

GEORG VOBRUBA

Az Európai Unió bővítése körül kialakult válság

Az integráció és a bővítés dialektikájának határai

Politikai elemzők egybehangzó állítása szerint a keleti bővítés valóban mindenki érdekét szolgálja. Az európai integráció, mint ismeretes, az európai háborúk hosszú történetét hivatott lezárni. Gazdaságilag is szinte univerzális annak a haszna, hogy egy nagy integrált térség jön létre, amelyben az egymással folytatott kereskedelem lényeges függőséget hoz létre a tagok között és egyben segít elszigetelni őket esetleges kedvezőtlen külső hatásoktól. Am vajon a megbékélés és prosperitás programja elégséges-e önmagában arra, hogy az élitek projektjét mindenki projektjévé formálja? Vajon nem azt látjuk-e, hogy a bővítés hagyományos legitimációs potenciálja kifulladásban van?

Bevezetés

A keleti bővítés alaposan túlerőlteti az EU-t annak mai formájában és ezzel jócskán hozzájárul ahhoz, hogy az ismert strukturális gondok és problémák gyorsan a felszínre kerüljenek. Eleddig az EU stabilitása azon a kedvező dinamikán alapult, hogy az integráció elmélyülése és az alkalmankénti, cseppenkénti bővülések erősítették egymást. Mára azonban ez a kedvező dinamika – mind a komplexitás menedzselhetőségét, mind pedig a legitimáció tartalékait tekintve – eljutott lehetőségei határához és ez azt jelenti, hogy a bővítéssel kapcsolatos dolgok a jövőben nem fejlődhetnek tovább a történelmileg kialakult keretek között. Ebben a szűkreszabott tanulmányban először megadom e bővítéssel kapcsolatos történeti-politikai dialektika fontosabb elméleti dimenzióit, majd gyakorlatiasan elemzem a bővítés nyomán felvetődő legitimációs problémákat, amelyek a legutolsó részben felvetendő és röviden megtárgyalandó politológiai veszélyekhez vezetnek.

Az integrálódás és bővítés dialektikája

Az Unió bővülése eddig a következő minta alapján folyt: a közép-pontban létezik egy politikailag stabil jóléti mag, az ettől való távolság egyben a jólét csökkenését is jelenti. A jólét e szigeteit különféle mértékben átjárható határok választják el. Minél nagyobb a központtól ért távolság, annál átjárhatóbbak a határok. Ennek eredményeképpen a belső mag kétféleképpen is védett: egyre kevesebb a kívülről behatolás motiváltsága és egyre magasabbak a behatolás előtt tornyosuló akadályok. E mintát legalább két mechanizmus tartotta életben.

A) A nagyobb jóléti különbségek a szegények és a gazdagok oldalán egyaránt gondot okoznak – innen a regionális fejlesztés és kiegyenlítés érdeke. Egy szegényebb régió felemelése persze nemcsak a centrumhoz mért lemaradást csökkenti, hanem a különbségek fokozódását is a további szomszédságot illetően. Ezért az Unió integratív fejlődése mind kijebb tolta eddig a jóléti szakadékokat. Ez a mechanizmus minden, a jövőben integrálandó régióban felébreszti a „cordon sanitaire” iránti igényt. Így az előrehaladó integráció egyben kész lett az expanzió irányában is.

B) Az integráció elmélyítése átformálja a koncentrikus körökbe szerveződő külkapcsolatokat is. Így az elmélyülő integráció is mindig kész volt az expanzió irányában.

Az integráció elmélyülése ugyanakkor a vizsgált dialektikus viszonylatrendszer érintő nehézségeket is felvet, gondoljunk az európai állampolgársággal kapcsolatos tisztázatlanságokra. Az uniós állampolgárság egyelőre fiktív fogalma egyszerre tartalmaz befogadó és kirekesztő jellemvonásokat. Kirekesztő például az, hogy a kollektív identitást eddig csak mint kézzelfogható határokhoz kapcsolható fogalmat tudjuk elképzelni és használni. Ennyiben az európai állampolgárság fogalma egyelőre sokkal inkább a kívülről lehatároláson keresztül halad előre semmint a belső kohézió erősítésén keresztül.

Kirekesztés

A határok záróképeségének fokozódása elsősorban a migráció területén érvényesül. Hajtóereje mindig a gazdaságon belüli piacképtelen és lemaradó iparágak és munkavállalók igényei, csakúgy, mint az importkorlátozások esetében. Ez a koalíció a nemzetállamot a külső hatások ellen emelt védővárnak érzékeli. Az ő érdekük érhető tetten abban, hogy az EU és a csatlakozni vágyó országok között megkötött egyezmények körül ha aszimmetria mutatkozik, akkor az mindig az EU javára jelentkezik. E diszkrimináció megszüntetése egyébként az integrálódás fontos hajtóereje a csatlakozni vágyó országokban.

Az integráció előrehaladásával megvalósuló expanzió

Az EU-ban megvalósuló kirekesztés ellenszere az „önérdeken alapuló segítség”, az tehát, hogy segítsünk megoldani a helyi problémákat, mielőtt azok magasabb szintre, esetleg a szomszédokat is érintő szintre terjednének. Ilyen a határokon átnyúló környezetszennyezés, de a kelet-közép-európai tervezettség átalakulásához nyújtott PHARE segélyprogramok is felfoghatóak, mint a migráció megelőzésére fordított beruházások. Az efféle „az ő problémáik a mi problémáink is” típusú *stabilitásexpanziós* megközelítés a német újraegyesítésben érhető legjobban tetten, amely amúgy is a keleti bővítés főpróbájának tekinthető.

Az integráció elmélyítésén keresztül megvalósuló expanzió

A mai európai integráció úgy jellemezhető, mint egy nagy belső határok nélküli terület, amelyet közös valuta köt össze. A belső határok eltűnésével a figyelem logikusan és szükségképpen a külső határok felé fordul egy olyan integrációban, amelyben a közös önazonosságot a határfogalom teremti meg. Ebből a szempontból tanulságos megfigyelnünk, mi is történt a schengeni szerződés életbeléptével a két észak-afrikai spanyol enklávában, Ceutában és Melillában. Tíz évvel ezelőtt a helyzet nyugodt volt, Schengen-ország megalakulásával azonban, amikor a potenciális migránsok, ingázók és vendégmunkások immár nem csupán Spanyolországba, hanem egész Európába léphetnek tovább, az erőszakos határsértések és embercsempészetek száma megemelkedett.

Az elmélyülő integrációnak az is következménye lett, hogy a gazdag kemény mag egyre érdekelttérbe válik a határrendészet színvonalának további folyamatos emelésében. A partneri viszony folytatása és a szabadkereskedelmi övezet kialakítása mellett tehát – Kelet-Közép-Európa, illetve a mediterrán térség irányában – ez a határrendészeti megközelítés a dialektikus viszonylatrendszer másik fontos eleme. Itt a részletek szintjén olyan fontos árnyaló tényezők jelennek meg, mint például az, hogy a határmenti régiók a maguk szezonális munkaerőigénye miatt sokkal kevésbé érdekeltek a határrendészet zéró toleranciájában és a migráció teljes megelőzésében, mint az általában vett európai centrum és a brüsszeli döntéshozók. A fenti megfontolásokkal előállítottuk azt a mechanizmust, amellyel az EU eleddig fejlődött: a határok folyamatosan kifelé mozdulnak; a migránsok és külső szezonális munkavállalók beengedésének mintái új konfliktusokat gerjesztettek a frissiben integrált periféria és a még kijebb elterülő régiók között; a jóléti szakadékok is kifelé mozognak, és ez a későbbi integráció reményét kelti a kívülmaradottakban.

A bővítés határai

Az integráció és expanzió dialektikája sajátos határokig mozoghat csupán. Kisvártatva ugyanis a földrajzi bővülés forrásai kimerülnek majd, legalábbis az „Európa” címszó alatt folytatott bővítésé. Az Európával szomszédos régiók, így mindenekelőtt a Kaukázus, Észak-Afrika, Ukrajna és Oroszország partnerkapcsolatként, meghatározott befolyási övezetként jönnek számításba, nem pedig integrálandó területekként. Ez azt jelenti, hogy akik ma a „cordon sanitaire”-t alkotják, nem képezhetik holnap az integráció egy olyan periferiáját, amely holnapután már a kemény mag részévé válhatna. Ennek az elvi határnak az elérésével az integráció voltaképpen kemény magjának hagyományos védelmi mechanizmusa is véget ér.

Belső korlátok

A bővítés belső korlátai – számos egyéb konfliktusforrás mellett – alapvetően az EU-n belüli demokratikus döntéshozatal intézményes mechanizmusainak hiányából fakadnak. A napirendre került keleti bővítés napfényre hozza e mechanizmus hiányosságait, valamint számos más eddig a szőnyeg alá söpört elosztási konfliktust. Az ok természetesen az, hogy míg a korábbi bővítések nettó befizetőket is magukba foglaltak, addig a mostani csupa nettó haszonélvezőt hoz. Az unió elosztási konfliktusai a tagállamok tényleges anyagi-financiális szükségleteinek folyamányai – ugyanakkor a szervezeten belüli konszenzusképzés hiányosságaira, nevezetesen a nemzeti érdek képviselhetőségének gondjaira is jól rávilágítanak. Ráadásul a keleti bővítés nemcsak a nettó befizetők és nettó befogadók közti tényleges érdekellentétet élezi ki, hanem a régebbi haszonélvezők és a kopogtató új „haszonlesők” között is konfliktust gerjeszt. A Nizza utáni folyamat részben megoldást talált ugyan a nemzeti képviseletet számszerű gondjaira, ám a tényleges elosztási konfliktusok megoldása a 2001-ben összehívott Konventre marad. Ez a Konvent azonban születési hibájánál fogva, úgy tűnik, túlzottan a nemzetállamok politikai képviselőinek befolyása alatt áll, ennél fogva inkább a tagországok érdekvívánítására várható tőle, semmint az elosztási konfliktusok nagyvonalú áthidalására.

Erősödik az a vélemény, hogy a keleti bővítés fogja megadni az eddig folyamatosan változó Európai Unió végső arcát. Ez érinti az itt vizsgált fejlődési mechanizmusokat és dialektikát is. Az integráció elmélyítésének folyamata eddig mindig együtt járt a határok környezete iránti érdeklődéssel. Ám, ha az expanzió eléri végső kiterjedését, akkor a koncentrikus körök fogalma, amelyeket a bővítés folyamata fenntartott, kiüresedik majd. Ennek következménye vagy az lesz, hogy az Unió bekeményít az akkori szomszédaival szemben, vagy pedig valamilyen formában megkísérli továbbvinni az integrációs

maghoz képest koncentrikus övezetek gyakorlatát. Ennek lényege az, hogy minden még nem teljesen integrált régió egy olyan folyamatban tekinthesse magát, amelyben egyre közelebb kerülhet a maghoz. Az Európai Unió végső kiterjedésének körvonalazódásával azonban – a keleti bővítés ilyen hatással jár – ez a közeledési folyamat illuzórikussá válik és egyre inkább kitetszik az az oldala, hogy a koncentrikus övezetek esetében voltaképpen a kemény belső mag jól átgondolt védelméről van inkább szó, semmint egy hasonulási folyamatról. Hiszen, ha a belső kör valamely országcsoportha valamely integrációs tekintetben gyorsabban halad előre, ez elkerülhetetlenül puffertáviszá fokozza le a környezetét.

Sok jel mutat arra, hogy a kemény integrációs mag politikai elitje már régen a többsebésséges Európában gondolkozik. A jelöltállamok ugyanakkor még az integráció és expanzió hagyományos dialektikájának foglyai: minél szorosabb beintegrálódásukat keresik és azt várják, hogy Európa túllép külső határaikon.

A keleti bővítés legitimációs problémái

A keleti bővítés legitimációs nehézségeit két okból becsülik alá: a politikai elit erkölcsi szükségszerűségnek (Jalta kompenzálásának) állítja be a folyamatot, a politikai szereplők mindemellet igyekeznek a bővítés soronkövetkező fázisát a közvéleménnyel mint nettó haszonnal kecsegtető vállalkozást elfogadtatni. Vajon vevő-e a közvélemény erre? Vajon egy modern társadalomban, ahol az erkölcsi meggyőződések széles pluralizmusával számolhatunk, működhet-e egy politikai folyamat erkölcsi megalapozása? A politikai osztály erkölcsi meggyőződései és az állampolgárok érdekviszonyai közt kinyíló szakadék átvezet bennünket egy további legitimációs forráshoz, a bővítési folyamatnak olyan felfogásához, mint ami nettó haszonnal kecsegtet minden résztvevőt.

Politikai elemzők egybehangzó állítása szerint a keleti bővítés valóban mindenki érdekét szolgálja. Az európai integráció, mint ismeretes, az európai háborúk hosszú történetét hivatott lezárni. Gazdaságilag is szinte univerzális annak a haszna, hogy egy nagy integrált térség jön létre, amelyben az egymással folytatott kereskedelem lényeges függőséget hoz létre a tagok között és egyben segít elszigetelni őket esetleges kedvezőtlen külső hatásoktól. Am vajon a megbékélés és prosperitás programja elégséges-e önmagában arra, hogy az elitek projektjét mindenki projektjévé formálja? Vajon nem azt látjuk-e, hogy a bővítés hagyományos legitimációs potenciálja kifulladásban van?

A pacifikációs érvelésnek az a gyengéje, hogy költsége van, a bővülés előrehaladtával egyre magasabb. Ez olyan helyzetet állít elő, amelyben az európai béke csak olyan közönséges közjószágá válik, mint sok más a tiszta levegőtől az infrastruktúráig. Ami pedig a prosperitási érvet illeti, annak gyengeségét szelektivitása okozza. Az egész

unióra sokkal inkább az mondható el, hogy költségek és hozamok variálódnak, előnyök és veszteségek kombinálódnak. Csakúgy, mint egy veszteségesé váló farm esetében, ahol a high-tech szektor meg-növekedő álláskínálata kevés nettó előnnyel jár.

A befogadási kapacitás

A csatlakozásról folytatott politikai diszkusszió meghatározó eleme sokáig a kelet-közép-európai országok képességéről folyt, a csatlakozási képesség kiépítéséről. Ez a megközelítés számos Fehér Könyvben visszaköszön, de utat talált az Agenda 2000-be is. A koppenhágai kritériumok definiálásával azonban itt gyökeres fordulat következett be: felszínre került az Unió befogadási kapacitásának jelensége. És ez a kapacitás, az intézményes előfeltételek hiánya bizony olykor nyomatékosabbnak tűnik, mint egy-egy élővas csatlakozó ország hasonulási képessége. Mi több, azt kell mondanunk, ez a diszkrépancia egyértelműen hangsúlyosabbá válik az idő előrehaladtával és az integráció bővülésével. Ez a teljes diskurzus újraorientálását vonja maga után, hiszen a csatlakozó országok is egyre inkább megtapasztalják az Unió szűkkeblűségét. E tapasztalatok fényében pedig újraértékelhetővé válnak például a szabadkereskedelmi megállapodások is, amelyek a retorika szintjén a csatlakozóknak voltak hivatottak kedvezni, valójában azonban olykor kifejezett hátrányukra szolgáltak.

Félreértés az EU-nak a keleti bővítés ügyében tanúsított lassúságát a politikai akarat hiányára visszavezetni. Ez alábecsüli a politikusok függését választóiktól (például a mindenkori uniós munkanélküliségi ráta arányában) és a szervezett érdekcsoportoktól. És természetesen számos olyan európai érdekcsoport van, amely a keleti bővítés vesztesének tekinti magát – ez mind az adóbevételek feletti újraelosztás konfliktusait idézi fel.

A csatlakozó országok politikai osztálya számára az EU-csatlakozásnak alig-alig vagy leginkább egyáltalán nincs alternatívája, ezért azután az alkalmazkodási folyamat imperatívuszak tűnik. Így van ez minden zárt klub esetében, ha a csatlakozó későn jön vagy szerény adottságokkal rendelkezik. Ehhez még azt is hozzátehetjük, hogy bár a politika fókuszában már hosszabb ideje nem a csatlakozó országok adaptációs képessége áll, hanem az Unió befogadási kapacitása, ironikus módon ez a fordulat egyáltalában nem könnyíti meg a csatlakozók alkupozícióját, legfeljebb új feszültség alá helyezi az egymás közti szolidaritásukat. A csatlakozási folyamat menedzsereire a kandidáló országoknak továbbra sincsen semmi befolyásuk. Az első körből kiszorulóknak számára pedig komoly lehetőségként veti fel a csatlakozás belátható időhorizontjának teljes ellehetetlenülését.

Az európai integráció mindig is az elitek projektje volt. Márpedig az elit, ha egy projektbe fog, mindig hajlamos figyelmen kívül hagyni a többiek együttthaladási képességét. E törvény alól a keleti bővítés

példája sem kivétel: egyre nagyobb a szakadék az élenjárók politikai akarata és az integrált országok néptömegeinek euroszkeptikus politikai attitűdje között. Ez utóbbit, mint ismeretes, kizárólag az érdekvizonyok vezérlik, minden erkölcsi vagy hosszabb távú megfontolás híján. Az attitűdökről közelebbről annyit lehet tudni, hogy a csatlakozás iránt a legpozitívabb beállítottság a fiatal, jól képzett, urbánus rétegek részéről nyilvánul meg, mindenki más csak elvileg ért egyet a keleti bővítéssel, a gyakorlati gondok felemlítésekor azonban már elveszik-eltévelyedik a részletekben. Az attitűdöknek ez a megoszlása egyébként tökéletesen leképezi az európai társadalom nyerteseinek és veszteseinek általában vett megoszlását, azzal a kis különbséggel, hogy a csatlakozási folyamat megítélését pluszban színezi a válaszadóknak az a státusa, hogy nettó befizető vagy nettó haszonélvező országban élnek-e: ez utóbbiak inkább hajlamosak a gyakorlati nehézségek emlegetésére. Végül az is megállapítható, hogy a befogadó országok eliteje kénytelen a lakosságnak a bővítéssel szembeni attitűdjeit figyelembe venni, még akkor is, ha ez a csatlakozó országok elitjében gyakran türelmetlenséget vált ki.

Pragmatizmus

Ha a tagországok és a csatlakozó országok politikai osztálya valóban kísérletet tesz arra, hogy gyakorlatias módon beépítse népeik attitűdjét az integrációs stratégiába, akkor a következő lehetőségek és nehézségek adódnak:

Ami a tagországokat illeti, ez mindenképpen lelassítja a csatlakozási folyamatot. Ugyanez a csatlakozók szemében habozásnak fog tűnni, jóllehet ők, a csatlakozók is tisztában vannak azzal, hogy saját népeik hozzáállása is jelez bizonyos kételyeket, ráadásul növekvő és erősödő intenzitással. Mindkét politikai osztály ennél fogva úgy érezheti, hogy kifut az időből. Innen a „most vagy soha”, „mindent vagy semmit” hozzáállás.

A tagországok részéről a csatlakozókat gyakran tekintik „türelmetlennek”. Így racionalizálják azt a tényt, hogy saját választóik szkeptikusak a bővítési folyamat irányában, és gyorsabb bővítést nem fogadnak el, illetve a jelenlegi stratégiát is csak átmeneti mentességekkel körültűzdelve tudnak elfogadni. Ilyen körülmények között az a veszély jelenik meg, hogy a népi attitűdök demokratikus figyelembevétele a politikai elit részéről egymást kölcsönösen kizáró stratégiák koncipiálásához vezet. Mindaddig, amíg a csatlakozók akarnak csatlakozni, hiányzik majd a döntő befogadási kapacitás, amikor pedig az mégis megvolna, akkor már – meglehet – tovaillan majd a feltétlen csatlakozási szándék, mondván: „Európa már megint nem tartotta be a szavát”.

Ez a forgatókönyv az, amelyet mindenképpen el kell kerülnünk, mert ez rejti magában a legnagyobb veszélyeket. Talán egyáltalán

EURÓPAI SZEMMEL

nem valósul meg, talán az európai integráción belüli differenciálódás a két oldalon párhuzamosan jelentkezik majd és egy irányba haladóan megy végbe. Hiszen, amint a Nizza utáni folyamatok mutatják, az Unió csak félszívvel valósít meg belső intézményes reformokat, ennélfogva aligha lesz képes feloldani belső elosztási konfliktusait a belátható jövőben. Így a befogadási kapacitás hiánya is maradandó lesz, ami óhatatlanul a befogadott országok korlátozott tagságához vezet majd. Így szinte bizonyosra vehető, hogy az európai agrárpolitikát csak fokozatosan terjesztik majd ki, ha egyáltalán, a csatlakozó országokra. Hasonló megszorítások lépnek életbe a munkaerő szabad áramlását illetően is. Az sincs teljességgel kizárva, hogy az alapvető intézményes reformok elmaradása nem vezet-e a csatlakozó országok szavazati jogainak megnyirbálásához. Ilyen körülmények között persze a csatlakozási tárgyalások jócskán elhúzódhatnak, hiszen a korlátozott tagsági jogok lenyeletése nem kis erőfeszítésbe kerül majd. A bővítési folyamat elhúzódása veszélyezteti az integráció nem kevésbé fontos elmélyítésének folyamatát. Ez csak további politikai lökést ad majd a többsebességes Európa szószólóinak. A mondottak alapján az a véleményünk, hogy a keleti bővítés nehézségei csak megerősítik azt a fentebb leírt (elvetendően rossz) mintát, hogy az európai integráció nem más, mint a jóléti mag köré vont koncentrikus körök rendszere.

Fordította Kelen András