



Kiss J. László

Magyarország szomszédsági kapcsolatainak jövője

Az alábbi tanulmány a szomszédságpolitika fogalomértelmezését, történelmi tartalmát, dimenzióit, a (kül)politika más területeivel való kölcsönhatását, valamint történelmi és jövőbeni helyét veszi górcső alá a magyar külpolitikai stratégia egészében. A tanulmány továbbá arra is kísérletet tesz, hogy elemezze a magyar szomszédságpolitika mozgásterét meghatározó tényezőket és azok egymáshoz való viszonyát, s az esetleges ajánlásokkal a szomszédságpolitika lehetséges geopolitikai forgatókönyveit is megfogalmazza.

1. Történelmi visszatekintés és tapasztalatok

1.1. A szomszédságpolitika fogalma és dimenziói

A tanulmányban használt „szomszédságpolitika” fogalma az elemzés célkitűzéseinek megfelelően többértelmű. A két háború közötti szomszédságpolitikát a „történelmi” jelzővel illetjük, utalva arra, hogy a magyar szomszédságpolitika alapp problémái ebben az időszakban alakultak ki. A szomszédságpolitika mai értelmezésében különbséget teszünk a „hagyományos”, azaz a hét, közvetlen (földrajzi) szomszédra vonatkozó és a „funkcionális”, azaz az EU intézményi tagságból következő, nem közvetlen szomszédsági kapcsolatok között, melyek a magyar érdekek szempontjából különböző súlyozású területeket jelentenek a stratégiailag fontosnak tekinthető Ukrajnától a számunkra kevésbé jelentős dél-mediterrán térségig. A „hagyományos” és a „funkcionális” szomszédságpolitika megkülönböztetése nem pusztán elméleti–analitikus természetű, hanem egyúttal gyakorlati irányultságú is. A mindenkori kormánypolitikának ugyanis adott esetben a magyar elkötelezettségek megosztásáról kell döntenie a „távoli funkcionális” és a „közeli (hagyományos) szomszédságok” között. Ez a megkülönböztetés a közvetlen szomszédsági politikára vonatkozó „területi biztonság” és az EU/NATO tagságból következő „funkcionális biztonság” tekintetében még nyilvánvalóbb.

A 2003-ban megfogalmazott „Európai Szomszédságpolitika” (ENP, *European Neighbourhood Policy*) keleti dimenziója Ukrajnát, Belorussziát és Moldovát, valamint a három dél-kaukázusi országot (Azerbajdzsánt, Grúziát és Örményországot), míg a déli dimenzió – Törökország kivételével – a barcelonai folyamat EU-hoz nem tartozó országait foglalja magában. Az EU–Oroszország stratégiai partnerség egy másik keretben a négy közös térségről szóló akciótervben valósul meg. További különbségtétel tárgyát képezi az EU térségen belüli – a viseigrádi négyeket is magában foglaló – hagyományos szomszédságpolitika és az EU térségen kívüli szomszédságpolitika, azaz az uniós régiópolitika Magyarország számára releváns dimenzióinak területe, nevezetesen a nyugat-balkáni térség és a három nyugati FÁK-országot magában foglaló „keleti dimenzió”. Mindez azt is jelenti, hogy 2004-től kezdődően a hagyományos szomszédságpolitika egy része és az EU új szomszédságpolitikája egymással közös metszetet is alkot. A „szomszédsági kapcsolatok” fogalma ugyanakkor értelemszerűen sokkal szélesebb halmazt jelent, mint maga a külpolitikai stratégia részét képező szomszédságpolitika, amely a mindenkori térségi, országspecifikus (horizontális), és a kérdésterületekre vonatkozó (vertikális, azaz politikai, gazdasági, kulturális, kisebbségi, környezeti, energetikai stb.) súlyozás alapján meghatározott irányultságot magában foglaló prioritási rendszer.

Minden hatékony külpolitika a földrajzi és a funkcionális súlyozáson nyugvó szelektivitáson alapul. Ezért a magyar szomszédpolitika gyakorlata sem törekedhet a „teljes lefedettségre”, nem utolsósorban a konkrét érdekek, a szervezeti alkuerő és a rendelkezésre álló anyagi eszközök és külpolitikai mozgástér korlátozottsága miatt. A külpolitika feladata, hogy képes legyen a nemzeti



erőforrások multiplikálására és a mindenkori belpolitika számára a lehetséges kedvező nemzetközi feltételek biztosítására, ennek érdekében a megfelelő földrajzi súlypontok és a stratégiai célok eléréséhez szükséges szövetségek és partneri kapcsolatok kialakítására. Természetesen adott esetben a magyar érdekek szempontjából egy kevésbé releváns földrajzi terület és/vagy szakpolitikai kérdés is „aktiválódhat” egy válság vagy konfliktus esetén, s ez a magyar szomszédságpolitikában szükségszerűen egy korábban kevésbé fontosnak tartott terület felértékelődéséhez vezethet.

1.2. A történelmi szomszédságpolitika és hosszú távú hatásai

Az első világháborút követően kialakult közép-európai helyzet – jelesen a Trianon-szindrómaként számon tartott jelenség – hosszú távra megfogalmazta a magyar kül- és szomszédságpolitikával szemben támasztott normatív követelményeket. A „Trianon-szindrómá”-hoz történelmi összetettségében számos olyan jelenség társul, mint a pseudo-nagyhatalmi státust követő „kisállami lét” és a „kisállami komplexus” („kisebnek lenni, mint valójában”) kialakulása, a politikai és gazdasági mozgástér elvesztése, a jószomszédi politika kudarca, nem kevésbé az elszigetelődés ill. annak állandó veszélye. Történelmileg az elszigetelődés egyfelől a korabeli francia politika következménye volt, amely geopolitikai ellensúlyt épített a vereséget szenvedett Németországgal és a kisantant-országok segítségével ütközőövezetet Szovjet-Oroszországgal szemben. Másfelől az elszigetelődés közvetlenül Trianon következménye volt: Ausztria kivételével Magyarország szomszédainak politikai érdekeit nem csupán a kisantant franciabarát politikája, hanem a Magyarország hátrányára végbement területi és demográfia nyereség is összekapcsolta. Az új utódállamok önazonosságának felépülése szorosan összefüggött a térség Magyarország történelmi szerepén alapuló folytonosságának a tagadásával: a magyar történelem számos eleme az utódállamok önazonosság-építésének részévé vált. Az állam, nemzet, nyelv inkongruenciája ellenére az utódállamokban meghatározó vált etnonacionalizmus a nemzeti szuverenitás potenciális veszélyeztetését, sőt annak megsértését látta minden olyan törekvésben, amely Magyarország történelmi szerepének hangsúlyozására és a magyar–magyar kapcsolatok fenntartására irányult. Ezt a sajátos percepciót a hitleri Németország szövetségeseként képviselt magyar revíziós politika, nem kevésbé Magyarország regionálisan uralkodó, kulturális szerepének hangsúlyozása még inkább megerősítette. A magyar külpolitika fejlődésének első világháborút követő tragikus zsákutcája minden leendő kül-, és annak részét képező szomszédpolitikával szemben hosszú távra normatív követelményeket fogalmazott meg, s ezek a hatékony kül- és szomszédságpolitika kritériumaivá váltak:

- Miként lehet elkerülni Magyarország térségi elszigetelődését („bekerítettségét”)? Melyek az aktív jószomszédi politikának azok a céljai és eszközei, amelyek az elszigetelődést vagy annak veszélyét megakadályozzák?
- Miként lehet egyidejűleg – (ill. lehetséges-e egyáltalán) – az államközi és a magyar–magyar kapcsolatok pozitív szinergiáját létrehozni?
- Miképp lehet a szomszéd államokhoz és az ott élő magyar kisebbségekhez fűződő kapcsolatokat olyan módon fenntartani, hogy mindez a regionális stabilitást és ezzel a szubregionális együttműködés kibontakozását ne veszélyeztesse?

1.3. Szomszédságpolitika mint „VSZ-belpolitika”

A második világháború után a szovjet vezetésű közép- és kelet-európai nemzetközi alrendszerben létrejött intézmények – mindenekelőtt a Varsói Szerződés Szervezete és a KGST – nem csupán arra szolgáltak, hogy a „keleti tömb” országait a liberál-kapitalista világtól elzárja, hanem arra is, hogy egymástól is elválassza. Valódi szomszédsági kapcsolatok kialakulására, s ezzel a térség horizontális szerveződésére nem alakulhattak ki a feltételek. A Moszkva-központú vertikális



kapcsolatokat a KGST egészítette ki, amely a maga módján a bilaterális kapcsolatok konglomerátuma, nem egy valódi integráció volt. A Szovjetunió által dominált nemzetközi alrendszer működését a szovjet katonai jelenlét és – az 1970-es évek közepéig – lényegében Moszkva korlátlan nyersanyag- és energiahordozó-ellátási monopóliuma biztosította. Ebben a sajátos struktúrában valójában minden állam Moszkva „szomszédja” volt, míg a valódi szomszédosági kapcsolatok történelmi megoldatlanságukban a tömbpolitika „hűtőládájába” kerültek. A valóságban az orosz nagyhatalmi érdekeket leplező „ideológiai internacionalizmus” hangsúlyozása ellenére az így kialakult rendszer jellegzetesen anti-internationalista volt.

Ebben az időszakban a „Trianon-szindróma” mint az elszigetelődés veszélye nem szűnt meg, inkább látens maradt. Magyarország korábbi kisantant-ellenfeleivel egy alapvetően „pánszláv” szövetségi rendszerbe – kulturális sajátossága és a második világháborús szerepe következtében – sajátos módon „idegen testként” került. A későbbiekben az elszigetelődés az 1956. évi szovjetellenes és antitotalitárius forradalommal éppen úgy összekapcsolódott, mint 1968-ban a tömbben egyedülként bevezetésre került korlátozott gazdasági reformfolyamattal. 1956-ban egy semleges és nemzeti demokratikus Magyarország lehetősége a szomszédországokban heves reakciókat váltott ki, s nem véletlen, hogy ennek közvetlen áldozata az ott élő magyar kisebbség volt.

Ha ebben az időszakban *par excellence* szomszédkapcsolatok kialakulásáról beszélhetünk, úgy azok elsősorban az osztrák–magyar kapcsolatokra vonatkoztathatóak. Az 1956 utáni külpolitikai elszigeteltségből a magyar–osztrák kapcsolatok kínáltak lehetőséget a kitörésre, s mint ilyenek, a későbbi évtizedek alatt a magyar külpolitika bilaterális kapcsolatai „történelmi horgonyának”, a jószomszédi kapcsolatok hagyományos pozitív referenciájának bizonyultak. Ausztria aktív semlegességen alapuló keleti politikája és a nyugati irányultságú magyar reformkommunista politika – a megosztott Európa peremén – sajátos komplementer-jelleggel rendelkezett, s ez a két ország között mind szélesebben intézményesülő „különleges kapcsolatok” kialakulásában öltött formát. Emellett a kétoldalú kapcsolatok kezdettől fogva sajátos szubregionális tartalmat hordoztak, amelyet Ausztria föderális berendezkedése, továbbá sajátos alpesi és dunai tájékozódása tett hangsúlyossá. Az ilyen kapcsolatok a Duna-medencére vonatkozó együttműködéstől, az Alpok-Adria Munkaközösségtől a rendszerváltás utáni Közép-Európai Kezdeményezést megelőző Quadrangolare kialakulásáig jól nyomon követhetőek, s ezek a magyar külpolitika tömbkapcsolatainak lebontásában és nyugati előjelű újraorientálódásában nem lebecsülhető szerepet játszottak.

2. Szomszédosságpolitika és új magyar külpolitika

2.1. Visszatérés Európába – visszatérés a szomszédokhoz. Hagományos szomszédosságpolitika mint a külpolitikai triád része (1990–2004)

A rendszerváltást követően az „európaizálódásként” jellemzett mélyreható átalakulás mindenekelőtt az euroatlanti intézményi tagság kérdését helyezte a külpolitikai napirend élére, ám a Szovjetunió által dominált nemzetközi alrendszer felbomlása szükségszerűen visszatérést jelentett nemcsak Európához, hanem a hagyományos, kétoldalú szomszédosságpolitikákhoz is. Az új helyzet legalább három szinten fogalmazta meg a feladatokat. Először is, geopolitikai értelemben: Magyarországnak mint az egyetlen mind a három felbomlott kommunista föderációval határos államnak szembe kellett néznie a szomszédos államok számának megnövekedésével, a térség fragmentációjának és az elmélyülő délszláv válság politikai–diplomáciai, valamint biztonságpolitikai következményeivel. Másodsorban, a térség a „nagyhatalom-mentesség” történelmileg különleges helyzetébe került, s ez a



politikai és gazdasági újrászerveződés, valamint az érintett államok kétoldalú kapcsolatainak a rendezését állította előtérbe, különös tekintettel a pozitív integrációs célokra és a negatív örökségre, nevezetesen a horizontális kapcsolatok hiányára és a párhuzamos gazdasági szerkezetek következményeire, továbbá a kisebbségi politika területén elszenvedett sérelmekre. Harmadszor, a rendszerváltás és az új szomszédállamok létrejötte az államok identitásának és a térség nemzetei ill. „nemzetállamai” (újra)-meghatározásának, valamint a transzformáció több szinten zajló folyamatainak a kérdéseit állította előtérbe. Magyarország esetében ez a több szintű feladat egyszerre jelentette a külpolitikai stratégia egy új szerkezetének a kialakítását, ám a történelmi napirendek („Trianon-szindróma”) újraéledésének a veszélyét is.

2.2. Szomszédságpolitika mint cél és eszköz

A Magyarországgal közvetlenül határos államokra fókuszáló hagyományos szomszédságpolitika az új külpolitika hármasságának részévé vált. Ugyanakkor kezdettől fogva nyilvánvaló volt, hogy a hármasság céljainak megvalósítása nem lehetséges. Az Európa-konform szomszédságpolitika megteremtése alapvetően a kettős integráció elérésének az eszköze volt, jóllehet az „Uniónak való megfelelés” kérdése – különös tekintettel a kisebbségi jogok védelmére és azoknak a kétoldalú kapcsolatokra gyakorolt hatására – ellentétes belpolitikai diskurzusok és narratívák motívumává vált.

A szomszédságpolitika nem csupán eszköz, hanem a „sokszoros bilateralizmusok” értelmében cél is volt a térségszerveződés előmozdítására. A hetvenes évek végétől, főként a demokratikus ellenzék által elindított Közép-Európa vita egyfelől a térség transznacionális kulturális összetartozását, másfelől a térség fejlődéstörténetét tekintve, annak viszonylagos önállóságát, mindenképp a szovjet típusú fejlődési modelltől való alapvető különbözőségét ill. Közép-Európa akkori politikai, földrajzi és kulturális egybevághatósága hiányának a kérdéseit állította előtérbe. Az *annus mirabilis* után látni lehetett, hogy az egykori kelet-közép-európai rendszerváltó értelmiség a nemzeti érdekek mentén megvalósult politizálódás kereteibe tagolódott, és a Közép-Európáról szóló elméleti vitákat a legjobb esetben is „csupán” a „Közép-Európa-fogalom” operacionalizálódása, azaz a szubregionális együttműködés geopolitikai kísérletei (Pentagonale, Hexagonale, Közép-Európai Együttműködés, V-3, V-4, CEFTA stb.), s nem a „közép-európai identitás” megvalósításának politikai váltották fel. A visegrádi együttműködés szerveződésének kezdetén az indítékok között egyidejűleg megtalálható volt az egymást kiegészítő nemzeti, szubregionális és stratégiai érdekek pozitív szinergiája. A magyar külpolitika szempontjából ott munkált a Kiszármag újraéledése miatti aggodalom és a kisebbségi kérdés közös, szubregionális kezelésének reménye, valamint a többi visegrádi országhoz hasonlóan a „birodalom visszavág” szindróma, nem kevésbé a szubregionális együttműködés szükségszerűsége mint az integrációérettség bizonyítéka, és az arra való felkészülés geopolitikai színtere. A kelet-nyugati mellett az észak-déli infrastruktúra kiépülésének lehetősége Varsó számára az egyesült Németország és a felbomló Szovjetunió közötti hagyományos „geopolitikai présből” való kiemelkedést ígérte.

2.3. Szomszédságpolitika és nemzetpolitika

A triád fogalmában összefoglalt magyar külpolitikai stratégia szorosan összefüggött a magyar külpolitika történelmi dilemmájával, nevezetesen a nemzet és állam inkongruenciájára adott új típusú válaszadási kísérlettel. A nemzeti-konzervatív felfogás a határokon átlépő, egységes magyar nemzet („kultúrnemzet”) feltételezése alapján sajátos „külpolitikai dualizmusból”, nevezetesen a magyar állam külpolitikájának és a magyar nemzet egészére irányuló nemzetpolitikának a kettősségéből, továbbá a magyar állam és kisebbségei közötti valamilyen különleges jogviszony kialakításának a lehetőségéből indult ki, különös tekintettel az előrehaladó integrációs folyamat



magyar kisebbségi közösségekre gyakorolt hatására. Ezzel szemben a szociálliberális megközelítés a „politikai nemzet” premisszáját vette alapul, s a nemzetpolitika explicit ill. implicit formáit a „magyar állam” integrációs külpolitikájának és a szomszéd államokhoz való viszony kérdésének rendelte alá. Mindebből következik, hogy a szülőhelyükön élő magyar kisebbségi közösségek fennmaradásával és az anyaországhoz fűződő viszonyukkal foglalkozó nemzetpolitika és a szomszédságpolitika között kezdettől fogva szoros kölcsönhatás alakult ki. Ugyanakkor az is nyilvánvaló volt, hogy egy össznemzeti stratégiát feltételező nemzetpolitika szorosan érintkezik nem csupán a szomszédságpolitikával, hanem más politika-területekkel, így a magyar belpolitikával és az uniós politikával, továbbá olyan funkcionális szakpolitika-területekkel, mint a fejlesztéspolitika, kulturális külpolitika, továbbá jellegénél fogva olyan társadalmak közötti, ún. transznacionális politikával, amelyben a legkülönbözőbb nem állami szereplők (egyházak, alapítványok, civil társadalmi kezdeményezések, kis- és közepes vállalatok stb.) növekvő szerepet játszhatnak. A nemzetpolitika tehát már az euroatlanti intézményekhez való csatlakozás előtt, az azokhoz való alkalmazkodás folyamatában sem volt pusztán a magyar–magyar és a szomszéd országokhoz fűződő hagyományos államközi kapcsolatokra korlátozható. Sőt, kisebbségi kérdés nem csupán az „anyaország–kisebbségek–nacionalizáló nemzet” által alkotott háromszögben, hanem sokkal inkább a nemzetközi szervezetekkel ill. az EU-val kibővült „funkcionális négyyszögön” belül vált értelmezhetővé. Amennyiben a szomszédságpolitika a nemzetpolitikára redukálódik, úgy mind a hatékony szomszédság-, mind a nemzetpolitika lehetetlenné válik. Egy hatékony nemzetpolitika csak a régióalapú, európai szomszédságpolitika kereteiben lehet sikeres és csak ebben az értelemben számíthat támogatásra.

3. Az EU szomszédságpolitikája és magyar mozgástér

3.1. Az uniós tagság és magyar érdekek

Magyarországot az uniós tagság elérésében legalább három stratégiai cél vezérelte. Először is, egy hagyományosan *policy taker* ország esetében az EU mint „kollektív *policy maker*” kibővült projekciós felületet kínál a globalizáció legkülönbözőbb negatív hatásainak az elhárítására és a saját külpolitikai képességek multiplikálására. Másodsor, az EU biztosíthatja a magyar modernizáció és az európai felzárkózás erőforrásainak jelentős hányadát és politikai–jogi kereteit. Harmadsor, az EU-tagság kínál lehetőséget a magyar nemzet egyesítésére, nevezetesen az „integrált” ill. „európaizált magyar nemzet” kialakítására. Nyilvánvaló, hogy az EU gravitációs hatásán, intézményi homogenizálásán, valamint a stabilitási exportján alapuló régió-politikája és a hagyományos magyar szomszédpolitika pozitív szinergiája lehet az egyik eszköz, amellyel Magyarország a szomszédsági politikában *policy shaper* képességekre is szert tehet. Erre a közlekedési–logisztikai, valamint az energetikai elosztószerepek és az ún. *soft power* képességek – „jó példa”, „kulturális vonzerő” stb. – egyaránt alapul szolgálhatnak.

Magyar külpolitika az EU-ban. Az EU részeként a magyar külpolitika *modus operandija* számos tekintetben mélyreható változásokon megy keresztül, mivel az EU egyszerre kormányközi, supra- és transznacionális, ill. nemzeti jellegűt magán viselő *sui generis* politikai rendszer. Ennek megfelelően a hagyományos külpolitika tartalma, szereplői és módszerei is megváltoznak, sok tekintetben a belpolitika módszereihez válnak hasonlatossá. Ez a változás érinti a magyar szomszédságpolitika módszereit és szervezeti lehetőségeit. A nemzetközi kapcsolatok szereplőinek halmazában a hagyományos államközi szereplők mellett növekszik a mind több társadalmi és gazdasági magánszereplőt magában foglaló transznacionális kapcsolatok száma, s ezzel együtt jár azoknak az információknak a bővülése, amelyek nem a hagyományos, hanem a nem állami szereplők „informális külpolitikáinak” csatornáin keresztül állnak rendelkezésre. Az olyan



szereplők, mint a multinacionális vállalatok, nemzetközi segélyszervezetek, tudományos intézmények, egyházi segélyszervezetek, alapítványok, civil társadalmi csoportok stb. „informális külpolitikái” a szomszédságpolitika területén nem csupán a külpolitika hagyományos állami monopóliumának „konkurenciái”, hanem a formális külpolitika kiegészítői, s ennek megfelelően annak korporatív tartalékai is. Könnyen belátható, hogy a diplomácia olyan új formája, mint a *public diplomacy*, valamint a többségi és kisebbségi kultúra megismerését előmozdító kulturális külpolitika egy ország kül- és szomszédsági kapcsolatainak nem lebecsülhető *soft power*jét alkothatják. A régióalapú szomszédságpolitikának feltétlenül építenie kell a magyar és európai üzleti szereplők expanziójára, s arra a lehetőségre, hogy a nem kormányzati szereplők „előstrukturálják” az állami szintű kapcsolatokat, s azokat adott esetben ki is egészíthetik.

3.2. Az EU Szomszédsági Politika (ENP) különleges jellege

Az EU bővülési folyamat a stabilitás, a biztonság és a növekvő jólét övezetét teremtette meg Európában. A bővülés az Unió legsikeresebb kül- és biztonságpolitikájának bizonyult. Az ötödik, 2004-es kibővülési folyamat joggal vetette fel a kérdést, hogy ezt a sikert nem lehetne-e részben, vagy teljesen megismételni a huszonötök EU-rópájának új szomszédjai között. További kérdésként merül fel, hogy miképpen lehetne az EU új szomszédságában – ugyan tagsági perspektíva nélkül, de mégis – hatékonyan előmozdítani az „európaizálódás” folyamatát, s ennek érdekében a bővülési politika eszközeit is felhasználni. Az ötödik kibővülés nyomán az Unió határos lett Fehéroroszországgal, Ukrajnával és Oroszországgal. Románia teljes jogú taggá válásával az EU Moldovának is a szomszédjává vált. Málta és Ciprus csatlakozásával egy sor mediterrán ország még közelebb került az Unióhoz. 2003-ban ezek a mélyreható geopolitikai változások vezettek a „Tágabb Európa – Szomszédság” (*Wider Europe – Neighbourhood*), az „Európai Szomszédságpolitika” alapdokumentumának (*European Neighbourhood Policy*, ENP) megfogalmazásához. Az ENP általános célját az új, elválasztó akadályok létrejöttének megakadályozásában jelölte meg a kibővült Unió és a szomszédos államok között, Kelet-Európában és a mediterrán térségben. Emellett az ENP a „közös értékek” alapján az Unió környezetében olyan állapotok létrehozását tűzte ki célul, amelyekben a szomszédos államok mindinkább partnerekké válnak, s mind kevésbé számítanak „harmadik országnak”. Az ENP ugyanakkor sajátos jellegénél fogva az újonnan csatlakozó tagállamoknak lehetőséget kínál, hogy geopolitikai érdekeik és adottságaik alapján – *value added* módon – az ENP-t maguk is formálják. A 2004. és 2007. évi keleti kibővülés az EU szomszédságpolitikai környezetét mélyrehatóan megváltoztatta, újraértékelte a csatlakozott országok geopolitikai helyiértékét és a szubregionális együttműködés lehetőségeit. Románia és Bulgária csatlakozásával az EU a Fekete-tenger menti térség részévé vált, ami fontos energiafolyosó és szállítási útvonal, ám egyben olyan térség is, ahol számos olyan megoldatlan biztonságpolitikai probléma van, mint a szervezett bűnözés, az illegális migráció, nem kevésbé a Dél-Kaukázusban és Moldovában számos „befagyott konfliktus”.

Az EU Bizottság ENP-ről szóló 2006. decemberi jelentése világossá tette, hogy a szomszédsági politika lehetőségei még messze nem merültek ki. Ezért az Európai Tanács 2006. decemberében a következő elnökséget adó tagországot, Németországot, arra kérte fel, hogy a Bizottság kezdeményezését öntse konkrét formába, különös tekintettel arra, hogy a Maghreb-országokkal szabad kereskedelmet előmozdító Barcelona-folyamattal szemben a „keleti dimenzióban” még sok a tennivaló. Az EU jelenlegi állapotában ugyanakkor az ENP megerősítésére irányuló erőfeszítések aligha jelenthetik egy új belépésről szóló vita kezdeményezését. A megerősített ENP nem egyszerűen a belépés alternatívája, a tagság elkerülésére irányuló stratégia, de nem is a közvetlen belépéshez vezető út. Ebben a kérdésben a „rég” és „új” tagok között nézetkülönbség van: az újonnan csatlakozott tagállamok hajlamosak az ENP-t nyílt végű folyamatként, sőt „rejtett belépési tervként” is értelmezni. A török és az ukrán tagság iránti lengyel és magyar nyitottság jól mutatja



ezt az álláspontot. Nyilvánvaló, hogy a specifikus érdekeken kívül a kibővüléssel mindig a korábbi peremállamok profitálhatnak legtöbbit. Valójában még nincsen igazi recept az ENP megerősítésére. Ebből a szempontból döntő kérdés, hogy miként sikerül az ENP belső – a Franciaország, Olaszország és Spanyolország által képviselt déli és a Németország, Lengyelország által képviselt keleti dimenziója közötti – megosztottságának érdekellentéteit kézben tartani, és az Oroszország és keleti szomszédjai közötti kapcsolatokat megjavítani. Az EU költségvetése még mindig a „nagy tagállamok” hagyományos és egykori gyarmataihoz fűződő érdekeit, s nem a „keleti dimenzió” megnövekedett forrásigényeit tükrözi. Emellett fennáll a veszély, hogy a bővülési politika szigorú kondicionalitásának elve az ENP keretében felpuhul és a *benchmark* helyett inkább az együttműködést célzó ösztönzőkre kerül a hangsúly. Az ENP tehát ösztönzőket nyújt az érintett országok belső reformjainak felgyorsításához. A cél a preferenciális kereskedelmi kapcsolatok létrejötte azért, hogy a technikai és pénzügyi támogatás útján lehetővé váljon a piacok kölcsönös megnyitása, továbbá az EU jogi térség kiterjesztése az energia- és környezetpolitika, a bel- és igazságügy, sőt a kül- és biztonságpolitikai párbeszéd területeire. Az EU és Ukrajna közötti kibővített megállapodás jó példaként szolgál erre, hisz egy szabad kereskedelmi övezet létrehozását és ezzel az Unió belső piacához való hozzáférést irányozza elő.

A magyar érdekek szempontjából az ENP nem a tagság *versus* nem-tagság merev geopolitikai dichotómiájából, azaz a hagyományos jogi-területi elhatárolódásból, hanem abból indul ki, hogy az együttműködés – a kevesebb, mint a tagság, de (lehetőség szerint) dinamikus partnerség ill. több, mint a partnerség értelmében – rugalmas, funkcionális határok kialakulásához vezet. A szomszédságpolitika alapvető célja ugyanakkor békés, válságoktól mentes, prosperáló környezet biztosítása. A kilencvenes évek elejétől a magyar kül- és biztonságpolitika, valamint annak részeként a hagyományos szomszédságpolitika számára a délszláv válságövezet jelentette a legnagyobb kihívást, s ennek tanulságait ma is szem előtt kell tartani. Ebben a válságban Budapestnek a legkülönbözőbb, egymással ellentétes érdekeket – kétoldalú jószomszédi viszonyt, magyar kisebbségek helyzetét, EU- és NATO-lojalitás kérdését, déli országrészek belbiztonságát, a vízi és szárazföldi szállítási útvonalak működőképességét stb. – kellett összeegyeztetni és egyetlen politikai csomagba egyesíteni.

A délszláv válság a hidegháború utáni világ úgyszólván minden kérdését – az államutódlást, a „gyenge állam” és államkudarck problémáját, a multietnikus demokráciát, az etnikumközi, nemzetközi és polgárháborús konfliktust, a nemzetközi beavatkozás jogszerűségét stb. – napirendre tűzte, s ez nem csupán a magyar, hanem az uniós politika képességeit is próbára tette. Minden hatékony szomszédságpolitikának alapfeltétele, hogy szilárd államisággal rendelkező partnerek legyenek, melyek készek elismerni egymást és készek egymással együttműködni. A délszláv térség különösen jó példa erre a háromszakaszos fejlődésre, amelyben a „gyenge államok” megerősítése és ezzel a *status quo* rögzítése az első, az újonnan kialakult és egymást elismerő szereplők együttműködése, a szubregionális multilateralizmusok kialakulása a második, végül az uniós tagság elérése a harmadik szakasz. Montenegró függetlenségét követően a koszovói rendezés minden oldalú – explicit, vagy hallgatólagos – elfogadása azt jelenti, hogy a térség dezintegrációja véget ér, s ezzel a *status quo* és a „gyenge államok” megszilárdulása az államközi együttműködés előtt megnyithatja az utat. További fontos előfeltétel, hogy az egyes szubrégiók közötti fejlődési rés ill. jövedelmi diszparitások (egy főre eső GDP) bizonyos küszöb alá ne kerüljenek, rendelkezésre álljon a megfelelő piaczgazdasági és demokratikus értékeken alapuló intézményi homogenitás, vagy az ebbe az irányba mutató politikai akarat.

Magyar nézőpontból figyelembe veendő a kül- és szomszédságpolitika sajátos diverzifikált jellege, hisz az ország különböző fejlődési irányok és különböző státusú államok metszéspontjában van. A szomszédsági kapcsolatokban egyrészt megtalálható az integrált, érett (posztmodern) államiságon



és az európaizált politikai elit meghatározó súlyán alapuló szomszédságpolitika (Ausztria, Szlovénia), másrészt az integrált, azonban a hagyományos (homogenizáló) nemzetállami identitás és a nemzeti és európaer szembenállás törésvonalait megőrző politika (Szlovákia, Románia). Végül a magyar kül- és szomszédságpolitikának szembe kell néznie az integráció gravitációs terében tagjelölti státussal rendelkező (Macedónia) vagy azt még nélkülöző hagyományos, „modern” nemzetállamokkal, és végül azokkal is, amelyek belátható időn belül nem lesznek az EU tagjai, s ahol a politikai orientáció kérdése véglegesen és visszafordíthatatlanul még nem dőlt el (Ukrajna). Mindebből következik, hogy a magyar szomszédságpolitika különböző, integrált és integrálatlan, modernként és posztmodernként egyaránt jellemezhető fejlődési övezetek metszéspontjában van, s ennek a szomszédságpolitika alakításában is kifejezésre kell jutnia.

3.3. Mozgástér és regionális differenciálódás

A keleti kibővüléssel a térségen belüli differenciálódás új szakaszához érkezett, s ezzel mindinkább idejétmúlttá válik az „új tagországok” általános gyűjtőfogalmat használni. Három, egymással összefüggő kérdésre adott ill. adandó válasz jól mutatja térség országainak differenciálódását. Az első a tagság „finalizálása”, azaz a belpiaci integráció továbbvitele és a valutaunióba ill. a schengeni zónába való beilleszkedés, s ezeknek társadalompolitikai és gazdasági menedzselése. A második a csatlakozást követő új kül- és Európa-politikai célok meghatározása, a harmadik az EU-n belüli intézményi alkalmazkodással együtt az egyes tagországokban végbemenő reformfolyamatok továbbvitele és ezek politikai költségeinek vállalása. Ezzel egyidejűleg jól megfigyelhető a térség megosztottsága az Oroszország irányában kialakítandó politikában, s kirajzolódik az a sajátosság, hogy a kül- és biztonságpolitika „európaizálódása” nem jelenti feltétlenül az atlanti pozíciók visszaszorulását (balti államok és Lengyelország). A térség számos országának az angolszász gazdasági és társadalmi modell irányában megnyilvánuló affinitása és a társadalmak részéről tapasztalható kritika egy további jól megfigyelhető jellegzetesség. A differenciálódást jelzi a szomszédságpolitikai súlypontok elkülönülése is. Lengyelország mint a régió legnagyobb országa az Ukrajna és Fehéroroszország irányában megnyilvánuló aktivitásával tűnik ki, míg kevésbé rugalmas kompromisszumképességével az uniós döntéshozatal nehézsúlyú szereplője. Magyarország ugyancsak a „keleti dimenzió” (Ukrajna és Moldova) valamint a hagyományos szomszédságpolitikája keretében Délkelet-Európa irányában, a Nyugat-Balkán instabil perifériái irányában mutat érdeklődést. Sajátos differenciáló elem az EU-finalitás kérdésében elfoglalt álláspont, amely a Klaus-féle cseh euroszepticismustól a konszenzuális és fegyelmezett Európa-politikákon át (Észtország, Szlovénia) az alkotmányos szerződéssel ill. a „kettős többséggel” szembeni lengyel elutasításig terjed. További különbséget jelent a térségben, hogy a dinamikus és jómódúnak nevezett reformországok – mint Észtország, Csehország és Szlovénia – potenciális nettó befizetőként sokkal nyitottabbak az EU költségvetésének a kutatás és innováció irányultságú politika javára történő átalakítását illetően, mint a szegényebb, mezőgazdaságilag érzékenyebb országok, amelyek inkább a strukturális és mezőgazdasági pénzügyi transzferek *status quo*-jának fenntartásában érdekeltek.

A térség országainak ugyanakkor számos hasonló ill. azonos álláspontja és problémája van. Az „új tagállamok” valamennyien deklaráltan kibővülés-pártiak. Hasonlóságot jelent, hogy sok helyen tapasztalható a pártrendszer instabilitása, a képviselői és a közvetlen demokrácia feszültsége, a főváros–vidék, a keleti és nyugati országrészek strukturális egyenlőtlensége stb. Az új évtized végére a kilencvenes évek óta állandóan változó szubregionális verseny sajátos képet mutat. Az államadósság, a munkanélküliségi ráta tekintetében Észtország, Lettország, Szlovénia; a GDP növekedésében Észtország, Litvánia, Szlovákia; az infláció tekintetében Lengyelország, Szlovénia és Csehország számít a térség éllovasának.



Uniós tagságával Magyarország külpolitikai mozgástere paradox módon egyfelől nőtt, másfelől csökkent. A tagsággal ugyanis Magyarország alku- és szervezeti ereje nőtt az uniós térségen kívüli országokhoz fűződő viszonyában, ám az „integrált” szomszédállamokkal – így Romániával – szemben ez a relatív előny megszűnt, és a közép- és kelet-európai tagállamok között az Unión belül növekedett az érdekérvényesítési konkurencia. Nem kétséges, hogy az új tagok kül- és ennek megfelelő szomszédpolitikájában kibővült a projekciós felület, ám annak kihasználása a szomszédügyi kapcsolatokban mindenekelőtt a belső gazdasági és politikai fejlődés függvénye. Ebben a tekintetben a belpolitikai okokból táplálkozó „csatlakozási válság” gazdasági, pénzügyi és társadalmi hatásai Magyarország térségi versenypozícióit hátrányosan érintik. A belső politikai megosztottság és a konszenzus-kultúra hiánya az érdekartikuláció és érdekérvényesítés akadályává vált. Az EU- és a NATO-tagsággal együtt járó követelményeknek a kívánt szinttől történő elmaradása az EU-n belüli nagyobb versenyképességet és intézményi befolyást jelentő „hatékony tagság” kialakulását akadályozza, s ez a kül- és szomszédágpolitika mozgásterét is szűkíti. Emellett nyilvánvaló, hogy geopolitikai és nagyságrendi okokból Magyarország az ukrán és a belorusz válság esetén aligha konkurálhatott a középhatalmi és patrónusi ambíciókat mutató és az EU „képviselőjében” is fellépő Lengyelországgal szemben. Ugyanakkor Horvátország EU-tagságának kérdésében fontos politikai üzenet lett volna, ha Magyarország Ausztria mellett sorakozott volna fel.

A magyar mozgáster korlátozódásában olyan objektív tényezők is szerepet játszanak, mint a térség egészének geostratégiai leértékelődése. A délszláv válságövezetben a nyílt háborús helyzet véget ért, a konszolidáció folyamata az egyes utódállamok keretein belül folytatódik. Magyarországnak mint NATO-országnak korábbi stratégia szerepe megszűnt, míg az Egyesült Államoknak az új évszázad stratégiai igényeihez való alkalmazkodása a Fekete-tengeri térség részeként Romániát, az esetleges amerikai rakétavédelmi rendszer terveinek megvalósítása Lengyelország és Csehország területét és szövetségen belüli pozícióját értékeli fel.

3.4. Mozgástér és a magyar gazdaság

Korunkban négy alapvető világgazdasági folyamat zajlik: a globalizáció, az integráció, a regionalizmus–szubregionalizmus felértékelődése és az állam szerepének – különösen gazdasági szerepvállalásának – gyökeres átalakulása, átalakítása. Felértékelődik az aktív alkalmazkodás és annak minősége, eredményessége, a versenyképesség feltételrendszerének javítása. Az állam feladata természetesen magának az államnak az öfenntartása, a közigazgatás, a jogrendszer, a közrend és a közbiztonság biztosítása. Az intézmény- és eszközrendszer azonban ezeken a területeken is megújítandó és ésszerűsítendő. Az elmúlt fél évszázad bizonyítja a 21. században pedig még inkább nyilvánvaló, hogy az egészségügy, az oktatás, tudomány, a kutatás-fejlesztési és innovációs szféra, az infrastruktúra, a környezetgazdálkodás meghatározóvá vált a komplex, fenntartható fejlődés biztosításában, a jólét növelésében és a világgazdasági versenyképesség javításában. Ez azt jelenti, hogy az állam szerepvállalásának felelőssége ezeken a területeken nem csökken, hanem éppenséggel nő. Ez azt bizonyítja, hogy megnő a gazdasági struktúra optimalizálásának fontossága, amelynek nem a piac vagy az állam, hanem az állam és a piac ésszerű kapcsolatrendszerén kell épülnie.

A gazdasági erőviszonyoktól jelentősen függ a politikai alkuerő, ugyanakkor a jó politika erősíti a gazdasági cselekvőképességet. Magyarország jelentős kiaknázható potenciállal rendelkezik a külpolitikai és külgazdasági kapcsolatrendszer erősítése terén. A mozgáster tágítása szempontjából a legjobb, ha az érték- és érdekviszonyok minél inkább egybeesnek. Magyarországnak központi helye van a térségben, mivel egyszerre játszhat érdemi szerepet a Duna-völgye, a Kárpát-medence és a Balkán felé. A centrális földrajzi helyzet az energiaellátás diverzifikációjában kínál lehetőséget.



Magyarország közvetítő szerepe egyaránt érvényesíthető politikai, kereskedelmi, kooperációs és a kultúra-közvetítés terén. Régióinkban több központot találunk: Bécs, Prága, Pozsony, Budapest és Krakkó egyaránt lényeges ebben a szerepvállalásban, ugyanakkor Bécs több területen jelentős előnnyel rendelkezik. Az értékek és az érdekek együttes képviselése azt jelenti, hogy a mozgástér tágítása szempontjából a magyar gazdaság külgazdasági, beruházási, kooperációs és szellemi együttműködési potenciálját együtt kell érvényesíteni a divergáló tendenciákkal szemben. A 21. század elején a felemelkedés kulcstényezői – az egészségügy, a tudomány, a K+F, az infrastruktúra-fejlesztés és a környezetvédelem – azt igénylik, hogy minden területen pozitív, kooperatív tendenciákat érvényesítsünk szomszédaink irányában. Valamennyi felsorolt területen voltak élenjáró tapasztalatok. A magyar humántőke terén meglévő értékeket célszerű lenne szomszédainkkal együttműködve kamatoztatni, összefogva továbbépíteni, s azok jelenlegi erózióját megfordítani. A jövedelemtermelésben a tőke, a technológia, a kooperációk és a külkereskedelem előnyeinek kihasználása együttesen vezethet sikerre.

A növekedés, a stabilitás, a telephely-előnyök és versenytényezők kiaknázása egyszerre igényli a Duna-völgyi, a bajor-osztrák–magyar, magyar–szlovák, magyar–szlovén és magyar–horvát kapcsolatok fejlesztését, a közép-európai Kárpát-medencei központi szerep előnyeinek érvényesítését magunk és szomszédaink kölcsönös érdekrendszerében, továbbá a közvetítői szerep tudatos, szisztematikus kiépítését balkáni szomszédaink irányában. Magyarország az EU-ban, a huszonötök közösségében nem kis ország, a 9-10. helyen áll. Gazdasági teljesítőképessége az egy főre számítva a legtöbb mutató tekintetében ehhez hasonló pozíciót foglal, míg geopolitikai, gazdasági, kooperációs partneri jelentősége alapján még előbbre sorolható. A mozgástér és a külpolitikai, külgazdasági kapcsolatrendszer szempontjából Magyarország az EU egyik legdiverzifikáltabb állama, mivel szomszédjai között egyszerre szerepelnek régi EU-államok (Ausztria), újonnan velünk csatlakozott országok (Szlovákia, Szlovénia), a legújabban belépett Románia, a tagjelölt és a 2010 körül várhatóan csatlakozó Horvátország, valamint a belátható időn belül még mindig az EU-n kívül maradó országok (Ukrajna, Szerbia). Magyarország valamennyi külkapcsolatában tud partnerei számára fejlődést előmozdító elemeket kínálni (tőke, technika, külkereskedelem, kooperációk). A konfliktus-potenciál leértékelő, a kooperatív stratégia felértékelő hatású a külgazdaság és a külpolitika terén egyaránt. Ezért a magyar külkapcsolati stratégiának meghatározó, pozitív jelentősége van a kapcsolatépítésben.

Mindazonáltal fontos arra is tekintettel lenni, hogy Magyarországot a nemzetközi pénzügyi szervezetek leértékelték és gazdasági megítélése is romlott a térségben. Korábban a magyar humántőke-előnyökre lehetett építeni, illetve ezek szolgálhattak alapul a partnerek számára felemelkedésünk zálogaként. A magyar szabadalmak többszöröse volt bejegyezve külföldön, azaz egy magyar szabadalom több országban is elismertséget élvezett, a magyar találmányokat nemzetközileg gyorsan és rentábilisan lehetett érvényesíteni és bevezetni. A magyar humántőke-előnyök erodálódtak, sőt több területen elvesztek.

A gazdasági és politikai racionalitás a prosperitás korszakaiban találkozott, sőt egybeesett, a konfliktusos történelmi periódusokban különvált, sőt tragédiához vezetett. Magyarország földrajzi helyzete, regionális közvetítő hídszerepe, lehetséges kiépülő és újrahasznosítandó humán potenciálja révén integratív erő lehetne a Duna-völgyi, a Kárpát-medencei és a nyugat-balkáni térség közös metszéspontján. Külön előny, hogy ezt a szerepet nem mások rovására, hanem közös előnyök kiaknázására, további feltárására és kiépítésére lehet kihasználni. Ugyanakkor Magyarország jelenlegi gazdasági teljesítőképességének szomszédjaihoz viszonyított relatív romlása gazdasági mozgásterét is szűkíti.



3.5. Mozgástér és a nagyhatalmakhoz való viszony

A közép-európai térség leértékelődését jelzi, hogy a térség irányában nem tapasztalható sem amerikai, sem orosz vagy éppen más egymással rivalizáló nagyhatalmi érdek. Az Egyesült Államok elfordulóban van a térségtől, s nagy valószínűséggel a 2010 körül várható horvát csatlakozással az EU bővítési folyamata meghatározatlan időre lezárul. Magyarország nem tölt be olyan *proxy* szerepet, mint Lengyelország, amely az atlantista kártyát az Unión belüli alkuerejének növelésére, az Uniót megosztó oroszellenes pozíciójának érvényesítésére, s ahogy a „narancsos forradalom” esetében az EU nevében az ukrán belpolitika befolyásolására használta fel. A hatékony szomszédságpolitika közvetve-közvetlenül nem csupán a kétoldalú kapcsolatok, hanem a nagyhatalmakhoz és az EU-hoz fűződő viszony kérdéseire is vonatkozik. Az EU térségen belüli kétoldalú szomszédsági kapcsolatok közvetlenül multilaterális, európai tartalom hordozói, legyen szó az energiapolitikáról, a kisebbség- és környezetvédelemről, vagy éppen a szubregionális együttműködési formák kialakításáról.

A hagyományos szomszédságpolitikát átfedő uniós szomszédságpolitika olyan politikai felület, amely lehetőséget kínál a magyar külpolitika *niche* funkcióinak a megjelenítésére. Ez az aktív, európai szintű kisebbségpolitikai érdekvédelemtől az ideológiamentes energetikai elosztó- és a közlekedési–logisztikai alközpont-szerepen át – s a nagyfokú ökológiai sebezhetőség okán – egy aktív környezeti kül- és szomszédságpolitikáig terjed. Az egyes nagyhatalmakhoz való viszonyban Magyarország stratégiai értékét és ezzel mozgásterét, végső soron a magyar politika pozicionálását jelentősen felértékelheti, ha a magyar szomszédságpolitika az adott térség(ek) irányában megfelelő szakpolitikai kompetenciával rendelkezik, képes közösségi érdekeket képviselni és ehhez megfelelő külpolitikai szerepeket találni. A különböző szomszédsági relációkban történelmi, politikai, gazdasági stb. okok miatt Magyarországnak más és más adottságai vannak. Az EU keretében megvalósuló politika-csinálástól a délszláv térségben megvalósuló *security governance* feladatokig minden kompetencia mozgástérbővítő lehet. Ebben a tekintetben szükséges a magyar külpolitika nem kormányzati, korporatív tartalékainak hatékonyabb feltérképezése és mozgósítása. A külpolitika számára mozgástérbővítő hatással járhat az egyes vezető hatalmakkal kialakítandó, eseti funkcionális és tartós stratégiai együttműködés is. Az EU ugyan az alkalmi funkcionális érdekközlő „politikai geometriái” szerint működik, ám a funkcionális érdekközlő ismétlődése szorosabb érdekközlő hozhat létre, s nem zárható ki az alkalmi és a tartós szövetségek egyidejűsége sem.

Magyarország szempontjából a mozgástérbővítés eszköze lehet az euroatlanti rezsimek közvetítése, elsősorban a Nyugat-Balkán, mindenekelőtt Szerbia irányában. Magyarország számára elsőrendű kül-, szomszédság- és biztonságpolitikai érdek, hogy a délszláv térség fragmentációja lezáruljon és a gazdasági kapcsolatok és intézményi homogenizáció útján „kiszámítható szomszédság” alakuljon ki. Montenegró függetlenségével és Koszovó független státusának nemzetközi elfogadásával a térség nagy vesztese Szerbia. Szerbia elszigeteltségének megakadályozása, a magyar tranzit- és régióépítő szerep európai érdek is. A magyar közvetítés szerepe önmagában a kárkölátőzésben is felértékelődhet. A szegedi folyamat kezdetben igen sikeresnek tűnt, ám ezt nem sikerült megújítani. A szerbiai civil társadalom erősítésére irányuló erőfeszítések nyilvánvalóan a Vajdaságban élő magyar és más kisebbségi közösségek érdekeit is érintik. A közvetítő szerep akkor lehet sikeres, ha a szubregionális együttműködést élesztő infrastruktúra-fejlesztés konkrét projektjeivel és az emberek közötti kapcsolattartás megkönnyítésével segíti az európai opciót a szerb társadalomban. Ezért fontosak az Unió és a nyugat-balkáni országok közötti tárgyalások a vízumliberalizálásról, Bulgária csatlakozásával az észak–déli autópályák kiépítése, és minden olyan erőfeszítés, amely a határ két oldalán a történelmi régiókon belüli diszparitások növekedése ellen hat.



3.6. Mozgástér és magyar kisebbségek

Nyilvánvaló, hogy a kérdés megválaszolásában különbséget kell tenni az EU-n belüli és kívüli szomszédok között, különös tekintettel a tagság előtti kondicionalitás lehetőségeire, feltéve, ha egy ország él is azokkal. Joggal merülhet fel a kérdés, hogy uniós keretekben a kisebbségek a magyar szomszédságpolitika mozgástérbővítő vagy -korlátozó tényezőinek tekinthetők-e? A szomszédságpolitikával szemben jogos a várakozás, hogy integrált európai keretekben lehetővé váljon a szomszéd országokhoz fűződő kétoldalú államközi és a magyar–magyar kapcsolatok pozitív szinergiája. Ezt a várakozást erősíti, hogy az EU által nyújtott fejlesztési és felzárkózási esélyek lehetőséget kínálhatnak az etnikai kapcsolatok funkcionális kapcsolatokká, a kisebbségközpontú kapcsolatok régióközpontú kapcsolatokká történő átalakításában. A tőke- és eszközellátottságot tekintve a magyar kis- és közepes vállalatok egy része lehet az a gazdasági szereplő, amelynek üzleti akcióradiuszán belül a magyar kisebbségek az együttműködés humántőke-tartalékai lehetnek. A régióközpontú gazdasági kapcsolatok lényegükben mindig multietnikus kapcsolatok, amelyek a közös uniós programokhoz kapcsolódhatnak, s ezek a magyar kisebbségek élethelyzetét is javíthatják. EU-támogatással kialakíthatók a hagyományos történelmi határokat átfogó makrorégiók, amelyek – eltekintve a Székelyföldről – ma már alapjában véve mindenütt multietnikus területek.

Mindazonáltal fontos, hogy ezeket a várakozásokat ne tekintsük az EU funkcionális logikája szerint megvalósuló automatizmusnak. Tény, hogy a Magyarország integrált környezetében megvalósuló szomszédsági kapcsolatok azt jelentik, hogy több ezer kilométernyi korábbi határ belső határrá, a külső perifériák belső perifériákká, a határon túli kisebbségek „határon belüli” kisebbségekké válnak. Ám nem szabad szem elől téveszteni azt, hogy a jelenlegi helyzetben az EU a fejlesztési eszközöket „felülről lefelé” osztja, továbbá a magyar és a szomszédos uniós országok nemzeti fejlesztési tervei összehangolására hiányoznak a hatékony intézményi keretek. A hagyományos vegyes bizottsági rendszer és a közös kormányülések eddig nem bizonyultak alkalmasnak az egymástól divergáló nemzeti fejlesztési tervek összehangolására. Végző soron azonban a nemzeti fejlesztési tervek olyan mértékben belsőleg determináltak, hogy sokszor a meglévő politikai szándék esetében sem harmonizálhatóak. Ezért a koordináció helyett inkább a közös elemek kiemelése a járható út, mint az autópálya-fejlesztés, hídépítés, közös vásárok rendezése stb. Ez adott esetben azt is jelenti, hogy a nemzeti fejlesztési tervekben kisebbségpolitikai szempontok figyelmen kívül maradnak.

Az EU-csatlakozás a kisebbségvédelem területén sem ígér automatikus megoldásokat. A sokat idézett „európai normák” fogalma nem egyértelmű, a kisebbségi kérdés – minden magyar erőfeszítés ellenére – alapvetően a tagság előtti kondicionalitás kérdése. A legutóbbi román és bolgár csatlakozási formák különösen nagy hangsúlyt helyeztek a csatlakozás utáni monitoring ill. a hangsúlyos védőzáradék-politikára, ám ez nem a kisebbségi kérdés területeire vonatkozik. A bővüléssel, továbbá a „bővülés bővülésével” a korábban egyértelmű európai normák is sok tekintetben felhígulhatnak. Az EU minél inkább Kelet felé, Európa fejletlenebb régiói irányában halad, annál inkább a kulturális tényezők kerülnek előtérbe: a közös szabályokat és rendelkezéseket tekintve az EU egyfajta „kulturális interpretációs közösséggé” válik. A társadalmi érési folyamatok sokkal hosszabb időt vesznek igénybe, mint a gazdasági, jogi és politikai átalakítás feladatai. További probléma, hogy a magyar kisebbségi közösségek autonómia-igényeihez képest az uniós szomszédságpolitika által nyújtott kisebbségvédelmi rezsimek nem elégségesek, habár az autonómia dél-tiroli és spanyol tapasztalatai pozitívak. Az uniós tagsággal ugyanakkor az egyes szomszéd országokban automatikusan nem szűnt meg a kisebbségi kérdés belpolitikai célokra történő instrumentalizálásának veszélye. Még inkább hangsúlyos ez a kérdés azoknak az országoknak az esetében, amelyek a tagság előtt állnak, illetve a tagsági perspektívát nélkülözik.



3.7. Mozgástér és demográfia

A demográfia és a gazdasági növekedés, a demográfia és a kisebbségi kérdés, valamint a demográfia és a külpolitikai mozgástér között nyilvánvaló az összefüggés. Magyarország és a határon túli magyar közösségek népességszökkenése gyorsabb, mint a környező országoké, s ez a külpolitikai mozgástérre is korlátozóan hat. A demográfiai tendenciák rövid és középtávon nem, vagy csupán nagyon kis mértékben kezelhetőek. A magyarországi születések száma 25 éve csökken, s a határon túli magyarság születéseinek száma most már abszolút számokban is csökkenést mutat, s ez a nemzetpolitikai alkuerő csökkenéséhez vezet. Ezzel szemben a 2001 évi népszámlálás a roma lakosság növekedését jelezte. Számuk a 10 milliós lakosság 6,7 százalékát érte el. Románia és Bulgária csatlakozásával az EU-n belüli roma lakosság létszáma mintegy 30 százalékkal növekedett meg. A romakérdés az EU-ban nem csupán nemzeti, hanem transznacionális probléma.

A jelen és a jövőbeni tendenciákat tekintve egyértelmű mind a magyar lakosság, mind a határon túli magyar közösségek számának fogyatkozása, a térségi magyar populáció elöregedése. A határon túli magyar lakosság áttelepülésének az ösztönzése ugyanakkor nem képes változtatni a magyar demográfiai tendenciákon. Egy korábbi német gyakorlatra jellemző bevándorlásbarát politika sem tudná megoldani a magyar nyugdíjrendszer problémáit, de a fenntartható magyar gazdasági növekedéshez szükséges kvalifikált munkaerő-szükségletek (szakmunkásigény) problémáját sem. Nemcsak arról van szó, hogy az etnikai bevándorlás nem tud megfelelni a magyar gazdaság funkcionális igényeinek, hanem arról is, hogy az áttelepülés gyengíti a kisebbség által lakott területek gazdasági megtartó erejét, s ezzel végső fokon a nemzetpolitika szervezeti erejét. A térségi válságokkal összefüggésben az etnikai jellegű bevándorlás – pontosabban a menekültkérdés – a biztonságpolitikai napirend állandó kérdése. Koszovónak csupán korlátozott függetlensége is azzal a kockázattal jár, hogy a szerb kisebbség menekülését indíthatja el, s ez ismét a Vajdaságban módosíthatja az etnikai arányokat az amúgyis fogyatkozó magyar kisebbség hátrányára. Ha Koszovó státusa nem is tekinthető precedensnek, mégis láncreakciót indíthat el, s az „autómia=szeparatizmus” tézis alapján erősítheti az ellenállást mind Dél-Szlovákiában, mind a Székelyföldön a magyar autonómia-törekvésekkel szemben. Jóllehet, a kibővült európai térben a határok és az etnicitás kérdése többé már nem kapcsolódik össze. Magyar szempontból ugyanakkor a kisebbségvédelem tekintetében Koszovó szerbek által javasolt „több mint autonómia” státusa ill. a Koszovóban élő szerbek „megerősített autonóm státusa” egyaránt pozitív értelemben felhasználható precedens. Emellett közép- és hosszú távon Magyarországnak is szembe kell néznie az ún. „bevándorló kisebbségek” problémájával, ami az EU sok régebbi tagországában már ma is a politikai stabilitás, a belső társadalmi integráció, a párhuzamos vagy enklávétársadalmak létrejöttének kérdéseit veti fel, s egyik fő forrása a szélsőséges nemzeti mozgalmak és pártok zászlóbontásának.

3.8. Mozgástér és szubregionalizmusok

Mint minden külpolitika esetében, a szubregionális együttműködés formái erősíthetik az érintett országok alkuerejét, bővíthetik külpolitikai mozgásterüket. A szomszédságpolitika szempontjából ugyanakkor alapvető kérdés, hogy a szubregiók közötti fejlődési rés csökken vagy növekszik-e, s az EU-gravitáció következtében az intézményi homogenitás és ennek megfelelően az uniós külkereskedelmi hányad megfelelően növekszik-e.

A magyar szubregionalizmusoknak történelmileg két iránya, egy észak–déli és egy kelet–nyugati tengely fejlődött ki. A V-4 együttműködést fémjelző észak–déli folyamat több vonatkozásban



betöltötte történelmi szerepét, s aligha vonható kétségbe, hogy a résztvevő országok érdekei – a szakpolitikai konzultációk fennmaradása ellenére – sok vonatkozásban eltérnek egymástól. Az eltérő nemzeti érdekek miatt nem sikerült egy közös politikát élesztő szubregionális identitást ill. érdekközösséget kialakítani. Inkább az alkalmi közös célokra alapuló pragmatikus közösségről van szó, amely a kapcsolatokat társadalmi szinten igyekszik elmélyíteni és olyan közös projekteket kíván megvalósítani, amelyek esetében nincs is állandó és magas szintű koordinációra szükség. Növekszik az Európát és a térséget megosztó kérdések száma. Elég az Oroszországhoz és Németországhoz fűződő lengyel és magyar viszony különbségeire, az amerikai rakétavédelmi koncepcióban képviselt lengyel és cseh álláspontra, nem kevésbé az alkotmányos szerződést jelenlegi formájában elutasító lengyel és cseh álláspontokra utalni. A divergenciát erősítik Lengyelország institutionális súlyában és a szomszédságpolitika „keleti dimenziójában”, nem kevésbé erős atlanti tájékozódásában kifejezésre jutó középhatalmi ambíciói is. Ennek ellenére egy bővülő Unióban szükségképpen erősödik a regionalizálódás tendenciája, s ez a jövőben is szükségessé teszi a létező V-4 struktúra fennmaradását, nemcsak mint egy „geopolitikai *image*”-t, hanem megőrizve azt a térségi szemléletet, amely a multinacionális vállalatok stratégiát is jellemzi és bármikor új tartalom és kezdeményezés hordozójává válhat.

A magyar–osztrák–bajor irányban kialakult kelet–nyugati tengely továbbfejlesztése – sőt a szlovákok, szlovénok, horvátok és az észak-olasz térsége bevonásával – a közép-európai szerveződés fő iránya lehet. Mindazonáltal a magyar kül- és szomszédságpolitika szempontjából nem szabad feladni azt a törekvést, hogy a V-4- és az Ausztria-központú együttműködés egymást erősítve összekapcsolható legyen.

4. A kül- és szomszédságpolitika geopolitikai forgatókönyvei

Minden forgatókönyv a komplexitás csökkentésén és a „fő” partner(ek) megválasztásán, az egyes tényezők és folyamatok kiemelésén alapul, s mint ilyen – egy korlátozott külpolitikai mozgástérrel rendelkező ország, mint a Magyar Köztársaság esetében – nem jelenti az opciók éles kizárását, hisz mindegyik az euroatlanti szövetség koordináta-rendszerén belül értelmezhető, s egyetlen opció sem irányulhat harmadik ország ellen. Az alábbi forgatókönyvek operacionalizálhatósága végső soron akkor értékelhető, ha azokhoz a specifikus kérdések katalógusa és az ennek megfelelő diplomáciai akciók megvalósíthatósági tervei társulnak.

4.1. *America first!*- atlanti opció

Ez a megközelítés a hagyományos és magyar szempontból releváns uniós régiópolitika szempontjait az atlanti kapcsolatok szemüvegén keresztül ítéli meg, s az Egyesült Államokat megkerülhetetlen szereplőnek tartja a regionális politikák kialakításában. Ez az attitűd hajlamos az Egyesült Államokhoz fűződő viszonyt az EU-n belüli alkuerő növelésére felhasználni (Lengyelország), továbbá a kelet- és közép-európai elitek atlanti szocializációját és az ezen alapuló érték-közösséget előtérbe állítani, különös tekintettel az Egyesült Államok globális és regionális szerepére mint „biztonsági horgonyra” és végső biztonsági garanciára. Ennek az érvelésnek fontos referenciája, hogy Washington szerepe meghatározó és pótolhatatlan volt a balkáni béketeremtés és békefenntartás döntő szakaszaiban. További érv, hogy a geopolitikai értelemben legjelentősebb tagok – Lengyelország és Románia – atlanti politikát folytatnak és a posztsovjet térség országaiban is kialakult a pro-atlanti elit. Ebben az értelemben az Egyesült Államok mint globális hatalom egyúttal „európai nagyhatalom” is, s végső soron minden térségi államnak, így Magyarországnak is „szomszédja”. Ez az „új Európa” politikája, amely magában foglalja az EU-nak mint meghatározó „modernizációs horgonynak” is a szerepét, ám válság- és konfliktushelyzetekben az atlanti



opciónak ad elsőbbséget. Ennek az opciónak a hátránya, hogy az Egyesült Államok a közép-európai térség értékét globális stratégiájának a prizmáján, azaz az egyes térségek konfliktusokhoz kapcsolódó felértékelődésének vagy éppen leértékelődésének a szemszögéből ítéli meg, s ez a politika a kontinens és ezzel az Unió megosztásának az eszköze lehet. A térség átértékelődése jól látszik az Egyesült Államok nyugat-balkáni szerepének a csökkenésében és ezzel egyidejűleg az amerikai haderő földrajzi súlypontjainak hosszú távú megváltoztatásában. További kérdés, hogy az iraki háború kimenetele – a háború megnyerése és a béke elvesztése – milyen következményekkel jár Washington további politikájára.

4.2. Ausztria-központú közép-európai opció

Ennek az elképzelésnek a középpontjában az EU keleti kibővülésével Európa peremállamából a kontinens és Közép-Európa centrumállamává vált Ausztria áll, amely 1995 évi csatlakozása után is az átlagon felül növelni tudta Magyarországhoz és a térség egészéhez fűződő kereskedelmi és tőkekapcsolatait, továbbá mindig kész volt arra, hogy a hagyományos jószomszédi politikai kapcsolatokat elmélyítse. Az Ausztriához fűződő szomszédosági kapcsolatok – kormányoktól és politikai rendszerektől függetlenül – „nyugati kitörési pontként” és konstans, stabilizáló elemként mindig a magyar külpolitika koherenciáját erősítették. Nem véletlen, hogy a két ország viszonya már 1989 előtt is joggal a „különleges kapcsolat” minősítést kapta. Az Ausztriával történő összehasonlítás ugyanakkor a mindenkori magyar fejlődés meghatározó referenciapontjának bizonyult. A két államnak a megosztott szuverenitáson alapuló dualista államszervezetében, valamint a két nép kohabitációjában szerzett tapasztalatai a kölcsönös szimpátia továbbélésében máig megmaradtak, s ez az osztrák társadalomban – más kelet és közép-európai országokkal szemben – a magyar uniós tagság nagyarányú támogatásában is kifejezésre jutott. A kétoldalú viszony történelmi, de még inkább mai szimbolikája ugyancsak a kétoldalú kapcsolatok alakító elemévé vált. A „regionális partnerség” szellemében a magyar–osztrák együttműködés szerepét jól szimbolizálja a közös podgoricai képviselet, valamint Kisinyovban a magyar–osztrák–szlovén közös vízumkiadó-hely létrehozása, ahol Magyarország 2008. januárjában kezdődő schengeni tagságával Ausztria teljes értékű képviseletét láthatja el. Az osztrák–magyar álláspontok azonosságát a Horvátország uniós tagságára vonatkozó közös érdekek is fémjelzik.

Ez az elképzelés az azonos vagy hasonló érdekek alapján az osztrák–magyar kapcsolatok mellett a magyar–bajor, magyar–észak-olasz, a magyar–szlovén, a magyar–horvát stb. sokszoros bi- és multilaterális kapcsolatokon alapuló szubregionális szerveződések, valamint a Nyugat-Balkánt is az együttműködés lehetséges célterületének tekinti. A kétoldalú kapcsolatok ma sokkal inkább, mint korábban egyszerre bi- és multilaterális, valamint a történelemből jól ismert szubregionális kapcsolatok hordozói. Ausztria az elmúlt négy évtizedben a Magyarországot is magában foglaló legkülönbözőbb szubregionális együttműködési tervek kezdeményezője volt. A kétoldalú kapcsolatok – alpesi–dunai–pannon–adriai stb. – szubregionális tartalma rendszeresen utat nyitott mind a déli, szlovén, horvát, olasz térségek (Hexagonale, Pentagonale, Közép-Európai Együttműködés, Duna-menti együttműködés, Alpok–Adria Munkaközösség stb.), mind a nyugati, elsősorban a délnémet térségek irányában.

Magyar szempontból ennek a „kis” közép-európai szerveződésnek a V-4-országokkal történő összekapcsolása kívánatos, ám mind a „regionális partnerség” osztrák kezdeményezésének fenntartásos fogadása, mind a visegrádi együttműködés Ausztriára és Szlovéniára történő kiterjesztésének elutasítása („Visegrád plusz”) jól mutatja a nehézségeket. A közép-európai szerveződésnek ez az iránya időről-időre felveti egy, az Unión belüli „regionális érdekközösség”, s ezzel egy szélesebb szubregionális „institucionális hatalom”, az uniós csúcok előtt a szubregionális a „közép-európai dimenziót” felölelő egyeztetési fórum lehetőségét is. Ám ezzel együtt sajátos,



gátló tényezőként a térség számos országában a magyar–osztrák dunai monarchia nagyhatalmi reminiscenciái is felmerülnek, ahogy Magyarországon a „kuruc szellemiség” ideológiájának a nyomai.

A kilencvenes évek első felében Magyarországnak a rendszerváltással összefüggő pozícióváltozása Bécs számára a konkurencia lehetőségét idézte fel, ám az új évszázad első évtizedében immár a magyar EU tagság feltételei között ezek a szempontok háttérbe szorultak. Bécs megőrizte, sőt növelte a fejlődésben elért történelmi tempóelőnyét, tájékozódásában ugyanakkor megnövekedett a nyugat-balkáni térség és az EU kibővülésével Románia és Bulgária szerepe. Ez a fejlődés Magyarország tranzitszerepét nem csökkenti, inkább az Unió keretében a kooperáció új dimenzióit nyithatja meg, nem csupán egy szélesebb Kárpát-medencei és Duna-völgyi gazdasági térség, hanem a Románia és Bulgária, valamint – Horvátország és Szlovénia mellett – a Nyugat-Balkán irányában is.

Az Ausztria-központú térség szerveződés közvetve-közvetlenül magában foglalja Németország gazdasági szerepét, amely a térség egésze és minden közép- és kelet-európai ország számára meghatározó. Ebben az értelemben az osztrák opció a német opció is. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy míg a dunai monarchiában a politikai és gazdasági racionalitás szétvált, addig az EU keretében a kettő egybeesik: több régióalapú, multinacionális együttműködés nagyobb összefonódáshoz és több kohézióhoz, nagyobb prosperitáshoz vezethet.

4.3. Az Oroszországgal kiegészült és az EU-multilateralizmus által közvetített német opció

Ez az opció Németország megítélésében számos, történelmileg ismert, de újszerűnek tekinthető premisszából indul ki. Ebben az összefüggésben Németországnak az Unión belül elfoglalt vezető gazdasági szerepe, a világexportban szerzett elsősége éppen úgy meghatározó, mint az integrációs politika centrumában folyamatosan megfigyelhető kompromisszum-teremtő és napirend-állító szerepe. Magyarország és a többi közép- és kelet-európai ország esetében történelmi léptékkel Németország képviseli a legfontosabb kereskedelmi, kooperációs, K+F, műszaki és tőkekapcsolatokat, az EU-n belül a legnagyobb német piac a fő konjunkturális tényező. Németország hagyományosan érdekelt abban, hogy keleti irányban kiszámítható és stabil szomszédjai legyenek, a partikuláris és keményebb nemzeti pozíciók az Unió sokoldalú együttműködési mechanizmusaiiban puhuljanak fel, s a regionális együttműködési formák – a keleti tengeri államoktól a visegrádi együttműködésig – erősödjenek. Emellett az európai kontinens stratégiai szerepének viszonylagos leértékelődése, pontosabban az Egyesült Államok stratégiai szerepének a kontinens hátrányára végbemenő átrendeződése Németország szerepét erősítheti Közép- és Kelet-Európában. Németország egy további összefüggésben is fontos referencia. A német külpolitika szerkezeti sajátossága az atlantizmus és az európaizmus egyensúlyba tartása, valamint az Oroszországhoz fűződő stratégiai viszony kérdése lényegében azokat a koordinátákat jelenti, amelyek a magyar külpolitika szempontjából is meghatározóak.

Ez a megközelítés Németországnak mint az EU vezető hatalmának meghatározó szerepet tulajdonít, ám ebben az opcióban – az EU keretében ágyazódó német opció kiegészítéseként – Oroszország mint a FÁK-térség gravitációs központja is fontos szerephez jut. Oroszország a magyar érdekek szempontjából a legfontosabb keleti piac és az energiabiztonság főszereplője. Ez a megközelítés az euroatlanti koordináta-rendszer keretében a német egyesülés után kialakult német–orosz kapcsolatokat – az Oroszországgal kiegészített „kibővült Európa” koncepcióját – a magyar kül- és szomszédságpolitika referenciájának tekinti. Ez az opció a német–orosz kapcsolatoknak nem a Schröder kancellársága alatt kialakult, Amerika-ellenes és neo-gaulle-ista, maguknak a német érdekeknek is ellentmondó „bilateralizálódását” veszi alapul, amely az orosz–német kapcsolatok



javára leértékelte a közép- és kelet-európai országokhoz fűződő kapcsolatokat. Ez a Merkel alatt kibontakozó politika a schröderi politikával ellentétben a kiegyensúlyozott, de nem kritikátlan európai-atlanti kapcsolatokat és a kelet- és közép-európai országok iránti hagyományos német felelősségnek az újráleledését kapcsolja össze az EU keretébe ágyazódó orosz–német partnerség fejlesztésével. Ez az opció feltételezi, hogy az EU jövőjét és a közép- és kelet-európai országok fejlődését nem lebecsülhető mértékben a német–orosz, továbbá az uniós–eurázsiai kapcsolatok nagymértékben befolyásolják. Fontos rámutatni arra, hogy a kétoldalú kapcsolatokban – a német egyesülést megelőző időszakokkal ellentétben – Németországnak nincsenek specifikus politikai motivációi Magyarország irányában és a gazdasági kapcsolatokat is az érdekaszimmetria jellemzi. Ezért a magyar diplomáciára vár a feladat, hogy az elsődleges gazdasági érdekek alapján – a maga részéről „kezdeményezések aszimmetriájával” – aktív szerepet vállaljon.

Az elképzelés mellett tehát számos érv sorakoztatható fel, még akkor is, ha Putyin alatt az orosz belpolitika tekintélyuralmi vonásai a hagyományos „orosz fenyegetés” és az olaj- és gázszállítások megbízhatóságának kérdését is felvetik. Az uniós és a magyar érdekek szempontjából a globalizálódás kölcsönös előnyei nem az Oroszországgal szembeni „feltartóztatás”, a „közömbös koegzisztencia” vagy csupán a „szelektív kooperáció” politikája, hanem a mind szélesebbé váló társadalmi–gazdasági kapcsolat- és hálózatépítés útján érhetőek el. Eszerint Oroszország mint az Unió nélkülözhetetlen stratégiai partnere az EU-val történő együttműködés útján kerülhet abba a helyzetbe, hogy a globalizálódásból mind több nyereséget húzzon, s ugyanez az EU-ra is vonatkoztatható.

Mindazonáltal Oroszországnak mint „energetikai szuperhatalomnak” a premisszája óvatosan kezelendő, mert egy valódi világhatalomnak diverzifikált gazdasággal kell rendelkeznie. Az egyoldalú energetikai pozícióból eredő befolyás nagyon törekeny, ha nem párosul mélyreható, a diverzifikációt segítő, belső modernizációval. Továbbá lehetséges, hogy az energiaszektorban világméretben végbemenő beruházások a maihoz képest idővel csökkenhetik a gáz (és olaj) stratégiai szerepét. Ezzel együtt a mai Oroszország szerepét bizonyítja, hogy a Balkántól a Közel Keletig szinte nincsen olyan biztonságpolitikai probléma, amely nélküle, vagy vele szemben megoldható lenne. A megújítás előtt álló együttműködési és partnerségi egyezmény már 2003-ban lerakta az EU és Oroszország között a gazdaság, a belső és külső biztonság, valamint a kutatás és oktatás négy területén megvalósuló kooperáció alapjait. Oroszország küszöbön álló WTO-tagsága további impulzus az energiapartnerség elmélyítésére és olyan messzemenő tervek megvitatására, mint a Bresztől Vlagyivosztokig terjedő szabad kereskedelmi zóna létesítése. A magyar és az európai energiabiztonság szempontjából – Oroszország mindenekelőtt a földgáz területén – meghatározó szereplő, ám ez egyúttal azt is jelenti, hogy gázexportjának több mint nyolcvan százaléka az uniós térség felvevőképességétől függ. A piaci szereplőknek tehát egyike sem követhet olyan energiagazdasági érdeket, amely a másikat kárt okozhat. Természetesen ennek fontos feltétele a piacra jutás kölcsönös biztosítása, az EU szigorú versenyszabályainak elfogadása, továbbá a jogi keretek kiszámíthatósága és stabilitása. Ennek az opciónak nyilvánvaló politikai költségei a jelenlegi magyar–balti és magyar–lengyel kapcsolatokat terhelné, s ennek bizonyára a közös kül- és biztonságpolitika fejlődésére is kihatással lenne.

Ebben az opcióban – különösen az energiabiztonság és energiapartnerség tekintetében – nem csupán lehetőségek, hanem nem lebecsülhető kockázatok is vannak. Nem egyszerűen az orosz tulajdonrész növekedéséről van szó a magyar gazdaság egyes ágazataiban, vagy éppen az orosz belpolitika bizonytalanságáról. Elkerülendő, hogy Magyarország egyoldalúan – az EU koordinált ill. közös energiapolitika irányában tett lépéseivel szemben – az energetikai szektorban Oroszország „előretolt stratégia partnere” legyen. Inkább arra kell törekedni, hogy magyar–európai és a magyar–orosz energiabiztonsági érdekek az EU–Oroszország partnerség keretében érvényesüljenek. Egy



ilyen keretben lehetséges a magyar külpolitikai mozgástér növelése és egy magyar szubregionális gázelosztó szerep kialakulása. Elvben tehát elmélyülhet az orosz–magyar energetikai partnerség, az energiaszállítás diverzifikálódhat a két ország és egész Európa javára, de felettébb kérdéses, hogy miként bővíthet a magyar külpolitikai mozgástér, ha kapacitásai és feldolgozóipari dominanciája alapján Oroszország határozza meg az elosztó szerepet, s ez nem az EU által közvetített politika keretébe illeszkedik. Ezért egy kockázatcsökkentő politika is szükséges, amely mind az uniós, mind az orosz opciót szem előtt tartja. Emellett ez a fejlődés a magyar piacon jelen levő német multik szerepére is ráirányítja a figyelmet. Annál is inkább, mert míg a magyar piacon jelenlevő E.On Ruhrgas az Unió szigorú versenyszabályainak és a demokratikus viszonyok ellenőrzése alatt áll, addig ugyanez a Gazpromról és az orosz belpolitikai környezetről nem mondható el. Az E.On Ruhrgas típusú nyugati vállalatokkal szemben a Gazprom olyan állami konszern, amely képes az orosz külpolitikai célokhoz közeli feladatoknak is eleget tenni. Emellett nem lehet szem elől téveszteni, hogy az orosz belpolitikai környezet alapjaiban tér el az Unióban szokásos gyakorlattól: ugyan a politika Oroszországban visszaszorította a bűnözést és megtörte az oligarchiákat, biztonságosabb országot teremtett, ám sok tekintetben államosította a korrupciót és a gazdasági összefonódásokat.

5. Nemzetközi rendszer fejlődése és a magyar kül- és szomszédságpolitika

5.1. A nemzetközi intézményi hatalom újraelosztása

Ahogy a bipolaritás korszaka véget ér, úgy a 21. század első évtizedének a végén – minden hatalmi attribútumot tekintve – az amerikai „unipolarizmus” sem létezik: egy új, többpólusú nemzetközi kapcsolatrendszer van kialakulóban, amelynek hatása Európára és a magyar kül- és szomszédságpolitikára már érezhető. Az Egyesült Államok ugyan ma is meghatározó hatalom, de hatalmának érvényesítése egyre több korlátba ütközik. A George Bush által az iraki konfliktus idején alkalmazott „nagy stratégia” első formája a „stratégiai unilateralizmus” gyakorlata volt, amely nem csupán az ENSZ-en és a nemzetközi jog szabályain kívüli magatartáshoz, hanem a közös kül- és biztonságpolitika kialakítására törekvő, kibővült EU megosztásához vezetett. Az Uniónak az amerikai unilateralizmusra adott válasza a francia–német–orosz háromoldalú szövetség és az „új Európa” kialakulása volt, jelezve, hogy az új tagok „európaizálódása” nem zárja ki az atlantizmus erősödését. A Bush-kormány második hivatali ciklusában látható amerikai stratégia arra irányul, hogy az új, feltörekvő hatalmakat a megreformált ill. a megreformálandó nemzetközi intézményekbe – ahogy Kína és India esete mutatja –, a két- és sokoldalú megállapodások rendszerébe bevonja. Az amerikai politika változását mutatja, hogy a „bevonás politikája” immáron a „lator államokra” is kiterjed, ahogy ezt Szíria és Irán esete mutatja az iraki konfliktusban. Továbbá jól látszik, hogy a tartós polgárháborúvá vált iraki konfliktusban az Egyesült Államok számára a „béke megnyerésére” nem mutatkozik egyetlen igazán tartós megoldás sem. Ma a nemzetközi hatalom multipoláris újraelosztásának folyamata sokkal világosabban rajzolódik ki, mint bármikor korábban a berlini fal leomlása óta. Kína és India vitathatatlanul az Egyesült Államok „unipoláris pillanatát” megkérdőjelező világhatalomként lép fel. A kelet–nyugati konfliktus megszűnése után az észak–déli konfliktus is változóban van, mivel a „Dél” ma már nem tekinthető homogén tömbnek: a világkereskedelmi és egyéb tárgyalásokon a dél–déli ellentétek mind jobban megfigyelhetőek. A valóságban ma már nincs olyan világgazdasági, világpolitikai és biztonsági kérdés, amely Kína és India bevonása nélkül megoldható ill. kezelhető lenne. A Goldman Sachs és a Deutsche Bank elemzése szerint Brazília, Oroszország, India és Kína – az ún. BRIC-országok – egyesített nemzeti jövedelmének éves növekedése 2010-re nagyobb lesz, mint az Egyesült Államok, Japán, Németország, Egyesült Királyság és Olaszország együttesen; 2025-re pedig a G-7-ek (a legfejlettebb ipari országok csoportjának) kétszerese lesz.



A második világháborút követően a multilaterális amerikai hegemonia jegyében létrehozott globális szervezeteken (ENSZ, Világbank, Valutaalap, GATT/WTO stb.) belüli intézményi hatalom megosztása és az abban kialakult szabályok ma már nem felelnek meg a feltörekvő, új nagyhatalmak által kialakult *de facto* döntési hatalomnak. Nem kétséges, hogy az egykori forradalmi hatalomból *status quo* hatalommá váló Kína és India részvételével egy új nagyhatalmi *concert* intézményesítése nem könnyű, s nem konfliktusmentes folyamat. Az intézményi hatalom újraelosztásának „korrekcióját” jól mutatja Kína WTO-tagsága, vagy éppen az atomsorompó egyezményen kívül álló India és az Egyesült Államok közötti kétoldalú nukleáris megállapodás stb. A Nemzetközi Valutaalap reformjának eredményei szerények: Kína szavazati kvótája 2,98 százalékról 3,27 százalékra emelkedett. Az ENSZ BT reformja is megtorpant, mivel a nagyhatalmak nem tudtak megállapodni abban, hogy mely országokkal egészítsék ki a BT állandó tagjait. Az EU ugyanakkor számos okból nem képes egy közös uniós BT-tagság kérdésében konszenzusra jutni. Számos jel arra mutat, hogy a második világháború utáni intézményekben kiváltságos pozícióval rendelkező európai államok veszíthetik a legtöbbet az intézményi hatalom ázsiai ill. csendes óceáni államok javára bekövetkező újraelosztási folyamatában. Furcsának tűnhet, hogy az Egyesült Államok szempontjából az európai szövetségesek intézményi (szavazati) súlyának a csökkenése olyan alternatívaként fogalmazódhat meg, amelynek árán a feltörekvő nagyhatalmak azon kormányait kell „jutalmaznia”, melyeknek politikái jelentősen eltérnek az amerikai törekvésektől. Amennyiben a feltörekvő nagyhatalmakat – mindenekelőtt Kínát és Indiát – a második világháború után létrejött és megújított intézményekbe nem sikerül integrálni, vagy azokat nem sikerül egy megújított nemzetközi intézményrendszer „társszerzőivé” tenni, akkor az Egyesült Államok érdekei mind gyakrabban a feltörekvő nagyhatalmak „különutas” politikáival fognak ütközni, illetve szembe kell néznünk a nemzetközi intézményrendszer megbénulásával, vagy egy új (ellen)intézményrendszer kezdeteinek a létrejöttével. Ennek az utóbbi lehetőségnek a megvalósulását jelzi az Egyesült Államok részvétele nélkül létrejött Sanghaji Együttműködés Szervezetének zászlóbontása Kína, Kazahsztán, Kirgizisztán, Oroszország, Tádzsikisztán és Üzbegisztán részvételével és India, Irán, Mongólia és Pakisztán megfigyelői státusával.

Az amerikai katonai erők stratégiai súlypontjainak áthelyeződése további jelenség, amely azt mutatja, hogy Európának a kelet–nyugati konfliktusban betöltött kiváltságos szerepe megszűnt. Európa egykori központi hadszíntereivel szemben a kontinens keleti periferiájának (Románia, Bulgária), valamint Közép-Ázsia és a csendes-óceáni térség geostratégiai jelentősége növekszik. 2004-ben a mintegy 250 000 külföldön állomásozó amerikai katona fele Németországban és Dél-Koreában, a hidegháború legexponáltabb térségeiben állomásozott. Az amerikai elnök 2004 évi bejelentése világossá tette, hogy 2014-ig az amerikaiak külföldi támaszpontjainak 35 százalékát megszüntetik, s ez jelentős mértékben az európai kontinens nyugati felét érinti. Ez a fejlődés az EU és tagállamainak nagyobb felelősségvállalását követeli meg nem csupán saját szubrégióiban (Nyugat-Balkán), hanem a funkcionális biztonsági szükségleteknek megfelelően az Európán kívüli területeken is. Kérdés, hogy Európa mennyiben képes ezeknek a feladatoknak a felvállalására. A keleti kibővüléssel egyre inkább növekszik a „kereslet” az EU valódi világpolitikai szerepének betöltésére, ám az Unió mélyülését előfeltételező közös kül- és biztonságpolitika „kínálata” nem felel meg ennek a növekvő „keresletnek”. Az alkotmányos szerződés francia és holland elutasítását követően a „bővülés” és „mélyülés” párhuzamosságának megszűnése az EU nemzetközi cselekvőképességét kérdőjelezi meg. A nemzetközi rendszer átrendeződésével tehát számos, az EU pozícióját érintő változás figyelhető meg: egyrészt az Unió térvesztése az Egyesült Államoknak Európától való elfordulása és az ázsiai térség felemelkedése következtében, másrészt a kibővült EU – a szomszédságpolitika területén is megnyilvánuló – növekvő feladatai, de ezzel egyidejűleg az alapítása óta nem tapasztalt mélységű identitásválsága, s a „mélyülés” és „bővülés” szétfejlődésének a növekvő veszélye.



5.2. Az EU fejlődése

A világpolitikai és világgazdasági átrendeződéssel összefüggő stratégiai változások, az Egyesült Államok csökkenő európai jelenléte növekvő hangsúllyal veti fel a kérdést, vajon a kibővült EU képes-e valódi világpolitikai és határozottabb regionális, európai szerep vállalására. A keleti kibővülésnek – a német egyesülést és a tizek csatlakozását követő – harmadik szakaszának lezárulásával Európa egyesülése csaknem teljes, ám ez a folyamat az Unió belüli politikai, gazdasági, intézményi hatalom belső újraelosztásával és egy mélyreható identitásválsággal kapcsolódik össze. A kibővülés az Uniót komplexebbé és heterogénebbé tette, a különböző kérdésterületek mentén a koalícióalakítás növekvő *pool*-ját teremtette meg a „gazdag” és „szegény”, a nettófizető és nettófogadó, az „atlanti” és a „európai” irányultságú államok, a „régik” és „új perifériák” között. A jellegét és nagyságát tekintve a keleti kibővülés minden korábbinál nagyobb kihívást jelent az EU számára és nyitott a kérdés, hogy a kibővült EU mennyiben változtatja meg az integráció természetét. Számos jel mutat arra, hogy az Unió intézményei nincsenek felkészülve a kibővüléssel kialakult komplexitás kezelésére. Az alkotmányos szerződésre adott francia és holland „nem” sokak számára a „nyitott végűvé” vált kibővülési projekt válságát, azaz az intézményi hatalom korábbi előnyeit hátrányokká változtató újraelosztását, s ezzel a „veszternizált Európa” földrajzi határainak a „túllépését” jelenti, amely tendenciájában az Unió fragmentálódásához vezet.

Az EU történelmileg a globalizálódás nyertese, ám ha a kibővült Unió versenyképessége és intézményi fejlődése – a „mélyülés politikája” – nem halad előre, úgy a globalizálódás növekvő költségei még inkább előtérbe kerülnek. Az új és versenyképes „feltörekvő hatalmak” világgazdasági hatásai jól kimutathatóak az EU növekvő szociális problémáiban, az olcsó ázsiai (kínai) import hatására a textil-, bőr- stb. iparok leépülésében, a nemzetközi tőkeáramlásban megfigyelhető veszteségeiben, a mérsékeltlen képzett munkaerőt tekintve az ágazati munkanélküliség növekedésében, nem kevésbé a vezető uniós tagállamok – mindenképp az NSZK – növekvő exportdinamikájának első jeleiben az Unió belüli térségekkel szemben az EU-n kívüli térségek irányában. A korábbi periódusokkal ellentétben a keleti kibővüléssel az Unió mélyülési és bővülési dinamikájának párhuzamossága megszakadt, a föderális Unió gondolata lekerült az európai napirendről.

Magyarország a többi kis és közepes tagállammal együtt érdekelt a mélyülésben, hiszen ez a fejlődés az integráción belüli nagy és kis államok közötti különbséget mérsékelheti, korlátozhatja a nagyobb államok institutionális hatalmát, pótlólagos alkuerőt kölcsönözhet a kis- és közepes államoknak. Magyar nézőpontból a bővülés ugyancsak alapvető érdek, ám célszerű lenne a magyar külpolitikának az „általános bővítés-pártiságból” egy differenciáltabb álláspontot megjeleníteni, amely markánsabbá teheti a külpolitika arculatát. Eszerint éppen a szomszédságpolitikai érdekek szempontjából az ún. enklávé-bővítések, mint pl. Horvátország csatlakozásának a bejezése éppen úgy elsőrendű érdek, mint a magyar kisebbségek által lakott Szerbia támogatása az elszigetelődéssel szemben a tagság irányában, továbbá Ukrajna pártfogása a partnerség ill. a „több mint partnerség” értelmében.

Ahogy a keleti kibővülés az Unió centrum-országaiban felszínre hozta a „kibővülési fáradtságot” és az „elit Európával” való elégtelenséget, úgy az új kelet- és közép-európai országok esetében kiderült, hogy ezeknek az országoknak egy része ugyan elérte a tagsághoz szükséges „kompatibilitást”, ám az EU-konformitást még nem, azaz új tagok még nem képesek az Unió belüli átlag eléréséhez és az annak túlhaladásához szükséges versenyképesség követelményeinek teljesítésére. Számos új tagállam számára a csatlakozással nem annyira a *take off*-periódus, a „hatékony tagság”, mint inkább a belső gyökerekből táplálkozó „csatlakozási válság” problémái



kerültek előtérbe. Regionális összehasonlításban a magyar „csatlakozási válság” bizonyult a legszembetűnőbbnek, jóllehet számos eleme a régió szinte minden országában jelen van. Ezek között olyan sajátosságok érdemelnek figyelmet, mint az európai narratíva vége; a nem adózó árnyékgazdaság; az eurozónába való belépési kényszer a maastrichti kritériumok nyomása alatt; az állam bevételi nehézségei egy olyan gazdasági modell feltételei között, amely a külföldi közvetlen beruházások vonzerejére épít, és amelyben az export döntő része a transznacionális vállalatok termelési és piaci hálózatába ágyazódik stb. Ehhez járul a politika két kibékíthetelen tábora közötti polarizálódás, a jobb- és baloldali *cultural politics*, azaz az a jelenség, hogy egyrészt minden probléma és opció a „minden vagy semmi” értelmében a nemzeti sorskérdés szintjére emelkedik, másrészt *cultural politics* a minden áron történő „nyugatosodás”, a modern és globális kapitalizmus külső kényszereinek közvetítése értelmében. Nem kétséges, hogy a „csatlakozási válság” előfeltételei különböző kombinációi a többi új tagállamban is jelen vannak, s valószínű, hogy a legutóbb csatlakozott Romániában és Bulgáriában mélyreható feszültségek kirobbantói lesznek.

5. 3. A szubregionális fejlődés két forgatókönyve

Nyugat-balkáni forgatókönyv. A kilencvenes évekhez képest a nyugat-balkáni térség a konszolidáció és a nagyobb kiszámíthatóság jeleit mutatja, jóllehet a régióban a permanens válságkezelés még mindig jelen van. A Koszovó státusa körüli lehetséges rendezés, valamint Montenegró kiszakadása a délszláv államszövetségből jelzi, hogy a térség dezintegrációja elérte a végső pontját és megindult a „gyenge államok” megerősödése, Horvátország 2010-re várható tagságával a térség újraintegrálódása. Ezzel ellentétben a térség magyar szomszédpolitika nézőpontjából is legfontosabb állama, Szerbia, történelmének legújabb kori mélypontjához érkezett. Szerbia látszólagos politikai stabilitása további jelentős kockázatokat rejt magában. A háborús bűnösök kiadásának elmaradása miatt az Unió Szerbiával megszakította a tárgyalásokat a stabilizációs és társulási megállapodásról, míg a tárgyalások a még akkor egy államközösségben élő Montenegróval folytatódtak. A Montenegró függetlenségét kimondó népszavazás és Koszovó korlátozott függetlenségének nemzetközi elfogadása, a gazdasági növekedés gyorsítása és a fiskális egyensúly felbomlásával létrejövő ördögi kör a szerb társadalomban az állandóan jelenlevő nacionalista potenciált tovább erősítheti, feltéve, ha az EU nem képes a pro-integráció erők tartós megerősítésére. A szerbiai fejlődés tehát a nacionalista politika további térnyerését erősítő nemzeti elszigetelődés és az uniós politika, a külföldi hitelezők és befektetők igényeinek megfelelő forgatókönyvek között oszcillálhat. Koszovó elvesztése ugyanakkor újabb menekülthullámot válthat ki, amelynek a vajdasági magyarok lehetnek a kárvallottjai.

Nyugat-FÁK térség forgatókönyve. Ukrajna integrációs, illetve orientációs döntése az egymást átfedő, hagyományos magyar és EU szomszédságpolitikának, a „keleti dimenzióknak” legfontosabb kérdése. Az Unió keleti kibővülése Ukrajnával közvetlen stratégiai szomszédságot hozott létre, s további impulzust nyújtott a gazdasági kapcsolatok növekedéséhez. Ukrajna elméletileg már évekkel ezelőtt az uniós tagságra pályázva az Európai Unió mellett tette le voksát, ugyanakkor részese a 2003-ban Oroszország vezetésével útjára indított FÁK-on belüli négyes integrációs elképzeléseknek is. Bár a FÁK-kal való teljes szakítás lehetősége is felmerült, ám ennek olyan gazdasági következményei lennének – többek között az energiapolitikában –, amelyeket az EU-hoz való közeledés rövid távon nem kompenzálhat, s ennek a szükséges társadalmi bázisa sem áll rendelkezésre. Míg Oroszországot az Ukrajna által hangoztatott euroatlanti integrációs elképzelések, addig az Uniót a két irányban megnyilvánuló integrációs jellegű közeledés, nevezetesen a „kettős kötődés” politikája teszi bizonytalanná. Jól érzékelteti a „kettős kötődés” helyzetét a külkereskedelemben Oroszország mintegy 40, a FÁK-országok 50 százalékos dominanciája és az EU mintegy 30 százalékos hányada (2004). Alapvetően három lehetőséggel állunk szemben: a radikális szakítás a FÁK-kal ill. az Oroszország körül formálódó egységes



gazdasági térséggel, a három szereplő közös politikáján alapuló „kettős kötődés” fennmaradása, és végül az Oroszország melletti elkötelezettség megerősödése. Ezeknek a fejlődési opcióknak az uniós és magyar szomszédpolitikára, továbbá a kárpát-ukrajnai magyar közösségre való hatása is különböző. Az ENP keretében a többi célországhoz hasonlóan, Ukrajna számára is a további közeledés, az integrációs jellegű kapcsolati formák – többek között a teljesen szabad termék-, szolgáltatás- és tőkeáramlás, azaz az egységes piacra való jutás (*deep free trade*) szempontjai – kerültek előtérbe, a munkaerő-liberalizálás és a vízummentesség közvetlen megteremtése nélkül. Ukrajna továbbra is a legfontosabb ENP-célország, azonban a tagság perspektívája nélkül.

6. Lehetőségek és feladatok

A nemzetközi rendszer nem egyszerűen mélyreható átalakulás előtt áll, hanem ennek a folyamatnak már a részesei is vagyunk. Az amerikai „unipolarizmus” korszaka véget ért, míg a feltörekvő hatalmak által kialakítandó új, több központú nemzetközi rendszer a maga teljességében még nem bontakozott ki. Ez a folyamat a hidegháborúban létrejött nemzetközi rendszer még megmaradt elemeinek a megszűnésével, pontosabban az Egyesült Államok által dominált nemzetközi intézményrendszer szabályainak a módosulásával és a nemzetközi intézményi, katonai és gazdasági hatalom újraelosztásával, az új feltörekvő hatalmak színre lépésével az új és újabb regionális intézmények létrejöttével kapcsolódik össze. Ebben a hatalmi és stratégiai átrendeződésben Európa világgazdasági és világpolitikai térvesztése erősödhet, különösen akkor, ha a kibővült EU nem képes a cselekvőképességéhez elengedhetetlen bővülés és mélyülés párhuzamosságát fenntartani, s a két folyamat szétfejlődése erősödik.

Az EU világgazdasági térvesztésének és korlátozott cselekvőképességének külső hatásai a magyar fejlődés olyan belső, negatív hatásaival kapcsolódhatnak össze, mint a belpolitikai konszenzuskultúra hiánya, a tartós és hosszú távú demográfiai csökkenés komplex hatása a gazdaságra és a nemzetpolitikára, a regionális versenyben történő hátrányos átsorolódás, a pénzügyi összefonódással járó kockázatok növekedése stb. A magyar kül- és szomszédpolitikának ezért kitüntetett feladata, hogy a külső és belső tényezők egymást erősítő negatív szinergiájának a növekedését és ezzel együtt járó marginalizálódási tendenciáit megakadályozza, de legalább mérsékelje. Ennek érdekében a gazdasági érdekek külpolitikai keretben történő érvényesítése, a gazdaság-központú külpolitika, a gazdasági és külpolitikai érdekeket az uniós célkitűzésekkel harmonizáló politika a célravezető. Természetesen ez megköveteli a külpolitika koherenciájának a fenntartására irányuló erőfeszítéseket, nevezetesen az értékek és az érdekek állandó összehangolását, de legalább azok kezelhetőségének a biztosítását, a külpolitika különböző területei – a gazdaság, az ellátásbiztonság, az emberi jogok, a környezetvédelem, a kisebbségvédelem stb. – területei között. A szomszédspolitikai szempontjából a két- és sokoldalú (uniós) keretben zajló infrastruktúra-fejlesztés az a kiemelkedő terület, amely a határátlépő, kistérségi és régióképzési fejlődésnek feltétele és annak valóban érezhető impulzusokat adhat.

Az uniós csatlakozást követően, immáron európai keretben Magyarország „történelmi szomszédpolitikájának” specifikus követelménye – az államközi, a magyar–magyar, valamint a regionális együttműködés pozitív szinergiájának a megteremtése – továbbra is meghatározó. Ebben az összefüggésben, egyfelől figyelembe kell venni, hogy Magyarország még nem élvezzi a „teljes tagság” – azaz a teljes belpiaci és az eurózónában való tagság – mozgástér- és alkuerő-növelő előnyeit és az azzal járó eszközöket. Sőt a 2008-tól a közös vízumdíjak bevezetését jelentő schengeni rezsimhez való tartozás éppenséggel különleges problémát jelent az EU-hoz nem tartozó szomszéd országokban élő magyar kisebbséggel való kapcsolattartásban. Az uniós konformitás megköveteli a szomszéd országokkal szembeni liberális vízumkiadás gyakorlatával való szakítást, s



ez szűkíti a vízumkiadás flexibilizálására irányuló olyan Schengen-konform opciók lehetőségét, mint a vízumdíjak csökkentését és a hosszabb távú tartózkodás biztosítását a „nemzeti vízumok” útján. Az EU számára világossá kell tenni, hogy az együttműködési stratégiák mellett a térség tartós stabilizálása megkívánja – minden állam és kisebbség egyenlő elbírálásának az elve alapján – a nemzeti kisebbségi közösségek (szerbek, albánok, magyarok stb.) sorsának a rendezését és az EU szomszédságpolitikai eszköztárának – adott esetben – a kulturális és/vagy területi autonómia gyakorlatával történő kiegészítését. Ennek érvényesítése azt a felismerést is magában foglalja, hogy egy integrált és integrálódó Európában a határok és a kisebbségek kérdése többé nem kapcsolódik egymáshoz.

A szomszédságpolitika és a környező országokban élő magyar kisebbségek helyzete szorosan összefügg egymástól. Mindazonáltal szomszédságpolitikát nem lehet kizárólagosan a kisebbségi kérdéstől függővé tenni, illetve a kisebbségi kérdésre korlátozni, ám legalább olyan hiba a szomszédságpolitikában a kisebbségi jogok helyzetét figyelmen kívül hagyni. A szomszédságpolitika számos szakpolitikai kérdésből – gazdaság, környezetvédelem, határátlépő együttműködés stb. – áll, s eltekintve a szélsőséges helyzetektől – pl. a kisebbségek fizikai bántalmazása, emberi jogaiknak tömeges megsértése stb. – mind több szakpolitikai terület kombinált kezelése teremthet olyan kedvező kontextust, amely olyan érzékeny kérdésekben is lehetővé teszi az előrehaladást, mint a kisebbségek jogainak a biztosítása.

A magyar nemzeti érdekek általánosságban két megközelítésben fogalmazhatóak meg: egyfelől a magyar közösségek, az „integrált magyar nemzet” fennmaradása értelmében (*high politics*), másfelől abban a törekvésben, hogy a szomszéd országokhoz fűződő kisebbség-központú kapcsolatok olyan funkcionális, multietnikus, makroregionális kapcsolatokká alakuljanak át (*low politics*), amelyek a legkülönbözőbb szakpolitikai területeken lehetővé teszik a magyar érdekek ideológiamentes megjelenítését. Az EU-ban a térség országait érintő funkcionális *ad hoc* koalíciók gyakorisága kedvezően érinti magyar-osztrák-bajor és a V-4 szubregionális együttműködést, s ezek lehetővé tehetik a szubregionális kezdeményezések közösségi megjelenítését is. A magyar érdekek szempontjából fontos mind a két szubregionális együttműködési forma fenntartása és összekapcsolása, még akkor is, ha az uniós csatlakozás óta a V-4 együttműködést megosztó kérdések száma nem csökkent, hanem még növekedett is.

A megfelelő kérdésterületeken való együttműködés lehetőséget nyújthat a magyar kül- és szomszédságpolitika környezetformáló szerepének a növekedéséhez. Ezen az úton nem csupán javítani kell a magyar külpolitika egyes lépéseinek a „láthatóságát”, hanem törekedni kell a magyar „külpolitikai szerep” kialakítására is. Az ilyen kül- és szomszédságpolitika kiindulhat a magyar „közlekedési-logisztikai csomópont”, az EU-val kompatibilis „energetikai elosztó” szerepek fontosságából, s az ország átlagon felüli ökológiai sebezhetőség miatt egy aktív „környezeti külpolitika” ideológiamentes megjelenítéséből.

Természetesen a funkcionális és nem az etnikai logikán alapuló uniós együttműködés automatikusan nem oldja meg a kisebbségi kérdéseket és az európai normák sem jelentenek minden esetben egyértelmű tájékozódást. Emellett az olyan funkcionális kérdések megoldása, mint pl. „a térségben ki mennyi természetet használhat fel és hogyan?” – adott esetben ugyancsak bonyolult, hiszen a környezeti politika – az ukrán–magyar víztározóktól a szlovák atomerőművek modernizálásáig – rendkívül költségérzékeny, s a hosszú távú racionalitás nem mindig jelenti az érdekek rövid távú szimmetriáját is. Még a környezetbarát Ausztria esetében is tapasztalható a költségek áthárítására irányuló magatartás. Mégis az EU keretében a szakpolitikai kérdések „csomagjainak” a létrehozása közelebb hozhatja a racionalitást és az érdekek szimmetriáját, s ezekben különböző kérdésterületek pl. a környezetpolitika olyan más kérdésekkel, mint a



transznacionális biztonsági kockázatok – kábítószer-kereskedelem, embercsempészet stb. – kapcsolódhatnak össze.

Egy összenövő és bővülő európai térségben – a valódi jogosítványokkal rendelkező regionális egységek hiányában is, – még fontosabbá válik az „állami szint alatti” kistérségi fejlesztési politikák szerepe és az ennek megfelelő „külpolitikák” bevonása az „állami” (kül)politika stratégiáiba, úgy ahogy ez a kérdés a magyar–osztrák viszony napirendjén állandóan jelen van. Az EU-ban a külpolitika különböző formái, szintjei és szereplői állandóan bővülnek és egymással kölcsönhatásban állnak. Ez azt is jelenti, hogy minden szakpolitikát képviselő tárcának megvan a „saját külkapcsolata” s ezek összehangolása, a koherens „összállami érdek” megfogalmazása a mindenkori Külügyminisztérium feladata. A magyar kül- és szomszédságpolitikának ki kell dolgoznia azoknak a kérdéseknek a katalógusát, amelyek a diplomáciai megvalósíthatóság és a költség–haszon szempontú mérlegelések alapján az új kezdeményezések relációs és szubregionális alapját képezhetik.

Magyarország eminens érdeke, hogy az EU szomszédságpolitikája nem a tagság *versus* nem tagság geopolitikai dichotómiája, hanem a „kevesebb, mint a tagság, de a partnerség ill. több, mint a partnerség” értelmében olyan dinamikus, funkcionális határokat teremtsen, amelyek az EU részeként a magyar érdekek számára növekvő mozgásteret nyújtanak a gazdaság- és közlekedéspolitikai, a környezetvédelem, az energetika, a kisebbségpolitika, a régióépítés és a civil társadalom fejlesztésének stb. a területein. Az új Európa az egymást átfedő és erősítő, szubregionális együttműködési formák és hálózatok, valamint a tagság–nem tagság éles elkülönülésének a relativizálódásán alapuló szerveződés irányában mutat.