkársággal, fenntartott szoros kapcsolat. A rendszeres informális érintkezés elősegíti a kis országok tájékozottságának javítását, miután a titkárság képviselőinek kapcsolathálózata rendkívül kiterjedt, és többnyire széleskörű, naprakész információkkal rendelkeznek. Adott esetben figyelmeztetni tudnak valamely készülő, az adott államot érintő fejleményről, vagy hasznos tanácsokat tudnak adni az egyes kérdésekben képviselni tervezett nemzeti álláspont érvényesíthetőségi kilátásaival összefüggésben.

Írország óvatos EU-politikája mögött az a kettőség húzódik meg, amely a tagságból adódó rendkívül jelentős gazdasági előnyök, és a politikai integrációval - különösen a közös védelemmel - szembeni álláspont együttes érvényesülését célozza. E két fontos tényező összeegyeztetésének nehézségei szinte folyamatos manőverezésre készítetik Írországot.

Írország csatlakozása az Európai Közösséghez döntően, és szinte kizárólag gazdasági érdekek mentén ment végbe. A csatlakozáspárti politikai elit érvelésében arra helyezte a hangsúlyt, hogy a Közösségben a politikai unió kérdése nincs napirenden. A nehéz történelmi örökséggel, a 20. század első felében függetlenné vált ország számára a szuverenitás sajátos többletjelentőséggel bír. Az ország semlegessége is lényegében a függetlenséggel

azonos fogalomként használatos. (Vass [1996]) Ez az alapja annak az ír politikának, amely kizárja a katonai szövetségekhez való csatlakozást (főként amelyekben Nagy-Britannia is jelen van), és ellenáll a védelempolitika közösségiesítésére irányuló törekvéseknek.

Írország bekapcsolódása az európai integrációba szorosan kötődik a brit csatlakozáshoz. A egyoldalú gazdasági kapcsolatrendszer okán Nagy-Britannia csatlakozásával szükségszerűvé vált Írország belépése is a Közösségbe. A csatlakozás azonban széleskörű lehetőségeket nyitott meg a fejlesztés, a modernizáció, gazdaság átalakítása, növekedési pályára állítása, a kapcsolatok diverzifikálása, a Nagy-Britanniától való függőség enyhítésének terén. Multilaterális dimenziót adott a korábbi kétoldalú dominanciának, és kiegyensúlyozottabb interdependens kapcsolatrendszer jött létre. Mindezek alapján Írország viszonylag lelkes integrációpárti, ugyanakkor szerencsésnek mondható, hogy az érzékeny védelmi kérdésekben nem történt számára elfogadhatatlan fejlődés.

Írország egyszerre igyekszik sajátos nemzeti álláspontját érvényesíteni (ami a politikai, és különösen a védelmi integráció mélyítésével szemben hat), és a közösségi támogatások mértékét fokozni (ami viszont integrációpárti politikát követel meg). A látszólag ellentmondásosnak tűnő helyzetet gyakran azzal oldották fel, hogy követelőző magatartás helyett konstruktívan igyekeztek fellépni a közösségi intézmények átalakításában, és más, a nemzeti érdekek szempontjából másodlagos területeken. Írország esetében is érzékelhető a politikai integrációval szembeni állásfoglalás, illetve a CFSP kialakulása kapcsán a konszenzusos döntéshozatal fenntartására irányuló határozott törekvés. Az ír megfontolások mögött azonban Nagy-Britannia dominanciájának ellensúlyozása játszik döntő szerepet.

Írország semlegességének és a CFSP-ben való részvételének összeegyeztetése nehézségeket okozott, főként a három semleges új tagország

1995-ös csatlakozása előtt. Ennek az ellentmondásnak látszólagos feloldását az ír kormányzatok a semlegesség politikai és katonai vetületének szétválasztásával adták meg. A katonai dimenzió háttérbe szorításával érveltek az Egységes Európai Okmány ratifikációjakor is - ami egyúttal az EPC-folyamat adaptációját, az *acquis politique* átvételét jelentette. Írországból is népszavazás döntött a ratifikáció kérdésében. Az EUSZ azonban már a védelmi dimenziót is beépítette a közösségi együttműködés keretébe, ezáltal Írország közelebb került egy olyan perspektivikus döntési helyzethez, amelyben választania kell: kívülmarad-e a tervezett katonai struktúrán, vagy feladja semlegességét. Bár a szerződés rendelkezése, miszerint a közös védelem kialakulása hosszabb távon esedékes, valamint az "opt-out" formula alkalmazásának elvi lehetősége időlegesen megoldást adott az ír dilemmára, Írország részvétele az európai integráció politikai és védelmi dimenziójában átértékelésre kényszeríti a korábbi ír érvelést a külpolitikai kérdésekben való szuverén döntéshozatal fenntartására vonatkozóan. (Laursen-Vanhoonacker [1992], Nicoll-Salmon [1994])

A kormányközi tárgyalásokon Írország elutasította a NYEU és az EU összevonását, mert a nem lévén NYEU-tag, az integráció másodrendű tagországgá szorította volna kül- és biztonságpolitikai kérdésekben. Összességében azonban mérsékelten vett részt a tárgyalásokon, nem sok javaslattal állt elő. Sikerült elérnie azonban, hogy a szerződés CFSP-ről rendelkező J4 cikke kimondja: "bizonyos tagországok biztonság- és védelempolitikájának specifikus jellegét" tekintetbe veszik.

Írország európai integrációs politikájának megítélésénél a tagságból adódó gazdasági előnyök döntő szempontként merülnek fel. A közösségi támogatási rendszer haszonélvezőjeként Írország nincs abban a helyzetben, hogy külpolitikai önállóságának megőrzésére irányuló törekvését a közös külpolitika fejlődésével szemben érvényesíteni tudja. Mozgásteret e tekintetben korlátozott, viszont érdekérvényesítési törekvései gazdasági téren sikeresek. Írország esetleges visszalépése, kívülmaradása bizonyos EU-struktúrákból nagyobb közvetett

gazdasági hátránnyal járna, mint amekkora előnyt jelenthet az önálló, kizárólag nemzeti külpolitika megőrzése. E premisszára alapozva azonban ír részről - egyes manőverezési bravúrokon keresztül - igyekeznek az adott kereteken belüli lehetőségeket kiaknázni.

A CESDP kialakításáról folytatott viták eredményeképpen az ún. petersbergi feladatok (humanitárius mentés, békefenntartás, válságkezelés) ellátását tűzte ki célul az Unió, amit ír részről teljes mértékben összeegyeztethetőnek tartanak a semlegességgel. A tárgyalások, viták során az ír politika arra irányult, hogy tényleges közös védelem, "kemény" katonai szerepvállalással ne jöjjön létre az Unióban.

A közös védelem kialakításáról zajló egyeztetések során az ír érdekérvényesítés fontos eszköze volt az elnökségi funkció. Az 1996. július 1-jétől december 31-ig soros elnökséget betöltő Írország jelentős mértékben járult hozzá ahhoz, hogy a petersbergi feladatok az EU védelmi képességeinek legfontosabb vonulatát. Ennek keretében fontos lépés volt az 1996. áprilisban benyújtott finn-svéd kezdeményezés<sup>36</sup>, és az arra épülő memorandum. A vita során Írország igyekezett kihasználni soros elnöki funkcióját a finn-svéd kezdeményezés támogatásának nyomtatékosítására.

Írország szempontjából szerencsésnek mondható az a helyzet, hogy a CFSP kialakításának, illetve az európai védelmi dimenzió kibontakoztatásának idején már nem egyedüli semleges tagállama volt az EU-nak. Ezáltal a védelmi kérdésekben sajátos álláspontjához támogatókat tudott találni. Emellett további külső körülmények is kedvező helyzetet teremtettek az ír érdekérvényesítés szempontjából, nevesül, hogy a balkáni válságsorozat teremtette kihívásokra az EU nem tudott megfelelő választ adni, és a koszovói válság alatt végképp szembesülnie kellett azzal a ténnyel, hogy a kemény katonai feladatok

végrehajtására jelenleg egyedül a NATO képes az euro-atlanti térségben. Az EU-ban zajló viták során az a nézet kerekedett felül, amely a válságkezelési képességekre helyezi a hangsúlyt. Mindez nem ütközik Írország semlegességén belül értelmezett elvekkel.

Az EU-tagság előnyei, a jelentős mértékű támogatás arra vezeti Írországot, hogy pragmatikus álláspontot foglaljon el az integráció fejlesztéséről, nem játszik kerékkötő szerepet. Érdeke, hogy a politikai integráció (ha már elkerülhetetlen) fejlődésével párhuzamosan a gazdasági integráció mélyítésére, a kohéziós fejlesztés erősítésére is sor kerüljön. Továbbá, hogy a közös védelem kialakítása ne hozza felszínre a semlegességből adódó ellentmondásokat.

Az ír eset arra ad szemléletes példát, hogy egy kis ország miként tudja saját érdekei szempontjából maximalizálni a multilaterális struktúrából fakadó lehetőségeket, valamint hogy milyen módon lehet kihasználni a nagyhatalmak álláspontjai közötti ellentétek mentén alakuló *tárgyalási réseket*. Ez utóbbi módszer sikeréhez a külső körülmények kedvező konstellációra is szükség van, nem mindegy azonban, hogy az államok külpolitikai eszköztárában megvannak-e a külső tényezők gyors és hatékony kiaknázáshoz szükséges elemek.

---

<sup>36</sup> 1996. április 21-i közös finn-svéd külügyminiszteri kezdeményezés alapján a két ország április 26-án memorandumban fejtette ki álláspontját az EU válságkezelési szerepének kialakításáról, amelyben a petersbergi feladatokra helyezték a hangsúlyt.

## VI. KÖVETKEZTETÉSEK

Az államok multilaterális struktúrákban való részvételének fő mozgatórugója a nemzeti érdekek érvényesítése. Annak ellenére, hogy a nemzetközi intézmények - különösen az Európai Unió és az Észak-atlanti Szerződés Szervezete - keretében folytatott együttműködés jellege lényegesen átalakult az elmúlt évtizedek során, és az államok közötti kapcsolatrendszer intenzitása és összetettsége jelentősen megváltoztatta a nemzetállam és a nemzeti érdek fogalmát, továbbra is az érdekérvényesítési törekvések mozgatják a multilaterális diplomáciát, amelyben az állam szerepe - átalakult formában is - meghatározó jelentőségű.

Az értekezés II. fejezetében vizsgált alapkategóriák, az állam, a hatalom és az érdek jelentéstartalmának átalakulása alapján megállapítható, hogy a jelenkori multilaterális struktúrák keretében a nemzeti érdekérvényesítés fogalma nem azonos a hagyományos territoriális állam hatalommaximalizáló törekvéseivel. Emellett azonban a különféle politikaelméleti irányzatok az állam szerepének abszolutizálása és teljes marginalizálása közötti intervallumon belül eltérő hangsúllyal számolnak a nemzeti érdekérvényesítéssel, mint központi tényezővel. Az elméleti iskolák válaszai az állam szerepének és a nemzeti érdekérvényesítés jelentőségének kérdéseire, valamint a gyakorlati tapasztalatok összevetése azt mutatja, hogy az egyes irányzatok a valóság egy-egy szeletét ragadják meg, ezért e megállapításokat célszerű komparatív megközelítéssel kezelni.

Az államok háttérbe szorulása, térvesztése mellett érvelő iskolák nem veszik tekintetbe a multilaterális keretek között zajló politikai folyamatok arénáin érvényesülő szempontokat. Nem vitatva a funkcionális, gazdasági-technikai területeken soktényezősé vált, többszörösen összetett interakciók szövevényes hálózatán belül az állam visszaszoruló szerepét, fontos megkülönböztetni a nemzetközi politika "kemény", érdekalapú, az államok közötti kapcsolatokat meghatározó folyamatait, ahol az állam vezető szerepe vitathatatlan. Ez persze

nem jelenti a nemzetállam hagyományos, kissé nosztalgikus, 19. századi attribútumainak fennmaradását. Félrevezető lenne azonban a funkcionális, pusztán technikai menedzsmentet igénylő feladatok - kétségtelenül meglévő elemeinek - kiterjesztése az állami szerepvállalás egészére.

Egyetértve azokkal a megállapításokkal, amelyek szerint a globalizációs folyamatok, a környezeti, demográfiai trendek, és egyéb, transznacionális fejlődési pályát követő területek feletti ellenőrzés terén az állam képességei erodálódnak, autoritása korlátozódik, amelyhez hozzájárul a nem állami szereplők fokozódó térnyerése, leszögezhető, hogy az állami szerepkört alapvetően meghatározó *politikai funkciókat* továbbra is az állam tölti be. Az állam az elsődleges szereplője a nemzetközi kapcsolatoknak, amit számos tényező támaszt alá, mint a haderő, az anyagi és természeti erőforrások feletti ellenőrzési képessége, makroszintű szabályozó kapacitása, valamint képessége, hogy a lakosságot közös célok támogatására ösztönözze és szervezze. A formális, *de jure* nemzetközi rendszer mellett a gyakorlat is igazolja az állam átalakuló, de továbbra is elsődleges szerepét, jelentőségét.

Ezen az átalakuló állami szerepen belül nagy jelentősége van a multilaterális környezetben, tárgyalások útján megvalósítható érdekérvényesítésnek. A multilaterális struktúrákban a "tárgyaló állam" ugyan más normák szerint cselekszik, mint az anarchikus, önsegélyre épülő rendszerben működő "hierarchikus állam", azonban továbbra is profitorientált, fő célja az előnyszerzés. Az alkudozás viszont többszörösen összetett folyamat keretében, az előnyök elosztásáról és a közös problémamegoldásról folyik, nem pedig a többiekével szembeni hatalommaximalizálásról. A közös érdekek kialakítására, és a kollektív előny elérésére tett elkötelezettség épp annyira része a folyamatnak, mint a partikuláris érdekek követése.

A multilaterális struktúrák keretében zajló nemzeti érdekérvényesítés tekintetében a tapasztalatok a módszereiben realista alapú, de tartalmi



szempontból inkább az institucionalista irányzathoz kötődő megközelítések közös elemeiként kirajzolódó meghatározásokat támasztják alá. Ezek szerint az államok a nemzetközi fórumokon a haszonszerzésre és a kockázatcsökkentésre törekednek, érdekérvényesítési képességük tekintetében a hagyományos és új keletű hatalmi potenciálok megléte döntő jelentőségű tényező, és igyekeznek előnyt kovácsolni a multilaterális struktúra nyújtotta lehetőségekből.

A hagyományos hatalmi kapacitások mellett egyre nagyobb jelentőségre tesznek szert azok, az állam befolyásának növelésére alkalmas tényezők, amelyek jellegükből adódóan kifejezetten multilaterális közegben alkalmazhatók. Ezek között különösen fontos a nemzeti álláspontok hatékony képviselése.

A nemzeti érdek tartalmának vizsgálatánál fontos, hogy az állam biztonságának, gazdasági erejének, teljesítményének növelésére, politikájának legitimálására, a nemzetközi folyamatok befolyásolására, identitásának fenntartására irányuló elemeket összességében vegyük figyelembe. Ugyanilyen fontos azonban, hogy az érdekeket ne statikus egységekként tekintsük, hanem a lényeges kérdésekhez kapcsolódó, a változó körülményekhez igazodó, nemzeti álláspontokban megjelenő, az ország számára előnyöket teremtő (vagy akár a hátrányok kiküszöbölését szolgáló) pozíciókként. Ezek érvényesítésére alkalmas eszköz a multilaterális diplomácia.

A II. fejezet multilaterális együttműködés jellegzetességeit áttekintő második részében vizsgált szempontok alapján is levonható az a következtetés, hogy a multilaterális struktúrák a nemzeti érdekérvényesítés számára előnyös körülményeket teremtenek. Ez egyrészt abból adódik, hogy a multilaterális közeg lehetővé teszi az államok számára egymás céljainak, preferenciáinak, belső viszonyainak alaposabb megismerését, ami elősegíti, hogy az egyes kulcskérdésekben elfoglalt, a nemzeti érdekeket tükröző álláspontokat könnyebben érvényesíthető módon határozzák meg. Másrészt a multilaterális közeg meg is követeli a nemzeti érdekérvényesítést, mert a közös döntések,

politikák kialakításánál a sajátos szempontjait nem érvényesítő országok háttérbe szorulhatnak, marginalizálódhatnak.

Mindezek alapján, valamint az - értekezés téziseihez összességében legközelebb álló - realizmus analógiájára építve megfogalmazható a *relatív realizmus* koncepciója. Abból kiindulva, hogy a jelenkori nemzetközi politikában továbbra is az államok a meghatározó szereplők, és a nemzeti érdek a fő mozgatórugója az államok cselekvéseinek, megállapítható, hogy az államok az interdependens kapcsolatrendszerek hálózatát, valamint a nemzetközi intézményeket is a nemzeti érdekérvényesítési törekvéseik megvalósítására igyekeznek felhasználni. Az államok érdekérvényesítésének célja azonban nem a hatalom maximalizálása, hanem annak *optimalizálása*. Vagyis az adott paraméterekkel rendelkező országok *viszonylagosan korlátozott* eszközrendszerük felhasználásával olyan külpolitikai pozíciót igyekeznek elérni, amely "hatalmuk" optimális növekedését eredményezi. Az optimális hatalom ebben az értelemben az adott állam kapacitásaihoz mért optimális nemzetközi érdekérvényesítő pozíciót jelent. Az optimális hatalom mérhetően hasznosul az adott állam számára a külpolitikai ügyek összekapcsolódása nyomán ("A" ügy kapcsán elért pozíció "B" ügyben folytatott vitánál hasznosítható). A multilaterális struktúrákban részt vevő államok esetében tehát a nemzeti érdekérvényesítés folyamata *relatív előnyserzés*, amely az adott paraméterek figyelembe vételével, a célok és eszközök jó megválasztásával hatalom-optimalizáláshoz vezet. Mindezek alapján a nemzetközi politika nem pusztán a "hatalomért folytatott harc", hanem pozíciószerzési folyamat, előnyösebb pozíciókért folytatott harc.

A kis államok érdekérvényesítési lehetőségeit és korlátait vizsgáló III. fejezet megállapításai alátámasztják, hogy a kis államok érdekérvényesítésének, és általában külpolitikájának vizsgálata a hagyományos hatalomközpontú magatartás és célok elemzésétől eltérő módszereket igényel. A multilaterális struktúrák keretében zajló államközi kapcsolatokban a hatalom hagyományos

összetevői mellett a pozíciószerezés más eszközei, elsősorban a hatékony diplomácia, nagy jelentőséget kapnak. Ez a tendencia kedvező a kis államok érdekérvényesítési lehetőségei szempontjából.

Annak ellenére, hogy a vezető tagországok rendszeresen külön is egyeztetnek a kulcsjelentőségű kérdésekről, - következésképp a kisebbek informáltsága hozzájuk képest korlátozottabb - összességében véve a kis államok számára lényegesen szélesebb körű és mélyebb tájékozottság érhető el, mint amire a multilaterális struktúrákon kívül lehetőségük lenne. A tájékozottság jelentősége pedig rendkívül nagy a politikai egyeztetéseken, vitákban való részvétel, illetve az érdekérvényesítés szempontjából.

A multilaterális struktúrák lehetőséget biztosítanak a kis országok számára reálisan kivitelezhető kulcsponthi politika, illetve *kérdéskör-specifikus politika* folytatására. A multilaterális intézmény napirendjéből kiindulva a kis államok be tudnak azonosítani olyan kérdésköröket, amelyek terén a szokásosnál aktívabb, anyagi tehervállalástól sem mentes politikai szerepet vállalnak, ezáltal *quasi* gazdájává válnak az adott területnek. Fontos, hogy e specifikus területek jelentősége általánosan elismert legyen. A kérdéskör-specifikus politika révén növelhető a kis ország presztízse, amely más kérdéseknél képviselt álláspontjainak érvényesítésénél hasznosítható.

A multilaterális közeg arra is lehetőséget teremt, hogy a kis államok *sajátos szerepet* alakítsanak ki maguknak. A kis államok előnyt tudnak kovácsolni eleve szűkebb érdekeltségi és tájékozódási körükből azáltal, hogy specifikussá teszik külpolitikai irányultságukat. A sajátos profil kialakítása révén a kis államok hasznosabbá, ezáltal fontosabbá válhatnak a multilaterális közegben.

A IV. fejezetben vizsgált két szervezet - az Európai Unió és az Észak-atlanti Szerződés Szervezete - a nemzeti érdekek érvényesítése számára

különböző jellegű terepet kínál. Közös elem azonban mindkét intézmény esetében, hogy politikájuk alakulásában döntő szerepet játszanak a tagországi érdekek. Igaz ugyan, hogy érdekérvényesítési szempontból a - NATO-ban "négy nagyként", az EU-ban "háromas direktóriumként" is aposztrofált - vezető tagországok szerepe meghatározó jellegű. Viszont a két szervezet struktúrája és működésének módja a kisebb tagországok számára is lehetővé teszi a nemzeti érdekek érvényesítését.

Az EU-politikák alakítása során a - nemzeti érdekek alapján megfogalmazott - tagországi álláspontok hatékony képviselője útján érvényre juttathatók a sajátos szempontok. A hatékonyság különféle érdekérvényesítési módszerek, technikák alkalmazását követeli meg. E módszerek megválasztása - különösen a kisebb országok esetén - alapos körültekintést igényel, figyelembe véve az adott kérdéskör jellegéből adódó szempontokat, a vezető tagországok álláspontjait, és az elérendő cél közös politikai irányvonalba való beilleszthetőségének feltételeit.

Az európai integrációs folyamat tekintetében megerősíthető az a nézet, amely szerint a hatalom szupranacionális szintre történő transzferére az államok könnyebben vállalkoznak a dominánsan gazdasági-technikai területeken (főként mert a transznacionális tendenciák az államtól függetlenül is erősödnek, és a szupranacionális intézményeken keresztül legalább részleges ellenőrzést lehet gyakorolni e területek felett), miközben igyekeznek fenntartani autoritásukat a nagypolitikai területeken. Bár kérdéses, hogy mennyire húzható meg éles határ a nagypolitikai és a nemzeti érdekeket hűsbavágóan érintő gazdaságpolitikai lépések között, az államok törekvése a politikai ellenőrzés fenntartására a szuverenitást érintő területeken - a szuverenitásértelmezések különbözőségét tekintetbe véve is - általánosan érvényes jellegzetesség. Amellett azonban, hogy az államok igyekeznek megőrizni, ami szuverenitásukból megmaradt, figyelemre méltó jelenség, hogy az állami szuverenitás "összegyűjtése" bizonyos tekintetben épp a központi intézményekre való igény erősödését veti fel. Az intézményesedés

öngerjesztő tendenciái mellett kifejezetten állami törekvések is szerepet játszanak a szupranacionális testületek hatáskörének kiterjesztésében. Ezek háttérben azonban nemzeti érdekek is meghúzódnak. A szupranacionális tendenciákat erősítő politikák mögött vagy a nemzeti törekvések legitimációjának elérése, vagy a nemzeti érdekek szupranacionális közegben való jobb érvényesíthetőségének vélelme áll.

A NATO napirendjén szereplő nagypolitikai kérdések tág tere lehetővé teszi, hogy a tagországok az egyes kulcskérdésekben kezdeményezően lépjenek fel. A sokrétű szerepvállalási lehetőség révén a kisebb országok pozíciószerezésének feltételei előnyösebbek. Ugyanakkor tekintetbe kell venni, hogy a kis tagországok esetén a potyautasság kialakulása nehezen elkerülhető. Viszont éppen abból fakadóan, hogy a kisebb államok érdekérvényesítési törekvéseihez felhasználják NATO-beli pozíciójukat, különös jelentősége van annak, hogy képesek legyenek a lehetőségekhez mérten kiküszöbölni, vagy ellensúlyozni potyautasságukat. Amíg az EU-ban a *gazdasági haszonélvező* kis ország is el tud érni bizonyos eredményeket más, számára fontos területeken, addig a NATO-ban a hozzájárulást nem nyújtó *politikai haszonélvezők* háttérbe szorulnak, marginalizálódnak, érdekérvényesítési képességük jelentősen csökken.

Az érdekérvényesítés más szempontjából azonban az EU-val szemben a NATO előnyeként értékelhető, hogy az eltérő hatalmi konstelláció következtében a kisebb országok jobban ki tudják használni a vezető hatalmak (elsősorban az Egyesült Államok és Franciaország) politikái közötti különbségeket. A fő politikai csapásirányok között kialakuló "résekben" nagyobb a tagállamok mozgásteret.

Akárcsak az állam szerepe, a nemzeti érdek tartalma és érvényesíthetősége is átalakulóban van. Bár a hatalmi tényezők megléte jelentős nyomatékot ad az érdekérvényesítési törekvések számára, a nemzeti érdekek érvényre juttatása a hagyományos hatalompolitika nélkül is lehetséges. A multilaterális struktúrákon

keresztül növelhető befolyás sok tekintetben összefügg az államok képességével, hogy az intézményi kereteket hatékony módon tudják használni. Megállapítható, hogy a nemzeti érdekek érvényesítése nem pusztán lehetséges az EU és a NATO keretében, hanem érvényesítésük feltételei jobbak integrációs, és szövetségi keretben, mint azokon kívül.

Az V. fejezetben vizsgált három ország, Hollandia, Dánia és Írország gyakorlati tapasztalatai alátámasztják a kisállami érdekérvényesítés relevanciáját. Az esettanulmányok keretében bemutatott példák igazolják, hogy megfelelő stratégiaválasztással, valamint a multilaterális közeg által teremtett lehetőségek kihasználásával a kisebb országok is képesek lehetnek sajátos szempontjaik érvényre juttatására.

A konkrét példák mutatják, hogy az EU és a NATO keretében a kis államok érdekérvényesítése szempontjából fontos tényezők: a hatékony képviselő megteremtése, a sajátos szerep, arculat kialakítása (ami történhet kérdéskör-specifikus politika folytatása, vagy jelentős konkrét hozzájárulás révén), a koalícióépítés, az informális háttéregyeztetések, a tájékozottság növelése (hálózatépítés, illetve az intézmény nemzetközi apparátusával folytatott szoros kapcsolattartás által), az egyensúlyozás, a nagyhatalmi törésvonalak kihasználása, valamint az elszigetelődés veszélyének kiküszöbölése, a pozíciószerezés és befolyásnövelés lehetőségeinek széles körét vetik fel. A jól megválasztott érdekérvényesítési technikák alkalmazásával a kis államok ellensúlyozni tudják a hagyományos hatalmi kapacitásaik korlátozottságából adódó relatív gyengeségüket, és el tudják érni, hogy a számukra fontos területeken partikuláris érdekeiknek megfelelő irányban mozduljon el a közösségi, illetve kollektív politika. Ennek sikerre viteléhez persze önmagában nem elegendő a kis állam eltökélt érdekérvényesítési törekvése, hiszen mindez nem elszigetelt környezetben zajlik, hanem a multilaterális közegbeli tényezők és folyamatok összetett hálózatában. A külső tényezők fokozott tekintetbe vételének

szükségességét alátámasztják az esettanulmányok között ismertetett negatív példák.

Ahhoz tehát, hogy a kis államok érdekeiket érvényesíteni tudják, az adott multilaterális struktúra sajátosságait, meghatározó tényezőit pontosan felmérve, azokat figyelembe véve kell, hogy megállapítsák az egyes kérdéskörökben az érdekeiknek megfelelő, és reálisan megvalósítható céljaikat. Ezen az alapon képesek arra, hogy a multilaterális diplomácia eszközeinek alkalmazásával érdekeiket hatékonyan érvényesítsék.

# FÜGGELÉK

## 1. táblázat

### Multilaterális tárgyalástechnikai módszerek, eszközök

Módszer, eszköz	Definíció
BATNA (Best Alternative to the Negotiated Agreement)	a tárgyalásos megállapodással szembeni legjobb alternatíva
Boulwarizmus	az első ajánlat egyúttal az utolsó ajánlat
körkörös görgetés	"A" szereplő engedményt tesz "B" szereplőnek X ügyben, miközben engedményt kap Y ügyben "C" szereplőtől
lezárás	egy adott helyzetre azonnali megoldás igénye
koalícióépítés	két vagy több szereplő összefogása, erőforrásaik egyesítése a tárgyalások bizonyos kimenetelének elérése érdekében
kompenzáció	az egyik szereplő visszalépése, hátrányosabb helyzetbe kerülése fejében egy másik, számára releváns kérdésben kompenzációban részesül (integráló eszköz)
kompromisszum	az ajánlatok ismertetése nyomán kialakított megoldási csomag, amelyet az összes tárgyalófél elfogad
konfirmációs hiba	egy állásfoglaláshoz támogató érvek megszerzésére való törekvés közben figyelmen kívül hagyni releváns információkat, amelyek nem támasztják alá az állásfoglalást
nem hatékony megállapodás	a szereplők által elfogadott megoldás, amelynek létezik olyan alternatívája, ami legalább egy szereplőnek előnyösebb, és semelyik másik szereplőnek sem hátrányosabb



összetett alku	olyan cserealapú alku, amelyben a szereplők azzal a feltétellel tesznek engedményeket X ügyben, hogy engedményhez jutnak Y ügyben, többnyire kisebb jelentőségű ügyben tesznek engedményt nagyobb jelentőségű ügyben megszerzhető engedmény fejében
tárgyalási tánc	ajánlatok és ellenajánlatok tétele
előtárgyalás	a tárgyalás előtti fázisban zajló probléma-meghatározás, a preferenciák sugallata, alternatív megoldási csomagok értékelése
szakaszos tárgyalás	olyan tárgyalási folyamat, amelyben egyszerre csak egy ügyet vitatnak meg a szereplők
cserealuku	"A" szereplő feladja álláspontja bizonyos részét, amiért cserébe "B" szereplő engedményt tesz neki egy másik ügyben
győzelmi menet	a szerelő olyan ajánlatot tesz, amelyet a többi szereplő azonnal elfogad

*Forrás: Saját összeállítás az InterNeg Negotiating Glossary alapján, <http://interneg.org>*

### 3. táblázat

#### Hollandia részvétele nemzetközi katonai műveletekben az 1990-től napjainkig tartó időszakban\*

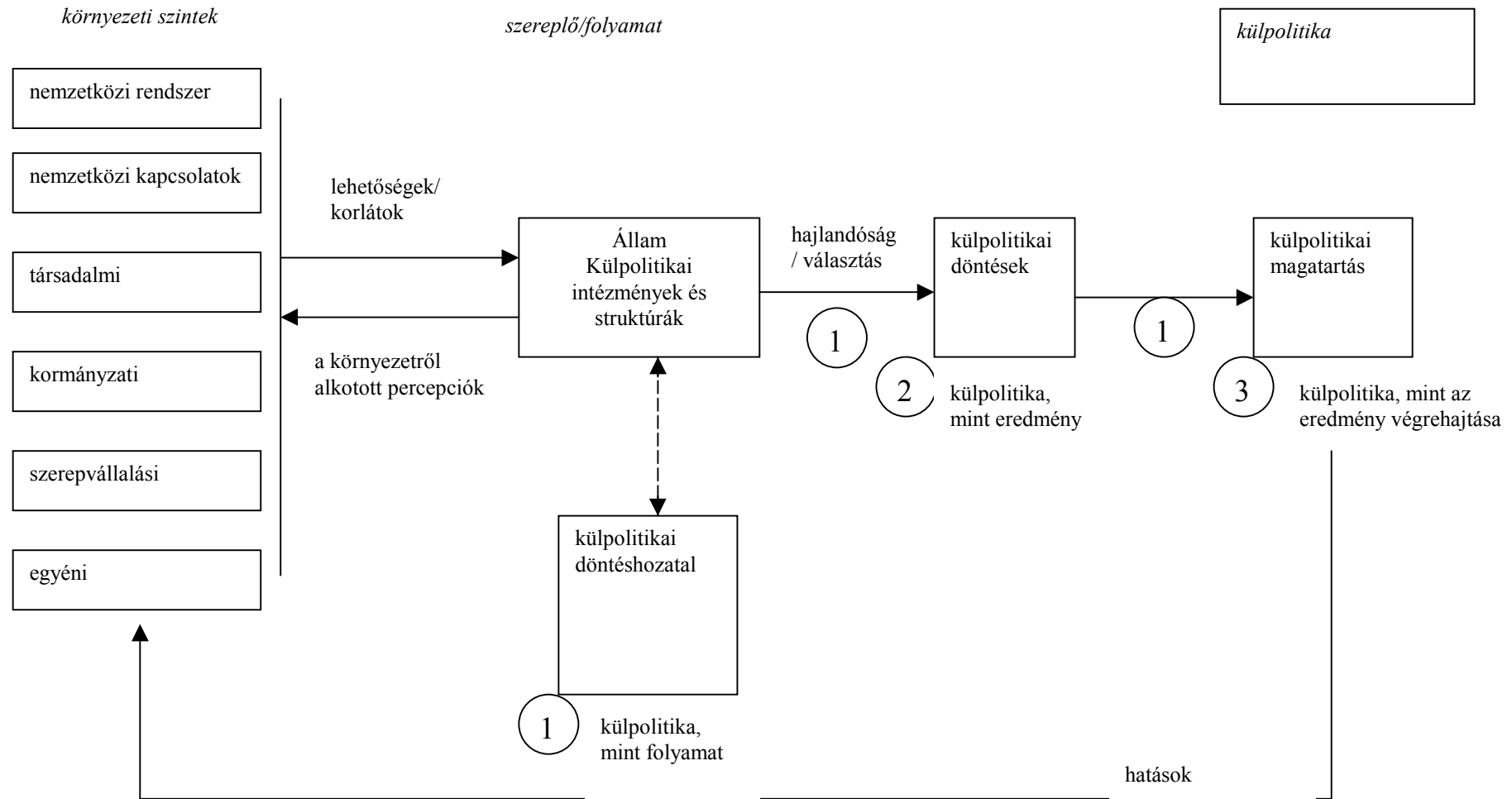
<b>Időszak</b>	<b>Katonai művelet</b>
1956-	UNTSO: 11 fős kontingens (Golán fennsík)
1990-1991	Öbölháború: mobil kórházi egység, aknamentesítő fregatt, katonai orvosi kontingens, háttértámogatás 10 Patriot SAM, 2 Hawk repülő század
1991-1998	UNSCOM: 14 fős kontingens
1991	"Provide Comfort" művelet: 1000 fős kontingens
1991-1997	UNAVEM/UNOPS/CMATS
1992-2000	UNAMIC/UNTAC/CMAC/UNDP: 2650 fős kontingens
1992-1995	UNTSCOM
1993-1996	UNMIH: 1000 fős kontingens
<b>1995-</b>	<b>IFOR/SFOR (Bosznia-Hercegovina): 1253 fős kontingens (jelenleg)</b>
<b>1997-2001</b>	<b>MAPE/ECPA (Albánia): 54 fős kontingens</b>
1998-2001	UNFICYP: 600 fős kontingens
<b>2000-</b>	<b>KFOR 5 fő törzstiszti poszt (jelenleg)</b>
2000-	UNMEE (misszió vezető ország)
<b>2001-</b>	<b>TFH (Macedónia): 4 fő törzstiszt, 2002. júniustól 400 fős kontingens</b>
<b>2001-</b>	<b>ISAF: 220 fős kontingens</b>
<b>2001-</b>	<b>"Enduring Freedom" művelet: 1400 fő</b>

*Forrás: Saját összeállítás nem minősített NATO-dokumentumokból, valamint a Holland Nagykövetség honlapján található ismertetőből, <http://www.netherlands-embassy.org>*

*\*Megjegyzés: NATO-vezetésű és NATO-szövetségi szempontból nagy jelentőségű műveletek kiemelve*

2. ábra

### Környezeti modell



Forrás: Papadakis-Harvey, 1987

### 3. ábra

**Tárgyalási Alap: nyitott Európa. A Dán Kormány Memoranduma az 1996.  
évi IGC-re  
1995. december 11.**

A IGC mindenek előtt az Unió bővítésének alapjait kell, hogy megteremtse. A csatlakozási tárgyalásokat párhuzamosan kell megkezdeni a tagjelöltekkel.

Az IGC-n meg kell vitatni a munkanélküliség, a környezetvédelem, nemzetközi bűnözés kérdéseit.

A szubszidiaritás és az átláthatóság előmozdítására, valamint az együttműködési mechanizmusok egyszerűsítésére szükséges összpontosítani.

Az uniós állampolgárság, az EMU, a CFSP, valamint a bel- és igazságügyi együttműködés tekintetében az 1993. május 18-i referendum alapján elfoglalt dán álláspont kizárólag egy újabb népszavazás révén változtatható meg.

Az intézményi adaptáció a bővítés előmozdítása érdekében szükséges. A Dán Kormány kész megfontolni a minősített többségi szavazás kiterjesztését oly módon, amely nem változtatja meg a nagyobb és kisebb tagországok közötti egyensúlyt.

A Dán Kormány előnyben részesíti a Tanács, a Parlament és a Bizottság közötti együttműködési eljárások számának csökkentését.

A Bizottság tagjainak sorába minden tagország küldjön biztost.

Az uniós állampolgárok jogait a Preambulumban le kell fektetni.

A CFSP kormányközi jellegét fenn kell tartani. Dánia el tudja fogadni a közös cselekvésektől való távol maradás lehetőségét, amennyiben a távolmaradó tagország(ok)ra speciális feltételek alkalmazandók.

A Dán Kormány támogatja a Tanács alárendeltségébe tartozó elemző tervező egység létrehozását a második pilléres döntések szilárdabb megalapozása érdekében.

*Forrás: [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)*

*Megjegyzés: saját kiemelések a szövegből*

## IRODALOMJEGYZÉK

Adler, Emanuel [1991]: European Union: A Pluralistic Security Community.  
University of California Press, Berkeley

Adler, Emanuel - Barnett M. (eds.) [1998]: Security Communities. Cambridge  
University Press, Cambridge

Albert, Michel [1993]: Capitalism against Capitalism? Whurr, London

Aron, Raymond [1966]: Peace and War. A Theory of International Relations.  
New York

Aron, Raymond- Luns, Joseph - Fowler, Henry H - Rostow, Eugene V. [1976]:  
The Battle for Allied Solidarity in an Independent World. Atlantic Treaty  
Association, Paris

Baker Fox, Annette [1969]: The Small States in the International System, 1919-  
1969. International Journal, 24/4, pp. 751-764.

Barry, Charles (eds.) [1993]: The Search for Peace in Europe. National Defence  
University Press, Washington

Baldwin, David A. [1989]: Paradoxes of Power. Basil Blackwell, New York

Baldwin, David A. (eds.) [1993]: Neorealism and Neoliberalism: A  
Contemporary Debate. Columbia University Press, New York

- Balogh András [1995]: Nemzet és integráció. In: Galló Béla - Hüvely István (szerk.): Szuverenitás-nemzetállam-integráció. Európa Tanulmányok 1., MTA Politikai Tudományok Intézete, Budapest, pp. 28-33.
- Balogh András [1998]: Integráció és nemzeti érdek. Kossuth Kiadó, Budapest
- Balslev, Uffe [1998]: The Danish Case: International Involvement as the Small State's remedy for Great Power Dominance. in: Goetschel, Laurent (eds.): Small States inside and outside the European Union. Interests and Politics. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, pp. 107-124.
- Banchoff, T. - Smith, M. P. (eds.) [1999]: Legitimacy and the European Union. Routledge, London
- Barston, Ronald P. (eds.) [1973]: Studies in the Foreign Policies of Small States. George-Allan-Unwin, London
- Bauwens, Werner-Armand Clesse-Olav F. Knudsen (eds.) [1996]: Small states and the Security Challenge in the New Europe. Brassey's, London
- Beetham, David [1990]: The future of the nation-state. in: McLennan, Gregor - Held, David - Hall, Stuart (eds.): The Idea of the Modern State. Milton Keynes, Open University Press
- Bideleux, Robert - Richard Taylor (eds.) [1996]: European Integration and Disintegration. East and West. Routledge, New York
- Bloom, William [1990]: Personal Identity, National Identity and International Relations. Cambridge University Press, Cambridge

- Bonvicini, Gianni-Mauricio Cremasco-Reinhardt Rummel-Peter Schmidt (eds.) [1996]: A Renewed Partnership for Europe. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
- Bremen, Michael (eds.) [1995]: Multilateralism and Western Strategy, St. Martin's Press, New York
- Buchan, David [1993]: Europe: The Strange Superpower. Aldershot, Dartmouth
- Bulmer, Simon [1983]: Domestic Politics and European Community Policy-Making. *Journal of Common Market Studies*, 21/4, pp. 349-364.
- Brown, Michael E. - Lynn-Jones, Sean M. - Miller, Steven E. (eds.) [1995]: The Perils of Anarchy. *Contemporary Realism and International Security*. MIT Press, Cambridge
- Carlsnaes, Walter - Smith, Steve [1994]: *European Foreign Policy*. London, Sage,
- Carnovale, Marco (eds.) [1995]: *European Security and International Institutions after the Cold War*. MacMillan, London
- Clare, Michael [1992]: *World Security*. St. Martin Press, New York
- Clemens, Clay (eds.) [1997]: *NATO and the Quest for Post-Cold War Security*. Macmillan Press, London
- De Raeymaeker, Omer - Andries, Willy - Crollen, Luc - de Fraye, Herman - Govaerts, Frans [1974]: *Small Powers in Allignment*. Leuven University Press, Leuven

- Deighton, Anne (eds.) [1994]: European Constitution: National Decision-makers and Postwar European Institution-building. MacMillan, London
- Del Rosso, Stephen J. [1995]: The Insecure State: Reflections on "the State" and "Security" in a Changing World. Daedalus, Journal of the American Academy of Arts and Sciences, 1995. Spring, pp. 175-207.
- Denton, Geoffrey [1999]: A New Transatlantic Partnership. A European Perspective on the New Transatlantic Partnership for Trade, Monetary and Security Relations. Report by the Trans-European Policy Studies Association. TEPSA, Brussels
- Deutsch, Karl - et al. [1957]: Political Community in the North Atlantic Area. Princeton, University Press Princeton
- Deutsch, Karl [1968]: The Analysis of International Relations. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey
- Diószegi István [1994]: A hatalmi politika másfél évszázada. Budapest, História, MTA Történettudományi Intézete
- Dunay Pál - Gazdag Ferenc [1997]: Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete. Tanulmányok és dokumentumok. SVKI, Budapest
- Edwards, Geoffrey - Pijpers, Alfred (eds.) [1997]: The Politics of European Treaty Reform: The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond. Pinter, London
- Erera, Stephen von [1991]: The New Security Environment in Europe: American Interests, Strategies and Policy Options. Paper presented at the workshop



on military and security issues facing CEE, held in Georgetown University, Washington, 16 December

Eriksen, Erik Oddvar - John Erik Fossum (eds.) [2000]: Democracy in the European Union. Integration through deliberation? Routledge, London

European Security after the Cold War. [1999] Adelphi Papers No. 284, International Institute for Security Studies, 99/January, London, Brassey's for the IISS.

Evans, Peter B.- Jacobson, Harold Karan - Putnam, Robert D. (eds.) [1993]: Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Diplomacy. University of California Press, Berkley

Everts, Philip [1989]: Recent and Current Research on International Affairs in the Netherlands. Internationale Spectator, 43/11, pp. 646-726.

Flynn, Gregory (eds.) [1985]: NATO's Northern Allies. London, Croom Helm

Forsyth, Murray [1996]: The Political Theory of Federalism: The Relevance of Classical Approaches. in: Hesse, Joachim Jens - Wright, Vincent (eds.): Federalizing Europe? The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems. Oxford, Oxford University Press, pp. 25-45.

Foster, Edward - Gordon Wilson (eds.) [1997]: CJTF - A Lifeline for a European Defence Policy? Royal United Services Institute for Defence Studies, London

Frankel, Joseph [1991]: International Relations in a Changing World. 4. edition, Oxford, University Press Oxford

- Friis, Lykke [1999]: EU and Legitimacy - The Challenge of Compatibility. Cooperation and Conflict, 34/ 4, pp. 243-271.
- Gazdag Ferenc [2000]: Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája. Osiris Kiadó, Budapest
- Gazdag Ferenc (szerk.) [2001]: Biztonságpolitika. SVKH, Budapest
- Gazdag Ferenc [2001]: Nemzetközi biztonságpolitikai intézmények. In: Gazdag Ferenc (szerk.): Biztonságpolitika. SVKH, Budapest, pp. 141-180.
- George, Alexander [1993]: Bridging the Gap. Theory and Practice in Foreign Policy. United States Institute of Peace Press, Washington DC
- Glaser, Charles L. [1995]: Realists as Optimists: Co-operation as Self-help. in The Perils of Anarchy: Contemporary Realism and International Security. (eds.) Brown, Michael E. - Lynn-Jones, Sean M.- Miller, Steven E. MIT Press, Cambridge, pp. 377-417.
- Goetschdel, Laurent (eds.) [1998]: Small States inside and outside the European Union. Interests and Policies. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht
- Goldmann, Kjell [1994]: The Logic of Internationalism. Coercion and Accommodation. Routledge, London
- Greenwood, Justin [1997]: Representing Interests in the European Union. Macmillan Press LTD, London
- Haas, Ernst B. [1958]: The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces. Stanford University Press, Stanford

- Haas, Ernst B. [1970]: The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pre-theorizing. *International Organization*, 24/4, pp. 607-646.
- Haas, Ernst B. [1990]: *When Knowledge is Power*. University of California Press, Berkley
- Harrison, Reginald J. [1974]: *Europe in Question. Theories of Regional International Integration*. George Allen and Unwin, London
- Hartmann, Frederick H. [1983]: *The Relations of Nations*. 6. edition, Macmillan Publishing, New York
- Helman, Gerald B. - Ratner, Steven L. [1992]: Saving Failed States. *Foreign Policy* 89/Winter, pp. 3-21.
- Hermann, Charles- Kegley, Charles- Rosenau, James (eds.) [1987]: *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Allen&Unnin, Boston
- Hodges, Michael (eds.) [1972]: *European Integration*. Harmondsworth: Penguin
- Hoffmann, Stanley (eds.) [1960]: *Contemporary Theory in International Relations*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J.
- Hoffmann, Stanley [1964]: The European Process at Atlantic Crosspurposes. *Journal of Common Market Studies*. 3.
- Hoffmann, Stanley [1966]: *Obstinate or Obsolete: The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe*. (new edition): *Deadalus* 96/Summer, pp. 862-915.

- Hoffmann, Stanley [1987]: *Janus and Minerva: Essays in the Theory and Practice of International Politics*. Westview Press, Boulder
- Hoffmann, Stanley [1995]: *The European Sisyphus: Essays on Europe, 1964-1994*. Boulder, CO, Westview Press
- Holland, Martin (eds.) [1991]: *The Future of the European Political Cooperation*. Macmillan, London
- Holst, Johan [1985]: *Lilliputs and Gulliver: Small States in a Great-Power Alliance*. In: Flynn G. (eds.): *NATO's Northern Allies: The National Security Policies of Belgium, Denmark, the Netherlands and Norway*. Croom Helm, London, pp. 258-286.
- Howorth, Jolyon - Menon, Anand (eds.) [1997]: *The European Union and National Defence Policy. The State and the European Union sorozat*, Routledge, London
- Höll, Otomar (eds.) [1983]: *Small States in Europe and Dependence*. Boulder/Wien: Westview/Wilhelm Braumneller.
- Inbar, Efraim - Sheffer, Gabriel (eds.) [1997]: *The National Security of Small States in a Changing World*. Frank Cass, London
- Jensen, Lloyd [1982]: *Explaining Foreign Policy*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey
- Jopp, Mathias [1994]: *The Strategic Implications of European Integration*. Adelphi Papers 290, London: IISS, July

- Kahler, Miles [1987]: The survival of the state in European international relations. In: Maier, Charles S. (eds.): *Changing Boundaries of the Political: Essays on the evolving balance between the state and society, public and private in Europe*. Cambridge University Press, Cambridge
- Kay, Sean [1998]: *NATO and the Future of European Security*. Rowman & Littlefield Publishers, Maryland
- Kegley, Charles W. [1987]: Decision regimes and the comparative study of foreign policy. in: Herman, C.F.- Kegley, C.W.- Rosenau, J.N. (eds.): *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Allen&Unwin, Boston
- Kegley, Charles W. [1995]: *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge*, St Martin's Press, New York
- Kende Tamás [1995]: *Európai közjog és politika*. Osiris-Századvág, Budapest
- Keohane, Robert O. [1969]: Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics. *International Organization*, 23/2. pp. 269-294.
- Keohane, Robert O. [1982]: The demand for international regimes. *International Organization*, 36/2, pp. 325-355.
- Keohane, Robert O. [1984]: *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey
- Keohane, Robert O. (eds.) [1986]: *Neorealism and its critics*. Columbia University Press, New York

- Keohane, Robert O.- Nye, Joseph S. [1989]: Power and Interdependence. 2. edition, HarperCollins, New York
- Keohane, Robert O [1989]: International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory. Westview Press, London
- Keohane, O. Robert-Joseph S. Nye-Stanley Hoffmann (eds.) [1993]: After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991. Harvard University Press, Boston
- Kiss J. László [1995]: A szuverenitás változó normái a nemzetközi kapcsolatokban területiség és funkcionalitás, állam és nemzet. Valóság, 38/3., pp. 1-16.
- Kiss J. László [1997]: A nemzetközi rendszer modernizációja: a nemzetközi rend és biztonság változásai. Külpolitika, 3/4, pp. 3-33.
- Kiss J. László [2000a]: Kölcsönhatás vagy ellentét? Az integráció és a nemzeti érdek viszonya. In: Kiss J. László (szerk.): A tizenötök európai. Közösségi politikák - nemzeti politikák. Osiris, Budapest, pp. 9-33.
- Kiss J. László [2000b]: A nemzetállamtól az integrált nemzetállamig. Az integráció és a nemzeti érdek viszonya. Külpolitika, 6/1-2, pp. 57-79.
- Kiss J. László [2001]: Biztonságelméletek. in: Gazdag Ferenc (szerk.): Biztonságpolitika. SVKH, Budapest, pp. 67-98.
- Kosáry Domokos [1990] Az európai kis államok fejlődési típusai. Akadémiai Kiadó, Budapest

- Krasner, Stephen D. (eds.) [1983]: *International Regimes*. Ithaca, Cornell University Press, New York
- Kupchan, Charles A. [1994]: *The Case for Collective Security*. in: Downs, George W. - Arbor, Ann (eds.): *Collective Security after the Cold War*. University of Michigan Press, pp. 41-68.
- Kupchan, Charles A. (eds.) [1998]: *Atlantic Security. Contending Visions*. Council on Foreign Relations, New York
- Laursen, Finn [1992]: *Denmark and the European Political Union*. In: Laursen, Finn - Vanhoonacker, Sophie (eds.): *The Intergovernmental Conference on Political Union. Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*. European Institute of Public Administration, Maastricht, pp. 63-78.
- Laursen, Finn - Vanhoonacker, Sophie (eds.) [1992]: *The Intergovernmental Conference on Political Union: Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*. European Institute of Public Administration, Maastricht
- Lebow, Richard Ned [1996]: *The Art of Bargaining*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore
- Levy, Marc A. - Young, Oran - Zürn, M. [1995]: *The study of international regimes*. *European Journal of International Relations*, 1/3. Pp. 267-330.
- Lieber, Robert J. [1991]: *No Common Power. Understanding International Relations*. 2. edition, HarperCollins, New York

- Lindberg, Leon N. [1963]: *The Political Dynamics of European Integration*. Stanford University Press, Stanford
- Lindberg, Leon N. [1963]: *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford University Press, Stanford
- Lindberg, Leon N. - Scheingold, Stuart A. [1970]: *Europe's would-be polity: patterns of change in the European Community*. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall
- Liska, George [1960]: *International Equilibrium*. In: Hoffmann, Stanley (eds.): *Contemporary Theory in International Relations*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, pp. 137-149.
- Luif, Paul- Oberegelsbacher, Karin (eds.) [1999]: *Austria, Finland and Sweden. The Initial Years of EU Membership*. Federal Academy of Public Administration, Wien
- Luif, Paul [1995]: *On the Road to Brussels: The Political Dimension of Austria's, Finland's and Sweden's Accession to the European Union*. Austrian Institute for International Affairs, Braumüller, Wien
- Marks, Gary - Nielsen, Francois et al. [1996]: *Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union*. In: Marks, Gary et al.: *Governance in the European Union*. Stage, London
- Mearsheimer, John [1992]: *Balance of Power Politics in the New Europe*. Paper presented to the 1992 US Military Academy Senior Conference. West Point, New York, 4-6 June



- Mersheimer John J [1995]: The False Promise of International Institutions. in: Brown, Michael E. - Lynn-Jones, Sean M. - Miller, Steven E. (Eds.): The Perils of Anarchy: Contemporary Realism and International Security. MIT Press, Cambridge, pp. 332-376.
- Michelmann, Hans J.- Soldatos, Panayotis (eds.) [1994]: European Integration. Theories and Approaches. Lanham, New York-London
- Milward, Alan S. [1984]: The Reconstruction of Western Europe 1945-51. Routledge, London
- Milward, Alan S. [1992]: The European Rescue of the Nation-state. Routledge, London
- Milward, Alan S. - Lynch, F.M.B.- Ranieri, Ruggero- Romero, Federico-Sorensen, Vibeke [1993]: The Frontiers of National Sovereignty: History and Theory 1945-1992. Routledge, London
- Mitrany, David [1966]: A Working Peace System. Chicago, Quadrangle Books
- Moravcsik, Andrew [1991]: Negotiating the Single European Act: national interests and the conventional statecraft in the European Community. International Organization, 45/1, pp. 19-56.
- Moravcsik, Andrew [1993]: Preference and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. Journal of Common Market Studies, 31/4, pp. 473-524.
- Moravcsik, Andrew [1994]: Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation. Working Paper no. 52, Harvard University, Center for European Studies

- Morgenthau, Hans J. [1952]: Another "Great Debate": The National Interest of the United States. *American Political Science Review*, 46/, pp. 961-988.
- Morgenthau, Hans J. [1973]: *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. Knopf, New York
- Mouritzen, Hans [1994]: Testing Weak-Power Theory: Three Nordic Reactions to the Soviet Coup. In: Carlsnaes, Walter - Smith, Steve (eds.): *European Foreign Policy. The EC and Changing Perspectives in Europe*. Sage, London
- Murray, Alastair [1997]: *Reconstructing Realism: Between Power Politics and Cosmopolitan Ethics*. Edinburgh University Press, Edinburgh
- Myers, Norman [1993]: *Ultimate Security*. W.W Norton and Company, New York
- Nelsen, Brent F- Stubb, Alexander (eds.) [1994]: *The European Union. readings on the Theory and Practice of European Integration*. Lynne Rienner Publishers, Boulden, London
- Nicoll, William - Salmon, Trevor C. [1994]: *Understanding the New European Community*. Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead
- Nicholson, Michael [1989]: *Formal Theories in International Relations*. Cambridge University Press, Cambridge
- Nugent, Neill [1999]: *The Government and Politics of the European Union*. 4. edition, Palgrave, New York

- Olson, William Clinton - Lee, James R. [1994]: The Theory and Practice of International Relations. 9. edition Prentice-Hall International, Inc., New Jersey
- O'Neill, Michael [1996]: The Politics of the European Integration. A reader. Routledge, London
- Palánkai Tibor [1995]: Az európai integráció gazdaságtana. Aula Kiadó, Budapest
- Papadakis, Maria - Starr, Harvey [1987]: Opportunity, Willingness, and Small States: The Relationship Between Environment and Foreign Policy. in Hermann, Charles- Kegley, Charles- Rosenau, James (eds.): New Directions in the Study of Foreign Policy. Boston, Allen&Unnin, pp. 414-456.
- Papp, Daniel S. [1992]: Contemporary International Relations. Frameworks for Understanding. 3. kiadás, Macmillan Publishing Company, New York
- Pentland, Charles [1973]: International Theory and European Integration. London, Faber and Faber
- Peterson, John - H. Sjursen (eds.) [1998]: A common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP. London, Routledge
- Peterson, John [1995]: Policy Networks and the European Union Policy Making: A Reply to Kassim. West European Politics, 18/2, pp. 389-407.
- Pryce, Roy (eds.) [1987]: The Dynamics of European Union. London, Croom Helm

- Putnam, Robert D. [1988]: Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 42/3, pp. 427-460.
- Rengger, Nick J. [2000]: *International Relations, Political Theory and the problem of Order. Beyond International Relations Theory?* Routledge, London, New York
- Richardson, Jeremy (eds.) [1996]: *European Union: Power and Policy-making.* Routledge, London
- Richardson, Neil R. [1987]: *Dyadic Case Studies in the Comparative Study of Foreign Policy Behaviour.* in: Hermann, C.F.- Kegley, C.W.- Rosenau, J. N. (eds.): *New Directions in the Study of Foreign Policy.* Allen/Unwin. Boston
- Rittberger, Volker (eds.) [1993]: *Regime Theory and International Relations.* Clarendon Press, Oxford
- Rosamond, Ben [2000]: *Theories of European Integration.* Palgrave, Houndmills, New York
- Rosenau, James (eds.) [1980]: *The Scientific Study of Foreign Policy.* Frances Printer, London
- Rosenau, James [1987]: *Introduction: new directions and recurrent questions in the comparative study of foreign policy.* In: C.F. Hermann-C.W. Kegley-J.N. Rosenau (eds.): *New Directions in the Study of Foreign Policy.* Allen/Unwin, Boston

- Rosenau, James- Czempel, Ernst Otto (eds.) [1992]: Governance without Government. Order and Change in World Politics. Cambridge University Press, Cambridge
- Rosencrance, Richard [1992]: A New Concert of Powers. Foreign Affairs, 71/2, pp. 64-83.
- Rothstein, Robert [1968]: Alliances and Small Powers. New York
- Rotschild, Joseph [1977]: Observations on Political Legitimacy in Contemporary Europe. Political Science Quarterly 92. kötet, 3. szám, pp. 485-502.
- Ruggie, John Gerard. [1993]: Multilateralism Matters: The Theory and Practice of an Institutional Form. New York, Columbia University Press
- Ruggie, John Gerard. [1993]: Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations. International Organization, 47/1. pp. 139-174.
- Rummel, Reinhardt [1992]: West European Co-operation in Foreign and Security Policy: Optimizing International Influence. in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Philadelphia.
- Sandoltz, Wayne [1993]: Choosing Union: monetary politics and Maastricht. International Organization, 47/1, pp. 1-40.
- Sandholtz, Wayne [1996]: Membership Matters: Limits of the Funcional Approach to European Institutions. Journal of Common Market Studies, 34/3.

- Sbragia, Alberta M. (eds.) [1992]: Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the "New" European Community. Washington D.C., The Brookings Institute
- Scharpf, Fritz W. [1988]: The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. *Public Administration* 66, pp. 239-278.
- Scharpf, Fritz W. [1994]: Community and autonomy: multi-level policy-making in the European Community. *Journal of European Public Policy* 1/2, pp. 219-242.
- Schmidt, Peter (eds.) [1992]: In the Midst of Change. Approaches to West European Security and Defence Co-operation. Namos, Baden-Baden
- Schmidt, Peter [1995]: European Security and Defence Identity. A Brief Analysis from a German Point of View. Eberhausen
- Schmitter, Philippe C. [1969]: Three neo-functionalist Hypotheses about international integration. *International Organization*, 23/1, pp. 161-166.
- Schmitter, Philippe C. [1971]: A Revised Theory of European Integration. in: Lindberg-Scheingold (eds.): *Regional Integration: Theory and Research*. MA, Harvard University Press, Cambridge, pp. 232-264.
- Schmitter, Philippe C. [1986]: *If the Nation-State Were to Wither Away in Europe, What Might Replace It?* Harvard University Press, Cambridge
- Smith, Thomas W. [1999]: *History and International Relations*. Routledge, London

- Smith, Dale L. - Ray, James Lee [1993]: 'The 1992 Project'. in: Smith, D.L - Ray, J.L (eds.): The 1992 Project and the Future of Integration in Europe. M.E., New York,
- Snyder, Richard C - Bruck, HenryW.- Sapin, Burton (eds.) [1962]: Foreign Policy Decision-Making. An Approach to the Study of International Politics. The Free Press of Glencoe
- Sodaro, Michael- Wolchik Sharon (eds.) [1983]: Foreign and Domestic Policy in Eastern Europe in the 1980s. Macmillan, London
- Stein, Author [1990]: Why nations co-operate. Cornell University Press, Ithaka
- Stone Sweet, Alec - Sandholtz, Wayne [1997]: European Integration and Supranational Governance. Journal of European Public Policy 4, 3.
- Stone Sweet, Alec - Sandholtz, Wayne [1998]: Integration, Supranational Governance and the Institutionalization of the European Polity. In: Sandholtz, Wayne - Stone Sweet, Alec (eds.): European Integration and Supranational Governance. Oxford University Press, Oxford, pp.297-317.
- Story, Jonathan (eds.) [1993]: The New Europe: Politics, Government and Economy since 1945. Basil Blackwell, Oxford
- Sullivan, Michael P. [1976]: International Relations: Theories and Evidence. St Martin's Press, London
- Taylor, Paul [1993]: International Organization in the Modern World. The Regional and the Global Process. Pinter, London

- Tóth János [2000]: Dánia a "kis-nagy ország". In: Kiss J. László (szerk.): A tizenötök európai. Közösségi politikák - nemzeti politikák. Osiris, Budapest, pp. 277-309.
- Traxler, Frantz - Schmitter, Philip C. [1995]: The emerging Euro-polity and organized interests. *European Journal of International Relations*, 1/2, pp. 191-218.
- van Staden, Alfred [1994]: After Maastricht: Explaining the movement towards a Common European Defence Policy. In: W. Carlsness - S. Smith (eds.): *European Foreign Policy. The EC and Changing Perspectives in Europe*. Sage Publications London
- van Staden, Alfred [1995]: Small State Strategies in Alliances: The Case of the Netherlands. *Cooperation and Conflict. Nordic Journal of International Studies*, 30/1.
- Vanhoonacker, Sophie [1992]: A Critical Issue: From European Political Cooperation to a Common Foreign and Security Policy. In: Laursen, Finn - Vanhoonacker, Sophie (eds.) : *The Intergovernmental Conference on Political Union. Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*. European Institute of Public Administration, Maastricht, pp. 25-33.
- Vass Mária [1996]: Meddig maradhat semleges Írország? *Magyar Honvéd*, 7/7., pp. 20-21.
- Vercauteren, Pierre [2001]: *European Integration and the Crisis of the State*. Queen's Papers on Europeanisation No. 7/2001, FUCsM, Mons
- Vital, David [1967]: *The Inequality of States*. New York



- Voorhoeve, Joris J.C. [1979]: *Peace, Profits and Principles. A Study of Dutch Foreign Policy.* Netherlands Institute of International Relations  
Martinus Nijhoff, Clingendael, The Hague
- Walker, Rob B. J. [1993]: *Inside/Outside: International Relations as Political Theory.* Cambridge University Press, Cambridge
- Wallace, William et al (eds.) [1983]: *Policy-Making in the European Community.*  
John Wiley, Chichester
- Wallace, William (eds.) [1990]: *The Dynamics of European Integration.* London,  
Pinter/RIIA
- Wallace, Helen - Wallace, William (eds.) [1996]: *Policy-making in the European Union.* 3. edition, Oxford, Oxford University Press
- Walt, Stephan M. [1987]: *The Origins of Alliances.* Ithaca, New York, Cornell  
University Press
- Waltz, Kenneth N. [1979]: *Theory of International Politics.* McGraw-Hill, New  
York
- Waltz, Kenneth N. [1995]: *The Emerging Structure.* in: Brown, Michael E. -  
Lynn-Jones, Sean M. - Miller, Steven E. (Eds.): *The Perils of Anarchy:  
Contemporary Realism and International Security.* MIT Press, Cambridge
- Webb, Carole [1983]: *Theoretical Prospects and Problems.* in: Wallace-Wallace-  
Webb (eds.): *Policy-Making in the European Community.* 2. edition,  
Chichester, John Wiley and Sons, pp.1-42.

Weber, Steve [1992]: Does NATO have a Future? in: The Future of European Security. (eds.) Beverly Crawford, Berkeley, Centre for German and European Studies, University of California, pp. 360-395.

Wessels, [1997]: An Ever Closer Fusion? *Journal of Common Market Studies*, 35/1. pp. 91-131.

Wester, Robert [1992]: The Netherlands. In: Finn Laursen - Sophie Vanhoonacker (eds.): The Intergovernmental Conference on Political Union. Maastricht, European Institute of Public Administration, pp. 205-176.

Westlake, Martin [1995]: The Council of the European Union. Cartermill, London

Westlake, Martin (eds.) [1998]: The European Union Beyond Amsterdam: New Concepts of European Integration. Routledge, London