Rácz András

Túl a csúcson. A Keleti Partnerség elhalasztott csúcstalálkozója

Bevezetés

A Keleti Partnerség második, Budapestre tervezett csúcstalálkozója a magyar uniós elnökség egyik legfontosabb rendezvénye lett volna. Ez egyértelműen kitűnik úgy a hatályos kormányzati és elnökségi dokumentumokból, mint a 2011. február 17-e előtt tett nyilatkozatokból. Hasonló jelentőséget tulajdonított a találkozónak az elnökségi program is.

Az, hogy a találkozót elhalasztották – a lengyel elnökség idejére –, lényegében példátlan az Európai Unió történetében. Az már többször is előfordult, hogy egy hivatalban lévő elnökség által szervezett csúcstalálkozót valamilyen okból „kiürítettek", és a rendezvényen semmilyen érdemi kérdésben nem született döntés. Az kifejezetten gyakran megtörténik, hogy a kormányfők találkozójának napirendje jelentősen módosul az eredetileg tervezetthez képest. Úgy is tartottak már sikeres csúcstalálkozót, hogy azon a legmagasabb rangú nyugati vezetők közül igen kevesen vettek csak részt. Ilyen volt a 2009-es prágai csúcs is, amelyen csupán Angela Merkel volt jelen; nem volt ott sem Nicolas Sarkozy, sem Gordon Brown, mégis útjára tudott indulni a Keleti Partnerség. Az azonban, hogy egy már hivatalban lévő elnökség elveszíti a számára deklaráltan legfontosabb hazai esemény megrendezésének lehetőségét, példa nélkül álló, váratlan fordulat.

Célszerű az eseményeket röviden áttekinteni. A Keleti Partnerség budapesti csúcstalálkozójának eredeti, az uniós partnerekkel már tavaly egyeztetett időpontja 2011. május 27. volt. Ezen akkor kellett változtatni, amikor a G8 tagjai 2011 januárjában (!) véglegesítették, hogy a szervezetnek a franciaországi Deauville-ben tartandó csúcstalálkozója május 26–27-én lesz, együtt a G20-csúccsal. Feltételezhetően tudatosan „rászervezték" a találkozót a magyar EU-elnökség legfontosabb, már hónapokkal korábban meghirdetett – és a G8 uniós tagjaival is egyeztetett – rendezvényére. Ezt követően a budapesti csúcs dátuma május 24–25-re módosult, ám ez is tarthatatlanná vált, amikor kiderült, hogy az OECD miniszteri szintű ülése május 25–26-án lesz, a május 23–27. között zajló *OECD 50th Anniversary Forum* keretében. Az EU-elnökség júniusi naptára pedig teljesen tele van, ott már egyszerűen nem volt hely a Keleti Partnerség csúcstalálkozója számára.

A Keleti Partnerség szempontjai

A Keleti Partnerség programja szempontjából a csúcstalálkozó elhalasztása nem annyira pozitív, inkább kedvezőtlen fejlemény. Ezzel ugyanis az a helyzet állt elő, hogy minden fontos, 2011-re tervezett partnerségi találkozóra a lengyel elnökség félévében kerül majd sor – abban a félévben, amely egyébként is „rövid", hiszen jelentős rendezvényt csak az augusztus vége és december közepe közti időszakban lehet tartani, a nyári és a karácsonyi szünetek miatt. A lengyel elnökség szervezi majd nemcsak az állam- és kormányfői csúcstalálkozót, de a miniszteri találkozókat és a *Civil Society Forum*ot is. Mindezt alig négy hónapba belezsúfolni még akkor sem lesz könnyű, ha tudni lehet, hogy Lengyelország már több mint másfél éve (!) felvetette, hogy adott

esetben szívesen átvenné a csúcsot a magyar kormánytól. (Bár akkor Budapest el tudta hárítani az ajánlatot, Varsóban az ötlet még napirenden maradt.) Nem véletlen, hogy a lengyel kormányt érzékelhetően nem lepte meg a lehetőség, hogy a Keleti Partnerség csúcstalálkozóját adott esetben be kell majd illesztenie az elnökségi programjába.

A roppant zsúfolt lengyel elnökségi félév azonban könnyen azzal a következménnyel járhat, hogy a Keleti Partnerség egyes rendezvényei között egyszerűen nem lesz idő lefolytatni azokat a szükséges egyeztetéseket, amelyek nélkül viszont érdemi, uniós szintű előrelépés nem képzelhető el. Különösen nem egy olyan témakörben, amely erősen megosztja a tagállamokat. A lengyel szándék szerinti „gyors előrehaladás" szapora lépései tehát könnyen „helyben toporgássá" válhatnak, azaz a résztvevők ugyanazt az agendát kényszerülhetnek többször megvitatni – mindannyiszor rohamtempóban.

Lengyelország a csúcs átvételével egyértelműen jelentős presztízsgyőzelmet könyvelhet el mind belföldön, mind a számára hagyományosan kiemelten fontos keleti partnerországokban. Ám látni kell azt is, hogy Varsó felelőssége is példátlanul megnőtt: azzal, hogy a Keleti Partnerség minden fontos rendezvényére a lengyel elnökség idején kerül majd sor, nemcsak a siker lesz (elsősorban) Lengyelországé, de kudarc esetén sem lehet majd másra mutogatni. Ez utóbbi elsősorban nem az EU-n belül számít majd, inkább a keleti partnerországokban lehet fontos szempont, amelyek mind kiemelkedő várakozással tekintenek a lengyel uniós elnökség felé.

A magyar külpolitika szempontjai

A magyar külpolitika számára a történteknek rövid és hosszú távú konzekvenciái egyaránt vannak. Rövid távon a legfontosabb az, hogy az elnökség egészének lebonyolítását a csúcstalálkozó elvesztésének nem szabad befolyásolnia. Erre minden esély meg is van, az adminisztráció – a kezdeti meglepetés elmúltával – várhatóan gyorsan és összeszedetten reagál majd. A napi szintű elnökségi feladatok elvégzése mozgásban tartja a rendszert. Emellett, objektíven szemlélve az is kétségtelen, hogy a csúcstalálkozó elmaradása jelentősen tehermentesíti az elnökség napi szintű feladatait ellátó adminisztrációt, és komoly anyagi megtakarítással is jár, bár a budapesti csúcstalálkozó szervezésébe eddig befektetett, nem csekély munka értelmét vesztette.

A Keleti Partnerség és Magyarország

Hosszú távon nem volna célszerű, ha a csúcstalálkozó elvesztése a magyar külpolitikában a Keleti Partnerséggel kapcsolatos bárminemű „averzió" kialakulásához vezetne, vagy a magyar keleti politika kiürülését, netán időszakos „befagyását" vonná maga után. Magyarország geopolitikai helyzete ugyanis a történtektől függetlenül sem változik meg semmilyen tekintetben: sem külső keleti függéseink (energiahordozó-import, kisebbségi kérdés stb.), sem pedig lehetőségeink és képességeink tekintetében.

A csúcstalálkozó elvesztése nem magával a Keleti Partnerség kezdeményezéssel függ össze, hanem Magyarországnak az Unión belüli helyzetével, és leginkább a lengyel–magyar viszonnyal. Másképp fogalmazva: a történtek nem a Keleti Partnerség kezdeményezés és főképp nem a keleti partnerországok hibája. Ebből adódóan, a

magyar elkötelezettségen és kötelezettségvállalásokon sem volna célszerű változtatni. Hazánk ugyanúgy fontos támogatója marad a moldovai demokratikus reformoknak, ugyanúgy figyelemmel kell kísérnünk a szomszédos Ukrajna bel- és külpolitikai fejleményeit, ugyanúgy folytatódik a nyitás a Kaukázus és Közép-Ázsia energiahordozókban gazdag térségei felé, mint február 17-e előtt. Mivel erre az Európai Unió tagjaként jobbak az esélyeink, mint bilaterális keretek között, ebből egyenesen következik, hogy a Keleti Partnerségnek továbbra is prioritásnak kellene maradnia a magyar külpolitika számára. Ezt nemcsak itthon volna fontos szem előtt tartani, de külföldön is hangsúlyozni kellene.

A magyar–lengyel viszony

Hasonlóan fontos a lengyel–magyar viszony néhány elemének alapos újragondolása. A jelenleg rendelkezésre álló információk szerint Lengyelország részleteiben kidolgozott, konkrét javaslat birtokában vett részt azon az egyeztetésen, amely végül a budapesti Keleti Partnerség-csúcs elhalasztását eredményezte. Abban, hogy a lengyel fél ilyen részletességgel ismerte a magyar terveket és szándékokat, nyilván nem elhanyagolható szerepet játszott az a nagy létszámú, lengyel hivatalos delegáció, amely 2010 decemberében járt hazánkban azzal a céllal, hogy a magyar elnökségnek a Keleti Partnerséggel kapcsolatos céljairól tájékozódjon. Az, hogy alig két hónappal később Lengyelország – hangsúlyozzuk: az EU történetében példátlan módon! – át tudja venni Magyarországtól a magyar elnökség számára legfontosabb csúcstalálkozó megrendezését, arra utal, hogy a lengyel fél a decemberi tájékozódás során gyökeresen eltérő következtetésekre jutott ahhoz képest, mint ami a magyar vendéglátók szándékában állhatott.

Egyetlen delegáció, végezzen bármilyen alapos munkát is, nyilván kevés egy ilyen diplomáciai manőver – lengyel szempontból kétségtelenül mesterfogás – előkészítéséhez. Így sajnos valószínűsíthető, hogy a problémák ennél mélyebben gyökereznek. Például abban, hogy Budapest, a saját együttműködési szándékától hajtva, lengyel partneréről automatikusan hasonló kooperativitást feltételezett. Az itthon tervezett, plusz–plusz összegű játszma helyett azonban végül zéró összegű játszma állt elő: amit Varsó megnyert, azt Budapest elveszítette.

Fontos volna feltárni, hogy Varsóban milyen folyamatok vezettek ahhoz a döntéshez, hogy átvegyék a csúcstalálkozót Magyarországtól. Látni kell ugyanis, hogy volt másik lehetőség is. A kétségtelenül meglévő időzítési problémák ellenére is lehetett volna, az eredeti terveknek megfelelően, budapesti Keleti Partnerség-találkozót tartani, legfeljebb a nyugati tagállamok nem a legmagasabb szinten képviseltették volna magukat. A keleti partnerek biztosan eljöttek volna, mint ahogyan a közép-európai vezetők is, hasonlóan a már említett 2009-es prágai csúcshoz. Legrosszabb esetben a találkozó „üres” lett volna, és nem született volna semmilyen érdemi döntés. Budapest viszont nem szenvedett volna el komoly presztízsveszteséget, a folyamat pedig folytatódhatna nyártól, immáron lengyel vezetéssel.

Varsó azonban mégis a másik, konfrontatívabb megoldást, a találkozó átvételét választotta. Ezzel rövid távon kétségtelenül maximalizálta az otthon és a keleti partner-országokban elérhető hasznot, ám egyidejűleg látványosan háttérbe szorította a hagyományos magyar–lengyel együttműködést. Hosszú távon szükséges volna tehát annak tudományos alaposságú vizsgálata, hogy Lengyelország valójában milyen helyi

értéken kezeli a Budapesttel fenntartott viszonyt, és ennek milyen következményei lehetnek Magyarország számára.

Rövid távon persze a fő kérdés az, hogyan és milyen módon lesz majd képes a magyar külpolitika ezekre a fejleményekre reagálni, mind a Keleti Partnerség, mind a lengyel–magyar viszony vonatkozásában. Ami a stratégiai elkötelezettséget illeti, ahogy arról már fentebb szó esett, a Keleti Partnerség projekt sikere várhatóan továbbra is a magyar külpolitika egyik prioritása marad.

A taktikai megfontolások szintjén elméletileg felmerülhet az is, hogy a Keleti Partnerség iránti hosszú távú magyar elkötelezettség nem egyenértékű azzal, hogy a projektnek éppen a lengyel EU-elnökség alatti sikere lenne az elsődleges magyar érdek. Ebből a megfontolásból egyenesen következhetne egy, a Keleti Partnerséggel kapcsolatos, 2011 második félévére vonatkozó, általánosságban kooperatív, ám a gyakorlatban erősen halogató magyar magatartás lehetősége. Budapest ezzel természetesen egyáltalán nem lenne egyedül, a magyar lépéseket ugyanis könnyen hozzá lehetne kötni számos uniós tagállamnak a Keleti Partnerséggel kapcsolatban egyébként is meglévő vonakodásához. Emellett azzal, hogy a magyar válaszlépések is a Keleti Partnerség területére korlátozódnának, tudatosan mederben lehetne tartani a kialakult helyzetet, jó eséllyel megakadályozva annak bármiféle eszkalációját a politika más területeire. Ezzel együtt erősen kétséges, hogy egy ilyen, alapvetően a lengyel törekvéseket akadályozó magyar magatartás – a presztízsszempontok által motivált „visszavágás" tényén túl – bármilyen tényleges haszonnal járna. Az pedig még inkább kérdéses, hogy a haszon arányban állna-e azzal a veszteséggel, amely a lengyel–magyar kapcsolatok más területein bekövetkezhet, ha az eszkalációt mégsem sikerülne megakadályozni, nem is beszélve a Keleti Partnerség egészét érő hátrányokról.

A másik elméleti lehetőség, hogy Magyarország, a csúcstalálkozó elhalasztásától függetlenül, továbbra is szorosan együttműködik a lengyel elnökséggel annak érdekében, hogy a Keleti Partnerség 2011 második felében sorra kerülő rendezvényei a lehető legsikeresebbek legyenek. Ez a magatartás olyan szempontból előnyösebb, hogy nem gyengíti a Keleti Partnerséggel kapcsolatban meglévő közép-európai elkötelezettséget. Számos nyugati tagállam eleve meglehetősen ambivalensen viszonyul a Keleti Partnerséghez; egy, a közép-európai támogatók közötti törés jelentősen visszavethetné az egyébként sem túl erőteljes kezdeményezést.

A február 17-én kibocsátott hivatalos elnökségi közlemény ezt az irányt látszik erősíteni, amikor így fogalmaz: *„A magyar EU-elnökség továbbra is kiemelkedő fontosságúnak tartja a Keleti Partnerség programját és folytatja a csúcstalálkozó előkészítését, együttműködve a következő lengyel elnökséggel, az Európai Tanács és az Európai Bizottság elnökével annak érdekében, hogy a csúcstalálkozó sikeres és tartalmas legyen, újra megerősítve a Keleti Partnerség céljai és értékei melletti elkötelezettségünket."*1 Magyarország tehát – a kétségtelenül meglévő presztízsveszteséget félretéve – a Keleti Partnerség egészének érdekeit látszik szem előtt tartani. Kérdés természetesen, hogy ez elegendő lesz-e ahhoz, hogy a lengyel elnökség rövid, és mint fentebb láttuk, igen zsúfolt féléve alatt valódi áttörést lehessen elérni a keleti külpolitikában.

(Az elemzés lezárásának ideje: 2011. február 19.)

(Első közlés: *MKI–Elemzések,* 2011/6.*)*