

Közép-Európa a magyar külpolitika optikájában

Terényi János

Közép-Európa fogalma – az „Európába való visszatérés” vágya által vezéreltetve – a nyolcvanas évek derekától Magyarországon is egyre nyomatékosabban jelent meg mint a szovjet blokktól való eltávolodást, a kilencvenes évtized kezdetétől pedig mint az euroatlanti intézményrendszerhez történő csatlakozást történelmi és kulturális érvekkel alátámasztani kívánó politikai törekvések intellektuális kerete és kifejezési eszköze. Ennek ellenére a Közép-Európára vonatkozó koherens „társéggpolitika” mindeddig hazánkban sem nyert koncepcionális megfogalmazást. E látszólagos ellentmondást a reálpolitika pragmatikus szempontjai magyarázzák; a társéggbeli rendszerváltó országok a stratégiai célkitűzésésként megjelölt euroatlanti integráció felé vezető úton, az átmenet és a felkészülés fázisában „előszobaként” tekintettek a regionális együttműködés különféle formáira (Visegrád, CEFTA), ugyanakkor mindenképpen el akarták kerülni, hogy a regionális kereteket az EU- és a NATO-csatlakozás bármiféle alternatívájaként lehessen értelmezni. A magyar külpolitika prioritásai között szereplő, a nemzetpolitikai és az integrációs szempontokkal egyaránt szorosan összefonódó szomszédsági politika kiterjedését, koncepcióját, közvetlen céljait és módszereit tekintve nem azonosítható ugyan a komplex társéggpolitikával, de annak eredményeire – és tanulságaira – regionális léptékben is építeni lehet.

Úgy tűnik, hogy az EU keleti irányú kibővítése után több mint fél évtizeddel kezdenek kiérlelődni – és a magyar külpolitikai gondolkodásban is kifejeződési formákat öltetni – azon sajátos motivációk és érdekek, amelyek – immár az Európai Unión belül – napirendre tűzik Közép-Európa fogalmának és tartalmának újragondolását, az európai integráció keretei közötti együttműködés területeinek és módszereinek vizsgálatát.

Kiinduló premisszák: Közép-Európa értelmezhetősége a 21. század elején

Közép-Európa pusztán a geográfia eszközeivel aligha definiálható. A nagyjából a Balti-, az Adriai- és a Fekete-tenger közötti terület mindenekelőtt nem földrajzi kategória.

A történelmi fejlődés sajátos útját bejárta, egymást csak részben átfedő civilizációs, kulturális, gazdasági és politikai tényezők által jellemezhető térség kiterjedése attól függően változik, hogy mely történelmi korszakban és mely aspektusból szemléljük. *Közép-Európa funkcionális fogalom*. Bibó István¹ és nyomában Szűcs Jenő² alapvetései kimutatják, hogy e sokféle névvel illetett régió karakterisztikus vonása paradox módon éppen az átmenetiség és a viszonylagosság. Átmeneti jellegét az európai történelmi fejlődés „nyugati” és „keleti” archetípusai közötti – Ady Endre komország allegóriáját regionális dimenzióba emelő – ingamozgás, míg viszonylagosságát a térség erővonalait korszakonként eltérő módon és mértékben meghatározó hatalmi tényezőkhöz (Németország, a Habsburg Birodalom/Ausztria-Magyarország, Oroszország/Szovjetunió) fűződő kapcsolat mikéntje adta meg.

A nézőpontok időbeli és tartalmi relativitását a régió elnevezésével kapcsolatos *szemantikai konfúzió* – Kelet-Európa, Kelet-Közép-Európa, Közép-Európa, Köztes Európa, kisállami térség (pejoratív éllel „Kleinstaaterei”) – is tükrözi. *Nomen est omen: Közép-Európa interpretálása a történelem menetében földrajzi és tartalmi értelemben egyaránt folyamatosan változott*. Klasszikus – a 19. században megjelent – fogalma a kontinens középső, a német és az orosz nyelvterületek közötti részére vonatkozott, politikai tartalma pedig azon kapcsolatra utalt, amely ezen amorf vidék valamely része és a Habsburg Birodalom (a „Donaumonarchie” megőrzésére, átstrukturálására vagy kifejezetten felváltására irányuló különféle elképzelések), illetve Németország (Mitteleuropa, majd a „nagytergás”) viszonylatában fennállt.

A második világháború utáni *jaltai választóvonalak* nemcsak drasztikusan átrajzolták Európa politikai viszonyait, hanem eközben mintegy ki is radiózták Közép-Európa fogalmát. Maga Közép-Európa hosszú évtizedekre eltűnt az aktuálpolitikai és az intellektuális mezőből. „A Jalta utáni rend egy szigorú és kizárólagos dichotómiát kívánt meg, melyet Nyugat-Európa burkoltan elfogadott azzal, hogy egy »Kelet-Európa« című szó alá sorolta a történelmi Közép-, Kelet-Közép- és Délkelet-Európa 1945 után szovjet befolyás alá került részeit. Az Európai Gazdasági Közösség pedig teljessé tette a szemantikai csalást a jelző nélküli »Európa« cím kisajátításával.”³

A nyolcvanas évek derekán Közép-Európa teljesen új gondolati-érzelmi síkon született újjá. Fogalmi keretét a szovjet uralom alá kényszerített országok köre, viszonyítási alapját a Szovjetunióhoz fűződő kapcsolat, motivációját az általa dominált hatalmi szférától való megkülönböztetés és elkülönülés igénye, illetve az európai civilizációs-kulturális (és egyre kevésbé latens módon politikai) gyökerekhez való visszatérés vágya képezte. „Háromféle alaphelyzet alakult ki Európában: a nyugat-európai, a kelet-európai régió, és a harmadik, a legbonyolultabb, az az Európa, amely földrajzilag Európa középső része, s amely kultúrájában nyugati, politikailag pedig Keleten van.”⁴

Innen vezet az út a Közép-Európa-fogalom aktuális értelmezéséhez és a mai külpolitikai gyakorlatban történő elhelyezéséhez. A hidegháború vége, az egykori kommunista országokban végbement rendszerváltás, valamint a térség geopolitikai státusának

gyökeres megváltozása együttesen olyan új történelmi helyzetet teremtettek, amely modern üzenettel és mondandóval ruházhatja fel Közép-Európát. *Funkcionális értelemben „az új Közép-Európa” ma azon volt szocialista országok körét öleli fel, amelyek az EU-csatlakozás feladatát sikeresen teljesítve az unió tagjaivá váltak (vagy a belépésre a legközelebbi jövőre vonatkozó, konkrétan programozott perspektívájuk van), ám amelyek tényleges gazdasági és társadalmi felzárkóztatása, az európai integrációban elfoglalt helyük megszilárdítása, minél szervezesebb európai beágyazódásuk további jelentős erőfeszítéseket tesz szükségessé*. E munkafeladat definíció mindazonáltal nem implikál lecövekelt határokat és tételes országsorolást. Az új Közép-Európa funkcionális értelmezésében Toynbee és Huntington civilizációs vízvonalát nyilván nem abszolút érvényű kritérium, mint ahogy az európai építkezés is meghaladta a valamikori Occidens határait kijelölő schisma örökségét. Az országhatárok nincsenek tekintettel a történelmileg kialakult kulturális és mentalitásbeli viszonyulásokra, amelyek viszont éppen ezért nem éles kontúrokkal válnak el egymástól, hanem a „határterületeken” egymásba mosódó tónusokként vannak jelen.

A régió mai arculatának és kapcsolati vektorainak formálódásában ma is kivehető az azon markáns vonások, amelyek a térség fejlődési pályájára korszakonként meghatározó befolyást gyakorló hatalmi tényezők lenyomatát viselik, és jelenkori hatását mutatják. *A Közép-Európa-fogalom viszontagságos történelmi pályafutásának különböző rétegei egymásra rakódnak*, ami akkor is igaz, ha a földrajzi, kulturális, gazdaság- és politikatörténelmi szempontból hagyományosan idesorolt Németország és Ausztria politikai értelemben ma nem pozicionálják magukat Közép-Európa részeként. Bár a Kelet-Európába visszaszorult Oroszország korábbi diapazonjához képest korlátozott emeltyűkkel (és ambíciókkal) rendelkezik, az orosz külpolitika megújult magabiztossága és hatalmi stílusa történelmi gyökerű érzékenységeket hoz felszínre, az orosz forrásoktól való energiatartósság pedig biztonsági, politikai és gazdasági természetű aggodalmakat kelt a régióban.

Közép-Európa elhatárolása mind tartalmi, mind formális szempontból a jelen korszakban is viszonylagos. A térség államai nem alkotnak jogilag megkülönböztethető alrendszer az Európai Unión belül. Ezzel együtt az EU bővítése trendszerűen együtt jár az unió belüli regionalizálódás folyamatával, ami nem szervezeti értelemben vett részekre tagolódást jelent, hanem az egyes térségek sajátosságainak és helyzetének megfelelő érdekcsoportok és érdekképviseleti vektorok tudatosulását vetíti előre. *Az új Közép-Európa alapvető kihívása a reálkonvergencia, a felzárkózás az Európai Unió keretei között, amely feladat közössége egyben sors- és érdekközösséget is hivatott teremteni e történelmi törésvonalak által szabdalta régióban*.

Realitások a mai Közép-Európában

A térség mai állapotainak, tényleges együttműködési potenciáljának (és készségének) elemzésekor nem tekinthetünk el a *közép-európai történelmi tapasztalat Janus-arcúságától*.

Óvakodnunk ildomos a félrevezető nosztalgától, amely a 19. és a 20. század fordulójára szellemi pezsgésének, a kávéházak világának, az etnikumok együttélésének és a multikulturalitásnak a megidézésén, de az akkori valóságot megszépítő messzeségbe helyező utánérzéseken alapul. Úgyszintén naivitás lenne az uniós csatlakozás és a megkívánt, új regionális modus vivendi létrejötte között valamiféle eleve elrendeltetett automatizmusban bízni.

A 20. század rombolásai súlyos nyomokat hagytak Közép-Európa arculatán. Az első világháborút lezáró békerendszer által életre hívott nemzetállami fikció – annak ellenére, hogy nem eredményezett valódi megbékélést a térségben – túlélte mind a második világháborút, mind pedig a hidegháború utáni átrendeződéseket, s a jelek szerint az Európai Unió bővítése sem semlegesítette a szűk horizontú nemzetállami reflexeket. A térség összetett etnikai mozaikja a holokauszt és az aliják, a németek millióinak erőszakos kitelepítése, a délszláv polgárháborúkban elkövetett etnikai tisztogatások stb. következtében sokat veszített komplexitásából. A trianoni határon kívüli magyar közösségek összlétszáma az áttelepülések és az asszimilációs nyomás eredményeképpen hozzávetőlegesen egymillióval csökkent. A múlt évszázad viharai „szétfújták” – de legalábbis erősen megtépázták – Közép-Európa sajátos kulturális egységét; a térség nemzeti kultúrái magukon viselik az egymástól való társadalmi és szellemi eltávolodás máig ható következményeit. A német nyelv regionális léptékben ható kulturális összekötő szerepe elhalt, Közép-Európa nagyvárosai lényegében megszűntek a többnyelvű együttélés élettereként létezni.

Közép-Európa mint „összetartó közeg” nemcsak társadalmi és kulturális, hanem gazdasági és politikai síkon is képlékeny. A sorsközösség és a megosztottság ellentmondása végigfut a régió modern történelmében. A térségbeli nemzetek közötti viszony e paradoxonjára 1946-ban – a 20. század első felének fájdalmas tapasztalásai nyomán – mutat rá Bibó István: „...sors- és jellembeli azonosságuk mellett is eddigi életükben összefogó történelmi élmények és helyzetek nem jöttek létre.”⁵ 1984-ben írt, nagy hatású esszéjében Milan Kundera „a saját sorsából kizöckent” Közép-Európa – újfent fájdalmas – sorsából, éppen a „nagy közös helyzetek” történelemformáló hatásából von le előre mutató következtetést a térség összességére nézve: Közép-Európa nemzetei „a szolidaritás hiánya, az elszigeteltség és az önmagukba zártság ellenére is közös nagy egzisztenciális tapasztalatok részesei.”⁶ A szovjet uralom és a kommunista éra közösen viselt terhe, majd pedig a rendszerváltás eufóriája és az EU-csatlakozás új távlatokat nyitó élménye mégsem hozta magával a regionális összetartozás-tudat minden eddigi bizalmatlanságot és gyanakvást felülíró, a politikai és a társadalmi mélyrétegekig lehatoló megerősödését; a „Kleinstaaterei” széthúzó hagyományai és mechanizmusai tovább hatnak. A posztkommunista átmenet a térség országainak jelentős részében renacionalizációs tendenciákat hívott életre, s ezek Csehszlovákia és Jugoszlávia esetében a meglévő állami struktúrák – teljesen más körülmények között végbemenő – felbomlását is ma-

gukkal hozták. Szlovákia a nemzetállam építésének 19. században gyökerező elveit és módszereit igyekszik a gyakorlatba ültetni, míg a cseh elnök az európai építkezés további menetét kijelölő lisszaboni szerződés ratifikálása és a beneši dekrétumok kérdésének anakronisztikus összekapcsolásával vonta magára Európa figyelmét.

Az eleve viszonylagosan behatárolható, illetve határait folyamatosan változtató térség *soha nem volt homogén*; a „dunai monarchia” utódállamai, Lengyelország, a Baltikum, valamint a Balkánnak Közép-Európához közvetlenül vagy közvetett módon kapcsolódó részei markáns saját történelmi, gazdasági, kulturális és mentalitásbeli karakterisztikákkal rendelkeznek. A régió belüli differenciálódás az utóbbi két évtizedben sem szűnt meg, hanem inkább új ismervekkel bővült (a rendszerváltás és az azt követő tranzíció minősége, a gazdasági fejlődés útja és üteme, az EU-csatlakozásból fakadó fejlődési esélyek megragadásának eltérő sikermércéje, az euróövezethez való tartozás, illetve az euró bevezetésének perspektívája). Közép-Európa fogalmára, tartalmára és kiterjedésére más és más optikával, s ebből adódóan eltérő hangsúlyú és mélységű közösségtudattal tekintenek Budapesten, Prágában, Varsóban, Pozsonyban, Vilniusban, Ljubljanában vagy Zágrábban (a felsorolás szándékosan nem teljes).

A térség történelmileg (fél)periferiális jellegét mindeddig az EU-csatlakozás sem szüntette meg, sőt *fennáll a centrum-periféria viszony sajátos újratermelésének kockázata, ezúttal immár az Európai Unió keretei között*. Bár a klasszikus centrum-periféria-elmélet⁷ az Európai Unió belüli viszonyokra nyilván nem alkalmazható mechanikusan, egyelőre kevés jelét látni annak, hogy térségünk összességében megindult volna a felzárkózás azon gyorsított ütemű pályáján, amely például a skandináv államokat és Finnországot a 20. század első felében/kétharmadában az európai gazdasági fejlődés és a társadalmi jólét élvonalába juttatta. A földrajzi, geopolitikai és civilizációs kontextusok alapvető különbségei ellenére is elgondolkodtató, hogy az 1989–90-ben a nemzetközi figyelem fókuszpontjába kerülő Közép-Európa egyetlen országa sem volt képes mindeddig olyan innovációs pályára ráállni, mint amilyennek a révén például a Távol-Keleten gyors és látványos sikereket elérő, nagyságrendileg – legalábbis ázsiai dimenziókban – összemérhető, alacsony fejlettségi szintről induló, politikai berendezkedésüket a nyolcvanas évektől demokratizáló Dél-Korea és Tajvan mára a globális gazdaság centrumába kerültek. Kutatásra és fejlesztésre a térségbeli országok – Szlovénia és Csehország kivételével – GDP-jük egy százalékánál kevesebbet fordítanak, ami jelentősen elmarad az OECD 1,85 százalékos és az EU 1,93 százalékos átlagától.⁸

A közép-európai országok a fejlődésük irányát és paramétereit meghatározó kereskedelmi, tőkebefektetési, technológiai és innovációs szempontokból egyaránt függenek a világgazdaságtól, ezen belül az EU erőközpontjaitól. Németország és Ausztria (emellett a Baltikumban az északi államok, a posztjugoszláv térség, illetve a Balkán bizonyos részterületein Olaszország) úgy építették ki erős gazdasági, kereskedelmi és pénzügyi pozícióikat, hogy mindeközben *nem alakult ki szerves vérkeringés magán a régió belül*. Az új

tagállamok exportjának átlagban mindössze 15 százaléka irányul egymás országaiba.⁹ A regionális gazdasági együttműködés szervezeti keretei (CEFTA) az EU-csatlakozással értelemszerűen megszűntek, egyéb instrumentumai és ösztönzői korlátozott jelentőséggel bírnak. A közép-európai országcsoporthoz viszonyított GDP-je 1989 és 2007 között (azaz a nemzetközi pénzügyi és gazdasági válságot megelőzően) 42 százalékkal bővült, ami éves átlagban két százalékos növekményt jelent.¹⁰ Ezen, országonként és időszakonként jelentős különbségeket takaró átlag magában foglalja a kilencvenes évek eleji „transzformációs recesszióból” származó visszaesést, amelynek következtében a régió gazdaságai nagyjából az ezredfordulóra érték el a rendszerváltás előtti kibocsátás szintjét. A GDP-növekedés regionális középértéke ezután – az EU átlagát meghaladó módon – elérte az évi öt százalékot, ám a 2008 őszi kezdődő nemzetközi pénzügyi válság ismét rámutatott a térségbeli gazdaságok különböző mértékű törékenységre, alkalmazkodóképességük korlátaira, a kilábalás eltérő útjára és időigényére.¹¹ A nagy belső piaccal rendelkező Lengyelország az egyetlen a régióban – és lényegében Európában –, amely elkerülte a recessziót. Az új EU-tagállamok *per capita* jövedelmi reákonvergenciájának üteme (széles regionális szóródás mellett) elmarad a társadalmi várakozásoktól; az EU-15-ök szintjétől e tekintetben őket elválasztó különbség megfelezéséhez további 20–25 évre van szükség.¹² A megkésett fejlődés dilemmáját részben árnyalja, hogy a fejlett ipari hagyományokra támaszkodó Szlovénia és Csehország egy főre eső nemzeti összterméke ma már (ismét) meghaladja az EU-15 legalacsonyabb vonatkozó mutatójával rendelkező Portugália *per capita* GDP-jét, hiszen az Európai Unió belüli centrum–periféria viszony észak–déli metszetben¹³ is megmutatkozik.

A régió politikai viszonyai tükrözik a gazdasági realitásokat. Közép-Európa a politikai kapcsolatok vektorainak súlyozása szempontjából sem alkot az unió belüli koherens csoportot, e téren is jellemző a Brüsszel, illetve a meghatározó jelentőségű nagy tagállamok felé irányuló sugaras kapcsolati szerkezet. Ennek velejárójaként a „kifelé tekintő” térségen belül egyik állam sem bír olyan befolyással, amely lehetővé tenné számára, hogy meghatározó súllyal a regionális önszerveződés motorjává váljon. Vonatkozik ez a dimenzióit tekintve kiemelkedő Lengyelországra is, amely azonban egyelőre nem rendelkezik a regionális vezető szerep egyedüli ellátását – és annak elfogadtatását – lehetővé tevő emeltyűkkel és kapacitásokkal.

Az érdekalapú, differenciált közép-európai együttműködés igénye

A fent megrajzolt – első pillantásra szkeptikusnak tűnő – összkép mindazonáltal nem kérdőjelezi meg a közép-európai összefogás aktualitását és megvalósíthatóságát. Éppen ellenkezőleg: arra világít rá, hogy a történelmi nosztalgia és a voluntarista elméleti

konstrukciók helyett a közös ügyek összehangolt képviselésében, pragmatikus érdekalapon, a lehető legrugalmasabb formákban építhető ki és működtethető a közép-európai kooperáció hálózata, amelynek – immár az EU- és NATO-tagság körülményei között – fokozatosan gyökeret kell eresztenie a közgondolkodásban és a politikai gyakorlatban is. Az uniós tagságra való felkészülés és a csatlakozási tárgyalások fázisában is bebizonyosodott, hogy az egyes országok által követett egyéni utak, a térségbeli „riválisoktól” való elkülönülés vagy kitűnés stratégiái legfeljebb ideiglenes és részleges előnyöket hozhatnak, s végeredményben az egész országcsoporthoz érdekvényesítési esélyeit rontják. Az EU-csatlakozás a térség emancipálódásának és felzárkóztatásának szükséges – bár önmagában még nem elégséges – feltétele. A regionális együttműködés megerősítése esélyt ad azon vissza-visszatérő történelmi szituáció elkerüléséhez, hogy a Közép-Európa sorsát meghatározó kérdésekben helyettünk és nélkülünk más hatalmi tényezők döntsenek.

A térség országainak nemzeti érdekei közül számos – a gazdasági és a szociális felzárkózás, a komplex, országhatárokon túlmutató fejlesztések megvalósítása és finanszírozása, az európai integrációban elfoglalt hely erősítése, az uniós politikák alakításában való érdemi befolyás szerzése, valamint a sajátos külpolitikai arculat megjelenítésének igénye – regionális beágyazottságban jut kifejezésre. Közép-Európa biztonsági identitása olyan megkülönböztető vonásokkal rendelkezik, amelyek – a transzatlanti kapcsolatok természete, az Egyesült Államok európai jelenléte, a NATO alapfunkciói és az energiabiztonság stratégiai kérdéseiben – geopolitikai síkon is relevánsak.¹⁴ E fókuszpontokon érdekeink közösek, hasonlóak vagy összeegyeztethetők, viszont kizárólag egyéni stratégiákkal való hatékony érvényesítésük az uniós és a nemzetközi erőterben igen kétséges. Mindez nem jelenti annak naiv feltételezését, hogy Közép-Európában minden nemzeti érdek harmonikusan egymásba illeszthető vagy összehangolható, azt azonban igen, hogy létezik az érdekeknek és konkrét ügyeknek egy időről időre változó, ám körülhatárolható köre, amelyek képviselése közös fellépéssel célravezető.

Az új közép-európai együttműködésnek a realitások talaján, a konkrétumok szintjéről kiindulva, nem pedig deklaratív módon kell építkeznie. Szigorúan érdekalapon, a közös ügyek tárgyiszertű szelektálásának és józanul együttgondolkodó képviselésének nyomvonalán érlelődhetnek ki a térségbeli szolidaritás „kis körei”, amelyek fundamentumára az új Közép-Európa építménye felhúzható.

A térségbeli országok érdekvényesítése nem jelentkezhethet valamiféle regionális „külön út” megkísértésében. Az EU és a NATO keleti bővítésével térségünk visszavonhatatlanul meghaladta „Zwischeneuropa” történelmi stádiumát. Az erőviszonyok alapján is nyilvánvaló, hogy a regionális együttműködés nem eredményezhet markáns érdekütközést az Európai Unió mértékadó szereplőivel, hiszen az új Közép-Európa előtt álló feladatok megoldása csak az EU keretében, a lehető legszélesebb intézményi és tagállami együttműködéssel vihető sikerre. Az „új” uniós tagállamok közötti egyeztetések gondolatával és gyakorlatával szemben bizonyos fenntartásokkal élő tényezőknek tud-

niuk kell, hogy a közép-európai együttműködés egyáltalán nem kérdőjelezi meg az EU egységét, s nem is használható fel az Európai Unió és a NATO megosztására bármely stratégiai kérdésben.

A térségnek szüksége van *Németország* és *Ausztria* együttműködésére. Ezek az országok – bár történelmi okokból óvakodnak a hagyományos Közép-Európa-koncepciók felidézésétől, s a második világháború utáni fél évszázad széttartó fejlődésének következtében nem is tételezik magukat az új Közép-Európa részének – az intenzív gazdasági és politikai kapcsolatok, a kulturális minták és a társadalmi viszonyulások sokoldalú szálai révén ma is olyan nyomatékkal vannak jelen a régióban, ami már struktúráképző értékkel és fontossággal bír. Nem tekinthetünk el az északi államok és Olaszország szerepétől és befolyásától sem azon területeken, amelyek átmenetet képeznek egyrésről Közép-Európa és a balti-tengeri régió, másrésről Közép-Európa és a Balkán, illetve a fekete-tengeri térség között. A régió egésze számára növekvő fontosságúak azon kapcsolódási pontok, amelyek összekötik az új Közép-Európát a tőle földrajzilag délkeletre és keletre fekvő területekkel, ahol térségünkre – a sokat emlegetett „*híd szerep*” valóra váltásával – érdemi feladatok hárulnak a Nyugat-Balkán európai integrációjának segítésében és az eurokonform fejlődési tendenciák ösztönzésében az EU keleti szomszédságában.

Közép-Európa mibenlétének és határainak képlékenysége, a térség belső differenciálódása, valamint az egyes országok együttműködési potenciáljának és készségének eltérő karakterisztikái miatt *a regionális együttműködés rendszere nem von maga után „egyszer s mindenkorra” kirajzolt földrajzi kontúrokat*. A lehetséges partnerek csoportosítása, klasszifikálása és formális kritériumoknak megfelelő szelektálása csak a közös mozgásteret szűkíti, és nemkívánatos érzékenységeket hív életre.

A közép-európai érdekek harmonizált képviselője *nem igényel feltétlenül új regionális politikai struktúrát, hanem a már meglévő – tematikusan és összetételében differenciált – együttműködési formák és keretek formalitásoktól való letisztítását, tevékenységük gyakorlati és eredményorientált összehangolását, tartalmi „összeszervezését” követeli meg*. Közép-Európa már ma is rendelkezik az intra- és interregionális együttműködések – részben egymást átfedő – szerkezeteivel, együttműködési és kapcsolati szálaival, konzultációs fórumaival, melyek közül a Visegrádi Csoport, a V-4+B-3 (a visegrádi és a balti országok egyelőre inkább potenciális, mint tényleges találkozási fóruma), a Regionális Partnerség (V-4+Ausztria+Szlovénia), a Kelet és Délkelet felé mutató együttműködési vektorral rendelkező Közép-európai Kezdeményezés (KEK) említendőek. A közép-európai együttműködés differenciált felfogása egyenesen feltételezi, hogy az egyes országok eltérő összetételben és/vagy eltérő intenzitással vesznek részt egy-egy regionális fórum tevékenységében; sőt a differenciált kooperációs hálózatnak kifejezetten építési célszerű az egyes térségbeli államok sajátos affinitásaira, „külső vegyértékeire”. Ily módon olyan kapcsolati szálak integrálhatók a regionális hálózatok mellé, mint a

nyugat-balkáni célterületű Regionális Együttműködési Tanács (RCC), a Délkelet-európai Együttműködési Szervezet (SECI) és a Fekete-tengeri Gazdasági Együttműködési Szervezete (BSEC). Az egymást részben átfedő együttműködési hálózatok alapfilozófiájából következően a térséget vagy annak különböző részeit lefedő komplex fejlesztési programokban és projektekben – például a Duna-stratégiában és a balti együttműködésben – nem a konkurencia- és presztízsszempontokra, hanem a kölcsönös kapcsolódások esélyére és lehetővé tételére érdemes fókuszálni.

A multidimenziós kapcsolati szálak és együttműködési formák fenntartása mellett *koherens regionális stratégia* hivatott szintézisbe ágyazni az érdekek és kooperációk hálózatát. E networkszerű megközelítés egyrésről *az adott ügyektől függő összetételű együttműködési keretekkel és konzultációs fórumokkal* számol (az unión belüli tagállami ad hoc koalíciókötés rendszerében meghonosodott „*géometrie variable*” legváltozatosabb formációihoz hasonlíthatóan), másrésről pedig „*businesslike*” módon *a konkrét tartalmakra* és eredményekre koncentrálna a ma még elterjedt formális intézményi és protokolláris rendezvényi preferenciák helyett.

A közép-európai EU-tagállamok legnyomósabb közös vagy összeegyeztethető érdekei az európai integrációban elfoglalt helyükkel és szerepükkel kapcsolatosak. Ezen érdekek a következő csomópontokba rendezhetők:

- a gazdasági és a szociális felzárkózást elősegítő kérdések (az uniós politikák alakítása, a 2014-ben kezdődő költségvetési perspektíva előkészítése, a közös mezőgazdasági politika reformja, a strukturális és kohéziós alapok jövője és felhasználása stb.);
- az energiabiztonság kérdésköre, az energiaellátás diverzifikálását és a térségbeli rendszerek interkonnektivitását biztosító nagyberuházások ügye;
- regionális léptékű infrastrukturális projektek (észak–déli közlekedési folyosó);
- komplex regionális fejlesztési programok (például Duna-stratégia);
- a határon átnyúló együttműködési formák finanszírozása;
- a sajátos biztonságpolitikai érzékenységekből fakadó érdekérvényesítés (EU–USA-viszony, a NATO és a CSDP közötti kapcsolat, a transzatlanti együttműködés evolúciója, az Oroszországhoz fűződő viszony jellege);
- a térség országait jellemző külpolitikai profil megjelenítése (az EU bővítése, Nyugat-Balkán, Keleti Partnerség).

Az unión belüli érdekérvényesítés hatékonyságának alapkérdése a relevancia dilemmája, ami a közép-európai együttműködés sarkalatos pontja. A nagyságrendek, a tényleges kapacitások és a relatív elmaradás érzékeltetése céljából szemléletesek a következő adatsorok: az EU új (volt szocialista) tagországainak összesített területe Franciaországnak kétszerese, összes népességük húszmillióval meghaladja Németországét. Ezzel szemben bruttó nemzeti termékük összege csaknem tíz százalékkal marad el a spanyol GDP szintjétől, míg vásárlóerő-paritáson számolva Olaszország vonatkozó adatának felel meg.

Ha ugyanezen adatokat a visegrádi országokra szűkítjük le, akkor azt látjuk, hogy a négy ország területe valamivel meghaladja Spanyolországét, lakosságuk száma egyenlő Franciaországéval, összesített GDP-jük viszont alig haladja meg Hollandiáét, vásárlóerő-paritáson számolva pedig nem éri el Spanyolország bruttó hazai termékét.¹⁵

Az unión belüli többségi döntéshozatal jelenleg még érvényes nizzai szavazati arányai szerint a visegrádi országok együttes szavazati súlya meghaladja tetszőleges két nagy tagállamét (például Németországét és Franciaországét) együttvéve, míg az új „keleti” tagok az összesen 333 tagállami szavazatból 101 fölött diszponálnak. A lisszaboni szerződés 2014-től a tagállamok 55 százalékán és a népesség 65 százalékán alapuló, úgynevezett kettős többségi szavazati rendszert vezet be, amely – amellet, hogy a jelenleginél kedvezőbb helyzetbe hozza a nagy tagállamokat – a közép-európai országok érdekérvényesítése szempontjából még mindig ígéretes alkupozíciókat kínál, célirányos koordináció és rugalmas tagállamok közötti koalícióépítés esetén. (A közös kül- és biztonságpolitika terén a konszenzuselv marad az irányadó.)

A fent felsorolt számadatok nyilvánvalóan nem válthatók át automatikusan szavazati pozícióvá, mint ahogy azt sem lehet reálisan elvárni, hogy a közép-európai EU-tagok minden kérdésben „blokkszerűen”, egyeztetett álláspontokkal jelentkezzenek. Ezzel együtt belátható, hogy az uniós tagállamok közötti ad hoc koalíciókötés folyamatosan megújuló összetételű menetében a közép-európai országok témától függően egyeztetett szavazási magatartása az unión belüli tágabb erővonalak összefüggéseiben sem negligálható. A sajátosan közép-európai érdekek érvényesítése szemszögéből, valamint a régió kívüli tagállami szövetségesek megnyerése szempontjából a térségbeli országok eminens érdeke a konzultáció és a lehetséges koordináció az unió döntéshozatali napirendjére kerülő, számukra stratégiai fontosságú kérdésekben, amit együttműködésük hangsúlyos – nem formalizált – területeként kell kezelniük. A visegrádi államok közötti előzetes egyeztetések gyakorlattá válása meggyőző példája annak, hogy a jól kiválasztott közös érdekek harmonizált képviselése az országcsoport egészének súlyát növelő tényező.

Magyarország Közép-Európában

Közép-Európát a magyar külpolitikának koherens módon kell szemlélnie és kezelnie, azaz a térségbeli állammal fenntartott, intenzív kétoldalú kapcsolatok síkja és az Európa-politika fontos brüsszeli áttételei mellé hasonló súllyal érdemes felsorakoztatni a térségpolitika dimenzióját is.

Magyarországot adottságai alkalmassá és érdekeltté teszik az aktív térségpolitikai szerep ellátására. Földrajzi fekvéséből adódóan hazánk az a regionális szereplő, amely – középponti kárpát-medencei tényezőként – összekötő kapcsot képez Közép-Európa északi és déli-délkeleti alegységei között. Magyarország ezáltal a tervezett infrastrukturális és

gazdaságfejlesztési nagyprojektek észak-déli és kelet-nyugati tengelyeinek metszéspontjában is fekszik (észak-déli közlekedési és energetikai összeköttetések, Nabucco gázvezeték, Déli Áramlat, Duna-stratégia stb.), következésképpen a legközvetlenebbül érdekelt a komplex régiófejlesztési programok kidolgozásában, illetve az azok megvalósításához és a külső finanszírozás megszerzéséhez elengedhetetlen térségbeli kooperáció előmozdításában.

Magyarország a térségben befolyásos külső tényezők mindegyikével kiegyensúlyozott kapcsolatokat ápol, amit a magyar külpolitikának regionális összefüggésekben is kamatoztatnia érdemes. A magyar-német és a magyar-osztrák viszonyt – több más közép-európai országgal ellentétben – nem terheli a történelmi múlt emocionális terhe. A magyar-orosz viszony tartalmának és általános hangulatának összetevői között érzékelhetően nagyobb az értékelvűség és a pragmatizmus józan összeegyeztetését célzó törekvés, mint az Oroszországgal közvetlenül határos térségbeli államok esetében.

Magyarország a leginkább érdekelt abban, hogy a regionális együttműködésből fakadó közös érdekeltségek felülírják a szűkös nemzetállami kereteket és reflexeket. A külhoni magyar közösségekkel együtt Közép-Európa harmadik legnagyobb létszámú nemzete (a lengyel és a román után) a magyar. A szomszédos országokban élő magyar kisebbségekre olyan kapcsolati tőkeként is kell tekintenünk, amelyek a regionális együttműködés szélesebb aspektusaiban minden szereplő számára előnyös funkciót tölthetnek be. A magyar külpolitika meghatározó fontosságú alkotórészei – a nemzetpolitika, a szomszédügyi politika és az Európa-politika – éppen a széles diapazonú regionális együttműködés megteremtését és a több országot átfogó fejlesztési programok beindítását célzó, aktív térségpolitika bekapcsolásával találhatják meg a kölcsönös érdekeltségek azon kritikus tömegét, amely egyensúlyi állapotot képes teremteni e kapcsolati irányok között.

Magyarországnak – kapcsolati tradíciói, kapacitásai és súlya alapján – a „smart power” szerepkörét célszerű megcéloznia Közép-Európában. A magyar külpolitikának arra kell törekednie, hogy az ország centrális földrajzi helyzetének és tudatosan kiegyensúlyozott kontaktusainak kihasználásával, kezdeményező, koordináló szerepkör kialakításával a regionális kapcsolati háló közepébe pozicionálja magát. Térségpolitikánkban az érdemi tevékenységet ellátó multilaterális csoportosulásokra (Visegrád, a különféle V–4 plusz formációk, Regionális Partnerség) és a kiemelten kezelt kétoldalú (magyar-német, magyar-osztrák, magyar-lengyel, magyar-román, magyar-horvát, magyar-serb, illetve magyar-szlovák) kapcsolatokra érdemes fókuszálni, a konkrét ügyektől függően változó szervezeti és partneri szelekció pragmatikus és rugalmas módszerét követve. A regionális energiabiztonságról 2010 február végén és a Duna-stratégiáról március elején Budapesten rendezett konferenciák a tartalmi megközelítés térnyerését jelzik. A magyar EU-elnökség 2011 első félévében optimális alkalmat, mozgásteret és hatáskört kínál ahhoz, hogy Magyarország a közép-európai tematikát tárgyszerűen az unió napirendjére helyezze, meggrajzolva egyben saját regionális szerepkörének világos kontúrjait.

Mivel az új Közép-Európa „magját” földrajzi és politikai szempontból egyaránt a visegrádi államok képezik, a *V-4-együtműködésnek – a „V-4 plusz” formációkkal kiegészítve – regionális síkon is motorszerepet kell betöltenie.* A közép-európai együttműködés ösztönzése és szervezése képezheti azt a tematikát, ami köré a visegrádi csoport az EU-csatlakozás utáni korszak megváltozott feltételei között felépítheti közös politikai programját. A Visegrádi Alap intézményi előképe lehet egy olyan közös kulturális-oktatási politika és ösztönző rendszer kialakításának, amely – a térségbeli országok szélesebb körének bevonásával – a közép-európai identitás méltó hagyományainak regenerálását és az új körülményeknek megfelelő fejlesztését célozza.

A *magyar-lengyel kapcsolatok stratégiai felértékelése* a közép-európai – benne a visegrádi – együttműködés dinamizálásának fontos tényezője. Ez az a platform, ahol a középhatalmi szerepre joggal igényt tartó Lengyelország és a saját mozgásterét tágítani igyekvő Magyarország törekvései találkozhatnak, új tartalommal és programmal ruházva fel a történelmi gyökerű, hagyományosan pozitív társadalmi és érzelmi töltetű magyar-lengyel viszonyt. Lengyelországnak szüksége van a nagyságrendjéhez illő ambícióit mind a térségbeli kontaktusrendszerben, mind a külpolitikai stratégia tágabb összefüggéseiben (Keleti Partnerség, EU-orosz viszony, transzatlanti kapcsolatok) elfogadni és segíteni kész regionális partnerre. A Varsóhoz fűződő speciális viszony megerősítheti Magyarország pozícióit a visegrádi csoportban és a térség egészében, ami multiplikátorként hasznosítható saját külpolitikai fókuszpontjaink (például a Nyugat-Balkán) előtérbe helyezése során. A magyar-lengyel együttműködés – az önmagukban is kiemelt figyelemre számot tartó kétoldalú kapcsolatok terepében jóval túlmutató módon – a regionális politika, az energiapolitika, az Európa-politika, a bővítési politika, a szomszédsági politika és a biztonságpolitika összefüggéseiben szélesebb nemzetközi relevanciát nyerhet. A magyar-lengyel kapcsolatok szorosabbá tétele és bizalmi alapokra helyezése értelemszerűen sem visegrádi, sem átfogóbb közép-európai kontextusban nem jelent kizárólagosságra utaló szándékot, hanem inkább a két ország regionális kapcsolatrendszerének és tágabb spektrumú nemzetközi törekvéseinek „hátszínét” hivatott kölcsönösen biztosítani és stabilizálni. E „megerősített együttműködés” különféle irányaihoz és területeihez – a konkrét érdekek alapján – más partnerek is társíthatók. A Budapest és Varsó közötti koordinációnak különös aktualitást és fontosságot kölcsönöz az a körülmény, hogy 2011-ben Magyarországot éppen Lengyelország követi az EU soros elnöki posztján.

A közép-európai együttműködés hatékonysága nem választható el a térségbeli országok közötti kétoldalú kapcsolatok minőségének problémájától, ami a magyar külpolitika számára is kihívásokat hordoz, mindenekelőtt a szlovák relációban. A multilaterális kapcsolati keretek azzal a járulékos haszonnal is járnak, hogy mérsékelhetik, tompíthatják az egyes partnerek között bilaterális alapon létrejött nézeteltéréseket, ugyanakkor mindig van egy „tűrészhatár”, amelyen túlmenően a kétoldalú feszültségek már a regionális léptékű

együtműködés hátráltatóivá válnak. Ebben az esetben már nemcsak az aktuálpolitikai, hanem a történelmi felelősség kérdése is felvetődik: az, hogy melyek lehetnek azon konjunkturális és partikuláris belpolitikai megfontolások, amelyek szűk nemzetállami horizontú képviselője „megéri” a regionális együttműködésből valamennyi partner számára kínálgató, kölcsönös előnyök kockázatát. *A közép-európai – és ezen belül a visegrádi – együttműködés nem különíthető el a térség társadalmi és nemzetei közötti közösség-tudat erősítésétől.* A regionális együttműködésben rejlő potenciál kiaknázása megköveteli, hogy az állami, illetve kormányzati szinten megfogalmazott politikák a közép-európai nemzeteket összekötő identitáselemek kidomborítását, ne pedig – mint azt, sajnos, most látjuk – az egyes nemzeti önazonosságok manipulatív szembeállítását célozzák. A szlovákiai magyar kisebbség érdekeinek, a két ország közötti konstruktív együttműködés igényének, valamint a regionális együttműködés követelményeinek egyaránt megfelelő modus vivendi kialakítása a magyar külpolitika előtt álló legösszetettebb és legérzékenyebb aktuális feladatok egyike. A kapcsolatok konszolidálására, korrekt és racionális alapokra helyezésére törekvő magyar szándék sikere legalább ugyanolyan mértékben a szlovák fél magatartásától is függ.

*

Közép-Európa a magyar külpolitika lendületbe hozásának, intellektuális felfrissítésének kézenfekvően kínálgató terepe. Közvetlen környezetünk a magyar diplomácia megkülönböztetett fontosságú mozgásteré, mely földrajzi rádiuszban különösen fontos a partnerek felé sugallni kívánt imázs, a megcélzott regionális szerep és az azt alátámasztani hivatott hazai háttér közötti szinkron. E háttér három, egymást feltételező szintre épül. Szakmai értelemben a magyar külpolitikának – beleértve a gazdasági és a kulturális diplomáciát, valamint az EU-ügyek vitelét is – rendelkeznie kell a közép-európai tematikában járatos, egyidejűleg annak szélesebb európai és nemzetközi vetületeiben is magabiztosan eligazodó szakembergárdával. A „vigyázó szemüket” referenciaként Nyugatra vető (miközben a nyugati szomszédokkal szemben komplexusokat tápláló) közép-európai társadalmak közös érdeke a régió belüli kölcsönös nyitottság és a történelmi gyökerű elzárkózást, gyanakvást oldani képes érdeklődés ösztönzése, ami Magyarországon is célzott erőfeszítéseket követel meg a kultúrában, az oktatásban és a médiában. A hatékony magyar térségpolitika hazai háttértámogatásának fundamentuma: a gazdaság konszolidálásával és fenntartható növekedési pályára állításával Magyarországnak a közép-európai reálfolyamatok olyan súlyú tényezőjévé kell válnia, amelyre a térségbeli államok és a régió ügyeiben érintett külső szereplők egyaránt vonzó példaként, tekintélyes és hiteles partnerként tekinthetnek.¹⁶

Jegyzetek

- 1 Bibó István: „A kelet-európai kisállamok nyomorúsága”. In: *Bibó István: Válogatott tanulmányok*, II. köt. (szerk. Huszár Tibor–Vida István–Nagy Endre). Budapest: Magvető, 1986. 186–265. o.
- 2 Szűcs Jenő: „Vázlat Európa három történeti régiójáról”. In: *Helyünk Európában. Nézetek és koncepciók a 20. századi Magyarországon*, II. köt. (szerk. Berend T. Iván–Ring Éva). Budapest: Magvető, 1986. 515–568. o.
- 3 Timothy Garton Ash: „Létezik-e Közép-Európa?”. In: *Közép-európai olvasókönyv* (szerk. Módos Péter–Tischler János). Budapest: Osiris, 2005. 167. o.
- 4 Milan Kundera: „Az elrabolt Nyugat, avagy Közép-Európa tragédiája”. In: *Szamizdat '81–89. Válogatás a Hírmondó című folyóiratból*. Budapest: AB – Beszélő, 1990. 28. o.
- 5 Bibó: *i. m.* 248. o.
- 6 Kundera: *i. m.* 33. o.
- 7 Immanuel Wallerstein: *A modern világgazdasági rendszer kialakulása*. Budapest: Gondolat, 1983.
- 8 *Uo.* 20. o.
- 9 Dariusz K. Rosati (szerk.): *New Europe. Report on Transformation*. Varsó: Foundation Institute for Eastern Studies, 2007. 106. o.
- 10 *Uo.* 15. o.
- 11 „East European Economies. Fingering by Fate”. *The Economist*, (March 20–26, 2010). 29–30. o.
- 12 *Uo.* 21. o.
- 13 „The Myth of the Periphery”. *The Economist*, (March 27–April 2, 2010). 32. o.
- 14 A visegrádi országok külügyi intézetei négyrészes nemzetközi konferenciasorozatot szerveznek a Creating a Sphere of Security in Wider Central Europe: Sharing the V4 Know-How in Cooperation on Security with the Neighbouring Regions összefoglaló témakörben. E sorozat második konferenciájának a Magyar Külügyi Intézet Budapesten adott otthont 2010. április 8–9-én, Past Lessons, Current Issues and Future Prospects of Visegrad Cooperation within NATO and ESDP/CSDP címmel.
- 15 Forrás: CIA: *The World Factbook*, 2009. New York: Skyhorse Publishing, 2010.
- 16 A tanulmány a szerzőnek a Magyar Külügyi Intézetben 2010. március 11-én hasonló címmel megrendezett műhelykonferencián elhangzott előadása alapján készült. A benne foglaltak a szerző magánvéleményét tükrözik.

Résumé

Central Europe through the Lenses of Hungarian Foreign Policy

The concept of Central Europe has undergone significant changes since it appeared in the international political and intellectual discourse in the beginning of the 19th century. The region, a heterogeneous group of countries and nations lying between the German and the Russian speaking parts of Europe, was originally identified in relation to the great powers (the Habsburg Empire, Germany, Russia) seeking dominance over this geographically rather unspecified area. After the Second World War the very idea of Central Europe seemed to be extinct only to be revived in the eighties by gaining new political interpretation implying those countries under Soviet rule which, referring to their Western cultural self-

identification, reasserted their claim to get back to their European roots. After the end of the Cold War, the regime change and a sweeping transition process, the notion of Central Europe is taking up a somewhat altered meaning. In functional terms, the new Central Europe covers those former communist countries which, having become full-fledged EU-members, still face the historic challenge of real convergence, aiming at catching up with the economic and social standards of the core countries of the European Union. In this peculiar situation the countries of this diversified region, in spite of all possible differences and dissensions in their ranks, share fundamental interests on a wide range of vital issues pertaining to consolidate their place in the European integration, to emphasise their special approach to the evolution of the most relevant EU-policies, to shape the future of the transatlantic relationship as well as to bring a meaningful contribution to further EU-enlargement and to strengthen Eastern Partnership.

This convergence of interests creates a reliable basis for a pragmatic, results-oriented regional cooperation. Central European solidarity cannot be proclaimed from above, but has to be nurtured progressively departing from a practical coordination of selected interests and concerted actions on concrete issues. Subsequently, Central Europe does not need any new overarching political framework, since we already have in our disposition a set of regional fora, including the Visegrad Group, the different V4 plus formations, the Regional Cooperation, etc. It is imperative to discard formal or overlapping elements in the activities of these structures, to streamline and to harmonize functions and actions within a conceptual framework of a coherent regional strategy. Central European countries are not expected to act as a bloc or to come to a common denominator on all possible issues. Hence the importance of a flexible approach „à la géométrie variable”, where the selection of partners inside and outside the region depends on the concrete issue on the agenda.

The geographic location of Hungary, connecting the northern and the south-eastern flanks of Central Europe, lying at a junction of the North-South and East-West axes of communication, transport and infrastructure, enables this country to play an essential part in building a genuine regional cooperation. Hungary has the vocation to act as a „smart power” in Central Europe, positioning itself in the middle of the complex network of multilayer contacts in the region. The Visegrad Group is considered to be the core of the new Central Europe both in geographic and political terms. A strategic relationship between Hungary and Poland is essential to boost regional teamwork as well as to give an impetus to Central European solidarity. Hungary’s interest to see a truly common regional approach outweighs the often narrow and short-sighted nation-state visions and practices still influential in Central Europe. Building a regional cooperation inside the European Union cannot be separated from nurturing a modern Central European identity based on what binds us together instead of fomenting frictions between nations in a historically conflict-torn area.