

Támogatókkal, koalíció nélkül? A Keleti Partnerség támogatói és a kezdeményezés jövője

Romsics Gergely–Végh Zsuzsanna

Az elmaradt csúcs: ki akarta igazán?

A 2010 májusára tervezett Keleti Partnerség-csúcs elhalasztása érthetően számos találgatásra adott okot Magyarországon. A második félévi lengyel soros elnökség „agresszív” lépése egy sor kérdést vetett fel a lengyel „különleges kapcsolat” létjogosultságával, az Európai Unió belüli magyar presztízzsel és érdekérvényesítési képességgel, valamint általában az elnökségi teljesítménnyel kapcsolatban. Bár úgy véljük, hogy indokolatlan túlságosan messze mutató következtetéseket levonni a – részben alig rekonstruálható – kontextus és háttér folyamatok figyelembe vétele nélkül, tanulmányunkban nem a magyar politika nézőpontjából indulunk ki, és a csúcs elhalasztása sem ebből a szempontból szolgál kiindulópontul. A munkánk gerincét alkotó ország- és intézményértékelések apropóját ugyanis az adja, hogy a találkozó őszre történő elnapolásában a magyar elnökség a korlátos erőforrásokból adódó viszonylagos szektorális gyengesége szükséges okként esetleg szerepet játszhatott, ám semmiképpen sem tekinthető elégséges oknak. Más szavakkal: inkább megengedő, mintsem kényszerítő erejű körülményről van szó. Amennyiben ugyanis a Keleti Partnerség ügyét egy széles európai koalíció fontosnak és sürgetőnek tekintené, magyar erőforrások korlátai ide vagy oda, nem kívánták volna a politikai és szimbolikus dimenzióval egyaránt rendelkező esemény elhalasztását – ez ugyanis legfeljebb lengyel szempontból nyereség. Európa számára – ahogy nemrégiben Rácz András kifejtette – mindez azt jelenti inkább, hogy egy évről fél évre csökken az a lehetőségablak, hogy a soros elnökséget adó támogató államok vezetésével megkezdődjön a Keleti Partnerség működésének következő fázisa, amelyet építkezéssel egybekötött konszolidációként, az intézmény érett, „performáló” szakaszát megelőző időszaként jellemezhetünk.¹

A csúcs elhalasztása tehát intés: legalábbis pillanatnyilag nem létezik elkötelezett és összehangolt támogatói koalíció a Keleti Partnerség mellett. Pedig „európai szomszédaink” jövője az összeurópai stabilitásnak és prosperitásnak is fontos eleme,

és éppen ezért súlyos hiba lenne, ha a csúcshíján akár a magyar, akár az európai külpolitikai tervezés által figyelembe vett legfontosabb kihívások és lehetőségek köréből kihullana. Ez a kettősség, tehát a kezdeményezés stratégiai jelentősége és a súlya ellenére hiányzó látható támogatói nagykoalíció indokolja a következőkben bemutatott mérleg elkészítését. Tanulmányunkban arra törekszünk, hogy felmérjük úgy az intézményi kulcsszereplőket, mint a nagy tagállamok és az egyéb – elsősorban földrajzi szempontból – érintett országok viszonyulását a Keleti Partnerség kezdeményezéséhez. Ez teszi lehetővé annak megalapozott értékelését, hogy jelenleg mennyi politikai akarat áll a program mögött, illetve mi tekinthető a reálisan elérhető optimális támogatásnak, mekkora és mennyire ambiciózus lehetne a támogató koalíció, ha a jelenleginél tudatosabb koordináció és együttműködés jönne létre a „minél szélesebb platform”, és nem annyira a minél „mélyebb partnerség” jegyében. Az ugyanis jól látszik, hogy például a lengyel diplomácia elvi elképzeléseinek csak egy része találhat kedvező fogadtatásra az európai partnerek körében, és a Keleti Partnerség középtávon inkább akkor válhat a keleti politikai funkcionális és hatékony intézményi keretévé, ha sikerül elkötelezett partnereket találni egy korlátozott program érdekében.

A tanulmány céljának megfelelően először elemző áttekintést adunk a Keleti Partnerség és előzményei rövid történelméről. Nem célunk a komplex szomszédságpolitikai folyamatok teljes körű bemutatása, ehelyett inkább arra törekszünk, hogy rendszerező jelleggel sikerüljön kidomborítani „befejezetlen” jellegét. A Keleti Partnerség ugyanis jelenleg egy állandóan változó hangsúlyokkal működő kezdeményezés, amelynek konszolidációja – szerencsés esetben – a következő években megy végbe. A kezdeményezés problémacentrikus történeti áttekintése után vizsgáljuk a szupranacionális és földrajzi helyzetük vagy súlyuk és érdekeik intenzitása miatt fontos tagállami szereplők viszonyulását. Állításunk szerint a Keleti Partnerség nem elvi elutasításba ütközik – legalábbis nem kritikus tömegű szereplő részéről. A konszolidáció elmaradását sokkal inkább magyarázza a koncepciók összehangolatlansága, és kevés kulcsszereplő vonakodása, hogy passzív elfogadóból korlátozott támogatóvá lépjen elő. Ez a Keleti Partnerség szempontjából egyfelől kedvező állapot, mivel nincsen szó feloldhatatlan érdekellentétről, legfeljebb az intézményileg is tagolt és kibővült Európa megnövekedett „reakcióidejét” bizonyítja. Másfelől minden késlekedés csökkentheti a partnerek nyitottságát, aláássa az EU keleti presztízsét, és éppen ezért – már csak az ország földrajzi helyzete miatt is – a magyar diplomáciának is eminens érdeke a jelenleg hiányzó „középutas koalíció” kialakulásának előmozdítása.

A Keleti Partnerség vitatott helye az Európai Unió külkapcsolati rendszerében

Az Európai Unió története a kilencvenes években nem kis mértékben a bővítési folyamatok története is volt egyben. A „kis” 1995-ös bővítés mellett az évtizedre rányomta bélyegét a „nagy”, keleti bővítés mérlegelése, előkészítése és utóbb a folyamat megindítása. Ezzel párhuzamosan megkezdődött az EU mint külpolitikai játékos nemzetközi és regionális profiljának, eszköztárának kialakítása és fejlesztése. A két „történet” a korábinál intenzívebben fonódott össze a kétezres évek elején, amikor már láthatóvá vált, hogy a bővítési folyamat dinamikája középtávon nem lesz fenntartható, mivel az EU olyan „kemény” politikai, kulturális és fejlettségi határokat ért el, amelyek legyőzése – azaz újabb államok csatlakozása – csak hosszabb felkészülési periódus után képzelhető el. Ennek következtében az évtized sok szempontból az EU politikai identitásának újragondolását, reálpolitikai áthangolását is hozta. A román és bolgár csatlakozás negatív tapasztalatai tovább erősítették ennek a gondolkodási (és számos tagország közvéleményében szinte tapintható) folyamatnak 2007-re már jórészt megszilárdult magját, amely szerint a Nyugat-Balkán tagsági perspektívája elvi kérdésként fenntartandó, a gyakorlatban azonban a távoli jövőbe tolódik, míg egyéb régiók esetében közép- és hosszú távon egyaránt egyéb szoros kapcsolati modellek kidolgozására van szükség.² A célok – funkcionális perspektívában – azonban nem különböztek rendkívüli mértékben a bővítési politika meghirdetett céljaitól. Az EU politikai identitása szinte kizárta (és kizárja), hogy a liberális államok közösségét leszámítva bármilyen külkapcsolati képletben önmagát ne normavállalkozóként pozicionálja, ami a kettős – déli és keleti – periféria esetében azt jelentette, hogy elsődleges stratégiai célként az uniós értékrend és procedurális normakincs tagság nélküli promóciója és átadása szinte eleve adott programként jelenhetett meg.³ A feladat éppen ezért az volt, hogy a bővítési politikában eddig is képviselt értékek (demokrácia és liberális normák, átlátható piactudományi modell) és kötések (az atlanti biztonsági közösség) további terjesztésére egy immár „valódi” külpolitikai cselekvési terv keretében a partnerországoknak nyújtott tagsági perspektíva nélkül is sor kerülhessen.⁴

Az európai szomszédságpolitika lényege ebben a kettősségben állt: normák és politikai-közigazgatási gyakorlatok terjesztését kívánta tagsági perspektíva nélkül elérni. Ez egyszerűen jelentett klasszikus nagyhatalmi viselkedést, amennyiben a „milieu-formálás” Arnold Wolfers által megalkotott fogalmával volt rokonítható, ám innovációt is, amennyiben a külpolitika eszköztárában minden korábbi – például amerikai – kezdeményezésnél következetesebben és főleg konkrétan kívánta a saját példa bemutatását és a *know-how* átadását alkalmazni. Ez a gyakorlat nem teljesen volt előzmények nélkül, hiszen logikája felfedezhető volt már a barcelonai folyamatban is, amely logikus módon került az új, keleti dimenzióval együtt a megalkotandó szomszédságpolitikai kompetenciájába.

A fenti politikai program első koncepciója a *Tágabb Európa* kezdeményezésben öltött alakot. Ez – az évtized java részének uniós politikáját meghatározva – azonos célokat tűzött ki a szomszédságpolitika déli és keleti dimenziója számára, ám kiterjedt az ekkor még egyértelmű tagsági perspektívával nem rendelkező Nyugat-Balkánra, a még nagy demokratizációs „nekiiramodása” előtt álló Törökországra és az autoriter fordulat jeleit már mutató, de még a kilencvenes évek logikája mentén kezelt Oroszországra is. Az elképzelés, a gondolkodási folyamat nyitányaként, különösebb distinkciók nélkül a baráti országok körét (ring of friends) hozta volna létre az EU körül, amelyek – amennyire az általános megfogalmazásból kikövetkeztethető – különböző programok révén kötődtek volna az önmagát mintaként meghatározó Európai Unióhoz.⁵

Az Európai Szomszédsági Politika (European Neighbourhood Policy – ENP) egy évvel később a reflexiók differenciáltabbá válását tükrözte. A Nyugat-Balkán, mint a potenciális tagjelölt államok régiója kimaradt belőle (ahogy Törökország is), míg a moszkvai politika megítélésében az orosz diplomácia elzárkózásával párhuzamosan ment végbe átalakulás. A híres szállóige, mely szerint az új kezdeményezés az intézményi tagságokat leszámítva elvben és egy jövőben meghatározandó kondicionalitási séma mellett minden európai együttműködést megnyit a partnerek számára („everything but the institutions”) jelezte, hogy a stabilizáció és demokratizáció kettős célját az EU egy olyan ösztönzőkön és normatanuláson alapuló séma alapján igyekszik majd előmozdítani, amely az európai belső piac megnyitását az egyéb európai vívmányok és gyakorlatok átvételéhez köti.⁶

A szomszédságpolitika első fejlődési szakaszának a 2004–2007-es periódus tekinthető. Az időszakot egyfelől a bizottság aktivizmusa jellemezte, amelyen belül különösen a Directorate-General for the External Relations (DG RELEX) egyfajta tulajdonosi mentalitást alakított ki. Ebben a periódusban a bizottság elérte, hogy az Európai Tanács megbízza a politika kezelésével. Utóbb az Európai Tanács elfogadta a következő (2006–2013) pénzügyi perspektíva idejére egy önálló, kizárólag a szomszédságpolitikát szolgáló eszköz (European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI) létrehozását. Ebben az időben került sor az első akciótervek megtárgyalására és implementációjuk megkezdésére is. A bizottság részben a bővítési főigazgatóság tapasztalt munkatársait (a keleti bővítés veterán tisztviselőit) irányította át a külügyi főigazgatósághoz, amely a szomszédságpolitikát végrehajtja. Ennek következtében a kezdet kezdetén megmutatkozott a szomszédságpolitika bővítést imitáló logikája: az országokkal kötendő akciótervek a harmonizációnak felelnek meg, a monitoring és értékelési folyamat a bővítési gyakorlatot imitálja, és az egyes akciótervek sikeresnek minősített lezárása után a kooperáció számára több területet megnyitó újabb szerződés következhet.⁷

A szomszédságpolitika útra indítása után rövid időn belül megmutatkoztak a szomszédságpolitika alapvető szerkezeti gyengeségei. Ezek közül a következőket kell kiemelni:

- *A bizottság sikerfüggése és a partnerek motiválatlansága.* Mivel a bizottság érdekelt volt az új terület sikerként való prezentálásában, a szimbolikusan vagy részlegesen együttműködő és előre lépő partnerországok komoly megfeddésétől tartózkodnia kellett, nehogy azok felálljanak az asztaltól. Ezt könnyen megtehették volna, hiszen a tagsági perspektíva nem nyílt meg számukra, és ezért igazán jelentős ösztönző nem állt rendelkezésre a mélyebb kooperáció kikényszerítésére. Ezt tetézte és tetézi, hogy a partnerek hazai politikai kultúrája, intézményei és az EU normavilága közötti távolság jóval nagyobb, mint 2002 előtt a keleti bővítés célországai és az EU között volt (emiatt aztán az europaizációs folyamat jóval több hazai csoportérdeket is sért az ENP-partnerországokban). A bizottsági munkatársak ugyanakkor nehezen „szakadnak el” a csatlakozási folyamatok logikájától – ha úgy tetszik, nehezen képesek a szomszédságpolitikát részben érdekezérelt partnerek reálpolitikai együttműködéseként felfogni, és ragaszkodnak az egyirányú „az EU formálja a környezetét” logika alkalmazásához. Így hangzatos eredmények születtek főleg a nemzeti jogrendszerek reformjában, de a tényleges implementáció mértéke és intenzitása alacsony maradt.⁸

- *Az apples and oranges probléma.* A szomszédságpolitika két földrajzi dimenziója és az egyes dimenziókhoz kapcsolódó várakozások jelentősen eltértek egymástól, továbbá megmaradt a régi tagországok által pártfogolt régi partnereket és az újak által támogatott új partnereket versenytársakká tevő forrászűke. A déli dimenzióban a demokratizáció fokozatosan még a nyilvános retorikából is eltűnt, helyét a 2000-es évek derekától egyre inkább a *rule of law* promóciója foglalta el, de sokak szerint nyilvánvaló volt, hogy a valódi cél egyszerűen a stabilitás és (Algéria esetében) az európai energiabiztonság elősegítése. Keleten a demokratizáció maradt a napirend meghatározó szimbolikus eleme, bár a többi természetesen szintén nagy hangsúlyt kapott. A nagyobb keleti ambíciókat ugyanakkor csak a két régió informális elnevezése (dél: *Neighbours of Europe*, kelet: *European Neighbours*) tükrözte, a forrásokban a 2006–2013-as pénzügyi perspektíva a 2:1 arányt rögzítette.⁹

- *Keleten az EU elérte egy másik nagyhatalom közelkülföldjét.* Az ENP keleti dimenziója behatolt a Moszkva által saját befolyási övezetnek tekintett zónába. A Kreml már 2004-ben világossá tette, hogy paritásos alapon hajlandó együttműködni az EU-val (a „négy közös térség”: 1. gazdaság; 2. szabadság, biztonság és jogérvényesülés; 3. külbiztonság; 4. oktatás, kutatás, kultúra), ám fenntartásokkal kezeli a határain folyó tevékenységet. Emiatt az ENP vonzereje a hazai elitek számára gyengült a legtöbb partnerországban, és a nyugatosok–oroszpártiak vitájába is belekeveredett – míg az EU érdeke az lett volna, hogy az ENP ettől a vitától elkülönülve, a kínált lehetőségek révén mint feltétlenül pozitív esély jelenjen meg a hazai közbeszédben.¹⁰

A fenti gyengeségeket az intézményi oldalon végbement látványos fejlődés sem fedhette el. Így már 2007-től egyre nyíltabban és egyre több fórumon került szóba a szomszédságpolitika megújításának szükségessége. A kritikák lényegüket tekintve két fő

jövőbeni irányt igyekeztek kijelölni. Az egyik megközelítés, amelynek mások mellett Michael Emerson, a *Centre for European Policy Studies* vezetője, egyben talán a legbefolyásosabb európai külpolitikai szakértő is szószólója lett, a merev kondicionalitás helyett határozottabb nyitást és érdemi gesztusokat várt volna el, valamint több rugalmasságot, tehát „politikussabb” kezdeményezést a bizottság részéről.¹¹ A másik, amelyet a német soros elnökség is zászlajára tűzött, az eszközök elmélyítésére helyezte a hangsúlyt, több és mélyebb kooperációra törekedve, esetlegesen a partnerállamok egymás közötti együttműködését is előmozdítva az akcióterveket meghatározó bilaterális módszer mellett.¹²

A problémák kezelésére a szomszédságpolitika iránt váratlan érdeklődést tanúsító német soros elnökség és az európai kutatói közösség végül a két egymást támogató elgondolást egyesítő. ENP Plus néven emlegetett új eszközrendszer felvázolása révén reagált. Ezzel párhuzamosan felerősödtek a hangok a déli és keleti dimenzió szétválasztása és a dimenzió belüli programok integrációja mellett. A német elnökség azonban végül kevés érdemi eredményt tudott felmutatni a területen, elsősorban azért, mert energiáit a holland és francia népszavazási kudarc után az integrációs folyamat újraindítása kötötte le.¹³

A 2007 végére így kifulladt reformkezdeményezések sajátos újjáélesztésére végül 2008 tavaszán történt kísérlet. Nicolas Sarkozy francia elnök 2008 elején jószerevel előkészítés nélkül vetette fel egy Mediterrán Unió tervét, amely több szempontból (multilateralizmus, rugalmasság, mélyítési potenciáli) felkarolta a korábbi kezdeményezéseket, egyben azonban a déli dimenzió összeurópai jellegét is felszámolta volna. Utóbb – elsősorban Berlin kemény fellépése miatt – a Mediterrán Unió megmaradt közös európai intézménynek, amely a szomszédságpolitikai forrásokon kívül új támogatásban sem részesül. Bár történetét itt nem feladatunk feldolgozni, érdemes – már csak összehasonlíthatósága miatt is – megjegyezni, hogy a kezdeményezés azóta jórészt kudarcnak bizonyult, mivel sem a partnerek, sem a legtöbb európai állam nem bizonyult igazán elkötelezett résztvevőnek.¹⁴

A szomszédságpolitika két dimenziója között a francia kezdeményezés nyomán aszimmetria keletkezett. A végül Keleti Partnerség néven intézményesült, eredetileg lengyel–svéd kezdeményezés ezt igyekezett orvosolni, egyben szinte minden tekintetben megteremtette a korábban megfogalmazott ENP-Plus-elvek implementációjához szükséges intézményi feltételeket. Az eredeti ENP-keretek meghaladásaként értelmezhető ugyanis a tematikus multilaterális párbeszéd beindításának a terve, amely fontos közös politikákat is „átjárhatóvá” tenne a partnereknek. A társadalmi kapcsolatok hangsúlyozása szintén az együttműködés mélyebb jellegét domborította ki, ahogy a szabadkereskedelmi szerződések lehetőségének kiemelése is.¹⁵ Egészében véve azt mondhatjuk, hogy a Keleti Partnerség mint keret messze nagyobb potenciállal bír, mint elődje. Ennek ellenére máig elmaradt a teljes intézményi keret tartalommal való feltöltése, és ez csak részben magyarázható a partnerek ingatag elkötelezettségével, az

EU cselekvési képességének és vonzerejének az orosz felemelkedéssel fordítottan arányos zsugorodásával. Amint a következő fejezetek illusztrálják, a szomszédságpolitika keleti dimenziója, ideértve a legújabb inkarnációjának tekinthető Keleti Partnerséget is, sohasem egy világos célokat követő politikai akarat eredménye volt, hanem részben divergáló érdekek eredője.

Az Európai Bizottság

Az Európai Bizottság az ENP eredeti gazdájaként a Keleti Partnerség koalícióján belül fontos szerepet vállal. Az eredeti lengyel–svéd javaslatot a bizottság karolta fel és dolgozta ki. Ez a kezdeti verzió került a nyilvánosság elé a 2008. decemberi kommunikációban, amely olvasható úgy, mint az ENP Plus eredeti célkitűzéseinek szinte maradéktalan elvi megvalósítása. A bizottság egyértelműen elfogadta, gépezete internalizálta azt az álláspontot, hogy az eredeti – akcióterveken alapuló – együttműködést mélyíteni kell, s ennek legalkalmasabb módja a társulási szerződések (Association Agreements) megkötése, valamint multilaterális együttműködési formációk létrehozása. A társulási szerződések modellje is a bizottsági *know-how*-t tükrözi, amennyiben ezek a Svájccal, Izlanddal etc. kialakított szerződéses viszony „könnyített” formáját jelentik – ám még így is hatalmas előrelépést jelent az ENP mechanizmusaihoz képest.¹⁶

A bizottság megszokott, nehezen alakítható működési módját tükrözte az a hatékony, ám egyes szerzők által kritikával fogadott megközelítés, amely a kommunikációt kísérő munkadokumentum alapját képezte. A munkadokumentum megismételte ugyan a kommunikáció „magaspolitikai” célkitűzéseit, beleértve a vízumkönnyítések-ről folyó dialógust és az energetikai együttműködést, ám a technikaibb jellegű (KKV-támogatás, elektromos energiapiaci regionális integráció stb.) részeket jóval alaposabban fejtette ki. Ez egyszerre jelezte, hogy a bizottság valóban készen áll aktív szerepet vállalni olyan területeken, amelyekben jelentős felhalmozott know-how-val rendelkezik, de aligha kész és képes saját megszokott politikai (illetve sokkal inkább bürokratikus) logikáját feladni annak érdekében, hogy a low-politics együttműködések magas szintű, diplomáciai kooperációval is kiegészüljenek. Előrelépés volt ugyanakkor, hogy ezek az úgynevezett zászlóshajó-kezdeményezések egyben multilaterális dimenzióval is rendelkeztek, amely azt jelentette, hogy a bizottság valóban kész meghaladni a saját működése szempontjából kényelmes, de éppen a partnerek regionális problémáit orvosolni nem képes kétoldalú együttműködési formát.¹⁷

Az elmúlt bő másfél év tapasztalatai arról tanúskodnak, hogy azokon a területeken, ahol a partnerek részéről volt fogadókészség, így a határellenőrzések fejlesztésében és az elektromos vezetékrendszerek integrálásában, a munka legalábbis meg tudott kezdődni. A bizonyos értelemben legfontosabb területen, a társulási szerződések

kérdésében a tárgyalások megkezdésén túl jelentős eredményt nem sikerült elérni, és ezen túlmenően is számtalan részletkérdésben a bizottság által készített 2009-es és 2010-es jelentés túlságosan is hasonlít egymásra – azaz mindkét szövegben adott feladat jövő évben esedékes tárgyalásáról olvashatunk csupán.¹⁸ Ez azért kockázatos, mert a bizottság tervezési és tanácsadási képességei nélkül nehéz elképzelni, hogy a tervezetnek megfelelő sokszintű partnerség alakulhat ki tagállamok és partnerországok között. Az Európai Külügyi Szolgálat egyelőre nem (lehet) képes ezeknek a feladatoknak az ellátására, így nominális kompetenciája mellett egyértelműen szükség lenne a bizottság integrált munkájára. A bizottság logikája azonban azt diktálja, hogy olyan területekbe fektessen sok energiát, ahol reális esélye van az előrelépésnek, és éppen ezért bizonytalan, hogy a következő években mennyire marad meg jelenlegi elkötelezettsége.

A fentiek miatt (is) bír különleges jelentőséggel az áprilisra tervezett kommunikáció, amely a közeljövő lehetséges fejlődési útjaival foglalkozik majd. Ebben a bizottság – ha a *Europolitics* által szemlézett, tíz biztos által készített dokumentum valóban iránymutató a kérdésben – még egyszer nekiveselkedik a társulási szerződések előmozdításának, amelyeket egyelőre reális politikai lehetőségként kezel.¹⁹ A Keleti Partnerség további fejlődésének egyik kulcsa szinte bizonyosan az lesz, hogy sikerül-e – jelentős részben a magyar elnökség alatt – erőteljes támogatást biztosítani a kezdeményezésnek. Ha ez nem történik meg, nemcsak a partnerség maga szenved el újabb kudarcot, de egy stratégiai szereplő, a bizottság elkötelezettsége is megrendülhet. Egy esetleges belső európai konszenzus természetesen nem fogja a kísérlet sikerét is jelenteni – ehhez szükség van a partnerek együttműködésére is. Am bizonyos, hogy a belső konszenzus hiányában a továbblépéshez szükséges politikai akarat is gyengülni fog.

Az EKSZ és a külpolitikai főképviselő

Az EU szupranacionális intézményrendszerének másik, a Keleti Partnerség szempontjából jelentős eleme az Európai Külügyi Szolgálat és az élén álló főképviselő, Catherine Ashton bárónő. A szomszédságpolitika menedzselésének az EKSZ-hez történő áthelyezése sokakban váltott ki aggodalmat. Vélekedésük szerint Ashtont kevésbé érdekli a keleti dimenzió, míg az EKSZ gyenge intézmény lesz – legalábbis rövid távon – és ezért nem lehet majd képes a bizottsághoz és a DG RELEX-hez hasonló kapacitásokkal folytatni a munkát. Az utóbbi aggály első pillanatban meglepően hangozhat, hiszen feltételezhető, hogy jelentős részben a napi folyamatok résztvevői ugyanazok maradnak. Am érthetővé válik az aggodalom, ha mérlegeljük, hogy jelenleg is tíz biztos és legalább ennyi főigazgatóság érintett így vagy úgy a szomszédságpolitika jelenében és jövőjében – az ő bürokratikus képességeik pedig valóban meghaladják az EKSZ

reálisan elvárható kapacitásait. Az is aggodalomra ad okot, hogy a Keleti Partnerség legfőbb szupranacionális támogatójától, Stefan Füle bővítési és szomszédságpolitikáért felelős biztostól így „távolabb” kerül az ügymenet, és az időnként már-már Ashton szerepét is átvállaló Füle közvetlen befolyása és szimbolikus súlyú megjelenéseinek, szerepléseinek száma egyaránt ritkulhat.²⁰

A következő időszak meghatározó kérdése éppen ezért, hogy elérhető-e az EKSZ határozott „ráhangolása” a Keleti Partnerség felkarolására. A partnerség „kemény”, tehát jogi és pénzügyi alapját továbbra is a szomszédságpolitika képezi (nominálisan az ENP újragondolásának részét képezik a tárgyalási szerződések, és a finanszírozás is legnagyobb részt az ENPI forrásaiból történik), és éppen ezért a politika jelenleg zajló felülvizsgálata a következő időszak szempontjából kulcsfontosságú. Ha a felülvizsgálat következménye az lesz, hogy az ENP/Keleti Partnerség az EKSZ kiemelt feladataként határozódik meg, megjelennek benne nem előre lekötött források (válságalap), amelyek felett Ashton diszponál, megkezdődhet egy olyan folyamat, amely valós cselekvési lehetőséget kínálva megkezdheti a szolgálat és feje párhuzamos „bekötését” a Keleti Partnerség folyamataiba.

Az új intézmény és az új vezető definíció szerint legitimitáshiányos a szó puha értelmében, és ezért olyan területeket keres, ahol képes létjogosultságát igazolni. Ha sikerül – és ez elsősorban a tagállamok a Külügyek Tanácsában elérendő megállapodásain múlhat – olyan ösztönzőket kínál, hogy a bürokrácia és a diplomáciai vezető egyaránt megtérülő presztízbefektetésként tekint majd a Keleti Partnerséggel kapcsolatos ügyekre, s megszűnhet az a „szupranacionális deficit”, amely Javier Solana főképviselő távozásával keletkezett. Ilyen helyzetben várható az is, hogy az EKSZ élni fog a bizottság erőforrásaival, és nem a folyamatok lassítására törekszik majd, igyekezve elkerülni, hogy jelentős befektetéseket kelljen eszközölnie egy számára nem kiemelkedő jelentőségűként definiált ügyben. Ha azonban nem ez a pozitív forgatókönyv valósul meg, akkor a szűkös erőforrásaival gazdálkodó EKSZ és Ashton főképviselő teljesen törvényszerűen igyekszik majd a folyamatot a második vonalban tartani, s ez kevésbé szerencsés kompetenciavitákat generálhat az „elkötelezettek”, mindenekelőtt Lengyelország és a közösségi intézmények között. Az arab világban zajló változások pedig azt a lehetőséget is felvetik, hogy Ashton – és az EKSZ – a „mediterrán koalícióval” működik inkább együtt, amint azt március 8-án a bizottság nevében, de Ashton által közzétett hosszú kommunikáció is sugallja.²¹

Németország

A Keleti Partnerséggel és általában a szomszédságpolitika keleti dimenziójával kapcsolatos német álláspontot a legtöbb elemző néhány lassan vagy nem változó strukturális adottságból és elvi elkötelezettségből vezeti le, és ezek meghatározó politikaformáló

hatására hivatkozva szokás magát az álláspontot is lényegi elemeit tekintve stabilként értékelni. A német politikai preferenciák forrásai között első helyen szokás kiemelni az ideációs tényezők és gazdasági érdekek által egyaránt motivált szilárd elkötelezettséget a keleti partnerországok mély integrációja mellett. A német gazdaság számára a posztszovjet térség nem kiemelkedően fontos, de a közvéleményben és a döntéshozókban is jelentősebbként él, mint valójában – emellett pedig valóban Németország által kiaknázható, a jövőben várhatóan bővülő piacokat jelent, amelyeken a németeknek presztízsükből és regionális know-how-jukból következően versenyelőnyük van más fejlett exportgazdaságokkal szemben.²²

A keleti partnerek ezzel együtt nem olyan fontosak, hogy a tágabb európai politika két pillérjét, az európai (francia, brit) partnerségeket és különösen az orosz „különleges kapcsolatot” megérje miattuk kockára tenni.²³ Emiatt Berlin következetesen nem tagsági perspektívát szorgalmaz a régió országai számára (hivatalosan: „nem zárja ki a tagsági perspektíva esetleges megnyílását a távolabbi jövőben”), ellenzi az erőteljesebb demokratizációs fellépést szorgalmazó lengyel kezdeményezések teljes körű megvalósítását, és kevésbé konfliktusos, de még érdemi együttműködési formákat keres a posztszovjet államokkal. Ez a középutas, de elkötelezett irány mindenekelőtt a mélyebb szabadkereskedelmi megállapodásokat, az európai szakpolitikákba való nem intézményi bekapcsolódást, illetve a különböző tagállamokat és külső partnereket összefogó regionális-multilaterális együttműködéseket jelenti.

A német külkapcsolati gondolkodásban egyetlen másik regionális irány verseng a keleti szomszédsággal, jelentős hasonlósága következtében – a Nyugat-Balkán. Bár sokáig megkérdőjelezhetetlennek tűnt a keleti irány primátusa, a Duna-stratégia német felkarolásával, de facto kidolgozásával bizonytalanná vált, hogy Berlin mennyiben igyekszik átcsoportosítani politikai-gazdasági erőforrásait a keleti térségből a Nyugat-Balkán felé. Bár ez még ma sem látható, kétségtelenül számolni kell a német figyelem megosztottságával.

Végezetül figyelembe kell venni Berlin unión belüli hegemónikus ambícióit. A német Európa-politika legújabb szakaszát egyértelműen jellemzi mindenekelőtt a gazdasági kormányzással összefüggő politikai tervezőmunka irányításának igénye. Ez egyrészt azzal a következménnyel jár, hogy a keleti szomszédság jelentősége hátrébb sorolódott a német prioritások listáján, és elsődleges szemponttá lépett elő, hogy a belső folyamatok érdekei semmiképpen ne sérüljenek – például a kifelé történő túlzott nyitás révén, amely egyszerre idegeníthet el államokat, és vonhat el (elsősorban bürokratikus) erőforrásokat egyéb területekről. Másfelől az is következménye, hogy Berlin – mivel diktálni kíván a számára legfontosabb kérdésekben – kétszeresen ügyel arra, hogy ne tűnhessen nem összeurópai érdeket megtestesítő kérdésekben részrehajlónak. Márpedig a Keleti Partnerség – függetlenül valódi jelentőségétől – ma az európai gondolkodás rendjében nem számít ilyen kérdésnek. Helye – ahogy azt a német diplomaták is tudják – az olyan csoportérdekek között

található, mint a francia kezdeményezésű Mediterrán Unióé: a közösség egészének hasznát is szolgáló, de a tagállamok nem mindegyike számára fontos vállalkozás, amelynek elkötelezett képviselője elsősorban önérdékkövetésként értelmeződik.

A fenti négy szempontból is következik, hogy Németország támogatja a Keleti Partnerség intézményét, sok szempontból saját soros elnökségi periódusa alatt felkarolt innovációkat látva viszont benne (az egykori ENP Plus elemeit). Mindemellett nem fenn tartások nélkül támogatja a kezdeményezést: elsődlegesen a gazdasági együttműködés promóciója, a kormányzati képességfejlesztés segítése, ám csak puha demokratizációs programok felkarolása, az orosz partner érdekeinek figyelembevétele és az unión belüli „döntőbírói” ambíció határozza meg elkötelezett, de markáns feltételekkel tarkított támogatói álláspontját.²⁴

A fenti szempontok jelentős része tükröződött Guido Westerwelle külügyminiszter Ashton főképviselőhöz intézett februári levelében. Ebben a német diplomácia vezetője egyfelől elzárkózott újabb pénzügyi források megnyitásától, és a *business as usual* bizottságra jellemző gyakorlatát is kritizálta. Elképzelése szerint a valódi partnerségeket szabad csak támogatni, és ezért egy pénzügyi perspektívában meghatározott források fele a partnerek által elért haladás alapján, nem feltétlenül kiegyensúlyozott, inkább jutalmazó jelleggel kerüljön elosztásra. A szomszédságpolitika és a Keleti Partnerség intézményrendszerének lebontását ugyanakkor Westerwelle sem támogatná, ahogy a déli dimenzió további erősítésétől is elzárkózott – dacára az alább vázolt francia vezetésű, az észak-afrikai forradalmakra reagáló kezdeményezésnek. Westerwelle levele éppen ezért jó összefoglalása a szigorodó, de elveiben nem változó német álláspontnak, amely szerint a keleti szomszédságpolitikai dimenzió fontos eleme az EU külkapcsolati rendszerének, de intézményesülése nem mehet a déli dimenzió rovására, nem vonhat el forrásokat egyéb kiadási tétellektől, és nem lehet úgy folytatni a kapcsolatok építését, mintha nem lenne nyilvánvaló, hogy az eddigi erőfeszítések gyakran nem jártak sikerrel.²⁵ Egy hatékonyabb, rugalmasabb és dinamikusabb keleti politika – azaz a partnereket hatékonyabban bevonó, támogatás helyett piacnyitással operáló, több europaizációt és regionális multilateralizmust elősegítő Keleti Partnerség – továbbra is számíthat azonban Berlin támogatására.

Franciaország

Franciaország hivatalos álláspontja a Keleti Partnerséggel kapcsolatban három fő elemet tartalmaz. Ezek szerint Franciaország támogatja a Keleti Partnerséget, a Mediterrán Unió természetes és logikus kiegészítőjeként tekint a kezdeményezésre, amelytől elvárja, hogy az ne váljon Oroszországgal szemben „cordon sanitaire”-ré, illetve utóbbinak még a látszatát is kerülje. A hivatalos álláspont mögötti érdekek ugyanakkor komplexebbek. Párizs a Keleti Partnerségre vonatkozó svéd–lengyel kezdeményezés

híret természetesen fenntartásokkal fogadta, mivel saját mediterrán érdekeinek versenytársát pillantotta meg a keleti dimenzió revitalizálását jelentő vállalkozásban. 2008-ban – amely a francia elnökségi periódust is magába foglalta – a körvonalazódó kezdeményezéssel kapcsolatban tartózkodó álláspontot foglalt el, kerülte a véleménynyilvánítást. 2009-re a francia álláspont óvatos támogatássá módosult, közepes erejű gesztusként értékelhetjük, hogy a májusi prágai csúcson megjelent François Fillon miniszterelnök és Bernard Kouchner külügyminiszter. Ennek háttérben mindenekelőtt a lengyel diplomácia offenzíváját sejtethetjük, melynek célja az volt, hogy Franciaország vállalkozzon Varsóval partnerségben egy új Dél és Kelet közötti *status quo* kialakítására, azaz a két szomszédságpolitikai dimenzió viszonyának középtávú rendezésére.²⁶

Egészen 2011 elejéig úgy tűnhetett, a két dimenzió szétválasztása azért nincs a francia kormány ellenére, mert ez lehetőség a 2:1 arányú forrásmegosztás rögzítésére is. Egyre szaporodtak ugyanis azok az elsősorban szakértői és új tagállamok felől érkező vélemények Európában, amelyek arra mutattak rá, hogy az arab világban a demokratizáció feltételei nem adottak, és ott éppen ezért legfeljebb stabil autoriter partnereket lehet találni. Ehhez képest a keleti dimenzió a valódi demokratizáció lehetőségét látszott kínálni. A posztszovjet államok demokratikus kilátásai azonban évek óta inkább romlottak, mint javultak. Ez is elősegítette azt, hogy az arab világban kirobbant forradalmakra hivatkozva Franciaország az élére álljon annak a spanyol, görög, szlovén, ciprusi és máltai támogatással is rendelkező mediterrán kezdeményezésnek, amely hosszabb idő után első alkalommal vetette fel a forrásmegosztás felülvizsgálatát. A felvetés országokénti bontás helyett az egy főre jutó támogatás összegéből kiindulva igényel több támogatást a déli partnereknek, egyben az európai hitelezési gyakorlat intenzívebbé tételét, és az Európai Befektetési Bank hitelkeretének bővítését is javasolva.²⁷ Bár úgy tűnik, a Külügyek Tanácsának február 21-i ülésén a kezdeményezés – legalábbis első inkarnációjában – elvzertt, világos, hogy Franciaország nem tekinthető a Keleti Partnerség támogatójának. Bár ebből nem következik, hogy a kezdeményezés egészét elvetné, kétségtelen, a két periférián zajló ellentétes irányú változások következtében úgy ítéli meg, az idő újra alkalmas a Mediterrán Unió szomszédságpolitikai vonatkozásainak dinamizálására.²⁸

Saját közvetlen déli érdekei mellett Párizs magatartását egy közvetlen érdektengely is befolyásolja. Bár a francia–orosz viszony intenzitása nem hasonlítható a német–orosz kapcsolatéhoz, egészében mégis a két nagyhatalom közötti kölcsönös megbecsülésből táplálkozó szívéllyesség jellemző, amely a francia külpolitikát is érzékennyé teszi az Oroszország érdekeit esetleg sértő európai kezdeményezések iránt.²⁹ Éppen ezért a Keleti Partnerségre vonatkozó francia támogatás hőfokát az is nagyban módosíthatja, hogy Moszkva mennyiben fogadja el a kezdeményezést, illetve francia értékelések szerint az mennyiben irányul valóban orosz érdekek ellen. Amíg sikerül az európai–orosz konfrontációt elkerülni (ahogy erre például a 2010. májusi lengyel kezdeményezés kísérletet tett), a legalább formális francia támogatás is biztosított a Keleti Partnerség

számára, ám ennél többre részben éppen a moszkvai – nem mindig hangoztatott, ám közismert – fenntartások miatt sem lehet számítani.

Mint látható, egyes nyilatkozatok dacára nincsen arról szó, hogy Párizs valóban támogatná a Keleti Partnerséget. Pusztán az mondható el, hogy a programmal a francia vezetésnek mindaddig nem érdeke szembefordulni (és vállalni az ezzel járó normatív kritikát a „francia egoizmusért”), amíg konkrét érdekeit (déli dimenzió, francia–orosz viszony) nem sérti a kezdeményezés. Párizs teljesen természetes módon nem lesz tagja a Keleti Partnerséget támogató reménybeli koalíciónak, ám ügyelnie kell arra, hogy a két szomszédságpolitikai dimenzió közötti *status quo* egyszerre tűnjön reális és már-már kívánatos állapotnak. Ha sikerül a februárihoz hasonló francia próbálkozásokat határozottan korlátok közé szorítani, egyben a déli dimenzió érdekeit nem sértő programot összeállítani a keleti partnerekkel való együttműködésről, a francia kormányzattól nem várható határozott ellenző fellépés sem. Franciaország esetében tehát Párizs semlegessége lehet és kell, hogy cél legyen.

Lengyelország

Az Európai Unió kelet-európai szerepvállalásának legjelentősebb támogatója a kilencvenes évek óta Lengyelország. Varsó már a saját EU-csatlakozása előtt is hangsúlyozta a Kelet-Európa államaival való kapcsolatok kiépítésének és elmélyítésének fontosságát. Míg a 2003–2004-ben kidolgozott európai szomszédságpolitikát tagjelöltként csak támogatni tudta, és meglehetősen korlátozott beleszólása volt a keretek kidolgozásába, addig a 2009 májusában elindított Keleti Partnerségnek már kezdeményezője és alakítója is. A hagyományosan bővítéspárti Lengyelország 2011-es EU-elnöksége jelentős esély, hogy további lendületet kapjon az unió keleti szomszédsági kezdeményezése.

A lengyel külpolitikában már a rendszerváltást követő évektől kezdve különösen fontos szerepet foglaltak el a keleti kapcsolatok. Noha az ország egyértelműen az euroatlanti integrációhoz való csatlakozást tűzte ki céljául, a keleti szomszédokkal való kapcsolatok rendezése, Ukrajna és Fehéroroszország esetében az alapszerződések aláírása a lengyel diplomácia egyik első feladata volt. A keleti kapcsolatokat a földrajzi szomszédság mellett a közös történelmi múlt is jelentősen befolyásolja, érte ez alatt mind a lengyel határok rendszeres áthelyezése miatt mára a határon túlra került lengyel kisebbséget, mind az orosz-szovjet megszállás által okozott traumát, ami miatt a mai napig fel-felbukkan a gyanakvós Oroszországgal szemben. Részben utóbbinak tulajdonítható, hogy Lengyelország elkötelezetten támogatja keleti szomszédai európai aspirációit: törekvésüket, hogy elmélyítsék kapcsolataikat az Európai Unióval és céljukat, hogy idővel az EU tagjává váljanak. Varsó álláspontja szerint az európai értékek és normák (demokrácia, jogállamiság, emberi jogok stb.) melletti elköteleződés hozzájárul

a Szovjetunió széthullása után, annak helyén létrejött államok önállóságának, szuverenitásának megerősítéséhez, a térség stabilitásának kialakításához és demokratikus valamint gazdasági fejlődésük elősegítéséhez. Az ennek megvalósításában való részvétel pedig nemcsak Lengyelország és a keleti szomszédok, de az Európai Unió érdeke is, mivel így egy stabil és biztonságos régiót tudhat maga mellett, amellyel eredményesen tud együttműködni, és amelynek gazdasági potenciálját a maga javára tudja fordítani.

Lengyelország számára Ukrajna a legjelentősebb partner a régióban, nemcsak mérete, de elhelyezkedése és a rajta áthaladó gázszállítási útvonalak miatt is. Őt követi Fehéroroszország, számottevő lengyel kisebbséggel, itt Varsó elsősorban az autoriter berendezkedés alatt kvázi ellehetetlenítve működni próbáló civil szférát és az ellenzékot igyekszik segíteni. Moldova és Grúzia európai ambícióit és hosszú távú tagsági perspektívájuk napirenden tartását szintén támogatja Lengyelország, de a földrajzi távolság okán a Kaukázus önállóan kevésbé jelenik meg a lengyel külpolitika célterületei között.

Lengyelország már az EU-hoz való csatlakozása előtt, sőt csatlakozási tárgyalásai megkezdésétől hangsúlyozza, hogy az unió részéről felelős szerepvállalásra van szükség Kelet-Európában, és a bővítést követően szükség lenne egy keleti szomszédságpolitikai dimenzió kialakítására.³⁰ Az EU a közép-európai bővítés közeledtével látta egyre időszerűbbnek egy átfogó szomszédsági keret kialakítását, ám ebben nem különültek el egymástól a déli és a keleti szomszédok. Lengyelország kidolgozott ugyan egy javaslatcsomagot 2003-ban, melyben már ekkor szerepelt a társulási megállapodások megkötésének felajánlása Ukrajna és Moldova, demokratikus reformok esetén pedig akár Fehéroroszország számára is. Hosszú távon Lengyelország támogatta volna Ukrajna EU-csatlakozását is.³¹ Mivel azonban még nem volt uniós tag, így nem volt beleszólása a szomszédsági keret kialakításába, ezek a javaslatok pedig nem nyertek támogatást az unió részéről.

A 2004-es csatlakozás után azonban megváltozott Lengyelország szerepe: teljes jogú tagként már politikaformáló szerepre is igény tarthatott, ám ezzel párhuzamosan meg kellett tanulnia az EU játékszabályai szerint képviselnie az álláspontját, ami az első években nem volt zökkenőmentes. Noha a lengyel politikai életben konszenzus van a pártok között az EU keleti külkapcsolatainak fontosságát illetően, a hangsúlyok és a külpolitikai retorika pártonként eltér. Általában elmondható, hogy Varsó a keleti szomszédsági kapcsolatokat szeretné önállóan úgy alakítani, hogy azok nem az EU és Oroszország vagy éppen egyes tagállamok és Oroszország kétoldalú viszonyának váljanak függvényévé. Az Oroszországgal való együttműködési hajlandóság azonban szintén eltérő a különböző pártok esetében.

2005 és 2007 között, a Jog és Igazságosság párt által vezetett kormányzat alatt a Jarosław Kaczyński-féle konzervatív nacionalista és esetenként populistá retorika következtében Lengyelország és Oroszország kapcsolatai a rendszerváltás óta mélypontra kerültek. Míután a Kaczyński-kormány 2006-ban a Lengyelország elleni részleges orosz importtilalom miatt blokkolta az új orosz Partnerségi és együttműködési

megállapodás megkötését, az unióban nehéz partnerként kezdték tekinteni rá. Ez párosult a német–lengyel kapcsolatok megromlásával is, ami az unión belüli koalícióépítést nehezítette tovább. Noha 2007-ben a német elnökség napirendre vette az európai szomszédságpolitika felülvizsgálatát, és javasolta a kapcsolatok mélyítését a keleti partnerekkel – elsősorban Ukrajnával,³² a lengyel fél részéről ez tulajdonképpen válasz nélkül maradt, nem állt a kezdeményezés mögé.

Sokat javított Lengyelország megítélésén és pozícióján a 2007-es kormányváltás, amikor a szintén jobboldali, de pragmatikusabb, az érzelmi politizálást mellőző Donald Tusk vezette Polgári Platform került kormányra. Ezt követően kezdett rendeződni a német–lengyel viszony, ami számottevően hozzájárult ahhoz, hogy Lengyelország politikai céljai elérése érdekében immár átfogó partnerkeresésbe és koalícióépítésbe kezdjen az Európai Unión belül. Ennek első eleme a 2007 végén az Európai Tanács számára Litvániával közösen benyújtott javaslat volt, melyben a két ország indítványozta egy addig hiányzó multilaterális együttműködés kialakítását a keleti szomszédságban. A keleti szomszédokkal való kapcsolatok mélyítésének támogatására Varsó megnyerte a Visegrádi Együttműködés másik három országát is, valamint a három balti államot. A konzultációk sűrűbbé váltak Németországgal, annak ellenére is, hogy bár mindketten érdekeltek a keleti dimenzió fejlesztésében, a lengyel preferenciák különböznek a német érdekektől.³³ A pragmatikus hozzáállásnak köszönhetően a lengyel–orosz elmentések is enyhültek, bár tökéletesen nem szűntek meg.

Lengyelországnak sikerült megnyernie a bővítés és feltételes mélyítés pártján álló Svédországot is a keleti dimenzió megerősítésének támogatására, aminek eredményeként egy „régis tagállammal” karöltve, hitelesebben tudta az addig többnyire lengyel érdekek látszó keleti elköteleződést uniós prioritásként bemutatni. A két ország 2008 májusában mutatta be néhány oldalas tervezetét a Keleti Partnerség kialakítására. A javaslat kezdeményezte egy multilaterális dimenzió bevezetését a szomszédsági kapcsolatokba a bilaterális mellett, emellett támogatta egy szabadkereskedelmi térség kialakítását és a vízumentesség bevezetését is.³⁴ A körülmények kedveztek a közös kezdeményezés megtárgyalásának és gyakorlatba való átültetésének, miután a francia kezdeményezésre elindított Unió a Mediterráneumért kezdeményezés után az EU fogékonyabb volt egy hasonló szomszédsági keret kialakítására a keleti szomszédságban is. A 2008. augusztusi grúz–orosz konfliktus még inkább felgyorsította a kivitelezést és úgy tűnt, hogy az EU képes megragadni a lehetőséget. 2009. május 7-én Prágában elindult a Keleti Partnerség (KP).

A lengyel–svéd javaslatot azonban több bíráló is érte, részben Lengyelországban, részben külföldön. A Jog és Igazságosság párt nem utasította el a javaslatot, de bírálta a Polgári Platformot, amiért a javaslat nem tartalmazott tagsági perspektívát a keleti partnerek számára. A Kaczyński testvérek pártja számára ez a forma nem volt elég ambiciózus, és túlságosan defenzívnek érezték. A Polgári Platform ezzel szemben több

fórumon is kijelentette, hogy a KP egy pragmatikus válasz az EU bővítési fáradságára, és jelenleg ez a legtöbb, ami elérhető, és képes megszerezni az EU tagállamainak támogatását.³⁵ A hivatalos lengyel álláspont szerint³⁶ a KP célja a keleti partnerek EU-hoz való fokozatos közelítése, amely a jövőben esetleg hozzájárulhat a teljes integrációjukhoz. A Keleti Partnerség hozzájárul a partnerek politikai és társadalmi konszolidációjához és a piacgazdaságra való áttérésük megkönnyítéséhez. Ehhez mindenekelőtt a vízummentes utazás megvalósítására, az intézményépítésen keresztül az államigazgatás reformjára és az uniós normák adaptálására lenne szükség. Fontosnak tartják továbbá a társulási megállapodások aláírását és a szabadkereskedelmi térség mielőbbi kialakítását is. Utóbbival kapcsolatban a Lengyel Néppárt fejezte ki aggodalmát, attól tartva, hogy ez az ukrán mezőgazdaság uniós forrásokból való támogatásához vezethetne.³⁷

Lengyelországnak meg kellett küzdenie a külső kritikákkal is. Jelentős tagállamok, a többi között Németország is igyekszik elkerülni még annak a lehetőségét is, hogy bármiféle hivatkozási alapot biztosítson a keleti országoknak, amire alapozva azok később kérhetik a felvételüket az unióba. Ezzel szemben Lengyelország minden alkalmat megragad, hogy hangsúlyozza: a keleti partnerek az unió európai szomszédai, míg az európai szomszédságpolitikában részt vevő déli szomszédok Európa szomszédai. Varsó álláspontja az, hogy bár nem erőlteti, de hosszú távon igyekszik nyitva hagyni a bővítés lehetőségét a kelet-európai és kaukázusi országok számára amennyiben azok meghozzák a szükséges reformokat.³⁸

A korábbi fagyos lengyel–oroszl viszony ismeretében nem meglepő, hogy Oroszlországban felmerültek olyan vélemények, amelyek szerint a Keleti Partnerség Moszkva érdekei ellen irányul. Az EU természetesen minden lehetséges fórumon hangsúlyozza a feltételezés alaptalanságát. A plusz pénzügyi források bevonása mellett valószínűleg részben a vád alaptalanságának a bizonyítása volt az ok arra, hogy Lengyelország javasolta a Visegrádi Együttműködés 2010. márciusi külügyminiszlteri találkozásán egy baráti csoport létrehozását, amelyben bárki – így Oroszlország is – részt vehet, hogy támogassa a Keleti Partnerség céljait.³⁹ A csoport 2010 szeptemberében Brüsszelben, a többi között Oroszlország részvételével végül meg is alakult.

A közelgő lengyel EU-elnökség, melynek egyik prioritása egyértelműen a Keleti Partnerség lesz, jó alkalmat ad Lengyelországnak, hogy megpróbálja érvényesíteni elképzeléseit a keret alakításával kapcsolatban. Bár részletes program 2011 februárjáig még nem került elfogadásra, néhány kulcspont már most körvonalazódni látszik. A lengyel–svéd együttműködés a keret elindítását követően is fennmaradt, a két ország igyekszik egyeztetni az álláspontját, és közösen képviselni az EU felé. Ennek jegyében juttatott el a lengyel külügyminiszlter Radoslaw Sikorski és svéd partnere, Carl Bildt egy levelet Catherine Ashtonhoz, az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviselelőjéhez és Stefan Füle bővítés- és szomszédságpolitikáért felelős biztoshoz, amelyben kifejtik javaslaikaikat a szomszédságpolitika további alakítására vonatkozóan. Várhatóan az itt

megfogalmazott elképzelések lesznek azok, amelyek mentén Lengyelország igyekszik majd befolyásolni a Keleti Partnerséget.

Ennek alapján Varsó igyekszik majd nagyobb hangsúlyt fektetni a civil szektor bevonására, aminek támogatására jó alkalom a Poznańban megrendezésre kerülő következő *Civil Society Forum* is.⁴⁰ Varsó és Stockholm javasolták a multilaterális platformok megerősítését, az együttműködések kiterjesztését további területekre (például a kohéziós politikára), a következő költségvetési periódusra a déli és a keleti szomszédság finanszírozásának szétválasztását és transzparenciájának javítását. Mivel a szabadkereskedelmi térség kialakítása számos költséges reformot követel meg a partnerektől, a két ország indítványozta, hogy a pénzügyi források elosztásánál erre legyen tekintettel az EU, és növelje az ezekre fordítható összegeket. A kondicionalitás a továbbiakban is fontos vezérlő elve kell hogy legyen a Keleti Partnerségnek, amely lehetővé teszi, hogy az EU-hoz való közeledés mellett elkötelezett országok gyorsabb ütemben haladhassanak kapcsolataik mélyítése tekintetében. Ezzel párhuzamosan fontosnak tartják a társulási megállapodások mielőbbi aláírását. Jelenleg Ukrajna áll a legjobban a tárgyalásokkal, és Varsó reméli, hogy azokat sikerül lezárni még 2011-ben.⁴¹ A Viktor Janukovics megválasztását követő ukrán–lengyel elhidegülés azonban rányomhatja a bélyegét az ukrán társulási folyamat előre haladására is.⁴²

A Keleti Partnerséget a lengyel diplomácia olyan eszköznek látja, amelynek segítségével a partnerek közelebb kerülhetnek az EU-hoz mind politikai, mind gazdasági és társadalmi értelemben. Pozitív példaként említhető Moldova, amely nagyon rövid idő alatt ért el jelentős eredményeket; a másik véglet viszont Fehéroroszország, ahol hosszú idő óta nem történt változás. A haladás minden esetben az adott országon múlik. Mikołaj Dowgielewicz európai ügyekért felelős külügyi államtitkár nyomatékosította, hogy a 2010. decemberi választásokat követő atrocitásokat követően Fehéroroszország nem tekinthető erős partnernek, és világos, hogy a vezetés nem fog profitálni az EU-val való kapcsolatokból. A 2011. február 3-i donorkonferencián Radosław Sikorski fellépése⁴³ is egyértelművé tette, hogy Alekszandar Lukasenka nem számíthat Lengyelország jóindulatára. A jelenlegi események fényében és figyelembe véve Lengyelország elkötelezettségét a fehérorosz ellenzék és civil szektor támogatása mellett Lukasenka ellenében, várható, hogy Fehéroroszország kiemelt figyelmet kap majd a lengyel elnökségi félév alatt.

Svédország és Finnország

Svédország és Finnország külpolitikája különbözően közelít Kelet-Európához és a Kaukázushoz. Míg Svédország számára a térség fontos célterület, és részt vesz a szomszédságpolitika alakításában, addig Finnország – a földrajzi helyzetéből kiinduló logikára rációfalva – csak minimális érdeklődést mutat a régió iránt.

Svédország Lengyelországgal együtt elkötelezetten támogatja a keleti szomszédság Európai Unióhoz való közeledését, de motivációik eltérnek. A skandináv ország alapvetően az uniót mint nemzetközi *soft power*t képzei el, ami erőszak alkalmazása nélkül, pusztán puha eszközökkel érvényesíti elképzeléseit a nemzetközi politikai porondon. Ennek egyik eleme az európai értékek és normák terjesztése, mindenekelőtt a demokratizáció. Svédország nemzetközi fejlesztéspolitikájában is prioritásként jelenik meg a demokrácia és az emberi jogok támogatása,⁴⁴ és az európai szomszédságpolitikának is erre a dimenziójára helyezi a hangsúlyt. A nemzetközi fejlesztési segélyezés keleti célországai Ukrajna, Fehéroroszország, Moldova és Grúzia, amelyek a Svéd Nemzetközi Fejlesztési Együttműködési Ügynökségen keresztül kapnak támogatást a demokratikus politikai átmenet és a piacgazdaságra való áttérés elősegítésére.

Svédország már a Keleti Partnerség kidolgozására irányuló javaslat benyújtása előtt kritikát fogalmazott meg a szomszédságpolitikával szemben, így Lengyelországnak könnyű volt meggyőznie, hogy támogasson egy további ösztönzőkkel ellátott együttműködési keretet. Az országban nem nyilvánosan vitatott téma a keleti szomszédságpolitika vagy a Keleti Partnerség, a régió és az EU viszonya nem kap akkora média-visszhangot, mint Lengyelországban.

2009 második félévében Svédország látta el az EU elnöki tiszttét, ám ennek ellenére kevés haladást ért el a Keleti Partnerség terén. Igaz ugyan, hogy az elnökségnek nem is voltak ambiciózus tervei, Stockholm inkább a keret működésének beindítását szerette volna zökkenőmentesen lebonyolítani. Az e téren viszonylag eseménytelen félév során mélyült el a gazdasági válság is az Európai Unióban, s ez tovább szűkítette a svéd elnökség mozgásterét. Az viszont elmondható Svédországról, hogy a külügyminiszter, Carl Bildt, a kezdeményezés beindulása és az EU-elnökség után is változatlan intenzitással egyeztetett tovább lengyel kollegájával, Radosław Sikorskival, akár bilaterális kezdeményezésekről (mint a Stefan Fülenek és Catherine Ashtonnak küldött levél), akár multilaterális megbeszélésekről (a kibővített V4- külügyminiszteri találkozók) volt szó.

Összességében az EU mélyítése és bővítése mellett is elkötelezett ország nem a bővítés alternatívájaként, hanem a partnerek esetleges csatlakozását előkészítő programként látja a Keleti Partnerséget. Hangsúlyos területként kezeli az országok EU-hoz való közeledését jogi és gazdasági értelemben. A társulási megállapodások aláírása és a szabadkereskedelmi övezet kialakítása ezért kiemelt fontosságú. Ezt kiegészíti az egyének mobilitásának elősegítése, vagyis a vízumkönnyítés és hosszabb távon a vízummentesség elérése. Ahogy Lengyelország, úgy Svédország is tisztában van azzal, hogy a jelenlegi finanszírozás nem elegendő ahhoz, hogy az EU megfelelő anyagi támogatást nyújthasson a keleti partnereknek költséges reformjaik megvalósításához. Ezért szintén támogatja az unió kívüli források bevonását, és az EU részéről az Európai szomszédsági és partnerségi eszköz felülvizsgálatát.⁴⁵

Szemben szomszédjával, Finnország hagyományosan semleges politikát folytatott a posztszovjet térséggel szemben, és a térségbeli orosz érdekekkel igyekezett elkerülni a konfrontációt. Ezt a semleges álláspontot jelzi Finnország minimális diplomáciai jelenléte is a térségben. A hat partnerország közül mindössze Ukrajnában van nagykövetsége, Moldovával a Bukarestbe akkreditált nagykövet, a három dél-kaukázusi országgal pedig egy utazó nagykövet foglalkozik. Helsinki 2010-re tervezte a minszki nagykövetség megnyitását, de erre még nem került sor.⁴⁶

Finnország is jelentős nemzetközi fejlesztéspolitikai vállalásokat tesz, de érdekes megfigyelni, hogy a célországok és régiók közül egyértelműen kimarad Kelet-Európa és a Kaukázus. A 2010-ben elfogadott és abban az évben elindított *Wider Europe Initiative*⁴⁷ lesz felelős azért, hogy ez 2013-ig fokozatosan megváltozzon, és Finnország öt kiemelt területen (biztonság; kereskedelem és fejlesztés; információs társadalom; energia és környezet; társadalmi fenntarthatóság) hozzájáruljon a térség fejlődéséhez és a kapcsolatok fejlesztéséhez a térség országai és az EU, illetve Oroszország között. Finnország emellett a közeljövőben gazdasági kapcsolatait is élénkíteni szeretné Ukrajnával, Fehéroroszországgal és Azerbajdzsánnal.

Az uniós szomszédságpolitikáját Finnország is támogatja, és bár voltak fenntartásai a Keleti Partnerség elindításakor, az általános megítélése pozitív. Mivel az ország elsősorban az Északi Dimenzió előre haladásában érdekelt, a kezdeményezés elindításakor Helsinki tartott tőle, hogy a Keleti Partnerség esetleg innen vonna el forrásokat. Ennek ellenére az új szomszédsági keretet a szomszédságpolitika logikus továbbfejlesztésének tartja, ami a hiányos regionális együttműködések egészíti ki.⁴⁸ Támogatja az országok politikai, gazdasági és társadalmi közeledését az EU-hoz, valamint azokat az eszközöket és ösztönzőket, amiket az EU ennek elősegítésére felajánl (társulási megállapodás, szabadkereskedelmi övezete kialakítása, vízumliberalizáció). Az irányvonalak azonban említik, hogy a tagsági perspektíva a legerősebb ösztönző a reformok végrehajtására, ezért az EU-nak a nyitott ajtók politikáját kéne folytatnia azokkal az országokkal szemben, amelyek idővel készen állnak majd az unióhoz való csatlakozásra.⁴⁹

A Baltikum

Kisebb hangsúly- és fókuszbeli különbségektől eltekintve a három balti állam – Észtország, Lettország és Litvánia – egyaránt külpolitikája fontos célterületként kezeli az unió keleti szomszédságát. Az elsődleges célterület az ő esetükben is elsősorban Kelet-Európa, vagyis Ukrajna, Fehéroroszország és Moldova. A Kaukázusra kevesebb figyelmet fordítanak, bár Grúzia mindhárom állam esetében szerepel a fejlesztéspolitika célországaként.⁵⁰

Az európai szomszédságpolitikát és a Keleti Partnerséget egyik ország sem tekinti a bővítés alternatívájának, sokkal inkább egy eszköznek, amely közelebb hozza a partnereket az EU-hoz egy olyan folyamat során, amely a bővítés előszobájának tekinthető. A Keleti Partnerség segíti a hat partnerországot a demokratikus átmenet megvalósításában, az európai értékek és normák adaptálásában, valamint az uniós jogrendszerhez való közeledésben. Mindhárom balti állam kiemelten kezeli a szabadkereskedelmi térség kiépítését, a vízummentes utazás lehetőségének megteremtését, valamint az energia kérdéskörét. A három ország ugyanis jórészt teljesen az orosz gázexporttól függ, így a szállítások garantálása és az esetleges új útvonalak kiépítése eminens érdekük. Lengyelországgal együtt a balti államok is támogatják egy a Keleti Partnerségért felelős titkárság felállítását, ami a program egy kézben való összpontosításáért felelne, és jobb koordinációt biztosítana.⁵¹

A balti államok saját tapasztalataikat is felhasználva szeretnék elősegíteni a keleti partnerek demokratizálódását és a piacgazdaságra való átmenetet. Litvánia ebben a legaktívabb, szoros együttműködést tart fenn keleti szomszédaival. Vilnius a Keleti Partnerségben egyértelműen eszközt és nem célt lát, ezért támogatja Fehéroroszország részvételét a keretben, hangsúlyozva, hogy Minszknek a demokratizálódás és a nyitott társadalom felé kell elmozdulnia. Nagyobb eredményeket Ukrajna, Moldova és Grúzia előre haladása kapcsán vár, amiről azt gondolja, hogy motiválhatja a többi partnert is. A keleti partnerekkel való szoros együttműködést jelzi az is, hogy 2009 végén Litvánia Fehéroroszországgal és Ukrajnával közösen javaslatcsomagot adott be az Európai Bizottságnak olyan projektek indítására és eszközök kidolgozására, amelyek hozzájárulhatnak a Keleti Partnerség fejlesztéséhez.

A tapasztalatátadást a tettek szintjén is elősegítendő kezdte meg működését 2011 januárjában Tallinnban az Észt Keleti Partnerség Központ (Estonian Center of Eastern Partnership), amely képzések és konferenciák szervezésén, valamint ösztöndíjak biztosításán keresztül igyekszik hozzájárulni a térség országainak közigazgatási reformjához. Az észt külpolitika egyik sarkpontja az európai értékek terjesztése, ez jelenik meg a Keleti Partnerséghez való hozzáállásban is, amikor a keret értékalapú működtetését hangsúlyozza.⁵² A lett külpolitika konkrét együttműködési területeken (igazságügyi igazgatás, biztonság és a gazdasági körülmények javítása) igyekszik Lettországot híd-ként pozicionálni a keleti szomszédság és az unió között.⁵³

Románia

Románia külpolitikájának fókuszában a Fekete-tenger medencéje áll, a keleti partnerek közül pedig a szomszédság, a történelmi és etnikai kötődés miatt is Moldovával ápol különösen szoros kapcsolatokat. Kényes geopolitikai helyzete a másik olyan adottság,

amely kihat a mindenkori román keleti politika alakulására. Ez a két tényező határozta és határozza meg az ország Keleti Partnerséghez való hozzáállását is.

Bukarest álláspontját eleinte a Fekete-tengeri Szinergia háttérbe szorulása felett érzett aggodalma határozta meg. Az ország aktív résztvevője és alakítója a német EU-elnökség kezdeményezésére 2008-ban elindított multilaterális kezdeményezésnek, mely a Fekete-tenger partján fekvő országokat tömöríti, és a köztük levő együttműködést igyekszik segíteni olyan – többnyire szakpolitikai – területeken, amelyekben minden tag érdekelt. Ilyenek a többi között a környezetvédelem, a közlekedés, a szállítási és távközlési infrastruktúra és az energiakérdés. Az együttműködésnek szintén működik egy civil fóruma, amely szintén 2008-ban indult, ebben Románia mint az egyik legjelentősebb donor jelenik meg. A Fekete-tengeri Szinergia azonban alapvetően nem a szomszédságpolitika célrendszere mentén működik – nem is tudna, hiszen tagjai között van Oroszország és Törökország is. Románia azonban ennek ellenére tartott attól, hogy a Keleti Partnerség átfedéseket, struktúrák megkettőződését vonhatja magával, és ez a kevesebb tagállam aktív részvételével működő szinergia háttérbe szorulásához vezethet.

Ezt elkerülendő, Románia Bulgáriával és Görögországgal közösen kidolgozott egy javaslatot 2009 februárjában, amelyben azt javasolta, hogy a Keleti Partnerség csak kétoldali keretekben működjön, a multilaterális feladatok maradjanak a szinergiára.⁵⁴ A javaslatnak azonban nem volt hatása. Ezt követően a három ország nem nyújtott be javaslatot az esetleges átfedések elkerülésére, de a Keleti Partnerség deklarációja kiemelte, hogy a Keleti Partnerség nem helyettesít semmilyen már létező regionális együttműködést, csupán kiegészíti azokat.

Románia kezdeti várakozó álláspontját magyarázza még keleti szomszédjával való szoros kapcsolata. Románia úgy tekint Moldovára mint potenciális uniós tagjelöltre, és ezért szerette volna, ha az EU Moldovára is kiterjeszti Nyugat-Balkán-stratégiáját. Egy ilyen lépés ugyanis közelebb hozta volna az országot a tagsághoz, kvázi potenciális tagjelölti státust biztosított volna számára. Azzal, hogy Moldova a Keleti Partnerség keretében a kaukázusi országokkal került egy kalapba, Románia úgy érezte, hogy keleti szomszédja ezzel még távolabb került a tagsági perspektívától. Kezdetben Vlagyimir Voronyin akkori moldáv elnök kommentárjai sem azt jelezték, hogy Moldova támogatná a kezdeményezést.⁵⁵

Időközben azonban, köszönhetően a moldovai politikai fordulatnak, Románia álláspontja is puhult, és mára látja esélyét, hogy a KP közelebb hozza az országot az EU-hoz. A 2010-es külügyminiszteri találkozón a román külügyminiszter, Teodor Baconschi már Moldova kivételes haladására hívta fel partnerei figyelmét, és kérte további támogatásukat.⁵⁶

Következtetések és a magyar külpolitika lehetséges feladatai

Áttekintésünk célja az volt, hogy rámutassunk a Keleti Partnerség mellett egységes elképzelések mentén felsorakozó koalíció hiányának az érintett tagállamokban rejlő okaira. Ezeket az érintett szupranacionális és tagállami szereplők eltérő érdekeiben találtuk meg, azonban nem annyira egymást kizáró, ellentétes preferenciákat azonosítottunk, hanem eltérő intenzitású és célú stratégiákat. Éppen ezért nem törvényszerű, hogy a Keleti Partnerség mellett ne jöjjön létre összehangolt igényekkel és célokkal fellépő koalíció, amely egyszerre növelné a kezdeményezés hitelességét, s biztosítaná középtávú fejlődésének, megerősödésének és megszilárdulásának politikai feltételeit.

Jelenleg az tapasztalható, hogy az EU közép-európai tagállamai, úgy a hatalmas Németország, mint az apró Litvánia, különböző okokból de egytől egyig elfogadták a Keleti Partnerséget mint az uniós külkapcsolati politika elsődleges keleti dimenzióját. A tartózkodó államokra jó példa, egyben a legfontosabb ilyen szereplő Franciaország, amelynek keleti politikáját vizsgálva pedig azt állapíthattuk meg, hogy bármennyire is másfele tekintsen a francia külpolitika, a kezdeményezés elvi ellenzése gyakorlatilag részéről is kizárt, a taktikai fellépések (például a költségvetési arányok módosítása a mediterrán dimenzió javára) pedig a pillanatnyi lehetőségstruktúra függvényei. Ez az összkép azt sugallja, hogy stabil támogatói koalíció esetén az ilyen taktikai lépések hatásaikban korlátozhatók (vagy akár megelőzhetők), míg a stratégiai építőmunka nem ütközik komoly, elvi ellenetésbe.

A pillanatnyi helyzet azonban az, hogy nem létezik közös stratégiát támogató koalíció, és természetesen nehezen tud kibontakozni a bilaterális és multilaterális fórumok tevékenysége – néhány olyan területet leszámítva, ahol a partnerállamok emiatt gazdasági érdeke az egymással vagy az EU-val történő együttműködés. Ezeket a tapasztalatokat értékelve úgy véljük, hogy a magyar külpolitika célja nem lehet más, mint hogy „középutas” támogató államként egy mérsékelt programmal fellépő, széles és fenntartható koalíció létrejöttén fáradozzon, amelyben a konvergencia természetes pontja egyben saját preferenciáinak is többé-kevésbé megfelel. Egy ilyen koalíciónak lenne természetes alkotórésze a jelenleg némileg magára hagyottan dolgozó bizottság is, beleértve úgy a DG RELEX-et, mint a bővítésért és szomszédságpolitikáért felelős biztost. Ennek a koalíciónak középtávon lehet erősebb tagja az EKSZ, amennyiben bürokratái és diplomatái szocializációs folyamatuk során azonosulnak a keleti kezdeményezés cél- és értékrendszerével – erre azonban akkor van csak esély, ha sikerül határozottabban folytatni az intézményépítést, és a Keleti Partnerséget ígéretes új politikai területté formálni.

A fentieket figyelembe véve a magyar külpolitika számára a következő szempontok érdekesebbek mindenekelőtt megfontolásra:

– *A lengyel ambíciók túlzók. Bár Lengyelország kétségtelenül a legfontosabb támogató, Budapestnek nem lehet érdeke, hogy mindenben kövesse a saját érdekei által vezérelt és kevésbé a Keleti Partnerség hosszú távú működőképességét figyelembe vevő Varsó álláspontját. Az adott helyzetben lehet kedvező hatása, ha egy vagy több állam „erős” követeléseket fogalmaz meg az alkufolyamatok során, jelen pillanatban ennek ellenére fontosabbnak véljük, hogy stabil mérsékelt koalíció alakuljon ki, amely elvi megegyezéseket hozhat tető alá a tartózkodó vagy ellenérdekelte tagállamokkal. Éppen ezért a magyar diplomáciának inkább az az érdeke, hogy a lengyel kormány által szponzorált programok se legyenek elriasztó hatással a nyugatabbra fekvő államok számára, és Varsót inkább taktikai kompromisszumokra érdemes biztatni. Ez természetesen csak akkor lehet meggyőző ajánlat, ha a magyar kormányzat is megfogalmaz világos preferenciákat a Keleti Partnerséggel kapcsolatban. A magyar ajánlat része kell legyen a hangsúlyos kiállítás minden olyan kompromisszumkereső lengyel politikai vállalkozás mellett, amely összefér a „mérsékelt koalíciójával” – ott mindenekelőtt a Keleti Partnerség barátai programra és minden hasonló jövőbeni elképzelésre gondolunk.*

– *A lengyel ambíciók mérséklésében, egyben a mérsékelt lengyel kezdeményezések elkötelezett támogatásában a kisebb keleti tagállamok a magyar diplomácia természetes partnerei lehetnek. Érdekeikből következik, hogy a Keleti Partnerségnek olyan zászlóshajó-projektként kell a keleti szomszédságpolitikán belül működnie, amely a balti és fekete-tengeri együttműködésekkel tudatos szinergiákra törekszik, és nem a jelentőségüket csökkenti. Ha sikerül a szinergiára való törekvést néhány, a tagállamok által szponzorált kiegészítő projekttel is demonstrálni, létrejöhet a földrajzi helyzetükből következően természetes érdekekkel rendelkező tagállamok eddig nemcsak hogy összehangoltan nem működő, de világosan nem is körvonalazott tömbje a keleti politika szektorában. A magyar diplomácia érdeke, hogy a Keleti Partnerség ernyője alatt elhelyezhető projektekhez – a lehetőségek következtében korlátozott, de mégis – érezhető hatással járó finanszírozással is hozzájáruljon, mivel ez egyszerre növelné Budapest súlyát a kérdés körüli vitákban, illetve ezzel válik lehetővé további tagállamok hasonló vállalásainak normatív alapú ösztönzése. Ki kell emelni ezen a területen a Visegrádi Együttműködés keretében tett magyar vállalásokat, amelyek azonban intenzívebbé tehetők, és főleg indokolt lenne a jövőben a támogatásokat „V4+” típusú keretben felhasználni, főként román és balti partnereket keresve.*

– *A keleti tagállamok koalíciója sem helyettesítheti Berlin súlyát az európai politikai rendszerben. Az elmúlt évek a német hatalom további megerősödését hozták Európában, és ez a trend megtörhet ugyan, de visszájára mindaddig nem fordul tartósan, amíg a német finanszírozás az európai gazdasági kormányzás éppen formálódó rendszerének változatlanul sarkalatos pontja marad. A magyar érdekek számára kedvező, hogy Németország jelenleg nem bővítéspárti, de a keleti dimenziót továbbra is fontosnak tartó tagállam, amely elvi alapon nehezen támadható közéleti pozíciót igyekszik elfoglalni. Ebben a helyzetben a német elkötelezettség fenntartása a cél, amelynek érdekében – egyéb európai kérdésekben kialakult*

esetleges vitáktól függetlenül – a magyar diplomáciának törekednie kell a német részvételre a kezdeményezésekben. Ennek kapcsán nem annyira elvi nyilatkozatokra gondolunk, mint inkább konkrét politikai cselekvések és projektek összehangolására, az anyagi jellegű vállalatok Berlin felé történő tudatos felmutatására és ennek alapján a lehetséges együttműködésről szóló párbeszéd kialakítására.

– A Keleti Partnerség támogatói nem nélkülözhetik a bizottság, illetve középtávon az EKSZ erőforrásait. A két szervezet más-más módon szólítható meg, ám a magyar diplomácia számára mindkét területen van lehetőség az óvatos fellépésre. Ez a bizottság esetében a területtel foglalkozó egységekkel való kommunikáció minél intenzívebbé tételét, a tervező és értékelő munkába történő szakértői szintű intenzívebb bekapcsolódást jelenti. Ez történhet akár konstruktív kritika megfogalmazása révén is: ellen lehet például szegülni annak a természetes bizottsági hajlamnak, hogy a Keleti Partnerség programjai elbürokratizálódjanak, és legitim módon, konfliktus kockázatát nélkül fel lehet szólalni a kezdeményezés kettős – a jó kormányzás és a gazdasági fejlődés előmozdítása, illetve a közös biztonsági érdekek magaspolitikai kérdése mentén szintetizálható – jellegének megőrzése, egyben a bizottsági és tagállami szerepvállalás komplementer jellege mellett. Az EKSZ esetében pedig a lassan formát öltő szervezet számára fontos reprezentációs felületeket kell minél nagyobb arányban biztosítani, ahogy a szlovák diplomácia is tette a 2011. március elején tartott V4-tanácskozáskor. Ezzel a keleti tagállamok hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a Keleti Partnerség kezdeményezésének gondozása a kialakulóban lévő szervezeti identitásnak minél mélyebb részévé váljon az EKSZ-ben, ez pedig megfoghatatlansága ellenére fontos hosszú távú kérdés.

A Keleti Partnerség jövője nagyban függ attól, hogy a következő években sikerül-e megakadályozni, hogy a kezdeményezés a bővítésbe fáradt nyugati és a saját érdekeik miatt is nyitott keleti tagállamok közötti vitává silányuljon. Ehhez szükség van az érintett szupranacionális szereplők megszólítására, a keleti tagállamok közös elvi platformra hozására, akárcsak közös, illetve szinergikusan működő projektek megkezdésére – valamint Németország érdeklődésének fenntartására. Ennek módja aligha lehet a „lengyel út”, sokkal inkább olyan közös platformra van szükség, amely a tagsági perspektíva feszegetése helyett az eredményeket hozó együttműködéseket helyezi a középpontba. A magyar diplomáciának nem lehet feladata, hogy ezt az együttműködést tető alá hozza. Am pusztán marginálisan több anyagi vállalat, valamint intenzív egyeztetések, bürokratikus-szakértői partnerségek kialakítása révén nagyban hozzájárulhat egy tartós és mérsékelt támogatói koalíció létrejöttéhez.

Jegyzetek

- 1 Rácz András: „Túl a csúcson: A Keleti Partnerség elhalasztott csúcstalálkozója”. *MKI-elemzések*, No. 6. (2011). Elektronikus változat: *Magyar Külügyi Intézet*, <http://www.kulugyiintezet.hu/MKI-elemz%C3%A9sek/No.%206.%20R%C3%A1cz.pdf>, 2011. február 21.
- 2 Janis A. Emmanouilidis–Ruby Gropas: „Combining Pragmatism and Vision: The Future of EU Enlargement”. In: *Think Global – Act European: The Contribution of European Think Tanks to the French, Czech and Swedish Trio Presidencies of the European Union* (szerk. Elvire Fabry–Gaëtane Ricard-Nihoul). Párizs: Notre Europe – Fondation pour l’Innovation Politique, 2008. 308–314. o.; Michael Emerson: „Recalibrating EU Policy towards the Western Balkans”. *CEPS Policy Brief*, No. 175. (2008). 3. o. Elektronikus változat: *Centre for European Policy Studies*, www.ceps.eu/ceps/download/1562, 2008. október 15.
- 3 Eleonora Koeb: „A More Political EU External Action: Implications of the Treaty of Lisbon for the EU’s Relations with Developing Countries”. *ECDPM Brief*, No. 21. (2008). 6. o. Elektronikus változat: *European Centre for Development Policy Management*, [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/610BD646FDC57122C125748100533C75/\\$FILE/InBrief%2021_e_Lisbon%20final.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/610BD646FDC57122C125748100533C75/$FILE/InBrief%2021_e_Lisbon%20final.pdf). Letöltés ideje: 2011. március 23.
- 4 Petr Kratochvíl: „Constructing the EU’s External Roles: Friend in the South, Teacher in the East?”. In: *Pioneer Europe? Testing the EU Foreign Policy in the Neighbourhood* (szerk. Laure Delcour–Elsa Tulmets). Baden-Baden: Nomos, 2008. 217–227. o.
- 5 Andreas Marchetti: „Consolidation in Times of Crisis? The Setup of the European Neighbourhood Policy and Its Challenges”. In: *Pioneer Europe?...*, i. m. 21–34. o.
- 6 Dimitry Kochenov: „The ENP Conditionality: Pre-Accession Mistakes Repeated”. In: *Pioneer Europe?...*, i. m. 105–120. o.
- 7 Judith Kelley: „New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms Through the New European Neighbourhood Policy”. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44. No. 1. (2006). 29–55. o.
- 8 Marchetti: i. m. 26–34. o.
- 9 Fabio Liberti: „The European Union and the South Mediterranean Partners”. In: *Pioneer Europe?...*, i. m. 93–103. o.
- 10 Michael Emerson: „EU–Russia: Four Common Spaces and the Proliferation of the Fuzzy”. *CEPS Policy Brief*, No. 71. (2005). Elektronikus változat: *Centre for European Policy Studies*, www.ceps.eu/ceps/download/1070, 2005. május 1.
- 11 Emerson: „Recalibrating EU Policy...”, i. m.
- 12 Barbara Lippert: „The Discussion on EU Neighbourhood Policy: Concepts, Reform Proposals and National Positions”. *FES Policy Analysis*, (2007). 2–4. o. Elektronikus változat: *Friedrich Ebert Stiftung*, <http://library.fes.de/pdf-files/id/04737.pdf>, 2007. július. Letöltés ideje: 2011. március 23.
- 13 Jürgen Dieringer: „Assessing the German Council Presidency of 2007”. In: *The Prospect of the Team Presidencies: Integrative Balancing in the New Member States* (szerk. Attila Ágh–Judit Kis-Varga). Budapest: Together For Europe Research Centre, 2008. 113–130. o.
- 14 Erzsébet N. Rózsa: „From Barcelona to the Union for the Mediterranean: Northern and Southern Shore Dimensions of the Partnership”. *MKI-tanulmányok*, No. 9. (2010). 6–9. o. Elektronikus változat: *Magyar Külügyi Intézet*, <http://www.hiia.hu/index.php?menu=23&ev=2010>, 2010. április 12.
- 15 Végh Zsuzsanna: „Keleti Partnerség: A szándék megvan?”. *Gyorselemzések*, No. 13. (2009). Elektronikus változat: *Magyar Külügyi Intézet*, <http://www.hiia.hu/index.php?menu=26&gyors=2013>, 2009. május 19.
- 16 Commission of the European Communities: „Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Eastern Partnership. SEC(2008) 2974. COM(2008) 0823 final.” *EUR-LEX*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:EN:HTML>, 2008. december 3.

- 17 Commission of the European Communities: „Commission Staff Working Document Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Eastern Partnership. COM(2008) 823”. *European External Action Service*, http://eeas.europa.eu/eastern/docs/sec08_2974_en.pdf, 2008. december 3.
- 18 European Commission: „Implementation of the Eastern Partnership: Report to the Meeting of Foreign Affairs Ministers, December 3, 2010”. *European External Action Service*, http://www.eeas.europa.eu/eastern/docs/eap_meeting_foreign_affairs_131210_en.pdf, 2010. december 3.
- 19 Joanna Sopinska: „Member States Split over Financing”. *Europolitics*, <http://www.europolitics.info/dossiers/mediterranean/member-states-split-over-enp-financing-art299058-73.html>, 2011. február 21.
- 20 Janis A. Emmanouilidis – Paweł Świeboda: „The EU’s Eastern Neighbourhood Policy after Lisbon”. *Heinrich Böll Stiftung*, <http://www.boell.de/internationalepolitik/europatransatlantik/europa-transatlantik-10107.html>, 2010. szeptember 15.
- 21 European Commission – High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy: „COM(2011) 200 final. Joint Communication to the European Council, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean”. *European Commission*, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20110308_en.pdf, 2011. március 8.
- 22 Lippert: *i. m.* 4–5., 13. és 18. o.
- 23 Mark Leonard–Nicu Popescu: *A Power Audit of EU–Russia Relations*. London: European Council on Foreign Relations, 2007. 31–34. o.; Przemysław Żurawski vel Grajewski: „The Eastern Partnership of the EU – Main or Supporting Tool of Polish Eastern Policy”. In: *The Eastern Partnership in the Context of the European Neighbourhood Policy and V4 Agenda* (szerk. Izabela Albrycht). Cracow–Brussels: The Kosciuszko Institute, 2010. 48. o.
- 24 Grajewski: *i. m.* 40–42. o.
- 25 Guido Westerwelle: „Zusagen für Nordafrika an Reformen knüpfen”. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, <http://www.faz.net/s/RubA24ECD630CAE40E483841DB7D16F4211/Doc~EB11533A88D2E4200B32B03E0A2326BE4~A1Tpl-Ecommon-Scontent.html>, 2011. február 18.
- 26 Marcin Wojciechowski: „Warsaw Wants More EU Defense Policy”. *Gazeta Wyborcza*, http://wyborcza.pl/1,76842,6842930,Warsaw_Wants_More_EU_Defence_Policy__Sikorski_Tells.html, 2009. július 21.
- 27 Ministère des Affaires étrangères et européennes: „Non-papier: Action de l’Union européenne en direction du voisinage Sud”. *France Diplomatie*, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/11-02-17_Non-papier_Action_de_l_Union_europeenne_en_direction_du_voisinage_Sud.pdf, 2011. február 14.
- 28 Council of the European Union: „Press Release. 3069th Council Meeting, Foreign Affairs”. *Consilium*, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/EN/foraff/119435.pdf, 2011. február 21.
- 29 Leonard – Popescu: *i. m.* 31–34. o.
- 30 Az Európai Unió „keleti dimenziójának” megerősítésére először Bronisław Geremek lengyel külügyminiszter szólított fel 1998-ban, a lengyel csatlakozási tárgyalások megkezdésekor.
- 31 „Non-Paper with Polish Proposals Concerning Policy towards the New Eastern Neighbours after EU Enlargement”. *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland*, <http://www.mfa.gov.pl/Non-paper,with,Polish,proposals,concerning,policy,towards,the,new,East%20ern,neighbours,after,EU,e nlargement,2041.html>. Letöltés ideje: 2011. március 23.
- 32 Sebastian Kurpas–Henning Riecke: „Is Europe Back on Track? Impetus from the German EU Presidency”. *CEPS Working Document*, No. 273. (2007). 18–25. o.

- 33 Németország elsősorban Franciaország déli térnyerését igyekszik ellensúlyozni a keleti dimenzió támogatásával. Míg Lengyelország bővítéspárti, és Oroszország érdekeit kevésbé szándékozik szem előtt tartani, Berlin szemében az orosz kapcsolatok állnak az első helyen, és annak ellenére, hogy támogatja a keleti partnerek unióhoz való közeledését, a tagsági perspektívát igyekszik levenni a tárgyalóasztalról.
- 34 „Polish–Swedish Proposal. Eastern Partnership”. *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland*, <http://www.msz.gov.pl/Polish-Swedish,Proposal,19911.html>, 2008. június.
- 35 Beata Wojna–Mateusz Gniazdowski (szerk.): *Eastern Partnership: The Opening Report*. Varsó: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2009. 44. o.
- 36 „The Fulfillment of EaP objectives is meant to bring about genuine approximation of the partner countries to the EU and, in the future, may facilitate their full integration.” See: „Eastern Partnership”. *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland*, <http://www.msz.gov.pl/Eastern,Partnership,%D0%92%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%87%D0%BD%D0%BE%D0%B5,%D0%BF%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%BD%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE,19898.html?PHPS ESSID=a7abc52869de5e8af0c9bf5cef066680>, 2010. december 6.
- 37 Wojna–Gniazdowski (szerk.): *i. m.* 44. o.
- 38 Renata Goldirova: „»Eastern Partnership« Could Lead to Enlargement, Poland Says”. *EU Observer*, <http://euobserver.com/?aid=26211>, 2008. május 27.; Radosław Sikorski: „The EU’s »Eastern Partnership« with Former Soviet States Holds the Key to Relations with Russia”. *Europe’s World*, http://www.europeworld.org/NewEnglish/Home_old/Article/tabid/191/ArticleType/ArticleView/ArticleID/21413/TheEUEasternPartnershipwithformerSovietstatesholdsthekeyrelationswithRussia.aspx, 2009. nyár. Letöltés ideje: 2011. március 23.; Radosław Sikorski és Carl Bildt Catherine Ashtonhoz és Štefan Fülehez írt nyílt levelét l.: <http://www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/list-rscb.pdf>, 2010. október 6.
- 39 „Kibővített külügyminiszteri találkozót tartottak Budapesten a Visegrádi Négyek a Keleti Partnerség programjáról”. *Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma*, http://kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/Aktualis/Szovivoi_nyilatkozatok/V4_KP_100302.htm 2010. március 2.
- 40 A lengyel civil szektor kiterjedt és aktív kapcsolatokat ápol a keleti partnerek, főként Ukrajna civil szektorával. Emellett Lengyelország igyekszik saját forrásaiból, de V4-es partnereivel karöltve, valamint egyéb nemzetközi pénzüntézetek megnyerésével anyagilag és technikailag is hozzájárulni egy nyitott, demokratikus társadalom kialakításához.
- 41 Rádióinterjú Mikołaj Dowgielewicz EU-ügyekért felelős államtitkárral: „Poland Ambitious for Its EU Presidency”. *Polskie Radio Dla Zagranicy*, <http://www.thenews.pl/News/?id=146676>, 2011. január 3.
- 42 „Let’s Get Serious”. *Warsaw Business Journal*, <http://www.wbj.pl/article-53039-lets-get-serious.html?type=wbj>, 2011. február 1.
- 43 „EU and US Create €87m Anti-Lukashenko War Chest”. *EU Observer*, <http://euobserver.com/9/31741>, 2011. február 3.
- 44 „Swedish Development Cooperation”. *Regeringskansliet. Government Offices of Sweden*, <http://www.sweden.gov.se/sb/d/11962>, 2008. április 1.
- 45 Sikorski és Bildt nyílt levele, *i. m.*
- 46 Minszki misszióról semmilyen adat sem szerepel a finn külügyminisztérium honlapján, míg a többi misszióról és a dél-kaukázusi utazó nagykövetről igen.
- 47 Ministry for Foreign Affairs of Finland: *Guidelines for Finland’s Policy on Eastern Europe, the South Caucasus and Central Asia*. Helsinki: Edita Prima Ltd., 2010. 21–22. o.
- 48 Wojna–Gniazdowski (szerk.): *i. m.* 25–26. o.
- 49 Ministry for Foreign Affairs of Finland: *Guidelines...*, *i. m.* 11–12. o.
- 50 Észtország kétoldalú fejlesztési támogatások révén Fehéroroszországban nincs jelen.
- 51 Az ötlet először egy kibővített V4-külügyminiszteri konferencián vetődött fel 2008 novemberében, ezen a visegrádi országok külügyminiszterei mellett részt vettek Litvánia, Észtország, Svédország, Bulgária és Románia képviselői is.

- 52 „Paet: Free Trade and Visa Facilitation with Eastern Partnership States in EU's Interests”. *Välisministeerium. Estonian Ministry of Foreign Affairs*, <http://www.vm.ee/?q=en/node/8775>, 2009. december 8.
- 53 Wojna–Gniazdowski (szerk.): *i. m.* 36. o.
- 54 *Uo.* 46. o.
- 55 „President Skeptical of EUs Eastern Partnership”. *New Europe*, <http://www.neurope.eu/articles/93328.php>, 2009. március 1.
- 56 „Minister Teodor Baconschi at Eastern Partnership Ministerial Meeting”. *Romania. Ministry of Foreign Affairs*, <http://www.mae.ro/en/node/6390>, 2010. december 13.

Résumé

Friends without a Coalition: Support for the Eastern Partnership in the European Union and the prospects of the initiative

The Eastern Partnership initiative of the European Union has emerged as the flagship project for the eastern dimension of neighbourhood policy. At the same time, the initiative still lacks an internal coalition, members of which could push for legitimate and moderate goals that would consolidate its place in the community institutional architecture. The paper surveys the positions of interested member states and supranational agents to sketch out the problems hampering the emergence of a consensus among “friends” of the initiative that would ensure the Eastern Partnership more secure funding and a clear cut set of goals – increasing thus the incentive it represents for partner states. It is argued that the current state of affairs is the consequence of interested actors having failed to properly measure the possibilities of building a coalition around mutually acceptable preferences and goals, and concludes by suggesting a middle of the way approach acceptable for partners and most member states alike.