Jónai Erzsébet

A civil külpolitika esélyeiről

Az utóbbi hónapokban az új külpolitikai stratégiáról szóló vita keretében előkerült a civil külpolitika fogalma. Vannak olyan vélemények, melyek szerint a civil külpolitika demokratikusabbá teszi a politikát, mivel lehetővé teszi, hogy a nem állami szereplők is bekapcsolódjanak a külpolitika formálásába, megvalósításába, és nem utolsósorban, hozzájárul ahhoz, hogy nemzetközi kapcsolataink együttműködő jellegét hangsúlyozza. Más álláspont szerint a civil külpolitika nem felel meg Magyarország érdekeinek, mivel a civil külpolitika alapvetően demokratikus, békés, kooperatív, a nemzetközi jog tiszteletén alapuló kontextusba illeszkedik, márpedig a nemzetközi kapcsolatok világára ez ma sem globális, sem lokális szinten nem jellemző. Globális szinten a mai viszonyokat alapvetően az egyre ritkuló erőforrások monopolizálásáért folytatott verseny, az erő, a szövetségesi kapcsolatok és a nemzeti érdekek mindenek felett való érvényesítése határozza meg, ez pedig konfliktusokban, újabb fegyverkezési hullámban nyilvánul meg. Ha pedig Magyarország közvetlen környezetét tekintjük, azt állapíthatjuk meg, hogy éppen a jelentősebb magyar közösségeknek otthont adó szomszédos országokkal hiányzik a pozitív, konstruktív együttműködés, és még számos kérdés vár megoldásra.

E tanulmány célja, hogy először megvizsgáljuk, mit takart a civil társadalom fogalma a régebbi korokban, mit jelent ma, és mikor is került a civil tényező a nemzetközi kapcsolatok előterébe. Ezt követően meghatározzuk, mi a civil külpolitika és vázoljuk, hogy milyen feltételek mellett lehet a külpolitika hatékony eszköze. Áttekintjük az aktuális globális rendszer és közép-európai alrendszerének viszonyait, melyek között Magyarországnak érvényesítenie kell érdekeit, és arra a kérdésre keressük a választ, hogy a civil külpolitika összeegyeztethető-e Magyarország alapvető nemzeti érdekeivel.

A civil társadalom

A civil társadalom fogalmának története az ókori Görögországban kezdődött és a Római Birodalomban folytatódott. Akkor a fogalom a politikailag szervezett közösséget jelentette, míg a középkorban ez a terminus már a vallás köré szerveződött társadalmat jelölte. A gazdasági kapcsolatok és intézmények rendszerét fedő liberális szemléletű fogalom a központosított állam és ez egyre fontosabb szerepet játszó piac kialakulásával jelent meg. A civil társadalom mai értelemben használt definíciója a francia forradalom utáni időszakban keletkezett, amikor a tömeges politikai aktivitás megjelenésével kialakult e fogalom újabb, Alexis de Tocqueville által adott értelmezése, aki a civil társadalmat mint az állam és az állampolgárok között elhelyezkedő, önkéntes szervezetek szféráját határozta meg.[1] A civil társadalom az állam belső, törvényekkel, normákkal meghatározott demokratikus működésének fontos tényezője, építőelemei az államtól, a politikai pártoktól és a gazdaságtól elkülönülő, attól többé-kevésbé független, ún. nem állami szervezetek, érdekcsoportok, alapítványok, érdekvédő vagy éppen kulturális szervezetek.

A szovjet típusú társadalmi berendezkedés nem tette lehetővé a civil szféra önálló szerveződését. Az 1990-es években, a hidegháború végével került a civil társadalom a politika előterébe, különös tekintettel a demokratizálódás útjára lépett volt szocialista országokban végbemenő változásokra. Kelet-Európában a demokratikus ellenzéki csoportok jelentették a civil társadalom alapját. Akkor a

[1] A civil társadalom definícióját ld.: Horowitz, Maryanne Cline (szerk.): *New Dictionary of the History of Ideas.* Thomson Gale, 2005. 355–356. old.

civil társadalom mint az állam korlátja, ellenpontja jelent meg, mára azonban, a demokratikus jogállami berendezkedés megszilárdulásával ez a funkció jórészt kiüresedett, és más tartalom nem vette át a helyét. A civil társadalom nem tud szélesebb tömegeket mozgósítani, melynek okai között keresendő a múlt rendszer különböző szervezetei iránt tanúsított bizalmatlanság máig ható tapasztalata, a jól működő baráti kapcsolatok továbbélése, vagy a napjainkban egyre jobban megnyilvánuló általános kiábrándultság.[2] A demokratikus politikai átalakulással egy időben jelentkező globalizáció, a neoliberális gazdaságpolitika, a multinacionális nagyvállalatok térhódítása pedig különösen nem kedvezett – és nem kedvez – a nyugati típusú érdekvédő, érdekképviselő szervezetek kialakulásának, megerősödésének. Kellő társadalmi bázis híján a létrejött szervezetek működése nem hatékony, nem tudnak hatni az elitre, a döntéshozókra, a hatalom továbbra is az állam kezében összpontosul.[3]

A civil tényező előtérbe kerülése a nemzetközi kapcsolatokban

Ha röviden áttekintjük, hogy milyen nemzetközi viszonyok között kapott a „civil diplomácia" kiemelt szerepet, akkor a következőket láthatjuk. A hidegháború időszakában a realista szemléletű, az államok versenyén alapuló nemzetközi kapcsolatok meghatározója a gazdasági, illetve katonai hatalom volt, melynek hagyományos szereplői az államok, a kormányok és a diplomaták. A 90-es években, a kétpólusú világrend felbomlását követően a liberális szemlélet váltotta fel a realista politikát. Úgy tűnt, hogy a nagyhatalmi politizálás után eljött a nemzetközi szervezetek, a nemzetközi normák, a nemzetközi jog ideje. A hangsúly a verseny helyett az államok közötti együttműködésre helyeződött át. Az államok mellett új szereplők jelentek meg a nemzetközi színtéren. Különböző multinacionális nagyvállalatok, lobbicsoportok, nem kormányzati szervezetek mindinkább a nemzetközi kapcsolatok meghatározó tényezőivé váltak. Ebben a kontextusban fogalmazódott meg Joseph Nye elmélete a *soft power* alkalmazásáról, amelynek alapgondolata, hogy az állam a katonai, gazdasági fenyegetés *(hard power)* helyett a kultúra, az értékek (pl. emberi jogok tisztelete, szolidaritás, jogállam) vonzóvá tételével *(soft power)* igyekszik a kívánt magatartást elérni egy adott állam viszonylatában.[4] Ennek olyan eszközei vannak, mint a kultúra népszerűsítése, a tudományos és gazdasági kapcsolatok támogatása, különböző nemzetközi intézmények felállítása, az azokban való részvétel, a multilateralizmus támogatása. A civil külpolitika egyfajta nem kormányzati hálózatépítést jelent, azaz a gazdasági, a tudományos és a szellemi élet szereplői határokon átnyúló kapcsolatrendszerének kiépítését.

A keleti blokk szétesését követő időszak a közép- és kishatalmaknak, így Magyarországnak is kedvezett, hiszen egy perifériku helyzetben lévő kishatalomnak a nemzetközi jog, az emberi jogok védelme, a demokratikus jogállam megteremtésére irányuló erőfeszítések, a multilateralizmus jelenti a legkedvezőbb kontextust érekeinek érvényesítéséhez.

A mai nemzetközi színtér azonban sokat változott a 90-es éveket meghatározó Clinton-kormányzat relatív multilateralizmusa óta. A Bush-kormányzat ismét realista koncepció szerint látja Amerika helyét a nemzetközi rendszerben, és nyomja rá bélyegét annak egészére. Ez a biztonsági szempontokat mindenek elé helyező, unilaterális politika Ronald Reagan és George Bush elnökségét idézi. E szemléletmód szerint a nemzetközi kapcsolatok világa alapjában véve anarchikus, ahol az országok gazdasági és katonai erejük maximalizálása révén igyekeznek

[2] Howard, Marc Morjé: The Weakness of Postcommunist Civil Society. *Journal of Democracy,* 13. évf. 2002. 1. sz., 161. old.
[3] Mendelson, Sarah E.: The Power and Limits of Transnational Democracy Networks in Postcommunist Societies. In: Mendeson, Sarah E. – Glenn, John K.: *The Power and Limits of NGOs. A Critical Look at Building Democracy in Eastern Europe and Eurasia.* New York, Columbia University Press, 2002. 233. old.
[4] Nye, Joseph: Soft Power. *Foreign Policy*, 80. évf., 1990. ősz, 153–171. old.

biztosítani nemzeti érdekeik érvényesítését.[5] A államokat továbbra sem az univerzális alapértékek, alapjogok vezérlik, hanem az erő és az érdekek, csupán az ezek érvényesítését szolgáló eszközök változtak. Irak megtámadása rámutatott arra, hogy az Egyesült Államok elsőségének biztosítása végett a Bush-kormányzat biztonsági stratégiája a *hard power* jelleg erősítését célozta meg. Ennek megnyilvánulása volt az ENSZ-felhatalmazás nélküli katonai beavatkozás is, amelynek elsődleges célja a gazdasági érdekek védelme. Amint azt már számos tanulmány kifejtette, annak ellenére, hogy Irak megtámadásának indoka a demokratikus társadalmi berendezkedés kialakításának elősegítése volt, nem lehet nem látni, hogy ezek az akciók a saját nemzeti érdeket (pl. a fosszilis energiahordozók forrásának biztosítása, monopolizálása) mindenek elé helyezéséből, az Egyesült Államok egyedüli szuperhatalmi mivoltából fakadó birodalmi attitűdből fakadnak.

A nemzeti érdekérvényesítés elsődlegességének tendenciája Európában is tapasztalható, és ez lehet az egyik magyarázata annak, hogy az Európai Unióban elbukott az Alkotmányszerződés ratifikációja. Hiába lett volna közösségi érdek a szerződés elfogadása, néhány tagállam, nevezetesen Franciaország és Hollandia, kifejezésre juttatta, hogy nem hajlandó a nemzeti érdeket az uniós érdekek alá rendelni.

A fentiek alapján azonban téves lenne azt állítani, hogy az államok együttműködésén, illetve versengésén alapuló politika egymásnak ellentmondana. Valójában a nagyhatalmak kettős politikát folytatnak annak megfelelően, hogy a melyik szolgálja hatékonyabban nemzeti érdekeik érvényesítését az adott nemzetközi környezetben. Az Egyesült Államok külpolitikája rámutatott arra, hogy egy szuperhatalom vagy nagyhatalom időnként *soft power*ként, időnként pedig *hard power*ként viselkedik. A két viselkedéstípus nem alternatívája egymásnak, hanem egymás kiegészítői. Hiteles *soft power* nincs hiteles *hard power* nélkül. Csak akkor lehet hatékonyan *soft* politikát folytatni, ha a háttérben ott van egy erős, prosperáló gazdaság vagy egy kellő elrettentő erőt biztosító katonai erő. Ott, ahol *soft* politikával nem lehet elérni a kívánt eredményt, nem marad más, mint a katonai erő alkalmazása. Ugyanakkor, mivel a puszta erő politikája nagy ellenállást vált ki, a *soft* politika sokkal kifinomultabb eszközrendszere jól palástolhatja a mögöttes szándékokat.

Nem véletlen, hogy az Egyesült Államok által aktívan is támogatott demokratikus fordulat a volt szovjet tagköztársaságok közül olyan geopolitikai szempontból stratégiai fontosságú államokban következett be, amelyeknek köszönhetően egyrészről körülkeríthető Oroszország, másrészről kulcsfontosságú nyersanyaglelőhelyekhez biztosítanak hozzáférést. E külpolitikai cél elérésében a gazdasági együttműködés lehetősége mellett igen nagy szerepet játszottak a különböző amerikai nem kormányzati szervezetek, alapítványok, valamint a civil kapcsolatok is, hiszen ezekben az államokban először a társadalmat kellett politikailag stabilizálni, hogy biztosítható legyen a nyílt piacgazdaság működési feltétele.

A közép- és kelet-európai országoknak az Egyesült Államok által is támogatott euroatlanti integrációs folyamatában a NATO-tagság az európai uniós tagság előszobája. Magyarországnak – lévén NATO- és EU-tag kisállam – az euroatlanti tengely politikájához kell igazodnia, de ez nem jelenti azt, hogy ne lenne mozgástere saját nemzeti érdekeinek érvényesítésére, erősítve vagy gyengítve az euroatlanti nagypolitika *soft* vagy éppen *hard* jellegét. A Kelet-Timor függetlensége ügyében Portugália, vagy a kelet-afrikai Nagy-tavak régióját sújtó válságok megoldása érdekében Belgium sikerrel állította maga mögé az Európai Uniót. Ezek a kezdeményezések nemcsak ezeket a kisállamokat, hanem az Európai Uniót is kedvező fényben tüntették fel.

[5] Morgenthau, Hans J. – Thompson, Kenneth: *Politics Among Nations.* New York, McGraw-Hill, 1993; és Waltz, Kenneth: *Theory of International Politics.* New York, McGraw-Hill, 1979. 88. old.

A civil külpolitika főszereplői: a nem állami szervezetek

Való igaz, hogy az államok mellett új szereplők is megjelentek a nemzetközi színtéren,[6] ám a nemzetközi kapcsolatoknak nincs az államoktól teljesen független résztvevője. Amint azt a gyakorlat mutatja, a különböző nemzetközi szervezetek viszonyulása a meghatározó nemzetközi kérdésekhez nem mentes egyes – nagy érdekérvényesítő képességgel rendelkező – tagállamok befolyásától. A transznacionális vállalatok, aktorok nem önálló szereplői a nemzetközi színtérnek. A nemzetközi kapcsolatok elsődleges szereplői az államok maradtak, mivel csak az államok rendelkeznek megfelelő eszközökkel, legfőképpen szuverenitással ahhoz, hogy elkötelezzék magukat az együttműködés mellett, vagy éppen konfliktust vállaljanak fel. A nem állami szereplők strukturálisan nem rendelkeznek ezekkel az eszközökkel, nem rendelkeznek megfelelő jogi személyiséggel, és emiatt nem lehet az államokhoz hasonló meghatározó szerepük. Ahhoz, hogy jelenlétüket biztosítani tudják a nemzetközi színtéren, az azt biztosítani tudó államhoz kell fordulniuk támogatásért. Az állam viszont ezeket a szeplőket a saját külpolitikájának szekunder szereplőiként, tehát annak alárendelt eszközeiként kezeli.[7] A nagy transznacionális pénzügyi szervezetek érdekérvényesítő ereje is az azokat létrehozók érdekérvényesítő erejétől függ, hathatósságukat az államok által kialakított normarendszer biztosítja. A multinacionális nagyvállalatoknak is van székhelye, és ezek a vállalatok is az államilag meghatározott stratégiai céloknak megfelelően alakítják tevékenységüket. Példának okáért, nem sok olyan amerikai nagyvállalatot tudnánk hirtelen felsorolni, melynek tevékenysége a hivatalos külpolitikai irányvonal ellenébe menne. A transznacionális vállalatok, pénzügyi szervezetek működési kereteit is az államok által kötött nemzetközi szerződések, az államok által létrehozott normarendszer határozza meg. Hogy ez a keret éppen milyen, azt nem az igazságosság vagy a demokratikus alapelvek határozzák meg, hanem az azt létrehozók erőviszonyai döntik el. Mindez kivetül a nekik alárendelt rendszerekre is.

Egy anarchikus, különböző erőviszonyok által meghatározott nemzetközi rendszerben szigorúan az államközi kapcsolatokról van szó, az állam a döntéshozó, a külpolitikai célokat, álláspontokat pedig a gazdasági, katonai és politikai elit határozza meg. Egy adott kormánynak ebben a demokratikusnak nem nevezhető rendszerben kell egy ország nemzeti érdekeinek érvényesítését célzó külpolitikát folytatnia. Ezzel ellentétben a civil társadalom a demokratikus társadalmi berendezkedés egyik alapvető eleme. Ez azt jelenti, hogy a külpolitika és a civil társadalom alapjaiban eltérő természetű szférához tartozik. Igen kevés példát találunk arra (lásd lentebb), hogy demokratikus úton határoznák meg egy ország külpolitikáját.

Ez is szerepet játszhat abban, hogy az Európai Unió nem képes közös külpolitikát kialakítani, hiszen természeténél fogva más politikáról van szó, mint az EU belpolitikájának tekinthető – az európai polgárok részéről sok kritikával illetett – demokratikus elvek szerint működő közösségi politikák esetében. (Európában a helyzetet nem könnyíti meg a globalizáció ellenreakciójaként mindinkább erősödő nacionalizmus sem. Belgiumban, Franciaországban, Dániában megerősödtek a radikális nézeteket hirdető pártok; Ausztriában, ha kisebb támogatottsággal is, de 10 százalék körül tartja magát Jörg Haider; Szerbiában a radikálisok kapták a legtöbb szavazatot a legutóbbi parlamenti választásokon; Szlovákiában és Romániában a parlamentben ülnek a szélsőséges nézeteket képviselő pártok; de ha távolabbra tekintünk, láthatjuk a radikális iszlám erősödését, vagy az Afrikát sújtó etnikai konfliktusokat.)

[6] Kiss J. László: *A magyar külpolitika újragondolása, avagy egy új külpolitikai stratégia keresése. Grotius*, 2006. Forrás: http://www.grotius.hu; és Gyarmati István: A közösség nevében. *FigyelőNet,* 2006. december 21. Forrás: http://www.fn.hu.

[7] Lásd még Cohen, Samy: Les États face aux “nouveaux acteurs”. *Politique internationale*, 2005. (tavasz) 107. sz.

A civil külpolitika problematikája

A civil társadalom bevonása a külpolitika formálásába több kérdést is felvet. Egyrészről egy erős civil szférával rendelkező társadalomban is vannak, akik jobban szervezettek, jobb kapcsolatokkal rendelkeznek, és akiknek a hangja messzebb hallatszik, így érdekeiket jobban tudják érvényesíteni más csoportokkal szemben. Tehát a civil szféra nagyobb mértékű bevonása nem feltétlenül jelent demokratikusabb működést.[8] Másrészről felelős külpolitikai döntés meghozása aligha várható el a civil társadalomtól, hiszen nincs kellő rálátása a nemzetközi kapcsolatok komplex rendszerére, nem jut kellő mennyiségű és minőségű, teljes információhoz. Amikor a külpolitikai döntéshozatalról van szó, ezért is beszél a szakirodalom demokratikus deficitről, hiszen mindez lehetetlenné teszi a külpolitikai döntéshozatal demokratikus kontrollját. Csak a szűkebb politikai elit jólinformáltsága biztosíthatja a külpolitika stabilitását és következetességét, míg alulinformáltsága miatt a közvélemény könnyen változtatja nézeteit és nem kompetens a döntéshozatalban.[9] Ideális esetben valóban úgy kellene történnie, ahogyan Gyarmati István a „Méltó hely Európában" címmel megjelent cikkében írja:

> „A politikai osztály és a közvélemény csak akkor fog a változások mögé állni, ha aktívan bevonják azok előkészítésébe és végrehajtásába. A civil társadalom részvétele ebben a folyamatban ugyanolyan fontos előfeltétele a sikernek, mint a miniszterelnök elszántsága. Annál is inkább, mert az egész világban érvényesül az a tendencia, amely egyre nagyobb szerepet szán a »civil diplomáciának«, ami elengedhetetlen, nemcsak azért, mert demokráciában hosszabb távon egyetlen kormány sem haladhat tartósan a közvélemény ellenében, hanem azért is, mert a nemzetközi politikában radikálisan növekszik a nem állami szereplők befolyása és szerepe; velük állami eszközökkel igen nehezen lehet kommunikálni."[10]

A gyakorlatban azonban igen sok példát találunk arra, amikor a társadalom által szorgalmazott lépések és a külpolitika nem sokban fedik egymást. Például az Egyesült Államok lakosságának döntő többsége szorgalmazza a kiotói egyezmény ratifikálását vagy az iraki kivonulást, ám az állam érdekei mást kívánnak, és a külpolitika szöges ellentétét tükrözi a társadalmi akaratnak. Egy 2004-ben végzett felmérés szerint a megkérdezettek 70 százaléka volt azon a véleményen, hogy az Egyesült Államoknak csatlakoznia kellene a kiotói egyezményhez,[11] és hiába nyert az iraki kivonulást szorgalmazó Demokrata Párt a képviselőházi választásokon, Washington további csapatok Irakba küldésére szánta el magát. Az iraki konfliktus kapcsán hazai példát is említhetünk, hiszen a társadalom döntő többsége nem támogatja az iraki háborúban való részvételt, ám Magyarország – egyéb érdekekre való tekintettel – mégis küldött alakulatokat Irakba.

De említhetjük az Európai Unió esetét is az Alkotmányszerződés ratifikációjával. Ott, ahol közvetlenül megkérdezték a lakosságot, kiderült, hogy nem egy helyen a közvélemény bizony nem osztotta az állam által képviselt álláspontot. Mindez azért lehetséges, mert kimondva-kimondatlanul a külpolitika meghatározása nem függ a többség akaratától, hanem a politikai elit privilégiuma és nem képezi vita tárgyát. A nemzetközi gyakorlat azt mutatja, hogy a civil külpolitika nem azt jelenti, hogy a civil társadalom határozza meg a külpolitikai célkitűzéseket, hanem a politikai döntéshozók által racionálisan kitűzött célok, a stratégia megvalósításába vonják be a civil társadalmat. A stratégiaalkotás tehát a szűk politikai, gazdasági, katonai elit feladata, és csak ezt követően, az így felvázolt célok elérése érdekében mozgósítja – pl. széleskörű társadalmi vita megindításának segítségével – a civil társadalmat.

---

[8] Az állam és a civil társadalom kapcsolatának dinamikájáról ld.: Carothers, Thomas – Barndt, William: Think Again: Civil Society. *Foreign Policy*, 1999–2000 (tél) 117. sz. 18–29 old.

[9] La Balme, Nathalie: Opinion publique et politique étrangère? L'évolution d'un débat. In: Charillon, Frédéric (szerk.): *Politique étrangère: Nouveau regards.* Presses de SciencePo, 2002, 193–209. old.

[10] Gyarmati István: Méltó hely Európában. *Népszabadság*, 2006. május 27.

[11] *Global Views 2004.* The Chicago Council on Foreign Relations, 2004.

A hatékony civil külpolitika modelljei

Ha megvizsgáljuk az olyan *par excellence* civil külpolitikát folytató, nagy hagyományokra visszatekintő részvételi demokráciával és rendkívül fejlett civil társadalommal rendelkező országokat, mint pl. Kanada[12] vagy Svájc,[13] akkor – amellett, hogy közös jellemzőjükként biztonságukat nemzetközi egyezmények garantálják, továbbá környezetük semmilyen fenyegetést nem jelent számukra – általánosságban azt mondhatjuk, hogy hatékony civil külpolitikát olyan államok tudnak folytatni, amelyek állami szinten képesek hitelesen képviselni olyan értékeket, mint az igazságosság, a tolerancia, a szociális érzékenység, a szolidaritás a hátrányos helyzetűekkel, továbbá hangsúlyt helyeznek az emberi jogok védelme melletti kiállásra.

A civil külpolitika folytatásának egyik alapfeltétele**,** hogy az ország pozitív imázzsal rendelkezzen a nemzetközi színtéren, hiszen csak így tud hosszú távon kamatozó gazdasági, kulturális vonzerőt jelenteni. Ennek kialakítása természetesen nem megy egyik napról a másikra, csak a külpolitika folytonosságát feltételező**,** kitartó, következetes erőfeszítésekkel érhető el. Nem utolsósorban, mindennek összhangban kell lennie az ország társadalmi, politikai valóságával, hiszen csak ez biztosíthatja a politika hitelességét.

Egy másik alapfeltétel a hatékony, konstruktív és proaktív részvétel a nemzetközi színtéren. Ehhez tartozik a multilateralizmus, nemzetközi konferenciák, deklarációk indítványozása, a közvetítő szerep vállalása, a békés politikai változások támogatása, részvétel békefenntartó feladatok ellátásában. Mindez természetesen nem kis anyagi áldozatokkal jár, aminek prosperáló gazdaság tudja megteremteni a fedezetét.

Svájc egészen sajátos részvételi demokráciája és az átlagosnak ugyancsak nem nevezhető svájci gazdaság teszi lehetővé, hogy pl. népszavazáson döntsenek a svájci munkaerőpiac védelmét szolgáló, a tíz új EU-tagállamnak nyújtandó jelentős anyagi támogatásról, melynek célja a külföldi munkavállalók otthon tartása.

Ha a német civil külpolitikát tekintjük,[14] akkor látnunk kell, hogy Németország egészen más alaphelyzetből kiindulva kezdett bele a civil kapcsolatokon nyugvó politika folytatásába. A történelem súlya igen nagy szerepet játszott abban, hogy a második világháborút követő elszigetelődésből Németország azt a stratégiát választotta, amelynek segítségével pozitív képet alakíthatott ki a szomszédos államokban és tágabb környezetében egyaránt. A civil külpolitika egyfajta kompenzációja annak, amit – a második világháború emlékezete miatt – katonai síkon nem tehetett meg. A hidegháború lezárulását követően pedig az Európai Unió gazdasági motorját jelentő német gazdaság biztos hátteret tudott nyújtani ahhoz, hogy különböző alapítványok, civil és egyházi szervezetek, multinacionális vállalatok útján biztosítani tudta jelenlétét a számára hagyományosan fontos közép-európai térségben. Míg Nagy-Britannia és Franciaország számára a volt gyarmati országok biztosítanak befolyást, addig Németország a „civil erő" politikáját használta fel a történelmi múltra visszatekintő befolyásának biztosítására. Az ennek a nem kis anyagi áldozatot

[12] *Canada in the World, Canadian Foreign Policy Review 1995*. A kanadai külügyminisztérium hivatalos honlapján (forrás: http://www.international.gc.ca/foreign_policy/cnd-world/menu-en.asp) és *Canada's Place in World Affaires* (forrás: http://www.mta.ca/faculty/arts/canadian_studies/english/about/study_guide/world/index.html).

[13] *Swiss Foreign Policy*. A Svájci Államszövetség külügyminisztériumának hivatalos honlapján (forrás: http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/reps/nameri/vusa/wasemb/waspci/wassfp.html).

[14] Rövid összefoglaló a német külpolitikát meghatározó tényezőkről: Stumm, Mario – Conrad, Bjoern: German Strategic Culture and Institutional Choice: Transatlanticims and/ or Europeanism? *Trierer Arbeitspapiere zur Internationalen Politik*, 2004. 9. sz. (december), 15–20. old. Ld. még Kríž összefoglalóját a „civil erő" fogalmáról: Kríž, Zdenek: German Involvement in the War against International Terrorism. End of Civilian Power? *Central European Political Studies Review*, VIII. évf., 2006. 2–3. sz., 123–125. old.

követelő civil politikának köszönhetően kialakult pozitív megítélés tette lehetővé, hogy most már Németország is részt vesz nemzetközi katonai akciókban (a Balkánon, Afganisztánban vagy legutóbb Libanonban). Németország esetében is az adott nemzetközi kontextusban hozott, hosszú távú stratégiai döntés volt a civil külpolitika, amelynek kivitelezéséhez megvolt a kellő össztársadalmi, gazdasági támogatottság.

A fenti példák alapján képet kaphattunk arról, hogy milyen feltételek mellett lehet hatékony civil külpolitikát folyatni. Nézzük most meg, hogy a szükséges alapfeltételek biztosítottak-e a magyar viszonyok között.

Civil külpolitika a magyar viszonyok között

Ha a fentebb ismertetett alapfeltételeket a mai magyar bel- és külpolitika viszonyaira vonatkoztatjuk, akkor a következő megállapításokat tehetjük: a demokratikus intézményrendszer kialakítása ugyan megtörtént, a jogállami keretek biztosítottak, ám működésük még korántsem olyan olajozott, mint a már jobban meggyökeresedett demokratikus hagyományokkal és gyakorlattal rendelkező országokban. A civil társadalomnak a volt szocialista országokra jellemző gyengesége Magyarországról is elmondható. Noha hazánkban az állam más kelet-európai országokhoz képest jobban támogatta a civil társadalom formálódását, nem sikerült kellő társadalmi erőt mozgósítani. Hiányoznak azok a civil fórumok, melyek lehetővé tennék a szélesebb körű társadalmi viták lefolytatását, illetve azoknak a közös pontoknak a megtalálását, amelyek mögé a társadalom, a pártok egységesen felsorakozhatnának.

Ami a pozitív imázst illeti, a rendszerváltást követő időszakban a viszonylagos gazdasági és társadalmi stabilitás lehetővé tette, hogy mind a gazdasági átalakulás, mind a demokratikus jogállami keretek kialakításában Magyarország az élen járjon. Az így kialakult pozitív nemzetközi megítélést a politikai elit egyöntetű támogatását élvező külpolitika is jól tudta kamatozatni a 90-es évek nemzetközi kontextusában. Ez a pozitív kép mára megfakult. Magyarország nemzetközi megítélésén sokat rontott az utóbbi idők gazdasági, belpolitikai feszültsége, a külpolitikai prioritások mögött pedig már nem sorakoznak fel egységesen a parlamenti pártok, felbomlott a külpolitika folytonosságát biztosítani képes konszenzus. A folytonosság hiánya, a politikai összkép ellentmondásossága nem tudja biztosítani a hatékony civil külpolitika bázisát. Az igazságosság, a tolerancia, a szociális érzékenység, a gyengébbekkel és a hátrányos helyzetűekkel való szolidaritás, az emberi jogok védelme melletti kiállás hiteles állami képviselete ma nehezen lenne megvalósítható.

Magyarország nem tud hiteles *soft* külpolitikát folytatni annak érvényesítésére képes hiteles háttér nélkül: nehézségek mutatkoznak gazdaság működésében, az ország nem tud hatékony önálló katonai erőt felmutatni, és jól megfogalmazott célok híján nem tudja kellőképpen artikulálni nemzeti érdekeit. Ha ilyen körülmények mellett a magyar külpolitika határozottan civil, azaz *soft* jelleget ölt, az könnyen ennek a politikának a kudarcához vezethet. Egyrészről, ha az ország nem kooperatív partnerrel találja szembe magát – és Magyarország esetében ez a veszély fennáll –, a megfelelő háttér nélküli *soft* politika a gyengeség jeleként értelmezhető, és inkább az országgal szembeni konfrontatív fellépésre bátorít. Másrészről, ha a civil politikára nincs fogadókészség és a gesztusok nem találnak viszonzásra, akkor a befektetett energia és pénz a semmibe vész, előbb-utóbb finanszírozási nehézségek jelentkezhetnek. A civil külpolitika csak akkor lehet sikeres, ha jól előkészített lépések biztosítják a befektetés megtérülését. Ennek eszköze pedig egy kezdeményező, preventív külpolitika lehet.

Kiváló alkalom lett volna a nemzetközi közösségben a Magyarországról élő kép alakítására az 1956-os forradalom és szabadságharc 50. évfordulójának megünneplése. Az utóbbi időszakban kialakult, már említett társadalmi feszültség miatti konfliktus éppen a budapesti eseményekre nyomta rá bélyegét, annak visszhangja pedig korántsem javított nemzetközi megítélésünkön.

Magyarország fő mozgástere elsődlegesen Közép-Európa és a Balkán. Ami e térségbeli proaktív részvételünket illeti, ennek egyik meghatározó terepe a visegrádi együttműködés. Az eredendően az euroatlanti integráció útjára lépett négy közép-európai ország érdekegyeztető fórumának szánt együttműködése nem tudott kézzelfogható eredményeket felmutatni, hiszen éppen akkor volt a legmegosztottabb, amikor egységes fellépéssel jobb alkupozícióból folytathatta volna a tárgyalásokat az uniós csatlakozási tárgyalások utolsó szakaszában. Az utóbbi időkben meglehetősen sok kritikát kapott együttműködés tartalmi megújításra vár, immár EU-s keretek között. Amint az kiderült a 2005–2006-os magyar elnökség programjából, a magyar kormány hangsúlyt kívánt helyezni az együttműködés civil jellegének erősítésére, illetve az európai kül- és biztonságpolitikában való részvételre, különös tekintettel a balkáni rendezési folyamatra.[15] E tekintetben a magyar pozíciókat erősíthette volna, ha a balkáni problematika egyik kulcselemének számító – és az autonómia-kérdéskör egyéb (vajdasági, erdélyi) magyar vonatkozásai miatt különösen fontos – koszovói kérdésről Budapest szervez nemzetközi konferenciát, melynek jó alapot szolgáltathatott volna az ún. szegedi folyamat kerete.

Ami a kooperatív környezetet illeti, vegyük számba, hogy is állunk:

- Szlovákiában továbbra is előfordulnak a magyar közösséget érő etnikai alapú atrocitások, ismét felmerült a nyelvtörvény megsértésének szankcionálása.
- Romániában nem látszik politikai akarat a magyar autonómia-törekvések támogatására, és egyetemi tanárokat lehet elbocsátani azért, mert többnyelvű táblákat helyeznek el egyetemük falán.
- Nem is olyan régen, még Szerbiából is magyarverésekről kaptunk híreket, és nem bátorító fejlemény az sem, hogy – ha ez nem is jelenti azt, hogy kormányt alakíthatnak – a legutóbbi parlamenti választásokon a radikálisok kapták a legtöbb szavazatot.

Összességében elmondható, hogy a legnagyobb lélekszámú magyar közösségeknek otthont adó államok nemigen mutatnak készséget a helyzet javítására. Ebben a kontextusban a civil külpolitika sikerének esélyeit tovább rontja az a szakadék is, amely a 2004. december 5-i népszavazást követően alakult ki a magyar kormány és a határon túli magyar közösségek között, de említhetjük a Magyar Állandó Értekezlet működtetésének felfüggesztését, illetve a határon túli magyar közösségek anyagi támogatása körül kialakult bizonytalanságot is. Ma nemzetközi szempontból Magyarország elsődleges mozgástere Közép-Európa illetve az euroatlanti térség keleti perifériája, az orosz érdekszféra közvetlen szomszédságában. Ha pedig kicsit messzebbre tekintünk, a jövőbeni kapcsolatok alakítása során a nemzetközi színtéren egyre nagyobb súllyal szereplő Oroszország felől is egyre keményedő politikával kell számolnunk.

Az EU és a civil külpolitika

Magyarország EU-csatlakozása után a külpolitika irányítása látszólag már nemcsak a Külügyminisztérium privilégiuma, hanem szinte minden szakminisztériumnak is ki kell vennie részét az uniós ügyekből fakadó feladatokból. Azt gondolhatjuk, hogy a külkapcsolatok ilyen szintű fragmentálódása lehetővé teszi, hogy a civil társadalom is közelebb kerüljön ahhoz, hogy befolyást

[15] *Programme for the Hungarian presidency of the Visegrad Group 2005/2006.*
Forrás: http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=942&articleID=3906&ctag=articlelist&iid=1

gyakoroljon a külpolitikára. Ha a híreket hallgatjuk, akkor az a benyomásunk támadhat, hogy szinte mindenre rányomja bélyegét Brüsszel, ám ezt csak azért érzékeljük így, mert az európai együttműködés leginkább a hagyományosan a belpolitika körébe tartozó területeket érinti. Ezért is lehet azt mondani, hogy a belpolitika és a külpolitika viszonya egyre szorosabb. Ezekben a szférákban a civil társadalom annyira képes valamilyen hatást gyakorolni a politikaformálásra, amennyire belpolitikai síkon képes az érdekérvényesítésre. Tehát továbbra sem a külpolitikára van hatással, hanem tulajdonképpen a belpolitikára.

Az Európai Unión belüli tagállami együttműködés nem tekinthető a hagyományos értelemben vett külpolitikának, hiszen a közösségi politikák tekintetében a belpolitikák sajátos, konföderáció-szerű egyeztetéséről van szó, míg a külpolitikai továbbra sem tartozik az első pillérhez. Mint a fentiekben is utaltunk rá, nem véletlen, hogy a külpolitikai együttműködés továbbra is kormányközi szinten van, és az Európai Unió nem képes egységes külpolitikát kialakítani. A külpolitikában, amelynek célja a nemzeti érdekek érvényesítése a nemzetközi kapcsolatokban, sokkal nehezebb olyan standardokat felállítani – olyan általános alapelvek megfogalmazásán túl, mint pl. az *Alapvető Jogok Európai Chartája* –, amelyeket minden tagállam magáénak vallhat. Minden egyes tagállam sajátos helyzetben van (sajátos történelmi múlttal, érdek- és kapcsolatrendszerrel), és eltérő nemzetközi súllyal rendelkezik. Egyik állam sem tartja szem előtt a saját jól megfontolt érdekein túl más érdekeit, avagy csak addig van tekintettel más országok érdekeire, amíg az neki is érdekében áll. A nemzetközi kapcsolatok anarchikus természetéből eredően, ha a sakktáblán az egyik ország felad egy pozíciót, azt egy másik állam foglalja el.

A nemzetközi kapcsolatok szempontjából az Európai Unió leginkább egy nemzetközi szervezethez hasonlít, és utoljára akkor volt a magyar külpolitika valódi kérdése, amikor arról kellett dönteni, Magyarország csatlakozzon-e vagy sem. A belépés után az együttműködés tartalmi kérdése nem a külpolitika tárgya, hanem eszköze, eszköz a magyar nemzeti érdekek által meghatározott célok eléréséhez.

A csatlakozás óta eltelt idő is mutatja, hogy az Európai Unió nem fogja helyettünk megoldani a problémáinkat, csak új csatornákat, eszközöket, platformokat jelent. A Szlovákiában és Romániában tapasztalható nehézségek is példázzák, hogy a nézeteltérések továbbra is fennállnak annak ellenére, hogy már uniós tagállamokról van szó. A történelem súlya, a különböző görcsök és feldolgozatlan sérelmek továbbra is ránehezednek a kapcsolatokra. A környező államok csatlakozása az Európai Unióhoz lassan meglehetővé teszi, hogy össznemzeti stratégiában gondolkodjon a magyar állam. Az Európa Unió biztosította eszközök (regionális, határokon átnyúló együttműködések, infrastrukturális fejlesztési tervek stb.) segíthetnek a szomszédos államok együttműködési készségét fokozni, és itt lehet a civil szféra kapcsolatrendszere, a „civil diplomácia" fontos eszköz a görcsök, előítéletek oldásában, az eltérő gondolkodásmódok megértésében, közelítésében. Mindehhez azonban nélkülözhetetlen a politikai elit együttműködési szándékának előzetes és kölcsönös deklarálása, valamint e szándék kézzelfogható eredményekkel való bizonyítása.

Nemzeti érdek és civil külpolitika

Minden ország a saját, az identitás–biztonság–prosperitás hármasán alapuló nemzeti érdekeit védi, képviseli. Az identitás szempontjából, mint fentebb is láthattuk, egy versenyen alapuló, konfrontatívabb közegben a nem megfelelő háttérrel rendelkező civil külpolitika a gyengeség jeleként értelmezhető.

A biztonság szempontjából a globális nemzetközi színtér fejleményei szintén nem kedveznek: a világ ismét fegyverkezik, az Egyesült Államok és Oroszország mindinkább egymásnak feszül, egyre többet hallunk a hidegháborús viszonyok visszatéréséről. Magyarország mint az orosz érdekszféra tőszomszédságában elhelyezkedő NATO-tag kisállam, közvetlenül érzékeli az instabil, aszimmetrikus és kiszámíthatatlan anarchikus nemzetközi rendszer változásait. (Itt van mindjárt példának a Közép-Európába telepítendő amerikai rakétavédelmi rendszer és az Oroszországtól való energiafüggésből fakadó ellentétes érdekek egyeztetése.) Mint a fönti számvetésből is kiderült, regionális szinten is több megoldatlan kérdés okoz feszültséget a szomszéd országokkal fenntartott kapcsolatainkban. Ezek között a viszonyok között civil külpolitikát hirdetni olyan, mintha fegyvertelenül indulnánk a dzsungelbe.

A prosperitás felől közelítve azt láthatjuk, hogy ha az esetleges magyar civil külpolitika gesztusai nem találnak pozitív közegre, viszonzásra, akkor az igen nagy és nem megtérülő anyagi megterhelést jelentene. Ezen túlmenően a protekcionizmus[16] és a nacionalizmus utóbbi időkben tapasztalható megerősödése sem kedvező fejlemény. Az ultraliberális elven nyugvó globalizációs folyamat kellős közepén vagyunk, amelyben Magyarország meglehetősen kiszolgáltatott helyzetben van, és úgy tűnik, az Európai Unió sem tud minket ebből kiemelni.

Nincs szükség a magyar külpolitika hagyományos hármas pillérjének revideálására (euroatlanti együttműködés, jószomszédi kapcsolatok kialakítása, határon túli magyar közösségek támogatása), hiszen azok lefedik Magyarország reális mozgásterét. Sokkal inkább szükség lenne a pillérek tartalmi elemeinek áttekintésére. Az euroatlanti integráció területén már nem a csatlakozás a fő kérdés, hanem az, hogy hogyan élünk a tagságból fakadó lehetőségekkel, érdekeinket miként tudjuk érvényre juttatni, és hogyan teljesíthetjük kötelezettségeinket. Kapcsolataink a szomszédos országokkal, regionális szerepvállalásunk, valamint a határon túli magyarság érdekeinek képviselete, jogainak védelme, helyzetük javítása, identitásuk megőrzésének segítése továbbra is fő feladatunk marad. Ebben fontos szerepe lehet a civil szférának, hiszen a civil szereplők és civil kapcsolatok bevonása a külpolitikai célok megvalósításába lehetővé teszi, hogy olyan helyre is eljusson (alapítványok, ösztöndíjak, együttműködések segítésével), ahová a politika nem jut el. De mint föntebb is kifejtettük, ez csak a hagyományos diplomácia eszközrendszerének kiegészítője, és nem annak alternatívája lehet. A mai feltételek mellett a civil külpolitika a nemzeti érdekérvényesítést csak a klasszikus diplomácia egyik eszközeként szolgálhatja, a külpolitika alapvető meghatározója nem lehet.

Konklúzió

Arra a kérdésre keresve a válasz, hogy vajon a civil külpolitika összeegyeztethető-e a magyar nemzeti érdekkel, először megnéztük, milyen állapotban is van a magyar civil társadalom, hiszen a civil külpolitika fő bázisát a civil társadalom szereplői jelentik. Megállapítottuk, hogy Magyarországon a civil szféra gyenge lábakon áll, mögötte nincs kellő társadalmi támogatottság, ennélfogva érdekérvényesítő képessége a politikai, gazdasági elit felé gyenge.

Ezt követően áttekintettük, hogy milyen nemzetközi környezetben került a civil szféra a nemzetközi kapcsolatok előterébe, és vajon az akkor kedvező feltételek fennállnak-e ma is. Úgy tűnik, hogy a nemzetközi színtéren egy rövid, multilateralista időszak után ismét a realizmus nyert teret, és a kontextustól függően, a *soft* politika eszközrendszere mellet ismét egyre nagyobb szerepet játszik az erő, a *hard* politika, mi több, a *soft* politika inkább csak kiegészítője a *hard* politika eszközrendszerének.

[16] Fallorou, Jacques: La France revoit à la baisse son “patriotisme économique”. *Le Monde*, 2006. március 6.

A következő lépésben megnéztük, hogy a nem állami szereplők előtérbe kerülése vajon megingatta-e az állam pozícióit a nemzetközi színtéren. Válaszunk az, hogy nem. Szuverén mivolta miatt az állam továbbra is a nemzetközi kapcsolatok első számú alakítója. Ahhoz, hogy nemzetközi színtérre lepjen, a nem állami szereplőknek szüksége van az állam támogatására, cserében az állam fontos és hatékony eszközként használja a nem állami szereplőket a céljai megvalósításához. Kölcsönös előnyöket kínáló kapcsolatról van tehát szó.

Azután, hogy rávilágítottunk, milyen problémákkal kell szembenéznünk, amikor a civil szférát szeretnénk bevonni az egyébként hagyományosan a gazdasági és politikai elit privilégiumát jelentő külpolitikai döntéshozatalba, néhány meglehetősen ritka példát alapul véve megvizsgáltuk, hogy milyen feltételek mellet lehet hatékony a civil külpolitika. Az alapfeltételek a következők: az országról kialakított pozitív imázs a nemzetközi közösségben; hitelesség; folytonosság a külpolitikában; proaktív részvétel a nemzetközi kapcsolatokban; erős, prosperáló gazdaság; kooperatív, fenyegetést nem jelenő környezet. Áttekintettük, hogy ezeknek a feltételeknek a mai magyar körülmények mennyire felelnek meg, és azt láttuk, hogy a civil külpolitika megvalósításához a feltételek nem biztosítottak sem kül-, sem belpolitikai, sem pedig gazdasági síkon. A mai körülmények között a hangsúlyozottan civil külpolitika nem áll összhangban a magyar nemzeti érdekekkel, csak a hagyományos diplomácia eszközrendszerének kiegészítője lehet.