



Nagy Attila Tibor

## A kisállamok geopolitikai jelentőségéről

### Bevezetés

A nemzetközi szakirodalomban sokat foglalkoznak a kisállamok világpolitikában betöltött szerepével, nálunk pedig az 1989/90-es rendszerváltás környékén még hivatkoztak [Bibó Istvánnak a kisállamokról szóló írására](#). Ma Magyarországon ez a téma nincs az érdeklődés homlokterében. Mi viszont úgy gondoljuk, hogy a kisállamok lehetőségeinek és korlátainak a kérdése a magyar olvasók számára is érdekes, már csak azért is, mert az Orbán-kormány 2010 óta nemzetközileg aktívabb szerepet igyekezett játszani.

Ebben az írásunkban a nemzetközi szakirodalomnak a kisállamokkal kapcsolatos elemzéseiből, kutatásaiból elevenítünk fel néhány megállapítást. Foglalkozunk azzal is, hogy ezen államokban jobban működhet-e a demokrácia, és az ezzel kapcsolatos vizsgálódások milyen tanulságokkal járhatnak a demokráciakutatás számára.

- info@meltanyosság.hu
- www.meltanyosság.hu
- 0630-311-1701
- 1149 NAGY LAJOS KIRÁLY ÚT 167. II. 23.



## A kisállamiság definíciója

Mindenekelőtt azonban tisztáznunk kellene, mely államok is tartoznak a kisállamok körébe, illetve milyen paraméterek alapján lehet egy országot kisállamnak nevezni – csak hogy ezt illetően nem alakult ki konszenzus.<sup>1</sup> Az az elmúlt évtizedekben inkább az vált nyilvánvalóvá, hogy az államok annyira sokfélék, hogy nem lehet a kisállamiság mennyiségi és minőségi jellemzőiben megállapodni.

Matthias Maas egyik tanulmányában a kisállamiság kvantitatív és kvalitatív megközelítéseit, kritériumait járja körül.<sup>2</sup> A leggyakrabban használt *kvantitatív* kritérium a lakosság szám. Ennek három előnye is van: jól elérhető adat; jól megfogható különbséget tesz a különböző államok között; a lakosság szám többnyire korrelációban áll az adott állam gazdasági, katonai erejével. Maas azonban utal Olafsson véleményére, aki szerint nincs egyenes összefüggés ezek között.<sup>3</sup>

Nincs egyetértés abban sem, milyen lakosság szám esetén nevezhető egy ország kisállamnak. Egyesek 1 millió, mások 10-15 millió főnél húzzák meg a határt, vagyis előlött már nem

---

<sup>1</sup> Maas, Matthias (2009): The Elusive Definition of the Small State. *International Politics* 46(1), 65–83.

<sup>2</sup> Uo.

<sup>3</sup> Olafsson, B.G. (1998): *Small States in the Global System. Analysis and Illustrations from the Case of Iceland*. Aldershot, UK: Ashgate.



beszélhetnénk kisállamról. Maas viszont úgy véli, a kisállamok lakosságszám alapján való meghatározása valójában önkényes.

Jeanne A. K. Hey (2003)<sup>4</sup> a definíciós bizonytalanságok miatt olyan megközelítést ajánl, miszerint ha egy adott állam magát kicsinek tartja, és más államok és intézmények is annak tartják, akkor azt kisállamnak kell tekinteni.

A *kvalitatív* megközelítésről szólván Maas kettőt ismertet. Az első a nagy és kisállamok közötti, bizonyos különbséget tekintti mérvadónak. Eszerint mindegyik állam alakítani kívánja a maga nemzetközi környezetét, de a kisállamok, ellentétben a nagyokkal, képtelenek ezt megtenni. A második a kisállamot egy államok alkotta csoport részeként vizsgálja, mondván, hogy ezen államok magatartása valamely nemzetközi szervezet, államcsoport tagjaként különleges. A kisállamok a nemzetközi folyamatokba korlátozottan tudnak beavatkozni, erőteljesen szót emelnek a nemzetközi jog mellett, félnek a katonai erő használatától, külpolitikai prioritásaik általában véve is korlátozottak, leginkább regionális (lokális) természetűek. A kisállam mindig defenzívában van, folyamatosan a biztonságra vágyik, és biztonságát érintő hiányosságait egy nagyobb nemzetközi szervezet tagjaként igyekszik pótolni.

---

<sup>4</sup> Hey, Jeanne A. K. (2003): *Introducing Small State Foreign Policy*. In: Uő (ed.): *Small States in World Politics*. London: Lynne Rienne Publishers, 1–11.



Ez a kvantitatív megközelítés számunkra fontos, mert a közép-európai országok – köztük Magyarország – az 1989/90-es rendszerváltozások után az euróatlanti integrációban képzelték el hosszabb távú jövőjüket, vagyis a NATO és az EU tagjai kívántak lenni. Ez a két nagy nemzetközi szervezet biztonsági szempontból volt értékes és értékes ma is számukra: a NATO-tagság a védelmi biztonság miatt (a balti államok különösen fontosnak tartják a NATO biztonsági garanciáit az általuk vélelmezett orosz katonai fenyegetéssel szemben), az EU-tagság pedig a gazdasági biztonság (a nagyobb európai piacokra való kijutás) miatt.

Maas írásának a kisállamok nemzetközi szervezetekben való részvétel iránti igényéről szóló tételét azonban nemcsak az elmúlt harminc év, de a jelen európai geopolitikai eseményei is alátámasztják: a nyugat-balkáni államok továbbra is csatlakozni szeretnének az EU-hoz (Horvátországnak, Szlovéniának ez már sikerült) és a NATO-hoz (rajtuk kívül ez még Montenegrónak és Albániának sikerült).

A magyar külpolitika elmúlt kilenc évének mozgása is igazolja a fenti tételt. 1990–2004 között a magyar külpolitika középpontjában az euroatlanti integrációhoz (azaz nagy nemzetközi szervezetekhez) való csatlakozás állt, 2010 óta pedig az Orbán-kormány elsősorban az EU-n (vagyis egy nagy nemzetközi szervezeten) belül igyekezett jelentősebb befolyásra



szert tenni, természetesen másokkal – főleg a V4-csoport tagjaival – együttműködve.

Maas érzékelteti, hogy a kisállamok jelentőségét a nagyobb államokhoz viszonyított gyengeségük miatt értékelték le. Erőforrásaik hiányossága okán a kisállamok alapjaiban más körülmények között tevékenykednek, mint a nagyok. East úgy fogalmaz, hogy a nagyállamok lényegesen több eseményt váltanak ki a nemzetközi politikában a kicsikhez képest.<sup>5</sup> Aron szerint a kisállamok gondolkodását a túlélésre való törekvés hatja át.<sup>6</sup> Raeymaeker úgy véli, hogy a kisállamok külpolitikájának lényege a nagyhatalmak felől érkező nyomásnak való ellenállás, területi integritásuk és függetlenségük védelmezése, a nemzeti értékek és eszmék előtérbe helyezése.<sup>7</sup> Ez Magyarország önállóságának formális helyreállítása (1918) utáni történelmére is feltétlenül igaz. A szocializmus időszakát (1948–1990) leszámítva a nemzeti kérdés a politika erőterében volt, a Horthy-korszakban a diplomácia nagyobb hatalmak (eleinte főleg Nagy-Britannia, majd Olaszország, Németország) szövetségi támogatását elnyerve

---

<sup>5</sup> East, M.A. (1975): *Size and Foreign Policy Behavior: A Test of Two Models*. In: C.W. Kegley Jr. et al. (eds.): *International Events and the Comparative Analysis of Foreign Policy*. Columbia, SC: University of South Carolina Press.

<sup>6</sup> Aron, R. (1966): *Peace and War. A Theory of International Relations*. Translated by R. Howard and A.B. Fox. New York: Praeger.

<sup>7</sup> Raeymaeker, O.D. (1974): Introduction. In: O. De Raeymaeker, W. Andries, L. Crollen, H. De Fraye and F. Govaerts (eds.): *Small Powers in Assignment*. Leuven, Belgium: Leuven University Press.



igyekezett a magyar nemzeti érdekeket érvényesíteni, az 1989/90-es rendszerváltás után pedig a NATO-hoz és az EU-hoz való csatlakozás már említett szándéka határozta meg a magyar külpolitikát.

## A kisállamok viselkedése és fontossága

Bár a kisállamok erejüket, befolyásukat tekintve valóban kisebbek a világpolitikát leginkább meghatározó nagyhatalmaknál, de – ahogy Jeanne A. K. Hey bemutatja<sup>8</sup> – nem egy közülük fontos szerepet tölt be. Belgium és Luxemburg például nem pusztán egy-egy tagállam az Európai Unióban, hanem aktív és jelentős szereplők.

Az eddigi szakirodalmi megállapítások alapján Hey így foglalja össze a kisállami viselkedés jellemzőit:

- a nemzetközi ügyekben való részvételük alacsony szintű;

---

<sup>8</sup> Hey, Jeanne A. K (2003): *Introducing Small State Foreign Policy*. In *Small States in World Politics*. London: Lynne Rienne Publishers, 1–11.



- földrajzi elhelyezkedésük miatt cselekvési lehetőségeik korlátozottak;
- a katonai helyett inkább a diplomáciai és külgazdasági eszközöket részesítik előnyben;
- a nemzetközi jog mellett állnak ki;
- sokoldalú nemzetközi megállapodásokat kötnek, és multinacionális szervezetekben vesznek részt, ha csak lehet;
- semleges pozíciót vesznek fel;
- a szuperhatalmakra támaszkodnak a védelem, a partnerség és az erőforrások érdekében (ám amennyiben egy szuperhatalom szövetségesevé válnak, elvesztik semleges szerepüket);
- együttműködésre, a konfliktusok elkerülésére törekszenek;
- a külpolitikai források túlnyomó részét a fizikai és politikai biztonságra és túlélésre fordítják.

Hey felhívja a figyelmet, hogy míg a kisállamok elsődleges fontosságot tulajdonítanak saját biztonságuk megteremtésének, nem mindig a kisebb területű államok néznek szembe nagyobb fenyegetéssel. Példának Jugoszlávia felbomlása utáni helyzetet hozza fel: a nagyobb Bosznia és Horvátország szenvedte el inkább a szerbek támadásait, mint a



kisebb Szlovénia vagy Macedónia. A 2001. szeptember 11-i terrortámadás óta az USA-t éri a legnagyobb biztonsági kihívás, a kisebb államokat kevésbé fenyegeti a 21. századi terrorizmus.

## Demokrácia és kisállamok

Wouter P. Veenendaal and Jack Corbett (2014) dolgozatukban<sup>9</sup> azt a politikatudományi elméleti „pluszt” mutatják be, amelyet a kisállamok tanulmányozása jelent, és amelyre az összehasonlító politikatudomány eddig nem fordított figyelmet. Márpedig, hangsúlyozzák a szerzők, a kisállamok tapasztalatai a demokratizálódásról és a decentralizációról fontosak a politikatudomány, azon belül a demokráciakutatás számára, ezért hiba lenne ezeket kihagyni a vizsgálódásból.

Huntington a demokratizálódásról írt könyvében figyelmen kívül hagyta a félmilliónál kisebb lakosságú államokat; ha megtette volna, akkor a demokratikussá váló államok száma 1974–1990 között 36-ról 54-re nőtt volna. A demokratizálódás „harmadik

---

<sup>9</sup> Veenendaal, Wouter P. – Corbett, Jack (2014): Why Small States Offer Important Answers to Large Questions. In: *Comparative Political Studies* 48(4), 527–549.





hulláma” után több tudós visszaesést érzékelt, sőt egyesek államoknak autoriter rendszerbe/diktatúrába való kerülését regisztrálta. Csakhogy ha a korábban kizárt húsz kisállamot is figyelembe vették volna, akkor ez a „visszarendeződés” szignifikánsan kisebb lenne; nem szólva arról, hogy a Karibi- és az csendes-óceáni térségnek a vizsgáladásból kimaradó országait a szakirodalom a fejlődő világ leginkább demokratikus államaiként dicséri a szakirodalom.

A tanulmány szerint a demokráciát leginkább ösztönző tényező a gazdasági fejlődés magas foka, ahogyan azt a Lipset-féle modernizációs teória állítja. Eszerint az alsóbb osztályok anyagi és szociális viszonyainak javulása a demokrácia iránt kedvezőbb viszonyulást eredményez, és csökkenti a lázadásra való hajlamot. A gazdasági fejlődés, az iparosodás és az oktatás kombinációja olyan társadalmat hoz létre, amelyben a polgárok politikailag tudatosabbak. A közoktatás és a tudásszint emelkedésének következtében nő a politikai részvétel, és a polgárok kevésbé fogadják el a populista és demagóg politikusok retorikáját.

A későbbiekben ezen elmélet ellenpéldájaként emlegette a szakirodalom a Perzsa-öböl és a délkelet-ázsiai térség gazdagodó, de nem demokratizálódó országait (pl. Szingapúrt). Kevés figyelem fordult a csendes-óceáni térség 11 kisállamára,



melyek közül a Freedom House kilencet demokratikusnak minősített.<sup>10</sup> Veenendaal és Corbett rámutat: szegényebb, korlátozott erőforrással rendelkező, a külső gazdasági hatásoknak erősen kitett országokról van szó, legtöbbjük még egyetemmel sem rendelkezik. Nauruban például az 1990-es és 2000-es években óriási gazdasági válság uralkodott, a Lipset-féle modernizációs teória szerint a demokráciának meg kellett volna törnie, ehhez képest a demokrácia a politikai volatilitás ellenére megmaradt. A szerzők következtetése, hogy a demokrácia a szegényebb országokban is lehetséges, ami megerősíti, hogy a kisállamokat is be kell vonni a demokráciakutatásba.

A decentralizáció témájában a szerzők Diamond és Tsalik „a kicsi szép” elméletét, illetve annak főbb állításait vetik kritika alá, miszerint kisebb területeken jobban tud érvényesülni a demokrácia, és ennek tanulságát nagyobb államok is figyelembe vehetik.<sup>11</sup>

Diamond és Tsalik szerint a kis méret jobb és közvetlenebb állampolgári részvételt tesz lehetővé, megnövelve az

---

<sup>10</sup> <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2014>

<sup>11</sup> Diamond, L. J. – Tsalik, S. (1999): Size and democracy: The case for decentralization. In: L. J. Diamond (ed.): *Developing democracy: Towards consolidation*. Baltimore, MD: The John Hopkins University Press, 117–160.



állampolgári tudatosságot olyannyira, hogy a népszerűtlen döntések választói támogatottsága is megnő. Az állampolgári tudatosságra a közelmúltból [egy 2018-as svájci népszavazás szolgálat példát](#), amelyen a választópolgárok 71 %-a elutasította a közszolgálati tévé- és rádióállomásoknak járó előfizetési díj eltörlését. A svájci polgárok többsége a „zsebe ellen” szavazott, viszont fontosnak tartotta, hogy az ottani közszolgálati adók olyan tartalmakat állítsanak elő, amelyeknek az elkészítése a profitorientált kereskedelmi tévéknek nem áll érdekében. Veenendaal és Corbett ugyanakkor felhívja a figyelmet, hogy a gyakorlat azt mutatja, a helyi elitek dominálják a politikát és határozzák meg a politikai napirendet; a lokális elitek aláássák a nemzeti bürokráciát, ez pedig kudarcos államhoz vezet („failed states”); megfigyelhető a patrónus-kliens jelenség, így pl. a szavazatvásárlás.

Diamond és Tsalik következő tétele, hogy a demokratikus helyi kormányzatok növelik a rezsim legitimitását azáltal, hogy bátorítják a politikai döntéshozókat arra, hogy legyenek jobban figyelemmel polgáraik igényeire. Úgy látják, „ahogy a választókerület mérete megnagyobbodik, az emberek és képviselőik közötti kommunikációs láncolatok egyre hosszabbakká és bürokratikusabbá válnak, kevesebb esély lesz arra, hogy véleményüket, érdekeiket a képviselők figyelembe veszik”. Veenendaal és Corbett viszont rámutat, hogy a lakosság szám nem az egyedüli tényező, sziget- vagy



szigetcsoporthallamokban is nehézségekbe ütközhet a kommunikáció. A szegényebb államokban a parlamenti képviselőknek kevesebb pénzük van segítő személyzet fenntartására, választókerületeik meglátogatására, így a „vezetők nem jönnek el hozzánk” választói élménye a kisebb államokban akutabb probléma lehet. A kisebb államokban a populista vezetők az államot saját területüknek tekintik, São Tomé and Príncipe miniállamban pedig a képviselők megítélésénél a családi kötelek felülírják a szakmai kompetenciákat.

A tanulmány vitatja Diamond és Tsalik ama harmadik állítását is, miszerint nagyobb államokban a politikusok kevésbé a politikáért, inkább a politikából élnek, nagyobb figyelmet szentelnek pénztermelő érdekeltségeiknek, amelyekből kampányukat finanszírozni tudják. Az „amatőrök politikája”, a decentralizáció és az állampolgári részvétel adhat erre a problémára választ Diamond és Tsalik szerint. Csakhogy a kisállamokban a politikusok a helyi elit részei.

A dolgozat cáfolja azt is, hogy a kisállamok strukturálisan az autoriter rendszer kialakulása ellen hatnak, ugyanis több ilyen államban a sajtó és a média erőteljesebben függ a kormánytól, a Seychelle-szigetek államban a kormány még mindig ellenőrzése alatt tartja az SBC nemzeti adót és az egyetlen napilapot.



Diamond és Tsalik utolsó tétele, hogy decentralizált államokban a vesztesek inkább hajlamosak elfogadni a választások eredményét, ám Veenendaal és Corbett úgy látja, ezt a gyakorlat kevésbé támasztja alá. Több államban a személyi és helyi kapcsolatok felülírják a szakpolitikai elképzeléseket, és nagy az instabilitásra való hajlam.

## Következtetések

Kisállamnak számít-e Magyarország? Látható volt, milyen nehézségekbe ütközik pusztán annak eldöntése, mikor mondható egy állam kicsinek, de ha elfogadjuk A. K. Hey fönt ismertetett megközelítését, akkor hazánk az európai kisállamok közé tartozik. Azon belül viszont inkább a fajsúlyosabbak közé, mégpedig az Európai Unió döntéshozatali rendje miatt. Magyarország ugyanis az EU 28 tagállama közül a 14. helyet foglalja el a lakosságszám szerinti erőssorrendben, ami azért is lényeges szempont, mert az EU tanácsaiban a tagállamok szavazati súlyát lakosságszám alapján állapítják meg. Bár Magyarország az EU 512 millió lakosságának csak 1.9 %-át alkotja, lakosságszámban 14 tagállamot

Az elemzésünkben ismertetett tétel, miszerint a kisállamok erősen érdekeltek a nagy nemzetközi szervezetekhez való



csatlakozásban, a magyar állam esetében is megállja a helyét. Bár a kritikák megkérdőjelezik az EU külpolitikai súlyát, mégis tagadhatatlan, hogy az EU a világpolitikának legalábbis „látható” szereplője, képviselője ott szokott ülni a G7-ek tanácskozásain, és fontos szabadkereskedelmi szerződéseket kötött Kanadával és Japánnal. Magyarország külkereskedelmének legnagyobb részét már hosszú évek óta az EU-val bonyolítja, de az EU világpolitikai szerepe is indokolja az uniós tagságot, illetve az EU-ban való minél nagyobb befolyás megszerzése iránti törekvés is fontos a magyar kormány számára.

A nagyhatalmaknak is szükségük van a kisebb államokra – felvevőpiacként, szövetségesként vagy szövetségi rendszer részeként. Utóbbira jó példa a NATO, amelynek olyan kisállam is tagja, mint a félmillió Montenegro, melynek tengerpartja és Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Szerbia, Albánia szomszédsága ad jelentőséget.

Láthattuk azt is, hogy olykor a kisállamok – pl. Belgium, Svájc, Ausztria – önállóan is játszhatnak komoly nemzetközi politikai szerepet. Egy kisállamnak azonban csak akkor van erre lehetősége, ha jelentős gazdasági és/vagy méreteihez viszonyítva jelentős katonai erővel bír. Ezek hiányában fennmarad egy erős nemzetközi szövetséghez vagy valamely nagyhatalom érdekköréhez való csatlakozás igénye vagy



szüksége, egy nagyhatalomnak pedig érdeke lehet, hogy minél több kisebb állam benne lásson egyfajta patrónust.

Tipikusan épp a kisállamok nem szoktak rendelkezni erős hadsereggel és gazdasággal (kivétel persze akad, például Svájc, mely a nemzetközi bankvilágnak már régóta az egyik központi helye), ennél fogva a külső hatásoknak jobban kitéttek. Ilyen külső hatás lehet egy nemzetközi gazdasági válság (mint pl. az 1929-es vagy a 2008-as), amely a nagyállamokat is erőteljesen megviseli, de ezek többféle természeti erőforrással, nagyobb gazdasági és kereskedelmi potenciával bírnak a válság hatásainak kivédéséhez, míg a kisebb területű és gyengébb gazdasággal bíró államok jobban ki vannak szolgáltatva az ilyen válságoknak.

A világpolitikai válságok, háborúk általában a kisebb államokra jelentenek nagyobb veszélyt. A két világháború azt mutatta, hogy nagyobb, erősebb katonai hatalmak viszonylag könnyen le tudják rohanni a gyengébb, kisebb államokat – utóbbiak nagyon is tudatosan igyekeztek a 2. világháború után nagy nemzetközi szervezetekhez (ENSZ, NATO, EU) csatlakozni, mert külső biztonságuk növelését is remélték

Pontosabb képet kaphatunk a demokrácia nemzetközi helyzetéről, ha a kisebb vagy akár a mikroállamokat nem vonjuk ki a vizsgálódásból. A demokráciák minőségére vonatkozóan is érdekes adalékkal szolgálhatnak a kisállamokra vonatkozó



kutatások, mert kiviláglik belőlük, hogy a kisebb területű államokban nem feltétlenül lesz jobb minőségű demokrácia. Nagyobb (föderatív) államok számára is tanulságosak lehetnek a kisállamok ezzel kapcsolatos tapasztalatai, melyek alapján nem lehet általános érvénnyel kijelenteni, hogy az erős decentralizáció feltétlenül jobb minőségű demokráciát eredményez – igaz, az ellenkezőjét sem.

Magyarország számára különösen hasznosak lehetnek a kisebb vagy hozzá hasonló méretű országok (pl. Ausztria, Csehország, Bulgária), demokráciák működésének tapasztalatai. Ezek azt mutatják, hogy az adott kisállamon belül egy erős gazdaság több, a politika által elosztható javat produkál, így nagyobb lehetőség van a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentésére, a szegénység alacsony szinten tartására.

Egy fejlett politikai rendszer képes tisztességes politikai versenyfeltételeket teremteni, a konfliktusokat úgy rendezni, hogy a megszületett döntéseket a vesztes/kevésbé nyertes fél is hajlandó tudomásul venni, és van lehetőség később a döntések korrekciójára. Ilyen politikai rendszer kis- és nagyállamokban egyaránt lehetséges, de van köztük egy lényeges különbség: az utóbbiakban nagy a távolság a helyi szint és a központ között, mind a földrajzi, mind a közigazgatási térben. Amennyiben föderatív/konföderatív berendezkedésű ez az állam, akkor a döntési szintek száma megnő, a döntéshozatal lassúbbá válhat.





Németország és USA jó példa erre. Ugyanakkor a nagyobb területű országokban nagyobb igény keletkezhet a sajátos regionális érdekeknek a politikában való figyelembevételére. Ezt jelenítik meg az amerikai tagállamok (*states*) és a német tartományok (*Bundesländer*). A föderatív berendezkedés azonban nemcsak nagyobb, de a kisállamokban is előfordul. Erre Ausztria lehet a példa, ahol a tartományok saját törvényhozással és kormánnyal rendelkeznek, a szövetségi alkotmány és törvények keretein belül önállóságot élveznek. A politikai döntéshozatal így bonyolultabb, Ausztria mégis jól működő demokráciának számít.

Összegezve kijelenthető, hogy a kisállamoknak önállóan és valamely nemzetközi szervezet részeként vagy egy nagyhatalom érdekszférájának elemeként lehet szerepük a nemzetközi politikában, a demokráciakutatáshoz pedig fontos kiegészítő információkkal szolgálnak.