

BALÁZS PÉTER

## A szolidaritás határai Európában

A közös értékek, intézmények, döntéshozatali mechanizmusok, a részérdekek békés harmonizálása és a belső forrástranszfer működése megvetették egy valódi európai „közösség” alapjait.

Mindazonáltal a legfontosabb közösségi vonás, ti. a belső szolidaritás az integráció kezdeti éveiben volt a legerősebb, azután pedig fokozatosan veszített az erejéből. A kezdetben egységes célrendszer az 1990-es évektől ugyancsak szakadozni kezdett.

Egy nem teljes, sőt gyengülő belső kohéziójú közösség bővítése számos kérdést vet fel. A leendő tagok iránti szolidaritás legelső próbája a csatlakozás előtti, majd az azt követő forrástranszfer módja és mértéke. Ez az EU részéről eleve feltételes és erősen korlátozott. A közösségbe való befogadás társadalmi-politikai kritériuma a közös identitás. Az EU előszeretettel hangsúlyozza a tagjelöltek átalakuló, „másodosztályú” minőségét.

Az Európai Unió (EU) a tagállami érdekeket példa nélküli szinten és eredménnyel képes harmonizálni. Az integráció keretében kifejlesztett közös tevékenység a részt vevő országok magas fokú szolidaritásáról tanúskodik. Ebben az összefüggésben a szolidaritás nem elvont eszmény – habár az EU politikai retorikája kezdettől fogva bővelkedik az ilyenek hirdetésében –, hanem az államok feletti szinten épülő „közösség” természetes következménye. Az integrációs szervezet elnevezése kezdettől fogva következetesen a kitűzött célt és nem a pillanatnyi valóságot tükrözte. Ez egyszerre mutat tudatosságot és optimizmust a további fejlődést illetően. A „közösség” már sok tekintetben beteljesült valóság, az újabb – és alighanem végső – cél az unió. Az integráció „mélyítésével” a közösséget átható szolidaritás elvben elmélyül, a bővítés viszont ellenkező hatással járhat. Ezzel szemben az Európai Unióban uralkodó belső szolidaritással kapcsolatos tapasztalat a belső szolidaritás gyengülő tendenciáját mutatja. Mindazonáltal az EU déli és keleti szomszédságának többsége az integrációs modellt követi: egyszerre tekinti modernizációs mintának és a hozzá való csatlakozást elérendő külpolitikai célnak. A rendszerváltó államok ezért is várnának megértést törekvéseik és gondjaik iránt a fejlett európai

centrumtól, illetve az azt megtestesítő, sikeres szervezettől, az Európai Uniótól. Azonban az EU válasza az 1990-es években többnyire elégtelenek, olykor kiábrándítóak voltak számukra. Márpedig éppen az integráció belső kohéziója és további közösségi vonásai képezik azt a „vívmányt” – szó szerint *acquis*-t, ám a szokásos értelemben vett jogi-intézményi akvizitumnál jóval tágabb értelemben –, amely a küszöbönálló, újabb bővítés során a legnagyobb próbatételnek lesz alávetve. A következőkben az Európai Unió közösségi kohéziójának kérdését vizsgáljuk a keleti bővítés küszöbén külpolitikai, biztonságpolitikai és gazdasági összefüggésekben.

### A közös identitás próbája

A szolidaritás minimuma az együttérzés, maximuma az önfeláldozás. Koherens közösségekben a maximális fokozat érvényesül, amely az egyéntől akár életének feláldozását is megkövetelheti a közös érdekért. A múlt század világháborúiban a katonák még a hagyományos közösségek – államok – egyenruháit viselték, de terjedelmes szövetségek univerzalisztikus ízü céljaiért (a fasiszta eszme legyőzéséért vagy az úgymond „felsőbbrendű fajok” életterének bővítéséért; a kommunista ideológia hatókörének kiterjesztéséért vagy annak visszaszorításáért stb.) haltak meg. A századfordulóhoz közeledve világszerte kiéleződtek a konfliktusok az általános érvényű „közjó” (demokrácia, piacgazdaság, emberi jogok, kisebbségvédelem stb.) és a hagyományos közösségformáló identitások között. Az integrációs koherencia és szolidaritás kérdésének vizsgálata szempontjából ezért fontos az Európai Unió külpolitikai és védelmi funkciójának elemzése.

Abból a körülményből, hogy az integrációs szervezet alapjait az 1950-es években a bipoláris biztonsági struktúra védőernyője alatt rakták le, legalább három fontos vonása következett. Először, az Európai Közösség (EK) a NATO-tól szervezetenként függetlenül működhetett, így napi döntéshozatalában nem kapcsolódtak össze közvetlenül a különféle természetű biztonságpolitikai és gazdasági kérdések. Ezért a részt vevő államok számára mindkét szervezetben (továbbá a hozzájuk kapcsolódó, egyéb nyugati gazdasági szervezetekben, például az OECD-ben vagy a GATT-ban stb.) viszonylag egyszerűbbé vált az eltérő tartalmú és időtávú érdekek meghatározása és képviselete, mint ha egyetlen struktúra foglalta volna magába mindkét témakört. Eleve nagyobb szabadsággal döntöttek például a gazdasági élet mindennapjainak kérdéseiben, mint ha állandóan szem előtt kellett volna tartaniuk a védelmi aspektusokat.<sup>1</sup> Ugyanakkor – és ez a második fontos vonás – az Európai Közösségre is lényeges hatással volt a NATO-val

<sup>1</sup> A nyugati integrációs építkezéssel ellentétben a szovjet birodalmi struktúrában a KGST és a Varsói Szerződés tevékenysége tartalmilag szorosan kapcsolódott egymáshoz, amit megpecsételt a Szovjetunió mint domináns hatalom tagsága és centrális szerepe mindkét szervezetben.

szembenálló katonai szövetség, a Varsói Szerződés (VSZ) külső fenyegetése. A VSZ befolyása az integráció belső kohéziójának megerősítése és további erősítése szempontjából kifejezetten pozitívnak minősíthető; ezen kívül igazolta azokat az alább részletezendő hadigazdasági vonásokat, amelyek az EK-t megalakulása után kétségkívül jellemezték. Harmadszor, az Európai Közösség tagállamai az integrációs szervezet fennállásának első négy évtizedében egyben a NATO, továbbá az OECD, a GATT, az IMF és más nyugati szervezetek tagjai voltak.<sup>2</sup> Ily módon az EK biztonságpolitikai szempontból védett és a piacgazdaság normái szerint alapvetően meghatározott térségben működhetett. Ebben a körben az azonos értékrend a „nyugati” identitás tudatát táplálta, amit a „szovjet blokktól” mint közös ellenségtől való lényegi különbség állandó hangsúlyozása tovább erősített. Ugyan ebben a térségben a szervezet bővítésének is biztos tartalékai voltak, közülük választhatta ki az Európai Közösség a 20. század folyamán az újabb tagállamait. A kétpólusú világban az EK kizárólag NATO-tagállamokat vett fel, a szovjet összeomlást követően azonban már megengedhető volt számára semleges országok befogadása is. Ez utóbbiak a politikai és gazdasági berendezkedés tekintetében úgyszintén a Nyugathoz tartoztak.

A következő bővítés során az Európai Unió a jelek szerint már nem elégszik meg a NATO-hoz, továbbá az OECD-hez és más nyugati szervezetekhez csatlakozott kelet-közép-európai államok (például a visegrádi négyek<sup>3</sup>) felvételével, hanem egy merész ugrással túllép nemcsak az Észak-atlanti Szövetség, hanem a nyugati piacgazdaságot keretező multilaterális szervezetek határain is. Ebben az új, tágabb akciórádiuszban viszont a saját maga által kiválasztott tagjelöltjeit már nem tekinti önmagával azonos minőségűnek, éppen ellenkezőleg: erősen hangsúlyozza az örökölt rendszerbeli különbségeket. Az integráció, történetében először, felvételi kritériumokat is megfogalmazott, teljesítésüket pedig elsősorban a jelöltek rendszerbeli átalakulásának elvégzésén méri le. Márpedig az identitás elvi elfogadása nélkül az integráció belső szolidaritásra épülő közösségi mechanizmusai sem működőképesek (például a forrástranszferek változatlan kiterjesztése, a munkaerő befogadása vagy a követelmények teljesítésével kapcsolatos bizonyos türelmesség stb.), amelyek a déli bővítés (1981–1986) során még hibátlanul funkcionáltak.

<sup>2</sup> Az egyetlen nem NATO-tagállam az Európai Közösségben 1990 előtt a sajátos helyzetű és fekvésű Írország volt.

<sup>3</sup> Az OECD-nek mind a négy visegrádi ország tagja, Szlovákiának pedig van esélye arra, hogy a NATO következő bővítése során ebben a tekintetben is utólréje a másik három államot.

## A közös kül- és biztonságpolitika esélyei

A második világháború után Nyugat-Európában talpon maradt két győztes hatalom, az Egyesült Királyság és Franciaország a NATO megalakulása után (1949) az Európai Védelmi Közösség ambiciózus tervével próbálkozott, amely mindkettőjük részvételével számolt, és amely végül kudarcba fulladt (1952–1954). Ezek után – a közös védelmi ernyő alatt és alapvetően azonos értékektől vezettetve – a gazdasági integráció eltérő útjain indultak el.<sup>4</sup> Ily módon az Európai Közösségbe csupán egyetlen hegemon ambíciójú, vezető állam került: Franciaország. A valódi „európai hegemoniát” természetesen a bipoláris nagyhatalmi páros alkotta: az USA a kontinens nyugati, a Szovjetunió a keleti felét uralta, és mindketten létrehozták a megfelelő katonai szövetséget, a NATO-t, illetve a Varsói Szerződést. A gazdasági integrációs szervezet, az 1958-ra kiteljesedett hármas „közösség” szolgáltatta azt a szűkebb keretet, ahol Párizs a „győztes” pozíciójából felajánlhatta a megvert és megosztott Németországnak a „történelmi megbékélést”, amelyet az utóbbi az adott helyzetben örömmel fogadott. A volt ellenfelek – részben a történelmi és a közvetlen háborús előzmények miatt, részben az új hidegháborús helyzetre való tekintettel – felismerhetően hadigazdasági alapokra építették az integrációt: az ESZAK a megelőző, az Euratom pedig a potenciális következő háború ipari bázisát képviselte, az élelmiszer-önellátás célkitűzése úgyszintén a háborús körülményeket idézi. Ugyancsak hadigazdasági vonás az integrációs döntések és irányítás centralizálása, az ezzel járó, felduzzasztott bürokrácia és a tervszerűség.<sup>5</sup> A NATO-tól való szervezeti különállás ellenére tehát az Európai Közösség egyáltalán nem volt mentes a védelmi-katonai célkitűzésektől. Így az sem volt alapvetően, hogy a Szovjetunió az EK-t kezdetben a „NATO gazdasági szárnyának” tekintette. A katonai eszközök azonban kizárólag a NATO fennhatósága alá tartoztak, és ugyancsak az instrumentumoktól elválaszthatatlanul működött az esetleges felhasználással kapcsolatos külpolitikai elemző, tanácskozó és döntéshozó apparátus. Minthogy a kétpólusú világrend idején az EK tagállamai egyben NATO-tagok voltak<sup>6</sup>, a két szervezet elkülönülése a megfelelő integrációs funkciók elkülönülését is jelentette. A külpolitikai együttműködésre tett kísérletek azért is jártak csekély eredménnyel az EK keretében, mert ugyanazoknak a külügyminisztereknek kellett volna valóra váltaniuk, akik a NATO keretében lényegében ugyanazokban a kérdésekben nap mint nap állást foglaltak.

Amikor hosszas előkészületek után Maastrichtban, 1991 decembe-

<sup>4</sup> Meg kell jegyezni, hogy az EK vámuniójával szemben az EFTA a kifejezetten „békebeli” szabadkereskedelmet tűzte zászlajára. Az OECD a Marshall-segély elosztása után ugyancsak a piacgazdasági normák és intézkedések kidolgozását és népszerűsítését tekintette feladatának.

<sup>5</sup> Az EK-ban mindezeket főleg a jogi átláthatóság különböztette meg a hadigazdasági gyakorlattól.

<sup>6</sup> Lásd a 2. sz. jegyzetet.

reben megszületett az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) és benne a közös kül- és biztonságpolitikával foglalkozó fejezet, teljesen új helyzet körvonalazódott. Az 1990-es évtizedben az EU számára a legfontosabb biztonságpolitikai tényezők a következők voltak: Először is megszűnt létezni a Szovjetunió, és ezzel semmivé foszlott a korábbi fő ellenség. Másodszer pedig az EU 1995-ben felvett három nem NATO-tagot, amelyek azonban hagyományosan a polgári demokráciákhoz, a nyugati piacgazdasághoz és annak szervezeteihez tartoztak. Harmadszor: ugyancsak hosszas készülődés után, az EU 1998-ban tárgyalásokat kezdett tíz olyan európai állammal, amelyek közül csupán három érte el a biztonságpolitikai és gazdasági szervezetekben a „nyugatinak” tekinthető státust, hét tagjelölt viszont nagyrészt vagy teljesen e szervezeteken kívül helyezkedik el. Ilyen háttérrel azonban az EU számára jelentősen megnőtt a közös kül- és biztonságpolitika valóra váltásának esélye, amihez a poszt-jugoszláv válság rendezése rögtön tálcán kínálta a konkrét feladatot. Az unió első igazi próbálkozása azonban kudarcot vallott, és az ismételten fellángoló balkáni válságokon csupán az USA, illetve a NATO beavatkozása lett úrrá. Márpedig az EU igencsak tudatosan törekedett Európában a NATO politikai devalválására és önmaga biztonságpolitikai felértékelésére. A közös kül- és biztonságpolitikával – mintegy az európai külpolitikával – kapcsolatos tanácskozásokra ugyanis kizárólag EU-tagok nyerhetnek beocsátást, aki „csak” NATO-tag (hat ország<sup>7</sup>), de az EU-nak nem tagja, az az előszobában várhatja az utólagos tájékoztatást a beavatottak megbeszéléseinek eredményéről. Ez a céltudatos politikai színpjáték azonban egyrészt nem élvezi az EU-hoz tartozó tizenegy NATO-tagállam<sup>8</sup> egyöntetű támogatását, másrészt mit sem változtatott a valódi (katonai) erőviszonyokon. Ugyanakkor az amerikai külpolitika a legutóbbi elnökválasztás óta elfordulni látszik Európától, amin nincs mit csodálkozni, hiszen az amerikai érdekeket már nem innen éri fenyegetés, a maradék feszültségforrás (ti. a poszt-jugoszláv konfliktushalmaz) pedig lassan a megoldás felé halad.

Az önálló európai szerepvállalás a 2001. szeptember 11. utáni helyzetben ismét újabb esélyt kapott. Az amerikai merényletsorozat által kiváltott döbbenet nemcsak egy új, transznacionális ellenség fenyegető képét rajzolta az égre, hanem – váratlan és meglepő módon – azt a katartikus élményt is pótolta, amely a hidegháború végén elmaradt. Ez a megrázó, nehezen feldolgozható és politikai-stratégiai szempontból még nehezebben értelmezhető esemény hozta meg a volt hidegháborús ellenfelek, az USA és Oroszország között a halálos szándékú konfliktushelyzetet követő „történelmi megbékélés” feloldó érzését. Ők ketten immár vállvetve küzdenek a közös ellenség, az iszlám integrizmus által szított nemzetközi terror forrásai és irányítói ellen, miközben Európa – amely ugyancsak érdekelt a győzelemben – a had-

<sup>7</sup> Norvégia, Izland, Törökország, továbbá Lengyelország, Csehország és Magyarország.

<sup>8</sup> NSZK, Franciaország, Olaszország, Belgium, Hollandia, Luxemburg, Egyesült Királyság, Dánia, Görögország, Spanyolország, Portugália.

színterek elhelyezkedését tekintve a háttérbe szorul.<sup>9</sup> Az EU-nak ebben az új kontextusban kellene immár valódi tartalmat találnia a közös kül- és biztonságpolitika számára. A kínálkozó cselekvési mező három koncentrikus körben helyezkedik el, amelyek nemcsak logikailag épülnek egymásra, hanem a teendők is ebben a vertikumban sorjáznak. Az első és a legszűkebb a belbiztonság garantálása az unió saját területén, ami a schengeni együttműködés tökéletesítését (és az összes EU-tagállamra való kiterjesztését), továbbá a bel- és igazságügyi együttműködés gyakorlati lépéseinek megvalósítását jelenti. A második a biztonság és igazságosság övezetének kiterjesztése az egész „nagy Európára”, minőségileg új eszközökkel és szervezeti keretek között; ez új kezdeményezések sorát tételezné fel, amire az EU-nak megvolna az esélye. A harmadik és legambiciózusabb a globális rendszerteremtésben való aktív részvétel, egyenrangú partnerként együttműködve az USA-val, Oroszországgal és más globális aktorokkal; az unió azonban híján van a szükséges nemzetközi hatásköröknek.

### A visszajára fordult integrációs idealizmus

Az EK születésének politikai atmoszférájához tartozott a háborús borzalmakra reagáló, erős, sőt olykor idealizáltan eltúlzott nemzetközi együttműködési akarat hangoztatása. Ugyanebben a szellemben kapott új esélyt a második világháború után egy globális világszervezet felépítésének szándéka is, és látott munkához nagy lendülettel az USA által kikövetelt Egyesült Nemzetek Szervezete. Az ENSZ globális célkitűzését jól reprezentálja a szervezet erős jelképi tartalmú logója, az Északi-sark felől ábrázolt, kiterített földgömb. Meg kell jegyezni, hogy a Szovjetunió világuralmi szándékait is egyértelműen jelezte a címere, amelynek közepében ugyancsak a glóbusz volt látható. A két jelképes üzenet csupán a földgolyó ábrázolási szöge és a koszorúzó növényzet biológiai besorolása terén különbözött egymástól. Az Európai Közösség zászlaján a tizenkét aranycsillagból álló kör szintén univerzalisztikus ambíciókat tükröz.<sup>10</sup> Valójában azonban mindhárom, globálisnak tűnő törekvés nemzeti hegemon gyökerű. Oroszországot a megkésett modernizáció ideológiai lendülete segítette a második világháború viszonyai között jelentős területi expanziója megvalósításában, azután pedig továbbhajtotta őt a nagyhatalmi kalandokba. Franciaország a második világháború után a kontinentális integrációban találta

<sup>9</sup> A nemzetközi terrorizmus diffúz elhelyezkedését tekintve földrajzilag definiálható hadszíntérről valójában nem lehet beszélni. Csupán a hagyományos állami logika és cselekvés korlátait mutatja az, hogy az USA az ellentámadást látványosan egyetlen másik államra – Afganisztánra – koncentrálja, miközben a terroristák sok ország, köztük nemcsak iszlám, hanem nyugat-európai államok polgárai.

<sup>10</sup> A kék alapon tizenkét aranycsillag eredetileg az Európa Tanács jelképe volt, amelyet az Európai Közösség egyszerűen „kölcsön vett” tőle. A csillagok száma állandó, vagyis – egyes tévhitekkel ellentétben – nem a tagállamok számát jelzi, hanem a tökéletességet, a befejezettséget szimbolizálja.

meg európai hegemon törekvéseinek új mozgásterét. Ezzel szemben az Egyesült Államok a két világháborúban megnövekedett katonai és gazdasági erejére alapozva valóban globális horderejű szervezeti kezdeményezések sorát vállalta magára. Vitathatatlan vezető szerepe ellenére mégsem válhatott az univerzális közjó képviselőjévé, mivel belső hatalmi viszonyai szerint az USA is csupán egyike a világ államainak. Az a rendkívül befolyásos ipari-katonai erőcentrum, amely az amerikai gazdaság motorja és a hatalmi hierarchia csúcsait tartja a kezében, gyakran szembefordítja az USA érdekeit az emberiség egésze számára kívánatosnak tűnő megoldásokkal (például az üvegházhatással kapcsolatos gázkibocsátást mérsékelő önkorlátozás területén stb.). Az USA indítékai sem különböznek tehát a többi államétól, amennyiben a külpolitika célja nem egyéb, mint a saját uralkodó elitjének külső cselekvési- és mozgásterét növelni, és ennek hozadékából a hazai hatalmát tovább erősíteni.

A kétpólusú világ sajátos architektúrájában az eredetileg francia hegemon törekvésekből táplálkozó nyugat-európai integrációs szervezet szépen megfér a NATO kebelében, a szovjet–amerikai szembenállás által generált nemzetközi feszültség pedig kifejezetten táplálta a rendszeren belüli együttműködés szándékát. A kölcsönös fenyegetés világméretű kiegyensúlyozottsága szilárd héjszerkezetként óvta az integrációt Nyugat-Európában. A hidegháborús konfrontáció feloldódásával azonban Nyugaton is foszlani kezdett a világháború pozitív együttműködési hagyatéka. Európa mind több országában lángolt fel a nacionalizmus. Márpedig ha a nemzeti sovinizmus és az idegengyűlölet a tartós strukturális munkanélküliség problémáival is összefonódik, akkor végletesen kiéleződhet és rossz irányba fordulhat a felfokozott szociális érzékenység. Jelenleg már nemcsak egyetlen EU-tagországban kormányzati tényező az intoleráns, ultrakonzervatív szélsőjobb. Mindezzel együtt lanyhul a nemzetközi összefogásra irányuló buzgalom, az unión belül fellazulnak az integrációs célok, a bővítéssel kapcsolatban pedig erősödnek az ellenséges hangok. Az európai integráció kilépett a belgazdaság és a külpolitika egymáshoz harmonikusan illeszkedő kettős gyűrűjéből és mind élesebb belpolitikai viták tárgyává vált.

### **Globális gazdasági háttér és regionális közösség építés**

Végül érdemes egy pillantást vetni az Európai Unió bővítésének tágabb sugarú gazdasági körülményeire is. A hatalmas világháborús pusztítást követő európai újjáépítés kezdetben sok energiát kölcsönzött a gazdasági integráció kialakításának. Ezt a lendületet folytatta és erősítette a hatvanas évek konjunktúrájának virágzása, amely már a globális gazdaság dimenzióit is körvonalazta.

A „globalizáció” mibenlétéről és hatásairól világszerte folyik az eszmecsere. Habár ez a gondolatmenet nem a globalizáció problema-

tikájával foglalkozik, a további okfejtés szempontjából hasznos, sőt elkerülhetetlen a széles körben vitatott fogalom bizonyos körülhatárolása. Nézetem szerint egy hosszú, többlépcsős és egyre gyorsuló komplex folyamatról van szó, amelynek három fő áramlata különíthető el. Az első vonulat a glóbusz és a tágabb „globális” világ megismerése, amely az újkor kezdete óta folyik és a földgolyó effektív körülhajózását követően tudománytörténetileg gyorsuló pályán haladt előre; a „gnosztikus globalizáció” lényeges állomásai a reformáció, a felvilágosodás és az ipari-tudományos modernizációs forradalom voltak. A második a gazdasági globalizáció, amelynek alapjait az ipari bázisú tömegtermelés vetette meg; ezen a téren a döntő fordulat az első világháború után következett be, amikor az ipari nyersanyagok iránti világméretű keresleti expanziót fokozatosan kezdte felváltani az élelmiszereknek és az ipari késztermékeknek az USA gazdaságából kiinduló, globálisra növekvő kínálati expanziója. Harmadik, döntő jelentőségű elemként a gyorsuló műszaki fejlődés, a közlekedés és különösképpen a hírközlés legújabb vívmányai révén, a 20. század végére világszerte létrejöttek a globális szinkronizáció, a világméretű „egyidejűség” feltételei. A hírek, döntések és gazdasági műveletek azonnali korlátlan továbbítása és egyidejű funkcionálása ténylegesen egyetlen piaccá és politikai térséggé változtatja a világot. Megjegyzendő, hogy az értelmezési kísérletek középpontjában elsősorban a harmadik elem áll. Mármost a televíziós hírközlés fontos hatása, hogy a tájékoztatáson túl felkelti az együttlérzést, például a katasztrófa sújtotta régiók, üldözött kisebbségek stb. iránt. A vizuális élmény egyidejűsége világszerte táplálja és szinkronizálja a szolidaritást, ez pedig a közösséget megalapozó és összetartó identitás érzésének nemcsak eredménye, hanem forrása is. Mindez egyre több területen jelzi a világméretű cselekvés szükségességét. A globális szinkronizáció elvben már alapját képezhetné a globális közösség kifejlődésének.

Miként reagál az európai integráció a globális fejlődésre? Az Európai Közösség a kibontakozó globalizáció körülményei közepette kitágította és fokozatosan tovább bővíti a gazdaság mozgásterét, egyetlen térséggé – a tagállamok egységes belső piacává – formálva az egymással összekapcsolt nemzeti piacokat. Azonban az EK által alkalmazott eszközök – az egységes gazdasági jogalkotástól és közvetlen jogalkalmazástól kezdve a központi intézményeken és a szabályozott nyelvhasználaton keresztül egészen a vámunióig és a közös pénzig – nem ismeretlenek és nem is újak. Mindezek a zömmel a 19. században kifejlődött ún. nemzetállamok kialakulásának voltak fontos kellékei. Az EK tehát a 20. század második felében valójában az eredeti modernizációban született, ipari-polgári állam funkcióit projektálta kontinentális léptékben.

A közös értékek, intézmények, döntéshozatali mechanizmusok, a részérdekek békés harmonizálása és a belső forrástranszfer működése megvetették egy valódi európai „közösség” alapjait. Mindazonáltal a legfontosabb közösségi vonás, ti. a belső szolidaritás az integráció



kezdeti éveiben volt a legerősebb, azután pedig fokozatosan veszített az erejéből. A kezdetben egységes célrendszer az 1990-es évektől ugyancsak szakadozni kezdett: az Európai Unióról szóló Szerződésből több tagállam lényeges kivételeket kért, a schengeni programnak és a közös valutának sem híve és részese az összes tagország. A további célokat, köztük a közösség kiteljesedését illetően is vannak kétségek: a szolidaritás maximumát megvalósító közös európai védelem kevéssé meggyőző politikai óhaj, elsősorban azért, mert e célra már létezik és hatékonyan működik egy szervezet, ti. a NATO. Ilyen háttérrel az európai védelmi identitás erőltetése a NATO belső szecessziójaként tűnhet fel: minthogy az euro-atlanti védelmi közösség adott, szűkített európai megvalósítása iránt nem áll fenn valódi szükséglet. Az európai szárny önállósulási törekvései sokkal inkább utalnak a szövetségi rendszeren belüli amerikai befolyás és hegemonia megkérdőjelezésének, illetve megváltoztatásának szándékára.

Az integráció földrajzi terjeszkedése Európában – e geográfiai fogalomnak az alapszerződésben való pontosabb meghatározása nélkül – az EK kifejezett szándéka és fokozatosan valóra váló programja volt. Igazi globális célokat azonban az integrációs szervezet nem tűzött maga elé, és külkapcsolati rendszere sem tükröz ilyen ambíciókat. Ugyanakkor a tágabb, valóban globális keretekben – például a WTO-ban, az OECD-ben vagy az ENSZ szakosított szervezeteiben – az Európai Unió az egyik legfontosabb „globális játékos”: meghatározó világtényező kíván lenni és világgazdasági súlyával összhangban ténylegesen azzá is vált, illetve válhat. Ugyanakkor a tagállamaitól nyert nemzetközi jogosítványai és jogi személyiségének terjedelme nincsenek összhangban ezzel az ambícióval.

### Felzárkózás és leszakadás

Egy nem teljes, sőt gyengülő belső kohéziójú közösség bővítése számos kérdést vet fel. A leendő tagok iránti szolidaritás legelső próbája a csatlakozás előtti, majd az azt követő forrástranszfer módja és mértéke. Ez az EU részéről eleve feltételes és erősen korlátozott. A közösségbe való befogadás társadalmi-politikai kritériuma a közös identitás. Az EU előszeretettel hangsúlyozza a tagjelöltek átalakuló, „másodosztályú” minőségét.

A Nyugat-Európára támaszkodó európai politikai-, gazdasági-, szervezeti- és értékközösség kiterjesztésével szemben a legfőbb kihívást azonban az EU következő kibővítésének tágabb regionális dimenziói jelzik. Új, teljes jogú tagok felvételével párhuzamosan ugyanis megfelelő „európai” perspektívát kell felkínálni az integrációs szervezet leendő kelet- és dél-európai szomszédainak, vagyis azoknak az országoknak, amelyek egyelőre nem kerülnek be a szervezetbe, de a bővítés következtében közvetlenül határossá válnak vele. Ez a kérdés, legalább is első lépésben, az EU külkapcsolatainak területén helyez-

kedik el, ugyanakkor nem független az esetleges további bővítések kilátásaitól. A szóban forgó szomszédok a kibővítés legelső köréből kimaradó tagjelöltek (nagy valószínűséggel ez a sors várja Romániát és Bulgáriát), a balkáni poszt-jugoszláv államok és Albánia, Oroszország és a többi FÁK-állam, végül Törökország, valamint – tágabb értelemben – az EU-val hagyományos kapcsolatokat ápoló mediterrán országok.

Az Európai Uniót övező fenti euro-mediterrán makrotérség, amely összesen több mint negyven államot ölel fel, nyilvánvalóan messze túlnyúlik az EU kibővíthetőségének határain. A nyugat-európai bázisú értékközösség és a csak vele együtt tágítható „európai” identitás földrajzi dimenziói behatároltak. Az értékközösség centrumát a római kereszténység, a reformáció, a felvilágosodás és – nem csekély mértékben – az elmúlt félévszázad nyugat-európai társadalmi-gazdasági fejlődése, közte az integrációs gyakorlat és tapasztalat határozzák meg. Mármost minden kísérlet a közösség e láthatatlan, de nagyon is érzékelhető történelmi és kulturális határain túli kiterjesztésére vonatkozóan eddig csekély eredménnyel járt. Példaként megemlíthető a balkáni béketeremtés megannyi tanulsága, ahol Nyugat-Európa politikai, jogi, kisebbségvédelmi stb. üzenetei és normái falra hányt borsóként peregtek le, ezzel szemben beigazolódott az, hogy az „igazság”, „ígéret”, „megállapodás” stb. fogalmak jelentéstartalma és kiváltképpen morális értéke a Balkánon merőben más, mint az euro-atlanti fejlett világban. Hasonló gondokkal küzd az EU olykor a szervezetten belül Görögországgal, a tagjelöltek között pedig főként a Törökországhoz és Ciprushoz fűződő viszonyában. Élesebb és durvább kontúrokat kínál az euro-atlanti identitást megtestesítő védelmi közösség. A NATO az 1940-es évek végének biztonságpolitikai téréképét vette alapul és nem a felvilágosodás vagy akár a kereszténység eszmei határait. Az önfeláldozásig terjedő közösség a hidegháborús feszültség körülményei között szilárd szövetségnek bizonyult, további kiterjesztése azonban ugyancsak rendkívül nehéz az említett értékközösség területein túlra.

Ha nem a nyugat-európai centrum közösségének értékrendje – politikai és gazdasági normái, védelmi közössége stb. – terjed ki a geopolitikai mozgásteret kínáló déli és keleti irányba, akkor Európa peremvidékein az alternatív forogatókönyv, a legfrissebb tapasztalatok által is igazoltan, fundamentális kisközösségek kaotikus harca. Miközben a globális emberi közösség kialakulása a 20. század második felében gyorsuló pályán halad előre, ennek a komplex és sok tekintetben ellentmondásos folyamatnak a logikai ellentétpárja a premodernizációs nemzeti és/vagy vallási regresszió. Példák sorát említhetnénk a nyugat-európai eredetű (majd az azt követő, szovjet típusú) modernizáció ellenreakcióira vonatkozóan. Mindegyikben fellelhető a túl gyorsan elveszített vagy meghaladni kívánt hagyományos önazonosság regresszív keresése a nemzeti vagy vallási gyökerekbe kapaszkodva. Ezt a tendenciát tükrözi és terjeszti a nagyszámú poszt-szovjet

és a poszt-jugoszláv államalakulat és államtöredék identitásválsága. Az antimodernizációs regresszió általában együtt jár egy premodern identitás-szűkítéssel: az adott nemzeti vagy vallási meghatározottságú csoport az önazonosság túlhangsúlyozásával egyidejűleg ellenséggé kezel minden más, hasonló (vagyis nemzeti, illetve vallási) kritériumok szerint meghatározható csoportot, és legfőbb céljává a „mátság” kiküszöbölése, az „idegenek” elűzése, olykor fizikai megsemmisítése válik, elsősorban a saját – tényleges vagy jogosnak vélt – területén.

A fentiek következtében az európai integráció kiterjesztése tekintetében is ellentmondásos folyamat megy végbe. Az EU szomszédságában az európai felzárkózás jogi-intézményi értelemben vett előrehaladása mellett ellenkező irányú mozgás is történik: a szovjet összeomlás és a rendszerváltások óta politikai-erkölcsi mércével mérve sok tekintetben nőtt a távolság a fejlett nyugat-európai centrum és a hosszú idő óta őt követő déli és keleti perifériája között. Miközben az utóbbiak gazdasági fejlettségi szintje emelkedni kezdett, és hozzáfogtak az EU-jog, valamint a végrehajtására hivatott intézmények átültetéséhez, jogi és intézményi struktúrájuk működésének minősége leszakadni látszik az „európai” normatív rendtől.<sup>11</sup> Ez a jelenség – *mutatis mutandis* – nemcsak a közép- és kelet-európai ún. rendszerváltó országok többségében, hanem a Földközi-tengeri és az ázsiai iszlamizálódó államokban is megfigyelhető. Az Európát szegélyező, tágabb déli és keleti periférián általában megrendült a belpolitikai stabilitás. Mindez azt is jelenti, hogy miközben az unión belül lassan megérik az újabb bővítés szándéka és formát ölt kivitelezésének módja, a tagjelölték oldalán nem javulnak a centrális integrációs struktúrák kiterjesztésének általános esélyei. Ez a jelenség azért is figyelemre méltó, mert az Európai Közösségbe eddig nagyjából központi fekvésű és magasabb fejlettségű európai államok integrálódtak, a perifériák integrációs felzárkóztatása viszont lényegében az EU keleti és déli kiterjesztésével válnék jellemzővé.

### A bővülő Európai Unió szomszédságpolitikája

Ilyen háttérrel azt mondhatjuk, hogy az EU esseni döntése a következő kibővítés földrajzi körét illetően csupán az 1994. év végi helyzet, illetve a tagállamok pillanatnyi preferenciáinak tükörképe volt. Az élet hét év alatt sokat változott, és újabb elhatározások érlelődtek meg, kivált a legutóbbi hónapokban. Ennek következtében az Essenben kiválasztott „társult tízek” az EU bővítését övező politikai és gazdasági

<sup>11</sup> Magyarországon a neokonzervatív Orbán-kormány alatt (1998–2002) egyrészt sikeresen haladtak előre az EU-csatlakozási tárgyalások, másrészt látványosan szaporodtak az ún. európai normáktól eltérő politikai és gazdasági intézkedések. A határon túli magyarok „státusával” kapcsolatos ambiciózus elképzelésekből a törvényalkotás, majd pedig különösen a végrehajtás során olyan torzó maradt, amely kiváltotta mind a szomszédos államok, mind az európai szervezetek rosszsallását.

realitások szemszögéből hol túl soknak, hol túl kevésnek bizonyulnak. A transzformációs folyamat előrehaladásával mind szembetűnőbbek az egyes tagjelöltek közötti gazdasági, és ebből következően a belpolitikai különbségek, amelyek a fentebb említett leszakadási tendenciák következtében ráadásul növekedni látszanak. A tagjelöltek nagy száma ily módon nemcsak az EU működtetésének intézményi és technikai oldaláról vet fel kérdéseket (biztosok száma, szavazati arányok, elnökség ellátása, ülések hossza stb.), hanem olyan fokú heterogenitást vetít előre, amely megkérdőjelezheti a célok, normák és szabályok egységességének fenntarthatóságát. A földrajzi kiterjedésből adódó sokszínűség, a Balti-tengertől a mediterrán és atlanti partokig, már a tizenöt tagú EU-ban is a tagállami érdekek erős szegmentálódását jelzi. Ugyanakkor, amíg az Európai Unió a nyugat-európai értékközösség határain belül maradt, addig természetes adottságként kezelték azt a tényt, hogy az újabb tagjelöltek a NATO, de legalább is az OECD tagjai voltak. Egy szilárd belső kohéziójú közösség további építése szempontjából meggondolandó lenne bizonyos nemzetközi szervezetek tagságát és az általuk képviselt követelményrendszer teljesítését (például WTO, IMF, OECD stb.) továbbra is az EU-csatlakozás szelektív előfeltételének tekinteni.

Külpolitikai szempontból tekintve ugyanakkor a „társult tízek” köre inkább túl szűknek bizonyul. Az akut példa Törökország, amely a NATO-nak fontos tagállama és, mint ilyen, a hidegháború idején elnyerte az OECD-tagságot is, továbbá ugyancsak részt vesz a WTO, IMF stb. szervezeteiben. Törökország nemzetközi beágyazottsága és kötelezettségei tehát jóval megelőzik a közép- és kelet-európai tagjelöltek többségének ez irányú helyzetét. Az ún. koppenhágai – vagy más – feltételek megkövetelése Törökországtól csupán elnapolja ennek a nagy lélekszámú, hagyományosan iszlám kultúrájú, ugyanakkor sikeresen modernizált, eurázsiai országnak a problémáját, ugyanis egy napon a számára állított formális EU-csatlakozási feltételeket valószínűleg teljesíteni fogja. Úgy tűnik, az EU kezd számot vetni ezzel a realitással, és 1999 decemberében megtette az első lépéseket afelé, hogy megkülönböztetésektől mentes tagjelölti státust adjon Törökországnak.

A koszovói válság és az annak nyomán született stabilitási paktum világított rá arra a körülményre, hogy az EU és a „társult tízek” között politikai zárványként helyezkedik el a poszt-jugoszláv–albán válságövezet. A fentebb említett premodern identitáskeresés és a belőle fakadó gyilkos indulatok megfékezése ebben a körben hosszú távú gazdasági és társadalmi fejlesztési programok segítségével képzelhető el. Ez a feltételezés, amely áthatotta a béketeremtési kísérleteket, a stabilitási paktumot stb., elméletileg minden bizonnyal igazolható. Ám a gyakorlatban – úgy tűnik – egyelőre mind a szerb, mind az albán oldalon a vallási gyökerekbe is kapaszkodó, nacionalista identitás reneszánszának van többsége. A nyugat-európai értékrend meghonosítása egyelőre a NATO fegyvereivel végrehajtott, erőszakos pacifiká-

lásig terjed. Márpedig ez a szubrégió is része Európának. Társadalmi és kulturális hagyományai nagyrészt az Oszmán Birodalom hanyatlásának végső szakaszára vezethetők vissza, ezért ha Törökország számára megnyílik az európai integrálódás perspektívája, akkor a volt birodalom balkáni perifériájának (amely már tett egy – végeredményében sikertelennek bizonyult, ti. szovjet típusú – modernizációs kísérletet) ugyancsak kijár ez a történelmi esély. Ez viszont további öt perspektivikus tagjelölttel szaporítaná az EU-csatlakozásra várakozó államok körét.

Végül nem lehet figyelmen kívül hagyni Oroszország és a többi FÁK-állam kitartó európai orientációját sem. Ez a hatalmas régió, amely jelenleg tizenkét fiatal vagy újjászületett államból áll, közvetlenül határos az európai kultúrkörrel különböző, olykor azzal szembenálló erőcentrumokkal: militáns iszlám államokkal (Irak, Irán), nagy létszámú atomhatalmakkal (India, Pakisztán, Kína). A hagyományos felfogású, sőt néhol regresszív irányultságú déli szomszédság mindaddig inkább az európai identitást erősítette a mélyen európai kultúrájú keleti szlávokban és moldvai románokban, az Európához vonzó, keresztény grúzokban és örményekben, de hasonlóképpen a szovjet modernizáció nyomán ugyancsak „európaivá” vált kaukázusi és közép-ázsiai iszlám hitű népekben is. A volt Szovjetuniót a viharos sebességű rendszerváltás sokként érte, a nyugati modell túl távoli volt a számára, ezért a piacgazdasági intézmények meggyökeresedése helyett először a maffiagazdaság és a bűnözés terjedt ki, ami aláásta a politikai stabilizálódás esélyeit. Ilyen háttérrel nehéz lenne gyors európai integrációs perspektívát kínálni a FÁK-régióknak. Ugyanakkor látni kell, hogy mindaddig, amíg Oroszországnak és a hozzá kapcsolódó FÁK-országoknak nem volt esélyük a fejlett világhoz, elsősorban az „európai politikai- és értékközösséghez” való egyenrangú felzárkózásra, addig mindkét oldalon, Moszkvában és Washingtonban egyaránt fennállt a veszélye a bipoláris szembenállás időszakából örökölt ellenségkép továbbélésének. Ez a veszély csupán 2001. szeptember 11-ével szűnt meg, és helyébe egy új konfiguráció lehetősége lépett: az európai értékközösségbe és vele együtt az európai identitás és szolidaritás körébe befogadott Oroszországgé, amely – ha lassan is – ténylegesen ebbe az irányba halad.<sup>12</sup>

Az Európai Unió és a jelenlegi tagjelöltek által alkotott tömb keleti és déli határai mentén megfogalmazódó fenti kérdések hosszabb távon az EU további kiterjesztésével is kapcsolatba hozhatók, de nagyjából és elsősorban a bővülő unió külkapcsolatainak területén jelentkeznek. A Törökországhoz és a Mediterrán-medence egészéhez, továbbá a „balkáni zárványhoz” és a FÁK-államokhoz fűződő, integrációs szintű és tartalmú kapcsolatok új definiálása azért is lényeges feladat a bővülő EU számára, mert e három régió tagjai egyrészt mint

12 Ezt jelzi Oroszország részvétele a „G 8” körben, tovább az a körülmény, hogy a poszt-szovjet államok az ENSZ-ben és más szervezeti keretekben – pl. az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bankban (EBRD) stb. – az európai államok közé kerültek.

### *EURÓPAI SZEMMEL*

határos országok közvetítik, másrészt magukba foglalják az iszlám fundamentalizmus fészkeit és az Európát veszélyeztető, határokat átlépő nemzetközi terrorizmus és szervezett bűnözés forrásait. Az EU nyitott és ésszerű külkapcsolati politikája velük szemben Európa számára elsősorban biztonságpolitikai nyereség lenne.