

A magyar külpolitika stratégiai irányairól 1990–2020

Bevezetés

A rendszerváltozás immár generációs távolságba került. Sorjáznak az értékelések az 1990–2020 közötti évekről. Ráadásul a harmincéves évforduló egybeesik a magyar történelem legnagyobb traumájának, a trianoni szerződésnek a százéves évfordulójával is. Többszörös indoka van tehát a magyar külpolitikáról beszélni, s nem csak a szokványos, kronologikus áttekintés formájában. Az időrend felszíne alatt ugyanis kormányokon áthúzódó, s újabb és újabb formában jelentkező folyamatok is rejlenek (például az adósság-külpolitika, azaz annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy az eladósodás mennyiben és miként korlátozta az ország nemzetközi mozgásterét, vagy például a magyar külpolitika biztonságcentrikusságának átfordulása a gazdaságcentrikusságba, valamint az integrációs tagság után jelentkező belső külpolitika ügyei).¹ Ráadásul a mélyáramlatok némelyike érdemben nem is tárgyalható egy szakpolitika keretei között.² Ezúttal a magyar külpolitika hármas stratégiai irányáról lesz szó, amely az újságírók jóvoltából a „hármas prioritás”³ formában vált közismertté.

Milyen stratégiai irányokat jelöl a hármas prioritás?

A magyar kül- és biztonságpolitika hármas tengelye az 1990-es évek orientációs vitáinak eredőjeként született meg. A követendő irányról folyó viták több lehetséges – bár valószínűségét tekintve nagyon eltérő – stratégiai opciót fogalmaztak meg. Ilyen volt egy összeurópai biztonsági rendszer gondolata, amelynek kereteit az EBESZ adta volna. A Szovjetunió, illetve Oroszország jelenléte és súlya e szervezetben irreálissá tette ezt az opciót. Visszanyúlva 1956-hoz felmerült a semlegesség lehetősége is. De szinte azonnal nyilvánvaló lett, hogy a bipoláris rendszer szétesése után a semlegesség gyakorlatilag értelmezhetetlen. A vele járó többletköltségeket már nem is említve. Ezért ez az opció is lekerült napirendről, s a későbbiekben is csak egy aktuálpolitikai vitában (a NATO-tagságról szóló népszavazás idején) került elő. Az 1990-es évek során még ismétlődően

¹ Csaba László: *Válság, gazdaság, világ. Adalék Közép-Európa három évtizedes gazdaságtörténetéhez*. Budapest, Éghajlat, 2018; Csizmadia Ervin: *A magyar politikai fejlődés logikája. Összehasonlítható-e a jelen a múlttal, s ha igen, hogyan?* Budapest, Gondolat, 2017; Kiss J. László – Gazdag Ferenc: *Foreign Policy and Indebtedness. Toward the Centre or the Peripheries? Central European Political Science Review*. 17. (2016), 63. 49–76; Jakab András – Urbán László (szerk.): *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2017.

² Jakab–Urbán (2017): i. m.

³ A prioritás önmagában elsőbbséget jelent, vagyis többes számú használata fogalomzavar.

felmerült a regionális opció is, vagyis a posztszovjet országok egy csoportosulásba tömörítése, de ezt az érintettek elutasították. Ugyanis a szovjet tömbből kiszabaduló valamennyi ország az ún. euroatlanti opciót tette magáévá, azaz a mihamarabbi és teljes integrálódást a hidegháborúban nyertes intézményekbe (NATO, EU).⁴

Az opciókról folytatott vita eredménye mindenesetre egy új, a magyar állami és nemzeti érdekeket tartalmazó, s közel másfél évtizedre többé-kevésbé belpolitikai konszenzust élvező stratégia kialakítása lett.⁵ Ennek értelmében a magyar külpolitika prioritásai:

- mielőbbi csatlakozás az euroatlanti intézményekhez, integrálódás az európai folyamatokba,
- a jószomszédi és regionális kapcsolatok új alapokra helyezése,
- a határon túli, elsősorban a szomszédos államokban élő magyar kisebbségekkel kapcsolatos új nemzetpolitika megfogalmazása.

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 1990-es évek elején az ország szomszédainak száma ötről hétre emelkedett, köztük történelmileg teljesen új államokkal,
- a szovjet csapatok kivonása előtt érdemben nehéz lett volna bármilyen függetlenségről szót ejteni,
- az 1990 novemberében aláírt CFE-szerződés nyomán gyors ütemben változtak meg a körülöttünk lévő országok katonai képességei,⁶
- az 1991-ben kitört délszláv háborúk fegyveres harcokat hoztak közvetlenül az ország határai mellé.

Végül, hogy a „hármás prioritás” irányai egymástól csak elméletben különböztethetők meg, gyakorlati irányelvekké való átalakításukhoz a mindenkori körülmények együttes mérlegelése szükséges.⁷

A parlament végül a kormányzati ciklus utolsó évében tudta elfogadni a biztonság- és védelempolitikai alapelveket.⁸ Hasonló, azaz a mindenkori kormányokat kötelező

⁴ Erhard Busek – Emil Brix: *Közép-Európa újragondolása: miért Közép-Európában dől el Európa jövője?* Kőszeg, ISIS, IASK, 2020.

⁵ Csiki Tamás: A magyar stratégiai kultúra vizsgálatának eredményei. *Biztonságpolitika*, (2005), 4. 1–15.

⁶ Osvát Szabolcs: Az európai hagyományos fegyverzet-ellenőrzés fénykora. *Nemzet és Biztonság*, 4. (2011) 9. 52–64; Banai Károly – Szatmári László: A hagyományos fegyverzetek korlátozása. In N. Rózsa Erzsébet – Péczeli Anna (szerk.): *Egy békésebb világ eszközei. Fegyverzet ellenőrzés, leszerelés és non-prolifерáció*. Budapest, Osiris, 2013. 229–285.

⁷ Dunay Pál: *Adverseries all around. Renationalisation of Security and Defence policies in Central and Eastern Europe*. [h. n.] NIIR, 1994. 69.

⁸ A Magyar Köztársaság Biztonságpolitikai Alapelvei (11/1993 OGY határozat); A Magyar Köztársaság Honvédelmi Alapelvei (27/1993 OGY határozat).

dokumentum elfogadására még egyszer, a NATO-csatlakozás előestéjén (1998. december 27.) került sor. Azóta csak kormányzati stratégiák születtek, jelezve, hogy folyamatosan gyengült, majd elfogyott a hármas prioritás mögött lévő belpolitikai egyetértés a pártok között.

A hármas prioritás egyes irányait a különböző 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 (1999. március 12.), míg az EU-csatlakozás legtöbb fejezetét az Orbán-kormány vitte végig, de végül a csatlakozási ceremónián Athénban Medgyessy Péter írta 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.⁹ 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. Az a két szomszéd ország, ahol a legnagyobb lélekszámú magyar kisebbség él (Szlovákia, Románia) viszont szisztematikusan elzárkózott a magyar kisebbségeket államalkotó tényezőként felfogó és a szubszidiaritás elvét érvényesítő svájci, olasz, spanyol társnemzeti megoldások alkalmazása előtt. Antal József kijelentésének („Lélekben és érzésben 15 millió magyar elnöke kívánok lenni”) félreértelmezésével a területi revizionizmus újrafogalmazását tulajdonították a magyar politikának.¹⁰ 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.¹¹

Ami a regionális kezdeményezéseket illeti, Magyarország szinte valamennyi formációban alapító tagként vett részt,¹² 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 alternatívjaként lehetett értelmezni.

⁹ Kihirdetve az 1995. évi XLV. törvényben, amely tartalmazta az 1993. június 6-ai megerősítést és a két ország nyilatkozatát a nemzeti kisebbségek jogainak biztosításáról.

¹⁰ Kántor Zoltán (szerk.): *Nemzetpolitikai alapismeretek*. Budapest, NPKE, 2013.

¹¹ Bakk Miklós: Alapszerződés paradigmák. *Magyar Kisebbség*, 2. (1996), 3.

¹² Ilyen kezdeményezés volt többek között az Alpok–Adria Munkaközösség, a Közép-európai Kezdeményezés (1991), a Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodás (1992), a Közép-európai Védelmi Együttműködés (2010).

A hármas prioritás kimúlása és transzformálódása

A hármas prioritás kapcsán a kilencvenes évek elején kialakult politikai 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 stratégiai kérdés ekkortól az lett, hogy Magyarország miként tudja tagállamként érdekeit érvényesíteni a jelzett szervezetekben és a tagsági nyomatékát felhasználva általában a nemzetközi színtéren. Sajnálatos módon a tagsági várakozás évtizedében érdemtelenül kevés figyelmet kapott az euroatlanti csatlakozásunk ezen oldala, a kormányzati politikák egyöntetűen a nyugati szervezetek által támasztott követelményeknek való megfelelést állították előtérbe.¹³ Ugyanakkor a NATO- és az EU-tagság átrendezte a másik két stratégiai irány tartalmát is. Mind a 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 ezen kívüli országokhoz (Horvátország, Ukrajna, Szerbia) való 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 külföldi magyarok kettős állampolgárságáról szolt. 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 jobb- és baloldal közötti külpolitikai egyetértés formális szakaszát is, s mellette alig korrigálható törést okozott az anyaország és a határon túli magyar szervezetek kapcsolatában is.¹⁴ A bal-liberális kormányoldal állásfoglalása nemcsak politikai, de döntéshozatali oldalról is felettébb nehezen magyarázható: egy eredményes és támogató népszavazási eredmény is csak annyi következménnyel járt volna, hogy a parlamentnek – ahol szilárd baloldali-liberális kormánytöbbség volt – meg kell vizsgálnia a kérdést.

¹³ Marján Attila (szerk.): *Magyarország első évtizede az Európai Unióban 2004–2014*. Budapest, NKE, 2014; Szenes Zoltán – Tóth Péter (szerk.): *Magyarország 10 éve a NATO-ban*. Budapest, Zrínyi, 2009; Balázs Péter – Martonyi János: *Az EU alkotmányos szerződése és Magyarország*. Budapest, EUKK, 2003.

¹⁴ Papp Z. Attila: Kisebbségi identitáskonstrukciók a kettős magyar állampolgárság által. *Regio*, 22. (2014), 1. 118–155; Salamon Konrád: *A magyar ezredforduló krónikája*. Budapest, Auktor, 2009.

Mi maradt a hármas prioritás tartalmi elemeiből?

A hármas prioritás irányai tartalmi vonatkozásban az ország geopolitikai adottságaira reflektáltak, vagyis kiemelhetetlenek a modern magyar külpolitikából.¹⁵ Módosult formákban mind a három stratégiai főirány továbbra is integráns része a külpolitikának. Az euroatlanti integrációs törekvéseink dimenziót váltottak, immár tagállamként kell az érdekérvényesítés útjait megtalálni. A 2011-es EU-elnökség megmutatta, hogy Magyarország hatékonyan képes menedzselni a 27 tagállamból álló szervezet kurrens problémáit, becsatornázva a közvetlen magyar érdekeltségű témákat is (horvát csatlakozások lezárása, romastratégia, Duna-stratégia). Ugyanakkor merőben új feladatok elé állítja a politikai vezetést és a külügyi apparátust a tagsággal együtt járó „belső külpolitika” menedzselése. A második Orbán-kormány unortodox válságkezelési intézkedései, a kormányzás terén a liberális megoldások elvetése, az EU jövőjére vonatkozó vitákban a föderalizmus nyílt elutasítása és a 2015-től elmélyülő migránsválságban elfoglalt álláspont Magyarországot az európai politikai viták sűrűjébe emelték.¹⁶ 2010 óta a magyar kormányzati törekvések az EU fejlődésének a föderalizmust kizáró, az erős nemzetállamok együttműködésére épülő irányának erősítését célozzák.

A mély válságból kilábalás, s 2014 után a gazdasági növekedés tette lehetővé a Zrínyi 2026 haderőfejlesztési programot, amely kivezeti az országot a NATO-n belüli „potyautas” kategóriából.¹⁷ A védelmi költségvetés 2016 óta emelkedik, s a tervek szerint 2024-re éri el a NATO által elvárt 2%-os szintet.

Az európai viták folytatásához, illetve a regionális érdekek érvényesítéséhez jó támasz Magyarország számára az egyetlen igazán sikeresnek tekinthető regionális együttműködési forma, a visegrádi csoport megszilárdulása. A konkrét elérendő célokért (EU-n belüli regionális érdekek képviselése, védelmi fejlesztések koordinálása, visegrádi harccsoport stb.) történő közös fellépés a jószomszédi kapcsolatok eredményességét is mutatja. Ezen a téren az egyetlen kivétel Ukrajna, akivel mindmáig megoldatlan vita folyik a kárpátaljai magyar kisebbség jogainak gyakorlásáról. Magyarország következetesen támogatja az EU-bővítés folytatását is a Balkán irányába.

A magyar nemzetpolitika sikerességéhez az alkotmányos és jogi feltételek megteremtése után továbbra is szükséges az érintett szomszédos államok politikai elitjének meggyőzése, hogy a határaik között élő magyar kisebbségek nem biztonsági kihívást, hanem az anyaországi támogatásokkal együtt a térség stabilitását és prosperitását célozzák.¹⁸

¹⁵ Bernek Ágnes: *Közép- és Kelet-Európa a 21. század geopolitikai/geoökonómiai stratégiáiban*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2018; Kiss J. László: *Politika és percepció. A magyar és osztrák külpolitika az átalakulás éveiben. Külügyi Szemle*, 12. (2013), 2.

¹⁶ Csizmadia Ervin: A magyar jobboldal természetrajza. *Élet és Irodalom*, 57. (2013), 20; Sárközy Tamás: *Illiberális kormányzás a liberális Európai Unióban*. Budapest, Park, 2019; Szentiványi István: *Quo vadis Hungaria? Merre tartasz Magyarország?* Budapest, Kalligram, 2018.

¹⁷ Kecskeméthy Klára – Szenes Zoltán: *NATO 4.0 és Magyarország*. Budapest, Zrínyi, 2019.

¹⁸ Nemzetpolitikai eredmények 2010–2018. Budapest, ME, 2019; Németh Zsolt: *Magyar külpolitika a Covid-19 után. Nyolc sarkalatos pontban a kormányzati alapelvekről és a diplomácia lehetőségeiről. Magyar Nemzet*, 2020. augusztus 6.

A kihívások irányainak és tartalmának változásai egy új magyar külpolitikai stratégia igényét tüzték napirendre. Az új stratégiának integráns része kell maradjon – a mindenkor változtatásokkal együtt – a hármas prioritás minden tartalmi eleme. Ennek első lépéseként üdvözölhetjük a 2020. április 21-én elfogadott, a *Biztonságos Magyarország egy változékony világban* című új dokumentumot.¹⁹

Összegzés

A rendszerváltozás után mind erőteljesebben polarizálódó magyar politikában kivételnek tekinthető az új külpolitika stratégiai irányai kapcsán kialakult egyetértés. Az egymást váltó, jobb- és baloldali, liberális kormányok más-más hangsúllyal ugyan, de mindannyian követték az „euroatlanti integráció, jószomszédi kapcsolatok, nemzetpolitika” hármas irányvonalát. A konszenzus 2004-ben formálisan is felbomlott. Az európai uniós tagság elérésével (2004. május 1.) az intézményi csatlakozások befejeződtek, s a december 4-ei, a kettős állampolgárságról szóló népszavazás kudarcával pedig a balliberális oldal látványosan elutasította a nemzetpolitika jobboldali értelmezését. Azonban az 1990-es stratégiai irányok megváltozott tartalommal továbbra is a magyar külpolitika tengelyeit adják. Továbbra is prioritás marad a nemzeti érdekérvényesítés az euroatlanti intézményekben, elsősorban az EU belső külpolitikájában, a 2010-es közjogi változások után pedig a nemzetpolitikai építkezések a kormányprogramok szokványos részeivé váltak. A V4-kooperáció pedig azt is jól illusztrálja, hogy a regionális együttműködés kölcsönös előnyöket kínál az egész régió számára.

Felhasznált irodalom

- A Magyar Köztársaság Biztonságpolitikai Alapelvei (11/1993 OGY határozat).
- A Magyar Köztársaság Honvédelmi Alapelvei (27/1993. OGY határozat). Kihirdetve az 1995. XLV. törvényben, amely tartalmazta az 1993. június 6-ai megerősítést és a két ország nyilatkozatát a nemzeti kisebbségek jogainak biztosításáról.
- Bakk Miklós: Alapszerződés paradigmák. *Magyar Kisebbség*, 2. (1996), 3. Online: <https://epa.oszk.hu/02100/02169/00004/m960310.html>
- Balázs Péter – Martonyi János: *Az EU alkotmányos szerződése és Magyarország*. Budapest, EUKK, 2003.
- Banai Károly – Szatmári László: A hagyományos fegyverzetek korlátozása. In N. Rózsa Erzsébet – Péczeli Anna (szerk.): *Egy békésebb világ eszközei. Fegyverzet ellenőrzés, leszerelés és non-prolifерáció*. Budapest, Osiris, 2013. 229–285.
- Bernei Ágnes: *Közép- és Kelet-Európa a 21. század geopolitikai/geoökonómiai stratégiáiban*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2018.

¹⁹ Nemzeti Biztonsági Stratégia: *Biztonságos Magyarország egy változékony világban*. 1163/2020 (IV. 21.) kormányhatározat. *Magyar Közlöny* (2020), 81.

- Busek, Erhard – Emil Brix: *Közép-Európa újragondolása: miért Közép-Európában dől el Európa jövője*. Kőszeg, IASK, 2020.
- Csaba László: *Válság, gazdaság, világ. Adalék Közép-Európa három évtizedes gazdaságtörténetéhez*. Budapest, Éghajlat, 2018.
- Csiki Tamás: A magyar stratégiai kultúra vizsgálatának eredményei. *Biztonságpolitika*, (2005), 4. 1–15. Online: <https://biztonsagpolitika.hu/wp-content/uploads/2015/04/Csiki-Tamas-A-magyar-strategiai-kultura-vizsgalatanak-eredmenyei.pdf>
- Csizmadia Ervin: A magyar jobboldal természetrajza. *Élet és Irodalom*, 57. (2013), 20.
- Csizmadia Ervin: *A magyar politikai fejlődés logikája. Összehasonlítható-e a jelen a múlttal, s ha igen, hogyan?* Budapest, Gondolat, 2017.
- Dunay Pál: *Adverseries all around. Renationalisation of Security and Defence policies in Central and Eastern Europe*. [h. n.], NIIR, 1994.
- Jakab András – Urbán László (szerk.): *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2017.
- Kántor Zoltán (szerk.): *Nemzetpolitikai alapismeretek*. Budapest, NPKE, 2013.
- Kecskeméthy Klára – Szenes Zoltán: *NATO 4.0 és Magyarország*. Budapest, Zrínyi, 2019.
- Nemzetpolitikai eredmények 2010–2018*. Budapest, ME, 2019.
- Kiss J. László: Politika és percepció. A magyar és osztrák külpolitika az átalakulás éveiben. *Külgügyi Szemle*, 12. (2013), 2.
- Kiss J. László – Gazdag Ferenc: Foreign Policy and Indebtedness. Toward the Centre or the Peripheries? *Central European Political Science Review*, 17. (2016), 63. 49–76.
- Németh Zsolt: Magyar külpolitika a Covid–19 után. Nyolc sarkalatos pontban a kormányzati alapelvekről és a diplomácia lehetőségeiről. *Magyar Nemzet*, 2020. augusztus 6.
- Marján Attila (szerk.): *Magyarország első évtizede az Európai Unióban 2004–2014*. Budapest, NKE, 2014.
- Osvát Szabolcs: Az európai hagyományos fegyverzet-ellenőrzés fénykora. *Nemzet és Biztonság*, 4. (2011), 9. 52–64.
- Papp Z. Attila: Kisebbségi identitáskonstrukciók a kettős magyar állampolgárság által. *Regio*, 22. (2014), 1. 118–155.
- Salamon Konrád: *A magyar ezredforduló krónikája*. Budapest, Auktor, 2009.
- Sárközy Tamás: *Illiberális kormányzás a liberális Európai Unióban*. Budapest, Park, 2019.
- Szenes Zoltán – Tálas Péter (szerk.): *Magyarország 10 éve a NATO-ban*. Budapest, Zrínyi, 2009.
- Szentiványi István: *Quo vadis Hungaria? Merre tartasz Magyarország?* Budapest, Kalligram, 2018.