Gazdag Ferenc

Magyarország érdekei és ezek érvényesítésének lehetőségei a nemzetközi szervezetekben (NATO, EU)

Bevezetés

A magyar külpolitikát taglaló vitákban ismét előkerült a kompország kifejezés. Nem a másfél évtizeddel előbbi értelemben ugyan – akkoriban a vita arról szólt, hogy a kompországot sok történelmi kitérő után most sikerül majd véglegesen lehorgonyozni a nyugati parton -, hanem abban az értelemben, hogy lazulni látszanak a horgonyt rögzítő kötelékek, s újra növekszik az elsodródás veszélye. A rendszerváltás időszakában megfogalmazott, s összességében a politikai elit többsége által támogatott hármas külpolitikai prioritás (integráció-szomszédságpolitika-magyar kisebbségek) célkitűzései részint teljesültek, részint eredeti változatukat az integráció bővülése felülírta. A három elem tartalmilag ugyan sohasem volt egyenrangú, de a megcélzott szervezetekhez való csatlakozás után nyilvánvalóan változott mindhárom prioritás tartalma.

Az euro-atlanti csatlakozás intézményi szintjének (Európa Tanács, OECD, NATO, EU tagság) elérése után a kérdés az intézményi tagság tartalommal való megtöltése lett. Ugyancsak változott a másik két másik prioritás helyiértéke is: más stratégiát igényelnek azon szomszédaink, amelyek ugyanahhoz a szövetségi rendszerhez tartoznak, mint az azon kivülmaradók, s ugyanez mondható el a határon túli magyar kisebbségekkel kapcsolatban is. A 2004-es EU-csatlakozás azonban már „lejtmenetben" érte a magyar külpolitikát, s az integrációs célkitűzések megvalósulása által létrehozott új történelmi helyzettel a magyar politikai elit láthatóan nem nagyon tudott mit kezdeni. Azonban a magyar külpolitika dinamizmusának fogyatkozása már korábban kezdődött, s mögötte első pillantásra is összetevők sorát láthatjuk. Legáltalánosabban az mondható, hogy nem volt alternatívákban kidolgozott koncepció sem a NATO (1999), sem az EU-tagság (2004) elnyerése utáni helyzetre.

A magyar külpolitikai lejtmenet másik okcsoportja belpolitikai természetű volt: felbomlott a külpolitika stratégiai irányai körüli hallgatólagos konszenzus, a belpolitika kicsinyes, a pártpolitikai érdekeket agresszívan előtérbe toló szempontjai szinte lehetetlenné tették a párbeszédet, miáltal eleve meghiúsították annak a nemzeti konszenzus-minimumnak a kialakítását, amely egy sikeres külpolitika nélkülözhetetlen előfeltétele és egyben fundamentuma. A kizárólag a választási győzelem elérésére koncentráló politikai életben mindinkább háttérbe szorult a szavazatszerzésben nem nagy haszonnal kecsegtető kül- és biztonságpolitika.

Valójában nem állt rendelkezésre a kellő számú szakembergárda sem. A szakértők hiánya látványosan húzta ki a talajt a közhelyes, önáltató elképzelések alól is, miszerint a földrajzi közelségünk okán a nemzetközi politika számára könnyen hasznosítható szakértelem található nálunk a szovjet térség és a Balkán irányába.

Külpolitikai magatartásunkban a „kemény" biztonsági garanciákat nyújtó NATO-ban a Koszovo válság katonai részének lezáródása után szinte észrevétlenül vettük fel a „potyautas" pozíciót, s a védelemre szánt költségvetési források a csatlakozáskor ígért növekedés helyett folyamamtosan csökkennek. Igy a hatékonyabb külpolitikai szerepjátszást alátámasztó képességek jórészt meg sem születtek, s ezt a belső hiányt a külső misszíókban való részvétellel történő nemzetközi alkudozás legfeljebb egy rövid ideig képes leplezni.

Aggasztó a két és fél éves integrációs mérleg is. Az EU-hoz való közeledés első lépéseikor Magyarország a legelső vonalban volt. A tagság elnyerése után most ott tartunk, hogy az EU Bizottsága csak ismételt próbálkozás után fogadta el a magyar konvergenciaprogramot, s az

újonnan csatlakozottak között Magyarország 2007-re a sereghajtók közé csúszott le a korábbi éltanulói pozícióból. A 2006 végén és 2007 elején közzétett különféle értékelések egybehangzóan azt mutatják, hogy már minden új tag Magyarország előtt jár az eurómutatók (GDP növekedése, infláció, államháztartási egyenleg, államadósság, munkanélküliségi ráta) tekintetében.

Végül, ami a nemzetpolitikát illeti: a mérlegkészítésben a negatív oldalon az konstatálható, hogy a határokon túli magyarok állampolgárságáról rendezett népszavazás szétzilálta a rendszerváltás óta folytatott magyar-magyar politikának mind az intézményesült kereteit, mind pedig a tartalmi vonatkozásait. A romokon születő, s létrehozandó új szervezeteknek és politikának pedig szembe kell nézni egy újabb ábránd szertefoszlásával, nevezetesen azzal a tétellel, miszerint a szomszédok EU csatlakozása „megoldja" az állam és nemzet Trianon óra tartó dilemmáit. Teljesen tévesnek bizonyult az a várakozás is, hogy az EU tagság mérsékelni fogja a szomszédos országok ugyancsak Trianon óta változó intenzitással de szisztematikusan folytatott homogén nemzetállamot építő, asszimilációs törekvéseit. Némi mérsékletet legfeljebb a csatlakozási tárgyalások időszaka hozott. Viszont az EU várakozások bűvöletében elsikkadt, hogy az EU-nak nincs közvetlen kisebbségvédelmi rendszere, nincsenek jogi erővel bíró normái, sem pedig megfelelő ellenőrző mechanizmusa. Újult erővel merül fel a kérdés, hogy van-e a magyar politikának válasza a történelmi/gazdasági „szétfejlődés" hatásainak ellensúlyozására, különösen az EU-tól várhatóan tartósan kivülmaradó kárpátaljai és vajdasági magyar kisebbségekkel kapcsolatban.

Külpolitikai stratégiánknak egy kialakulóban lévő és állandóan változó nemzetközi biztonsági rendszeren belül kell definiálnia Magyarország helyét, nemzeti érdekeit, azok érvényesítésének módját, valamint nemzetközi szerepvállalásunk jellegét és terjedelmét. A jelenlegi politikai mezőt egy rövidlátó politikai elit uralja, amely növekvő mértékben rendeli alá a külpolitikát a belpolitikai tusakodásnak és képtelennek tűnik a kül- és biztonságpolitika alapkérdéseiben a konszenzus kialakítására. A kölcsönös egymásramutogatás közben elsikkadni látszik, hogy ez rendkívül káros az ország/nemzet érdekeire. Magyarország nemzetközi tekintélye az elmúlt évtizedben riasztó mértékben csökkent. A kedvezőtlen tendencia megfordításához azonban az alapkérdésekben bizonyos konszenzus és ennek nyomán új külpolitikai stratégia, az ehhez illeszkedő külpolitika, diplomácia és megfelelő intézményrendszer kell. Ennek kialakításához nem az intézmények további rombolására, hanem konszolidálásukra és átalakításukra van szükség; a még meglévő komoly potenciál ésszerű felhasználására a minisztériumokban és az egyre növekvő szerepet játszó nem-kormányzati szervekben egyaránt.

Egyáltalán nem tekinthető véletlennek, sőt még a választások utáni politikai lendület egyszerű termékének sem, hogy 2006 nyarának végén meglepően élénk vita bontakozott ki a magyar külpolitika új követendő irányairól, s módszereiről. Bár a részvevők felettébb különböző oldalról vizsgálták az eshetőségeket, abban egyetérteni látszódnak, hogy komoly változások szükségesek a magyar külpolitikában. Maga a kormányzat is szükségesnek tartja egy új stratégia megfogalmazását. Jelen összeállítás ehhez kíván hozzájárulni, mikoris egy új külpolitikai stratégia reményében az érdek, s az érdekérvényesítés néhány vonatkozását kívánja körbejárni.

Módszertani megjegyzések

A nemzeti érdekek témakörében a szerződéstervezetben vázolt syllabus nagyobb része értelmezhetetlen, ezért a jelen dolgozat – a zárótanulmányért felelős Demokratikus Átalakulásért Intézet vezetőjével történt előzetes egyeztetés alapján – részben eltérő metodológiát használ. Az adott terjedelem mellett egy alapfogalmakkal foglalkozó tanulmány többre nem vállalkozhat, mint megkisérli néhány metszetben azonosítani a külpolitikai

tervezésben is referenciaként alkalmazott érdekfogalom tartalmi összetevőit. Nem vállalkozik az általános-partikuláris-egyéni érdekértelmezés politikai beazonosítására. Erre csak a szükséges információk birtokában lévő adminisztráció képes. A két legfontosabb irányban tett (NATO, EU) megjegyzéseim iránya is főként az, hogy felhívja a figyelmet a politikai akarat és az intézményi vállalások közötti ellentmondásokra.

Egyetlen specifikus dimenziótól eltekintve nem foglalkozik az anyag a határon túli magyar kisebbségek problémájával, amely egy külön vizsgálat tárgya.

Az érdek fogalmáról. Ki jeleniti meg a nemzeti érdekeket?

Bár az érdek fogalma első olvasásra magától értetődőnek tűnik, mégis definiálása egyáltalán nem tartozik a könnyen megoldható feladatok közé. Bárhonnan is látunk hozzá, általános, absztrakt és történeti/politikai konkrétságban szinte megfoghatatlan fogalmakhoz jutunk. Egyszerű, s általánosan használható definició hiján a különféle meghatározások közös elemeit kereshetjük.

Legáltalánosabban értelmezve az érdek gondolat – esetleg érzelem – és cselekedet formájában megnyilvánuló indíték olyan magatartásra, állásfoglalásra, cselekedetre, amelynek hátterében különbözőképpen minősíthető szükségletek állnak. Az érdek társadalmi, nemzeti, nemzetközi szinten politikai, gazdasági, ideológiai igények megfogalmazásához és keresztülviteléhez vezet, vagy ilyesmit céloz. Azaz társadalmi és politikai értelemben: hajtóerő. Hierarchikus rendeződésű, függőségi hálózatot képez. Érvényesítésének sajátos mechanizmusai vannak, amelyek révén a kedvező lehetőségek hasznosíthatók, az akadályok leküzdhetők, megkerülhetők, de legalábbis számításba vehetők. Az érdekellentétek érdekütközéshez, érdekkonfliktushoz vezetnek, az érdekek egyeztetésének eredménye a megegyezés, a konszenzus, az egyetértés.

Az érdek definiálásának legáltalánosabb dimenziója a politikailag szervezett közösségnek /nemzet/ a belső akaratérvényesitésével kapcsolatos. Minden politikai rendszer kialakít valamilyen mechanizmust a belső érdekek artikulációjához, amely felszínre juttatja a legkülönfélébb érdekcsoportok (a politológia egyéni, anómiás, természetes, intézményi és társuláson alapuló érdekcsoportokat különböztet meg) törekvéseit. Az érdekaggregáción keresztül a társadalom törekvései döntési alternatívákban jutnak kifejezésre, amelyek közül mindig a döntési helyzetben lévő politikai elitcsoport választja ki, hogy melyek mögé sorakoztatja fel az állam erőforrásait. Elvileg a döntéshozó testületeken belüli polarizáltságnak meg kell felelnie a politikai struktúra polarizáltságának, ennek megfelelően beszélünk konszenzusos és konfliktusos érdekaggregációról. Bármelyik formáról legyen is szó, a nemzeti érdek fogalma mögött jobbára a domináns elitcsoportok törekvéseit találjuk meg, s a valódi kérdés mindig az, hogy az ezt megformáló, illetve képviselő elit politikája milyen mértékben tartalmazza az egész társadalom törekvéseit.

Amennyiben versengő pártrendszerű országról van szó (Magyarország ilyenné vált a rendszerváltás után) a megválasztott politikai vezetők a nyertes kormányprogram irányvonalát követik, amely azt is jelenti, hogy a szóba jöhető döntési preferenciák közül mindazok nemlétezővé válnak, amelyek más keretekben fogalmazódtak meg. A választásokon vesztes fél programjainak teljes kihullása a politikai alternatívák közül jelentős mértékben hozzájárul a politikai elit polarizált érdekpercepciójának létrejöttéhez. A magyar politikai elit is végletesen eltérő értékelésben azonosítja az állami és a nemzeti érdekeket. Egy optimális esetben ez a kettő egybeesik. A magyar esetben nem.

A politikai közbeszédben az adott politikai kurzust fenntartó racionalitás mindig államérdek formájában jelenik meg minden más politikai érdekérvényesítéssel szemben, s mind a kormány, mind az ellenzék oldaláról az állami/nemzeti érdek nem mint valamely vita tárgya,

hanem mint vitazáró érv jelenik meg. Bár elméletileg azon nincs vita, hogy a politikai hatalom mindig partikuláris közösség kezében van, azonban a nemzeti érdek képviseletének kizárólagossága (illetve ennek igénye), a politikai mező végletes polarizálódásához vezet. Erősíthetik vagy tompíthatják ezt a polarizálódást az intézményi/ágazati részérdekek közötti rivalizálások is, de nem rejthetik el az alapproblémát: az államraison mindenkori kizárólagos értelmezésének tendenciáját, amely folyamatosan a társadalom általános érdekének kifejeződését vindikálja magának. Az államérdek ugyan a politikai irányítás, a politikai feladatok súlyozásának és rangsorolásának nélkülözhetetlen kategóriája, de csak a politikai nyilvánosság mérlegelésének alávetett formájában. Az államérdek megformálásának és képviseletének feladata a mindenkori kormány felelőssége.

Nem csökken a problémák száma, ha a nemzetközi dimenziókat vizsgáljuk. Az érdekeknek a „nemzeti" minősítést az állami politikai vezetés a társadalom többségének tényleges vagy feltételezett egyetértésével adja. A nemzeti szintézisbe ötvözött érdekek alapozzák meg az állam bel- és külpolitikai stratégiai feladatait, közöttük olyan nemzetközi dimenziójúakat is, mint a szuverenitás és a területi sérthetetlenség biztosítása (beleértve az állam egységét), a politikai és a gazdasági stabilitás, a jogrend védelme, hatékony külpolitika folytatása, partnerségen és együttműködésen alapuló nemzetközi kapcsolatrendszer, képesség biztosítása külső agresszió nemzeti vagy koalíciós erőkkel-eszközökkel való visszarettentésére és elhárítására. A nemzeti érdek fő tartalmi eleme az állam önfenntartásának, önmegőrzésének imperativusza. Előfordulhat persze, hogy rosszul értelmezett vagy torzul megfogalmazott nemzeti érdekek vagy biztonsági elképzelések súlyos csapást mérnek egy állam belső helyzetére vagy nemzetközi megítélésére és kapcsolatrendszerére, mint ez az Egyesült Államokkal történt a vietnami háború, illetve a Szovjetunióval az afganisztáni beavatkozás kapcsán. A nemzeti érdekben tükröződnek értékítéletek, értéknormák, ideológiai megfontolások, megfogalmazásukra tehát rányomják bélyegüket az állami vezetők, politikusok elvei, meggyőződése, orientációja, és az is, hogyan tekintenek a környező világra, hogyan látják országuk helyzetét az államok közösségében. A döntéshozó sokszor azonban annyira meg van győződve ideológiai premisszáinak és az uralkodó elit számára kimunkált érdekprioritásainak igazáról, hogy nemigen fárasztja magát a nemzeti érdekek „össznemzeti" jellegének biztosításával. Az sem ritkaság, ha bizonyos rétegek számára a nemzeti érdek részérdekként jelenik meg.

Ha egy állam létfontosságú érdekeit keressük, csupa olyan fogalomhoz jutunk, amelyek elfogadása és követése valamennyi létező állam sajátossága. Például minden állam érdeke a szuverenitás és a területi sérthetetlenség biztosítása, beleértve az állam egységét; a társadalmi-politikai és a gazdasági stabilitás, a társadalmi folyamatok szabályozhatósága; a törvények feltétlen betartatását szavatoló demokratikus jogállamiság kialakítása, szilárd alapjainak megteremtése, az alkotmányos rend védelme; egy hatékony bel- és külpolitika folytatása; képesség bármely külső agresszió visszarettentésére és elhárítására, valamint partnerségen és együttműködésen alapuló, jószomszédsági szintű nemzetközi kapcsolatrendszer.

Az állam hosszú lejáratú érdeke mindezek mellett és ezekkel együtt a nemzeti önazonosság őrzése, az egyén, a társadalom és az állam jogainak és kötelességeinek harmonizációja, a társadalmi igazságosság érvényesítése, a nemzeti érdekek elárulásának megakadályozása stb. Bőséggel akadnak olyan problémák, amelyek egy államnak egyszerűen nem állnak érdekében, illetve adott esetben nemzeti érdeknek minősíthető más állam vagy államok „nemzeti érdekei" keresztülvitelének meghiúsítása.

A nemzetközi jogrendhez egyetemes érdek fűződik, fenntartását szükség esetén az államok kollektívan látják el, mivel nincsenek igazán államok fölötti kényszerítõ mechanizmusok. A nemzetköziség lényege azon konfliktusok megoldása útjainak-módjainak megtalálása, amelyek az államok között mindenekelőtt tényleges, gyakorta viszont torzul értelmezett nemzeti érdekek ütközéséből származnak. Minden állam – különösen a nagy államok – azon

van, hogy a nemzetközi közösség más tagjainak rovására növelje súlyát és befolyását. Saját képességeinek használatával, koalíciók alakításával vagy befolyási övezetek megkaparintásával olyan nemzetközi közeget igyekszenek teremteni és olyan nemzetközi politikai játékszabályokat bevezetni, amelyek lehetővé tennék számukra érdekeik és céljaik megvalósítását. Más szóval: a nemzetközi rendszer egyik legfontosabb működési elve az államoknak az a törekvése, hogy ellenőrzésük alá vonják, de legalábbis befolyásolják a nemzetközi rendszer többi szereplőjének magatartását. E rendszer szervezeti elvei, az érdekek realizálásának formái rendszerint tükrözik a különböző szereplők viszonylagos súlyát és befolyását. Sőt, a nemzetközi rendszer fölötti ellenőrzés az erőknek és az erőforrásoknak a rendszer szereplői közötti megoszlásán alapul, legyenek azok között államok vagy államkoalíciók. Az ókortól napjainkig a nemzetközi politikát a katonai-politikai-ideológiai nagyhatalmak uralták. Ők állapítják meg a nemzetközi politikai játékszabályait, ők határozzák meg a politikai diskurzus jellegét, a nemzetközi aréna szerkezetét. Nekik volt/van lehetőségük arra, hogy megoldják a kis államok közötti vagy a kis államok és a nagyhatalmak közötti vitákat, mégpedig éppen a nagyhatalmak számára elfogadható feltételek mellett. Ők ellenőrizték vagy tudták ellenőrizni mindazon kérdések megoldását, amelyek a világ erőforrásainak, különösen a kiemelt fontosságú erőforrásoknak az elosztását érintették. Éppen az erők megoszlásának konfigurációja határozza meg: ki irányítja valójában a nemzetközi rendszert, és hogy ez a rendszer leginkább kinek az érdekeit szolgálja. Következésképpen a kisebb képességekkel rendelkező államok számára a mozgásteret az határolja be, milyen hatékonysággal képesek érdekeiket beilleszteni egy kellő befolyású államcsoport érdekei közé.

A nemzeti érdek fogalmáról avagy félretehetjük-e a történelemkönyveket?

A külpolitika tartalmilag mindig érdekpolitika. Tartalmát a politikailag megszervezett közösség (ez Európában jobbára nemzetet jelent) érdekei adják, vagyis a külpolitikai érdekek mögött mindig a nemzeti/állami érdekeket célszerű keresni. Azonban a nemzeti érdek definiálása nem következhet csak önmagából, annak tartalmaznia kell mindazon kölcsönhatásokat, amelyek a más államokkal és a nemzetközi rendszerrel való viszonyrendszerből következnek.

A nemzet és állam kérdésköre megkerülhetetlen a 20. századi és gyaníthatóan ugyancsak megkerülhetetlen lesz a 21. századi magyar külpolitikát taglaló munkákban. Az európai nemzetfejlődés különféle nemzettípusokat (népnemzet, államnemzet, kultúrnemzet, nyelvi nemzet) hozott létre, amelyek fejlettségi paraméterek mentén időrendi sorba is rendezhetők. A magyar eset a megkésve induló, s emiatt többszörösen megtört formát mutat, hasonlóan régiónk más nemzeteihez, amelyben az államnak meghatározó szerep jutott/jut a nemzet fejlődési irányai meghatározásában. Ráadásul olyan környezetben, ahol a megkésettség még kifejezettebb, sőt egyes esetekben sem a nemzeti akaratérvényesítés, sem pedig a nemzeti érdekérvényesítés folyamata sem zárult még le (albánok, románok, szerbek). Magyar szempontból a referenciapontot az első világháborút lezáró szerződések jelentik, amelyek azt a helyzetet eredményezték, hogy a magyar nemzet anyaországra és a szomszédállamokba szorÍtott magyar kisebbségekre szakadt. Azóta a magyar külpolitika nem térhet ki az állam és nemzet egybe nem esésének problémája elől, s az a mód, ahogy a magyar külpolitika ezt a kérdést kezelte/kezeli, alapjaiban érintette mind az ország, mind a régió stabilitását. A trianoni határokat Magyarország a versaillesi békeszerződéseket megformáló, magukat demokratikusnak valló, nyugati hatalmaktól kapta. A kommunista Szovjetunió ugyan elítélte ezt a békerendszert, mint az imperialista nacionalizmus termékét, de a második világháború után a párizsi békeszerződésben mégicsak megerősítette. Sőt, az így konfirmált helyzetet jól összeegyeztethetőenk tartotta a szovjet befolyási övezetben gyakorolt proletár internacionalizmus gyakorlatával is.

A magyar külpolitika specifikumának tekinthető, hogy azóta – az ismétlődően változó, s radikálisan eltérő nemzetközi feltételek között is – a Trianon szindróma, benne a nemzetiségi és állampolgársági egybeesés hiányával megőrízte folytonosságát. A magyar külpolitika pedig újból és újból azzal a normativ kérdéscsokorral szembesül, hogy a térség stabilitásának csökkentése nélkül miként egyezteti össze a jószomszédi politikára törekvését a kisebbségekhez fűződő kapcsolatok fenntartásával. A 20. század során a nemzet és állam inkongruenciájára adott válaszok végletek között ingadoztak: egyszer a náci Németország mellé csatlakozó területi revizionizmus újabb katasztrófához vezető politikájaként, aztán pedig a proletár internacionalizmus ernyője alatt, a szovjet birodalom részeként a kérdést nem létezőnek nyilvánító politikaként.

A rendszerváltás után előbb 1999-ben a NATO tagság, majd 2004-ben az EU tagság elérése a nemzet és állam kérdés kezeléséhez elvileg új kereteket és perspektivákat teremtett. Az „euro-atlanti integráció-jószomszédság-határon túli magyarok" hármasságában a magyar remények szerint főként az EU tagság nyújtja azt a perspektívát, hogy a szuverenitás megosztása alapján „európai nemzetként" a nemzeti egység teljesebb helyreállítása egy kibővült gazdasági, politikai és jogi térben megvalósulhat. Az eddigi integrációs tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy az EU nem a nemzetek megszünéséről, hanem azoknak az integrációs keretekben történő megerősödéséről szól. Tehát amennyire örömteli, hogy a román és bolgár csatlakozás után a Trianon óta határokkal szétszabadalt magyarság mintegy 90 %-a ugyanazon gazdasági és politikai keretek közé került, olyannyira nem világos, hogy ez a helyzet miként használható ki azon megoldatlan kérdések kezelésére, amelyekből illusztrációt bőséggel lehet sorolni akár magyar-szlovák, akár magyar-román, akár magyar-szerb relációból.

A nemzeti érdek definiálása és képviselete az Európai Unióban sem veszti el időszerűségét. Sőt, az EU maga válik a nemzeti érdekek meghatározásának fő referenciapontjává. Tehát az európai integráció nem az alkotó nemzetek és érdekeik megszünéséről, hanem ezen érdekek folyamatos újrameghatározásáról szól a különféle integrációs intézmények keretei közötti állandó konszenzus, illetve kompromisszum keresésben. Ennek gyakorlati vetületeiről már maga a csatlakozási folyamat – Magyarország 31 fejezetben tárgyalta végig az EU-hoz csatlakozás joganyagát – ízelitőt adott, nevezetesen az demonstrálta, hogy a funkcionális politikaterületekkel kapcsolatos közös érdekek keresése a tagállamok között folytonosan változó politikai geometria alapján történik.

Az EU-ban nem csökken a nemzeti érdek jelentősége, de változik annak érvényesítési módja és formája. A közös politikák szerteágazó területein a nemzeti érdekek meghatározása és betagolása a közös politika formálásába minden tagállam külpolitika folyamatos feladata. Minden föderalista álom ellenére az Európai Unió nem a nemzetállamok megszüntetésének kerete lett, hanem a nemzetállamok megtartásának eszköze. A nemzeti és a közösségi érdekek állandó egyeztetésének egyébként csak a mechanizmusa volt új az alkalmazkodásban széles tapasztalatokat szerzett magyar külpolitika számára.

A magyar külpolitika követendő elvei és értékei

Magyarország alapvető értékként kezeli az olyan hagyományos, szorosan összefüggő és egymást kölcsönösen feltételező értékeket, mint a béke, biztonság, stabilitás, szuverenitás, demokrácia, jogállamiság, a vállalkozás szabadsága, az emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása. Magyarország biztosítja az állampolgárok biztonságát, jólétét és gyarapodását, a magyarság kulturális örökségének és identitásának megőrzését.

A nemzeti érdekek tartalmát és megjelenési formáját a globalizáció és a kölcsönös függőség erősödése erőteljesen módositja. Az integrációs folyamatok következtében az állam politikai és gazdasági szuverenitása új értelmet nyer, az egyes országok sajátos érdekeinek jelentős

része közös érdekekbe ágyazódik. A magyar nemzeti érdekeket, a politikát, a gazdaságot, a kül- és biztonságpolitikát és a védelmet egyaránt magában foglaló euroatlanti integráció keretében lehet és szükséges érvényesíteni.

A magyar nemzeti érdekek legutóbbi politikai dimenziójú, s a legtágabb értelmezésű összegzését a 2005-ben elfogadott Nemzeti Biztonsági Stratégia tartalmazza. E dokumentum értelmében a legfontosabb magyar stratégiai érdekek a következők:

1. Magyarország alapvető érdekének tekinti szuverenitásának, területi épségének és alkotmányos rendjének megőrzését, a demokrácia, a politikai pluralizmus, a jogállamiság, a vállalkozás szabadsága, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságjogok érvényesülését,

2. az ország stabilitását, gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődését, lehetőségeinek kibontakoztatását, gazdasági, technológiai és emberi erőforrásainak átfogó és gyors ütemű fejlesztését, a fejlett ipari országok szintjéhez közelítését, a fenntartható gazdasági növekedést, állampolgárai biztonságának és jólétének előmozdítását és egy mindezeket sokoldalúan elősegítő biztonsági környezet kialakítását;

3. a nemzetközi béke és biztonság fenntartását, a regionális, államok közötti és országokon belüli konfliktusoknak - az ENSZ alapokmányával és a nemzetközi jogi normákkal összhangban álló - megelőzését, illetve megoldását;

4. az Európai Unió keretében megvalósuló integráció kiterjesztését és elmélyítését, a tagállamok közötti egyenjogúságot és szolidaritást, a közösségi módszer erősítését, a közös kül- és biztonságpolitika hatékonyságának növelését, valamint a közös kül- és biztonságpolitika eszközéül szolgáló európai biztonság- és védelempolitika erősítését, Magyarországnak az EU intézményi struktúrájába történő integrációját és érdekérvényesítési lehetőségeinek erősítését;

5. a NATO euroatlanti biztonsági rendszerben betöltött központi szerepének tartós fennmaradását, a NATO tevékenységének a XXI. század megváltozott biztonságpolitikai körülményeihez igazítását, hatékonyságának növelését, a transzatlanti kapcsolatrendszer szilárdságát, a NATO közös értékekre és érdekekre épülő, a kollektív biztonság erősítését szolgáló további bővítését, valamint Magyarország szövetségesi szerepének erősítését;

6. a demokratikus értékek általános érvényesülését, beleértve az euroatlanti térségen túli térnyerését;

7. a közép-, kelet- és délkelet-európai térség, különösen a Magyarországgal szomszédos országok demokratikus értékrenden alapuló tartós stabilitását és euroatlanti integrációját, a határon túli magyarság jogainak minél szélesebb körű érvényesítését;

8. a kelet-európai országok, különösen Ukrajna és Oroszország demokratikus értékrenden alapuló tartós stabilitását, az euroatlanti integrációs szervezetekhez való közeledését,

9. az euroatlanti térség tartós stabilitását, a térség konfliktusainak átfogó rendezését, a térség biztonságát érintő fenyegetések, elsősorban a terrorizmus és a tömegpusztító fegyverek terjedésének visszaszorítását;

10. a nemzetközi rendszer összes szereplőjének - államok, nemzetközi szervezetek, nemzeti és nemzetközi nem kormányzati szervezetek - konstruktív együttműködését, a kétoldalú, regionális és multilaterális keretekben folytatott együttműködés és a sokoldalú gazdasági együttműködés fejlesztését.

Elvileg a kormányzati ciklusra szóló nemzeti biztonsági stratégiát egy már létező, általánosabb külpolitikai/külkapcsolati stratégiából kellene levezetni. Tekintettel, hogy Magyarországon a helyzet éppen fordított, célszerű, hogy a készülő külpolitikai stratégia a lehető legnagyobb mértékben támaszkodjon a már létező Nemzeti Biztonsági Stratégiában, valamint a még többé-kevésbé konszenzussal elfogadott országgyűlési határozatokban

lefektetett elvekre. Vita tárgyává, csak ezen elvek és értékek érvényre juttatásának és végrehajtásának hogyanját lenne célszerű tenni, vagyis azt a kérdést, hogy pontosan milyen területeken és milyen módszerekkel kapcsolhatók egymáshoz az általános és a specifikus magyar érdekek.

Mekkora a magyar érdekszféra?

A legtágabb értelemben vett érdekmeghatározás után azon dimenziók keresése következik, ahol az érdekérvényesítés politikai dimenziója található. Amennyiben egy társadalom érdekeinek egyfajta eredőjét, (a közös társadalmi célt) tekintjük a külpolitikai cselekvés alapvető irányának, akkor következő lépésként az érdekterület/érdekszféra fogalmához jutunk. Magyarország érdekszférájának azokat a térségeket, államokat, és intézményeket tekinthetjük, ahol a konkrét biztonsági, gazdasági, társadalmi, kultúrális érdekeink koncentrálódnak. Tehát amennyiben a Buzan-Little féle interakciós sablont alkalmazzuk – eszerint a nemzetközi politika világában alapvetően négyfajta (politikai, gazdasági, katonai és kulturális) interakció létezik, akkor a magyar érdekszférát viszonylagos pontossággal megrajzolhatjuk a magyar diplomácia aktivitásának dinamikájából, a magyar tőkekihelyezések alakulásából, a Magyarországra érkező működő tőke eredetéből, a külföldön állomásozó katonák helyszineiből, valamint a nem Magyarországon élő magyar kisebbségek elhelyezkedéséből.

A magyar diplomáciai aktivitás fő irányai

A magyar diplomáciai aktivitás (a kalkuláció alapja egyszerűen annak összeszámolása, hogy az elmúlt másfél évtizedben mely országokba és hány alkalommal utazott helyettes államtitkári, vagy ennél magasabb szintű diplomata vagy politikus) szempontjából legfontosabb 12 állam közé az Egyesült Államokon kivül csak európai államok sorolhatók: Németország, Románia, Ausztria, Szlovákia, Franciaország, Nagy-Britannia, Olaszország, Horvátország, Ukrajna, Csehország és Lengyelország. A bilaterális diplomáciában a magyar mozgások 78,6 %-a az európai államok, 11 %-a Ázsia, 7,1 %-a Amerika és 3 %-a az afrikai kontinens országai felé irányult.

A diplomáciai mozgások szempontjából tehát a magyar külpolitika erősen Európa-centrikus, de ezen belül is érdemes felfigyelni arra, hogy viszonylag kevés figyelem jut Európa déli felére. Feltűnően kevés számú diplomáciai interakció regisztrálható az egyébként deklaráltan preferenciális irányként kezelt balkáni területeken (Bosznia-Hercegovina, Albánia, Macedónia). Az összképet javítja, ha hozzászámítjuk a térséggel foglalkozó nemzetközi szervezetekben és tanácskozásokon való részvételt (pl. az EU CFSP, a NATO, EBESZ, ENSZ). Ezzel együtt kívánatos volna egyrészt a térségben a magyar diplomáciai jelenlét erősítése, másrészt a régióban aktív, nem állami szereplőkkel (civil szervezeteket, vállalatok, stb.) való szorosabb együttműködés.

Honnan jön a külföldi tőke?

A magyar érdekszféra megrajzolásának következő szintje az országba érkező működő tőke származási országaira vonatkozik.

Az elmúlt másfél évtizedben (1990-2005) Magyarországra mintegy 53 milliárd euró működőtőke érkezett, amelyből 42 milliárd a részvény, egyéb részesedés és az újrabefektetett jövedelem. A külföldi tőkebefektetetések kb. fele a feldolgozóiparba (gépipar, járműgyártás 11,3 %, villamos gépgyártás 9 %, vegyipar 7,6%), míg a másik fele a szolgáltatóiparba (46,9%) ment. Az egy főre jutó működőtőke beáramlásban Magyarország továbbra is a térség éllovasa 5265 euróval, (Csehország 4727, Szlovákia 2236, Lengyelország 1643 euró). Ami a származási országokat illeti, a Magyarországon beruházott külföldi tőke 29 %-a (9,7 md euró)

Németországból, 20 %-a (6,5 md) Hollandiából, 11 % Ausztriából, 5 % az USA-ból, 4 % Franciaországból érkezett. Az EU országok fedik le a teljes magyarországi külföldi tőkeberuházás 80 %-t. Az előrejelzések szerint ez a trend folytatódik, s a Magyarország a kereskedelem és a logisztika terén kerülhet meghatározó pozicióba a térségünkben.

Bár az adatok magukért beszélnek, mégis szükségesnek tűnik megjegyezni, hogy a magyar politikai közbeszéd, és ezen belül a külpolitikai tematizálások nem képezik le a fenti arányokat. A magyar külpolitikai sajtóban olvasható anyagok tematizálása alapján az olvasónak az a benyomása keletkezhet, hogy Magyarország valahol Kanada és az USA határvidékén helyezkedik el, s legfontosabb problémája a közel-keleti kérdés megoldása. Más megfogalmazásban: a magyar külpolitikának érdemben az ország külgazdaságát determináló fő irányokra kellene reflektálnia, és növelni kellene az aktivitást Németország, Ausztria és Hollandia irányába.

Érdemes felfigyelni néhány általánosabb sajátosságra is: az EU régi tagállamaiból származó tőkebefektetések realizálásában a skandináv országok elsősorban a balti államokba fektetnek be, mintegy meghagyva Közép-Európát az itt tradicionálisan jobban mozgó német-osztrák-francia beruházóknak. Vagyis a tények a történelmi minták továbbélését mutatják. Viszont tartalmi metszetben kicsit más a kép. A balti államokban és Lengyelországban végrehajtott közvetlen külföldi tőkebefektetések fő irányát a gépipar és más tradicionálisnak tekinthető iparágak (élelmiszergyártás, textilipar, faipar) jelentették, addig a Magyarország, Csehország és Szlovákia esetében a külföldi beruházók már a modernebb termelési szektorokba (irodagép, számítógép, telekommunikáció) irányultak.

Hová megy a magyar tőke?

A jelentősebbnek tekinthető magyar tőkekihelyezések 1999 körül indultak meg, s alapvetően két befektetői csoportot regisztrálhatunk. Az egyiket a kis- és a középvállalkozói kör alkotja, a maga néhány százezer eurós beruházásaival, a másik pedig már a magyar multinacionális vállalatok világa, amelyek napjainkra megkerülhetetlen szereplőivé váltak a közép-európai régió piacának. A magyar kis- és középvállalkozások közül több mint 5000 található Romániában, közel 800 Szlovákiában és 2-300 Szerbiában. 2005 végéig mintegy 6,6 milliárd dollárt tett ki a külföldre irányuló magyar tőkeállomány, azaz a Magyarországra bejött külföldi tőkemennyiség több mint 10 %-t. Ezzel az adattal a tőkevonzáshoz hasonlóan ugyancsak megelőzi a többi regionális szereplőt (Lengyelország 4,7 milliárd, Csehország 3 milliárd, Szlovénia 2,5 milliárd dollár).

A legtöbb magyar tőke (1,6 md dollár) Szlovákiába ment, ezt követi Horvátország, Románia, Ukrajna, Hollandia, Bulgária, Macedónia, Oroszország, Montenegró, Szerbia és Lengyelország (több mint 200 millió dollár). A zászlóshajók az OTP, a MOL, a Zalakerámia, a Dunapack, a TVK, a Magyar Telekom, a Richter Gedeon Rt, az Egis és a Globus.

Külön kell emliteni Macedónia esetét, ahol Magyarország számít az első számú külföldi tőkebefektetőnek.

Bár komoly értelmezési viták vannak abban a kérdésben, hogy miként kell egyáltalán értelmezni a magyar tőkeexport-jelenséget – ez a magyar fejlettség mutatója-e, a magyar vállalatok mozgékonyságának köszönhető-e, vagy itt is a „koraérett" tőkeexportőrt kell látnunk Magyarországban -, de az bizton állítható, hogy a tőkekihelyezésekkel és beruházásokkal jelentősen nőtt a magyar politika külső mozgástere. Az már a következő kérdés, hogy vajon mennyire követi, illetve mennyire segíti a magyar külpolitika a külföldi magyar beruházások irányait. Egy kialakítandó új külpolitikai stratégiában külön figyelmet kell kapnia a nemzetközi kapcsolatokban egyébként közhelynek számító formulának: „Ami jó a Fordnak, az jó az USA-nak is".

Hol vannak a magyar katonák?

Ha a külpolitikai eszköztár egyik elemének tekintjük az ország rendelkezésére álló katonai képességek alkalmazását, akkor a magyar érdekszféra meghatározásának további összetevője a külföldön állomásozó magyar katonák keresése lesz. A magyar katonák (rendőrök, stb.) külföldi állomásoztatását nem közvetlen biztonsági fenyegetettség, illetve közvetlen hatalmi érdekérvényesítés indokolja, hanem egyrészt Magyarország szerződéses nemzetközi kötelezettség-vállalásai, másrészt a regionális stabilitásnak mint általános érdeknek a biztosítása. A magyar történelmi és politikai gondolkodás (a jelek szerint térségünk más társadalmaiban sincs másként) jelentős része azonban még egyáltalán nem jutott túl a katonai erő alkalmazásának azon az értelmezésén, amely a katonai erőt a közvetlen hatalmi/nemzeti érdekérvényesítés eszközeként értelmezi. A kétfajta érdekértelmezés azonosításával és politikai értelmezésével még adós a nagypolitika.

Az 1995-2006 közötti időszakban évente átlagosan 730 magyar katona állomásozott külföldön. 1995-ben még csak 83 fő, míg 2007 januárjában már 1057 fő szolgált külföldön. Földrajzi megoszlásban ez tizenhárom országot jelent, melyek közül kiemelkedik Szerbia (Koszovó), Bosznia-Hercegovina, Irak, Afganisztán, Ciprus és Egyiptom.

A legnagyobb kontingens a KFOR keretében szolgáló közel 600 katona. Feladataik közé tartozik a KFOR parancsnokság közvetlen biztosítása, valamint járőrözés és egyéb őrzési-védelmi feladatok ellátása. A KFOR kötelékében továbbá szolgálatot teljesítenek a pristinai Megelőző Egészségügyi Laboratoriumban, az olasz-magyar-szlovén Többnemzetiségű Szárazföldi Kötelékben, valamint a KFOR parancsnokságon. Horvátországban előbb az IFOR, majd az SFOR keretében kapott szerepet a több mint 400 fős Magyar Műszaki Kontingens. Ez a misszió már befejeződött. Cipruson a mintegy 1200 fős ENSZ kontingensnek közel 10 %-t adják a magyarok, akik a szlovákokkal közösen látják el a tűzszünet fenntartásával kapcsolatos feladatokat.

A harmadik helyre kell sorolni az Irakban, a 2003-as háború után másfél évig szolgálatot teljesítő szállító zászlóaljat. 2005 januárjában tértek haza, azóta csak tisztek (15 fő) vesznek részt az iraki hadsereg kiképzésében. Előnyös fordulat volt az iraki misszió történetében, hogy az utóbbi másfél évben a tevékenység súlypontja a technikai támogatás oldalára mozdult el (harckocsik, gépkarabélyok, egyéb katonai felszerelés), amely egyben a magyar honvédség feleslegessé vált készleteinek csökkentését is szolgálta.

Külön esetet képez Afganisztán, ahol a 2006 őszén Magyarország átvette baghrani PRT vezetését, ezáltal új minőségi szintre lépett a nemzetközi válságkezelésben. A jelenleg mintegy 170 fős egység mandátuma két évre szól.

A magyar egységek részvétele a különböző szervezetek (ENSZ, EBESZ, NATO, EU) vezetésével megvalósuló műveletekben nem közvetlen nemzeti, hanem szövetségesi érdek. Viszont rajtuk keresztül tud Magyarország a szerződéses/szövetségi rendszerek által biztosított szélesebb léptékű nemzetközi biztonsághoz hozzájárulni. E hozzájárulás mértékéről, s a különböző műveletekben való részvételről a döntés a mindenkori kormány által kidolgozandó nemzeti biztonsági stratégia keretében kell megszülessen.

Kisebbségek, demográfia, migráció

Tekintettel arra, hogy a készülő magyar külügyi stratégia kisebbségpolitikai vonatkozásaival külön munkacsoport foglalkozik, jelen elemzés csak a némileg határterületet jelentő demográfiai vetülettel kíván foglalkozni.

Európa egészét érintő probléma a népesség elöregedése és az alacsony népszaporulat. Az európai demográfiai mutatók az 1960-as években fordultak negatív irányba. Az évtized elején a termékenységi ráta (az egy nőre jutó szülések száma) 2,66 volt, napjainkra azonban 1,46-ra

csökkent. A 27 tagú Európai Unióban mindössze Írország, Franciaország és Ausztria tudhat magáénak ha nem is pozitív, de a népesség számának állandóságát eredményező mutatókat. A többi tagállam esetében eltérő mértékben, de mindenütt negatív demográfiai trendeket látunk. Ez egyszerre eredményezi az aktív munkaerő számának csökkenését, valamint az idősebb, eltartott populáció arányának növekedését. Ennek következtében a jóléti állam és ellátó rendszereinek működése már középtávon sem biztosítható. Az EU-15 államai bevándorlás-politikájukkal igyekeznek lépést tartani ezekkel a folyamatokkal, ám az eddig kidolgozott módszerek kudarcát mutatják a három nagy bevándorlási modell kitermelő országban (Nagy-Britannia, Franciaország, Németország) kirobbant, etnikai alapú zavargások.

A tizenkét új közép- és kelet-európai tagállam annyival van súlyosabb helyzetben, hogy a természetes népességfogyáshoz hozzáadódik az országonként különböző mértékű kivándorlás is. Több ország is súlyos lakosságcsökkenéssel kénytelen szembenézni (Románia, Szerbia). A 27 tagú Európai Unión belül a negatív csúcsot Szlovákia, Csehország, Olaszország és Spanyolország produkálja, 1,1-1,2-es termékenységi rátával.

Magyarország demográfiai folyamatai illeszkednek az európai trendhez.A termékenységi indexünk 1,26 ami messze alatta van a reprodukciós szintnek is. Ez előrevetítve azt fogja eredményezni, hogy Magyarországnak középtávon munkaerő-ellátási problémákkal, és a szociális ellátórendszerek súlyos túlterhelődésével kell számolnia. A demográfiai folyamatok tervezésénél a politikának a belső szaporulat növelésének lehetőségei mellett mérlegelnie kell a külső forrásból származó munkaerő bevonását is. Ebben a tekintetben Magyarország esetét egyedivé teszi a szomszédos országokban élő jelentős magyar közösségek léte, melyek politikai döntés esetén egyfajta demográfiai tartalékként kezelhetőek. A kérdés különösen az Európai Unión várhatóan hosszú távra kívűl rekedő kárpátaljai és vajdasági magyarságot érinti.

Magyarország fékezze, vagy támogassa a határon túli magyarok áttelepülését?

Mintegy 10.000 fő kapta meg a magyar állampolgárságot 2005-ben, vagyis majdnem kétszer annyian, mint 2004-ben, 2003 óta összesen húszezren. A 2006-ra vonatkozó adatok még nem állnak rendelkezésre: annyi tudható, hogy az első félévben 3500 jóváhagyó döntés született, s még 7000 kérelem várt elbirálásra. A parlament 2005 nyarán rövidítette meg a magyar származásuak várakozási idejét (öt-hat év helyett 2 év). Ez a lépés azonban inkább technikai jellegű, mintsem koherens stratégia része. A bevándorlási hivatalban állitólag 2005 óta foglalkoznak a migrációpolitikai stratégia előkészítéssel. Jó lenne, ha a schengeni rendszerbe lépés előtt döntés születne.

Arra a kérdésre, hogy támogassa-e, vagy fékezze Magyarország a határon túli magyarok áttelepülését, kétfajta válasz adható. Mindekettő esetében találhatunk racionális és irracionális elemeket egyaránt. A támogató vélemények elsősorban arra hivatkoznak, hogy a Magyarországon letelepedési engedélyt és állampolgárságot kérők döntő többsége már most is a szomszédos országok magyarjai közül kerül ki, kétharmaduk erdélyi. A KSH adatai egyértelműen azt mutatják, hogy az áttelepülők jótékony irányba módosítják a gyorsan öregedő magyar társadalom összetételét, tekintve, hogy közöttük a 25-49 éves korosztály aránya kétszerese a magyar népesség átlagának. Kedvezőbbek a képzettségi adatok is, háromszor annyi köztük a diplomás, mint az országos átlag.

A magyar külpolitika dokumentumai mindeddig azt a formulát használják, hogy az anyaország a határon túli magyar kisebbségeket a szülőföldjükön való boldogulásban segíti. Ez a támogatás mindeddig érdemben nem fékezte sem a Magyarországra történő áttelepülést, sem pedig a többségi nemzetek szisztematikus asszimilációs nyomását. A kisebbségek áttelepülésének támogatása elleni érvek elsősorban arra épülnek, hogy ezzel gyengülnek a határon túli magyar közösségek, hosszú távon tehát a terület után a lakosságot is elveszítjük.

Azonban – mint a fentiekben láttuk - a szülőföldön tartás politikájának a gyakorlat eleve ellentmond. Másrészt a fiatalabb generációk áttelepülésének következtében a határon túl maradó lakosság még gyorsabban öregszik, mint a többségi társadalom, így a szülőföldön tartás politikája valójában a „szülőföldön elöregedni hagyást" jelenti. Mindezek alapján célszerű felülvizsgálni a vonatkozó magyar álláspontot.

Érdekérvényesítés és intézmények

A kis és közepes méretű államok számára a külpolitikai érdekérvényesítés legfontosabb fórumai a különféle nemzetközi szervezetek. A tradicionális geopolitikai hatalmi paraméterek terén (terület, lakosság, nyersanyagok, katonai képességek, kivételes földrajzi adottságok, stb.) hátrányban lévő országok számára a nemzetközi jog és a nemzetközi intézmények kínálják azt a lehetőséget, hogy érdekeiket még a döntések meghozatala előtt a lehetséges alternatívák közé juttassák. Az intézményi integráltsággal nemcsak egy ország érdekérvényesítő képessége fejezhető ki, hanem más, nemzetközi vagy fejlettségi pozícionálása is. Nyilván nem lehet egy ország egy olyan szervezet tagja, amely a csatlakozáshoz olyan feltételek teljesítését várja el, amelyeket az adott ország gazdasága még nem tud teljesíteni.

A rendszerváltás utáni magyar külpolitika „euroatlanti" vonulata az integráltsági mutatóinkat radikálisan megnövelte, s ezt a folyamatot zárta a 2004-es EU-s csatlakozás. Ekkortól a fő kérdéssé az vált, hogy miként tudja Magyarország az érintett intézményeket érdekeinek képviseletére és érvényesítésére kihasználni. Az ország központi fekvése, természeti és gazdasági adottságai, szűkös energia- és nyersanyagkészletei, földrajzi méretei, a lakosság lélekszáma, szerény védelmi potenciálja és katonai képessége mind a nyitottságot, a gazdasági, politikai és védelmi ráutaltságot támasztják alá. Ennek alapján reálisan ma nem tételezhető olyan gazdasági, politikai vagy biztonságpolitikai, illetve védelmi koncepció, amelyet Magyarország csupán önerejére támaszkodva, az euro-atlanti közösségtől függetlenül lenne képes megvalósítani.

Az ország szuverenitása a mai globalizálódó világban és az objektíve adott kölcsönös függőségei viszonyok közepette csak mások segítségével, a regionális és a globális nemzetközi együttműködésbe történő bekapcsolódás révén óvható meg, ami a szubregionális, regionális vagy más nemzetközi együttműködési formákhoz, illetve intézményhez történő csatlakozás formájában a közös normák elfogadását jelenti. A nemzetközi szerződések természetéből fakadóan ez pedig az ország önállósága, szuverenitása egyes elemeinek feladásával jár. Magyarország ezt az önkorlátozást a NATO-hoz, majd az EU-hoz történt csatlakozásával már megtette.

A NATO. Ne legyünk potyautasok !

Magyarország az Észak-atlanti Szerződés Szervezete tagjaként élvezi a tagállamok területi épségét, politikai függetlenségét és biztonságát megvédeni hivatott szövetségi garanciákat. „Alapvető érdekünk, hogy a NATO továbbra is a transzatlanti biztonságpolitikai párbeszéd és együttműködés elsődleges fóruma maradjon, tevékenységét a XXI. század megváltozott biztonságpolitikai körülményeihez igazítva megőrizze hatékonyságát, és hozzájáruljon a biztonság és stabilitás övezetének kiterjesztéséhez." Az érvényben lévő magyar NBS deklarációi mögött nézzük meg a folyamatok tartalmát!

1999-es csatlakozásakor Magyarország szinte a teljes honvédséget felajánlotta a NATO haderőkbe. Miután azonban az alakulatok fejlesztő-fenntartására és modernizálására nem volt elég forrás, a magyar fél folyamatosan hátrált az igérvények teljesítése elől.

A 2002-es kormányváltás nem hozott javulást. Az új kormány nem látta biztosítottnak a 2000-s reformok végrehajtását, illetve a haderő-hozzájárulásokat, sem pedig a felvállalt fejlesztési terveket. Ezek után a 2002-es évi haderőfejlesztési javaslatokat még végigtárgyalta a magyar fél a NATO-val, azonban a tervezett konkrét végrehajtását bemutató DPQ válaszokat már csak részben nyújtotta be. Helyette azt közölte a NATO-val, hogy újabb védelmi felülvizsgálatra kerül sor, ahol a megcélzott szint a két évvel korábbi lett. Az újabb felülvizsgálat 2003-ban véget ért és megkezdődött egy újabb, 10 éves fejlesztési terv kidolgozása, amelyet a kormány 2004 tavaszán elfogadott.

A NATO komoly zavarban volt, hogy mi történjen a magyarokkal. 2002-ben nem töltöttek ki DPQ, a 2003-s csak részben készült el. A 2004-es DPQ-t a magyar fél ugyan kitöltötte a kormánydöntés alapjául szolgáló tízéves fejlesztési terv alapján, csakhogy erről is az derült ki, hogy a kitűzött célok megvalósításához nincs költségvetési forrás. Törölni kellett a prágai csúcson kormányfői szinten vállalt képességfejlesztési programot. Világossá vált, hogy a 2005-re tervezett készenléti szintek nem emelhetők a tervezett mértékben, hogy folytatódik a haditechnika elavulása, a kiképzési és működési feladatok nem biztosíthatók az elvárható szinten, valamint hogy új infrastrukturális fejlesztések sem indithatók.

A csökkentett költségvetés azt is jelentette, hogy a 2004-2013-as időszakra szóló tízéves időszakban tervezett NATO felajánlások ismétcsak nem lesznek teljesíthetők. A 2004-2007-es évek minden feladata a 2008-tól kezdődő időszakra tolódott. Magyarország tehát folytatja „potyautas" magatartását a Szövetségben. A nem éppen szívderítő képen keveset változtat, hogy a kormányprogramban jobbára korábban megkezdett fejlesztések szerepelnek saját eredményként.

A haderők átalakitása jelentős többletforrásokat igényel, de a tagállamok többsége nem (így Magyarország sem) képes/akar több pénzt költeni a védelemre. A megoldást a védelmi költségvetés racionálisabb felhasználása, többnemzeti kontingensek kialakítása, a komparativ előnyökön alapuló specializáció, valamint az összehangolt fegyverzeti beszerzések jelenthetik. Azonban ez is csak akkor igaz, ha a hatékonyabb felhasználás előnyeit nem foszlatja semmivé a védelmi költségvetés folyamatos csökkenése. Emellett elengedhetetlen az európai védelmi iparon belüli együttműködés fokozása is. Csak lassú előrehaladásra számithatunk: a védelmi ipar minden tagállamban a szuverenitás legerősebb bástyája.

Az Európai Unió. Ne periferiziálódjunk!

2006 végén került fel a KÜM honlapjára a külügyminiszter által szignált anyag a „Kormány Európa-politikai stratégiájának új irányairól és feladatairól" cimű dokumentum, amelynek első oldalán mindjárt két lényeges mondat található. Az első szerint a kormány 2004. decemberében, tehát a csatlakozásunk után fél évvel elfogadott Európa-politikai alapvetései megfelelő keretként szolgáltak ahhoz, hogy „Magyarországról kialkuljon egy beazonosítható tagállami profil". A másik kijelentés pedig azt közli, hogy „Az elmúlt két és fél év uniós tagságának tapasztalatai, valamint az Unió változó politikai feltételrendszere indokolttá és szükségessé teszik, hogy áttekintsük európai uniós politikánk eddigi vonalvezetését és kisérletet tegyünk arra, hogy belátható középtávon meghatározzuk prioritásunkat".

A terjedelmes anyag ezek után részletekbe menően taglalja a magyar külpolitika vizióját az európai integrációról, az Unió helyzetéről, a magyar tapasztalatokról, Magyarország stratégiai céljairól, az Alkotmányszerződésről és a 2011-es magyar elnökségre való felkészülés feladatairól. Összegzően a következő pontok adják az anyag esszenciáját: „A kormány Európa stratégiája értelmében a magyar Európa-politika alapelemeit a tagállamok értékközössége, a polgárok jóléte, valamint széles értelemben vett biztonsága határozza meg.

Magyarország célja, hogy olyan EU fejlődjön ki, amelyben a tagállamok közösen kitűzött célok elérése érdekében működnek együtt és mélyítik el összetartozásukat, uniós polgáraik jólétének és biztonságának növelésére fordítva az azonos értékeket valló közösség előnyeit. Magyarország az európai uniós értékközösség alatt az emberi méltóság tiszteletben tartását, a szabadságot, a demokráciát, az egyenlőséget, a jogállamiságot, az emberi jogokat - ideértve a kisebbségekhez tartozók jogait - érti. A tagállamok közötti együttműködésnek részét képezheti a tagállamok köreinek olyan megerősített együttműködése, amely a közösség egészének hosszú távú érdekeit tartja szem előtt, és amely nyitott valamennyi tagállam számára. Az Unió nyitott azon európai országok számára, amelyek osztják az Unió, mint értékközösség céljait, és maradéktalanul teljesítik a csatlakozás politikai, gazdasági, intézményi feltételeit; valamint elfogadják és megvalósítják a tagállamok közötti szolidaritás elvét. Ebben az Európai Unióban Magyarország a saját helyét azok között a tagállamok között azonosítja be, amelyek az Unió jövőjét a politikai integráció távlatában látják. Magyarország részévé kíván válni a közösség mélyítését szolgáló szoros együttműködéseknek, tagállami érdekérvényesítése során szem előtt tartja a közösség érdekeit is, kezdeményező szerepet vállal polgárai életszínvonalának javítását szolgáló kérdésekben, a többi tagállammal együttműködve keresi a választ az Uniót kívülről érő kihívásokra, valamint kész tevékenyen tenni polgárai széles értelemben vett biztonságának erősítése érdekében . Magyarország szövetségi politikáját az ebben a szellemben gondolkodó tagállamokkal együttműködve valósítja meg. Az Unió napirendjén szereplő egyes kérdésekben előre rögzített szövetségi keretek helyett a hasonló álláspontot képviselő tagállamok körével alkot szövetséget."

Ezek azok a sarokpontok, amelyek belátható középtávon, a 2011. első félévi magyar uniós elnökségig tartó időszakban Magyarország európai uniós politikájának alapját képezik.

A Külügyminisztérium által készített összeállítás kerek, ambiciózus, ugyanakkor reálisnak anyag. Fogalmazásaiban a „felhőrégiókat" súrolja, mégha találhatók benne önkritikus elemek is. Például arról, hogy Magyarországnak az EU-ban sem szabad a biztonság fogyasztójának szerepét játszania. A külpolitikai stratégia további készítése során kérdés lesz, hogy ez EU stratégia e dokumentummal késznek tekinthető-e, s hogy ebben a formában kerül-e bele a végleges dokumentumba. Ugyanis a dokumentum egy sor illúziót is tartalmaz. Különösebb elemzés nélkül is belátható, hogy Magyarországnak csekély esélyei vannak az Unió további fragmentálódása esetén a belső körbe tartozásra. Az euróbevezetést a távoli jövőbe kitoló gazdaságpolitikánk minden ilyen jellegű ambíciónkat hosszú távra ellehetetlenítette, tekintve, hogy a belső körbe csak hiteles, jó teljesítményt nyújtó, eurózóna-tag államok kerülhetnek be.

A kormányzati stratégia továbbá mintha teljes egészében eltekintene a magyar EU csatlakozás óta bemutatott lejtmenetünktől, s mindazon figyelmeztetéstől, amelyet a Bizottságtól kezdve a legkülönfélébb nemzetközi intézmények és kutatóintézetek adresszáltak Budapest címére. Ezek az elemzések és előrejelzések ugyanis egészen más, sokkal riasztóbb képet nyújtanak számunkra. Egy készülő magyar külpolitikai stratégiában ugyan ki lehet mondani, hogy Magyarország részévé kíván válni a közösség mélyítését szolgáló együttműködésnek, de a közvetlen tennivalók szintjén szerencsésebb a „Ne periferizálódjunk!" figyelmeztetés hangsúlyozása. Komoly okai vannak a figyelmeztetésnek.

A Világbank és az ICEG Gazdaságkutató Intézet 2007. január végén tette közzé értékeléseit az EU-17-k (azaz az EU új tagjainak) fejlődési kilátásairól.

A kelet-európai új EU-tagok 2006-ban a korábbi években megszokott dinamikus fejlődést mutatták. A gazdasági növekedés üteme a 8 ország átlagában 7,5 százalék volt. Magyarország minden mutatóban radikálisan rontotta pozicióit. Magyarország alig 4 százalékos növekedésével sereghajtó, miközben Észtország és Lettország 11 százalék fölötti ütemet produkált. Az egész régióban jellemző volt 2006-ban a hazai kereslet növekvő szerepe. Ezt a

jövedelmek emelkedése, a javuló hitelfelvételi lehetőségek és a beáramló EU-s források okozták.

2007-ben Magyarországon kívül mindenhol folytatódik a gazdaságok dinamikus fejlődése. A régió átlagos növekedési üteme 6,2 százalék lesz, szemben a nálunk várt szerény 2,3 százalékkal. A gazdasági növekedés mindenütt munkahelyteremtéssel jár a régióban, egyedül Magyarországon növekszik a munkanélküliség 2005-2007 között.

Távolódunk az eurótól is.Szlovénia 2007 elején bevezette az eurót. A régió többi országa egyelőre inkább távolodik az övezettől. A balti országokban növekszik az infláció a belső kereslet nyomása és külföldről importált inflációs sokkok miatt. Közép-Európában inkább az államháztartás jelent akadályt.

Bár Magyarország kivételével mindenütt 3 százalék alatt marad a büdzsé hiánya, politikai akarat nélkül sehol nem mernek érdemben hozzányúlni az államháztartás alapvető, strukturális problémáihoz. A 10 százalék körüli 2006-os magyar költségvetési hiány messze kilóg a régió 2,1 százalékos átlagából. Utolsó helyünk 2007-ben akkor is garantált, ha teljesülnek a hiánycsökkentési elképzelések. Bármilyen hiteles is a balti országok árfolyamrögzítése, a külső adósságállomány növekedése előbb-utóbb kockázatossá válhat. E három ország szigorú költségvetési politikáját éppen a külső egyensúly védelme teszi szükségessé. Mivel a valutatanács mellett nem rendelkeznek önálló monetáris politikával, erre nincs is más eszközük.

A visegrádi országokban jóval csekélyebb külső egyensúlyhiány tapasztalható. Érdekesség, hogy Magyarországon a folyó fizetési mérleg javuló tendenciát mutat 2006-2007-ben. Ennek oka a fogyasztás és beruházások visszaesése, valamint a vártnál jobb export. Némi öröm az ürömben, hogy 2007-ben a nettó export ismét pozitívan járul majd hozzá a magyar gazdasági növekedéshez.

A kialakítandó külpolitikai stratégiának tehát a kormányzati lelkendezésnél realistább hangnemet, valóságosabb célokat kellene megfogalmazni. Talán még az is beleférne, ha egy ilyen dokumentum azt is rögzitené, hogy az EU-s felzárkózás helyett a leszakadás irányába történt fordulás milyen gazdálkodási/pénzügyi okok miatt következett be. A sereghajtóvá váló Magyarországnak valószínüleg még az eddiginél is óvatosabb magatartást lenne célszerű folytatni az EU alakuló közös energiapolitikájával kapcsolatban. Pontos gazdasági és politikai mérlegelések tárgyát kellene képeznie a végleges elkötelezettség vállalása előtt annak, hogy Magyarország a Gazpromhoz csatlakozva épp a Kék Áramlat vezetéket támogatja-e az EU által tervezett Nabucco helyett.

A magyar külpolitikai stratégiának az EU-ban követendő nagyivű programjának elejére tehát ismétcsak a „Ne periferizálódjunk!” jelszót tartom reálisnak.

(A tanulmány 2007 márciusában készült, a Külügyminisztérium átlal elkészítendő *Magyarország külkapcsolatai stratégiája* című dokumentum egyik előtanulmányaként. A szerző dolgozik a tanulmány részletesebb kifejtésén.)