

Feledy Botond

FELTÁRHATATLAN FEKETE DOBOZ?

Egy hiperpragmatikus külpolitika kockázatai

A NEMZETI ÉRDEK MEGHATÁROZÁSÁNAK DILEMMÁJA

Egyelőre senki sem talált jobb keretet annál, mint hogy a nemzetállamok adják a világ- és a külpolitika egyik alapvető egységét. Arról viszont nagy vita van a nemzetközi kapcsolatok politikatudományi megközelítésének kanonizációja óta, hogy vajon az államok határozzák-e meg saját érdekeit, ezek adottak-e, vagy éppen a társadalmak, választók tudnak-e ezen csiszolni. Netán éppen ellenkezőleg, az országok felett álló nemzetközi rendszerből következnek, tehát csak a nemzetközi rendszer változásával alakulhatnak érdemben a nemzeti külpolitikai érdekek?

A magyar külpolitika meghatározottsága óriásit változott a sikeres euroatlanti integráció után. Az 1999-es NATO- és 2004-es uniós csatlakozás mögött lényegében politikai konszenzus volt. Ez az állapot természetes módon bomlott fel azután, hogy Magyarország immár bekerült e szervezetekbe. Hiszen a belépést követően a hazai külpolitikai vita már arra kellett vonatkozzon, hogy milyen álláspontot képviseljünk az intézményi fórumokon, az Európai Tanácsban, az Észak-atlanti Tanácsban, az Európai Parlamentben. E viták a 2008-as válság éveitől elkerülhetetlenül tovább töltődtek olyan kérdésekkel, amelyek a hazai politikai értékrendszerek mentén egyre radikálisabb, egymástól távolodó válaszokat sürgettek. Így a magyar külpolitika konszenzusa területe megszűnt, és maradtak a polarizációra alkalmas pontok.

Az euroatlanti integrációval párhuzamosan, a további hagyományos külpolitikai prioritások szintjén már a kilencvenes évektől megszokott volt a vita. Míg a konzervatív kormányzatok a határon túli magyarok helyzetét a jószomszédsági viszonyok elé helyezték, addig a szocialista-liberális kormányok intézkedései – a kedvezményes honosítás ellenzése a népszavazáskor, az alapszerződések gyors megkötése a Horn-kormány idején – azt mutatták, hogy a jószomszédság fenntartása megelőzte a környező államokban élő magyarok helyzetének közvetlen javítását az anyaország által. Ez vezetett oda, hogy a szomszédos országok magyar pártjai között is szakadások sora következett be, és Budapest az adott kormányzati ciklustól függően ítélte meg az etnikai alapú pártoknak az adott ország kormányzatában való jelenlétét.

Belpolitikai stílus a külpolitikai döntéshozatalban?

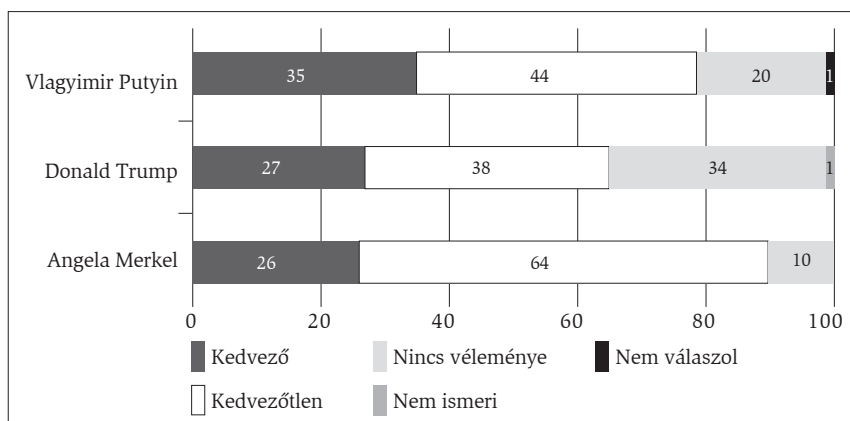
A polarizálódó magyar belpolitika egyre erősebben magával rántja a külpolitikai diskurzust – ami valójában egyáltalán nem szükségszerű, amint azt a belpolitikailag szintén megosztott, ám külpolitikájában igen koherens Románia vagy éppen Csehország példája mutatja. Magyarország vonatkozásában ez a polarizálódás jól nyomon követhető az Oroszországgal szemben hozott szankciók támogatottságának a pártszavazók közti éles megoszlásával, a világhatalmak vezetőinek hazai népszerűségi listáin bekövetkezett radikális változásokkal. Orbán Viktor miniszterelnöki működésében is megfigyelhető a külpolitika térnyerése, ami részben a közép-európai miniszterelnökök természetes karrierútja, hiszen egy visegrádi bársonyszékből már csak a nemzetközi szervezetek felé lehet továbblépni.

A belpolitika és külpolitika együttélését két további faktor befolyásolja. Egyrészt a mindent átszövő politikai kommunikációs narratívák, amelyek választói fogyasztásra ugyan tökéletesen alkalmasak lehetnek, mégis olyan pozíciókat hozhatnak létre a világpolitikában Magyarország számára, amely pozíciókból kötetlenebb belpolitikai háttérrel egyszerűbb lenne elmozdulni. A belső kööttségek ezt jelentősen megnehezítik, így akár szűkíthetők is a külpolitikai mozgásteret a hazai fogyasztásra szánt, külpolitikai jellegű állásfoglalások.

Ennek szélsőséges példája volt 2006 és 2014 között az, hogy a két meghatározó politikai párt nem itthon, hanem brüsszeli folyosókon is vívta csatáját, különböző meghallgatásokat rendezve többek közt az Európai Parlamentben és az Európa Tanácsban a hazai állapotokról. Bár ezek nem ismeretlen eszközök más országokban sem, használatuk gyakoriságát tekintve alighanem az élvonalba került ezzel Magyarország.

Másrészt jól megfigyelhető európai trend, hogy az uniós országok számára a brüsszeli ügyek már messze nem valamiféle távoli külpolitikai kérdésként jelennek meg, hanem a belpolitikai napirend égető pontjait képezik, legyen szó a menedékkérők okozta krízisről, az euróválságról vagy más politikai vitákról. Az integrációban való részvételünk – szemben a 2004-et megelőző, egyszerűen kevésbé intenzívnek tekinthető időszakokkal – fokozta a viták intenzitását, sűrűségét. Ez kalkulálható változás volt ugyan, mégsem jelenthetjük ki, hogy az intézményrendszer felkészült volna erre. Mindez aközben történt, hogy a legtöbb európai országban a külügyminisztériumok elveszítették domináns pozíciójukat, és a miniszterelnökség, a kancellári hivatalok egyre nagyobb szelket követeltek és közvetlenül befolynak immár e döntésekbe.

Ennek idehaza van egy különösen érzékeny következménye is: a kormányzat immár nem elsősorban a tágran értelmezett külpolitikai képzett-



1. ÁBRA • Külföldi politikusok megítélése, 2017. január (%)

Forrás: Századvég

ségű apparátusból választja ki a hozzá szellemileg közelebb eső tagokat a végrehajtó hatalmi ág számára, hanem a belpolitikai kötődésű személyzet egyre nagyobb részét adja a külügynek, ami felerősíti e fenti két faktor hatását.

A külpolitikai black box

A hazai felkészültség mértékéről árulkodik, hogy az országnak sem megújított külpolitikai stratégiája nincs évek óta, sem olyan politikai testület, amely érdemben foglalkozna dedikált módon a magyar külpolitikával a minisztériumi struktúra felett, a kormány mellett, mint az amerikai vagy a lengyel nemzetbiztonsági tanács.

Bár *nincs új stratégia*, ez nem akadály a annak, hogy a miniszterelnök rendszeresen elmondja vízióját. A kormányfői nyilatkozatok műfajával az a probléma az államigazgatás szempontjából, hogy kívül esik a stratégiai tervezés körén. Ha pedig nincs intézményi szinten közösen alkotott, elfogadott stratégia, akkor akcióterv sem létezhet, tehát a külpolitikai célrendszerünk nincs a végrehajtás szintjére lebontva és kifejtve. Ennek hiányában e területet kutatni is jóval nehezebb, hiszen kevesebb a kapaszkodó, nem szólva arról, hogy a nyilvánosságnak a bevonására sem teremt lehetőséget, ahogy a transzparencia követelményét sem elégítheti ki. Az utolsó Martonyi-féle stratégia minisztériumi szinten az EU soros elnöksége után született meg, 2011 decemberében mutatták be. Ezután még egy dokumentum készült Martonyi vezetése alatt, *Külpolitikánk és külügyi szolgálatunk megújulása 2010–13* címmel az ÁROP 1.1.19-2012-0006 projekt keretében,

amely inkább áttekintést nyújtott. 2012-ben fogadták el a Nemzeti Biztonsági Stratégiát. Ezt követően a Szijjártó-korszakban elsősorban a nagyköveti értekezleten elmondott beszédek tekinthetők irányadónak, amelyek már elsősorban külgazdasági fókuszúak.

A *dedikált külpolitikai fórum hiánya* a gyakorlatban azt jelenti, hogy ha egy külföldinek meg kellene magyarázni, mely fórumokon megy végig egy külpolitikai döntés, nehéz helyzetben lennénk. Nem látszik, hogy parlamenti úton születnének érdemi iránymutatások a külpolitikára nézve (mint ahogy mondjuk a brit miniszterelnököt most épp a saját parlamentje korlátozza a Brexit-álláspont alakításában). Magyarországon az Országgyűlés külügyi bizottsága nem élvez hasonló befolyást. Úgy is mondhatjuk, hogy a testületnek legfeljebb személyek adnak súlyt, és nem a testület adja a tekintélyt az odakerülő politikusoknak.

A miniszterelnök tanácsadói között rendszeresen fel lehet fedezni a külpolitikai vonal jelenlétét; a harmadik Orbán-kormány idején Czukor József és Gottfried Péter hivatalosan megnevezett tanácsadók. Továbbá a korábban Brüsszelben, ma Berlinben szolgáló Györkös Péter nagykövet tölt be kiemelt szerepet a döntéshozatal támogatásában. Mindez azonban nem egy meghatározott struktúrában, hanem informálisan történik. A magyar külpolitikai döntéshozatal jelenleg *black box*nak tekinthető: nehéz felmérni, hogy ki, mikor és milyen módon szállít hozzá inputot, ahogy azt is nehéz megbecsülni, hogy a miniszterelnök körüli kommunikációs csapat mennyire befolyásolja a saját szempontjaival.

Az *érdemi parlamenti vita hiánya* részben a Fidesz-többségnek köszönhető, de nem elhanyagolható az emberi szempont sem. A külügyi bizottság tagságának átlagosan gyenge nyelvtudásától egyes képviselők provinciális szemléletén át a hagyományos magyar befelé fordulásig sok tényező hozzájárul ahhoz, hogy az Országgyűlés ne játsszon érdemi szerepet a külpolitika alakításában.

A Martonyi vezette fideszes külügyi vonal 2002-ig még nem szerezhett belső uniós tapasztalatot, így a rendszerváltó párt csak 2010-ben találkozott testközelből az euroatlanti működés addigra bejártatott intézményrendszerével és strukturális kötöttségével. E 2004 és 2010 között *kieső tapasztalat hiányát* nem lehet eléggé hangsúlyozni a Fidesz szempontjából, nem is elsősorban a külügy, hanem a kormányzat általános hozzáállását tekintve. Ez a második ciklus kezdetén alighanem fontos tényező lehetett.

Végül jól jelzi a második és a harmadik Orbán-kormány közti hangsúlyváltást a minisztérium nevének és hatáskörének radikális megváltoztatása. A Külügyminisztérium megnevezés helyett bevezetett Külgazdasági és Külügyminisztérium intézménynévben már a szerepeltetett területek sorrendje is árulkodó. A korábbi külgazdasági vezető, Szijjártó Péter megjelenése a Bem rakparton egyértelmű fókuszváltást hozott, azóta a nagyköveti ér-

tekezleten is egyértelművé vált a *külgazdasági szempontok priorizálása* a külpolitikai döntéshozatalban. Érdekesség, hogy a minisztérium angol elnevezésében fordított a sorrend: „*Ministry of Foreign Affairs and Trade.*” A külgazdaságnak a külüggyel való együtt kezelése megint csak nem kuriózum, éppen szomszédunk, Ausztria is hasonlóan működik. Magyar szempontból ez azonban nem egyszerűen a hatékonyságjavítást célzó szervezeti átalakítás volt, hanem a külpolitikai diskurzus további visszaszorulását jelenti, hiszen az új külügyminiszter és a nevével fémjelzett kurzus egészen más szinten és területen kívánja formálni a külügyeket a korábbi Martonyi-féle Bem rakparthoz képest. Magyarország nem gazdasági – és, ellentétben Ausztriával, nem is banki – nagyhatalom, hogy a diplomácia eszközeiről lemondhasson: a gazdasági érdekek és a diplomácia sok más országban is kéz a kézben járnak. A gond abból adódhat, ha a hazai érdekkörök kompetitívnek tekintik egymást, miközben a kooperációjuk az egyetlen út, amire a nemzetközi gyakorlat sikeres példákat mutat Belgiumtól a Közel-Keletig.

Mára kialakult a harmadik Orbán-kormány külpolitikai döntéshozatali struktúrája: egyértelműen a miniszterelnök köré fókuszálva, informális platformokon, a miniszterelnökség közreműködésével zajlik a döntési folyamat, amelyben csupán a sok közül egy szereplő a külügyminisztérium a szakmai inputok tekintetében. Nincs számon kérhető stratégia, sem annak végrehajtására vonatkozó akcióterv vagy más egyéb, a transzparenciát segítő dokumentum, hatásvizsgálat. A 2014-től felgyorsított külügyi állománycsere, a háttérintézmények zilált állapota mind gyengítette a külügy pozícióját azzal, hogy az intézményi memória tovább halványult. Végül visszakerült az Információs Hivatal a külügyminisztériumtól a miniszterelnökség alá.

Mindezt a tágabb politikai környezetben zajló folyamatok is katalizálták. A magyar diplomácia – *soft power* – erejét meghatározza, hogy milyen információs és katonai potenciállal rendelkezünk, milyen külpolitikai vitafelületek, külföldi partnerek bevonását lehetővé tevő eszközök állnak rendelkezésre, egyszóval mennyire dinamikus a hazai közeg. Két évtizeden át, pártállásra való tekintet nélkül, *a kormányzatok kerültek a költségesebb befektetéseket*, amelyek külpolitikai téren megtérülhettek volna. A külföldi missziókban bevetett ezerfős katonai kontingens mellett egy aggasztóan visszaeső létszámú, betöltetlen helyek ezreit tologató, elaggott eszközökkel rendelkező hadsereg; a számtalan belpolitikai feszültségnek kitett titkosszolgálati szervek közti versengés; a több lehetőséget kihagyó brüsszeli érdekérvényesítő hálózati erősítés; a külügyminisztérium nem rendszeres, hanem erősen rohamszerű, alkalmi fejlesztése; a külügyi intézet érdemi elhanyagolása, a valóban tudományos igényű, elmélyült elemzői potenciál leépítése; a diplomáciai képzés és továbbképzés valódi megteremtésének

lassú – néha nem látható – haladása; az államigazgatás dolgozói számára a széles körű nemzetközi kitekintés megteremtésének hiánya; a politikai kinevezett nagykövetek létszámának további bővítése szakszerű felkészítésük nélkül; továbbá a magyar gazdaságnak a régiós társakhoz képest elmaradt növekedése mind befolyásolja azt, hogy milyen súllyal léphetünk fel a világpolitika színpadán.

Kisebb területeken vannak sikereink. A kormányzatok közt átívelő módon vitt, konzekvens külpolitikai irányok is megtalálhatók, ilyen különösen a NATO-beli szerepvállalásunk, az afganisztáni misszió fenntartása vagy később a balti légtérvédelembé való bekapcsolódás. A konzervatív nemzetállami szintből kiinduló felfogásból következően a magyar multik térnyerésének támogatása egyes szempontokból szintén sikeressé vált.

A MAGYAR KÜLPOLITIKA KIOLVASHATÓ PRIORITÁSAI

A 2014 óta zajló magyar külpolitika céljai nem *top-down* módon, a nemzetközi rendszerből felülről lefelé építkezve, hanem részben alkalmak mentén, *bottom-up* módon, alulról felfelé, belpolitikai apropókat sem nélkülözve alakultak. Az energiapolitikai célokról és a szomszédos országokban élő magyarokkal kapcsolatos nemzetpolitikáról külön fejezetek szólnak e kötetben, így azokra itt nem térünk ki, bár egyértelműen fontos tengelyei a magyar külpolitikának és potenciálisan a külgazdaságnak.

A nyitások valósága

Keleti nyitás a gyakorlatban 2002 óta működött, elsősorban a magyar üzleti elit egyes tagjainak az orosz piacok iránti igényét megsegítendő. „Nyitásként” való megfogalmazása a második Fidesz-kormány idején, a Martonyi-féle külügyben az ún. globális nyitással együtt indult. Ez így hangzott a *Külpolitikánk és külügyi szolgálatunk megújulása 2010–2013* című minisztériumi dokumentumban: „A keleti, illetve globális nyitás a magyar diplomácia számára egyrészt földrajzi, másrészt szakpolitikai értelemben vett nyitást jelent: dinamizált kapcsolatépítést az Európán kívüli térségekkel, illetve aktívabb szerepvállalást magyar hozzáadott érték fokozott megjelenítésére alkalmas szakterületeken (élelmiszerbiztonság, vízgazdálkodás, klímapolitika, kibertér, fenntartható fejlődés stb.)”

Úgy is mondhatjuk, hogy e nyitáspolitikák (globális, keleti, majd déli) szolgáltak a külgazdasági agenda megjelenítésére a második Orbán-kormány külügyi vonalán. A Kína és a közép-ázsiai országok felé való lobbizás, a kereskedőházi rendszer kialakítása, a letelepedési kötvények elindí-

tása, a közel-keleti monarchiák megszólítása mind e sorba illeszkedik. Ez tehát a meghirdetett pragmatikus külpolitikának a leképződése a partnerválasztásban. Számos európai partnerünk hasonlóan jár el, csupán kevesebbet kommunikált róla, mert nem került belpolitikai agendára e kérdéskör, és biztosan nem tették hivatalos prioritássá kelet–nyugat relációban.

Önmagában tehát a keleti nyitás aligha kaphatott volna akkora kritikát, ha két további tényező nem játszik közre. Egyfelől azt látni, hogy bár évek óta jelentős anyagi erőforrásokat ölt ebbe a kormányzat, a gazdasági eredményeket nem szállította azonos arányban. Részben éppen azért nem, mert a hazai gazdasági szereplők csak rendkívül szűk köre képes élni a globális lehetőségekkel, tehát először a hazai gazdasági fejlesztések eredményeit kell bevárni ahhoz, hogy például kapacitásban egy kínai piacot megcélozhasson több magyar vállalkozás, vagy a kutatásban kell egyes területeken egyértelmű helyet kivívni a világranglistán egy folyamatos, kormányzati ciklusokon átívelő, konszenzusos terület megteremtésével. Erre történtek kísérletek, de például a geotermikus energia kihasználására tett erőfeszítések sem nőttek organikusán (a megújulókat képviselő szektorharcok közepette); a szekunder, külföldi tulajdonú ipari szektorra e területen nem számíthatunk, tehát csak a hazai kutatás-fejlesztés lenne hosszú távon piacképes, ahhoz viszont a humán tőkét egyre nehezebb kitermelni és megtartani is, itthon és Közép-Európában egyaránt.

A másik kritikus tényezőt az jelentette, hogy a politikai kommunikációban a keleti nyitás egybeesett az uniós és atlanti viták időszakával, ezért nem volt nehéz feladat úgy láttatni ezt a diplomáciai lépést, mint amely nem kiegészíteni törekszik a magyar nemzetközi kapcsolatokat, hanem a megromló nyugati kapcsolatok helyét kívánja a keleti autokráciákkal folytatott együttműködésekkel feltölteni. Ezt nem segítette az azeri baltás gyilkos kiadatásának narratívája, a nyitást képviselő személyek közti cserék (elegendő csak a kínai–magyar vegyes bizottság sorsát végigkövetni), a drága nagykövetségek felállítása gazdaságilag nehezen beköthető afrikai vagy dél-amerikai országokban, majd a letelepedési kötvények körül körvonala-zódó kőkemény magánérdekek, a törököket és oroszokat alternatívaként feltüntető tusványosi miniszterelnöki beszéd, és lehetne még sorolni a kihívásokat e területen.

Mindezek tükrében a keleti nyitás legalább annyira a politikai kommunikáció elemévé vált, mint amennyi adóforintot elköltött rá a kormányzat a gazdasági sikerek reményében, amelyek viszont eddig nem realizálódtak.

Oroszország sosem bánt velünk kesztyűs kézzel

A Fidesz harmadik kormányzati ciklusára érte el a magyar külpolitika, hogy proaktív lépésekkel állt elő. A reaktív, követő, kezdeményezésekhez csatlakozó vagy azokból kimaradó döntéseket hozó előző húsz év szép lassan átalakult, és a harmadik Orbán-kormány az európai szinten képes volt az agenda alakítására a maga hangos eszközeivel. A Fidesz egyik leglátványosabb külpolitikai lépésévé vált az orosz kapcsolat építése. Ezt a döntést aligha motiválhatta rövid távú belföldi szavazatszerzés, mivel a Fidesz-tábor sokáig hagyományosan inkább oroszellenes attitűddel rendelkezett. Ez mára megváltozott a kormányzati kommunikáció hatására. Oroszországgal kapcsolatban a magyar kormányok álláspontja 2002 óta egyértelműen kedvező volt. Amíg a puliajándékozást bonyolító, a budai villájában Putyint fogadó Gyurcsány Ferencet hangosan kritizálta a Fidesz, illetve Orbán Viktor még ellenzékbeli, 2009-től radikálisan átalakult a konzervatív párt Oroszország-politikája.

A hosszú távú gázszerződés, a paksi bővítésre vonatkozó szerződés és a moszkvai követségen, illetve konzulátuson és a vízumközpontban látható aktivitás, valamint természetesen a magyar miniszterelnök és Putyin rendszeres találkozási azt mutatják, hogy kormányra kerülve nem változtatták meg, sokkal inkább elmélyítették az elődök politikáját, már csak a találkozók számát tekintve is. Mindez a meghirdetett pragmatikus külpolitikába ugyan illeszkedik, de belső ellentmondást is tartalmaz. Ha a szuverenitást részesíti előnyben a kormányzat, akkor miért tenné évtizedekre függővé egyetlen országtól két energiaforrás mentén is (atomenergia és fosszilis energia) a hazai választókat?

Az erőszakot kül- és belpolitikai eszközként is gyakran alkalmazó Putyin a világpolitika feketeöves szereplője. Lassan 18. éve van hatalmon, intézményi memóriáját emellett is segíti a volt szovjet erőszakoservek elitjének támogatása, jelenléte. Ez nem összemérhető a demokratikus négy- és nyolcéves kormányzati ciklusok tapasztalatával. A magyarhoz hasonló, a külpolitikát újratanoló, szuverenitásukat frissen visszanyert országok számára a legnagyobb kockázat az oroszokkal való üzletelésben az, hogy elszámítják magukat (*miscalculation*). Nincs sem barátság, sem bizalom Orbán és Putyin között. A kapcsolatuk hierarchikus, nem is lehet más. Az orosz diplomácia – szemben az amerikai gyakorlattal – nem bizalomépítésre játszik, hanem konkrét *quid-pro-quo* módon jár el, ahogy azt minden volt szovjet tagállam, illetve szatellitország esetén láttuk a rendszerváltás után.

Moszkva számára Pozsony vagy Budapest mindig eszköz lesz stratégiai céljai elérésében. Évek óta erősödő stratégiai megtévesztés (*strategic deception*) zajlik, amelynek részét képezik dezinformációs kampányok (magyar „harckocsiszállítás” Ukrajnának, amiről kiderült, hogy nem igaz), a kiber-

hadviselés (cseh, lengyel állami információs rendszerek feltörése), illetve a hagyományos felderítés (magas létszámú nagykövetségek, orosz hírszerzők aktivitása). E stratégia célja az euroatlanti országok lakosságának elbizonytalanítása a saját intézményeiben. Ez járulékosan számtalan előnyt hoz Moszkva számára, hiszen egyfelől leköti az országok erőforrásait, a politikai diskurzusok irányát, adott esetben lassítja vagy módosítja a külpolitikai döntéshozatalt és agendát. Ez alól Magyarország sem kivétel, legfeljebb az alkalmazott technikában és az egyéb kiemelt célországokhoz képest mért aktivitásban különbözhetünk. Az ezzel szembeni közpolitikai rezisztenciának pedig nyoma sincs, nem törekednek a döntéshozók a magyar és orosz érdekek eltérő halmazainak kirajzolására.

Orbán víziója: a német–orosz kiegyezés?

A német kapcsolat Berlin növekvő uniós dominanciája miatt különösen ápolandó. Ezt nehezítette a migrációs válságban elfoglalt konfrontatív magyar álláspont. A kapcsolat intenzitását csökkenti, hogy nem vagyunk tagjai az eurózónának, az azonos pártcsalád (Fidesz, CDU és CSU) pedig mozgásteret biztosított a felek számára. A Brexittel tovább erősödhet Berlin súlya, különösen, ha a 2018 őszi választások után egy olyan uniós mélyítés következik, amely kijelölt területek mentén, de alighanem egységes csomagban nyílhat meg a tagállamok számára (ez a többszintű Európa politikai szentesítése).

A magyar GDP-ben látható módon jelen lévő német vállalatok megint csak világosan mutatják a kapcsolat kiegyensúlyozatlanságát. A magyar fél éppen az uniós intézményekben „törleszthet”, hiszen ott a kisebb országok a legtöbb platformon súlyukon felül képviseltetnek (az Európai Parlamentben egyértelműen, és a Tanácsban is, különösen a konszenzusos döntéseknél). Bár a német ipar és a politikai elit kapcsolata azért nem hasonlítható össze az orosz ipari-katonai-politikai komplexummal, azért a gazdasági kapcsolatok politikai felhasználása nyilván itt is teret kaphat a maga módján.

A miniszterelnök víziója szerint hosszú távon bekövetkezhet a német és orosz kiegyezés, akár az amerikaiaktól függetlenül, amely esetben Magyarország kedvező pozícióból tárgyalhat majd. Ez arra az előfeltevésre épül, hogy a németeknek sem éri meg az erőforrásoktól elzárni magukat és Moszkvát távol tartani, hiszen piacként, befektetesként és nyersanyagforrásként is fontos, arról nem beszélve, hogy a német *Ostpolitik* hagyományos logikája mentén a szoros kereskedelmi kapcsolatok a politikai stabilitást és kiszámíthatóságot is elősegítik. Az ukrajnai háborúig fennálló és működő EU–orosz stratégiai partnerség épp ennek volt köszönhető, ezért is érte hideg zuhanyként a nyugati politikai elitet, hogy Moszkva ennyi-

re könnyen eldobja magától az együttműködés lehetőségét. Ebből hosszú távon gazdaságilag alighanem többet nyerhetett volna az orosz rendszer, de nem biztos, hogy a jelenlegi orosz elit segítségével. A német–orosz közeledés mindenesetre a fokozódó orosz befolyásszerzés miatt nem valószínű, hogy 2018 előtt bárhogy is bekövetkezhetne, hiszen a nyugati országok titkosszolgálatai sorra adnak hírt arról, hogy Moszkva hogyan igyekszik információs, gazdasági eszközökkel és aktív intézkedésekkel befolyásolni a választásokat.

A magyar kormány németbarátságának tehát az orosz faktor nélkül is működnie kéne, hiszen evidens a Berlintoni való függésünk. Végeredményben a magyar külpolitika német és orosz viszonylatban nem rendelkezik akkora mozgástérrel, mint amekkorát a hazai politikai narratívák sejtetnek.

Az új Fehér Ház barátságosabb?

A kapcsolatok jól elhatárolható módon különválnak az Obama- és a Trump-korszakban. Az előbbi elnöksége idején, 2014 őszén került belpolitikai hasznosításra a később „kitiltási botrány” néven a köztudatba kerülő ügy. Ez nem volt akadálya a katonai (NATO-s) és gazdasági (bár elsősorban magánszereplők által vezérelt) kapcsolatok működésének, főleg politikai szinten akadt el a párbeszéd, amelyet instrumentalizáltak a demokrata kormányzat idején hazai belpolitikai hasznosítás céljából. A kétszázalékos védelmi kiadási kötelezettség – amelyet a NATO-szerződés előír – jó fokmérője lesz az Orbán–Trump-kapcsolatnak, hiszen ezt a Fehér Ház most már teljes mellszélességgel követeli az európai partnerektől, a magyar miniszterelnök pedig közös uniós hadsereget akar létrehozni, és ezzel több legyet üthetne egy csapásra.

Az stratégiai kockázat marad, hogy éppen a legutóbbi helikopterbeszerzést is az oroszoknak adta a kormányzat, ami különösen érzékeny annak fényében, hogy a transzatlanti szövetség gyakorlatilag kiberháborúban áll Moszkvával. Hogyan képzeljük el a konfliktust a NATO és Oroszország közt, ha helikoptereinket az ellenféltől vásároljuk, és nyilván a karbantartáshoz, szervizeléshez hosszú távon szükség lehet rájuk?

Az amerikai–magyar kapcsolatok alakulásának ugyanaz a bizonytalansági faktora, mint annyi más országnál, amelyek bíznak Trumpban, az „*America First!*” szlogen ellenére. Hiszen ha az Egyesült Államok a saját érdekeit kisebb részben azonosítja a szövetségesei érdekeivel, az külpolitikai szempontból és gazdaságilag már rövid távon is kedvezőtlenebb Magyarország számára. Az egyetlen szempont, amelyből kedvezőbb lehet a republikánus adminisztráció, az a magyar belpolitika, mivel a demokratikus követelményeket nem biztos, hogy minden szinten azonos mértékben

fogják számon kérni. Ez sejlett ki Rex Tillersonnak, a *State Department* új vezetőjének első gesztusaiból, hiszen az amerikai külügy éves emberi jogi jelentését immár nem is kommentálta maga a külügyminiszter. A vélt magyar előnyök tehát élesen elválnak majd külpolitikai és belpolitikai vonalon, amit immár a CEU-ügy is befolyásolhat.

A MAGYAR JÖVŐ EURÓPÁBAN

Jelen tanulmány harmadik része a jövőre nézve kíván néhány forгатókönyvet állítani és a jelenlegi magyar kormány álláspontját az eddigi döntései mentén előrevetíteni. Ehhez először a brüsszeli példán keresztül röviden érzékeltetjük a hazai külpolitikai szemlélet elvi alapját. Ezután az ebből következő kötıtségeket vesszük számba, hogy mennyiben alakítja Magyarország együttműködési lehetőségeit a kormány által felvállalt és kommunikált elvi keret. Végül ennek fényében nézzük meg, hogy mely forгатókönyvekre milyen válasz születhet Budapesten.

Magyar szuverenitás Brüsszellel szemben: a mi antiestablishmentünk

A 2010-es külpolitikai irányban fontos szerep jutott az EU-nak: egyrészt 2011 első félévében tanácsi soros elnökséget töltött be Magyarország, majd ebben az időszakban kezdtek el kiéleződni a viták az alkotmányozás és más témakörök kapcsán a különböző partnerekkel. E viták közös nevezője a *szuverenitás védelmezése* volt. A konzervatív kormányzat ezt nemcsak kommunikálta, hanem érdemben le is képezte a diplomáciában a felvállalt kötelezettség-szegési eljárásokkal (amelyek közül messze nem mind jut bíróságig), az Obama-adminisztrációval való szembehelyezkedésben, a németekkel való menekültvitában.

Mindez erős ideológiai töltést is kapott, hogy belpolitikailag jól hasznosítható legyen. Miközben a nyugat-európai populista pártok alapvetően a saját országaikon belüli antiestablishment érzésekre játszottak, addig a Fidesz az antiestablishment választói dühöt sikeresen kanalizálta a *nemzetközi* szereplők felé. Erre jó példa az unióról szóló hazai kommunikáció, de bármelyik fenti példa kifejthető lenne akár IMF vagy az USA kapcsán is.

Ahogy Orbán Viktor miniszterelnök megfogalmazta 2016-ban a 888. *hu*-nak adott, a kormány honlapján is olvasható interjújában: „Brüsszelben a lényeges pozíciókat a globalista-liberális, status quót képviselő erők tartják kézben.” A kötcsei Polgári Pikniken tartott beszédében pedig ezt mondta: „Amit ma az ellenfeleink képviselnek, annak semmi köze a nagy liberális

elődök gondolataihoz, az puszta nihilizmus. Ez a nihilista szemlélet lopakodva rátelepedett a világ és az Európai Unió intézményeire. Ismert képviselői is vannak, úgy, mint Juncker, Verhofstadt és Schulz. A nihilisták a társadalomban kisebbségben vannak, de az európai elitet már rég elfoglalták.”

Bár a magyar miniszterelnök maga is széles politikai-ideológiai pályát futott be a rendszerváltástól kezdődően, a nyilatkozat más szempontból is érdekes. Ez a brüsszeli elittel szemben felállított narratíva ugyanis alternatívára is tesz javaslatot, ahogy a *The Daily Telegraph*nak adott Orbán-interjúban olvashatjuk: „Ha az európai értékeket szuverén államok szövetségeként határozzák meg, akkor Magyarország igencsak erősíti az Európai Unió értékeit, mivel a törvényesség és a rend európai érték, ez pedig a szuverén államok sajátja, és a nemzetközi kötelezettségek – például a schengeni előírások – teljesítésének előfeltételeit.”

Ez a szuverenista politikai szemlélet az, amely sokszor magyarázó erővel bír a kormányzati döntéseknél. Úgy is mondhatjuk, hogy a miniszterelnök, legalábbis első ránézésre, klasszikus realista alapon, nemzetállami szempontból közelíti meg a nemzetközi rendet. Ebben a felfogásban az együttműködés a nemzetállamok javát kell szolgálja, és csak addig áll érdekében a szuverénnek a kooperáció megtartása, amíg az többet hoz saját konyhájára (és főleg nem veszélyezteti vélt fennmaradását). Az elméleti realista iskola képviselői a szuverenitást kizárólag nemzetállami szinten értelmezik, közös gyakorlását szükséges rossznak, lehetőleg kerülendőnek vagy akár elvi szinten lehetetlennek tartják. Időleges szövetségek pragmatikus érdekek alapján szülehetnek, nem bizalmi kérdés, bizalom nincs a rendszerben. E gondolatok visszaköszönek a magyar miniszterelnöknél is. Ehhez képest más elméleti megközelítések az együttműködést és az erre szolgáló nemzetközi platformokat – WTO, NATO, ENSZ, EU – a világpolitikai konfliktusok csökkenését biztosító elemnek tekintik, ami magában hordozza a béke kiterjesztésének lehetőségét, a nemzetközi rendet uráló farkastörvények meghaladását, a bizalom építését. Erről szólnak az integrációk az ő szemükben.

Ugyanakkor a miniszterelnök elkötelezett szuverenistaként való ábrázolásának megalapozottságát kétségbe vonhatja az EU-val szembeni párhuzamos, ellentmondó narratívák létezése. A támogatáspolitikát – az európai szolidaritást a kohéziós és strukturális alapokon keresztül előmozdító finanszírozást – igényli Budapest; az ezzel járó politikai viták még bele is férnének, de az unió mint intézmény erodálása, a „Brüsszelt meg kell állítani” tartalmú retorika egészen összeférhetetlen a valódi magyar–uniós viszony mérlegével. Nem illeszthető a szuverenitáspárti felfogásba a NATO és a kollektív védelem melletti elkötelezett és töretlen kiállás sem – hiszen egy elkötelezetten szuverén ország inkább a saját katonai képességeinek erősítésére törekedne, míg Budapest (legalábbis Trump előtt) a honvédelemre

fordított erőforrások tekintetében leginkább transzatlanti potyautasnak volt tekinthető, amin számszakilag nem változtatott a missziós állomány példamutató helyállása sem.

Az a kíséret, hogy leírassuk Orbán Viktor külpolitikai felfogását, egy célt szolgál: hogy jóslható, választói szemmel kiszámítható legyen a magyar külpolitika. A fentiek fényében nem biztos, hogy célszerű Orbán Viktor külpolitikai felfogását egy koherens elméleti keret szerint leírni. Közben 2010-ben aligha egy oroszbarát, unióellenes Fideszt szavazott meg az ország választóinak többsége, mára a közvélekedés átalakult, de a külpolitikai döntéshozatal nem lett kiszámíthatóbb. *Így az is egy lehetőség, hogy a miniszterelnöki külpolitika-felfogást valóban a tankönyvi pragmatizmus motiválja.* Ha ilyen szempontból vizsgáljuk, akkor a Brüsszellel szembeni „szabadságharc” és az uniós támogatások követelése immár nem ellentétes egymással, hanem tulajdonképpen koherens rendszert alkot a napi érdekek mentén. Ebbe a pragmatikus felfogásba remekül beilleszthető a szuverenitáspárti retorika éppúgy, mint a kollektív védelem magasztalása – mindig annak megfelelően alkalmazva, ami az adott rövid távú vélt érdekeknek a leginkább megfelelő.

Az együttműködés megítélése

Az együttműködés rendkívül kényes politikai döntés a kis- és középállamok szintjén. A Fidesz-kormány is az együttműködések dilemmái előtt áll: Ismételt játszmákban érdemes bizalmat építeni? Megtérül? Lehet egyáltalán? Vagy inkább kizárólag érdekalapú, azonnal beváltható szövetségeket érdemes építeni? Vagy azért a szövetségeseikkel lehet „megelőlegezni” dolgokat?

Rendkívül sok múlik e tekintetben a szuverenitás értelmezésén. A szuverenitás nem tekinthető zéró összegű játszmának, mint a feudális időszakban, amikor *vagy* az egyik, *vagy* a másik uralkodó gyakorolja a főhatalmat az adott terület felett. A globalizációnak köszönhetően a szuverenitás a nemzetállami szinten óhatatlanul gyengül, még a nagyhatalmak esetében is, a számtalan aszimmetrikus kihívás miatt. A kérdés az, hogy *ki veszít kevesebbet* a szuverenitásából? Úgy is mondhatjuk, hogy az a győztes, aki a legkevesebbet veszíti. Hiszen kevés erőforrással óriási országok akarata is meg lehet akasztani, nemhogy kisebb országok kisebb ügyeit – erről szól a kiberhadviseléstől a klímaváltozáson át a terrorizmusig az új nemzetközi kihívások nagy része.

Az együttműködéspárti előfeltevés szerint a szuverenitás egyes elemeinek közös gyakorlása esélyt adhat annak jobb megőrzésére. Máshogy fogalmazva: ha adott területet közösen ellenőriznek a nemzetállamok –

uniós közös piac vagy majd egyszer egy közös hadsereg –, akkor marad esélyük az adott szuverén jogkörből kevesebbet veszíteni. Egyedül egyetlen ország sem tudja felvenni a küzdelmet a komplex kihívásokkal. Együttműködésre vannak ítéltetve a hazánkhoz hasonló méretű nemzetállamok, ami egyben sokszor kompromisszumokkal jár. Ugyanakkor maga a nemzetállamiság van veszélyben, ha nincs együttműködés. Erre a legszélsőségesebb példák a *failed state*-ek, vagyis a bukott államok, amelyeket a terrorizmus, polgárháború vagy más katasztrófa temetett maga alá. Hazai példával élve, a Magyar Honvédség és a rendőrség egyszerűen létszámánál fogva lenne gondban, ha egyedül kellene napi tízezer menedékkérővel számolnia mondjuk egy hónapon át, és nem államközi térben keresnék erre a megoldást.

Ez a vita valódi szintje a merkeli és orbáni felfogásban, ami lecsapódik a magyar és a német uniós attitűdben. Míg a kancellár az együttműködést akarja kihozni közös megoldásként, és átmenetinek tekintti az egyéni utakat, addig a magyar miniszterelnök – a kancellár, valamint déli szomszédaink szerint – a környező államok rovására hozott döntést a déli határon felépített kerítéssel. Ez a magyar polgárok szempontjából pillanatnyi könnyebbésséget hozott a migrációs helyzetben, de nem feltétlenül járul hozzá a probléma magasabb, uniós szintű, hosszú távú megoldásához – ha van ilyen. A *Bundeskanzleramt* és Budapest lépései a migránsválságot illetően jó példák arra, hogy a szuverenitásfelfogásból adódó különbségek hogyan csapódnak le külpolitikai döntésekben. Ez egyben mutatja, hogy messze nem csak személyes szimpátiák és okok húzódnak a háttérben.

Mai uniós szintre vetítve vegyes képet mutat, hogy mely tagállam hol húzza meg szuverenitásának határát, mely terület a legérzékenyebb számára: Írországnak az adópolitika, Németországnak a kereskedelempolitika, Franciaországnak a közös mezőgazdaság és a saját multik támogatásának kérdésében volt bírósági vitája az Európai Unióval többek között. A visegrádi országok a migrációs válság kapcsán azt fogalmazták meg, hogy a népesség összetételének meghatározása számukra nem feladható szuverén hatáskör. Nem a kvóta a legnagyobb problémájuk, hanem a kvótákról szóló közösségi döntés, a tanácsi többségi szavazatra épülő eljárásrend.

A 21. századra a klasszikus hobbesi szuverenitásértelmezés a hazánkhoz hasonló méretű országok számára nem lesz kedvező: a kiberbiztonság, az atomerő, a klímaváltozás, a légtérvédelem, az atomhulladék kezelése, a levegőtisztaság és a folyóvizek tisztasága, az élelmiszer-ellátás biztonsága és még sokáig sorolhatnánk, mind olyan terület, amely *kizárólag* nemzetközi kooperációban fenntartható. Magyarország nem fog például IT-eszközöket önállóan gyártani, jelenleg nem képes elegendő stratégiai élelmiszert raktározni, ahogy a klímaváltozást vagy a Duna hosszú távú vízellátottságának problémáját sem kezelheti egyedül.

Ezekben a kérdésekben az élehető jövő biztosítása érdekében a széles körű nemzetközi együttműködés szükségessége annyira evidens, hogy racionálisan nem feltételezhető, hogy egy bármely oldalon álló magyar politikai vezetés ne így járna el.

Itt mégis újabb koherenciazavar lép fel abban, hogy egységes, magyarázó erejű elvi keretet találjunk az elmúlt évek magyar külpolitikai vonalvezetése mögött. Az első részben vázolt belpolitikai dominancia itt üt vissza igazán: az uniós együttműködéssel szembeni magyar attitűd rövid távú belpolitikai érdekeket ugyan szolgálhat, de közép- és hosszú távon a világpolitikában csak az integráció hozhat békésebb jövőt. Ez nem jelenti azt, hogy valóban békés jövő várna ránk: könnyen lehet, hogy a nemzeti hatáskörök erősödésével egy konfliktusosabb világ jön, az integráció végzetesen meggyengül a kontinensünkön, csakhogy e világpolitikai környezetben a magyar érdekérvényesítő képesség számottevően csökken majd. A külpolitikai pragmatizmus, a rövid távra szóló, belpolitika-vezérelt döntéshozatal itt ütközik az ország hosszú távú nemzeti érdekeivel.

Forgatókönyvek

Az Európai Unió és az Észak-atlanti Szövetség a maga választójai előtt áll. Az EU számára egyre világosabb, hogy a megmaradó 27 tag is túl sok ahhoz, hogy minden igény, lehetőség és politikai akarat találkozhatson. Bulgáriától Dániáig, Svédországtól Portugáliáig nehéz egységes tengelyt alkotni. Ami világos, hogy bár elméletben egyetlen európai ország sem szeretné, ha a kontinens maga tovább veszítené jelentőségéből és világpolitikai súlyából, ennek a folyamatnak a megállítására, illetve megfordítására egészen más utakat látnak, másféle áldozatkészséget mutatnak.

A többszintű (gyakran többsebességűnek mondott) Európa azt jelenti a magyarok számára, hogy az integráció egyes területeit, illetve szakpolitikáit tovább mélyítő országok a blokkoló kisebbséget hátrahagyhatják. Éppen ezért érezhető a visegrádiak egységes félelme attól, hogy politikai jóváhagyást nyer ez a bizonyos téren (például az eurózóna vonatkozásában) már most létező modell. Ezzel ugyanis Németország – akár kisebb tagállamok támogatása nélkül is – tovább tud lépni, megteremthet egy fiskális uniót, amely számos további kötelezettséggel járhat és persze előnyt teremthet a résztvevőknek. Az ugyanakkor várható, hogy ha Berlin figyelme az új, belső körre összpontosul majd, akkor az uniós perifériára – a régi unióra – sem figyelem, sem források nem fognak jutni a korábbi mértékben. Ez a magyar gazdaság, fejlesztéspolitika és hosszú távon a német-magyar gazdasági kapcsolatok szempontjából mind negatív várakozásokat mutat.

Ha integrációbarát német kormányzat nyeri a 2017-es őszi választásokat, úgy hamar döntési helyzet adódhat a magyar eurózóna-tagságról, ami a kormányzat szempontjából roppant kiélezett belpolitikai döntések meghozatalával is járhat majd. Előfordulhat, hogy a belső, újabb uniós szintet az eurózóna-tagsághoz kötik majd, hiszen ez az alapvető német gazdasági érdek. A lengyelek elhidegülő német kapcsolatainak is óriási tesztje lehet ez. Ha Varsó belépne az eurózónába, úgy Magyarország sem nagyon hezitálhatna, ez viszont alapjaiban újrarajzolna számtalan pontot Berlin irányába és a régióban is. Németország egészen biztosan törekszik majd a holdudvara stabilizálására, ebben a visegrádiak alkuképesek kell maradjanak. Gazdasági pozíciójuk kihasználható, ha politikailag nem számúzik saját magukat. E gyakorlatnak rossz példája volt Donald Tusk újraválasztása az Európai Tanácsban, amely ugyanakkor azt mutatta, hogy Budapest Varsóval szemben is hajlandó a néppárti-német pozíció támogatására.

Az európai védelmi képesség fejlesztése, az esetleges közös hadsereg egy egészen új területe lenne a kontinens együttműködésének, ha egyáltalán valaha meg tud valósulni. A magyar kormányfő visszatérő támogató nyilatkozatát ugyanakkor még nem bontották ki a mögöttes szervek: NATO-szerű, nemzeti szinten koordinált, közös misszióra felajánlott európai seregekről gondolkodunk, vagy érdemi, egy monarchia mechanizmusait mutató, egynyelvű, közösen tréningezett hadsereg is opció a miniszterelnökségen? Az utóbbinál nem kérdés, hogy közös külpolitikai döntéshozatal kellene hozzá, azt pedig most nehéz elképzelni – látva akár az Oroszországhoz való viszonyulás szerteágazóságát –, hogy erre lenne lehetőség és politikai bátorság. Az előbbi viszont egy szép fügefalevél csupán, hiszen továbbra is számos különböző, párhuzamosan fejlesztett fegyverrendszer, a nyelvek különbözősége, és lényegében a közös missziót megakadályozó egységes külpolitika hiánya hamar csupán papíron létező sereggé degradálhatja ezt az alternatívát. A NATO egyikkel sem kiváltható, ugyanakkor a kétszázalékos védelmi költségű küszöb a keleti végeken elkerülhetetlen, ráadásul ez okos befektetésekkel, megrendelésekkel munkahelyekre, kutatóállomásokra és egyéb civil területekre is pozitívan hathat. A részletes magyar tervek hiánya, a hazai *érdemi* diskurzus elmaradása e terület kapcsán azt mutatja, hogy a közös seregre vonatkozó felütés is inkább a pragmatikus külpolitika egyik állomása, mintsem stratégiai cél.

Az természetesen teljesen világos, hogy az európai *soft power* nem működik a katonai erő háttértámogatása nélkül. Nem elsősorban logisztikailag, hanem a hitelesség tekintetében: ha nincs ott egy elretentő erejű, külföldi bevetésre kész és alkalmas fegyveres erő, akkor a szép szavakat sem úgy hallják a partnerek Ázsiában és Afrikában, mint ahogy az Kína, Oroszország vagy az USA szájából hangzik. Az elvi kikényszeríthetőség nemcsak a belső jogban, hanem az országok közti nemzetközi kapcsolatokban is ki-

hagyhatatlan tényező. Ezt a lóugrást kell megtennie Európának, vagy továbbra is képtelen lesz az egyre nagyobb káoszba fulladó közvetlen szomszédságát rendbe szedni.

Sokkal nehezebb világ következik, ha a német és francia választások az integrációt nem priorizáló, esetleg egyenesen azzal ellentétes eredményt és kormányt szülnek. Az elbizonytalanodó Európában a regionális közép-európai összefogásra még nagyobb szükség lenne, mint valaha. Ez azonban még a visegrádi országok szintjén is csak zötyögve halad, mindenki folyton kikacsint: a csehek például az osztrákok és a németek felé (Bécs amúgy is próbálkozott a cseh-osztrák-szlovák trió megteremtésével a szlavkovi nyilatkozattal 2015-ben). A lengyelek az ukrajnai válság kezdete óta a németekkel és a franciákkal alkotott trióban igyekeztek európai nagyhatalmi szereplővé nőni, és azóta is az a törekvés Varsóban, hogy önálló jogon a felső liga tagjának tekintsék őket. Ez a visegrádi négyes több dologban húz egyelőre szét, mint amennyiben összetart, még ha a menekültügyi politika rövid távú érdekei egy pillanatra össze is hozták a politikai vezetőket.

Ahogy Donald Trumpgal kapcsolatban igaz, úgy Európán belül is veszélyes lehet a patrióta hangulat előretörése. Ha minden ország egyre asszerívebben tör az önérdek gyorsabb, hatékonyabb érvényesítésére, az nem „erős nemzetállamokhoz” vezet, hanem a nemzetállamok elkerülhetetlen egymásnak feszüléséhez és az integrációs intézmények kiürüléséhez. Különösen, ha hozzáadódik ehhez a protekcionizmus, diplomáciai viták, a Brexit-álláspontok vitája és a migrációs válság. Ha a közös intézmények pusztán hazafelé szóló szócsövekké válnak, illetve bűnbakokká, azzal megszűnik a közös építkezés lehetősége. Bilaterális alapon ez akkor is lassabb és kiegyensúlyozatlanabb lesz, ha egyáltalán lehetséges, és ha Berlin majd még akarná folytatni az integrációt. A kis államok számára végeredményben tipikusan kedvezőtlenebb pozíciókkal jár egy bilaterális tárgyalás, mintha partnerekkel együtt próbálnák a nagyokat alkura bírni.

Oroszország az energiahordozók világpiaci árának emelkedése hiányában komoly gazdasági és pénzügyi kihívásokkal néz szembe a következő években, amely esetben csak idő kérdése az ebből fakadó politikai válság a szűkülő belső erőforrásokból adódóan. Egy ilyen partner nem a legalkalmasabb az ország legnagyobb beruházása hitelezőjének, nemhogy kiszámítható politikai partnernek. A 2018-ban várható orosz elnökválasztás csak növeli a feszültséget e rendszerben, másfelől a kiköltekezést is fokozza. Ami a magyar oldalt illeti: Paks, helikopter-vásárlás, metrófelújítás, gázszerződés, Kiss Szilárd–Quaestor-féle moszkvai vízumközpont – láthatólag sok politikai jellegű ügylet kötöttet az elmúlt időkben annak ellenére, hogy közvetlen szomszédainkat és szövetségeseinket háború sújtja. Ráadásul az orosz érdekeket favorizáló számos politikai megállapodás ellenére Magyarország sem marad ki az orosz információs hadviselés célpontjai közül, gon-

dolhatunk itt akár az állítólagos harcokcsik ügyére, akár az Orbán Viktorról éppen a Putyin-látogatás napján, 2017. február 2-án nyilvánosságra hozott kompromittáló szándékú „információkra”.

Kína számára egyértelműen a belső integrációs kör lesz érdekes, azok az országok, amelyek piaci potenciállal, gazdasági fejlesztésekkel, értékes szellemi tulajdonnal és növekedésre képes üzleti környezettel rendelkeznek. Az unió egyértelműsödő perifériája más helyet kaphat Peking szemében, sokkal közelebb a most a fejlődő országok felé képviselt irányba esőhöz.

Végül a szomszédos országok – különösen Ukrajna és a Balkán térsége – stabilitása vitális magyar érdek a következő években. A külvilág konfliktusaival szemben puffereelő országok működőképességét, euroatlanti nyitottságát meg kell őrizni, ehhez Magyarországnak proaktívan hozzá kell járulnia – ezt a külügyi vezetés egyelőre az újabb uniós bővítés támogatásával hangsúlyozza, ami önmagában kevés, távoli és adott esetben esélytelen. Sőt Ukrajna vonatkozásában a Moszkvával való szoros barátkozás miatt még hiteltelen is.

Az uniós csatlakozás irreális perspektíváján túli eszközök kidolgozása – a svéd–lengyel keleti partnerség mintájához hasonlóan – bőven hagyta teret a magyar külpolitikai kreativitásnak, ha rendelkezésre állna még az ehhez szükséges intellektuális bázis az adminisztrációban vagy sikerülne azt újra megteremteni. Ehhez azonban valódi kutatási és elemzői potenciálra lenne szükség – ideértve a szólás, a vélemény, valamint a kritika szabadságát is –, amely képes mélységében felmérni az egyre komplexebbé és instabilabbá váló nemzetközi rendszer működését és kockázatait. Számos sikeres nemzetközi modell létezik külpolitikai elemzőközpontok működtetésére, amelyek mindegyike lemásolható volna, ha meglenne az ehhez szükséges politikai akarat.

VÉGSZÓ

A Brexit jól mutatta, hogy a hatásköröket visszakövetelő szigetországnak hirtelen számos olyan funkciót kell ellátnia a saját köztisztviselőivel, amelyhez eddig egy 28 nemzetiségű uniós szolgálatra számíthatott, például a kereskedelempolitikában. Magyar szempontból a szuverenitás fókuszba helyezése logikusan azzal járhatna, hogy a külpolitikai és külgazdasági infrastruktúrát egyaránt erősítik, ugyanakkor csak az utóbbiban történt mozgás, és az sem a stratégiai szintek mindegyikén.

A szuverenitásközpontú külpolitika akkor alkalmazható axióma, ha nem zárja ki a *win-win* alapú együttműködések, tehát nem kizárólag zéró összegű játszmákat feltételez. Ha a jelenlegi magyar külpolitika leírására a pragmatikus, rövid távú érdekeket előtérbe helyező megközelítést fogad-

juk el, akkor is elemi érdek volna a rendszer fennmaradása szempontjából a rendszer létét fenyegetni képes problémák kezelésében való konstruktív együttműködés. A politikai kommunikációban eredményes konzervatív kormányzatnak a külpolitikai kezdeményezések nyomában azok utánkövetését, a témák birtoklását, a ráépülő infrastruktúra fejlesztését is szorgalmaznia kell a hosszú távú hatékonysághoz. A multilaterális szervezetekben való érdemi magyar jelenlét és a globális problémák kezelésében való konstruktív együttműködés nélkül ugyanis nincs esélye az országnak a globalizációval szemben.

AJÁNLOTT SZAKIRODALOM

- Dario BATTISTELLA: *Un monde unidimensionnel*, Párizs, Presses de Sciences Po, 2011.
- DIÓSZEGI István: *A magyar külpolitika útjai*, Budapest, Gondolat, 1984.
- MARTONYI János – CSABA László – JESZENSZKY Géza: *Helyünk a világban. A magyar külpolitika útja a 21. században*, Budapest, Éghajlat, 2009.
- National Intelligence Council: *Global Trends Report*, 2017, dni.gov = goo.gl/32hV58
- PRITZ Pál (szerk.): *Magyar külpolitikai gondolkodás a 20. században*, Budapest, Magyar Történelmi Társulat, 2006.
- Katri PYNNÖNIEMI – András RÁCZ (szerk.): *Fog of Falsehood: Russian Strategy of Deception and the Conflict in Ukraine*, Helsinki, The Finnish Institute of International Affairs, 2016, fia.fi = goo.gl/QWLJif
- James N. ROSENAU: *Turbulence in World Politics – A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- Joseph E. STIGLITZ: *A globalizáció és visszasságai*, ford.: GAVORA Zsuzsanna – ORBÁN Gábor, Budapest, Napvilág, 2003.
- Susan STRANGE: *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- Frank VIBERT: *The Rise of the Unelected – Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.