

A V4-együttműködés politikaelméleti magyarázata(i). A funkcionalista integrációelmélet strukturalista alternatívája

*Political Theory Explanation(s) of V4 Cooperation.
A Structuralist Alternative of the Functionalist Integration Theory*

Stepper Péter

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2022.1.1

Összefoglaló: Az elmúlt három évtizedben a V4-országok különböző mértékben szorgalmazták az együttműködés mélyítését, mindig az adott politikai céljaik függvényében és a nemzetközi környezet kontextusában. A V4 1991-es létrejötte óta három időszakot lehet jól elkülöníteni: a korai, a NATO-/EU-csatlakozás utáni és a 2010-től napjainkig tartó éveket. A V4-ek regionális együttműködését – annak nehezen definiálható jellege miatt – többféle módon lehet értelmezni: a tudományos irodalom az informális diplomácia színtereként, egy születendő regionális integrációként, valamint minilaterális tárgyalási keretként is hivatkozik rá. Kézenfekvő lehet az európai integráció megértése érdekében létrejött funkcionalista integrációelméletek segítségével vizsgálni a V4-et, de a strukturalista (neorealista és neoliberais) elméletek is számos magyarázattal szolgálnak az egyes periódusok megértéséhez. Az V4 eredményessége mögött rejlő okok arra világítottak rá, hogy a funkcionalisták sok tekintetben tévedtek, mert e regionális integrációban folyamatos bővülés és mélyülés nélkül is fenntartható maradt a multilaterális együttműködés. A strukturalista elméletek viszont magyarázatot adtak a V4 intézményszerűsülésének az elmaradására. Az elején a négy ország vezetői képesek voltak meghaladni a zéróösszegű játékfelfogásból fakadó problémákat, ami a liberális kormányköziség és a neorealizmus elmélete szerint is fontos eredmény. Az útkeresés idejének sajátosságai szintén magyarázhatók a strukturalista elméletekkel, de a funkcionalisták már egyértelműen elbuknak. A V4 jelenlegi reneszánszát pedig újra egyszerű a külső tényezőkre, a nemzetközi rendszer változására fókuszáló neorealista nézetek segítségével értelmezni. A globálisan tapasztalható bizonytalanság, az energetika, a határvédelem és egyéb, a régió szempontjából jelentős kihívások a közeljövőben nem csökkentik, hanem növelik a visegrádi együttműködés fenntartásának igényét.



Kulcsszavak: funkcionalizmus, neorealizmus, neoliberalizmus, Visegrád, Közép-Európa

***Abstract:** In the last 30 years, a fluctuation of ambitions has been witnessed within the V4 group, which was determined by the political aspirations of the members and the international environment. Three particular eras can be distinguished within the history of the V4: the first phase from 1991 to 1999/2004, the second when V4 arrived at a crossroads, and the renaissance of the cooperation from 2010 to nowadays. The V4 regional cooperation is not easy to define, but this intangible fog of definition results in multiple options of scientific explanations: some argue it is an informal platform of diplomacy, a new-born regional integration, or a unilateral format of negotiations. Not just the functionalist IR theories would be a simple choice to analyze the cooperation, but also the structuralist (neorealist/neoliberal) arguments have lot to offer in this regard. Reasons and features beyond the success of the V4 highlight some of the flaw of (neo)functionalist theories. The renaissance of V4 is easier to explain by external factors and the neorealist theory focusing on international relations. In the upcoming years, expectation towards the instability and unpredictability of the international system will not decrease, rather increase the demand for sustaining the Visegrad cooperation.*

Keywords: functionalism, neorealism, neoliberalism, Visegrad, Central Europe

Bevezetés

Az elmúlt 30 évben Csehország, Magyarország, Lengyelország és Szlovákia az adott politikai céljaitól függően különböző mértékben szorgalmazta az összefogásuk elmélyítését. A visegrádi együttműködést az elején az euroatlanti integráció igénye tartotta lendületben: mind a négy ország igyekezett megfelelni a nyugati szövetségesek által a NATO- és az EU-csatlakozáshoz megkívánt feltételeknek. Az 1999, illetve 2004 utáni éveket leginkább az útkeresés időszakaként lehet jellemezni, majd azokat 2010 után egy aktív periódus váltotta fel. Az Európai Unión belül – de bizonyos globális, az EU-n túlmutató kérdésekben is – egyre inkább jellemző a közös V4-érdek megléte (Stepper, 2017; Stepper, 2018b). Sőt, megjelentek egyes V4+ kapcsolatokban is, köztük kifejezetten az Amerikai Egyesült Államokkal, Dél-Koreával,

Japánnal, Izraellel, Egyiptommal, illetve számos szakpolitikai (pl. kiberbiztonsági) nemzetközi kezdeményezésekben. A csoport érvényesítése többször elősegítette a kormányok politikájának a sikerét, például a határvédelemmel és a migrációval kapcsolatos viták során. Kérdés, hogy az eredmények alapján kijelenthető-e, hogy a V4 munkája sikeres volt, és ha igen, akkor fenntartható-e a csoport jelenlegi szintű együttműködése.

A regionális integrációs folyamatok sikere vagy átmeneti kudarc mögött számos tényező húzódhat meg. Gazdasági szempontból a méretgazdaságosság logikája, a földrajzi közelség jelentette logisztikai előny, a befektetéseknek a régióba vonzása érdemel említést. Politikatudományi tekintetben a regionális együttműködés növeli a bizalmat, így elősegíti a biztonsági dilemmák kialakulásának a megelőzését és a jószomszédi viszony fenntartását. A 2004 után időszakból az EU-n belüli közös érdekérvényesítést lehet kiemelni mint a siker indikátorát. Az együttműködés fenntarthatósága kapcsán pedig azokra a nézetekre érdemes utalni, amelyek szerint a közösségi identitás az előfeltétele és egyben a következménye is a hasonló integrációs kezdeményezéseknek.

A nemzetközi kapcsolatok tudományág strukturalista és funkcionalista elméletekkel¹ is hozzájárult a regionális integrációk természetének a megértéséhez. Habár egyéb strukturalista irányzatok is léteznek a konstruktivizmuson² és a neomarxizmuson³ belül is, azokra különböző okokból a jelen elemzésben nem térek ki.

1 A realizmus és a liberalizmus irányzatait tekintem strukturalista elméleteknek, szembeállítva azokat a posztstrukturalista kritikai eszmékkel. A funkcionálisból szerteágazó neo- és posztfunkcionalista irányzatokat, valamint az integrációelméleteken belül is kiemelkedő föderalista irányzatokat hívom összefoglaló néven funkcionálisnak.

2 A legtöbb konstruktivista szerző az interszubjektív folyamatok szerepét emeli ki, illetve a kooperációs és a konfliktusos helyzetek közötti dinamikát magyarázza. Lényegében bármilyen együttműködés „fenntartható” ezen az elméleti alapon, hiszen a nemzetközi struktúrából fakadó alapvetések (pl. az anarchia) nem szükségképpen vezetnek kooperációhoz vagy konfliktushoz (ld. Wendt, 1999).

3 A neomarxista strukturalisták (pl. Immanuel Wallerstein) világregység-elméletei kevés relevanciával bírnak a V4-csoportot alkotó, gazdaságilag alapvetően homogén kelet-közép-európai országok vonatkozásában.



A szerzők figyelme általában nem a kisebb együttműködések (a Benelux államok, a Baltikum vagy a V4) felé fordult, hanem az európai integrációt elemezték, vagy hozták fel példaként az elméleti megállapításaik alátámasztása gyanánt. Pedig van mit kutatni az Európai Unió mint regionális integráció mellett is, hiszen az említett minilaterális formációknak egyre nagyobb a jelentőségük az európai politikában (Molnár, 2021).

Ehhez érdemes először áttekinteni az integrációelméleteket dióhéjban, és feltenni a kérdést, hogy azok mennyiben alkalmasak a V4 működésének a leírására, elemzésére, illetve a csoport működését bemutató esettanulmány mennyire képes cáfolni vagy igazolni azok feltevéseit. Ráadásul nemcsak a V4-es együttműködés fenntarthatóságának a megértéséhez járulnak hozzá ezek az elméleti viták, de az esettanulmány eredményeit az EU jövőjéről zajló tudományos diskurzusok során is fel lehet őket használni.

2008 után jelentősen megváltozott a nemzetközi politikai-gazdasági környezet mind a világban, mind az Európai Unióban. Válságok sora világított rá arra, hogy az integráció nem feltétlenül előre elrendelt úton halad a mélyülés és a bővülés felé. A balkáni bővítési folyamat egy időre megállt, a föderalista elképzelések pedig jelentős politikai ellenállásba ütköztek. Az EU jövője szempontjából fontos választás elé kerültek az európai országok és az uniós intézmények: megerősíthetik-e az integráció legitimitását, vagy bízhatnak-e abban, hogy a válságok csak átmenetiek és egyszeriek voltak, s az alapvető okok miatt az amúgy is halad tovább az előre meghatározott úton. A legitimitáció megerősítése rövid távon visszalépésnek hathat. A bővítés befagyasztása megnyugtatta a gazdasági válság következtében a megszokott életkörülményeiket féltő nyugati társadalmakat. A kormányközi jelleg megerősítése – a föderális elképzelések előtérbe helyezése helyett – pedig a közép-európai konzervatív vezetőket békítette meg: nem fog eltűnni a hangjuk egy tisztán liberális elveken felépített közös európai kórusban. Bár az „Európa jövője” néven meghirdetett konferenciasorozat nem tűnik egy jelentős politikai tényezőnek, valójában kiválóan mutatja, hogy mi az egyik fő probléma az európai integráció

folyamatával: az átlagember keveset tud az EU működéséről, túl bonyolultnak, kiismerhetetlennek, ezáltal távolinak, végső soron antidemokratikusnak érzi azt.

De mit is értünk regionális integráció alatt? A laikusban sokszor az az érzés alakulhat ki, hogy a regionális együttműködés, a regionális szervezetek, a regionalizmus tanulmányozása egyenlő a regionális integráció vizsgálatával, mivel annyira széleskörűen és összevissza használják ezeket a kifejezéseket.

Strukturalista elméletek (neorealizmus és neoliberalizmus)

A politikatudományi elméletek az 1950-es évek óta foglalkoznak rendszeresen a regionális integrációk természetével. A neorealizmus és a neoliberalizmus a nemzetközi rendszer struktúráját és az abban zajló folyamatokat tekinti független változónak, adottságnak. Az elmélet szerint a politikai viszonyokat globális és regionális szinten egyaránt a szereplők közötti funkcionális különbségek, a kapacitások eloszlása, végső soron a hatalom megoszlása, míg ez utóbbit az adott nemzetközi rendszer struktúrája határozza meg. A struktúra lehet multi-, bi- és unipoláris. A neoliberális institucionalizmus a szabályalapú világrendről gondolkodik, a „hegemón stabilitás” elmélete a mindenkor vezető hatalom képességeit tartja fontos tényezőnek. Megint mások – pl. Henry Kissinger – a hagyományos hatalmi egyensúlyi rendszer viszatérésének a jeleit vélik felfedezni (Kissinger, 2014). A lényeg, hogy mindegyik megközelítés – legyenek egymástól bármennyire eltérőek is – tulajdonképpen a nemzetközi viszonyok szerkezetével igyekszik megmagyarázni a világot, így a jelen tanulmány témáját, a regionális együttműködések is.

A neorealisták a nemzetközi szervezeteket/intézményeket nem tekintik meghatározónak – szerintük a nemzetállamok a nemzetközi politika főszereplői. Az előbbieket és az együttműködéseik fenntartását ugyanis nehéz feladatnak tartják, mivel az államok mindig a relatív nyereséget tartják szem előtt az abszolúttal (kollektívvál) szemben. Az



elmélet képviselői amellet érvelnek, hogy az utóbbiak a saját érdekeik érvényesítése céljából hoznak létre nemzetközi szervezeteket. A neoliberaisok viszont hisznek a kollektív biztonságban: azt vallják, hogy az államok igenis képesek az abszolút nyereségért együttműködni és nemzetközi szervezeteken keresztül közös érdekeket előmozdítani.

A neorealisták jellemzően azzal érvelnek, hogy az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK) a hidegháború terméke volt, egy klasszikus bizalom- és biztonságerősítő lépés. Habár vannak viták a realizmuson belül a kérdés kapcsán, a fősodorba tartozó megállapítás szerint az ESZAK a Varsói Szerződés és a Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa (KGST) ellensúlyozása céljából jött létre (Kelstrup és Williams, 2000). Természetesen nem tagadják az integráció későbbi, a többi területen (vámok, szabadkereskedelem, belső piac stb.) elért gazdasági eredményeit sem, de azt állítják, az eredeti cél az volt, hogy a német hadiipari képességeket a szén- és acélipari termelésén keresztül ellenőrizni lehessen – vagyis az egész együttműködés elsősorban a katonai dimenzióhoz köthető folyamat eredménye. Másrészt egyes realista szerzők az 1990-es években azt is leírták, hogy a hidegháború végével – az elért sikerek ellenére – az európai államok közötti együttműködés szintje csökkeni fog (Mearsheimer, 1990). Ennek okát többek között ismét abban látták, hogy az államok (még ha kismértékben is) a relatív nyereség megszerzésének a lehetőségét fogják szem előtt tartani (Grieco, Powell és Snidal, 1993).

A neoliberális szerzők alapvetően azt feltételezik, hogy különböző nem állami szereplők is hatással vannak a nemzetközi rendszerre, így annak a konfliktusos természete megzabolázható. Leginkább a nemzetközi rezsimek, intézmények segíthetnek ebben, amelyek száma a kölcsönös egymásrataltság miatt folyamatosan növekszik. Szerintük a regionális együttműködés lényege, hogy azon keresztül cserélnek információt a felek, s ezzel csökkentik az egymással szembeni bizalmatlanságukat, amivel elejét veszik az esetleges konfliktusoknak. A közös szabályokat azért nem szegik meg, mert attól tartanak, hogy az azoktól remélt jövőbeni hasznoktól esetleg majd elesnek, ráadásul azok olcsóbbak, mint mindenkivel külön-külön megállapodni az

aktuálisan fontos ügyekről. Ez a felismerés vezet a politikai közösségek kialakulásához. Karl Deutsch úgy határozta meg a politikai közösségeket, mint intézmények és gyakorlatok, amelyek elég erősek és kiterjedtek ahhoz, hogy hosszú távon érvényesüljenek a lakosságnak a békés változásokra, konfliktusmentes egyeztetésekre vonatkozó várakozásai”(Deutsch, 1957, 2. o.).

Joseph Nye úgy próbálta meghatározni a regionális integráció fogalmát, hogy több ilyen kezdeményezést hasonlított össze. Sokan ugyanis kétségbe vonták, hogy a *sui generis* entitásként fémjelzett EU hasonló lenne más regionális integrációkhoz. Hiszen jelentős különbségek mutatkoznak mind az infrastruktúra, a piaci mechanizmusok, a külső függőség, a közigazgatási erőforrások, mind a politikai csoport felépítése és a társadalmi szektorok kölcsönös függősége tekintetében (Nye, 1968).

A fogalom precíz meghatározásához tehát szükséges a regionális integrációk, valamint az eltérő külső politikai feltételek megkülönböztetése. A tudományos diskurzusban meg kell állapodni egy közös szókészletben. Az integráció szó gyakori használata sokszor értelemzavaró. Még a szótári meghatározás – „részek egészé formálása” (*Merriam-Webster*, 2022) – is többféle értelmezésre ad lehetőséget. A döntéshozók sokszor szinonimaként használják az „együttműködés”, az „integráció” és a „közösség” szavakat.

A regionalizmus a regionális (kormányközi) együttműködés és a regionális (szupranacionális) integráció által kijelölt végpontok közötti tengelyen helyezhető el. Az előbbi az állam politikai hatalomgyakorlásának a kormányközi intézményekben tapasztalható megosztását jelenti, amelynek célja, hogy gazdasági, politikai vagy biztonsági kérdésekben közös megoldásokat találjanak a felek. Az utóbbi során viszont olyan, nemzetek feletti intézmények felállítása történik, amelyeket felhatalmaznak arra, hogy minden félre kötelező erejű döntéseket hozzanak gazdasági akadályok lebontásáról, piaci negatív externáliák kezeléséről (Scharpf, 1996) vagy viták békés rendezése (Adler és Barnett, 1998) érdekében (Carlsnaes, Risse és Simmons, 2013).



Nye szerint a politikai integrációt is sokféleképpen használják: míg Európában az a gaulle-isták számára csupán a külpolitikai döntésekről való konzultációban merült volna ki (a Fouchet-terv mintájára), addig Jean Monnet és Walter Hallstein egyes területeket szupranacionális irányítás alá utalt volna, a föderalisták pedig szövetségi szintű intézmények létrehozását értették alatta (Nye, 1968). Az integráció nem feltétlenül valamilyen normatív cél, nem önérték, és nem is kizárólag csak jóra vezethet – hiszen a KGST is egy integrációs szervezet volt, amely azonban kizárta a tagokat a világkereskedelemből, s ezzel végső soron ideológiai alapon csökkentette a jólétet a szovjet tömb országokban (Nye, 1968).

1. táblázat⁴

A regionális integrációkkal kapcsolatos strukturalista elméletek

	Realista	Liberális, idealista	Neorealista	Neoliberális
Tárgya	a regionális integráció mint a hegemon hatalmának a kivetítése	a regionális integráció mint a békeszerető nemzetek kooperációja a háború megelőzéséért	a regionális integráció mint a nemzetközi rendszer változásaira adott reakció	a regionális integráció mint a nemzetközi rendszer változásaira adott reakció
Vezérelve	túlélés	szerződések betartása	hatalmi egyensúly	interdependencia
Célja	a zéróösszegű játékokban győzelem, a hatalom maximalizálása	konfliktus megelőzése, jólét	a zéróösszegű játékok kizárása és a biztonság maximalizálása	a konfliktus megelőzése, jólét
Szerzők	John Herz, Arnold Wolfers, Hans J. Morgenthau	John Locke, Woodrow Wilson	Kenneth N. Waltz, Stephen Walt, John J. Mearsheimer	Karl Deutsch, Robert Keohane, Joseph Nye

4 A szerző saját táblázata.

A táblázat azt mutatja be, hogy míg a klasszikus realista és a liberális megközelítések korlátozottan alkalmasak a regionális integrációk vizsgálatára, addig a strukturalista (neo-) elméletek olyan hasznos megállapításokat tettek, amelyeket ma is alkalmazhatunk az adott kezdeményezés megértéséhez.

A visegrádi együttműködés korai szakaszában sokan féltek attól, hogy a Szovjetunió összeomlását követően az újra önállóvá vált országokban előtérbe a nacionalizmus, és az regionális konfliktushoz vezet közöttük. Akkoriban az egyértelmű cél ennek a megelőzése volt. Erre a neorealisták és a neoliberaisok is – bár más szemszögből – alkalmasnak tartják a regionális együttműködések. A neorealista felfogás a pragmatikus együttműködéstől várja, hogy a részes államok relatív hasznokat érjenek el, és a másik sikerét ne a saját kudarcukként éljék meg. Ugyanakkor a neoliberális elvek képviselői az összefonódásoktól, a kereskedelmi és gazdasági kapcsolatok mélyülésétől és kiterjedésétől várták, hogy csökken a konfliktusok száma az érintett felek között (Keohane és Nye, 1973).

A visegrádi együttműködés eddig eltelt 30 évére mindkét megközelítés legalább részlegesen magyarázatot ad. Korlátozottan ugyan, de növekedett a kölcsönös interdependencia, ami a legnagyobb részben az EU-csatlakozásnak köszönhető. E multilaterális keretrendszerben a V4 egy minilaterális alcsoportként, egy integráción belüli együttműködésként funkcionál. Ugyanakkor a pragmatizmus és a relatív hasznok elérésére való törekvés is legalább ennyire jellemző a négy ország regionális politikájára. Vannak persze területek, ahol egymás vetélytársai vagyunk (pl. a külföldi beruházások bevonása), de azokban a kérdésekben is sikerült az egymás álláspontját tisztelő tartó tárgyalási formátumban korlátozott eredményeket elérni. Igaz, olyan ügyek is akadnak, amelyek kapcsán egyáltalán nem sikerült közös álláspontot jutni, mivel az a részes országok alapvető érdekeit érinti. Ilyen az oroszokkal való kapcsolat, amely Varsóban kizárólag biztonsági kockázatként, míg Magyarországon energetikai és gazdasági kérdésként jelenik meg, a másik két V4-ország pedig jellemzően e két szélsőséges álláspont közé pozicionálja magát.



Funkcionalizmus és liberális kormányköziség

Az eredeti funkcionalista elképzelések a méretgazdaságosság előnyeiből indultak ki, és azt feltételezték, hogy minden szereplő (állam) a közjavak növelésére törekszik. Más szóval: az államok képesek az öncélú és sokszor biztonsági dilemmához vezető (Herz, 1950) hatalommaximalizálás helyett a jólét és a biztonság elősegítésére oly módon, hogy biztonsági közösségek (Deutsch, 1957) részeseivé válnak.

A funkcionalizmus szerint a nemzetközi integráció – kollektív kormányzás és anyagi értelemben vett egymásrataltság (Mitrany, 1933, 101. o.) – a saját belső dinamikája mentén fejlődik majd. Az államok korlátozottan ugyan, de integrálódni fognak a különböző funkcionális, technikai és gazdasági területeken. A nemzetközi intézmények kínálata és az emberek igényei – vagyis a kereslet – találkoznak, mert az intézményi tudás és felhalmozott szakértelem segíti a lakosság elvárásainak a teljesítését, vagyis átveszik (legalábbis részben) ezeket az állami reallokációs feladatokat. A funkcionális intézmények képesek elnyerni a lakosság lojalitását, és ez további lökést ad ahhoz, hogy újabb és újabb területeket integráljanak a társadalmak. A funkcionalizmus azt feltételezi, hogy az integráció folyamata az emberi szabadságok keretrendszerében zajlik majd (és nem kényszerek hatására), az alapját képező tudás és szakértelem már most elérhető, és képes lesz kielégíteni az emberi igényeket, és közben az államok sem fognak ellenállni, nem szabotálják a folyamatot.

Az eredeti funkcionalista elképzeléseket elég hamar kritikával illették a strukturalisták, akik nem tudták elképzelni, hogy az államok akármilyen vélt vagy valós eredményért önként, ellenállás nélkül feladnák a létük alapját képező funkciókat. Részben e kritikák, részben a történelmi folyamatok hatására a funkcionalisták kezdeti elképzelései fokozatosan továbbfejlődtek.

Az ESZAK sikere alapján a neofunkcionalista szerzők arra a következtetésre jutottak, hogy a szén- és acélipar feletti jogoknak egy közös hatóságra történő átruházása a legjobb módja a jólét és a biztonság növelésének, és a pozitív példa továbbgyűrűzik (*spillover*) más területekre is.

Ernst B. Haas arra hívta fel a figyelmet, hogy a legtöbb *regionális együttműködés* és szervezet erőszak következtében vagy a nagyhatalmak nyomására jött létre (pl. egyes birodalmak a 19., a KGST a 20. században). Ő azonban elkülönítette azoktól a *regionális integrációkat*, mivel azok önként, erőszakmentesen, s nem valamilyen kényszer hatására alakultak meg. Haas azzal érvelt, hogy ha volt is olyan hegemón hatalom, amely katalizátorként elősegítette az adott regionális integráció létrejöttét, annak nem szabad kizárólagos jelentőséget tulajdonítani. Arra „mutogatni” túl egyszerű és kézenfekvő volna, pedig csak egy bizonyos (korai) szakaszát lenne képes megmagyarázni az adott regionális együttműködésnek (Haas, 1970).

A külső hatásokra jó példa lehet a Marshall-segély, amely számottevően hozzájárult az Európai Gazdasági Közösség (EGK) létrejöttéhez. A V4 kapcsán is elmondható, hogy részben nyugati elvárásra kezdtek együttműködni ezek az országok az 1990-es években. Haas számára a regionális integráció tanulmányozása egy normatív cél volt, hitt abban, hogy békés eszközökkel megteremthetők új emberi közösségek vagy legalábbis azok a feltételek, amelyek azokhoz vezetnek. Vagyis ő nem a hatalmi egyensúllyal, katonai erővel és egyéb kényszerítő eszközökkel foglalkozott, hanem a tanulási folyamat, a tapasztalatesere és a percepció szerepével, s azokból vezette le a regionális integráció fogalmát. Tagadta a *high-politics* és a *low-politics* megkülönböztetés létjogosultságát, viszont a kényszermentes tanulási folyamatok és államközi interakciók minden típusát egyformán fontos tartotta (Haas, 1970). A regionális integráció az ő meghatározásában az „a folyamat, amely során a politikai szereplők [bizonyos] meghatározott nemzeti ügyekben meggyőződnek arról, hogy a lojalitásuk, az elvárásaik és a politikai cselekvésük átadása jó döntés egy olyan új központ számára, amely joghatósággal bír (vagy azt követel magának) a létező nemzetállami keretek felett” (Haas, 1958, 16. o.).

A neofunkcionalizmus képviselői szerint a realisták tévednek, amikor racionálisan megalkotott és tudományosan megismerhető nemzetérdekeket feltételeznek a nemzetközi politikában. Valamint azt is tévesen gondolják, hogy a megfelelő tudományos vizsgálati egység az állam, hiszen az maga a szuverén, amely megtestesíti a különböző



érdekek aggregátumát. Szerintük viszont az integrációs folyamat vizsgálata a fontos, amelyben a különböző érdekcsoportok érvényesülni próbálnak, és az államok csak a színteret biztosítják ehhez. A kormányzás (*governance*) fogalma pedig egy egyirányú, visszafordíthatatlan folyamat, amely egyre szélesedik és mélyül. Lehet, hogy egyes konkrét eredmények ezzel nem mindig vannak összhangban, de azok rendre kivételek. Azt gondolják, hogy a mennyiség szükségképpen átfordul minőségbe. Minél több területen zajlik regionális irányítás, és minél mélyebb annak a tartalma, annál inkább halad előre az integráció. Azt feltételezik, hogy ha rögzös is az út, amelyen az integráció szekere halad, a társadalmi szereplők tanulnak a hibákból, újrafogalmazzzák a céljaikat, és változtatnak az azok eléréséhez szükséges taktikájukon (Haas, 1970).

Azonban ezt a megközelítést is érdemes kritikával kezelni, mivel erősen útfüggő, és a képzelőerő hiányáról tanúskodik. Nem tud és nem akar olyan jövőt feltételezni, amelyben az integráció folyamata nemcsak megtorpan, de esetleg meg is áll vagy visszafordul. Szemellenzős módon keretezi, helyezi narratívába az adott történelmi korszakot (vö.: haladás a szocialista világforradalom győzelme felé), és minden ellenérvet (brexit, migrációs válság stb.) elhárít. Charles de Gaulle és az „üres székek politikája” 1965-ben, Margaret Thatchernek az uniós költségvetésből való brit visszatérítésre (*rebate*) vonatkozó követelése 1985-ben,⁵ napjainkban pedig a brexit arra mutatott rá, hogy a neofunkcionalizmus túl rózsásan látta a jövőt a szupranacionalizmus kapesán.

A posztfunkcionalizmus képviselői – a többiektől eltérően – kétkedtek abban, hogy az emberek alkotta szabályok valaha a hatékonyság és a funkcionalitás elve mentén jöttek volna létre (Hooghe és Marks, 2009). Ők úgy látták, hogy ellentét feszült a hatékonyság/

5 A britek 1985-ben több a közösségi költségvetés növelésére vonatkozó javaslatok közül többet is elfogadtak, de cserébe kidolgozták a brit visszatérítés rendszerét, amely szerint évente visszakapják a többletbevezetések kétharmadát. A visszatérítés mértéke utána csökkent ugyan, de nem szűnt meg teljesen (Arató és Koller, 2019). Ennek háttérében a közös agrárpolitikából való aránytalan részesedés problémája állt.

funkcionalitás és a létező hatalmi struktúrák között, s ez hívta életre a regionális együttműködés különböző formáit (pl. a francia–német együttműködést és az ESZAK-ot), így azt sem gondolták, hogy az eredmények a funkcióknak való megfelelés kényszeréből adódtak volna. A különbség szerintük a közösségi identitások függvényében kialakult politikai konfliktusok természetében keresendő. A posztfunkcionalisták gondolkodásában tehát a regionális integráció kapcsán a legfontosabb tényezőnek a lakossági és a pártpreferencia, az utóbbi érvényesülési feltételeinek a tisztázása, az adott szakpolitikai ügynek a politikaivá válása számít.

A funkcionalizmus szerint az emberi közösségek problémái túlmutatnak az államhatárokon – ezzel magyarázták az ESZAK sikerét is. A neofunkcionalizmus felismerte, hogy bár egyes területeken gyors folyamatként zajlott le a hatáskörátruházás, de másutt elmaradt. A tanítás képviselői a *spillover*; az egyik területről a másikra ható folyamatok feltételeit keresték. A posztfunkcionalistákat pedig az érdekelte, hogy a nemzetállamoktól vagy a már létrejött szupranacionális szereplőktől érkezik-e az ösztönzés a regionális együttműködések elmélyítésére (Hooghe és Marks, 2009).

Ahogy a funkcionalizmus, úgy a liberális kormánykozás (Moravcsik, 1993) elmélete is liberális alapvetéseken nyugszik, és a nemzetközi politikában a kölcsönös függőségnek (interdependencia) tulajdonít nagy jelentőséget. Az intergovernmentalizmus szerint a nemzetállamok nem azért működnek együtt, mert a közjavakat így könnyebb növelni, hanem amiatt, hogy felismerték, a nemzetközi politikában nemcsak zéróösszegű játék létezik. Vagyis a kölcsönös előny kialakítására törekszenek, miközben versengenek is egymással. Az integrációs folyamat az ő szemükben tehát a kooperáció és a versengés eredménye.

Míg a neofunkcionalisták jobban szerettek a mindennapi gyakorlati együttműködés sikereivel érvelni a regionális integráció hasznosága és irreverzibilitása mellett, addig az intergovernmentalista tábor jellemzően a nagy módosító szerződésekkel foglalkozott, amelyekből a leginkább kiderült, hogy a nemzetállamok akarata nélkül nem fog



változni az európai integráció. Több kérdésben viszont egyetértettek; ilyen volt pl. a gazdasági haszonkeresés jelentősége, amely a transznacionális és a nemzetállami érdekcsoportokat is az együttműködés elmélyítésére ösztönözte (Hooghe és Marks, 2009).

2. táblázat⁶
Funkcionalista elméletek a regionális integrációról

	Funkcionális	Neo-funkcionalizmus	Poszt-funkcionalizmus	Liberális kormányköziség
Tárgya	regionális integráció, amely az anyagi értelemben vett egymásra utaltság terméke	regionális integráció, amely az érdekcsoportok határait kiterjesztésnek a termékek, államokon túlmutató kormányzási mód	regionális integráció, amely a közösségi identitások és a politikai konfliktusok, alkuk terméke	regionális integráció, amely a versengve együttműködés színtere
Aktorok	a politikai elit és az érdekképviseleti szervezetek vezetői	nemzeti kormányokon túlmutató érdekcsoportok	tömegmédia	a politikai elit/kormányzati szereplők
Vezérelve	depolitizálás, globális kormányzás	az érdekcsoportok akaratának érvényesülése, a kormányzás kiszélesítése (<i>spillover</i>)	a politizáció folyamata; ez befolyásolja, hogy milyen szakpolitikai terület kerül előtérbe az érdekcsoportok akaratának függvényében	komplex interdependencia, kormányközi alkufolyamat
Célja	a közjavak növelése	az integráció mélyítése	pártpreferencia-alapú és szakmai-lag indokolt együttműködés színvonalának	zérőösszegű játékok meghaladása
Szerzők	David Mitrany	Ernst Haas	Liesbet Hooghe és Gary Marks	Andrew Moravcsik

⁶ Forrás: a szerző saját táblázata.

Miért jön létre, és mit kínál egy regionális együttműködés?

A regionális együttműködés iránti igényt jelentősen növeli, ha fennáll egy, a régió túlmutató, gazdasági értelemben vett kölcsönös függőség (Börzel és Risse, 2019). Az európai kontinensen ez a transzatlanti kapcsolatok terén egyértelműen azonosítható volt: elég csak a Marshall-segélyre és a hadikölcsönökre gondolni. Kevésbé kiterjedt és kevésbé elmélyült regionális együttműködés esetén is megállapítható azonban ilyen: ez jól megmutatkozik, ha alaposabban megvizsgáljuk a V4-országoknak a Németországgal vagy akár Kínával fennálló gazdasági kapcsolatait.

A regionális együttműködés iránti keresletet szintén növeli, ha valamilyen negatív externália sújtja a résztvevőket (Börzel és Risse, 2019). Az európai integráció kialakulásakor ez a külső hatás egyértelműen a térség gazdasági versenyképességnek az 1950-es évekbeli romlása volt, amely megteremtette az igényt a közös szén- és acélipari termelés után a szabadkereskedelmi megállapodásokon át a belső piac kialakítására is.

A V4-együttműködés politikai elmélyítése kapcsán is lehet hasonló külső hatásokkal érvelni. A magasabb életszínvonal iránti vágy Európába vonzza az észak-afrikai, a délkelet-ázsiai vagy akár a balkáni bevándorlókat, ami korábban ismeretlen politikai-gazdasági-társadalmi kihívások elé állíthatja a régió államait, amelyek azokat elkezdtek biztonsági kérdésként azonosítani (Stepper, 2018a). A migrációs kihívásra a társadalom a közvélemény-kutatások szerint nem több különböző nemzetállami, hanem egy egységes európai megoldást akart látni (Stepper, 2016). Ez a külső kihívás azonban nemcsak az EU-t sarkallta közös megoldás keresésére, hanem a V4-ek regionális, minilaterális együttműködési formátumát is erősítette; sőt azt is elmondhatjuk, hogy ez az ügy tette láthatóvá és politikailag összetartóbbá a csoportot.

A rezsimbiztonság növelésére is kiválóan alkalmas, ha az adott politikai szereplő egy tágabb együttműködés keretében jelenik meg, s



annak révén felértékeli a saját, egyébként kisebb jelentőségű szerepét (Börzel és Risse, 2019). Az a feltevés, hogy a nemzetközi szervezeti tagság mindig aránytalanul nagyobb előnyöket hoz a kisállamoknak, a V4 esetében is teljesül.

A regionális együttműködés egyfajta közösséget épít, és bizonyos kivételesség érzetét, identitást, elithez tartozást is kialakít. A hatáskörök (bármilyen mértékű) átruházása valamilyen szintű bizalmat és közösséget feltételez. Arról viták zajlanak, hogy a kollektív identitás vajon az oka, a közvetítője vagy a hatása ennek, de mindenképp szerepe van a folyamatban. A bizalom az, ami elejét veszi a *biztonsági dilemma* kialakulásának, és képes kialakítani egy *biztonsági közösséget*. Ahogy az Európai Unió kapcsán ez igazoltnak látszik – és jó hivatkozási alap lehet a francia–német nagyhatalmi vetélkedés meghaladását említeni –, úgy a V4 esetében is elmondható, hogy a feleknek a korábbi nemzetállami ellentéteket sikerült maguk mögött hagyniuk.

A jól működő regionális integráció ismérve, hogy példaértékű, és más államesoportoknak is intézményi megoldásokat, javaslatokat kínál. Az EU kapcsán az Európai Bíróság és az Európai Bizottság minthaértékű működésére szoktak hivatkozni az afrikai és a dél-amerikai együttműködési szervezetek vonatkozásában, a V4 esetében pedig a Nemzetközi Visegrádi Alap szolgált mintaként a Nyugat-balkáni Alap felállításakor.

A visegrádi együttműködésről általánosságban

Az együttműködés modern kori története a Csehszlovákia, Magyarország és Lengyelország által elfogadott visegrádi nyilatkozattal kezdődött. Akkoriban a kezdeményezés közös nyilatkozatok elfogadásában, különböző szintű diplomáciai találkozók megszervezésében merült ki, valamint létrehozták a pozsonyi székhelyű Nemzetközi Visegrádi Alapot, később a budapesti Visegrádi Szabadalmi Intézetet és a dél-afrikai Visegrádi Házat. A négy ország közös tevékenységeinek a napirendjén rendszeresen szerepelt a biztonság- és védelempolitikai együttműködés, amelynek az egyik kézzelfogható eredménye a V4

EU Harccsoport volt (Lázár, 2014, 26. o.). Emellett az együttműködés olyan szakpolitikai témákkal is kibővült, mint az energiapolitika és a környezetvédelem, illetve a digitalizáció. Különösen fontosak lettek a V4-en kívüli országokkal való, a V4+ keretrendszerben megvalósuló partnerségek.

A kelet-közép-európai négy állam együttműködésének jellemzően három szakaszát szokták elkülöníteni: a kezdeményezés korai időszakát (1991–2004), az útkeresés idejét (2004–2010) és a V4 egyfajta reneszánszát (2010-től napjainkig). Azaz a regionális kezdeményezés több mint 30 éves múltra tekint vissza. Habár a felek eredeti céljai – a NATO- és az EU-csatlakozás, a jószomszédi viszony kialakítása, valamint az ahhoz szükséges kisebbségvédelmi intézmények és garanciák létrehozása – teljesültek, a négy ország ma is igyekszik az együttműködést fenntartani és új tartalommal megtölteni. Az is elmondható, hogy a 2004-es EU-csatlakozás utáni első évek küzdelmeit követően rendszeressé vált egyeztetések mind uniós, mind egyéb ügyekben hasznos és értékes eszköznek bizonyultak a részt vevő négy ország nemzeti érdekérvényesítési képességei növelésében.

A V4-ek együttműködését nem lehet egyértelműen definiálni, így a szakirodalomban több, részben eltérő és egymással versengő értelmezésével is találkozhatunk (Lázár, 2014, 25. o.). Habár fogalmi meghatározás nélkül is lehet vizsgálni a V4-es együttműködés időszakonként változó eredményességét és annak okait, ám épp a vitatott fogalomhasználat teszi időszerűvé a jelen tanulmányt, amely a korábban vázolt elméleti feltevések alapján igyekszik értelmezni, hogy ez az együttműködési keret megfelel-e a strukturalisták és a funkcionalisták feltevéseinek, és ezek az irányzatok mennyire képesek magyarázattal szolgálni a V4 történetének egyes szakaszaira vonatkozóan.

Azt feltételezem, hogy a funkcionalisták bizonyos kérdésekben tévedtek. Egy regionális integráció folyamatos bővülés és mélyülés nélkül is lehet fenntartható módon eredményes. Hiba volna azt hinni, hogy a mennyiség minden esetben minőségbe fordul át – vagyis az európai integráció fejlődése alapján egyfajta *spillovert* remélni, azaz azt várni, hogy a nemzeti hatáskörbe tartozó ügyek közül egyre többről



szupranacionális szinten döntenek majd. Ám a V4-ek együttműködéséből nem lett regionális integráció, hanem megmaradt a laza kerete. Ez a minilaterális jelleg – vagyis az „együttműködésen belüli rendszeres együttműködés” – mégis inkább azt támasztja alá, hogy az Európai Unió végső soron nem a funkcionalisták által elképzelt módon válik egy szupranacionális föderációvá, hanem a különféle minilaterális formátumok szaporodnak el.

Úgy vélem, a V4 kapcsán legalább részleges magyarázatokat adhatnak a strukturalista elméletek: míg az együttműködés beindulására a neoliberális, addig az intézményesülés elmaradására a neorealizmus. A következő fejezetben térek ki ezek részletes indoklására. A korai sikeresség, vagyis az, hogy a felek képesek voltak meghaladni a zéróösszegű játékfelfogásból fakadó problémákat, alátámasztható a liberális kormánykozási elméletével és a neorealizmussal. Az útkeresés idejének sajátosságaira szintén magyarázhatók a strukturalista elméletekkel, de ennek kapcsán egyértelműen elbuknak a funkcionalista feltételezések. A V4 jelenlegi reneszánsza pedig szintén egyszerűen megindokolható a külső tényezőkre (a nemzetközi rendszer változására) fókuszáló neorealista, valamint a Moravesik-féle, kormánykozási alapozó nézetekkel.

A V4 születése és a korai időszak

Az eredetileg három ország alkotta együttműködést, amely Csehország és Szlovákia különválása után V4-ként lett közzismert, a tagok meg sem próbálták intézményesíteni – sem az 1990-es években, sem azóta. Egyes szerzők szerint ez a neorealista és a neoliberális elméleti megközelítéssel is magyarázható (Chruściel, 2014, 80. o.). A politikai együttműködést indokolta a földrajzi közelség, a hasonló történelmi tapasztalat és a rendszerváltást követő időszak számtalan hasonló kihívása, amelyeknek közösen könnyebben tudtak a felek megfelelni. Viszont a szándékuk nem terjedt ki az integrációra vagy egy közös intézmény felállítására. Egy funkcionális és szervezési *modus vivendi* alakult ki, egy informális platform, amely elősegítette a minilaterális tárgyalások rendszerességét.

1989 után a kelet-közép-európai országok kiszámíthatatlan körülmények között találták magukat. Egyrészt a rendszerváltással járó költségek sújtották, másrészt a külső instabilitás és biztonsági kockázatok veszélyeztették a régiót. A Varsói Szerződés felbomlása és a KGST-együtműködés vége katonai, politikai, gazdasági értelemben is légiüres térbe lökte az itteni országokat. A jugoszláv háború okozta biztonsági kihívások miatt is kezelni kellett a regionális kiszámíthatatlanságot (Chruściel, 2014, 83. o.).

A neoliberális institucionalizmus szerint a regionális együttműködés épp az ilyen közös problémákra képes választ adni, így ez a leghatékonyabb megoldás (Keohane, 1984, 61. o.). A neoliberális elméletek azt feltételezik, hogy még a kötőerővel nem bíró megállapodások, mint amilyen a visegrádi nyilatkozat is, képesek biztosítani, hogy a többoldalú kapcsolatokban a résztvevők átlépjék a bizalmatlanságból, bizonytalanságból fakadt korábbi korlátokat, és a bizalomépítés útján egymás megismerése, valamint a rendszeres kapcsolatok békés egymás mellett éléshez vezetnek (Keohane, 1989, 150. o.). Részben ezzel a gondolattal ért egyet a liberális kormánykozás elmélete is (Moravcsik), amely szerint az egymással versengő, de az együttműködésre mégis hajlandó kormányok képesek lehetnek nem zérőösszegű játékként kezelni helyzeteket.

A realista gondolkodók abból indulnak ki, hogy az államok a nemzetközi rendszer domináns szereplői, amelyeknek a nemzetközi együttműködésekben és intézményekben folytatott tevékenysége kizárólag a nemzetérdekek szemüvegén át értelmezhető. A klasszikus realista felfogástól (Morgenthau, 1948, 4–14. o.) eltérően, a neorealizmus lehetőséget teremtett arra, hogy az államközi kapcsolatok rendszerét olyan önálló sajátosságokkal bíró elemzési egységként vizsgáljuk, amely meghatározza a szereplők viselkedését (Waltz, 1979, 127. o.). Magyarán: a nemzetközi rendszer változásaiból és állapotából feltevéseket fogalmazhatunk meg a tagok viselkedésére vonatkozóan.

A V4-es szuverén kormányok önálló akaratukból, a saját nemzeti érdekeiket követve döntöttek úgy, hogy együttműködést kezdeményeznek. A kiszámíthatatlan körülmények egy része ugyanis az országuk biztonságát veszélyeztette. A neorealizmus szerint a túlélés



költséghatékony módon úgy biztosítható, ha a szuverén a nemzetérdekének a feladása nélkül képes szövetségeket kötni – erre a felek hajlandóak is voltak a későbbi, hasonló okból fakadó cél, a NATO (és az EU) -tagság érdekében. Viszont éppen ez az elméleti magyarázat világít rá a V4 korlátaira is, hiszen az együttműködés csak akkor és csak addig lesz intenzív, amíg az adott kérdésben a V4-es keret mind a négy ország nemzeti érdekérvényesítését segíti. Olyan persze előfordult már, hogy valamilyen ügy két-három V4-ország számára fontos volt, a negyedik pedig nem ellenezte a közös álláspontot, de csak akkor, ha az nem okozott jelentős érdeksérelmet neki. A legtöbb esetben inkább leveszik a napirendről azokat a problémákat, amelyekben potenciálisan nincs érdekegyezés. Neorealista szempontból nézve a saját túlélésüket és biztonságukat akarták garantálni a V4-ek azáltal, hogy visszatérnek Európába, vagyis csatlakoznak az euroatlanti struktúrához (Chruściel, 2014, 93. o.), ehhez pedig az együttműködésük az adott időszakban megfelelő eszköznek bizonyult. Az, hogy összehasonlították az abban részt vevő és abból kimaradó országok (pl. Románia, Bulgária) aktuális politikai-gazdasági-társadalmi helyzetét, szintén neorealista érvelésként fogható fel (Chmel, 2006, 35. o.).

Azt biztosan állíthatjuk, hogy a korai időszakban nem az intézményesülés volt az országok célja, és később sem a regionális integrálódás felé haladt a V4. Viszont mindkét strukturalista – neoliberais és neorealista – felfogás rávilágított a külső tényezőknek, a kiszámíthatatlan nemzetközi rendszernek a kezdeményezés megszületésében betöltött jelentőségére.

Az EU-csatlakozás utáni útkeresés időszaka

A 2004 utáni néhány évben kétségtelenül felerősödtek azok a hangok, amelyek a V4-et az EU-hoz képest egy felesleges redundanciának érezték. Václav Klaus például már 1993-ban, a *Le Figaró*-nak adott interjújában úgy vélekedett, hogy az egész kezdeményezés egy külső erők által szorgalmazott, mesterséges dolog (Rhodes, 1999). Ezek a hangok még inkább felerősödtek az euroatlanti integráció

után. A V4-re vonatkozó „miért?” és „minek kell?” kérdéseket a 2010-es évekhez közeledve a „mit?” és „hogyan?” váltotta fel. Jóformán minden szinten megszaporoedtak az egyeztetések, és az uniós tanácsi ülések előtt rendszeressé váltak a V4-es miniszteri találkozók. Habár a közép-európai országok számos formátumban (CEFTA, CEI, regionális partnerség stb.) működtek együtt már az EU-csatlakozás előtt és az után is, mindvégig a V4 volt a legjobban definiált kezdeményezésként leírható (Paroubek, 2006). A felek várakozásaiban nem alakultak ki jelentős eltérések, mert tiszteletben tartották egymás érzékenységét, és általában sikerült a megfelelő ambíciószintet kijelölniük.

A kritikusok közül sokan azzal érveltek, hogy az euroatlanti integráción kívül egyetlen igazán fontos prioritást sem határozott meg a V4 (Lenč, 2011). Joggal vetődik fel tehát a kérdés, hogy képes volt-e más, hasonló fajsúlyú célban megállapodni a négy ország 2004 után.

A legtöbb szerző kész tényként kezeli, hogy a V4 túléléséhez szükség volt – és lesz is – valamilyen hosszú távú elképzelésre és konszenzusra (Majer, 2015; Valášek, 2012). Ez a gondolat nem meglepő, hiszen a korábbiakban bemutatott funkcionalista és integrációelméleti feltevések is ilyen módon formálódtak. A V4 esetében viszont a politikai szereplők nem vártak *spillover* hatásokat, nem akarták az együttműködés sikerességét további tagok bevonásával kockáztatni, s ez segített a csoportnak átvészelni a politikailag nehezebb időszakokat is. A V4 lényegében túlélte a stratégiai célok elérését, és most is jelentős tevékenységet folytat, pedig ennek nem volt előfeltétele egy előre meghatározott pálya kijelölése vagy az integráció mélyítése (Lázár, 2014, 23. o.).

Viszont a strukturalista elméletek feltevése, miszerint a nagyhatalmak és a kisállamok politikai cselekvését döntően a nemzetközi viszonyok szerkezetében tapasztalható változások befolyásolják, több ponton is kimutatható ebben az időszakban.

Egyrészt a 2008-as válságig tapasztalt gazdasági konjunktúra, az EU-csatlakozás utáni néhány évi optimizmus, a moratóriumok nyújtotta piacvédelem és a hatalmas mértékű kohéziós támogatások jelentették a legfontosabb külső hatásokat. Akkoriban nem történtek



stratégiai sokkok és váratlan biztonságpolitikai fejlemények, s addigra az Afganisztánról és Irakról folytatott, az EU-n belül feszültséget kiváltó viták is lezajlottak már. Az anarchikus nemzetközi rendszer tehát viszonylag nyugalomban volt, és úgy tűnt, a regionális koalíciók és a kisállamok érdekérvényesítési potenciáljának a növelése nem szükségyszerű. Újból előtérbe kerültek azok a neoliberalis institucionalista megállapítások, miszerint a kis- és közepes méretű országok felülreprezentáltak az európai integrációban, alapesetben is nagyobb a politikai beleszólásuk az ügyekbe, mint amilyenre a gazdasági jelentőségük predesztinálná őket, ezért nincs is szükség a regionális szempontoknak az európai szinten történő érvényszerzése érdekében további erőfeszítésre.

Másrészt a neorealista logika is érvényesült, hiszen ez a békésnek tűnő állapot bármikor konfliktusossá válhatott, ami bizonyos értelemben meg is történt: 2010-re érezhetővé vált a gazdasági válság hatása, a Közel-Kelet az „arab tavasz” után instabillá vált – ez utóbbi hatása a V4 országaiban csak később, 2015-ben, a migrációs válság formájában jelent meg.

Ahogy Tomáš Strážay fogalmazott, a V4 történelme az optimisták és a pesszimisták számára is csalódást okozhatott akkoriban (Lázár, 2014, 25. o.). A mélyebb integrációt remélőknek csalatkozniuk kellett, mert a V4 nem intézményesült, sőt még elképzelés sem alakult ki arról, hogy konkrétan milyen ügyekkel kellene tartósan foglalkoznia a továbbiakban. Viszont a kezdeményezés kiüresedését prognosztizálók is tévedtek, mivel épp az intézményesülés elmaradása és a hosszú távú elképzelések hiánya segített átlendülnie a politikailag nehezebb időszakokon.

A V4 reneszánsza

Nem túlzás kimondani, hogy a V4-et mára egy tiszteletben tartott és hatékony regionális kezdeményezésként fogadták el, amelynek tartósan növekszik az (el)ismertsége (Strážay, 2011), és ez részben annak köszönhető, hogy a részes kormányok az eredményeket megfelelő

kontextusba helyezik, és reális elvárásokat állítanak fel a kezdeményezéssel szemben. Emellett a politikai kapcsolatokban is javulást láthattunk, főleg 2010 után, amikor a régióban javarészt hasonló irányt követő pártok kerültek hatalomba (Kron, 2012).

Az utóbbi években a V4 országai számos közös nyilatkozatot fogadtak el. Viszonylag sok témával kapcsolatban folytattak tárgyalásokat a miniszterei, amelyek vagy olyan stratégiai ügyeket érintettek, mint Európa jövője a brexit után, a zöldítés, illetve a migráció, vagy olyan rendszeres, kevésbé átpolitizált kérdésekben történtek egyeztetések, amelyek a mezőgazdaság, az ipar és a szolgáltatások bizonyos ágazatainak a mindennapjaiban jelentősek. Mindig is fennállt annak a veszélye, hogy a túl ambiciózus napirend visszaüt, és nem mélyíti a kooperációt, hanem felszínre hozza a belső ellentéteket. Ennek ellenére azt láthatjuk, hogy a V4 sikeresen növelte a közös érdekérvényesítő képességét az EU-ban, és aktívan formálta az Európai Unió jövőjéről szóló diskurzust (Stepper, 2017).

Az egyes kormányok ambíciói időről időre eltérnek talán, de néhány területen határozott és éveken át képviselt közös akaratot sikerült felmutatniuk. A V4-ek álláspontja bizonyos kérdésekben egyezik az európai fősodorbeli gondolatokkal, másokban azonban jelentős viták bontakoztak ki. A csoport támogatja az Európa stratégiai önállóságáról szóló francia és német terveket, és szorgalmazza a biztonság- és védelempolitikai együttműködést (Madej, 2019), de határozott, a nyugat-európaiaktól eltérő elképzelései vannak az új uniós környezetvédelmi tervek, a migráció és a határvédelem kapcsán. Egyik-másik téma később is visszaköszönt, míg a többiek eltűntek a napirendről. Az energetika, a migráció és a határvédelem, valamint a környező országokkal (a Nyugat-Balkán és a keleti partnerséghez tartozó államokkal) való jószomszédi viszony fenntartásának az igénye nagy valószínűséggel sokáig fontos ügy marad a V4 számára.

A közép-európai országok szempontjából az energiabiztonság az egyik legjelentősebb kérdés, míg Nyugat-Európában sokkal jobb az energiahálózatok kiépítettsége, így kevésbé kell tartani az infrastruktúra



sérülékenységétől vagy az ellátási problémáktól.⁷ A közép-európaiak kitettségén változtat az interkonnektivitás javítása, hiszen jobb helyzetből tárgyalhatnak az uniós energiapiacba való integráltságuk eredményeként. A német területről érkező gázszállítmány is orosz eredetű, de a német megállapodásoknak köszönhetően a piaci ár lényegesen alacsonyabb lehet, mint korábban annak az importnak az ára volt, amely a térségbe irányuló régi szovjet/orosz vezetékeken keresztül érkezett.

A 2009-es gázválság után az Európai Unióban nagyobb hangsúlyt fektettek a diverzifikációra és az összeköttetések számának a növelésére.⁸ Az interkonnektorok és az LNG-terminálok megépítésével igyekeztek csökkenteni az Oroszországtól való egyoldalú függőséget.⁹ Persze továbbra is Oroszország maradt a legfőbb energiaellátó, amit az is bizonyít, hogy több mint 30 hosszú távú gázszállítási szerződés van érvényben Moszkva és az európai országok között.

A német *Energiewende* és az atomerőművek bezárása megnövelte az európai gázimportigényeket. Emiatt is fontos lett az Északi Áramlat 2 vezeték megépítése, ami viszont politikai feszültségeket gerjesztett, és Oroszországot előnyös helyzetbe hozta az ukrán tranzitútvonalak kapcsán. A koronavírus-járvány okozta globális recesszió is gondokat okozott, mindez együttesen 2021-ben a gáz- és az üzemanyagárak nagymértékű növekedéséhez vezetett (Stepper, 2021). A neorealista elméleteket ismét rá lehet vetíteni erre a jelenségre: a V4-en kívüli okok, a nagyhatalmak (Németország és Oroszország) hatalmi viszonyaiban

7 A szolgáltatóknak és a megfelelő infrastruktúrának köszönhetően a nyugati országok jóval több forrásból tudnak válogatni. Skócia és Norvégia kőolaja, illetve az Amerikai Egyesült Államok cseppfolyósított gázszállítmányai is a rendelkezésükre állnak, míg a V4 térsége erősen függ az orosz cégektől.

8 Korábban az uniós energiapolitika fő problémái az hatékonyság (hatékonyság) és a hosszú távú gázszerződések feltételei mentén kiszámított költség-haszon-elemzések eredményei voltak.

9 A növekvő interkonnektivitás egyik központi eredménye, hogy a piacokat a gázár változására érzékenyebben reagáló rövid távú szerződések révén is elláthatják, ezáltal nem kötelezik el magukat hosszú távon egy-egy beszállító, pl. a Gazprom irányába. Egyes országok képesek lettek virtuálisan az európai piacokról venni a valójában továbbra is az oroszoktól érkező energiát.

zajló változások (is) befolyásolták a négy ország döntéseit, és vezettek a nem mindig egyszerű, de szükségszerű együttműködésükhöz.

A V4-ek elkötelezettek voltak az interkonnektorok megépítése mellett, ahogy az észak–déli összeköttetés fejlesztéséért is sokat tettek. Mind a négy ország szuverén politikát folytat, és vannak érzékeny kérdések, de a felek mindig tiszteletben tartották egymás döntéseit.¹⁰ Közös V4-es cél, hogy a nyugat-európainál ma még elmaradottabb infrastruktúra az egész régióban fejlődjön. Ennek érdekében a felek legyenek képesek külföldi tőkét idevonzani – ennek jó példái lehetnek azok a tágabb kezdeményezések, amelyekben mind a négy ország részt vesz (pl. a Három Tenger Kezdeményezés vagy a 17+1) (Stepper, 2021).

A másik alapvető változás a térség tágabban vett biztonsági környezetében a közel-keleti válságoknak (Stepper, 2012) a nyugat-balkáni migrációs útvonalon keresztül történt begyűrűzése volt. Míg korábban a menekültügy egy jogtechnikai és szakpolitikai téma volt a V4-országokban (Stepper, 2014, 29. o.), addig 2015 után az egyértelműen biztonsági kérdéssé vált. Bár a négy ország más-más okból és módon biztonságiasította ezt az ügyet, abban egyetértettek, hogy elsőként a határvédelemre kell közös európai megoldásokat találni. A menekülteknek nem a zöldhatáron át kellene érkezniük, hanem szabályosan, és a megfelelően lefolytatott eljárások eredményétől függően – hogy az országok be tudják tartani a humanitárius és a nemzetközi jogi szabályokat, de visszaszerezhessék az állami irányítást a helyzet felett. Mind a négy ország határozottan elutasított továbbá minden olyan javaslatot, amely az érkezőknek a tagállamok közötti, valamilyen kvóta alapján történő elosztását javasolta (Stepper, 2018a). A migrációval és a határvédelemmel kapcsolatos V4-es álláspont számos alkalommal megjelent a közös nyilatkozatokban, és e nézetük megváltozása sem várható rövid távon.

10 Magyarország a számára kiemelten fontos paksi atomerőmű kapacitásbővítéséhez azt vette figyelembe, hogy az orosz Roszatom cég rendelkezik a megfelelő tapasztalattal, és képes betartani a vállalt határidőket. Csehország a saját atomerőművei esetében a kockázatosabb kimenetelű, de politikailag egyszerűbb utat választotta, és jó eséllyel valamelyik amerikai céggel fog szerződést kötni, ha kapacitásbővítést tervez.



A migrációs kérdésekben megvalósult politikai együttműködést sem egy funkcionalista alapon történő harmonizáció előzte meg, hanem egy külső sokkra, egy válsághelyzetre reagált a politikai szint, ami aztán a szakmai szinteken is állandó feladatként jelent meg. Magyarország, Csehország és Szlovákia, valamint Ausztria (Lengyelország csak megfigyelőként) a Közép-európai Védelmi Együttműködés (*Central European Defence Coopeartion, CEDC*) keretében rendszeres határvédelmi gyakorlatokat tart, közösen fejlesztik a rendvédelmi szerveiket, a gazdasági erejükhöz mérten segítyekkel támogatják a menekülteket „kibocsátó” térségek egyes szereplőit. Ugyanakkor a nemzetközi fejlesztési programokban, sőt még a katonai missziókban való szerepvállalást (pl. az iraki kiképzőmissziót) is befolyásolja a migrációs kihívás. Ez a reakció szintén magyarázható a strukturalizmusnak a korábban bemutatott alapvető feltételezéseivel.¹¹

A külső partnerekkel való együttműködés során kiemelt prioritásként szerepelt a Magyarország számára fontos Nyugat-Balkán, valamint a lengyelek szemében különös jelentőséggel bíró keleti partnerségi (KP) országok fejlesztése.

A „szomszédság” uniós és közép-európai interpretációja között mindig is jelentős eltérések voltak. A V4 számára a szomszédokat a Nyugat-Balkán és Ukrajna alkotja, a lengyelek nézőpontjából azok mellett fontos még Fehéroroszország és Grúzia helyzete – összeurópai szinten pedig az észak-afrikai országok is kiemelt partnerek. Lengyelország a keleti partnerség szószólója lett az uniós fórumokon – ezt jól mutatja az is, hogy 2011-ben a diplomáciája sikeresen lobbizott azért, hogy a témával foglalkozó csúcstalálkozót a lengyel EU-elnökség idején lehessen megrendezni (a rendezvényt ugyanis eredetileg fél évvel korábban Budapesten tartották volna).¹² A magyar

11 Emellett magyarázatot találhatunk a jelenségre a konstruktivista alapokra épülő szekurizációs elméletben (ld. bővebben: Stepper, 2018a), de a tanulmány terjedelmi korlátai miatt arra itt most nem térek ki.

12 A lengyel kormány aktivitását jelezte az is, hogy Donald Tusk miniszterelnök 2010-ben Örményországba látogatott, hogy felhívja a figyelmet az EU és Örményország közötti kapcsolatok jelentőségére, később pedig Moldova kormányával is aláírt egy 15 millió dollár értékű kölcsönről szóló megállapodást. Ráadásul

diplomácia e felismerések birtokában a következő lehetőségek közül tudott választani (Dobrowiecki és Stepper, 2020, 2. o.):

- elsődlegesen a nyugat-balkáni bővítésre koncentrált, és nem fogalmaz meg markáns véleményt a KP-vel kapcsolatos ügyekben;
- mérsékelten, de kitartóan támogatja a lengyel kezdeményezéseket, és cserébe más területeken hasonló megnyilvánulást vár Varsótól;
- teljes mellszélességgel beáll a lengyel diplomácia mögé, hogy egységfrontot alkossanak a nyugati ellenérdekelte felekkel szemben.

Jól jellemzi a V4 működését, hogy ebben a helyzetben a magyar diplomácia a köztes megoldást választotta: amíg a partnerek támogatják a nyugat-balkáni kezdeményezéseinket, addig mi is támogatjuk őket a keleti partnerséggel kapcsolatos ügyekben. A strukturalista logika, a nemzetközi kontextusból levezetett racionális költség-haszon elemzés logikája itt is érvényesülni látszott, és sokkal inkább érvényes magyarázatokkal szolgált, mint az alternatívák.

Következtetések

A tanulmány célja az volt, hogy bemutassa a V4 harmincéves együttműködésének az eredményeit és a nehézségeit, s rávilágítson, hogy e kezdeményezés nem egy előre elrendelt úton haladt, és nem is egyirányú fejlődését tapasztalhattuk. A V4 kevesebb, mint regionális integráció, de több, mint egy laza informális párbeszéd; számos területen látványos eredményeket ért el, egyszer a politikai, máskor a gazdasági és a társadalmi dimenzióban.

Ez a cikk főleg a politikai dimenziókra fókuszált, mivel a strukturalista (neorealista/neoliberális) elméletek alapvetően a nemzetközi rendszerben meglévő politikai kapcsolatokat vizsgálják, és az államokat, a szuveréneket tekintik e struktúra főszereplőinek. Érdeemes kiemelni, hogy a V4 számos eredményt ért el a társadalmi kapcsolatok

számtalan alkalommal szorgalmazta a KP-országokkal kötendő szabadkereskedelmi szerződés fontosságát is. E lépéseket Magyarország úgy értelmezte, hogy a KP alapvetően a lengyel külpolitika felségterületének számít.



fejlesztésében is, leginkább a Nemzetközi Visegrádi Alap tevékenysége (ösztöndíj és diákesereprogramok, kulturális együttműködés) révén – azonban azokra itt nincs mód részletesen kitérni.

Ahogy azt a bevezetésben feltételeztem, a V4-es együttműködés eredményeinek és kudarcainak a története arra világított rá, hogy a funkcionalisták sok tekintetben tévedtek, ugyanis folyamatos bővülés és mélyülés nélkül is fenntartható egy multilaterális együttműködési keret. A V4 működésének a dinamikáját a legjobban a neorealizmus, továbbá bizonyos korlátok között a neoliberaisztikus institutionalizmus feltevései magyarázzák. Ebben a keretben érthető a V4 intézményesülésének az elmaradása.

A korai időszakban a négy ország vezetői képesek voltak a jószomszédi viszony megteremtésével megelőzni a biztonsági dilemma kialakulását, és együtt léptek be az euroatlanti biztonsági közösségbe.

Az útkeresés idején a pesszimisták a V4 végleges megszűnését várták, de a külső tényezők folyamatos változása, az időről időre megjelent instabilitás és nemzetközi fenyegetések (neorealizmus), valamint a kooperáció révén javítható költség-haszon mérleg (neoinstitutionalizmus) elhozta a V4 megújulását. A funkcionalista összekapcsolódások, az alulról felfelé történő szakmai összefonódások viszont nem jellemezték ezt az időszakot (sem): politikai akarat nélkül, pusztán azért, mert az együttműködés racionális döntésnek számítana, sosem indultak be számottevő kezdeményezések.

A V4 jelenlegi reneszánszát ismét egyszerű megmagyarázni a külső tényezőkre, a nemzetközi rendszer változására fókuszáló neorealista nézetekkel. A nemzetközi környezetben tapasztalható bizonytalanság, az energetika, a határvédelem és más, a régió szempontjából jelentős közös kihívások a közeljövőben nem csökkentik, hanem növelik a visegrádi együttműködés fenntartása iránti igényt.

Irodalomjegyzék

- Adler, Emanuel és Barnett, Michael (1998). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Arató Krisztina és Koller Boglárka (2019). *Az Európai Unió politikai rendszere*. Budapest: Dialóg Campus.
- Börzel, Tanja A. (szerk.) (2006). *The Disparity of European Integration: Revisiting Neofunctionalism in Honour of Ernst B. Haas*. London: Routledge.
- Börzel, Tanja A. és Risse, Thomas (2019). Grand Theories of Integration and the Challenges of Comparative Regionalism. *Journal of European Public Policy*, 26(8), 1231–1252.
- Carlsnaes, Walter, Risse, Thomas és Simmons, Beth A. (2013). *Handbook of International Relations*. London: SAGE.
- Chmel, Rudolf (2006). My Visegrad Question. In Andrzej Jagodziński (szerk.), *The Visegrad Group - A Central European Constellation* (36–38. o.).
- Chruściel, Marcin (2014). The Reasons of Non-Institutional Character of the Early Visegrad Cooperation in the View of Neorealist and Neoliberal Theories in International Relations. *Poliarchia*, 2(3), 79–98.
- Deutsch, Karl W. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Dobrowiecki, Péter és Stepper, Péter (2020). A magyar külpolitika és az EU Keleti Partnerség. *AJTK Kutatói Blog*. A letöltés ideje: 2022. május 5. <https://digitalistudastar.ajtk.hu/hu/kutato-i-blog/a-magyar-kulpolitika-es-az-eu-keleti-partnerseg>.
- Grieco, Joseph, Powell, Robert és Snidal, Duncan (1993). The Relative-Gains Problem for International Cooperation. *The American Political Science Review*, 87(3), 727–743.
- Haas, Ernst B. (1970). The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. *International Organization*, 24(4), 607–646.
- Haas, Ernst B. (1958). *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950–1957*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Herz, John H. (1950). Idealist Internationalism and Security Dilemma. *World Politics*, 2(2), 157–180.



- Hooghe, Liesbet és Marks, Gary (2009). A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. *British Journal of Political Science*, 39(1), 1–23.
- Kelstrup, Morten és Williams, Michael (2000). *International Relations Theory and the Politics of European Integration*. London: Routledge.
- Keohane, Robert (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, Robert (1989). Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics. In Keohane, Robert (szerk.), *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (1–20. o.).
- Keohane, Robert O. és Nye, Joseph S. (1973). Power and Interdependence. *Survival*, 15(4), 158–165.
- Kissinger, Henry (2014). *World Order*. London: Penguin Books.
- Kron, Robert (2012). Thoughts on the Visegrád Group: A View from the Potomac. *Visegrad Revue*. A letöltés ideje: 2022. május 5. <http://visegradrevue.eu/?p=656>.
- Lázár András Máté (2014). Post EU-Accession Visegrád Cooperation. Results, Rhetoric, Prospects. *Biztpol Affairs*, 2(1), 22–44.
- Lenč, Marek (2011). Perspectives of Central Europe Cooperation Within the European Union. *CulturalDiplomacy.org*. A letöltés ideje: 2022. május 5. http://www.culturaldiplomacy.org/academy/content/pdf/participant-papers/2011/april/biec-roanua/perspectives_of_central_europe_cooperation_within_the_european_union_marek_lenc.pdf.
- Madej, Marek (2019). Brief History of V4 Defence Cooperation until 2014. *Biztpol Affairs*, 6(2), 1–29.
- Majer, Marian (szerk.) (2015). DAV4 III Expert Group Report – From Bullets to Supersonics: V4 on the Brink of Industrial Cooperation. *CEID*. A letöltés ideje: 2022. május 5. <https://ceid.hu/dav4-iii-expert-group-report-bullets-supersonics-v4-brink-industrial-cooperation/>.
- Mearsheimer John J. (1990). Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War. *International Security*, 15(1), 5–56.
- Merriam-Webster* (2022). Integration. A letöltés ideje: 2022. május 5. <https://www.merriam-webster.com/dictionary/integration>.
- Mitrany, David (1933). *The Progress of International Government*. London: G. Allen & Unwin.
- Mitrany, David (1948). The Functional Approach to World Organization. *International Relations*, 24(3), 350–363.

- Mitrany, David (1976). *The Functional Theory of Politics*. New York, NY: St. Martin's Press.
- Molnár Tamás Levente (szerk.) (2021). *Minilateral Cooperation in the EU*. Budapest: Külügyi és Külgazdasági Intézet.
- Moravcsik, Andrew (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473–524.
- Morgenthau, Hans Joachim (1948). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York, NY: A. A. Knopf.
- Nye, Joseph S. (1968). Comparative Regional Integration: Concept and Measurement. *International Organization*, 22(4), 855–880.
- Paroubek, Jiří (2006). Visegrad Group Celebrates Its Fifteenth Anniversary. In Andrzej Jagodziński (szerk.), *The Visegrad Group – A Central European Constellation* (14–15. o.).
- Rhodes, Matthew (1999). Post-Visegrad Cooperation in East Central Europe. *East European Quarterly*, 33(1), 51–67.
- Scharpf, Fritz W. (1996). Democratic Policy in Europe. *European Law Journal*, 2(2), 136–155.
- Stepper Péter (2012). Szíria másfél év után. Eszkalálódhat-e a konfliktus? *Biztonságpolitikai Szemle*, 5(2), 10–17.
- Stepper Péter (2014). The Challenges for Common European Asylum Policy – The Practice of Detention in Hungary. *Biztpol Affairs*, 2(2), 29–49.
- Stepper Péter (2016). The Visegrad Group and the EU Agenda on Migration: A Coalition of the Unwilling? *Corvinus Journal of International Affairs*, 1(1), 62–82.
- Stepper Péter (2017). Visegrad Cooperation Beyond the Polish and During the Hungarian V4 Presidency. *Foreign Policy Review*, 10(1), 93–107.
- Stepper Péter (2018a). A kényszermigráció mint biztonsági fenyegetés a visegrádi országokban. *Nemzet és Biztonság*, 11(1), 115–141.
- Stepper Péter (2018b). A visegrádi együttműködésről a magyar elnökség kapcsán. *Külügyi Szemle*, 17(2), 41–62.
- Stepper Péter (2021). V4 in Brussels – A Reality Check of the International Perspective on Visegrad Cooperation. *Think Visegrád*. A letöltés ideje: 2022. május 5. <https://europeum.org/data/articles/peter-stepper.pdf>.
- Strážay, Tomáš (2011). Visegrad. Arrival, Survival, Revival. In Břetislav Dančák (szerk.), *Two Decades of Visegrad Cooperation: Selected V4 Bibliography* (14–38. o.).



- Valášek, Tomáš (szerk.) (2012). DAV4 Full Report: Towards a Deeper Visegrad Defence Partnership. *CEPI*. A letöltés ideje: 2022. május 5. <https://www.files.ethz.ch/isn/156487/Towards%20a%20Deeper%20Visegrad%20Defence%20Partnership.pdf>.
- Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of International Politics*. Boston PA: Addison–Wesley Publishing.
- Wendt, Alexander (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.