

# СТРАТЕШКА КУЛТУРА МАЂАРСКЕ У ПОСТХЛАДНОРАТОВСКОМ ПЕРИОДУ\*

др Златан Јеремић, научни сарадник\*\*  
Институт за међународну политику и привреду, Београд

---

\* Рад је настао у оквиру научноистраживачког пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2021. године”, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду.

\*\* zlatan@diplomacy.bg.ac.rs



## СТРАТЕШКА КУЛТУРА МАЂАРСКЕ У ПОСТХЛАДНОРАТОВСКОМ ПЕРИОДУ

**Сажетак:** У Мађарској је 1989. године започео процес вестернизације и европеизације, што је, у условима глобалног преуређивања односа у свету, имало за последицу промену спољнополитичких и унутрашњих политичких парадигми, при чему је успела да у протеклој деценији стави у први план и националне интересе. У таквом контексту се анализи стратешке културе Мађарске приступа из перспективе која ће акултурално и аисторијско сагледавање међународне политике неореалиста уоквирити сопственом културном и историјском димензијом. Предмет овог рада јесте испитивање промена стратешке културе Мађарске под утицајем промена на међународној политичкој и безбедносној сцени. Утврђивање образаца 'финих' промена стратешке културе на нивоу исказа практичне делатности безбедносне политике реализује се анализом стратешких докумената Мађарске о безбедносној политици. Измене исказа безбедносне политике била су нужна последица измењених околности на међународној сцени и потребе за помирењем темељних елемената који су дошли у однос сукобљавања. Дефинисање улоге оружаних снага јавља се као централни сегмент измене стратешке културе у постхладноратовској ери.

**Кључне речи:** стратешка култура, Мађарска, НАТО, национална безбедност.

### Увод

Окончање Хладног рата довело је до промена у систему међународне политике, што је отворило низ питања о основним претпоставкама неореалиста, а практиковање међународне политике доводи у дилему равнотежу моћи, као фундаметални „закон” неореализма. Једна од кључних претпоставки из матрице међународне политике дефинисаних од стране Волца (*Kenneth Waltz*) гласи „структура међународне политике је стална, обрасци се враћају, а догађаји бескрајно понављају” (*Waltz, 2010, pp. 66–79*). Он такође наглашава да непостојање јасно дефинисаног поретка и организације условљава да анархија јесте

принцип организације међународне политике. Све државе теже сличним циљевима, реализују сличне задатке, а елементи система се разликују према способностима (моћи) али не и према функцији. Дистрибуција моћи, као значајна карактеристика система међународне политике, подразумева да државе своје деловање усмеравају у складу са дистрибуцијом моћи у датом систему. Иако су способности којима државе располажу њихова особеност, дистрибуција моћи међу јединицама није, она је системски концепт (Waltz, 2010, pp. 89–98).

За разлику од реалиста, социјални конструктивисти тумаче међународне односе у првом реду са идеалистичког, уместо материјалистичког аспекта, при томе истичући да друштвена стварност не представља објективну категорију. Истина о друштвеној стварности за конструктивисте не садржи само једно, универзално и непроменљиво знање већ постоји више могућих перспектива интерпретације стварности, у чијој основи су идеје, као матрицу кроз коју не само да посматрамо свет око себе него га и стварамо.

Дакле, социјални конструктивизам разматра идеје и идентитете друштвених актера, као кључни елеменат у изградњи међународне политике. Према Џонстону (Alastair Ian Johnston), конструктивистичка перспектива стратешке културе подразумева супротстављање аисторијским и тзв. „објективним” варијаблама, у виду материјалних капацитета и технологије (Johnston, 1995, pp. 33–47). Наведене варијабле у конструктивистичкој перспективи имају секундарни значај, јер се приказују кроз матрицу стратешке културе. То значи да су стратешки избори мање зависни од промене у објективном стратешком окружењу, јер историјски укоренење стратешке преференције одређују одговор на те варијабле. Према конструктивистима, материјалне варијабле одређене су поимањем међународне политике укоренењем у националној култури. Културалне претпоставке дају значење материјалним варијаблама, и, према томе, све промене дистрибуције моћи у међународном систему немају независан и детерминистички ефекат на државе, већ се опајају кроз стратешку културу одређене државе.

Увођење стратешке културе у проучавање међународних односа представља својеврстан новитет у анализи и објашњењу спољне политике. Спољна политика је углавном била одређена кроз категорије моћи и националног интереса, својствене свим државама према реалистима, док, са друге стране, културална перспектива полази од идентификације специфичних националних фактора који условљавају формулисање и практиковање спољне политике. Концепт стратешке

културе, утемељен 1977. године од стране Џека Снајдера (Jack Snyder), омогућава идентификовање вредности које чине темељ стратешке културе, а који се артикулишу кроз спољну политику. Иако се тај концепт везује за реализам, његова теоријско-методолошка разрада доминантно је опредмећена у социјалном конструктивизму.

Снајдер наводи да „стратешка култура може бити дефинисана као укупан скуп идеја, условних емоционалних одговора и образаца уобичајеног понашања које су чланови националне стратешке заједнице акумулирали кроз учење или имитацију и које деле међусобно у односу на нуклеарну стратегију” (Snyder, 1977, p. 9). Поред Снајдера, Колин Греј (Colin Gray) сматра да „стратешка култура пружа контекст за разумевање, пре него за објашњење узрочности” (Gray, 1999, p. 49). Наведена теза представља премису која подразумева да култура пружа контекст за понашање, али не подразумева и непосредну узрочно-последичну везу, која би значила да је свако понашање одређено културним претпоставкама. Греј одређује концепт наводећи да се „стратешка култура састоји од социјално конструисаних и пренетих претпоставки, навика, традиције и преферираних метода деловања – то јест понашања – који су мање или више специфични за одређену географски засновану безбедносну заједницу” (Gray, 1986, p. 28). Дакле, Греј, као и Снајдер, сматра да се стратешка култура заснива на националној култури, традицији и вредностима иманентним једној друштвеној заједници.

Кери Лонгхурст (Kerry Longhurst) дефинише стратешку културу као „карактеристичан скуп веровања, ставова и праксе у односу на употребу силе, који су неговани од стране колектива и настају постепено током времена, кроз јединствен историјски процес. Стратешка култура је постојана током времена ... она је обликована под утицајем развојних периода и може да се промени, било фундаментално или парцијално, у критичним периодима које колектив искуси” (Longhurst, 2004, p. 19). Лонгхурст сматра да „логику стратешке културе лежи у централном уверењу да су колективне идеје и вредности о употреби силе важни конститутивни фактори у формулисању и практиковању безбедносних политика држава” (Longhurst, 2004, p. 19). Лонгхурст, као и Снајдер, истиче да се стратешка култура формира кроз историјски период развоја друштва, који, као део свог националног идентитета и културе, укључује и вредности, ставове и веровања у односу на употребу силе.

Бредли Клајн (Bradley Klein) се фокусира на проучавање реторике елите, јер сматра да она има за циљ легитимацију војних активности држава. Он сматра да стратешка култура укључује „разноврсне приступе употреби силе и начине на који државе могу легитимисати употребу силе против наводних непријатеља ... истраживање стратешке културе је истраживање културне хегемоније организоване употребе силе од стране државе” (Klein, 1988, p. 135). Алистер Џонстон одређује стратешку културу као „интегрисани систем симбола (нпр. аргументације, структуре, језика, аналогije, метафоре) који делује на успостављање свеприсутних и дуготрајних стратешких преференција формулисањем концепата улоге и ефикасности војне силе у међудржавним политичким питањима и обавија ове концепције са таквом ауром чињеничности да стратешке преференције изгледају јединствено реалистичне и ефикасне” (Johnston, 1995, pp. 33–47).

Према Лонгхурсту, стратешка култура обухвата три групе елемената. Прво, темељни елементи који укључују основна веровања у односу на употребу силе, који чине срж стратешке културе и отпорни су на промене. Друго, проширењем темељних елемената, у виду дугорочних политика и пракси које се односе и примењују у односу према спољашњем окружењу, долази се до „регулаторних пракси” које су подложније променама. Треће, средишњи елементи су „искази безбедносне политике” као тренутне, широко прихваћене интерпретације о томе како темељне вредности промовисати кроз политику, на начин да одреде преференције у погледу избора политике (Longhurst, 2004, p. 17).

Основна претпоставка концепта стратешке културе је да различите државе конституишу своје стратегијске преференције на основу претходних искустава. Те преференције су под утицајем политичке, културолошке, сазнајне и филозофске есенције конкретне државе и конкретних елита у њој. Међутим, поред тих унутрашњих извора промена стратешке културе, неизоставни су и утицаји чинилаца окружења који су бројни, а један од њих је и утицај међународних организација као што су НАТО и Европска унија (у даљем тексту ЕУ).

Када је реч о променама стратешке културе, Лонгхурст разликује две врсте, „фино подешавање” и „фундаменталне” промене. Фундаменталне промене се дешавају као последица догађаја или искустава који урушавају постојећу стратешку културу и утичу на формулисање нових темељних вредности, што води формулисању нових политика и праксе (Longhurst, 2004, p. 17). Фино подешавање подразумева да

стратешка култура, под утицајем нових околности, бива прилагођена кроз измењена становишта безбедносне политике, како би се подударала са темељним вредностима. Поред трауматичних искустава и догађаја, извор промена може бити и понашање међународне заједнице које изазива директно сукобљавање основних поставки стратешке културе неке земље. Такође, промене могу бити узроковане и неопходношћу усвајања и практиковања различитих захтева дефинисаних у преговарачким процесима или тежњом одређених земаља да буду чланице неке међународне политичке или безбедносне организације.

### Методолошки оквир

Анализа стратешке културе Мађарске засниваће се на моделу промена стратешке културе Лонгхурста, што подразумева истраживање средишњих елемената стратешке културе у виду исказа безбедносне политике. Предмет овог рада јесу промене стратешке културе Мађарске од 1989. до данас узроковане евроатлантским интеграцијама и редефинисањем националних спољно-политичких и безбедносних интереса са циљем да се утврде обрасци „финих” промена стратешке културе на нивоу исказа безбедносне политике. Провера тезе биће остварена кроз четири варијабле које ће у току рада бити операционализоване детаљнијим индикаторима: а) промене спољно-политичке и безбедносне оријентације; б) ниво амбиција у међународној безбедносној политици; в) актери у доношењу одлука о нивоу ангажовања и г) опредељеност за употребу војних снага на међународној сцени (Biehl, 2013, pp. 165–179).

Током истраживања промена стратешке културе Мађарске кључне варијабле анализиране су употребом process-tracing методе (Collier, 2011, pp. 823–830). Период од 1989. године до данас подељен је на три периода који су разграничени кључним догађајима, као што су поновно успостављање независности мађарске државе, почетак сарадње са НАТО кроз учешће у програму Партнерство за мир и коначно учлањење у НАТО и Европску унију. Ти периоди се поклапају и са усвајањем нових стратешких докумената који садрже промене исказа безбедносне и одбрамбене политике у односу на претходни период. У условима константних промена међународног система безбедности промене стратешке културе Мађарске могу се анализирати у три временска периода.

Први период се односи на распад биполарног система и унутрашње политичке промене. Геополитички положај Мађарске значајно је промењен у том периоду као последица поновног уједињења Немачке, дезинтеграције Совјетског Савеза, Чехословачке и СФР Југославије.<sup>1</sup> У таквим условима било је неопходно редефинисати политичке циљеве безбедносне политике. Да би се то остварило морало се дефинисати друштвено-политичко уређење државе, дефинисати национални интереси и начини њихове заштите и остваривања, а самим тим и карактер и интензитет међународног ангажовања. Национални интереси искристалисали су стратешке оријентације и задатке на унутрашњем и спољнополитичком плану базирани на три основна стуба: евроатлантске интеграције, изградња суседске политике на бази регионалне сарадње и унапређење мањинских права са тежиштем на правима мађарске националне мањине у суседним земљама (Јеремић, 2019, стр. 167).

Други период у коме се анализирају промене стратешке културе Мађарске односи на приступање евроатлантским интеграцијама и то НАТО 1999. и ЕУ 2004. године. Тиме је успостављен први стуб мађарске спољне и безбедносне политике, почев још од 1994. када је Мађарска постала чланица Програма Партнерства за мир. Као земља посвећена евроатлантским интеграцијама током овог периода узела је активно учешће у међународним војним операцијама и борби против тероризма. Ангажовање је било тежишно у оквиру Алијансе јер је европска безбедносна политика била још у фази редефинисања и успостављања новог концепта.

Трећи период наступа у условима глобалне финансијске и економске кризе 2008, а наставља се у условима значајних промена у европском и глобалном безбедносном окружењу. На Мађарску је позитивно утицало укључење Хрватске у НАТО и ЕУ, док је ситуација у Украјини искомпликовала њен положај у оквирима регионалне безбедности. Криза у Украјини 2014. не само да је представљала војну претњу за Мађарску, већ је утицала и на њену политику националних мањина и енергетску безбедност. Комплекс таквих процеса и догађаја поклопио се и са формирањем нове законодавне и извршне власти 2010, што је резултовало израдом новог Устава и новог система стратегијских докумената. Приоритети спољне и безбедносне политике Мађарске постали су регионална политика, укључујући заштиту

<sup>1</sup> Тај процес изнедрио је 22 нове државе, а Мађарска је уместо са 5 постала окружена са 7 суседних земаља од чега 5 новоформираних.



интереса мађарске националне мањине у свим земљама региона. Поред тога, евроатлантска оријентација остала је кључни спољнополитички оквир али са израженом тежњом заштите мађарских националних интереса у структурама ЕУ и Алијансе.

У фокусу рада јесу „фине” промене стратешке културе, које ће бити испитане анализом садржаја кључних стратешких докумената Мађарске о безбедносној политици усвојених у периоду од 1989. до данас. Анализа стратешких докумената има за циљ да идентификује обрасце промена исказа безбедносне политике у односу на поменути период.

### **Промене спољнополитичке и безбедносне оријентације**

Како би се пратиле и идентификовале спољнополитичке и безбедносне оријентације Мађарске, у раду се успостављају полазне основе на основу којих ће се пратити промене овог индикатора стратешке културе. Као временски омеђена основа поставља се стање стратешке културе Мађарске у првом периоду који је дат у методолошкој матрици. а то је период од 1989. до 1994. године. Након политичких промена 1989–1990, реалност је била таква да је Мађарска још увек била у Варшавском пакту, а да су Совјети били стационирани у земљи све до средине јуна 1991. године. Тадашње државно руководство је, на супрот позицији политичке и војне неутралности и ослонца на сопствене снаге, одабрало опцију чланства у НАТО и приврженост Европском безбедносном систему, тада тек идеји у развоју.

Након распада Варшавског пакта и чланства Мађарске у том савезу, основни национални интерес био је да се безбедност и одбрана државе осигура независно од других безбедносних интеграција. У том периоду дефинисана су два стратегијска документа која се могу користити као искази безбедносне политике Мађарске који указују на средишње елементе њене стратешке културе: Одлука Парламента о смерницама безбедносне политике Републике Мађарске и Одлука Парламента о смерницама за одбрану Републике Мађарске.<sup>2</sup>

---

2 Parliamentary Decision On the Security Policy Guidelines of the Republic of Hungary (11/1993, March 12, 1993); Parliamentary Decision On the Homeland Defence Guidelines of the Republic of Hungary (27/1993, April 23, 1999).

Садржаји оба документа потврђују да је Мађарска у том периоду још увек трагала за безбедносним идентитетом, а да су искази безбедносне политике били на нивоу идентификовања претњи које могу бити усмерене са европских простора и непосредног окружења. Што се тиче одбране земље, Мађарска је стављала више фокус на мултилатералну сарадњу него на билатералну сарадњу. Што се тиче интеграција, искази указују на преференције ка евроатлантским интеграцијама и њиховим вредностима али без директног именованја да ли је то НАТО, ОЕБС или Европска заједница. Јасно је да је Мађарска у том периоду била у фази спољнополитичког и безбедносног вакуума у коме је трагала за реалним и прихватљивим опцијама спољнополитичког и безбедносног опредељења.

Лансирање НАТО програма Партнерство за мир 1994. и чињеница да је Мађарска чланица тог програма од самог почетка довело је до промена исказа безбедносне политике и њене стратешке културе иако то није опредмећено неким стратешким документом у самом почетку. Алијанса је 1995. донела одлуку о проширењу и дефинисала критеријуме и путеве за земље кандидате за чланство у Алијанси. Мађарска је убрзо израдила и стратегијски документ „Парламентарна одлука о дугорочној и средњорочној трансформацији и развоју мађарских снага одбране”, који је у потпуности био у складу са критеријумима који су се односили на успостављање демократске и цивилне контроле оружаних снага и обезбеђење довољних финансијских средстава за достизање њене компатибилности са снагама Алијансе.<sup>3</sup>

Иако је у исказима безбедносне политике из 1993. Мађарска испољила посвећеност евроатлантским вредностима, експлицитна промена њене спољнополитичке и безбедносне оријентације јасно је изражена у смерницама за нову безбедносну и одбрамбену политику из 1998.<sup>4</sup> Искази у том документу јасно указују да Мађарска своју безбедност ослања на два стуба. Први стуб су грађани Мађарске, а други стуб су евроатлантске интеграције и међународна сарадња. Јасно је исказано да је чланство у НАТО најефикаснији начин заштите националних безбедносних интереса. Иако се приступање ЕУ помиње у том документу, искази су ограничени на политичка и економска питања.

3 Parliamentary Decision On the Long- and Mid-term Transformation and Development of the Hungarian Defence Forces (88/1995, July 6, 1995).

4 Resolution No 94/1998 (XII. 29) of the Government on the Defence Policy Guidelines of the Republic of Hungary.

Након пријема у Алијансу, 12. марта 1999, Мађарска је фокусира-ла своју безбедносну и одбрамбену политику на принципима НАТО, што се није променило ни након пријема у чланство ЕУ, 2004. године. Алијанса је и до данас остала формат у коме Мађарска практикује своју безбедносну и одбрамбену политику, ослањајући се у великој мери на допринос међународним операцијама, пре свега на КиМ, Ираку и Авганистану.

Мађарска перцепира НАТО као гарант своје безбедности и одбране и у вези с тим по први пут усваја 2002. године документ под називом „Стратегија националне безбедности Републике Мађарске”, а у складу са Смерницама из 1998. године.<sup>5</sup> У исказима у том документу помиње се допринос јачању Заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, али он по снази остаје секундаран у односу на исказ да НАТО обезбеђује безбедност и стабилност у Европи. Наиме, примарни однос Мађарске са ЕУ је спољнополитичког и економског карактера, док је Алијанса формат кроз који Мађарска остварује своје безбедносне интересе у складу са принципом колективне одбране. Истоветан исказ уграђен је и у документ из 2008. који се односи на спољну политику Мађарске са додатном вредношћу да је ЕУ форум у оквиру кога се развија безбедност у ширем смислу речи (soft power), а не само безбедност и одбрана употребом оружане силе (hard power).<sup>6</sup> Такав исказ је на сличан начин у садржајном смислу дефинисан и у Стратегији Националне безбедности из 2012, с тим што је истакнута улога НАТО тако да је најважнија обавеза мађарске безбедносне политике активан допринос колективној безбедности и одбрани кроз Алијансу.<sup>7</sup> Искази у Стратегији да „чланство у НАТО и ЕУ даје основни оквир безбедносне политике Мађарске, а колективна одбрана, како је наведено у члану 5. Северноатлантског савеза, представља камен сигурности Мађарске”, потврђује опредељење безбедносне политике Мађарске (Крга, 2017, стр. 90).

5 Тај документ није усвојен од стране Парламента већ одлуком Владе. Документ је имао изборни карактер јер је усвојен у време предизборне кампање када је, тад актуелној Влади, било јасно да ће изгубити власт на предстојећим изборима 2002. године. Након избора и промене владајуће политичке елите документ је повучен и почело се са израдом нове Стратегије, што је и резултовало усвајањем Стратегије националне безбедности марта 2004. године, такође одлуком Владе. (прим. аут.)

6 Resolution No. 1012/2008. (III. 4) of the Government the Foreign Relations Strategy of the Republic of Hungary.

7 Resolution No. 1035/2012. (II. 21) of the Government on the National Security Strategy of Hungary.

За Мађарску је карактеристичан однос према мигрантској кризи која у тој земљи има статус једног од приоритетних безбедносних изазова и ризика који је препознат у свим стратешким документима. Практични одговори на мигрантску кризу који се одвијају у складу са националним интересима Мађарске усклађени су на регионалном принципу у склопу Вишеградске четворке (Мађарска, Словачка, Чешка и Пољска). Мађарска, као и остале чланице у овом формату, одбијају квоте које доноси ЕУ и спроводе ригорозне мере контроле уласка миграната на територију тих земаља.

Искази дефинисани у стратешким документима јасно указују на еволуцију спољнополитичке и безбедносне оријентације Мађарске у периоду од пада берлинског зида до данас, а самим тим и стратешке културе Мађарске. Еволутивне промене су се одвијале на линији коју су пресецале преференције ка УН, преко НАТО, до Европске уније. Ипак, постепено успостављање односа са Алијансом, почев од учешће у ПЗМ па све до активног чланства и запаженог ангажовања у мисијама НАТО, ЕУ и УН, ипак указују на значајан утицај који је Алијанса испољила на стратешку културу Мађарске.

## Ниво амбиција у међународној безбедносној политици

Након распада Варшавског пакта, стратешку културу Мађарске у односу на њен ниво амбиција у међународној безбедносној политици карактерише пасивност према истакнутој улози земље на међународној сцени. Будући да је имала за циљ да своју безбедност остварује неутрално, мађарска безбедносна и одбрамбена политика усредредила се на одбрану своје територије. Ипак, садржај докумената из 1993. године показују да је Мађарска, додуше врло обазриво, остварујући своју безбедност, сарађивала са међународним организацијама, а да је употреба силе била строго ограничена и могућа само у складу са међународним правом.<sup>8</sup>

Као последица такве оријентације Мађарска је испољавала низак ниво амбиција за учешћем у доприносу међународној стабилности и миру. Учешће мађарских оружаних снага између 1991. и 1994. одра-

8 Parliamentary Decision On the Security Policy Guidelines of the Republic of Hungary (11/1993, March 12, 1993); Parliamentary Decision On the Homeland Defence Guidelines of the Republic of Hungary (27/1993, April 23, 1999).

жавало је скромне циљеве безбедносне политике и фокус је био на хуманитарним операцијама и операцијама подршке миру под мандатом Уједињених нација. Структуру ангажовања чиниле су мање јединице ранга вода и појединачно ангажовање у мисијама УН, укупног бројног стања од 46 до 68 војника. Географски простор ангажовања био је Африка (Ангола, Либериа, Уганда, Мозамбик, Руанда), Блиски исток (Ирак, Кувајт, Саудијска Арабија), Азија (Камбоџа, Таџикистан) и Кавказ (Грузија) (Budai, 2016, pp. 18–19).

Након 1994, Мађарска подиже ниво амбиција у погледу бројности распоређених снага у међународним операцијама. Један од индикатора активнијег ангажовања било је учешће Мађарске у НАТО операцијама на Балкану јер је политичка елита земље желела да покаже своју посвећеност Алијанси. Мађарски парламент је одобрио ангажовање до 500 припадника инжињеријског батаљона у операцији, као и одобрење НАТО снагама да користе мађарске ваздушни простор и територију као земља домаћин.<sup>9</sup>

Према новим смерницама безбедносне и одбрамбене политике из 1998, напредак који је постигнут у вези с евроатлантским интеграцијама захтевао је редефинисање принципа безбедносне политике земље. Као резултат, главни циљеви земље у области безбедности проширили су се и постали прецизнији. Допринос безбедности чланица Алијансе појавио се као нови елемент, док се географски фокус мађарске безбедносне политике проширио и обухватио је цело евроатлантско подручје. Ипак, у документу се истиче да је употреба војне силе прихватљива само у оквиру међународних организација.

Између 1999. и 2020. Мађарска је стално подизала и одржавала свој ниво амбиција у међународној безбедносној политици. Земља је постала активнија у међународној арени јер је мађарска политичка елита желела повећати углед, те надокнадити ниске издатке за одбрану и спор процес модернизације оружаних снага. Упркос чињеници да су се 2006. чланице Алијансе сагласиле са издвајањем 2% свог БДП на одбрану, Мађарска никада није достигла тај циљ. Штавише, након кратког пораста између 1994. (1,4%) и 2003. (1,7%), буџет за одбрану земље смањило се на 0,8% у 2015. Иако је седам од девет влада имало

9 Иако није дефинисан формалан ниво амбиција, стваран допринос Мађарске у операцији био је 450 војника. Мађарски допринос остао је релативно висок (око 300 војника) до 1999. године, што је значило само 30% смањење у односу на број трупа распоређених унутар оперативних снага. *Ibid.*, p. 29.

планове за модернизацију између 1989. и 2012, ниједан од покушаја није успешно завршен.<sup>10</sup>

Повећање амбиција у међународној безбедносној политици може се пратити у исказима безбедносне политике. Већа међународна одговорност коју је Мађарска преузела у смерницама безбедносне и одбрамбене политике из 1998. такође је појачана исказима безбедносне политике у стратегијама националне безбедности из 2002, 2004. и 2012. године. Према тим документима, оквир међународних организација, посебно НАТО и ЕУ, пружа могућност Мађарској да оствари своје безбедносне интересе. Међутим, то такође значи и виши ниво амбиција на међународној сцени. Како се земља придружила Алијанси и ЕУ, није изненађујуће што се безбедност Мађарске чини више испреплетена са безбедношћу двеју горепоменутих међународних организација. Сходно томе, активније присуство преко НАТО (и ЕУ) на међународној сцени доводи до веће безбедности за Мађарску.

Промене нивоа ангажовања и географске локације где се расподељују припадници мађарске војске јасно је повезан са утицајем који НАТО испољава на стратешку културу Мађарске. Стратегија националне безбедности из 2002. фокусирана је на регион Балкана и Источне Европе. Занимљиво је да, упркос чињеници да су 11. септембра тероризам и Блиски исток постали кључни безбедносни ризик за цео прекоокеански регион, иако у различитом степену, Блиски исток се у документу чак и не спомиње. За разлику од тога, блискоисточни регион се појављује у исказима у Стратегији националне безбедности из 2004. године. Исказ тврди да „као чланица НАТО и ЕУ, Мађарска треба да посвети више пажње него раније догађајима који се дешавају изван евроатлантске регије ...” Такође каже да би, како се тежиште међународних операција УН, ОЕБС, НАТО и ЕУ премештало према Блиском истоку и Средњој Азији, Мађарска требало да буде спремна да преузме већу и трајнију улогу у њима. Помак са европског фокуса може се јасно повезати са НАТО операцијама у Авганистану и Ираку, јер је Алијанса започела ангажовање у тим земљама 2003, односно 2004. године. Штавише, упркос чињеници да Централна Азија никада није припадала традиционалним подручјима утицаја Мађарске, њено учешће у Авганистану постало је најзначајнија операција у погледу мандата и величине распоређених снага које су у 2012. достигле чак 555 војника (Budai, 2016, pp. 18–19). Стратегија националне безбедности

10 Подаци наведени у овом пасусу узети су из личне архиве аутора овог рада која је настала док је био на дужности Изасланика одбране у Мађарској 2012–2015. године.

из 2012. такође наглашава да је безбедност Мађарске и НАТО „нераздвојна”, те се учешће у управљању сукобима у удаљеним областима сматра неопходним.

Као што је већ поменуто, велики број распоређених војника у НАТО операцијама послужио је као компензација за спор процес модернизације оружаних снага и ниске расходе за одбрану. Као што је показано, чак и значајан допринос мађарских војника у операцији Ирачка слобода, под вођством САД, био је последица тог компензацијског механизма. Штавише, од уласка у НАТО 1999. године Мађарска је учествовала у свим копненим операцијама Алијансе. Учешће у тим операцијама било је значајно, јер је између 1999. и 2015. године у НАТО операцијама било просечно 66,6% свих међународно распоређених трупа. Поред тога, придруживањем две НАТО операције 1999. на Балкану, максималан број њених међународно распоређених снага повећао се за 40%. На Самиту у Истанбулу 2004. године, НАТО је поставио захтев да свака земља чланица мора да распореди најмање 8% своје копнене снаге у међународним операцијама унутар било које организације. Пошто је циљна величина копнене војске мађарских оружаних снага 2000. била око 10.000 војника, тих 8% значило је 800 војника, док је од 2003. тај број нарастао на 1.000 војника, што је 10% копнене војске. Мађарска је 2007. поставила званичан међународни ниво амбиција на максимално 1.000 војника распоређених истовремено, што је и данас критеријум ангажовања. То прекомерно остварење у погледу броја распоређених снага сматра се компензацијским механизмом према Алијанси.<sup>11</sup>

Промене нивоа амбиција у међународној безбедносној политици, изражен кроз исказе у стратешким документима и променама у конкретном ангажовању припадника војске, јасно указује на промене стратешке културе Мађарске. Правац промена кретао се од ниског и спорадичног доприноса операцијама УН с израженим упозорењима о употреби силе дефинисаним у исказима безбедносне политике па све до трансформације мађарске војске у силу компатибилну захтевима НАТО за учешће у различитим типовима војних операција. Трансформација се догодила упркос релативној и почетној равнодушности политичке елите и друштва према одбрамбеним питањима, која је прерасла у активно учешће и допринос операцијама Алијансе. Учешће у међународним операцијама НАТО, ЕУ и УН, као задатак

11 Подаци наведени у овом пасусу узети су из личне архиве аутора овог рада која је настала док је био на дужности Изасланика одбране у Мађарској 2012–2015. године.

оружаних снага, дефинисано је исказима безбедносне политике који се налазе у стратешким документима.

### **Актери у доношењу одлука о нивоу ангажовања**

Након што се Мађарска ослободила стега Варшавског пакта, држава је реформисала устав 1989. године са циљем усвајања либералних демократских елемената. Довођење оружаних снага под строгу цивилну контролу био је важан аспект ове реформе. Као резултат тога, председник Мађарске постао је главни командант мађарских оружаних снага, а касније су Резолуција Уставног суда 48/1991 и Закон о одбрани из 1993. додатно ојачали цивилну контролу повећавајући ауторитет владе у погледу употребе војне силе.

Након уставне реформе 1989, мађарски парламент постао је кључни актер у одлучивању о ангажовању оружаних снага. Без одобрења Парламента, мађарске оружане снаге нису могле бити ангажоване на својој територији нити у иностранству, нису могле да учествују у мировним или хуманитарним операцијама и ниједна страна оружана сила није могла бити распоређена на територији државе. Мађарска влада имала је низак ниво извршне власти по питању безбедности и одбране. Стога, ако би мађарска влада хтела учествовати у међународној операцији која није била под мандатом УН морала је затражити дозволу од Парламента. Иако је та уредба ојачала цивилну контролу над оружаним снагама, учинила је поступак употребе силе изузетно спорим, што је могло угрозити безбедност земље у случају непосредне војне претње.

Приступање Алијанси довело је до значајних промена у обиму деловања мађарске извршне власти. Пошто су припадници мађарске политичке елите били свесни неопходности испуњавања обавеза које произлазе из чланства земље у НАТО, међу њима је владао консензус да процес мора бити једноставнији, бржи и ефикаснији. Одлуком парламента измењен је устав и повећан обим деловања владе 2000, тако да је влада добила право да у мирнодопским условима одлучује о ангажовању мађарских оружаних снага ван границе земље. Модификације се нису ограничиле само на распоређивање мађарских оружаних снага ван граница земље, већ су утицале на шири контекст процеса доношења одлука у том погледу. Тежиште одлучивања о ангажовању војске пребацило се са законодавне према извршној власти. То је



довело и до промена у начину размишљања политичке елите о корисности употребе силе. Ојачала је спознаја мађарске политичке елите да оружане снаге могу бити корисни инструменти спољне и безбедносне политике.

Ангажовање мађарских оружаних снага је у одговорности парламента, председника државе, владе и министра одбране. На основу чл. 47 Устава, Парламент одлучује о ангажовању војних снага двотрећинском већином, осим ако се ради о ангажовању које проистиче из обавеза према ЕУ и Алијанси. Финансијска издвајања, као и економска и политичка подршка у надлежности су Парламента, а Влада је одговорна за примену закона и опредељења која су исказана у стратегијским документима.

### **Опредељеност за употребу војних снага на међународној сцени**

Будући да је између 1991. и 1994. мађарска влада била опредељена да безбедност земље чува сопственим снагама, одбрана територије остала је основни задатак мађарске војске, слично као у периоду хладног рата. Стога је заштита домовине и њеног становништва спречавањем и одвраћањем од војних напада, сукоба и других опасности сматрана најважнијим задатком мађарских оружаних снага. Приоритети развоја оружаних снага били су ефикасна и мобилна противваздушна одбрана и набавка противоклопног оружја. Овај правац се није променио упркос глобалним трендовима, укључујући све већи број сукоба унутар државе и све већи број стабилизацијских, кризних и мировних операција.

Као резултат недостатка јасне оријентације према безбедносној политици и усмерености политике одбране на одбрану територије сопственим снагама, у првим стратешким смерницама тачно је дефинисана међународна улога оружаних снага. Према тим документима, циљ оружаних снага на међународној арени био је двострук. Прво, да се олакша испуњење оних услова који су били неопходни за сарадњу са оружаним снагама западних земаља на билатералном или регионалном нивоу, и друго, учешће у операцијама подршке, стабилизације и управљања кризама под мандатом Уједињених нација.

Постојала су врло снажна национална упозорења или ограничења употребе силе у случају међународних операција које откривају ниску толеранцију на ризик и понашање политичке елите која је хтела да ограничи ризике на минимум. Сходно томе, мађарским оружаним снагама било је допуштено само да преузму улоге посматрача, патролирања, заштите командних места и друге задатке који се односе на медицинске и тимове за везу. Ангажовање припадника мађарских оружаних снага у било којој борбеној улози било је искључено. Надаље, ниједан од споменутих званичних докумената није прогласио формални ниво амбиција за учешће у међународним операцијама.

Након 1994. појавили су се знакови да се претходно невољни однос према употреби војне силе као оруђа безбедносне политике почео незнатно мењати због све дубљих односа са Алијансом. Као резултат тога, основни задаци оружаних снага почели су се пребацити са искључиво одбране територије на међународно присуство које је подразумевало активније ангажовање припадника мађарских оружаних снага у иностранству. Ипак, снажна ограничења употребе оружаних снага и сумње у оправданост њиховог ангажовања остала су слична као у претходном периоду. Сходно томе, врло ниска толеранција на ризик и понашање политичке елите која ограничава ризик на минимум нису се променили.

Важно је напоменути да је значај оружаних снага умањила и политичка елита и друштво уопште. Питања која се односе на безбедносну и одбрамбену политику ретко су била присутна у политичком и друштвеном дискурсу и безбедносној перцепцији мађарског друштва. Упркос тој чињеници, захтеви Алијансе и реална могућност за приступ НАТО остали су на агенди по питањима безбедносне и одбрамбене политике.

Пошто није постојала јасна оријентација према безбедносној политици између 1991. и 1994, није се могао провести програм модернизације. Тако су мађарске оружане снаге остале идентичне онима из совјетских времена: робусна, спора, масовна војска фокусирана на одбрану с тешком техником. Ипак, како је улазак у НАТО постао спољнополитички приоритет мађарске политичке елите, оружане снаге морале су да испуне услове садржане у Студији о проширењу Алијансе која је захтевала да потенцијалне земље чланице постигну компатибилност (а касније и интероперабилност) са НАТО снагама.

Алијанса је 1991. усвојила концепт управљања кризама као свој други основни задатак, заједно са колективном одбраном и почела да развија потребне способности. Од 1995. године развој мађарских оружаних снага следио је овај смер. Постепено пребацивање са одбране територије сопственим снагама очигледно је у Парламентарној одлуци о дугорочној и средњорочној трансформацији и развоју мађарских одбрамбених снага (88/1995, 6. јула 1995), која је имала за циљ трансформацију оружаних снага у складу с стандардима Алијансе.

Нове смернице безбедносне и одбрамбене политике из 1998. изразитије повезују безбедност Мађарске са њеним чланством у Алијанси и стављају већи нагласак на обавезе које произлазе из њеног чланства. У документу се дефинишу два основна задатка мађарских оружаних снага: прво, одбрана територије, и друго, допринос колективној одбрани Алијансе. Учешће у операцијама управљања кризама постаје трајније опредељење, посебно када је НАТО у тим операцијама. У документу је такође поновљено да ће трансформација оружаних снага бити у складу са стандардима Алијансе.

Како је постало јасно током укључивања Мађарске у НАТО операције у Босни, оправдање распоређивања оружаних снага и снажна ограничења њихове употребе нису се променили. Распоређивање мађарских трупа правдано је на основу хуманитарних потреба, подржавајући мир и примат резолуција Уједињених нација. Њихов мандат обухватао је само логистичке, инжињеријске и задатке одржавања везе где било каква борбена улога није долазила у питање.

Искази дефинисани у Стратегији националне безбедности из 2012. и њихово практиковање додатно су оснажили значај учешћа мађарских оружаних снага у међународним операцијама. У документу је наглашено да је основни безбедносни интерес заштита територије, али је додатно указано да је један од основних задатака оружаних снага учешће у међународним операцијама.<sup>12</sup> Учешће мађарских оружаних снага у операцији Алијансе у Авганистану значајно је утицало на fine промене стратешке културе Мађарске. То се пре свега огледа у броју задатака који су прихваћени за реализацију у тој мисији, а посебно је значајан однос према употреби смртоносне силе током извршавања задатака. Ниво ангажовања специјалних снага је током целокупног учешћа у операцији растао, што је довело и до значајног напретка билатералне сарадње са САД које пружају огромну помоћ и подршку развоју, обуци и опремању специјалних снага. То је довело

12 National Security Strategy of Hungary, p. 41.

до тога да, иако је 2014. мисија у Авганистану укинута и замењена мисијом *Resolute Support*, мађарске специјалне снаге су још увек ангажоване у Авганистану са мандатом за употребу смртоносне силе.

Опредељеност за употребу војних снага на међународној сцени јасно указује на промене стратешке културе Мађарске. Као последица жеље политичке елите да покаже преданост земље Алијанси и промене у веровању политичке елите у корисност употребе силе, претходно невољни став према употреби војне силе у међународној арени и нашање за ограничавање ризика почело се мењати.

Иако се употреба војне силе у међународним оквирима сматра важним алатом спољне и безбедносне политике, искази у стратешким документима еволуирали су од усмерености на одбрану територије сопственим снагама, преко ангажовања у операцијама УН, па све до активног учешћа у операцијама Алијансе, ЕУ и УН широм света.

## Закључак

Резултати истраживања показују да је еволуција односа од партнера до пуноправног чланства у НАТО значајно утицала на сва четири кључна подручја мађарске стратешке културе између 1994. и 2020: а) промене спољнополитичке и безбедносне оријентације; б) ниво амбиција у међународној безбедносној политици; в) интензитет учешћа у доношењу одлука који указује на ниво ангажовања и г) опредељеност за употребу војних снага на међународној сцени.

До 1994. НАТО није имао значајног утицаја на стратешку културу земље, јер је Мађарска имала за циљ да гарантује своју безбедност сопственим снагама и средствима. Ипак, од 1994, када је чланство у Алијанси постало главни приоритет мађарске политичке елите, долази до изражаја постепено повећање утицаја на мађарску стратешку културу. Ефекти односа између Алијансе и Мађарске постали су истакнутији између 1999. и 2020, што је довело до неколико значајних промена у стратешкој култури Мађарске.

Алијанса је постепено постала преферирана арена за безбедносну и одбрамбену сарадњу, што се показало кроз неколико одлука о спољној и безбедносној политици. Ова позиција Савеза није доведена у питање ни када је Мађарска приступила ЕУ 2004, чиме су отворене нове могућности за гарантовање њене безбедности.

Неуспешан процес модернизације оружаних снага Мађарске све до пријема у чланство Алијансе, као и низак ниво издвајања за трошкове одбране, компензован је све активнијим међународним присуством, пре свега у НАТО операцијама. При томе, задржан је ангажман у мисијама ЕУ и УН који је, пре свега, био у складу са економским и хуманитарним интересима. Као резултат тога, Мађарска је значајно повећала број својих међународно распоређених трупа и на крају је званичан међународни ниво амбиција постављен на ниво од максимално 1.000 војника који се могу ангажовати истовремено у једној или више операција.

Процес политичког и војног одлучивања о ангажовању мађарске војске ван граница земље значајно је промењен и уподобљен унутрашњим и спољнополитичким потребама и интересима политичких елита. У том смислу, опсег деловања Владе знатно се повећао тако да је део надлежности о одлучивању пребачен из надлежности законодавне власти у надлежност извршне власт, чиме се добило на брзини и ефикасности одлучивања.

Као последица жеље политичке елите да покаже преданост земље Алијанси и промене у уверењу политичке елите о корисности употребе силе, значајно је утицао на промене стратешке културе Мађарске. Стални притисак НАТО да трансформише мађарске оружане снаге у међународно оријентисану силу променио је начин размишљања политичке елите о корисности употребе силе. Дакле, као што показују стратешки документи и повећан број међународно распоређених трупа, политичка елита је оружане снаге доживљавала као корисна спољнополитичка средства више него раније. Ова промена била је евидентна кроз ангажовање припадника специјалних јединица које учествују (учествовале) у борбеним операцијама високог интензитета у Авганистану и Ираку, где је дозвољена употреба смртоносне силе.

## ЛИТЕРАТУРА

- Budai A. (2016). *NATO and Hungary – Towards a Better Understanding of change in Strategic Culture*. Budapest: CEU, pp. 18–19.
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *PS: Political Science and Politics* 44, No. 4.
- Gray, C. (1986). *Nuclear strategy and national style*. California.
- Gray, C. (1999). Strategic culture as context: the first generation of theory strikes back, *Review of international studies*, Vol. 25, No. 1.

- Biehl, H. (2013). *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policy across the Continent*. Wiesbaden: Springer VS, pp. 165–179.
- Jeffrey T. C. (2012). *Process Tracing in Experimental Political Science, Principles and Practices*. London: Palgrave Macmillan.
- Јеремић, З. (2019). Српско-мађарски односи – склад са националним интересима. У Јанковић С. и Костић М. (урд.). *Балкан у доба глобалног преуређивања*. Београд: Институт за међународну политику и привреду.
- Johnston, A. (1995). Thinking about strategic culture, *International security*, Vol. 9, No. 4.
- Klein, B. (1988). Hegemony and strategic culture: American power projection and alliance defence politics, *Review of international studies*, Vol. 14, No. 2, p. 135.
- Крга, Б. (2017). *Стратегија националне безбедности у теорији и пракси*. Београд: Медија центар „Одбрана”.
- Longhurst, K. (2004). *Germany and the Use of Force*. Manchester: Manchester University Press, p. 17.
- National Security Strategy of Hungary* (2004). Ministry of Foreign Affairs.
- National Security Strategy of Hungary* (2012). Ministry of Foreign Affairs.
- Parliamentary Decision On the Security Policy Guidelines of the Republic of Hungary* (11/1993, March 12, 1993).
- Parliamentary Decision On the Homeland Defence Guidelines of the Republic of Hungary* (27/1993, April 23, 1999).
- Parliamentary Decision On the Long- and Mid-term Transformation and Development of the Hungarian Defence Forces* (88/1995, July 6, 1995).
- Resolution No 94/1998 (XII. 29) of the Government on the Defence Policy Guidelines of the Republic of Hungary*.
- Resolution No. 1012/2008. (III. 4) of the Government the Foreign Relations Strategy of the Republic of Hungary*.
- Resolution No. 1035/2012. (II. 21) of the Government on the National Security Strategy of Hungary*.
- Snyder, J. (1977). *The Soviet Strategic Culture. Implications for Limited Nuclear Operations*. RAND Corp, Vol. 2154.
- Waltz, K. (2010). *Theory of international politics*. Illinois: Waveland Press.
- Weber, C. (2013). *International relations theory: a critical introduction*. New York: Routledge.
- Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zalewski, M., and Cynthia E. (1995). *Questions about identity in international relations. International relations theory today*.

## STRATEGIC CULTURE OF HUNGARY IN THE POST-COLD WAR PERIOD

Dr Zlatan Jeremić, Research Fellow  
*Institute for International Politics and Economics, Belgrade*

### *Summary*

In 1989, the process of Westernization and Europeanization began in Hungary, which, in the conditions of global reorganization of relations in the world, resulted in a change of foreign and domestic political paradigms, and managed to put national interests in the forefront in the past decade. In such a context, the analysis of the strategic culture of Hungary is approached from a perspective that will frame the cultural and ahistorical view of the international policy of the neorealists with its own cultural and historical dimension. The subject of this paper is to examine the changes in the strategic culture of Hungary under the influence of changes in the international political and security scene. By determining the patterns of "fine" changes in the strategic culture at the level of statements of the practical activity of the security policy, the analysis of the strategic documents of Hungary on the security policy is realized. The changes in the statements of the security policy were a necessary consequence of the changed circumstances on the international scene and the need to reconcile the fundamental elements that came into the relationship of conflict. Defining the role of the armed forces appears as a central segment of the change in strategic culture in the post-Cold War era.

**Key words:** *strategic culture, Hungary, NATO, national security.*