

Gazdag Ferenc

Európai integráció és külpolitika.

A Nyugat-európai Uniótól az alkotmányszerződésig

(MTA doktori értekezés tézisei)

1. Az értekezés témaválasztása és célja

Az értekezés célja az európai integráció és külpolitika dinamikusan változó viszonyának bemutatása a második világháború végétől az alkotmányszerződésig (Az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés, 2004). A töretlennek semmiképp nem nevezhető fejlődéstörténeti pályáiv kronologikusan jól szakaszolható, akár a felmerült kérdések, akár a válaszok oldaláról közelítünk hozzá. A tartalmi és kronológiai dimenziók egymáshoz illesztésével, s prezentálásával az értekezés pontosan azt igyekszik megmutatni, hogy a közös külpolitika az európai integráció történelmi korszakaiban mennyire más és más tartalmakat hordozott.

Az európai integráció külpolitikájának, külkapcsolatainak vizsgálatánál az első szempont mindenképp az integráció fejlődésének irányai, a nemzetközi körülményei kell, hogy adják. Három jól elkülöníthető fázist különböztethetünk meg: az első a római szerződésig (1957) tartó időszak, amelyben az integráció olyan alapkérdéseire kellett válaszokat keresni, mint például, hogy egyáltalán mire terjedjen ki az európai történelemből már ismert államközi szövetségeknél szorosabb összefogás; milyen legyen a stratégiai viszony a közvetlen környezettel és a meghatározó szerepet játszó nemzetközi partnerekkel; hogyan békítsék össze a világháborús nyerteseket és veszteseket; s hogy milyen tartalmú és milyen távú célokat tűzzenek maguk elé. Ebben a fázisban eldőlt, hogy a bipolaritás körülményei között a stratégiai, illetve biztonságpolitikai megfontolások megelőzik a gazdaságiakat, s hogy a katonai integráció szélesebb keretrendszerbe (NATO) kerül, s az is, hogy az európai nemzetállamok kis csoportja sem képes egyetlen lendülettel kilépni a nemzetállami struktúrákból és politikai uniót létrehozni. A második fázisban megoldást kerestek azokra az alternatívákra is, amelyek során eldőlt, hogy az integrációs vállalkozás Európa nyugati felén tud csak megindulni, (Kelet-Európa a vasfüggöny másik felére került), viszont Nyugat-Európán belül is egy kis csoportra korlátozódik, (kis-Európa koncepció) míg a többiek inkább lazább együttműködési formákat tartottak kivitelezhetőnek (Európai Szabadkereskedelmi Társulás, Északi Tanács). Ez az atlantizmus ernyője alatt kibontakozó struktúra jó három évtizedig nyújtott szinte üvegházi feltételeket az integráció gyors fejlődése számára. A harmadik szakaszt a bipoláris rendszer szétesése vezette be, amely radikálisan átalakította az európai integráció nemzetközi környezetét, s valójában ekkortól kell az Európai Unió külpolitikájára vonatkozó érdemi kérdéseket feltenni. Nem annyira amiatt, hogy a maastrichti szerződés beemelte a külpolitikát az integrációs területek közé, hanem főként amiatt, hogy az EU-t övező, radikálisan megváltozott külső feltételek (Szovjetunió, a KGST, a Varsói Szerződés megszűnése, a közép-európai államok tagsági igénye, a transzatlanti érdekközösség zavarai, stb.) ekkortól kifejezetten igényelték az önálló külpolitikai szerepjátszást.

A kérdések és válaszok alapján felettébb zavarba ejtő képet kapunk. Az első probléma azonnal a vizsgálandó cél folyamatos mozgása, azaz az integráció változása: az EU

eddiggi fennállása folyamán, hullámokban hol bővült, hol elmélyült. Az európai integráció az 1957. évi létrejötte óta öt alkalommal bővült, lépésről lépésre magához vonzva előbb az EFTA-országok többségét, majd a hozzá szorosan kötődő dél-európai félperiféria államait, majd másfél évtizeddel a bipoláris rendszer megszűnte után a hajdani szocialista blokk fejlettebb részét is. Mindeközben fokozatosan fejlesztette a belső integrációs mechanizmusokat, és több szakaszban „elmélyítette” a tagállamok belső összefonódását. Az európai integráció bármilyen oldalú vizsgálatakor tehát a kérdéshez (Mit értünk európai integráció alatt? Milyen szereplő az EU a nemzetközi rendszerben?) idősíkokat kell rendelni, hogy a kérdést értelmezni lehessen.

Az Európai Közösség (EK) a nemzetközi porondon olyan sikeres nemzetközi szervezetként jelent meg, amely a megalakuláskor mutatott jellemzőihez képest gyorsan és radikálisan továbbfejlődött. A bővülés és elmélyülés hullámzásával fejlődő szervezetnek kiépültek a nemzetközi kapcsolatai, és az EU a világpolitika egyik meghatározó szereplőjévé vált. Fejlődése során egyre kevésbé „viselkedett” nemzetközi szervezetként, tagországainak közösségévé alakulva egyre inkább a nemzetközi élet és közjogi kapcsolatok leggyakoribb alanyára, az államra próbál hasonlítani. A kívülálló országok is egyenértékű és azonos minőségű partnerként kezelik mind a nemzetközi szerződések kötése, mind a diplomáciai kapcsolatok létesítése terén, s az EU-nak mára mintegy 170 országgal és tucatnyi nemzetközi szervezettel van diplomáciai kapcsolata. Megkerülhetetlen kérdés tehát azon probléma érintése, hogy milyen szereplője is az EU a nemzetközi politikának.

Az EU szerepe a nemzetközi szintéren mindeddig folyamatos kétértelműségekben és ellentmondásokban realizálódott. Hosszú ideig a legkényelmesebb megoldás a „silent global player”, azaz a csendes globális szereplő tézisének gyakorlati elfogadása és használata volt, különösebb magyarázatok nélkül. Bár az EU keretei között egyfelől a világ egyik legnagyobb gazdasági egysége működik, másfelől viszont a nemzetközi arénában tevékenykedő szereplők fontos attribútumai hiányoztak az unió kelléktárából. A leggyakrabban felvetett hiányosságok/kritikák hat argumentum köré csoportosíthatók:

a) Az EU nem teljes jogú, nem szuverén részvevője a nemzetközi életnek

Nemzetközi jogi nyelven szólva nincs nemzetközi jogalanyisága, s nincs jogi személyisége. 25 tagállam alkotja. Nemzetközi egyezményeket az EU nagyszámú intézménye közül csak a jogi személyiséggel rendelkező EK köthet. Ez a helyzet csak az alkotmányos szerződés hatályba lépése után fog változni. Az EU mégis rendszeresen hoz döntéseket, amelyeket az EK és egy sor más szerv végrehajt, vagyis minden úgy történik, mintha mégis szuverén lenne. Tekintettel azonban arra, hogy az EU döntéseinek hatása van a partnerországokra mind belpolitikai, mind nemzetközi ügyekben, az EU lépései egyszerűen nem hagyhatók figyelmen kívül.

A tagállamok bizonyos területeken (pl. külkereskedelem) az EK-ra ruházták szuverenitásukat, az EU kereskedelmi megállapodásait közvetlenül Brüsszel tárgyalja le. De az EU-t olyan területeken is szuverén partnerként kezelik, amelyeken a tagállamok nem ruházták át szuverenitásukat, de a tagállamok egyszerűen „megengedik”, hogy intézkedéseket hozzanak, vagy hajtsanak végre nevükben. Vagyis az EU mégiscsak szuverenitást gyakorol, habár nem valami külön szuverenitást a tagállamokétól, hanem olyasmint, ami hozzáadódik a tagállamok nemzetközi aktivitásához. Ez nem azt jelenti, hogy az EU egyike a tagállamok rendelkezésére álló eszközöknek, s azt sem, hogy az által képviselt/megvalósított érdek a tagállami érdekek pusztá összegét reprezentálná. A

tagállamok néha elfogadják, hogy egy adott kérdésben „veszítsenek”, mert értékelésük az, hogy összességében az EU külpolitikájában való részvétel több előnyt hoz, mind hátrányt.

Tény, az EU nem szuverén nemzetközi szereplő. De a szuverenitás formális hiánya sohasem gátolta meg, hogy külpolitikai döntéseket hozzon és hajtson végre. Ahogy a tagállamok sem érzik aggasztónak szuverenitásuk szempontjából, ha az EU-nak különféle területeket átengednek. Sőt más szervezetnek is, elég ha csak a NATO-t vesszük alapul, amelyben az EU-államok többsége ugyancsak szerepel.

b) Az Európai Unió a tagállamok alárendeltje

Ez az érv az előzőnek egy változata, s azt hangsúlyozza, hogy az EU pusztán a tagállami politikák eszköze. Felhozható ellene elsősorban az, ahogyan az EU a külpolitikai lépéseit megteszi, és alkalmazza külpolitikai döntéseit. Mind a külpolitikai döntések meghozatala, mind a gyakorlati átültetés már meglehetősen jól megkülönböztethető a tagállamokétól. Ez az argumentum tulajdonképpen azt feltételezi, amit tagadni kíván, vagyis hogy az EU erős nemzetközi szereplő, mégpedig annyira erős, hogy képes a tagállami külpolitikákat közös megközelítéssé átalakítani. De a tényleges válasz bonyolultabb.

Gyakorlati terminusokban megfogalmazva, az EU nem cselekszik függetlenül a tagállamoktól, de sem nem eszköze azoknak, sem nem alárendeltje. Hanem az EU külpolitikájában részes különböző szereplők érdekei adják a tárgyalások alapját, amelyet addig folytatnak, amíg a közös érdekek kiformalódnak. A legeklatánsabb bizonyítéka ennek maga a bonyolult döntési mechanizmus. Példaként említhető a Horvátország és Szlovénia elismerését övező vita.

c) Hiányzik a központi döntéshozatali mechanizmus és a végrehajtó hatalom

Ez nagyon közkeletű formula, amely azt tartalmazza, hogy centralizált döntéshozatali mechanizmus és egységes végrehajtó hatalom nélkül (elnök, miniszterelnök) az EU képtelen külpolitikát kiépíteni. Erre a válasz az, hogy az EU-nak komplex döntéshozatali mechanizmusa van, központi végrehajtó apparátussal, s ezt a testületet Európai Tanácsnak nevezik.

Valójában ez az argumentum összekeveri a gyorsaságot, a vélt hatékonyságot a képességekkel. Tény, hogy a döntéshozatal lassú, sokkal lassúbb, mint az államok esetében, s tény az is, hogy minden döntés előtt bonyolult és néha felettébb fáradtságos úton jutnak el a döntés meghozataláig. Ezek gyakorlati nehézségek, amelyek bármilyen bonyolultak legyenek is, mégsem elméleti-konceptuális nehézségként aposztrofálандók. Egyébként állami szinten is gyakoriak az ilyen típusú nehézségek, amikor az apparátusnak a különböző érdekcsoportok eltérő külpolitikai szándékait kell külpolitikává transzformálnia. Evidens példát az Egyesült Államokból lehet idézni, amikor a Reagan-kormányzat idején a kormánynak szinte illegális eljárásokkal kellett Közép-Amerikával kapcsolatos akcióit végrehajtania (fegyverszállítások a túsok kiszabadításáért), de hivatkozhatunk a Teheránban fogva tartott követségi személyzet kiszabadítására is.

d) A katonai képességek hiánya

Bár az első lépések már megtörténtek az uniós gyorsreagálású erő felállítása érdekében, de tény, hogy az EU még nem rendelkezik saját katonai erőkkel. Az EU a tagállamok képességeire és katonai költségvetésire hivatkozhat, amikor békefenntartókat kíván küldeni nemzetközi válságövezetbe (Balkán, Afganisztán). Ugyanúgy, mint a tagállamok, az EU-nak a NATO-ra kell támaszkodnia a védelem hardware terén. Egyébiránt a világon

több ország is van, amelynek nincsenek tényleges katonai képességei. De ezen államok esetében (Costa Rica, Vatikán, Luxemburg, Izland) érdekes módon a külpolitikai elemzők egyike sem vonja kétségbe, hogy van-e külpolitikájuk.

e) A képesség és elvárás közötti szakadék

Ezen argumentum legszimplább változata, hogy az EU olyan elvárásokat gerjeszt maga körül, amelyeknek nem tud megfelelni. Az EU sorozatban fogalmazza meg álláspontját a világpolitika legkülönbébb kérdéseiről, ugyanakkor nagyon korlátozottan találunk olyan területet, ahol ténylegesen tenni is tud valamit. Sok oka lehet mindennek a tagállamok közötti értelmezésbeli különbségtől az eszközök hiányán át a döntési eljárás lassúságáig. Ez az argumentum tulajdonképpen az ún. deklarációs külpolitika értelmességét veti fel. A legjobb példa erre a boszniai eset, amikor a konfliktus elején azt a látszatot sikerült kelteni, hogy az EU képes lesz hatékony békéltetési akciókra az USA nélkül. A látszat mögött azonban ezúttal sem állt tényleges tartalom.

Ennek az érvelésnek a gyengesége ismét csak evidens. Nagyon sok ország van – kis és nagy állam egyaránt –, amely nem képes politikai ambícióit gyakorlati téren megvalósítani, s ha megpróbálkozik vele, kudarc az eredmény. Kína a hidegháború idején hatalmas várakozásokat keltett a Moszkvától való eltávolodással, s a harmadik világ forradalmi mozgalmainak támogatási ambícióival. E várakozások nem teljesültek. Az Egyesült Államok a koreai háborúban, majd a Vietnam elleni háborúban sem volt képes céljait elérni, mind ahogy komoly kétségeket kell megfogalmazni a dollár-milliárdokat felemésztő akcióinak eredményességével kapcsolatban a kolumbiai droghéberelés és forgalmazás ellen, vagy akár a jelenleg is nyitott iraki konfliktus esetében.

Hozzá kell még tenni ismét a nemzet-állammal való összehasonlítás igaztalan voltát. Ha nem ebből a nézőpontból közelítjük meg az EU-t, akkor könnyebb észrevenni, hogy az nagyon is jelentős külpolitikai célokat ért el.

f) Az EU nem elég hatékony a nemzetközi válságok idején

Ez az érvelés az előzőnek egy változata. A leggyakoribb variáns szerint az EU jelentős szereplő a nemzetközi kereskedelem és fejlesztési segélyek terén, de képtelen gyorsan reagálni a válsághelyzetekben. A válasz is hasonló: az EU mechanizmusa és törekvései a jelentős kérdésekben való egyetértésre koncentrálnak, s egyszerűen nincs energiája és eszközrendszere a rövid távú válságokkal való foglalkozásra. Valójában ez nem is az EU elleni argumentum. Az EU eddigi strukturális fejlődése a hosszabb távú válságok kezelésére irányult, s arra is épült ki. Az EU saját forrásait mobilizáló képessége, a tagállamok és a nemzetközi szervezetek tevékenységét koordináló erőfeszítései inkább a hosszabb távú beavatkozás garanciát tartalmazzák, beleértve a konfliktus utáni rehabilitációt is, semmint az egyes tagállamok rövid távú politikai ígéreteinek beváltását. Hidegháború utáni hosszú távú elkötelezettség: békeépítés, valamint gazdasági és politikai újjáépítés.

A felsorolt hiánylista egyidejűleg tartalmaz jogos és indokolatlan elvárásokat. A gyakorlati külpolitika oldaláról nézve szinte egyik pont sem vitatható, mégis annak a képnek a sugallata, hogy az EU szinte teljesen cselekvésképtelen szervezet, egy sor tényező figyelmen kívül hagyásán, s jó adag rosszhiszeműségen alapszik. Ha csak annyi igazítás történik a vizsgálat/bemutató optikáján, hogy az EU-t nem államhoz, hanem például nemzetközi szervezethez viszonyítjuk, teljesen eltérő eredményeket kaphatunk. Erre illusztrálásként jó példa a 2003 júniusától az év szeptemberig tartó „Artemis”-

művelet Kongóban, vagy a 2004. márciusi madridi terrorista merényletek utáni döntések meghozatala.

2. Források, módszerek

Az értekezés által áttekintett mintegy fél évszázados időszak felettébb változatos képet mutat az elérhető források, s a feldolgozást segítő szakirodalom szempontjából. Elsődleges forrásként az értekezés a korszak nemzetközi szerződéseit, a meghatározó országok különféle testületeinek dokumentumait, a nemzetközi szervezetek és az európai integráció fejlődésében központi szerepet betöltő intézmények dokumentumait, valamint a parlamentek iratanyagát használta. Mivel 1992-ig a külpolitika nem tartozott az integrációs szerződésekben felállított testületek hatáskörébe, az integrációs „előtörténet” külpolitikai vonatkozásai, majd 1970-től az európai politikai együttműködés (EPC) vizsgálata csak a tagállami adminisztrációk dokumentumai alapján közelíthető meg. 1992-től viszont megkezdődött a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó uniós dokumentumtermelés, amely az értekezés elsődleges forrásai közé tartozik. Ezek sorában első helyen állnak az integrációt létrehozó, módosító és továbbfejlesztő szerződések, a kívülálló országokkal kötött különféle egyezmények, valamint az EU-főhatóságok különböző szintű dokumentumai.

Az értekezés tárgyát képező kül- biztonság és védelempolitika terén e körbe tartoznak a tagállamokat kötelező „közös stratégiák” „közös álláspontok” és „közös akciók”. Az EU diplomáciai gyakorlatában gyakran használt eszköznek tekinthetők a „nyilatkozatok”, míg inkább az értelmezésükhöz alkalmazhatók az „állásfoglalások” és az évi jelentések. Évi jelentéseket egyébiránt a tanács minden közösségi politikáról közzé tesz.

Az EU legfőbb döntéshozó szerve, az Európai Tanács fogadja el a közös kül- és biztonságpolitika terén alkalmazott jogi aktusok közül a közös stratégiákat. Az Európai Tanács informális üléseiről a soros elnökségi tisztet betöltő ország jelentést, egyfajta összegző következtetéseket (conclusions) ad közre, amelynek nincs kötelező jogi hatása, azonban fontos politikai döntéseket tartalmaz. Ezek a dokumentumok az „elnökségi következtetések” címet viselik.

Az EU külpolitikáját kutatók számára lényeges, hogy az eredendően kormányközi konzultációk formájában megindult külpolitikai együttműködés ülései nem nyilvánosak, amint hogy a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozóak sem azok. Az itt keletkezett iratanyag sem hozzáférhető még a kutatók számára.

Az európai integráció történelmi háttéréről, az értelmezési keretként szolgáló elméleti vonatkozások oldaláról bőséges szakirodalom áll rendelkezésre. Mivel az európai integráció folyamatosan a kutatók és a szakírók figyelmének előterében áll, s a kutatások során a gondot inkább a hatalmas mennyiségű irodalom szelektálása jelenti. A szakirodalom speciális kategóriájához sorolhatók az EU különféle testületeinek képviselői által növekvő számban közzétett memoárok. E kategóriából kiemelendő például az Európai Bizottság elnökeként két ciklust betöltő Jacques Delors memoárkötetete és az Európai Konvent munkáját irányító, volt francia köztársasági elnök, V. Giscard d'Estaing visszatekintése az alkotmányszerződés születésére.

Végül, de egyáltalán nem utolsósorban meg kell említeni az óriási mennyiségű publicisztikai anyagot, amelyből természetesen módon kiemelendők az integráció témájára szakosodott periodikák.

Alapvető módszerként az értekezés fejlődéstörténeti vonalvezetést alkalmaz, egyidejűleg használva fel a történeti megközelítés és a politológiai elemzések eszközrendszerét. Az európai integráció kibontakozása meghatározott történelmi feltételek közepette indult meg, sem problémái, sem válaszai nem vonatkoztathatók el a korszaktól. A második világháború utáni időszak a bipoláris nemzetközi rendszer létrejöttének periódusa, amely betetőzi az európai nemzetállami fejlődés ismételten háborúba torkolló folyamatát. Az új, globális struktúra nem hagyott játékeret a hatalmi egyensúlyi politika európai gyakorlatának, s még az elmaradt német békeszerződésből fakadó rendezetlenséggel kapcsolatos szomszédsági aggodalmakat is háttérbe szorította. Az induló európai integrációs vállalkozás résztvevői közé ily módon egyszerre kerültek nyertes és vesztes államok, s főként ezzel magyarázható, hogy az integrációs „előtörténet” kérdésfeltevései elsősorban a résztvevő államok meghatározására, a közöttük kialakítandó új típusú viszonyrendszerre, illetve a kívül maradókhoz fűződő kapcsolatokra irányultak. Az új belső egyensúlyok kiépítésnek követése az értekezésben is a hagyományos diplomáciatörténeti vonalvezetéssel történik. A tagállami érdekkülönbségek figyelemmel kísérése végighúzó mozzanat az értekezésben, még ha az 1970-es évektől a kormányközi alapon megindult „kooperációs külpolitika” szélesedő térnyerése jellemzi is a vizsgálatokat.

Az értekezés természetesen beemeli vizsgálati módszerei közé az institucionalista iskolák eljárásainak központi elemét, az európai intézmények fejlődésének követését, rámutatva ugyanakkor a legkisebb közös többszörös elvének inherens korlátaira. Az EU gyakorlati külpolitikájában a kettős felhasználású termékek szabályozása tűnt ennek demonstrálására leginkább alkalmasnak. Egyfelől azért, mert e nagy haszonnal kecsegtető, s gyakran magas technológiai színvonalat képviselő termékcsoport forgalmának szabályozása egyik olvasatban értelemszerűen a közösségi hatáskörbe tartozó kereskedelempolitikához tartozik. Másfelől viszont a nemzetközi politikában felelős szereplőként fellépő kívánó EU nem engedheti meg, hogy a fegyvergyártáshoz felhasználható termékek forgalmát ne politikai megfontolások regulálják. Az értekezés végigköveti a különféle közösségi szabályokban testet öltő, végül a politikai megfontolások primátusát tükröző „tanács alapú” megoldás születését.

Hasonló módszertani eljárást követ az értekezés az EU külpolitikájának másik, jóval szélesebb területén, a válságkezelésben. Az európai integráció mint nemzetközi aktor hosszú évekig csak a „silent player” szerepét játszotta, amelyben a két világrendszer egymást sakkban tartó főszereplőinek árnyékában jól tudta alkalmazni „puha” eszközrendszerét (fejlesztési segélyek, együttműködések, hitelnyújtás, stb.) A bipoláris világrend összeomlása, de különösen a délszláv válság az EU-t a nemzetközi politika homlokterébe került válságkezelés frontvonalába kényszerítette, láthatóvá téve mind stratégiai, mind intézményi, mind pedig képességbeli hiányosságait. Az értekezés által készített „közelkép” részleteiben mutatja be e kihívásra adott integrációs válasz kibontakozását, mind az intézményfejlődés oldaláról, mind a néhány konkrét esetre korlátozó akciók oldaláról.

3. Az értekezés eredményei

Az európai integráció folyamatát megszületésétől nagy figyelem veszi körül, s ennek megfelelően hatalmas a vele foglalkozó publikációk mennyisége. Az értekezés az európai integráció egy speciális dimenzióját, a külpolitikát állította vizsgálódásai középpontjába,

megrajzolva az a fejlődési ívet, amely a világháború utáni évektől napjainkig húzódik. Erre a területre mindeddig kevesebb figyelem irányult, amelynek okai magában az integráció fejlődésében találhatók. Az értekezés e terület egyik első magyar nyelvű feldolgozása.

A XX. század első felében az integrációról álmodó teoretikusok nemcsak a gazdaságok integrálását remélték, hanem a politikai uniót is. Az organikus fejlődéssel elképzelt sorrendet drasztikusan megváltoztatta a hidegháborús nemzetközi rendszer, aminek eredményeként a rendszerbiztonság követelményei maguk alá gyűrték a többi elemet. Ráadásul az erőviszonyoknak megfelelően a biztonsági és védelmi kérdések szinte azonnal transzatlanti dimenziókba kerültek át, s az 1950-es évek közepén látványosan összeomlott az első európai kísérlet egy föderális szerkezetű Nyugat-Európa létrehozására. A szektorális (gazdasági) szintre áttelődött integrációs folyamat viszont az Európai Gazdasági Közösség (EGK) keretei között gyors dinamikával fejlődött, s sike-reinek arányában nőtt a vonzereje is. Így nem volt meglepő, hogy az 1960-as évek végétől a növekedés természetes igényei hívták életre a tagállamok külpolitikai egyeztetésének mechanizmusát, az európai politikai együttműködést. Az egyáltalán nem jelentett problémát, hogy az EPC nem szerepelt az integráció addigi dokumentumaiban. Oda majd csak 1992-ben, a maastrichti szerződés V. fejezetével került be, anélkül, hogy annak kormányközi jellege megváltozott volna. Az ekkor elfogadott elvek csak nagyon óvatosan érintették a kormányköziségen való túllépés lehetőségeit, viszont az alapvető célok (az EU függetlensége, a tagállamok biztonságának erősítése, a nemzetközi együttműködés támogatása) újbóli megerősítése, az elvek ismételt leszögezése (demokrácia, jogállamiság, emberi és kisebbségi jogok tiszteletben tartása) szervesen kapcsolta a közös kül- és biztonságpolitikát az EU addigi eredményeihez. Az amszterdami szerződés (1997) nem hozott érdemi változtatásokat ezen a téren, inkább csak finomította a Maastrichtban kidolgozott tételeket. 1998-ban láthatóan jelentős elmozdulás következett be, mikor a franciaországi Saint-Malóban rendezett angol–francia bilaterális találkozó alkalmával az EU két meghatározó hatalma közösen kezdeményezte az integráció mihamarabbi kiterjesztését a biztonság és a védelem területére is. Azóta az EU külpolitikája látványosan bontakozik ki a biztonság- és védelempolitika területén. Megkezdődött az EU katonai képességeinek fejlesztése, jórészt felálltak a tervezéshez szükséges intézmények, 2003-ban megszületett az EU első biztonsági stratégiája, s 2004-ben a tagállamok vezetői aláírták az EU alkotmány szerződését.

Az értekezés az elméleti bevezető után kronologikus fejezetekben tárgyalja az integráció és külpolitika fejlődéstörténetét, majd külön vizsgálat alá veszi az uniós külpolitika néhány fontos, gyakorlati vetületét.

3.1. Az értekezés a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó elméleti-fogalmi keretek áttekintésével egy tartalmi és módszertani bevezetést kívánt adni. Teoretikus oldalról nézve, az európai integráció a kezdetektől néhány nagy iskola (föderalizmus, funkcionalizmus, realizmus, neofunkcionalizmus), valamint a rájuk épülő további iskolák (interdependencia, rezsimmelmélet, kormányköziség iskolái, komparatív politika elméletei, stb.) folyamatos értelmezési vitáinak középpontjában áll, amely elméletek közös funkciója egyfelől, hogy megalkossák a folyamatok leírásához alkalmazható referencia-fogalmakat, másfelől pedig, hogy e fogalmak felhasználásával kialakított teoretikus modellekkel értelmezési-cselekvési mintákat szolgáltatassanak a gyakorlat számára. Relatív új történeti jelenségről lévén szó, e kettős elvárás csak részben teljesülhet,

amelyet mindenekelőtt a gyakorló politikusok kifogásolnak. Még inkább ez a helyzet az integrációs külpolitikát leíró-magyarázó teóriákkal, már csak amiatt is, hogy a tagállamok közötti külpolitikai együttműködés intézményi jelenségként csak az 1990-es évektől bukkan fel. Az alapkérdések egyike az EU-nak mint nemzetközi szereplőnek a definiálása, amely ugyanis egyidejűleg vonultatja fel a tradicionális (ez esetben egy regionális gazdasági) nemzetközi szervezet karakterisztikáit, de mellette a közösségi hatáskörben ráruházott jogosítványoknál fogva az államokra jellemző eljárásokat is. Sőt, az integráció az egymást követő bővüléseivel (a taglétszám az eredeti hatról napjainkra 25-re nőtt) és elmélyüléseivel (ekkor pedig újabb területek kerültek a közösségi szabályozás alá) mint vizsgálati-értelmezési „célpont” folytonos mozgásával nehezítette az elméletek alkotását. Az egymással vitázó iskolák az EU nemzetközi jogalanyisága kérdésére nem tudnak egységes értelmezést adni, a leírásra leggyakrabban használt „state-like”, azaz államszerű képződmény fogalma nem tekinthető tudományos terminusnak. Az egyetértés minimuma annyi, hogy az EU egyedi jelenség a nemzetközi kapcsolatok világában. Egy másik értelmezés szerint az EU „normatív hatalomként” írható le, amely az általa (és a tagállamok) által képviselt alapelveken és általános célkitűzéseken keresztül új, „konstitutív”, az államnál magasabb értékű karakterisztikát képvisel.

Az integráció külpolitikáját célba vevő elemzések túlnyomó többsége eljárási-institucionalista jellegű, amelyek kiindulópontként az alapító szerződéseket, a szerződésekkel az EU-ra ruházott kompetenciákat, a létrehozott intézményeket és az eljárásokat használják. E megközelítés egyik vonulata stabil viszonyítási pontként a nemzetközi élet alapvető szereplőjét, az államot tekinti, s az összehasonlítás negatív kimenete eleve adott, tekintve, hogy az EU csak a tagállamok egyetértési minimumán rendelkezik az államokra jellemző eszközrendszerrel és intézményrendszerrel. A közös kül- és biztonságpolitikát értelmező másik vonulat viszont az első pillérhez tartozó területeket, eljárásokat és intézményeket kéri számon a második pilléren, folyamatosan hiányolva a kompetenciákat. Az institucionalista megközelítés kiválóan alkalmas elhelyezni a közös kül- és biztonságpolitika területét az EU által lefedett tevékenységek, eljárások és intézmények adott szerkezetében, viszont kevésbé alkalmas a mechanizmuson kívüli tényezők figyelembevételére.

Az értekezés bemutatja az integráció külpolitikájára vonatkozó legújabb javaslatokat is, kezdve a tradicionális realista iskolához visszanyúló „geo-issue-area” közelítéstől az „analytical-deliberate perspective” javaslaton keresztül az „intézményesített kooperáció” modelljéig, s konklúziója, hogy a koherens külpolitikai teória hiányának magyarázatát alapvetően magában az EU fejlődésében és az EU karakterisztikájában kell keresni. Az európai integráció történelmileg alakuló, sokdimenziós képződmény államszerű (tehát területhez kapcsolódó) funkciókkal, mellette azonosíthatók a globális folyamatokat ellenőrző makroregionális kormányzás újfajta elemei, s a fejlődés további ígérteit hordozó növekvő identitása egyaránt.

3.2. Három fejlődéstörténeti cezúra adta a vizsgálat időkereteit, amelyek mindenekelőtt a megoldandó kérdések természetében különíthetők el egymástól: Az első vizsgált időszak a második világháború utáni, a föderalista álmok szembesítésének évtizede a kétpólusúvá váló nemzetközi rendszer minden más megfontolást elsöprő nyomása alatt. Ennek következtében alapvetően átrendeződtek a háború alatti integrációs tervek prioritásai: az európai kontinens keleti és nyugati tömbre vált szét, amely bárminemű integrációt csak a

vasfüggöny nyugati határáig tett lehetővé. Európa vasfüggönyön túli részének jelentkezése az integrációba majd fél évszázaddal később okoz meglepetésszerű gondokat. A második világháború után az újjáépítés és az új európai rend restaurálása teljesen új vágányra került, amelyben a korábbi európai nagyhatalmaknak meg kellett barátkozniuk a második vonalbeli, jobbra alárendelt szövetséges helyzetével, amelyben az amerikai nukleáris ernyő biztonsága egyúttal egy erősen föderális koncepció szerinti kooperációs kényszerrel (Marshall-terv, 1948–1952) kapcsolódott össze. A transzatlanti biztonsági rendszer kiépítésének gyorsasága, azaz Nyugat-Európa és Észak-Amerika szövetségi összekapcsolása (NATO, 1949) még a világháborús fő ellenféllel szembeni rendezetlen kérdéseket is háttérbe szorította. A kényszerpályára került integrációs törekvéseknek az elmaradt német békeszerződés vonzataival is kalkulálni kellett (Schuman-terv, 1950), amelynek nemcsak az lett a következménye, hogy az integrációs törekvések élvonalába egyszerre kerültek be nyertes (Franciaország, Benelux-államok) és vesztes (NSZK, Olaszország) országok, hanem az is, hogy az integrációs vállalkozásban részt vevők egymástól radikálisan eltérő intenciókkal tették meg lépéseiket. Az integráció és külpolitika metszetében tehát a fő kérdések úgy szóltak, hogy az éleződő hidegháborús rendszerben mi lesz az európai vállalkozás geopolitikai helye, mely országok indulnak el ezen az úton, hogyan rendezhető békeszerződés híján a vesztes államok bevonása, stb. A Montánunió mintájára készült Pleven-terv (1950), majd a sebtében kidolgozott Európai Politikai Közösség tervezete mindenesetre túl merésznek bizonyult, s elbukott (1954). A bukás okait egyaránt kell keresnünk a külső (Sztálin halála után a szovjet fenyegetés csökkenése, a Marshall-segély befejeződése, s ezzel az amerikaiak által erőltetett együttműködés lelassulása) és a belső okokban (az integrációellenes erők belpolitikai előretérése, a nemzetállami keretek meghaladását célzó tervezetek kimunkálatlansága).

3.3. Az európai integráció és külpolitika viszonyának második periódusa a római szerződés (1957) és a maastrichti szerződés (1992) közötti három és fél évtized. Az ötvenes évek első felének kudarcai után a külpolitika fogalma be sem került a római szerződésbe, s gyaníthatóan ennek tudható be, hogy a gyakori közkeletű hiedelmek közé emelkedett az a tézis, hogy az EGK-nak nem volt semmiféle külpolitikája. Egy közelebbi vizsgálat viszont azonnal kimutatja, hogy másról van szó. 1957 után két ágra kell bontanunk az integráció külvilág felé irányuló magatartását: a könnyebben követhető vonulatot (külkapcsolatok) az integráció alapszerződéseivel rögzített, s a közösségi hatáskörbe került területek alkotják (vámpolitika, kereskedelempolitika), míg e vizsgálat közelebbi tárgyát képező tradicionális diplomácia és biztonságpolitika megmaradt a tagállamok hatáskörében. A külkapcsolatok által lefedett tevékenység sikerei azonban csakhamar felvetették annak igényét, hogy a részes államok „belső külpolitikáját” valamiképp megkülönböztessék és elkülönítsék a „külső külpolitika” dimenzióitól. Az 1960-as években De Gaulle elnök törekvései az európai integráció harmadik erővé történő átalakítására a két szuperhatalom között áthághatatlan korlátot jelentettek a bipoláris világrend ekkora rögzült, s Európában kényszerűen betartott informális szabályai. A nagyhatalmi diplomáciába Franciaországot mindenáron visszailleszteni akaró De Gaulle-i politika ugyanakkor megerősítette az integráció legerősebb hajtóerejének bizonyult francia–nyugatnémet együttműködés alapjait.

A külkapcsolati rendszer sikerei nemcsak az európai integráció Európán belüli pozícióit javították radikálisan (az angol csatlakozás 1973-ban ennek a legláthatóbb bizonyítéka),

hanem megteremtették meg az EK „deklarációs külpolitikájának” bázisát is, amely azonban döntően az integrációs mechanizmusokon kívül jött létre és működött. Az EPC az integrációban részt vevő államok kül- és biztonságpolitikájában olyan kormányközi, diplomáciai együttműködési keretrendszer lett, amelyben a közös álláspontok elérésére való törekvés kölcsönös bizalmon, magas szintű kommunikációs rendszeren, s résztvevők közötti elmélyült szocializációs mechanizmuson alapult. Ez az együttműködés különösen három területen volt hatékony: az ENSZ-ben, az ún. helsinki folyamatban és az EK harmadik országokba akkreditált diplomáciai missziói között. Az EK tagállamai az EPC-kooperáció keretében a világpolitika számos kérdésében fogalmazták meg álláspontjukat, még ha az álláspont érvényre juttatásához szükséges döntések és az eszközrendszer tagállami hatáskörben maradt is. A másfél évtizednyi működés után az EPC-t az Egységes európai okmány (1986) emelte be az integráció keretrendszerébe. Ez az időszak termelte ki a kooperációs külpolitika máig használt eszközrendszerének főbb formáit (egyeztetés, információcsere, közös akciók).

3.4. Értelemszerűen periódushatár a maastrichti szerződés, amely fordulópont mind az európai integráció, mind az európai külpolitika történetében. Egyfelől a XX. század utolsó évtizedére radikálisan átrendeződtek az integráció külső feltételei, másfelől pedig új szerkezetbe került az integráció belső dinamikáját kivetítő mechanizmus is. A külső feltételek változásában első helyen kell említeni a bipoláris világrendszer összeomlását, amellyel eliminálódott a nem mindig jóindulattal hangoztatott tézis, hogy az európai integráció a „hidegháború gyermeke”. Kül- és biztonságpolitikai oldalról evidencia azt állítani, hogy az EGK a bipoláris világrendszer részeként, a világ legerősebb katonai-politikai szövetségének védőernyője alatt fejlődhetett mind horizontális (bővülések), mind vertikális (az integráció kiterjesztése újabb területekre) értelemben. A Szovjetunió vezette szocialista világrendszer összeomlásával ez a kényelmes helyzet véget ért, az integrációnak új hajtóerők után kellett néznie, s újfajta kihívásokkal kellett szembesülnie.

Az integráció belső dinamikája termelte ki az egységes belső piac megteremtésének igényét, amely a föderalisták lelkes támogatásától kísérve ugyan, nem várt negatív és pozitív külső reakciókat eredményezett. Az amerikai attitűd változása tűnik az egyik legfontosabbnak. Bár az amerikai külpolitika a hidegháború kezdetétől az egyik legállhatatosabb külső támogatója volt az európai integrációnak, az amerikai belső struktúrákban folyamatosan jelen volt ennek az ellenzéke is. Az egységes belső piac hallatán felerősödtek azok a vélemények, amelyek e lépésben egy hatalmas „közös agrárpolitika”-típusú, protekcionista európai erőrendszer létrehozását látták. Az amerikai belső közhangulat ezen irányú változására támaszkodik majd a republikánus elnökkel politikai hatalomhoz jutó neokonzervatív irányzat, amikor a 2001. szeptember 11-i terrortámadás, s a két iraki háború tapasztalatainak levonása után az amerikai külpolitika prioritásait radikálisan újrendezi. Európa hátrasorolódik az új amerikai külpolitikai prioritások (Ázsia, Közel- és Közép-Kelet) kiépítésében.

Változott az integrációt körülvevő erőterét Európában is. A készülő egységes piac előnyeiből kimaradó, azokat saját érdekeikre hátrányosan hatónak tekintő EFTA-országok sorban tárgyalásokat kezdeményeztek Brüsszellel. Először Ausztria (1989), majd az Európai Gazdasági Térség keretegyezményének tárgyalási tapasztalatait levonó Svédország és Finnország is tagsági kérelmet nyújtott be, s vált 1995-től az EU tagjává.

A szocialista világrendszer összeomlása még nagyobb gondot okozott. Az 1980-as évek első felének „mini-hidegháborús” amerikai–szovjet vitáit kelleetlenül fogadó EK lelkesen

üdvözölte M. Gorbacsov új irányvonalát, de senki nem számított arra a robbanásszerű változásra, ami 1989–1990-ben bekövetkezett. Az EK számára első traumatikus fejlemény a német egységfolyamat volt, elsősorban az, hogy az egységtárgyalásokra a szervezetnek semmiféle hatása nem volt. A világháborús győztes jogán a tárgyalásokban részes francia és angol álláspontok nyíltan ütköztek Bonn törekvéseivel, s joggal tűnhetett úgy, hogy a közös európai külpolitika teljesen üres frázissá változik. Nem volt egyszerűbb a rendszerváltó szocialista országok kérdése sem. Az EK örömmel regisztrálta a szovjet érdekszférából kiszabaduló társadalmak demokratizálódási folyamatát, piacgazdasági irányultságát, s támogatást ígért mindkét folyamathoz. De meglepetést, s jóindulattal szólva is tartózkodást váltott ki ezen országok szinte azonnal megfogalmazott igénye az EU-tagságra. Brüsszelben legfeljebb társulási egyezményekben gondolkodtak, s az 1990-es évek közepéig még attól is elzárkóztak, hogy a társulási egyezményekben ezek az országok megemlítsék a jövőbeni csatlakozás szándékát.

Ilyen háttérrel kezdődött meg az EU közös kül- és biztonságpolitikájának (CFSP) intézményi kiépítése. A maastrichti szerződés és az amszterdami szerződés a nagy tagállamok érdekkülönbözőségei okán óvatos fejlesztéssel juttatott jogosítványokat (rendszeres együttműködés, közös akciók, közös stratégia) a közös külpolitikának. A bonyolult, s a kívülállók számára alig követhető viták háttérében még mindig a korábbi megválaszolatlan kérdés állt: az EU fellépéseinek továbbra is csak kiegészítő szerepe lehet-e a tagállami, nemzeti külpolitikákhoz képest, vagy létrehozható a nemzeti szuverenitás lényeges elemeit magába gyűjtő, önálló, uniós külpolitika? Az elmozdulás végül azon a ponton történt, amellyel már találkoztunk az 1950-es évek elején is: a védelem ügyében. Azonban alapvető különbség van az ötvenes évek eleji kísérletlen kísérletek és a bipoláris rendszer összeomlása utáni nemzetközi feltételek között. Míg az előbbi a globális geopolitikai egyensúly kiépítésének időszaka volt, amely szinte semmi mozgásteret nem hagyott a kisebb szövetségeseknek a szuperhatalmak vitájában, addig az utóbbi vállalkozásra a globalizáció sodorvonalán, az európai képességeket már kívülről is inspiráló környezetben kerül sor. 1997-től a viták a közös kül- és biztonságpolitikához szükséges képességek körül koncentráálódtak, s a Saint-Malo-i angol–francia csúcson (1998) a britek az önálló EU-s katonai képességek kiépítésének francia tézise mellé álltak. Ekkortól felgyorsult az európai biztonsági és védelmi politika (ESDP) intézményi kiépítése; a helsinki (1999), a nizzai (2000), a laekeni (2001) csúcstalálkozókon döntések születtek részint a szükséges szervezeti egységek (Politikai Biztonsági Bizottság – PSC, Katonai Bizottság – EUMC, Katonai Törzs – EUMS) felállításáról, részint az alájuk rendelendő mintegy 60 000 fős gyorsreagálású válságkezelő erők „összeadásáról” (Helsinki Force Catalogue). 2002-ben elkezdődtek az alkotmányszerződést összeállítani hivatott Európai Konvent munkálatai, s a dokumentumot 2003 végétől már a tagállamok vitatták. Elfogadására 2004 nyarán, aláírására 2004 októberében kerül sor. Közben 2003-ban az ugyancsak újonnan létrehozott Mr. CFSP, azaz kül- és biztonságpolitikai főmegbízott elkészítette az EU első biztonsági stratégiáját is.

3.5. Az értekezés az intézményfejlődés végigkövetése mellett kitért néhány gyakorlati problémakör vizsgálatára is. Arra a kérdésre kereste a választ, hogy az EU miként fogalmazza meg és érvényesíti álláspontját az unió egésze, s a tagállamok számára egyaránt fontos világpolitikai kérdésekben. Négy különböző szintű, a stratégiai szinttől a napi politikaiig készült áttekintés. A stratégiai terület a tömegpusztító fegyverek proliferációja, amelyben az értekezés bemutatja az EU részvételét a nukleáris, a biológiai

és a vegyi fegyverekre, valamint hordozóeszközökre vonatkozó egyezmények, rezsimek és eljárások kidolgozásában és működtetésében. A stratégiai terület egyik EU-specifikus kérdése a kettős felhasználású termékek szabályozásának megoldása, amelyben a disszertáció bemutatja a bizottsági és tanácsi eljárási rend kialakítását, rámutatva, hogy a túl sok kibúvót hagyó pillérközi szabályozást jogosan váltották fel a politikai szempontokat erőteljesebben érvényesíteni képes tanácsi megoldással. A terrorizmus elleni nemzetközi fellépés ugyancsak a CFSP prioritásai között szerepel. Az értekezés a többi érintett nemzetközi intézménnyel (EBESZ, NATO, ENSZ) összevetve követi nyomon az EU eddigi lépéseit, részvételét a nemzetközi együttműködésben. Megállapítja az, hogy az EU sem stratégiai válaszaiban, sem a közös stratégia kereteiben elhatározott intézkedéseiben nem marad el nemcsak a nemzetközi intézményektől, hanem az államoktól sem. A disszertáció végül részletesen áttekinti a közös kül-, biztonság- és védelempolitika legfontosabb napipolitikai területét, a válságkezelést. A válságkezelés vált a védelempolitika mára legfontosabb tételévé. A „közelkép” készítésében részleteiben az első helyen a bizottsági és a tanácsi struktúra áll, illusztrálva, miként kapcsolódnak össze a tanácsi (tagállami) hatáskörök a bizottságiakkal, mihelyt egy-egy közös akcióhoz közösségi forrásokat rendelnek. E fejezet politikai, szervezeti és költségvetési oldalról is bemutatja az EU eddigi misszióit Boszniában, Macedóniában és Kongóban. Konklúziója, hogy az integrációban a közös kül- és biztonságpolitikát leginkább favorizáló országok nyomására az elért eredmények inkább az intézményfejlődés, mintsem a tényleges műveleti képességek terén jelentkeznek. Így érdemi/tartalmi válasz még nem született arra az ellentmondásra, amely a tagállamok rendelkezésére álló nemzeti képességek összességének, valamint a közösen kiállítható/bevethető erők korlátozottsága között húzódik.

3.6. Az értekezés zárófejezete egyidejűleg érint napi politikai és az integráció fejlődése szempontjából a legkorábbi időszakhoz tartozó alapkérdéseket. A transzatlanti viták alakulása szempontjából valószínűleg lényeges mozzanat az alkotmányszerződés azon passzusa, miszerint „a tagállamok vállalják, hogy fokozatosan fejlesztik katonai képességeiket. Létrejön az Európai Fegyverzeti, Kutatási és Katonai Képességfejlesztési Ügynökség, amelynek feladata a műveleti igények megállapítása, az ezen igények kielégítését szolgáló intézkedések támogatása, és amely hozzájárul a védelmi szektor ipari és technológiai alapjainak erősítéséhez szükséges intézkedések meghatározásához és – adott esetben – végrehajtásához.” Mivel maguk a belső EU-viták még korántsem értek véget a védelmi képességek fejlesztésének kérdéseiről, továbbá a tagállamok nagyon eltérő katonai képességekkel rendelkeznek – nem is említve a politikai szándékok és érdekek közötti eltéréseket – az alkotmányszerződés a gyorsabban haladni kívánó országok számára lehetőséget kíván teremteni. „Azok a magasabb követelményeket kielégítő katonai képességekkel rendelkező tagállamok, amelyek a fokozottabb követelményeket támogató missziókra tekintettel ezen a területen egymással szemben szigorúbb kötelezettségeket vállaltak, az unió keretein belül strukturált együttműködést alakítanak ki”. Sőt, a szerződés a biztonsági-védelmi logikában elmegy addig a pontig, amely már nemcsak az egyes tagállamok, hanem az Egyesült Államok nyílt rosszallását is kiváltotta. Azt javasolja ugyanis, hogy a tagországok hozzanak létre szorosabb együttműködést (closer cooperation) a kölcsönös védelem vonatkozásában, amely gyakorlati terminusokban azt jelenti, hogy „az abban részt vevő tagállamok valamelyikének területe elleni fegyveres támadás esetén a többi részt vevő állam az ENSZ Alapokmányának 51. cikkével összhangban minden hatalmában álló katonai vagy

egyéb segítséget és támogatást megad ennek az államnak.” (40. cikk. 7. p.) Az alkotmány szerződés e passzussal lényegében a Nyugat-európai Unió, illetve az azt létrehozó brüsszeli szerződés (1948) V. cikkelyét emelte át az EU-ba. Tekintettel arra, hogy a NATO és az EU tagsága jórészt egybeesik, ez a kitétel közvetlenül érinti a NATO alapokmány kollektív védelemre vonatkozó passzusait.

Az EU külpolitikájára vonatkozó, felettébb szerteágazó szakirodalom ismétlődően az értekezés három területen „méri” az EU nemzetközi szereplését. Az egyik az európai identitás, a másik az európai érdekek azonosításának kérdése, míg végül a harmadik az intézményi gyengeség ügye. Egyik sem a könnyen és azonnal megoldható kérdések kategóriájába tartozik, de még leginkább az intézményfejlesztés eredményei bizonyultak eddig legkézzelfoghatóbbnak. Az európai biztonság és védelempolitikában kibontakozó intézményfejlődés még gyors üteműnek is nevezhető, ha a nemzetközi szervezetek átlagos eljárási sebességét vesszük alapul. Ami az európai érdekek azonosítását illeti, a 2003-as Európai biztonsági stratégia az első érdemi kísérlet a tagállami érdekek közös nevezőre hozására, s az Európai Konvent által elkészített alkotmánytervezetnek az EU külső tevékenysége alatt megfogalmazott elvei is hasonló irányba mutatnak. Az más kérdés, hogy az EU nemzetközi fellépést világméretben reguláló elvek – demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok, az alapvető szabadságjogok, az emberi méltóság tiszteletben tartása, az egyenlőség, a szolidaritás, valamint a nemzetközi jog tiszteletben tartása – és az EU gyakorlati magatartását két oldalról szorító „capabilities-expectation gap” milyen politikai megoldásokat képes kitermelni a konkrét esetekben. Ahogy az európai integráció teljes folyamata komplex, a tagállami érdekek és törekvések bonyolult hálózatát tartalmazó fejlődés, úgy a külpolitikai együttműködés intézményesülése is közvetett eredmények sorában jelentkezik, továbbá visszahat magára az intézményi fejlődésre is. Az EU jellegének megfelelően ez a fejlődés evolutív természetű, amely pragmatikus okoknál fogva a „brüsszelizeződés” felé tart. (Ugyan még az amerikai elemzők sem tartják plauzibilisnek – bár szinte mindegyikük ajánlja – az Alexander Hamilton által 1787-ben megfogalmazott javaslatokat a „közös védelemről, a közrendről és a külső támadások” elleni teendőkről az EU számára, mindazonáltal tagadhatatlan e kérdések relevanciája az európai integráció esetében is.) Az EU egyedi jelenség a nemzetközi szervezetek sorában, s a jogilag szuverén tagállamok közötti „intézményesített külpolitikai együttműködés” eddig elért szintje csak erősíti a kivételesség tételét. Az intézményesített külpolitikai együttműködés az 1970-es évektől fokozatosan, a belső és külső impulzusok hatása alatt alakult, változatos formákat és eljárásokat alakítva ki: a tagállamok közötti alkufolyamatok, információ-megosztás, kezdeményező és követő szerepek, intézményi formák létrehozása, normák generálása és értékek megfogalmazása. Az intézményi fejlődés során az általános elvárásokhoz képest inkább a kormányköziség elemei erősödtek, de erősödtek a reciprocitási mozzanatok az intézményfejlesztés és az együttműködés között is. Mindezen három évtized alatt erőteljesebbé vált az EU nemzetközi beágyazódása akár harmadik országokkal való kapcsolatait, akár más nemzetközi szervezetekhez való viszonyát vizsgáljuk.

Mindezzel párhuzamosan rohamosan bővült az EU külpolitikai „eszköztára”. Az EPC-időszak jobbára csak a nyilatkozatokra, közös „démarche”-okra, azaz a „deklarációs diplomáciára” korlátozódott, amelyekből csakhamar a rendelkezésre álló gazdasági képességek politikai célzatú felhasználása, a különféle béketervek, a politikai párbeszéd, a közös akciók és a közös stratégiák fejlődtek ki. A kapcsolatok a külpolitikai együttműködés és az integráció között közvetlenebbekké váltak akár a problémák

azonosítása, akár a javasolt politikai magatartás szempontjából, s ez a trend a CFSP intézményesülésében érhető tetten. Az EU közös kül- és biztonságpolitikája tehát ténylegesen nemzetközi együttműködést testesít meg mind a rendszerességével, tartalmi politikai eredményeivel és a nyíltan megfogalmazott politikai célok felvázolásával.

4. Válogatás a szerzőnek az tárgykörében megjelent publikációiból

Európai integrációs intézmények. Budapest, 1992, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 254 p.

Az európai integráció. Budapest, 1997, Calibra, Élő történelem sorozat, 47 p.

Európai integrációs intézmények. Budapest, 2002, (3. kiadás), Osiris, 287 p.

Az Európai Unió kül- és biztonságpolitikája. Budapest, 2000, Osiris, 225 p.

La souveraineté a la fin du XXe siècle. Vue d'Europe centrale. (Szemerényi Rékával közösen). In Le Gloannec, A. M.: *Entre Union et nations. L'État en Europe.* Parizs, 1998, Presses de Sciences Po, 139–169.p.

NATO Enlargement: A Hungarian point of View. In *NATO Enlargement. Situation and Perspectives.* Róma, 1999, CeMiss, 231–355. p.

A kül- és biztonságpolitika alakváltozásairól. Hova helyezhető az Európai Unió? In Nemzeteken innen és túl. Tanulmányok Diószegi István 70. születésnapjára. Budapest, 2000, Korona, 391–407. p.

Biztonságpolitika. Budapest, 2001 (2. kiadás), SVKI, 392 p.

International organisations against terrorism and Hungarian foreign policy. In *Responses to terrorism.* Budapest, 2002, SVKH, 305–327. p.

Magyarország útja az Észak-atlanti Szövetségbe. In *Magyar Tudománytár. Társadalom, politika, jogrend.* Budapest, 2003, MTA–Kossuth, 474–491. p.

A washingtoni csúcs. In *Magyarország öt éve a NATO-ban.* Budapest, 2004, Zrinyi, 37–52. p.

Külpolitikai integráció Nyugat-Európában. Az Európai Politikai Együttműködésről. In *Külpolitika,* 1989. 5.sz. 176–195. p.

Nation, regionalism and integration. Solutions for Europe Centrale? Final report to NATO scholarship program. Brüsszel, 1991, 86 p.

A második pillér: van-e az Európai Uniónak külpolitikája?

Budapest, 2000, Védelmi Tanulmányok, 34. sz. 108 p.

La sécurité de la Hongrie dans le nouveau contexte régional et international. Budapest, 2000, Études de Défense, 41.sz. 31–58. p.