

Balogh András

*A korlátozott szuverenitástól a megosztott szuverenitásig  
(Az elmúlt két évtized magyar külpolitikájáról)*

*A 20 év tényleges korszakhatárok közötti két évtized?*

A periódus eleje, azaz 1989-90. vitathatatlanul korszakhatár – ekkor egy teljesen új külpolitikai orientáció kezdődött összhangban két folyamattal. Az egyik a belpolitikai változások, maga a rendszer-váltás, a másik a nemzetközi viszonyok átrendeződése, különösképpen a Szovjetunió meggyengülése majd széthullása. Magyarországon a külpolitika ezeket a változásokat nemcsak követte, hanem elő is segítette. Nem tagadható, hogy Magyarországon bizonyos szerves külpolitikai fejlődés is bekövetkezett, bár a változások, amelyeket a külpolitika is segített előkészíteni, az előkészítők elgondolásánál lényegesen gyorsabbak és intenzívebbek voltak.

A periódus vége azonban nem jelölhető meg olyan egyértelműen, mint a kezdete. A 90-es évek elején kialakult új orientáció alapvetően 20 év után is változatlan maradt. Ezzel együtt indokoltnak tartom a 20 év áttekintését, ez ugyanis elég hosszú időszak az elemzés és az összegzés számára. Ráadásul olyan új tendenciák jelentek meg a szóban forgó két évtized vége felé és ezek éppen napjainkban gyorsulnak fel, amelyek ugyan nem a 89-90-es évekhez hasonló földindulásokban nyilvánulnak meg, de a világ arculatát szintén lényegesen megváltoztatják. A legfeltűnőbb új tendenciák, amelyekre reagálnunk kell, de egyelőre ezt csak részben vagy egyáltalán nem tettük meg, a következők: a) a globális pénzügyi és gazdasági válság; b) az USA külpolitikájának módosulásai; c) Kína gyors felemelkedése és érdekeinek minden eddiginél erősebb érvényesítése; d) az EU integráció előrehaladása a Lisszaboni Szerződés elfogadásával.

*Volt-e, van-e folyamatosság a két évtized alatt a magyar külpolitikában?  
Volt-e, van-e konszenzus?*

Szokatlannak, sőt furcsának tűnik, hogy a mai erősen megosztott politikai életben, amelyben az egymástól eltérően gondolkodók a szembenállást és a különbségeket hangsúlyozzák, azt a véleményt képviselem, amely szerint igenis van folyamatosság és ez deklarált vagy hallgatólagosan elfogadott konszenzuson alapul számos, a külvilág számára fontos kérdésben. Ez elsősorban az európai integrációs folyamatban való részvételt és a transzatlanti kapcsolatok melletti elkötelezettséget jelenti a magyar politikai elit meghatározó és a külpolitikai cselekedeteket irányító csoportjai részéről. A két évtized alatt egyetlen jelentős magyar politikai csoport, illetve egyetlen magyar kormány sem vonta kétségbe az ország nyugati orientációjának szükségességét. Ezt Magyarországon ugyanolyan széles körben elfogadták, mint a parlamenti demokrácia és a magántulajdonon alapuló piacgazdaság elveit.

Nem alakult ki azonban egységesen elfogadott filozófia és gyakorlat a határon túli magyar kisebbségekhez való viszonyról, a kisebbségi kérdések nemzetközi fórumokon történő felvetéséről. Ez a véleménykülönbség rontotta a magyar külpolitika hatékonyságát és nehezítette a magyar kisebbségek érdekérvényesítő képességét.

Úgyszintén erős eltérések voltak és vannak Magyarország keleti politikájának megítélésében, ami károsan befolyásolta az Oroszországhoz, a Kínához, a Balkánhoz fűződő viszony meghatározását, valamint az energiabiztonsággal kapcsolatos magyar álláspontok kidolgozását és képviselését.

A külpolitikai kérdésekben kialakult vélemény-különbségek nem szükségszerűen felelnek meg a pártok közötti törésvonalaknak.

### ***Játszott-e ezalatt az idő alatt a magyar külpolitika kiemelkedő európai vagy globális szerepet?***

Lélekszámához, területi nagyságához és gazdasági teljesítményéhez képest Magyarország igen jó alkalmazkodó képességről tett tanúbizonyságot és kezdeményező szerepet tudott játszani egy viszonylag rövid időintervallumban. A rendszerváltást közvetlenül megelőző években, majd a rendszerváltás időszakában, párhuzamosan a demokratikus reformok előrehaladásával a nemzetközi érdeklődés előterébe került. A magyar külpolitikának elismerten meghatározó része volt a határnyitásban, így az NDK felszámolásában, a német újraegyesítésben. Kezdeményező képességét megőrizve jelentősen hozzájárult a Varsói Szerződés formális feloszlatásához, közvetve a kelet-európai szovjet befolyás megszűnéséhez, sőt magának a Szovjetunióknak a széthullásához.

Első ízben Magyarországon fogalmazódott meg az, hogy a Szovjetunió és a Varsói Szerződés megszűnése után kialakult vákuumban az országnak nemcsak közelednie kell az Atlanti Szövetséghez, hanem teljes jogú tagságot kell szereznie.

Teoretikusan is hatalmas teljesítmény volt a „hármás prioritás” elvének megfogalmazása. A hármás prioritás az új szuverén Magyarország leghatékonyabb külpolitikai doktrínája lett: egységes rendszerbe hozta az európai integrációs folyamatokban való egyenjogú részvételt, az észak-atlanti kötődés megteremtését, a határon túli magyarok iránti nemzeti és nemzetközi felelősségvállalást és a szomszéd országokkal való szoros együttműködést. Ez a magyar érdekeknek olyan megfogalmazása volt, amely megfelelt az európai értékrendnek. (A folyamatosság és a konszenzus egyébként nem feltétlenül jellemzője a régi és stabil demokráciák gyakorlatának sem. Elég felidézni az iraki és afganisztáni háborúkkal összefüggő mély megosztottságot, amely az elmúlt években kialakult az egyes nyugati demokráciákon belül és között.)

### ***Sikerült-e új doktrínát kialakítani az uniós csatlakozás és a NATO-taggyválás után?***

A „hármás prioritás”, bármennyire nagyszerű stratégiai elvek összegzése is volt, az uniós és NATO csatlakozás után elvesztette jelentőségét. Elvesztette,

mert a doktrínában megfogalmazott célok jelentős részben teljesültek. Az új helyzet egyik sajátossága viszont az, hogy a konszenzus a legkevésbé azon célokat illetően alakult ki, amelyek nem, vagy csak részben teljesültek, illetve természetüknél fogva nem voltak egzakt módon meghatározott, konkrét időponthoz, feladattervhez kötve.

Az integrációs folyamathoz való csatlakozás, majd a biztonság általános kéréteinek megteremtése után viszont nyilvánvalóan előtérbe kerültek az eddig nem megoldott, illetve hangsúlyosan fel sem vetett kérdések. Ezek közül kiemelkedő jelentősége volt annak, ami nem teljesült a „hármás prioritásból”, azaz a nemzeti kisebbségi kérdések kezelésének és az ezzel kapcsolatos feladatok meghatározásának. A magyar külpolitika nem tudta meghatározni nemcsak a tennivalókat, hanem a legfontosabb rendező elveket sem. Nem tudott válaszolni azokra a kérdésekre, hogy a) Mennyire lehet a szomszéd országok magyarságát illetően egyetemes elveket megfogalmazni? b) Milyen legyen az anyaország és az egyes határon túli magyar közösségek és szervezetek közötti együttműködés, melyek a legcélravezetőbb szervezeti és intézményes formák? c) Miben kell változtatni azután, hogy egyes szomszédjaink velünk együtt az Európai Unió és a NATO tagjai?

A szomszédság-politika elveiben és gyakorlatában sok eredmény született, mint az alapszerződések megkötése Romániával és Szlovákiával, de sok nyitott probléma megmaradt, sőt újak is megjelentek. Az eredmények még nem visszafordíthatatlanok.

EU csatlakozásunk után el kellett gondolkodni azon, hogy mennyire kell és lehet fejleszteni kapcsolatainkat a nem EU-országokkal. Sokan magától a kérdés felvetéstől is visszariadtak, tartva attól, hogy gyengülhet európai kötődésünk. Nem vettek és vesznek tudomást arról, hogy az Unió nem magába forduló és bezárkózó entitás. Nemcsak az Európai Unió egészének, hanem a tagországoknak is működő és bővülő kapcsolatai vannak más térségekkel és országokkal. A globalizáció korában az Európai Unió nem lehet egy megnagyobbodott állam, amely úgy működik, mint a hagyományos nemzet-államok.

Kapcsolat-rendszerünk egészében kiemelkedő helye van a transzatlanti együttműködésnek. E téren alapvetően jók az irányok és ebben egyetértés van. Zavaró azonban az, hogy az Egyesült Államokkal való gazdasági, kereskedelmi kapcsolataink szintje elmarad a kívánatostól és a felsőszintű érintkezések, finoman szólva, nem voltak elég intenzívek. Egy új doktrínában indokolt lenne megfogalmazni, hogy az USA-val való kapcsolatok önmagukban képeznek számunkra prioritást, és nemcsak a transzatlanti együttműködés részei.

A világ keleti részével való kapcsolataink tisztázatlanok maradtak, sem elveket nem tudtunk megfogalmazni, sem pedig a gyakorlatban a keleti kapcsolatok által nyújtott lehetőségeket nem tudtuk kihasználni. Az Európai Unió általános, bár országonként különböző gyakorlatának megfelelően érdemes világos politikai koncepciót megfogalmazni az orosz, a kínai és általában a kelet-ázsiai kapcsolatok fejlesztését illetően. Tudomásul kell venni, hogy Kína már nem egy potenciális óriás, Kína óriássá vált. Haladunk egy új bipoláris rend-

szer megszületése felé és a világgazdaság és világpolitika egy Washington-Peking viszonyrendszer körül szerveződhet. Reagálnunk kell erre az új helyzetre az uniós tagság és a transzatlanti kapcsolatok melletti elkötelezettségünk keretei között.

Külön említést igényel egy geopolitikai, biztonságpolitikai és gazdasági érdekeink szempontjából fontos térség. Ez a térség a Balkán. Jelentős pozíciókra tettünk szert egyes országokban és segítettük a legelmaradottabbakat az EU-tagság megszerzésében.

### *Hogyan kezelte a magyar külpolitika az új kihívásokat?*

Az elmúlt években sok szó esett a kiemelt fontosságú kihívásokról. Ezekkel a magyar külpolitika erejéhez képest foglalkozott is, mégpedig alapvetően az ország érdekeinek megfelelően és kivívtá a nemzetközi közösség elismerését. Nem határoztuk meg azonban a legfontosabb kihívások természetét, az ezekre adandó egyértelmű külpolitikai lépéseket. Melyek az utóbbi két évtizedben (és a jövőben is) Magyarország számára legfontosabb kihívások?

1. A tömegpusztító fegyverek terjedése. Itt valószínűleg elegendő volt és marad a demokratikus világ törekvéseihez kapcsolódni.

2. Az energiabiztonságra való törekvés. Ezen a területen meg kell találni az egyensúlyt szövetségeseink gyakran saját érdekeiket hangsúlyozó álláspontja és saját szükségleteink biztosításának igénye között. A jövőben minden eddiginél fontosabb külpolitikai feladat az, hogy a külpolitika hozzájáruljon, akár konfliktusokat vállalva, az ország energia-szükségletének biztosításához.

3. A klímaváltozással kapcsolatos magyar álláspontok az elmúlt évtizedekben kialakultak, ezek a nemzetközi normáknak megfelelnek és mind színvonaluk, mind tartalmuk elégséges. Az idevágó nemzetközi vitákban elkerülhetetlen az új követelményeknek megfelelő változó álláspontok kidolgozása.

4. A világ szegénységének felszámolása közös nemzetközi erőfeszítéseket igényel. Ezen a területen nem sokat tudtunk tenni, de mindenképpen tudatos részét kell, hogy képezze a magyar külpolitikai aktivitásnak a világ azon pontjain nyújtandó segítségnyújtás, amelyet uniós tagságunkból következő elvárások is indokolnak.

5. A demográfiai változások továbbra is előkelő helyen fognak szerepelni. Ezt érezzük, de az elmúlt időszakban sem a magyar belpolitikában, sem a külpolitikában semmiféle világos álláspont nem alakult ki.

6. A szegénységből, a társadalmi konfliktusokból, az antidemokratikus diktatúrákból, a túlnépesedésből következő migráció kérdése egyik elsőszámú problémává nőtte ki magát nemcsak az Európai Unióban, hanem a világ más részein is. Idevágó gyakorlatunk a nemzetközi normáknak és elvárásoknak megfelelő, de a sajátos magyar érdekek megfogalmazása nem történt meg. A magyar migrációs politikának ugyanis messzemenően figyelembe kell vennie a határon túli magyarok helyzetéből adódó feladatokat és nehézségeket, ami nem mindig sikerült.

7. A regionális konfliktusok és háborúk a térségünkben zajló délszláv háborútól eltekintve, amely mára már lezárult, közvetlenül bennünket nem érintett. Ám nem lehet eltekinteni attól, hogy a délszláv háború utáni rendezés nem történt meg: két befagyott konfliktus létezik nem túl messze a határainktól. Mindkettőben különleges szerepe van a nyitott nemzeti és a nemzeti kisebbségi kérdéseknek. Ahol ez szükséges volt, Magyarország sikerrel vett részt békefenntartásban és újjáépítésben. Mindez következik szövetségesi kötelezettségeinkből és jól felfogott magyar érdekeinkből.

8. A terrorizmus továbbra is a nemzetközi élet egyik jelenlévő jelensége. Az elmúlt időszakban a magyar külpolitika az EU-s gyakorlatnak megfelelően reagált a terrorizmussal összefüggő kérdésekre. Nincs okunk arra, hogy ezen a gyakorlaton a jövőben változtassunk.

### *Lehetséges-e, szükséges-e magyar külpolitikai stratégiát kidolgozni?*

Külpolitikai stratégiát szuverén országok szoktak kidolgozni. A külpolitikai stratégiák célja hagyományosan a nemzeti érdekek érvényesítése. A címben jelzett kérdésre akkor lehet válaszolni, ha el tudjuk dönteni, vajon ma Magyarország szuverén állam-e. Az elmúlt két évtized úgy is megfogalmazható, mint Magyarország haladását a brezsnyevi „korlátozott szuverenitástól” az EU-s „megosztott szuverenitás”-ig. A korlátozott szuverenitás tétele távol állt a magyar törekvésektől, de akár tetszett, akár nem, megfelelt a realitásoknak. Azokat a realitásokat tükrözte, amelyeken Magyarország, más hasonló helyzetben lévő országokkal együtt túl akart lépni. Az Európai Unió által megfogalmazott és propagált megosztott szuverenitás fogalma viszont minőségileg más, számunkra alapvetően kedvező, jól hangzik, de nem teljesen világos. A nemzeti szuverenitásnak egy olyan újraértelmezéséről van szó, amely a szuverenitás egy részének, vagy a lényegének az átadását jelenti? Vagy arról, hogy a szuverenitás megőrzése, vagy érvényesítése érdekében kell átadni ezt a szuverenitást? Esetleg arról, hogy a nemzeti szuverenitás fogalom, amely a 19. század gondolkodásmódjában gyökeredzik és nem felel meg a mai korszak követelményeinek? Van-e egyáltalán még nemzeti érdek a globalizáció korában? Vagy ez csak a nemzetközi élet erősebb szereplőinek a privilégiuma? Értelmezhető-e még a nemzeti identitás, amelyre a nemzeti szuverenitás felépül? Egyre anakronisztikusabbá válik-e egy nemzeti kormány? Lehet-e egyáltalán nemzeti szuverenitásról beszélni határ, sorompók, vízumok és vámvizsgálatok nélkül? Ha csak nyelvi vagy kulturális különállásban nyilvánul meg az identitás, akkor érdemes-e külpolitikai stratégiát kidolgozni?

A fenti kérdések érthető módon az elmúlt két évtizedben vitákat váltottak ki és nagyon különböző reagálások születtek. A külpolitikával foglalkozók körében is határozottan zavarodottság mutatkozott és igyekeztek elkerülni az egyértelmű megfogalmazásokat. Mindenesetre az tény, hogy egyértelmű és általánosan elfogadott stratégia, amely bizonyos formai követelményeknek nemzetközi összehasonlításban is megfelel, nem született, vagyis a „hármás priori-

tás” doktrínájának a megszületése, alkalmazása és vitathatatlan eredményességét követően nem alakult ki koherens politikai gondolkodásra épülő stratégia.

Az idevágó viták és az elmúlt két évtized tapasztalatai összegzéseként az a meggyőződés alakult ki, hogy van lehetőség, sőt elkerülhetetlen egy külpolitikai stratégia kidolgozása, elfogadása és az ennek megfelelő cselekvés, amennyiben Magyarország önálló állami entitásként kíván fennmaradni. Néhány, a fenti megállapítást támogató tény és összefüggés:

1. Az Európai Unió nem tekinthető államnak. (Ezt Solana több ízben és nyomatékosan hangsúlyozta);

2. Az Európai Unió nemcsak érték, hanem érdekközösség is, amelynek tagjai az Unión belül is pozíciókat kívánnak elérni és arra törekszenek, hogy az Unió közös álláspontját a maguk megfontolásaik szerint alakítsák;

3. Az Európai Unió céljai meglehetősen homályban maradtak, az azonban nyilvánvaló, hogy bármennyire is haladunk egy erőteljesebb integráció, egy hatékonyabb és erősebb Európai Unió felé, az nem jelenti az Egyesült Államok felépítésének, szerkezetének és filozófiájának másolását. Európának történelmileg kialakult sajátossága a sokszínűsége, amelyet nem a hatékonyság akadályának, hanem megőrzendő értéknek lehet tekinteni.

4. Az Európai Unió féltve őrzött és továbbfejlesztendő elve a demokrácia, amely decentralizációt is jelent. Kétségtelen, hogy a tagállamok szuverenitásának kérdése nemcsak Magyarországon, hanem az Unión belül és az Unión kívül is nagyon vitatott kérdés, különbségek vannak az egyes társadalmi csoportok, és az egyes országok között. A szuverenitással összefüggésben elkerülhetetlen szólni arról, hogy az Unió megalakulása után a brüsszeli bürokrácia olyan nemzetek feletti intézmény-rendszerré kíván válni, amely a tagállamokat le akarja gyúrni és elfeledkezni arról, hogy az Unió alapelveiből az következik, hogy a végső döntéseket az egyes tagállamok választott képviselőinek kell meghoznia. Vagyis a jelenlegi körülmények között, ha a tagállamok az Unió elvei és saját demokratikus normáik szerint cselekszenek, akkor kormányaiknak az állampolgárokkal szembeni felelősségeiből is következően fenn kell tartanunk a szuverenitás bizonyos fontos elemeit. Értelmezések szerint ezt fejezi ki az Unió „*megosztott szuverenitás*” elve.

5. Vannak egységes európai érdekek, pontosabban uniós érdekek, amelyeket az egyes tagállamok magukévá tettek azzal, hogy csatlakoztak az Unióhoz és az Unióban kívánnak maradni. Ezzel együtt jelentős eltérések vannak az Unió különböző tagállamainak státuszában, fejlettségében, felelősségében, geopolitikai helyzetében és sok más fontos kérdésben is. Ennek alapján szükséges olyan ellensúlyokat megtartani, amelyek az Unió demokratikus jellegét és fejlődését szolgálják.

Milyen okai, megnyilvánulásai vannak a tagállamok közötti különbségeknek?

1. Az Unió tagállamai között jelentős a különbség tekintetben, hogy egyesek meghatározó katonai súllyal rendelkeznek, állandó tagságuk van a Biztonsági Tanácsban és nukleáris fegyvereket birtokolnak, másoknak ilyen kiváltságaik nincsenek.

2. Az Unió tagországai különböző gazdasági potenciállal rendelkeznek, így külpolitikai felelősségük és lehetőségeik eltérnek. Ma is megvan a törésvonal a régi és az új tagországok között, amely részben az eltérő történelmi hagyományokban gyökeredzik. Ennek nyilvánvaló manifesztálódása az Euró-övezethez való csatlakozás elhúzódnása, vagy a munkavállalás eltérő szabályozása.

3. Az eltérő fejlettség teljesen nyilvánvaló és ebből is következnek a különbségek. Egyes gazdag országok külpolitikai tevékenységében a fejlesztési-szervezetek odaitélésének van különleges szerepe, mások viszont fő feladatuknak az EU-s piacok megszerzését tekintik.

4. Az energia hordozókkal rendelkezők egészen máshogy fogalmazzák meg a külpolitikai törekvéseiket, mint azok, akiknek meg kell küzdeniük az energia-ellátás zavartalanságáért.

5. Az eltérő geopolitikai helyzetből is más és más külpolitikai prioritások következnek. Például Spanyolország számára a mediterrán térséggel kapcsolatos politizálás kiemelt feladatot jelent, ez a Mediterrániumtól távolabb lévő országoknak nem különösen fontos területe.

6. Úgyis jelentős eltérések vannak tekintetben, hogy a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatban ki hogyan foglal állást. Teljesen eltérő az álláspontja az országok azon csoportjának, amelyek saját integritásukat féltik a nemzeti kisebbségektől és más az, amelyek felelősséget kívánnak vállalni határon túli kisebbségeikért. Nem valószínű, hogy homogenizálni lehet mindenfajta törekvést, nyilvánvalóan arra kell törekednie Magyarországnak, hogy az eddigieknél lényegesen hatékonyabban a közös uniós politikai kialakításában kapjon nagyobb súlyt a nemzeti kisebbségek jogainak védelme. Eltérés van abban is, hogy egyes országok milyen nemzeti felfogást képviselnek, hogy az állampolgárságot azonosítják-e a nemzetiséggel vagy pedig nem. Ebből következnek az eltérő álláspontok kettős állampolgárságról vagy a különböző autonómia törekvésekről.

Mindent összevetve, természetesnek tartjuk, hogy az elmúlt 20 évben megmaradtak az érdekkülönbségek, sőt időnként konfliktusok alakultak ki Unió tagországok között. Ez nem deviancia, hanem a demokratikus politizálás természetes velejárója. A lényeg az, hogy az Unión belül kezelni lehessen az eltérő nézeteket, tisztességes, demokratikus és racionális megállapodások, ha kell, kompromisszumok jöjjenek létre és a konfliktusok ne vezessenek az Unión belüli túl éles és kezelhetetlen konfrontációhoz.

