



Gazdag Ferenc

A hármas prioritás relevanciája három évtized után

A rendszerváltozás idején született hármas prioritás (euroatlanti integráció, nemzetpolitika, regionális és jószomszédi kapcsolatok) az elmúlt három évtized magyar külpolitikájának tengelyeit képezte, legfontosabb téziseit az 1993-as biztonság- és védelempolitikai alapelvektől a 2020-as nemzeti biztonsági stratégiáig valamennyi mérvadó dokumentum tartalmazza. Elfogadottságát alapvetően az magyarázza, hogy az általa vázolt külpolitikai irány egyenesen következett az ország szuverenitásának visszanyeréséből. Valójában nem három különálló területről van szó, inkább egymástól el nem választható, súlyukban folyamatosan elmozduló külpolitikai dimenziókról. Mind a nemzetpolitika, mind a regionális/szomszédsági kapcsolatok, mind az újabban hozzácsapott globális nyitás, mind pedig az euroatlanti integráció az ország történelmi/geopolitikai adottságaira támaszkodva a stratégiai célkitűzések realizálására irányul. A három elem kölcsönös összekapcsoltsága külön-külön kezelésüket csak az elemzés szintjén, esetleg a bilaterális kapcsolatok vonatkozásaiban teszi lehetővé, a gyakorlatban a szomszédságpolitika elválaszthatatlan a határon túli magyar kisebbségek és az anyaország viszonyától s mindkét kérdés az euroatlanti keretekhez való illeszkedéstől. 2010 után pedig ezen illeszkedési mintázatok újraértelmezésétől és vitatásától. A hármas prioritás stratégiájának első eleme ekkortól egyre mélyülő vitákat generál a centrumhoz való illeszkedés hogyanjáról, illetve magának az Európai Uniónak a fejlődéséről.

Az első másfél évtized: csatlakozás mindenáron

A nemzetközi kapcsolatok bevett terminusait használva talán pontosabb lenne azt mondani, hogy „biztonságot mindenáron”, amely kíváncságoton összességében jellemző a közép-európai országokra. A rendszerváltás utáni magyar külpolitika alapvetően biztonságcentrikus, ez a hangoltság csak a 2010-es években fordult át gazdaságiérdek-központúvá. Időrendben az 1989–2004 közötti időszak az egyértelműbb. A magyar kül- és biztonságpolitika hármas

tengelye az 1990-es évek orientációs vitáinak eredőjeként született meg. Magyarország szempontjából mindenekelőtt a szomszéd országok ambíciói voltak lényegesek, s szerencsére megalapozatlannak bizonyult Antall József félelme a kisantant lehetséges újjászületésétől. Valamennyi szomszédunk az úgynevezett euroatlanti opciót tette magáévá, azaz mihamarabbi és teljes integrálódást a hidegháborúban nyertes intézményekbe (NATO, EU).

Az opciókról folytatott vita eredménye mindenesetre az új, a magyar állami és nemzeti érdekeket tartalmazó s közel másfél évtizedre többé-kevésbé belpolitikai konszenzust élvező stratégia kialakítása lett. A stratégia három egymáshoz szorosan kapcsolódó törekvést tartalmazott: (1) Mielőbbi csatlakozás az euroatlanti intézményekhez. (2) A szomszédi és regionális kapcsolatok új alapokra helyezése. (3) Az ország határain túli, elsősorban a szomszédos államokban élő magyar kisebbségekkel kapcsolatos új nemzetpolitika kialakítása.

A stratégia részletes kidolgozása és főként gyakorlati átültetése azonban éveket csúszott. A késlekedés érthető volt. Lehetetlen volt ugyanis megkerülni, illetve nem figyelembe venni az ország nemzetközi környezetének turbulens változásait: az új államok megjelenését határainknál (Szlovákia, Ukrajna, Szlovénia, Horvátország), a szovjet csapatok 1991 júniusában történő kivonulását, amely előtt érdemben mindenféle függetlenségről nehéz lett volna szót ejteni. Azután kezelni kellett a CFE-szerződés végrehajtása nyomán a térség katonai képességeinek gyors változásait, az 1991-ben kirobbant jugoszláv belháború által okozott problémákat, valamint a tervgazdaság összeomlása, illetve a piacgazdaság „vadkapitalista” eljárásai által okozott gazdasági-társadalmi nehézségeket. A magyar adósságállomány méretei miatt a piacgazdasági áttérés külső feltételei különösképp kényszerpályán tartották a politikai vezetést.

A parlament végül a kormányzati ciklus utolsó évében tudta elfogadni a biztonság- és védelempolitikai alapelveket. Hasonló, azaz a mindenkori kormányokat kötelező dokumentum elfogadására még egyszer, a NATO-csatlakozás előestéjén (1998. december 27.) került sor. Azóta csak kormányzati stratégiák születtek, jelezve, hogy a biztonságpolitikai aggodalmak csökkenése miatt egyre gyengült, majd elfogyott a hármas prioritás mögött lévő belpolitikai egyetértés a pártok között.

A hármas prioritás egyes irányait a különböző politikai színű kormányok eltérően értelmezték. Alapvetően megmaradt az egyetértés az euroatlanti integráció témájában. Ezt jól mutatja, hogy a NATO-csatlakozás feltételeit a Horn-kormány tárgyalta végig, de már az első Orbán-kormány fejezte be, míg az EU-csatlakozás legtöbb fejezetét az Orbán-kormány vitte végig, de végül a csatlakozási ceremónián Athénben Medgyessy Péter írt alá.

Azonban alapvetően más volt (és maradt) a helyzet az egymástól egyébként elválaszthatatlan jószomszédi kapcsolatok és a nemzetpolitika együttes alkalmazása között. A konzervatív kormányzatok (Antall József, Orbán Viktor) azt az elvet követték, hogy

minden bilaterális egyezményt az adott országban élő magyar kisebbség érdekei szerint próbáltak alakítani. Jó példája ennek az Ukrajnával 1991. december 6-án kötött alapszerződés. A baloldali-liberális kormányok viszont abból a közkeletű, de alapvetően tévesnek bizonyult feltételezésből indultak ki, hogy az integráció minden eszközzel való gyorsítása a kívánatos. A kisebbségekkel kapcsolatos politikában például érvelésük szerint azért, mert a demokrácia fejlődése és a mihamarabb elnyert EU-tagság önmagában is megold egy sor problémát, de feltétlenül elősegíti a kisebbség fejlődését és az anyaországgal való kapcsolatokat is. A legnagyobb magyar kisebbségekkel rendelkező két szomszéd ország (Szlovákia, Románia) viszont szisztematikusan elzárkózott a magyar kisebbségeket államalkotó tényezőként felfogó és a szubszidiaritás elvét érvényesítő svájci, olasz, spanyol társnemzeti megoldások alkalmazása előtt. Antall József kijelentésének („Lélekben és érzésben 15 millió magyar elnöke kívánok lenni.”) félreértelmezésével a területi revizionizmus újrafogalmazását tulajdonították a magyar politikának. Nem véletlen, hogy a szlovák–magyar és a román–magyar alapszerződés aláírására csak erős nyugati nyomás hatására került sor 1995–1996 folyamán, amikor mind az EU, mind a NATO csatlakozási feltételeit közzétették.

Ami a regionális kezdeményezéseket illeti, Magyarország szinte valamennyi formációban alapító tagként vett részt (többek között az Alpok–Adria Munkaközösség, a Közép-európai Kezdeményezés [1991], a Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodás [1992], a Közép-európai Védelmi Együttműködés [2010]), azonban csak az 1991-ben indított visegrádi együttműködés bizonyult életképesnek. A sikertelenség fő oka a térség államainak bizalmatlansága volt minden olyan ötlettel szemben, amelyet az euroatlanti integráció alternatívájaként lehetett értelmezni.

A másfél évtizedesre nyúlt integrációs várakozás a magyar külpolitika számára új kiadású korlátozott szuverenitásformát is létrehozott. Az EU, majd a NATO csatlakozási feltételeinek megfogalmazása pontosan körülhatárolható igazodási kötelezettségeket jelentett a tagjelölt országok számára, anélkül, hogy érdemi befolyásuk lett volna a csatlakozási tárgyalások végeredményére. A klubtagsági óhaj a klubszabályok közvetlen átvételét jelentette.

A 90-es évek elején kialakult belpolitikai konszenzust előbb az egyes irányok különböző értelmezése gyengítette, 2004-ben pedig két esemény lezárta. A lezárás egyik eleme kifejezetten pozitív tartalmat hordoz: 2004-ben az EU-csatlakozással lezárult az euroatlanti intézményekbe való törekvés időszaka. Magyarország mindegyik célként kezelt intézménynek (1990: Európa Tanács; 1996: OECD; 1999: NATO; 2004: EU) tagja lett. A magyar külpolitikában a fő kezelendő stratégiai kérdés ekkortól az lett, hogy Magyarország miként tudja tagállamként érdekeit érvényesíteni a jelzett szervezetekben és a tagsági nyomatókat felhasználva általában a nemzetközi szinten. Sajnálatos módon a tagsági várakozás évtizedében érdemtelenül kevés figyelmet kapott euroatlanti csatlakozásunk

ezen oldala, a kormányzati politikák egyöntetűen a nyugati szervezetek által támasztott követelményeknek való megfelelést állították előtérbe. Elmaradt a tagság megszerzése utáni, immár a szervezeti tagságon keresztül elérhető érdekérvényesítés stratégiákba foglalása. A 2008-ban az előkészítés végső stádiumáig elkészülő külkapcsolati stratégia az egyik ilyen próbálkozás volt, de az összeállított javaslatok elhaltak a pénzügyi és gazdasági válság, valamint a belpolitikai viták következtében.

Ugyanakkor a NATO- és az EU-tagság átrendezte a másik két stratégiai irány tartalmát is. Mind regionális politikánk, mind a határon túli kisebbségekkel való kapcsolataink két ágra bomlottak. Más politika volt szükséges azokkal az országokkal, amelyek velünk együtt lettek tagjai az európai intézményeknek, és más dimenzióba került az ezeken kívüli országokkal (Horvátország, Ukrajna, Szerbia) a viszony.

A hármas prioritás mögötti (már inkább csak formális) belpolitikai konszenzus 2004 végén esett szét. A Magyarok Világszövetsége által kezdeményezett népszavazás (2004. december 5.) a külhoni magyarok kettős állampolgárságáról szólt. A kampányban a Gyurcsány-kormány pártjai a távolmaradásra, illetve a nemmel való szavazásra biztatták a választókat. Így a népszavazás eredménytelen lett (37,5%-os részvétel), bár a megjelentek döntő többsége igennel voksolt. A népszavazás lezárta a hazai jobb- és baloldal közötti külpolitikai egyetértés formális szakaszát is, s mellette alig korrigálható törést okozott az anyaország és a határon túli magyar szervezetek kapcsolatában.

Válság és szuverenista fordulat

A magyar politikatörténet a 2000-es évek első évtizedéhez az euroatlanti intézményekhez való csatlakozást, a 2006-ban, az őszi beszéd után kirobbant belpolitikai válságot és a 2008-as nemzetközi pénzügyi-gazdasági válság berobbanása nyomán keletkezett összeomlás fenyegetését kapcsolja. A nyugati illeszkedésben élenjáró, az adósságcspadából kikerülni képtelen Magyarország annyival bukott nagyobbat a többi posztoszocialista országnál, amennyivel előbbre tartott az illeszkedésben. Az EU új tagállamai közül csak Magyarország, Lettország és Románia szorult IMF-támogatásra, s mindegyikük előtt Görögország elrettentő példája lebegett, amelyet több, egymást követő mentőcsomaggal sikerült csak az államcsődtől megmenteni. A gazdasági-pénzügyi válság véget vetett a neoliberális menetelésének, s alapvető kérdéseket hozott felszínre a közép-európai posztoszocialista régióhoz való integrációja kapcsán is. Mindenekelőtt abban a vonatkozásban, hogy az integrációnak a washingtoni konszenzus (dereguláció, liberalizáció, privatizáció) koncepciója szerint történő haladása ténylegesen egyen jogú klubtagságokat eredményez-e, s hogy a nyugati minták automatikus átvétele valójában

milyen tartalmakat hordoz. Sokkoló felismerésként hatott, hogy a stratégiai szektorok privatizálása, a tőkeerős nyugati cégek beengedése, a belső szabályozásnak az EU-s jogrendszer átvételével történő deregulálása, a vámokról való lemondás, a személyek szabad mozgása alapszabadságának bevezetése keretében a magyar munkaerőnek a „kijánlása” a centrum gazdaságai számára lényegében nem az ország gyors felzárkózásáról/fejlődéséről, hanem a centrum érdekeinek érvényesítéséről szól.

A 2010-ben kétharmados többséggel hatalomra került Orbán-kormány úgy döntött, hogy nem követi az EU és az IMF által preferált, hitelfelvételeken és megszorításokon keresztül vezető utat, amelyet Görögországban is alkalmaztak. A balliberális logikával szemben megfordította a sorrendet: nem a nemzetközi intézményekből vezette le a nemzeti politika lépéseit, hanem a nemzeti politika és a nemzeti érdek szempontjait tette meghatározóvá a nemzetközi intézmények megítélésének vonatkozásában. A radikális fordulat eleme volt a posztkommunista időszak lezárása, a közjogi újrakezdés és az új alkotmány elfogadása, az unortodox gazdaságpolitika, a többségi demokráciamodellel bevezetése, az integráció és a nemzeti szuverenitás viszonyának újraértelmezése és az ország adósságának csökkentése. Az elért gazdasági sikerek, illetve az egymást követő választásokon (2014, 2018, 2022) ismételten megszerzett politikai támogatás adta az alapját a magyar politikai elitben a mintakövető magatartást elutasító s helyette mintaalkotó elit koncepciója megerősödésének. A nyugati minták másolásának kényszere helyett az önálló út keresése vált a politikai iránytűvé, a magyar szuverenista politika formálódásának lépcsőjét jelzi a tusnádfürdői beszéd (2014) a nem liberális államról, egy évvel később a migrációs válság kapcsán az EU-val kialakult éles vita, a COVID-járvány kezeléséhez az oltóanyag beszerzése körüli vita, majd 2022-től az orosz–ukrán háború megítélése.

Ha a második Orbán-kormány hivatalba lépésétől kezdődő időszakot egységben tekintjük, akkor a hármas prioritás alakulásáról alkotott kép tovább módosul.

Sikerek és kudarcok egyaránt felmutathatók, de konstans jellegzetesség a hármas prioritás elemeinek továbbélése. A hármas prioritás relevanciája megmaradt, részint mert az általa kezelt problémák egy része *ab ovo* „nem megoldható” (állam és nemzet inkongruenciája), részint mert a formális politikai cél elérése (csatlakozás a nagy nyugati intézményekhez) lényegében csak időponthoz köthető konkrét lépés volt a folyamatban.

Viszonylag kisebb a hullámverés a nemzetpolitika körül. A határon túl élő magyar közösségek támogatása és védelme továbbra is kiemelt helyen szerepel a magyar külpolitikában. A nemzetpolitika a magyar nemzet egészének összetartozását hangsúlyozza, függetlenül az államhatároktól. A 2010-es Alaptörvény ebben a tekintetben azonos feladatot szab az anyaországra, mint az 1989-es alkotmány. Magyarország rendszeresen támogatja a külföldi magyar közösségeket, a magyar értelmezés szerint a nemzetpolitika

nemzetépítésből, társadalomépítésből és az intézmények fejlesztéséből tevődik össze, amelyek a gyakorlatban kulturális, oktatási és gazdasági programok futtatását jelentik, szoros együttműködésben a külhoni magyar szervezetekkel. Az állampolgársági törvény 2010-es módosítása, a szavazati jog kiterjesztése a külhonban élő magyarokra (2012) a magyar állam és a kisebbségben, illetve diaszpórában élő magyarok közötti kötelekeket erősítette meg. 2011-től indult meg a külhoni magyarok kedvezményes honosítása, 2024-ig 1 175 934 fő kapott magyar állampolgárságot.

Kiépült a nemzetpolitikai döntésekhez szükséges intézményrendszer (Nemzeti Összetartozás Bizottsága, Magyar Állandó Értekezlet, Magyar Diaszpóra Tanács, Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma), illetve felállt a támogatások lebonyolítását végző Bethlen Gábor Alap (2011). 2023-ban a BGA költségvetése elérte a 62 milliárd forintot.

Magyarország külpolitikájában kiemelt helyen szerepel a határon túli magyar közösségek érdekeinek képviselete a nemzetközi fórumokon. Ez magában foglalja a kisebbségi jogok védelmét, az anyanyelvű oktatás biztosítását és a kulturális autonómia előmozdítását. Magyarország gyakran fellép az érintett országok kormányával szemben, ha úgy érzi, hogy a határon túli magyar közösségek jogait sértik. Ilyen például a romániai, a szlovákiai vagy az ukrainai magyar kisebbségek helyzete. A határon túli magyarok kérdése szorosan kapcsolódik a regionális diplomáciai kapcsolatokhoz. Magyarország gyakran használja fel a regionális együttműködési fórumokat és kétoldalú tárgyalásokat a határon túli magyar közösségek érdekeinek védelmére.

A magyar külpolitika regionális törekvéseinek zászlóshajója a V4 formáció. A visegrádi csoport alakulásától kezdve hozzá kíván járulni az európai biztonsági architektúra kiépüléséhez, tevékenységének célja a közép-európai régió stabilitásának erősítése. A tagállamok kölcsönösen segítették egymást az integrálódás folyamatában, s fenn kívánták tartani együttműködésüket a tagságok elnyerése után is. Ebbéli törekvésüket az EU centrum-országai addig a pontig üdvözlötték is, ameddig az egybeesett az egész közép-európai régiót egységként kezelő nyugati politikával, viszont nem nézték jó szemmel az alakuló regionális együttműködés közös fellépéseit az EU döntési mechanizmusában. Közvetlenül a V4 formáció gyengítésére hozták létre a slavkovi formációt (2015: Ausztria, Szlovákia, Csehország) és a weimari háromszöget (1991) is. A 2022. február végén kirobbant orosz–ukrán háború nyílt törést okozott a visegrádi együttműködés tagállamainak viszonyában, főleg ami az Oroszországgal való kapcsolattartás mikéntjét illeti. Az együttműködés felbomlásáról hivatalosan nincs szó, Magyarországot viszont az együttműködés összes többi országa nyíltan kritizálja az Oroszországgal fenntartott kapcsolatok miatt.

A keystone state és a konnektivitás stratégiája

2020 decemberében jelent meg Orbán Balázs tollából *A magyar stratégiai gondolkodás egyszeregye*, majd két évvel később a *Huszárvágás. A konnektivitás magyar stratégiája* című kötet. Mivel bevallottan a magyar külpolitika megújítását célozzák a kiadványok, érdemes egy pillantást vetni arra, hogy az új stratégiai koncepció mennyire érinti a hármas prioritás elemeit.

A konnektivitási stratégia az infrastruktúra, a gazdasági kapcsolatok és az információs hálózatok fejlesztésére összpontosít, különösen a globális összekapcsoltság és a regionális együttműködés keretében. Ennek keretében vizsgálja a kérdést, hogy Magyarország miként lehet saját jogán önálló szereplője a nemzetközi rendnek. A kötet szerzője úgy látja, hogy „Magyarország tökéletesen alkalmas egy kulcsállam-szerep betöltésére földrajzi adottságai, kulturális bekötöttségei, gazdasági összeköttetései és államműködési sajátosságai révén”.¹ Azaz három oknál fogva is alkalmas a fejlett, regionális középhatalmi pozíció megcélzására: (1) Magyarország nagy hangsúlyt fektet a közlekedési, energetikai és digitális infrastruktúra fejlesztésére, amelyek növelik az ország szerepét a globális ellátási láncokban és regionális központként. (2) A konnektivitási stratégia részeként Magyarország új gazdasági partnersegeket alakít ki, különösen Kínával (Belt and Road Initiative), Oroszországgal és más ázsiai országokkal. Ez a változás eltérhet a hagyományos euroatlanti orientációtól, de nem helyettesíteni, hanem kiegészíteni kívánja azt. (3) A technológiai és digitális fejlesztések előtérbe helyezése, beleértve az 5G hálózatokat és a digitális gazdaság fejlesztését, szintén a konnektivitási stratégia fontos eleme.

A Magyarországot „keystone state” szerepben elképzelő stratégiának több ponton is van hatása a három prioritásra. Az euroatlanti integráció terén annyiban, hogy a nemzetiérdek-alapú konnektivitási stratégia új hangsúlyokat és irányokat hoz be a külpolitikába. Az EU és a NATO alapvető szövetséges marad, de Magyarország diverzifikálja kapcsolatait más globális szereplőkkel is. A jószomszédi kapcsolatok terén úgy, hogy a regionális együttműködés és a szomszédos országokkal való kapcsolatok továbbra is kulcsfontosságúak, de a konnektivitási stratégia szélesebb, regionális infrastruktúra és gazdasági projektek révén új lehetőségeket teremtet. Végül a nemzeti érdekek védelmében úgy, hogy a nemzeti érdekek védelme átalakulhat, magában foglalandó a gazdasági és technológiai versenyképesség növelését is. Az ország szuverenitása továbbra is fontos, de a konnektivitási stratégia révén Magyarország igyekszik globális és regionális szinten is releváns maradni.

¹ ORBÁN 2023.

Összegezve: a konnektivitási stratégia nem feltétlenül törli el a hármas prioritás logikáját, inkább kiegészíti és átalakítja azt. Az euroatlanti integráció, a jószomszédi kapcsolatok és a nemzeti érdekek védelme továbbra is fontos marad, de új hangsúlyok és irányok jelennek meg a külpolitika palettáján. A konnektivitási stratégia kapcsán a tényleges kérdések az ország képességei/adottságai és a megjelölt ambíciók között jelentkeznek. Ezzel Magyarország a nemzetközi politika arénájában a nála nagyságrendekkel erősebb szereplők közé merészkedik.

Irodalom

ORBÁN Balázs (2023): *Huszárvágás. A konnektivitás magyar stratégiája*. Budapest: MCCPress (ebook).