

BORHI LÁSZLÓ

A kisállamok szerepe a nemzetközi politikában

Amióta Kim Ir-szen 1950-ben megtámadta déli szomszédját, Észak-Korea feszültséget okoz és fenyegetést jelent a nemzetközi politikában. Igaz, Phenjannak atomfegyverei vannak, de minden más mutató szerint gyenge ország, amely nemzetközi segélyekből tartja fenn magát. Ugyanakkor a kommunista berendezkedésű állam nem az egyetlen nemzetközi törpe, amely folytonos fejtörést jelent a világ számára. Sőt a jelek szerint a hidegháborút követő nemzetközi rendben a világpolitika kisebb szereplői, olyan államok, amelyek a korábbi évszázadokban inkább a hatalmi politika elszenvedői és nem formálói voltak, egyre jelentősebb szerepet töltenek be. Ennek ellenére a gyenge államok szerepével a világpolitikában keveset foglalkozik a nemzetközi kapcsolatokat tárgyaló szakirodalom.

Nem könnyű feladat meghatározni a gyengeséget a nemzetközi politikában, hiszen a hatalom csak másokkal történő összehasonlításban mutatkozik meg. Abszolút értelemben véve csak kevés gyenge ország létezik, mint például Andorra vagy Liechtenstein. És akkor még nem szóltunk arról, hogy az erő vagy gyengeség szubjektív érzés eredménye is lehet. Elég arra gondolni, hogy a két világháború között a kisantant, vagyis Románia, Csehszlovákia és Jugoszlávia politikai és katonai szövetsége Magyarországgal szemben jött létre, holott a szervezet minden résztvevője egyenként is erősebb volt, mint az az állam, amely ellen létrehozták. A két világháború között Lengyelország erőtlenebb volt, mint Németország, ám erősebb, mint Csehszlovákia, amely viszont nagyobb hatalommal rendelkezett, mint Magyarország. 1938-ban Csehszlovákia jelentős katonai potenciált képviselt, de nem érezte elég erősnek magát ahhoz, hogy szembeszegüljön a katonailag még felkészületlen Németországgal. Az ellenkezője is igaz: az 1950-es években Kína késznek mutatkozott akár nukleáris összecsapásra is az Egyesült Államokkal annak érdekében, hogy nyomás alatt tartsa Tajvant, holott nyilvánvaló volt, hogy Mao Ce-tung fantazmagóriáival ellentétben egy ilyen háború Kína megsemmisülésével járt volna. Emellett a hatalom egy bizonyos jellemzőjét nem lehet számokkal megmérni. Ez pedig a nemzetközi vonzeró vagy kurrens kifejezéssel élve a *soft power*. Egy alkalommal Sztálin gúnyosan megkérdezte, hogy vajon hány hadosztállyal rendelkezik a pápa. Ugyanakkor a Szovjetunió vonzereje, vagyis az a képessége, hogy követendő példaként állítsa a kultúráját más nemzetek elé, a világ nagy részén valószínűleg jelentéktelenebb volt, mint a Vatikáné.¹

¹ Ld. *Marshall R. Singer: Weak States in a World of Powers – The Dynamics of International Relations*. Free Press, London, 1972.; *Geir Lundestad: The American Empire and Other Studies in U.*

E tanulmányban olyan államokat tekintek gyengének, amelyek a 20. századi történelmük során nagyobb hatalmak fennhatósága alá kerültek akár dominancia, akár hegemonia formájában, vagyis nemzeti szuverenitásuk valamilyen formában korlátozott volt.² A Németország és Oroszország között elterülő térben levő országok mindegyike belefér ebbe a kategóriába. Ez a terület a 20. század során legtöbbször az instabilitás forrása volt. A köztes Európa államai nagyhatalmak ütközőzónájában helyezkedtek el, ezért legtöbbször más államok politikájának elszenvedői voltak. Vagyis külpolitikájuknak gyakran kevés vagy semmilyen befolyása nem volt a nemzetközi politikára. A nemzetközi politika és a külpolitika fogalma nem azonosítható, bár a szakirodalom sokszor nem különbözteti meg ezt a két fogalmat. Időről időre azonban a térség kisállamai nemzetközi jelentőségre tettek szert és képesek voltak arra, hogy formálják a nemzetközi teret. 1989-ben például a Lengyelországban és Magyarországon lezajlott belpolitikai változások következtében mélyreható változás következett be a nemzetközi tér szerkezetében. Az első benyomások ellenére ez egy történelmi tanulmány. Bár a történészek csak a múltat képesek kisebb-nagyobb bizonyossággal megjósolni, igyekszem néhány általánosabb érvényű következtetést levonni a kisállamok nemzetközi szerepére vonatkozóan.

A külpolitika történetével foglalkozó szakemberek már régóta felismerték, hogy a gyenge államok gyakran képesek befolyásolni az őket támogató nagyhatalmak politikáját. Ausztria háború utáni történetére vonatkozó könyvében Günter Bischof rámutatott a gyengék nyomásgyakorlási képességére. Ausztria Észak-Olaszország és Dél-Németország kapuja, ezért stratégiai szempontból fontos helyen van Nyugat-Európa biztonsága szempontjából. Bischof rámutatott, hogy a Hitlerrel történő együttműködésben kompromittálódott ország gyengeségét kihasználva képes volt arra, hogy politikai és gazdasági segítséget csikarjon ki az Egyesült Államoktól. Elég csak arra gondolni, hogy egy főre számolva Ausztria tette zsebre a legtöbb amerikai segítyt a háborút követő időszakban.³ Hope Harrison kutatásaiból kiderül, hogy Walter Ulbricht erényt kovácsolt az NDK politikai és gazdasági sebezhetőségéből. Kihasználta, hogy országa stratégiai és eszmei szempontból is fontos a Szovjetunió számára, és arra kényszerítette az SZKP főtitkárát, Ny. Sz. Hruscsovot, hogy hatalmas kockázatot vállalva felépítse a berlini falat, amely aztán a hidegháború szimbóluma lett. A szovjet diplomácia többször is kifejezte a keletnémet vezetés külpolitikájával való elégedetlenségét. Az a tény, hogy Moszkva eltúrta az alávetett hatalom magánakcióit, amelyekkel szovjet érdekeket is veszélybe sodort, minden bizonnyal arra utal, hogy az NDK mozgásteré

S. Foreign Policy in a Comparative Perspective. Oxford University Press–Norwegian University Press, New York–Oxford, 1990.; *Joseph Nye Sr.*: Soft Power: The Means to Succeed in World Politics. Public Affairs, New York, 2004.

2 A nagyhatalmi uralom formáiról ld. – ereszkedő sorrendben *domination, hegemony, mastery – Hedley Bull*: Anarchical Society: A Study of Order in World Politics. Columbia University Press, New York, 1977.

3 *Günter Bischof*: Austria in the First Cold War, 1945–1955 – The Leverage of the Weak. St. Martin's Press, New York, 1999.

nagyobb volt a szovjet hatalmi erőtéren belül, mint a többi kliensállamé.⁴ A szovjet vezetés azért volt kénytelen támogatni Ulbricht kalandorpolitikáját, amelynek következtében szovjet tankoknak kellett farkasszemet nézni amerikaiakkal a berlini falnál, mert a kommunista német állam léte forgott kockán. A berlini fal felépítésének nem csak szimbolikus jelentősége volt. Egyrészt nagy lépést jelentett a németkérdés által folytonosan fennálló feszültség és háborús veszély elhárítása felé. Másrészt megszilárdította az Európa kettéosztottságára épülő nemzetközi rendet és ezzel Moszkva hatalmát Kelet-Közép-Európában.

Észak-Korea nem töltött be fontos szerepet a Szovjetunió globális hatalmi helyzetében. Ennek ellenére az ország ura, Kim Ir-szen képes volt rávenni az agyafűrt és általában óvatos Sztálint, hogy támogassa Korea erőszakos egyesítésére vonatkozó tervét. Chen Jian kínai történész szerint Kim valószínűleg csak báb volt Sztálin hatalmi játszmájában.⁵ A kínai szakember által felsorakoztatott bizonyítékok azonban arra utalnak, hogy a báb és bábjátékos szerepe korántsem volt egyértelmű. Kim képes volt elhíttetni a kétkedő Sztálinnal, hogy forradalmi helyzet áll fenn Dél-Koreában, és hogy a háború rövid lesz, mivel a déliek felszabadítóként fogadják majd az északról érkező támadókat.⁶

Közép-Európa országai általában nem tudták befolyásolni sorsukat a nemzetközi szinten. Ellentmondásosan hangzik, de könnyen elképzelhető, hogy egy ország autonómiát vagy akár függetlenséget élvez külpolitikájának alakításában, de mégsem képes arra, hogy meghatározza sorsát a nemzetközi politikában. Ennek az ellenkezője is igaz lehet. 1989-ben a szovjet kliensállamok külpolitikai szabadsága erősen korlátozott volt, és mégis átalakították a nemzetközi rendet. A Habsburg Monarchia kutatója, Charles Ingrao a közelmúltban rámutatott, hogy hosszú történelme során a Habsburg Birodalom kiállta a legnagyobb riválisok, az oszmánok, franciák, oroszok és poroszok támadásait is. Bukását egy nemzetközi törpe, Szerbia okozta. Az osztrák–magyar katonai vezetés Conrad von Hötzendorffal az élen arra a következtetésre jutott, hogy a szerb nacionalizmus halálos fenyegetést jelent a soknemzetiségű Monarchia számára. A trónörökös ellen elkövetett merénylet után Bécs ultimátumot küldött Belgrádnak, amelyet a szerb vezetés visszautasított, mivel tudta, hogy élvezi Oroszország támogatását.⁷ A háború kezdeti szakaszában a k. und k. hadsereg megalázó és a háború kimenetele szempontjából végzetes vereséget szenvedett Szerbiában.⁸ Az eredetileg helyi konfliktusnak ígér-

4 *Hope Harrison*: *Driving the Soviets Up the Wall: Soviet–East German Relations, 1953–1961*. Princeton University Press, Princeton (New Jersey), 2003.

5 *Chen Jian*: *Mao’s China and the Cold War*. The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 2001.

6 Ld. még *Kathryn Weathersby*: *Soviet Aims in North Korea and the Origins of the Korean War, 1945–1950: New Evidence from Russian Archives*. CWIHP Working Paper nr. 8. (November 1993).

7 *Marc Trachtenberg*: *The Coming of the First World War: A Reassessment*. In: *Uő: History and Strategy*. Princeton University Press, Princeton (New Jersey), 1991. 47–91.

8 *Holger Herwig*: *The First World War – Germany and Austria–Hungary, 1914–1918*. Arnold, London, 1997.

kező hadjárat egy gyenge ellenséggel szemben, amelyet a Monarchia stabilizálása érdekében indítottak, a birodalom összeomlásához vezetett. A belgrádi politika a II. világháború kimenetelét is befolyásolta. Hitler 1941 májusában szándékozott megindítani a „Barbarossa” fedőnevű hadműveletet a Szovjetunió ellen. Azonban Jugoszláviában megdöntötték a görögországi német beavatkozást lehetővé tevő háromhatalmi egyezményt aláíró németbarát kormányt. Hitler ekkor Jugoszlávia ellen fordult – e váratlan esemény miatt bukott meg Teleki Pál külpolitikája –, és bár a nem tervezett hadjárat hamar véget ért, a Szovjetunió elleni támadás több hetes késést szenvedett. A kedvező időjárásból elvesztett idő befolyásolhatta a német–szovjet háború kimenetelét.

Margaret MacMillan rámutatott, hogy az I. világháború után talán Párizsban volt a világ kormányzati központja, de ennek a kormánynak a hatalma sohasem volt olyan nagy, ahogyan sokan feltételezték, és nem volt képes arra, hogy irányítása alatt tartsa az eseményeket.⁹ Ádám Magda és Ormos Mária munkássága feltárta, hogy az utódállamok határait viszonylag alacsony politikai szintű bizottságokban rajzolták meg, és hogy a helyi politikai és katonai erők nagyobb befolyást gyakoroltak a végleges hatalmi helyzet kialakítására, mint Clemenceau, Lloyd George vagy Wilson. A békecsinálók demarkációs vonalat húztak Magyarország és Románia közé, ameddig a békekonferencia meghatározza a végleges határvonalat a két ország között. A román hadsereg a francia megszálló erők parancsnokának, Berthelot-nak az engedélyével átlépte a demarkációs vonalat, és területi foglalásaival kész helyzetet teremtett Erdélyben. Erdély egyik legfontosabb politikai és kulturális központjának, Kolozsvárnak a sorsát egy zoológus, Apáthy István döntötte el, aki átadta a várost a román hatóságoknak. Apáthy később azt állította, hogy felhatalmazást kapott erre a magyar kormánytól, azonban állítása nem bizonyítható.¹⁰ A csehszlovák külügyminiszter, Edvard Beneš hatalmas befolyást gyakorolt a határok kialakítására Magyarország és Csehszlovákia között. Működésének eredményeként olyan, etnikailag magyar területeket is átadtak az újonnan létrehozott államnak, amelyeket a határkijelölő bizottság olasz és amerikai tagjai nem kívántak átadni. Az új országhatárokat teljességükben csak 1920-ban ismerték meg az antanthatalmak vezetői. Bár David Lloyd George brit miniszterelnök elfogadhatatlannak tartotta a Magyarországra vonatkozó határokat, már túl késő volt a megváltoztatásukhoz.¹¹

A politikai káosz közepette az antanthatalmak nem tudták akaratukat feltétel nélkül érvényesíteni a Habsburg Birodalom romjain. Végül vitatott és etnikailag tarthatatlan határokat hagytak jóvá. A kisállamok egy csoportja rákényszerítette az akaratát a vesztesek közé tartozó gyenge államokra, és céljaik elérése érdekében az őket támogató nagyhatalmokat is manipulálták. Ennek eredményeként olyan

9 *Margaret MacMillan: Paris 1919 – Six Months that Changed the World.* Random House, New York, 2002.

10 Documents diplomatiques français sur l’histoire du Bassin des Carpates. Octobre 1918 – Août 1919. Rec. par Magda Ádám–György Litván–Mária Ormos. Akadémiai, Bp., 1993.; *Ormos Mária: Padovától Trianonig, 1918–1920.* Kossuth, Bp., 1983.

11 *Magda Ádám: The Versailles System and Central Europe.* Ashgate, Burlington (Vt), 2004.

rendszer jött létre, amely megakadályozta a regionális biztonságpolitikai és gazdasági együttműködést. Az új közép-európai rend sokkal inkább az improvizáció, semmint a tervezés eredménye volt. A térségbeli kisállamok, amelyek korábban a nagyhatalmi támogatás hasznélvezői voltak, gyorsan elvesztették patrónusaik jóindulatát. A brit külügyminiszter állandó helyettese, Sir Robert Vansittart 1930-ban már úgy vélte: „Mindezek az államok, akárcsak Franciaország, megszállottan törekednek arra, hogy mindent megtartsanak, amit a háború következményeként megszereztek, és megőrizték a fennálló helyzetet azok ellen a szomszédaik ellen, amelyeket kiraboltak. [...] Erőszakos gyengeségük és helyi csetepatéik kiábrándítóak voltak. A nemzetiségi ellentétek [...] és a felelőtlen sovinizmus megbízhatatlan szövetségessé tette Jugoszláviát és Romániát a nehezen elérhető biztonságért folytatott küzdelemben.”¹²

Lojko Miklós találó kifejezésével élve nem lehetett újra összerakni Humpty Dumptyt. Az újonnan létrejött államok nem váltották be a britek és a franciák által hozzájuk fűzött biztonsági reményeket és nem tudták átvenni a Habsburg Birodalom stabilizáló szerepét.¹³ 1938-ban a britek elhatározták, hogy Közép-Európa stabilizálása érdekében elfogadják az ott érvényesülő német hegemoniát.¹⁴ Újabb kutatások szerint az 1938-as müncheni döntés nem a diktátorok megbékítésére irányuló elhibázott politika eredménye volt, hanem egy tudatos biztonságpolitikai lépés. Ezen a ponton kezdtek elveszteni Közép-Európa kis országai a sorsuk fölötti irányítást. Németország hatalmi térhódítása azt a nemzetközi kapcsolatokban érvényesülő törvényszerűséget (*bandwagoning*) írja le, amikor egy térség kis hatalmai részben az eszmei affinitás, de főleg a veszélyeztetettség miatt felsorakoznak a térség legagresszívabb nagyhatalma mögé olyan helyzetekben, amikor nem áll rendelkezésre olyan szövetséges, amelyik képes ellensúlyozni a terjeszkedő nagyhatalom törekvéseit.¹⁵ Ettől kezdve külpolitikájuk fokozatosan elveszti jelentőségét, mert sorsuk a nagyhatalmak manőverezésének függvénye lesz. Ezt mutatja a háború alatt folytatott titkos béketárgyalások története is.

Magyarország, majd Románia és Finnország már 1942 nyarától titkos béketalogatózásokat kezdeményezett a nyugati hatalmakkal a háborúból történő kiválás érdekében. Az angolszász hatalmak alig vettek tudomást ezekről, mert attól tartottak, hogy válaszul a Szovjetunió különbékét kezdeményez a németekkel. Ugyanakkor Sztálin azzal utasította el a finnek közeledését, hogy a békevágyuk nem őszinte. 1943 januárjában a szövetségesek elfogadták a feltétel nélküli megadás

12 Idézi Miklós Lojko: *Conservative Realignment in British Policy on Central Europe and the Balkans During the Early Interwar Years*. In: *Európa, nemzet, külpolitika. Tanulmányok Ádám Magda 85. születésnapjára*. Szerk. Borhi László. Aura, Bp., 2010. 153–170.

13 A közép-európai brit politikáról ld. *Gabor Batonyi: Britain and Central Europe, 1918–1933*. Clarendon Press, Oxford, 1999.; *Miklós Lojko: Meddling in Middle Europe – Britain and the ‘Lands Between,’ 1919–1925*. CEU Press, Bp.–New York, 2006.

14 *Vít Smetana: In the Shadow of Munich – British Policy Towards Czechoslovakia from the Endorsement to the Renunciation of Munich 1938–1942*. Charles University – Karolinum Press, Prague, 2008.

15 *Stephen Walt: The Origins of Alliances*. Cornell University Press, Ithaca, 1987.

elvé, amely szinte lehetetlenné tette a tengelyhatalmak átállását. Nehéz megérteni, hogy a szövetségesek miért zárkóztak el olyan mereven a magyar és román felajánlásoktól. Rooseveltnél egyik bizalmasa, a külügyminiszter-helyettesi posztot betöltő Adolph Berle felismerte, hogy amennyiben Hitler szövetségeseit rá lehetne venni a kiugrásra, összeomlana Németország délkeleti szárnya. Mind a magyar, mind pedig a román vezetés kedvező békefeltételekben reménykedett, és abban, hogy brit vagy amerikai megszállás alá kerül.

Amikor az 1943-as québeci konferencián eldöntötték a második front megnyitásának helyét és időpontját, a béketapogatózások hirtelen fontossá váltak. Egy kis állam szerepe a nagypolitikában a tengeren hánykolódó palack helyzetéhez hasonlítható: olykor a vihar a felszínre dobja, majd amikor elülnek a hullámok, újra láthatatlan lesz. A mindent eldöntő partraszállás miatt Magyarország és Románia egy rövid időre fontos lett. Világos volt, hogy amennyiben a németek képesek nagyobb erőket koncentrálni a partraszállás helyszínére, akkor a hadművelet halálra van ítéelve. Arra kellett készíteni a német hadvezetést, hogy kivonja erőit a normandiai térségből. Ezért 1943 októberében a brit és az amerikai hadvezetés elhatározta, hogy leválasztja Magyarországot és Romániát a tengelyről attól függetlenül, hogy ez az érintett országok német megszállását vonhatja maga után. Ezt követően utasították az amerikai hírszerzés svájci rezidensét, Allen Dullest a döntés azonnali végrehajtására. Amerikai részről Dulles tartotta rendszeresen a kapcsolatot a tengelyhatalmakkal. Egészen eddig elfogadta azt az érvelést, hogy a német megszállás miatt csak abban a helyzetben vállalható a Hitlerrel történő szakítás, ha a nyugati hatalmak segítséget tudnak nyújtani. Dullesnek tudtára adták, hogy a két csatlós államra vonatkozó „határozatról tudomása van Adolfnak és értesíti az embereit”.¹⁶ Időközben a magyar kormány Isztambulban titkos katonai tárgyalásokat folytatott a kiugrásról az amerikai kérésre kinevezett Hátszegi Hatz Ottón keresztül. Elfogadták az amerikai feltételeket, és azt is, hogy egy katonai küldöttség érkezzék Magyarországra. Magyar részről abban a hitben egyeztek ebbe bele, hogy külön megállapodást fognak velük aláírni, ami viszont nem egyezett az amerikai szándékokkal. A németek tudomást szereztek a küldöttség érkezéséről, amire 1944. március 16-án került sor. Nem véletlen, hogy Hitler a megszállást elrendelő hadparancsában a küszöbönálló magyar áruklást jelölte meg indoklásként. A szövetségesek által a kiugrás esetére előkészített fegyverszüneti szerződés tervezetei még szigorúbbak voltak, mint az 1945 januárjában Moszkvában aláírt megállapodás kitételei. Vagyis a Kállay Miklós névvel fémjelzett politika egyetlen célt sem érhetett el.

Nem volt elkerülhető Kelet-Közép-Európa szovjet megszállása. A britek már 1941-ben megkezdték a tárgyalásokat a szovjet vezetéssel egy *modus vivendi* kialakításáról. Sztálin nem rejtette véka alá, hogy az egész térséget kizárólagos befolyása alá akarja vonni. Bár Eden brit külügyminiszter ebben nem látott kivetnivalót, amennyiben ezáltal biztosítani lehet a szovjet vezetés jóindulatát, azonban

16 Telegram nr. 2699, American Legation Bern, 1943. november 3. Seely Mudd Library (Princeton), Papers of Allen Dulles.

az élesen kommunistaellenes Churchill ekkor még nem tudta elfogadni a terület átadását. 1943 januárjában a washingtoni brit nagykövetség egy szigorúan titkos iratot juttatott el Cordell Hull amerikai külügyminiszternek, amelyben a Foreign Office-nak az európai békére irányuló elképzeléseit körvonalazták. A Kelet-Közép-Európára vonatkozó tartalom kényes volta miatt csak egyetlen példányban elkészített dokumentum leszögezte, hogy a brit külügyminisztérium álláspontja szerint „Romániát át kell adni a farkasoknak”, és ez vonatkozik a Szovjetunióval szomszédos többi országra is.¹⁷ Röviddel azt megelőzően, hogy a brit miniszterelnök elutazott Moszkvába, Eden felsorolta azokat az országokat, amelyekről szerinte a háború után Nagy-Britanniának el kell határolnia magát. A listán a balkáni államok mellett Magyarország, Csehszlovákia és Lengyelország szerepelt.¹⁸

Bár a brit kormányfő belátta a szovjet terjeszkedés veszélyeit, a 19. században elterjedt diplomáciai gyakorlathoz hasonlóan befolyási övezeteket kínált Sztálin számára. A fő szempont Nagy-Britannia görögországi primátusának megtartása volt, ami a Földközi-tenger medencéjében élvezett brit hegemonia fenntartása szempontjából, végső soron pedig Anglia nagyhatalmi státusának megőrzése miatt volt fontos. Sztálin „megkapta” azt az országot is, amelyet 1940 novemberében Hitler nem adott oda: Bulgáriát. Bulgária azért kellett a szovjet vezetésnek, mert rajta keresztül lehetett nyomást gyakorolni a mediterrán térség másik fontos államára, Törökországra. A II. világháborút követően a megszállt területeken érvényesülő szovjet politika két fő elemből állt. Egyrészt gazdasági és katonai birodalmat építettek ki a megszállt területeken. Ez a folyamat rögtön a megszállást követően elkezdődött. Erre utal, hogy a román–szovjet gazdasági megállapodást, amely szovjet kézre adta Románia gazdaságának legfontosabb ágazatait, 1945. május 8-án, tehát a győzelem napján írták alá. A szovjet politika másik, az előzővel szorosán összekapcsolódó eleme pedig a kommunista hatalomátvétel és a sztálinista egypártrendszer kiépítése volt, országonként eltérő taktikával és tempóban. Ez nem jelenti azt, hogy a belpolitikai fejlemények nem játszottak fontos szerepet a szovjet elképzelések megvalósulásában. Csehszlovákiában Jan Masaryk és Beneš illúziókon alapuló, egyoldalúan szovjetbarát külpolitikája elősegítette az 1948-ban bekövetkezett kommunista hatalomátvételt.¹⁹ Magyarországon is a szovjetek és kommunista végrehajtóik kezére játszott a demokratikus politikai erők számottevő része, de végső soron a Szovjetunió határozta meg a kelet-közép-európai térség háború utáni politikai arculatát. A szovjet megszállás alá került hatalmak nem voltak képesek arra, hogy meghatározzák a belpolitikai berendezkedésüket, illetve helyzetüket a nemzetközi térben, amely a nagyhatalmak között létrejött európai rendezés eredménye volt. Ahogy a szovjet dominancia fokozatosan hegemoniává

17 *László Borhi*: Secret Peace Overtures, the Holocaust and Allied Policy vis-à-vis Germany: Hungary in the Vortex of World War II. *Journal of Cold War Studies* 14. (2012) 2. sz. 29–67.

18 *Frazer Harbutt*: Yalta 1945: Europe and America at the Crossroads. Cambridge University Press, New York, 2010.

19 *Vít Smetana*: Concessions or Conviction? Czechoslovakia's Road to the Cold War and the Soviet Bloc. In: *Imposing, Maintaining and Tearing Down the Iron Curtain. The Cold War in Eastern Europe, 1945–1989*. Ed. Mark Kramer–Vít Smetana. Lexington Books, 2013. 55–86.

enyhült, Románia kihasználta a szovjet tér keretein belül megnövekedett mozgásterét arra, hogy különleges kapcsolatot létesítsen Kínával és az Egyesült Államokkal, annak ellenére, hogy szilárdan a szovjet tömb része maradt.²⁰ A román külpolitika viszonylagos függetlensége nem változtatott a tömbpolitikán alapuló európai renden.

A Szovjetunió szétesésének napján George Bush amerikai elnök magánlevelet küldött Mihail Gorbacsovnak, melyben kifejtette, hogy „közös felszabadítottuk Kelet-Európát és egyesítettük Németországot”.²¹ Bush szerénytelen állítása arra utal, hogy az 1989-ben lezajlott változásokat felülről irányították. Valójában számos tényező együttesen okozta a hidegháború lezárását: Gorbacsov és a helyi kommunista pártok reformerőinek döntései, az ellenzéki pártok és mozgalmak hatása, az alulról jövő társadalmi kezdeményezések. Az okok feltárása nem csak a történeti hűség követelménye. Az 1989-es átalakulás folyamatának feltárása segíthet abban, hogy megértsük, miként zajlik le rendszerszintű változás a nemzetközi politikában. Számos szakember Gorbacsovnak és az 1987-től bevezetett reformoknak tulajdonítja a hidegháború lezárását, bár többen hangsúlyozzák Ronald Reagan és Bush szerepét is.²² Svetlana Szavranszkaja, Mark Kramer és Mary Buckley rámutatott, hogy Gorbacsov szükséges, de nem elégséges feltétele volt az átalakulásnak.²³ Elsősorban nem volt elég – ahogy John Lewis Gaddis írta – Gorbacsovnak „kinyitni az ajtót” a kelet-európaiak számára, mivel a demokratikus átalakuláshoz elsősorban az egypártrendszert kellett megváltoztatni.²⁴ A belső hatalmi struktúra lebontása volt a változás alapvető előfeltétele, és ez nem volt Gorbacsov politikájának automatikus következménye.

A kommunizmus 1989-es bukása és Európa azt követő újraegyesülése számos okkal magyarázható. Gorbacsov nélkül nem érhetett volna véget a hidegháború, de ehhez Gorbacsov önmagában nem volt elegendő. 1989-et nem egyetlen ember okozta, hanem egymással szorosan összefüggő komplex események együttese.

Az amerikai politika szerepére vonatkozó legszerényebb megállapítás az, hogy a változás katalizátora volt. A nyilvánosság előtt az elnök „egységes és szabad” Európáról beszélt. Zárt ajtók mögött azonban a Bush-kormányzat már nem

20 *Joseph F. Harrington–Bruce Courtney*: Tweaking the Nose of the Russians – Fifty Years of American–Romanian Relations 1940–1990. East European Monographs, Boulder, 1991.

21 George Bush Presidential Library, Nicholas Burns Files, Chronological Files Box 8.

22 *Melvyn Leffler*: For the Soul of Mankind – The United States, the Soviet Union, and the Cold War. Hill and Wang, New York, 2007.; *Svetlana Savranskaya*: The Logic of 1989: the Soviet Peaceful Withdrawal from Eastern Europe. In: Masterpieces of History – The Peaceful End of the Cold War in Europe, 1989. Ed. Svetlana Savranskaya–Thomas Blanton–Vladislav Zubok. CEU Press, Bp.–New York, 2010. 1–48.; *Mary Buckley*: The Gorbachev factor – The Soviet Role in Unanticipated Revolutions. In: The 1989 Revolutions in Central and Eastern Europe – From Communism to Pluralism. Ed. Kevin McDermott–Matthew Stibbe. Manchester University Press, Manchester–New York, 2013. 55–70.

23 *Mark Kramer*: The Demise of the Soviet Bloc. In: The End of the Beginning. The Revolutions of 1989 and the Resurgence of History. Ed. Vladimir Tismaneanu–Bogdan Iacob. CEU Press, Bp.–New York, 2012. 171–256.

24 *John Lewis Gaddis*: The Cold War. Penguin, New York, 2005.

volt olyan lelkes a változásokért. Mindenütt – persze nem nyilvánosan – hangsúlyozta, hogy Kelet-Európa a Szovjetunió érdekszférájába tartozik, és nem kíván problémát okozni a Szovjetunió és szövetségesei között. Varsóban egyértelműen kiállt a reformkommunista irányzat mellett, és látványosan mellőzte az ellenzékét.²⁵ Támogatása jeléül meghívta washingtoni látogatásra Jaruzelskit, amit végül maga a meghívott mondott le. Bush már korábban is világossá tette, hogy elismeri Jaruzelski és Kádár János működését. Budapesten, akárcsak Varsóban, minimális gazdasági segílyt jelentett be, pontosan annyit, amennyire a publicitáshoz szükség volt, de mégsem keltette azt a benyomást, hogy beleavatkozik a szovjet szféra ügyeibe. Magyarországi látogatása során kijelentette, hogy az ellenzék sohasem kerül hatalomra. Eredetileg a kelet-európai látogatás nem is a Bush-kormányzat ötlete volt, hanem John Whiteheadé, aki korábban Reagan kelet-európai megbízottja volt. A javaslat 1989 februárjában érkezett, végül májusban jelentették be, hogy ellensúlyozza Gorbacsov nyugat-európai propagandakörútját. James Baker külügyminiszter az 1989. tavaszi máltai találkozó után arról beszélt, hogy az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet válhat majd „a Kelet és a Nyugat közötti együttműködés legfontosabb fórumává”.²⁶ Könnyen lehet, hogy az amerikaiak mérsékelt álláspontja kedvezően befolyásolta a szovjet külpolitikát, de Bush ténykedése semmiképpen sem tekinthető katalizáló hatásúnak.

Washington nyugat-európai szövetségesei némi aggodalommal követték a vasfüggöny mögötti fejleményeket. A nyugati fővárosokban osztották a washingtoni vezetésnek Gorbacsov politikai jövőjére és a kontinens stabilitására vonatkozó aggályait. Támogatták ugyan a reformpolitikát és a gazdaság átalakítására vonatkozó törekvéseket, de fontosnak tartották, hogy a változások miatt ne boruljon fel a kényes európai hatalmi egyensúly, hogy a folyamatok ne vezessenek a szovjet térség destabilizálásához. Látható volt, hogy a stabilitás igénye előbbre való volt, mint a nemzeti függetlenség elve. Nem véletlen, hogy 1990 januárjában budapesti látogatása alkalmával François Mitterrand francia elnök Európa két felének együttműködéséről beszélt, és a két tömb egyesülését csak hosszabb távon tartotta elképzelhetőnek.

Bár Gorbacsov reformpolitikája nélkülözhetetlen volt az európai egység helyreállítása szempontjából, szerepének tisztázása érdekében néhány szempontot érdemes figyelembe venni. Először, soha senki sem döntötte el, hogy Kelet-Európát fel kell szabadítani. Gorbacsov maga nem lépett fel felszabadítóként, és arról sem szabad elfeledkezni, hogy számos olyan, korábban szovjet fennhatóság alatt élő nemzeti csoport létezik, amely azóta sem nyerte el függetlenségét. Másodsor, bár Gorbacsov jelentős hatalommal rendelkezett, mégsem egyedül formálta országa külpolitikáját. Gorbacsov és a szovjet reformerelit is abban bízott, hogy az átalakulás a szocializmus keretein belül marad – bármit is értettek ez alatt a szó alatt 1989-

25 Gregory Domber: Skepticism and Stability – Reevaluating U.S. Policy During Poland’s Democratic Transformation in 1989. *Journal of Cold War Studies* 13. (2011) 3. sz. 52–82.

26 James Baker előadása a Berlin Press Clubban, 1989. december 12. Bush Presidential Library, NSC, European and Soviet Directorate Files, Briefing Books Box 1.

ben. Sőt a szovjet pártvezető úgy vélte, hogy a változások bebizonyítják majd a szocializmus felsőbbrendűségét. Továbbá Gorbacsov – egyetértésben a katonai vezetéssel – a háború utáni „területi és politikai realitások”, vagyis a szovjet érdekszféra fenntartásával számolt. 1989 márciusában Gorbacsov elutasította a Varsói Szerződés feloszlását, és a máltai találkozón közölte Bushsal, hogy a Brezsnyev-doktrínát nem követheti egy Bush-elv. A találkozóról tartott eligazításában pedig tájékoztatta a szövetséges államok vezetőit, hogy az amerikai elnök elfogadta a háború után kialakult hatalmi realitásokat. Dmitrij Jazov szovjet védelmi miniszter november 22-én kijelentette, hogy a Varsói Szerződés garantálja az európai hatalmi egyensúlyt. Ezt az álláspontot fogalmazta meg budapesti látogatása során Ivan Abojmov külügyminiszter-helyettes is. A szovjet külügyminisztérium illetékesei pedig tájékoztatták magyar kollégáikat, hogy Moszkva nem tűri el a háború utáni „realitások” megváltoztatását, és hogy Máltán Gorbacsov ragaszkodott a két katonai szervezett megőrzéséhez.²⁷ Nyilvánosságnak szánt fejtegetéseiben a szovjet vezető csak homályosan megfogalmazott elképzeléseket fejtett ki a „Közös Európai Házzról” és az „európai testvériségről”, melyeket Lord Castlereagh minden bizonnyal „megfoghatatlan miszticizmusnak és ostobaságnak” nevezett volna.

Harmadszor, különbséget kell tenni a szándékok és a képességek között. Egy történész szerint a Szovjetunióban nem volt gazdasági válság, az ország összeomlásának okait másutt kell keresni.²⁸ Ugyanakkor Moszkva már nem volt képes teljesíteni fizetési kötelezettségeit a szövetséges államok felé. Magyarország például egymilliárd dollárnyi többletet halmozott fel. Az SZKP KB számára készített elemzés kiemelte a szövetségesek katonai és gazdasági jelentőségét a Szovjetunió számára, de Moszkva befolyása a térségben gyengülni látszott. 1989 júliusában az SZKP Politikai Bizottsága elvetette a katonai beavatkozás lehetőségét, ugyanakkor a döntést nem hozták nyilvánosságra, nehogy meggyengítsék a kommunista rendszereket. Békés Csaba találó megfogalmazásában ez volt a Brezsnyev-doktrína lebegtetése.²⁹

Ugyanakkor nehéz elképzelni, hogy az adott helyzetben Moszkva képes lett volna katonai erőt használni. 1956-ban a Szovjetunió még erejének teljében volt, és akkor sem merülhetett fel, hogy egyszerre lépjen fel katonailag Magyarország és Lengyelország ellen. A budapesti október 24-ei első beavatkozás még így sem volt képes megvalósítani a kitűzött célt. Valószínűtlen, hogy 1989-ben több or-

27 Részletesen ld.: *László Borhi: The International Context of Hungarian Transition, 1989.* In: *The 1989 Revolutions* i. m. (22. jz.) 113–135.

28 *Stephen Cohen: The Fate of the Soviet Union: Why Did it End?* In: *Uő: Soviet Fates and Lost Alternatives – From Stalinism to the New Cold War.* Columbia University Press, New York, 2011. 112–140. Ezzel szemben Stephen Kotkin úgy véli, hogy a Szovjetunió szétesését a gazdasági összeomlás okozta. *Stephen Kotkin: Armageddon Averted: The Soviet Collapse, 1970–2000.* Oxford University Press, Oxford, 2008. Az utolsó évek gazdasági nehézségeiről ld. még *Sz. Bíró Zoltán: A szovjet végjáték.* In: *Megroppan a világrend 1989–1991 – célok, szereplők, következmények.* Argumentum, Bp., 2013. 21–49.

29 *Békés Csaba: Európából Európába – Magyarország konfliktusok keresztjében.* Gondolat, Bp., 2004.

szágban egyszerre képesek lettek volna a siker reményében végrehajtani egy katonai beavatkozást. Nehéz lett volna ugyanis megindokolni egy újabb katonai fellépést az afganisztáni kudarc után. Ráadásul a katonai erő alkalmazása hiteltelenné tette volna Gorbacsov reformjait, és jóvátehetetlen kárt okozott volna Gorbacsov hírnevének. Bár Moszkva nem akarta – és valószínűleg nem is lett volna képes – fegyveres erővel megtartani a perifériát, a szovjet hegemonia eszközei még mindig rendelkezésre álltak. Csak példaként említve, 1989 végén még 16 szovjet belügyi tanácsadó működött Magyarországon.³⁰ Nehéz tárgyalások folytak a megszálló csapatok csökkentéséről, a kommunista államok kereskedelme zömében még mindig a Szovjetunió felé irányult, és létezett még a szovjet gazdasági és katonai kontroll két eszköze, a KGST és a Varsói Szerződés is.

Lengyelország és Magyarország szerepe a régi rend összeomlásában legalább olyan jelentős, mint bármelyik másik tényezőé. Mark Kramer rámutatott, hogy a szatellit államok és a Szovjetunió közötti viszony nem volt egyirányú, és a kelet-közép-európai átalakulás fontos szerepet játszott a Szovjetunió szétesésében. Az ottani események megváltoztatták azt a környezetet, amelyben a szovjet vezetés működött, a szovjet lakosság számára világossá tették, hogy a kommunista rendszer nem legitim, megingatták a szovjet rendszer eszmei alapjait és jelentős mértékben befolyásolták a szovjet elitet.³¹ A Kelet-Közép-Európában történt változások összeadódtak és elvezettek az új európai rendhez. Úgy is lehet fogalmazni, hogy Gorbacsov új irányvonala teremtette meg azt a környezetet, amelyben Kelet-Közép-Európa megváltoztatta az uralkodó nemzetközi rendet. A német egyesítés nem kerülhetett volna napirendre a magyarországi változások nélkül.

A berlini falat 1961-ben emelték, hogy lezárja a határokat és életképesse tegye az NDK-t. Amikor Magyarország 1989 szeptemberében megnyitotta a határokat a keletnémetek számára, a fal többé már nem volt képes megakadályozni a keletnémet állampolgárok akár tömeges kivándorlását. Egy amerikai televíziós társaság megkérdezte Pozsgay Imrétől, hogy mi lesz ennek a következménye. Pozsgay válasza egyértelmű volt: ütött az NDK utolsó órája.

Oplátka András kimutatta, hogy a határnyitásra vonatkozó döntés korábbi kormányzati döntések és a civil szféra által végrehajtott akciók láncolatának nem szándékolt következménye volt.³² A hidegháború záró szakaszának egyik emblematikus képe azt mutatja, amint az osztrák és a magyar külügyminiszter átvágja a határzárát. Ezzel azt a benyomást keltették, hogy a hidegháborút a politikai elit

30 „Pagnon” jelentése, 1989. október 12. Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára (Budapest), Washingtoni rezidenciára.

31 *Mark Kramer: The Collapse of East European Communism and the Repercussions within the Soviet Union. II. Journal of Cold War Studies* 6. (2004) 4. sz. 3–64.

32 *Oplátka András: Egy döntés története – magyar határnyitás 1989. szeptember 11. nulla óra.* Helikon, Bp., 2008. Ld. még *Gyarmati György: A vasfüggöny és az állambiztonsági szervek alkonya Magyarországon 1989-ben.* In: *A Páneurópai Piknik és határátörés húsz év távlatából.* Szerk. Uő. Sopron Megyei Város Önkormányzata–L’Harmattan, Bp.–Sopron, 2010. 95–116.; *Tóth Imre: A keletnémet menekültkérdés hatása a Berlin–Bonn–Budapest háromszög kapcsolatrendszerére.* Uo. 67–93.

döntései zárták le. E kép azonban több szinten is félrevezető. Először is, amikor a felvétel készült, a szögesdrót jelentős része már eltűnt. Másodszor, az osztrák vezetést aggasztotta a határzár megszüntetése. A leglényegesebb dolog azonban az, hogy a határzárát nem azért bontották le, hogy megnyissák a magyar–osztrák határt, bár végül a szándékkal ellentétben fontos szerepet játszott ebben. A Kelet és a Nyugat közötti mozgásszabadság helyreállításának egyik fontos eseménye volt a páneurópai piknik. Ezt az eseményt főleg nem kormányzati tényezők szervezték, és az események olyan sorozatát indította el, amely elvezetett a határnyitáshoz.

Kenneth Waltz szerint a nemzetközi térben a „struktúrákat az egységek közötti erőeloszlás határozza meg. Az eloszlásban bekövetkezett változások egyben a rendszer átalakulását jelentik.”³³ A szovjet tömb felbomlása eredményezett ilyen változást a hatalmi képességek eloszlásában. Kutatások kimutatták, hogy a szovjet katonai vezetés számára világos volt ennek következménye a Szovjetunió hatalmi képességeire nézve. Szergej Ahromejev marsall, a szovjet vezérkar főnöke kinyilvánította, hogy a Varsói Szerződés és a Kelet-Európában állomásoztatott szovjet csapatok jelentették a szovjet biztonság alapjait. A háború után kialakított biztonsági rendszer volt minden másnak az alapja. Ivan Mihalin tábornok úgy érezte, hogy a Nyugat a kontinens periferiájára szorítja a Szovjetuniót. A csendes-óceáni flotta főparancsnoka pedig azon sajnálkozott, hogy a Szovjetunió visszatért a II. világháborút megelőző helyzetéhez.³⁴ A nemzetközi rendnek ezt a mélyreható változását azoknak az országoknak a *belső* átalakulása okozta, amelyek a Szovjetunió uralma alatt álltak.

Kelet-Közép-Európa gyenge államai olyan időszakokban voltak képesek befolyásolni a nagyhatalmak politikáját, amikor azok átmenetileg elvesztették hatalmukat a térségben. 1918-ban Ausztria–Magyarország összeomlása hatalmi ürt hagyott hátra. Németország összeomlott, Oroszországban kitört a forradalom és a polgárháború. A győztesek is meggyengültek, és Olaszország kivételével egyiküknek sem volt tartós stratégiai vagy gazdasági érdekeltsége a térségben. 1989-ben a Szovjetunió meg akarta reformálni a kelet-európai birodalmát, de csak a szocializmus és az 1944–1945-ben kialakított nemzetközi rend keretein belül. A politikailag és gazdaságilag megrendült nagyhatalom azonban már a nyugati hatalmak támogatása ellenére sem tudta érvényesíteni akaratát. A meggyengült hatalmi térben a kisállamok formálták a világpolitikát. Közép-Európa a nemzetközi politika fontos törésvonalán fekszik. Ez a helyzet a 20. században két végletet eredményezett: vagy a teljes tehetetlenséget, olyan helyzetekben, amikor a kelet-közép-európai térség nagyhatalmai erős befolyást gyakoroltak, vagy a nemzetközi politika alakítására vonatkozó képességet, amikor e hatalmak befolyása megszűnt vagy viszonylag gyenge volt.

33 *Kenneth Waltz*: *Theory of International Politics*. Addison-Wesley, Reading (Mass.), 1979.

34 Idézi *Mark Kramer*: *The Collapse of East European Communism and the Repercussions within the Soviet Union III*. *Journal of Cold War Studies* 7. (2005) 1. sz. 3–96.

LÁSZLÓ BORHI

THE ROLE OF WEAK STATES IN INTERNATIONAL POLITICS

This article investigates the role of weak states in international politics through the case of East Central Europe in the 20th century. There is no clear cut definition of weakness in international politics. Strength or weakness can be described in relational terms only. For the purposes of this paper we have chosen to define weakness as subjugation to the domination or hegemony of other states for a protracted period of time. The “leverage of the weak” is a well-known phenomenon, but the role of weak states in international politics has not received ample scholarly attention.

Occasionally the states between Russia and Germany had a profound effect on international relations throughout the 20th century while at times they were mere pawns in the struggle for domination and/or stability in Europe. In 1914 for instance a conflict with Serbia led to the demise of the European order inaugurated at the Congress of Vienna; in 1989 upheavals in Poland and Hungary helped cause the transformation of the existing bipolar order. On the other hand, between 1938 and 1948 the area was used as a bargaining chip between the great powers in their efforts to reshape the European order. By looking at important nodes in the history of European politics in the 20th century – the territorial and political rearrangement of East Central Europe after World War I, the secret peace talks between the Axis and the Allies in 1942–1944, the establishment of the Soviet empire in Eastern Europe and finally, the internal-external linkages in the transformation of 1989 – this article will attempt to draw conclusions on conditions in which weak powers are policy takers and situations in which they are able to shape international politics.