

Rada Péter – Vass László – Izmindy Richárd

A visegrádi szimbolikus közpolitika és Közép-Európa helye a nemzetközi rendben

The Symbolic Public Policy of the Visegrad Cooperation and Central Europe's Place in the International Order



Összefoglalás

Közép-Európa – és jelen tanulmány tekintetében a Visegrádi Együttműködés – helye, szerepe és mozgásteret alapvetően határozza meg hazánk külpolitikai lehetőségeinek kereteit is. 1991 óta a Visegrádi Együttműködés hivatkozási pont volt a magyar külpolitikában mind az euroatlanti integráció, mind a szomszédságpolitika, mind pedig a magyar nemzet határon túli érdekei védelme tekintetében is. A politikai geometria, amelyben hazánknak navigálnia kell rendelkezik egy sajátos regionális karakterrel, amelyhez a szimbolikus közpolitikai háttér a Visegrádi Együttműködés adja. Jelen tanulmány célja, hogy ezt a regionális karaktert és háttér felvázolja, valamint, hogy megvizsgálja régióink helyét, a regionális érdekek érvényesülésének nemzetközi rendszer szintű megjelenését. A visegrádi országok ma a „liberális világrend” magterületéhez tartoznak, és ugyan nem közvetlen napirendalkotói a rendnek, de a regionális együttműködésen keresztül indirekt módon hatnak rá, például az EU-s döntéshozatalban, vagy az Egyesült Államokhoz fűződő kapcsolatokon keresztül. Így a visegrádi szimbolikus közpolitikának valójában kimutatható hatása van a nemzetközi rendszer fejlődése szempontjából is.

Kulcsszavak: Visegrádi Együttműködés, nemzetközi rend, szimbolikus közpolitika

DR. RADA PÉTER, egyetemi docens, Budapesti Metropolitan Egyetem, nemzetközi rektorhelyettes, nemzetközi kapcsolatok szakértő (prada@metropolitan.hu), PROF. DR. VASS LÁSZLÓ, Budapesti Metropolitan Egyetem alapító rektor, professzor emeritus (lvasa@metropolitan.hu), DR. IZMINDY RICHÁRD, egyetemi docens, Budapesti Metropolitan Egyetem, Társadalomtudományok és Nemzetközi Tanulmányok, intézetvezető

Summary

The room for maneuver in Central Europe – and in this study for the Visegrad Cooperation – fundamentally determines the limits of Hungary's foreign policy options. Since 1991, the Visegrad Cooperation has been a point of reference in Hungarian foreign policy, both in terms of Euro-Atlantic integration, neighborhood policy and the protection of Hungarian minorities beyond the borders. The political geometry in which Hungary has had to navigate has a specific regional character, for which the Visegrad Cooperation provides some kind of framework in the form of “symbolic public policy”. The aim of this introductory chapter is to outline this regional character and background, and to examine the place of our region in the world and the way in which regional interests are represented at the level of the international system. Today, the Visegrad countries belong to the core countries of the 'liberal world order' and, although they are not direct agenda-setters of the order, they influence it indirectly through regional cooperation, for example in the EU decision-making or through regional as well as bilateral relations with the United States. Thus, Visegrad's symbolic public policy does have a demonstrable impact on the development of the international system, even if it is limited compared to the impact of great powers.

Keywords: Visegrad Cooperation, international order, symbolic public policy

BEVEZETÉS

A „liberális világrend” történelmi kivétel (Kagan, 2022:9) a nemzetközi rendszer klasszikus Kenneth Waltz-i realista logikája szerint (Waltz, 2010). A liberális rend ugyan nem vált valóban egyetemessé mégis képes volt megakadályozni, hogy 1945 után nagyhatalmi háborúk törjenek ki. A rendnek az ellenzői érthetően, a támogatói pedig beismerően elismerik a hibáit, de a liberális gondolkodók kiemelik, hogy nincsen annak jobb alternatívája a nemzetközi béke fenntartása tekintetében. Robert Kagan a hibák forrását abban látja, hogy a rend szabályozza az élet számos területét, de nem változtatja meg az emberi természetet, és ez utóbbi miatt érzékelhetjük, hogy a „liberális világrend” ma a történelmi erők ostroma alatt áll. Az emberi természet negatív tulajdonságának kihangsúlyozása egyértelműen realista kiindulás Kagan esetében, a rend korlátozó erejében való hit azonban inkább liberális (Kagan, 2022a; Kagan, 2022b).

Abban egyetértés van az elméleti szakirodalomban, hogy a „liberális világrendet” az Egyesült Államok teremtette meg egy nagyon különleges hatalmi konfiguráció adta lehetőséget kihasználva 1945-ben, majd azt kiterjesztette a volt szocialista országok körére is, akik önként vállalták az új rend szabályait. Végző soron a Visegrádi Együttműködés egyik erendő célja is az volt, hogy az ennek a rendnek szabályai szerint működő európai integráció és NATO teljes jogú tagjává válhassanak a visegrádi országok.

Jelen tanulmány tesz ugyan történelmi utalásokat a Visegrádi Együttműködés tekinteté-

ben, de semmi esetre sem célja, hogy kronologikus áttekintést adjon. Jelen tanulmány célja inkább az, hogy rávilágítson, a „liberális világrend” szempontjából releváns összefüggések között mi alkothat egy olyan logikai és gondolati rendszert, amely hazánk és régióink szempontjából is releváns. A megfelelő fogalmak azonosításával – mint szimbolikus közpolitika – elméleti kutatási napirend formálható, és éppen ezért inkább meglepő, hogy e fogalmi keretek a magyar szakirodalomban hiányosak régióink vonatkozásában.

A LIBERÁLIS VILÁGREND ÉS A VISEGRÁDI ORSZÁGOK

A nemzetközi kapcsolatok megértéséhez a kiindulópont – amelyet Budapestről nézve nehéz megkérdőjelezni – a hazánk és régióink számára értelmezhető világ. A régió és így Közép-Európa számunkra elsősorban és leszűkítően a Visegrádi Együttműködést jelenti. Annak definiálása, hogy pontosan mit is jelent Közép-Európa egyébként sem egyszerű feladat, mert a földrajzi, politikai, gazdasági határok kijelölése során is abba a problémába ütközünk, hogy miként szűkítsük le a definíciót. Egyértelmű, hogy a kiszélesített fogalomhasználat inkább több, mint kevesebb problémát hordoz magában módszertanilag. Éppen ezért a tanulmány elsősorban az elméleti kiindulást figyelembe véve szűkítően értelmezi a fogalmat és azt a Visegrádi Együttműködés országaira használja (Marton et al., 2015).

Elfogadva azt az állítást, hogy regionálisan valóban léteznek olyan karakterjegyek a külpolitikában, amelyek inkább a visegrádi országokra jellemzőek, figyelembe vesszük, hogy a V4 több nagyobb, egymást átfedő „biztonsági komplexum” jelen logika alapján értelmezési keret része is. Ezek a keretek közül az EU és a NATO a legjelentősebbek. Mindezekből a következő állítások következnek a régióink (azaz a V4) és a „liberális világrend” vonatkozásában, amelyek relevánsak hazánk szempontjából is:

- régióink vitathatatlanul intézményesen része a „liberális világrendnek”;
- a hazai és/majd regionális karaktert és mozgásteret exogén módon és intézményesen alakítja ez a „liberális világrend”;
- mindezek ellenére Magyarország külpolitikájának van szuverén mozgásteret, amely első körben regionálisan lehet meghatározó, mert a nemzeti szinten konstruálódó magyar érték- és érdekháló itt kerül először interakcióba közvetlenül más érdekekkel és értékekkel.

A „liberális világrend” elméleti megfogalmazása nem kis feladat és nem is célja jelen tanulmánynak. A transzatlanti együttműködés a „liberális világrenden” belül egy sajátos „liberális buborék”, a rend magját képezik a részes országok. Viszont az Egyesült Államok volt egyedül képes rá, hogy hegemon szuperhatalomként ezt a világrendet (ki)alakítsa a Szovjetunió bukása után. Az Egyesült Államok realista-materiális katonai, gazdasági és politikai hatalmának köszönhetően képes arra, hogy a napirendet a saját nézőpontja szempontjából rögzítse (Mearsheimer, 2018), a többi résztvevőnek kevesebb levegőt és szabad mozgásteret hagyva, eseteként kényszerítve is őket a megfelelőségre. A visegrádi országok érzékelik a „liberális világrend” árnyoldalait, de kritikusként csak azért képesek fellépni, mert a buborékon belül vannak. Direkt napirend alkotó erejük nincsen, de képesek indirekt módon részt venni a napirenden már szereplő kérdéssel kapcsolatos megoldási javaslatok befolyásolásába.

Mindez csak akkor igaz, ha a napirend alkotók – az EU, vagy az Egyesült Államok – meg is hallják a visegrádi országok hangját. Viszont, ha nincsen egységes és karakteres hang, akkor a turbulens külvilág zajában ez az álláspont eltűnik, és nem érdemes azon csodálkozni, hogy a térségünknek alkalmazkodó szerep jut. A szimbolikus közpolitika pont az összetartozást, a közös hangot erősíti és teszi láthatóvá.

Elméleti szinten mindenképpen, de gyakorlati politikai lépések tekintetében is egyetértünk, hogy létezik karakteres V4-es regionális adottság (Marton et al., 2015), ami befolyásolja hazánk és régióink külpolitikáját, amelyre a legnagyobb hatással nem meglepő módon a szövetségi rendszerünk vezetői (az Egyesült Államok és régióink szempontjából nem elhanyagolható módon az Európai Unió) által kialakított és követett napirend alapvető befolyással rendelkezik. Szintén elfogadjuk azt a feltételezést, hogy a jelen világrend liberális és azt a liberális Nyugat napirendjén lévő kérdések befolyásolják (neoliberális megközelítés, de hangsúlyos neorealista elemek, ha a NATO-t is belevesszük az egyenletbe), illetve a kérdések magát a rendet tükrözik vissza. A Nyugat sem egységes minden egyes gyakorlati döntés tekintetében. Másrészről viszont el kell ismerni, hogy az alkotóelemek, azaz államok is hatással vannak arra, hogy rendszerszinten milyen kérdések kerülnek a napirendre és következésképpen hogyan változik a világrend. Egyetlen példát kiragadva a folyamatról: hazánk külpolitikáját befolyásolja a nemzetközi rend és a nemzetközi események, de az érdekeket és értékeket egy hosszabb és belülről építkező folyamat határozza meg (individualisztikus megközelítés, amely inkább klasszikus realista, vagy klasszikus liberális); azaz hogy mit gondolunk a minkét érő kihívásokról, Magyarország helyéről a nemzetközi rendben (lásd középhatalmiság célja) az először a régiókban jelenik meg és ha a regionális kérdésspecifikus komplexumban validációt nyer a partnereink által, akkor liberális rend szintjén is befolyással lehet (Marton et al., 2015).

A „liberális világrend” neoliberális (de akár idealista) nézőpontból (Ikenberry, 2020) az a keret, amelynek határait feszegetni lehet, de súlyosabb veszteségek nélkül átlépni nem. A szuverenitás a nemzetközi rendszerben nem lehet korlátlan, mert vagy a neoliberális függőségek, vagy a neorealista túlélési ösztön miatt még a nagyhatalmak sem tehetnek meg akármit. Viszont „Visegrád szellemének” gondolköre nem értelmezhető a hagyományos realista-liberális logikában (Rada, 2021). A visegrádi csoport országai tagjai az Európai Uniónak és a NATO-nak, és bár kül- és biztonságpolitikájukat valamiféle nemzeti érdek vezérli, a hagyományos, klasszikus realista hatalmpolitikai kategóriák kevésbé képesek értelmezni politikai cselekvéseiket. Bár a liberális institucionalizmus és egyéb liberális elméletek (interdependencia (Keohane, 1984), demokratikus béke (Doyle, 1986)) több eleme is releváns a visegrádi csoport „biztonságpolitikai gyakorlatának” megértéséhez, holisztikusan ezek sem tudják a visegrádi csoportnak és Magyarországnak a helyzetét, illetve az elmúlt évtizedekben bejárt útjukat megragadni. A térség országainak biztonságpolitikáját csakis a múltban elképzelt lehetséges jövők közötti, részben érdekalapú és tudatos, részben viták közegében formálódott, részben pedig alapvető értékvalasztásokból és a képzelet konstruktív erejéből táplálkozó választásként lehet rekonstruálni. Ebből a szempontból érdekes különösen, ha magára a Visegrádi Együttműködésre tekintünk közpolitikaként.

2019 szimbolikus is fontos év volt – és a szimbólumok a térségünkben kiemelkedően fontosak – Közép-Európa és hazánk számára a „liberális világrendben”, mert 2019-ben Ma-

gyarország, más közép-európai országokkal együtt ünnepelte a rendszerváltás 30. évfordulóját, a NATO tagság 20. évfordulóját és az EU tagság 15. évfordulóját. Ezek az események az elmúlt három évtizedben a sarokpontját jelentették térségünk országai külpolitikájának. 2019-ben arról is megemlékeztünk, hogy a visegrádi országok 75 év után újra csatlakozhattak a “Nyugathoz”. Jaltában régióink felett döntöttek, de régióink képviselőinek bevonása nélkül és az országaink valódi sorsára is korlátozott befolyásunk maradt négy évtizeden keresztül. Ez azonban megváltozott 1989-ben; a visegrádi országok ma a nyugati biztonsági architektúrának és szövetségnek teljes jogú és egyenjogú tagjai. Az euroatlanti integrációnak nem volt, és nincsen alternatívája a térségünkben. Természetesen vannak és lesznek is viták, és nézeteltérések, de mindezek a szövetséget remélhetőleg inkább előrébb viszik, mintsem megkérdőjeleznék annak érvényességét.

A viták abból fakadnak legtöbbször, hogy Közép-Európa a szövetség része lett, de az “újonnan” érkezők nem mindig érezték, hogy valójában befogadták őket. Az elhanyagoltság, vagy elhanyagoltság érzése vissza-visszatérő, és nem mindig indokolatlan érzés (volt). Az igazodási szándék az Európai Unióhoz vagy a NATO-hoz azt eredményezte az elmúlt évtizedekben, hogy a közép-európai országok gyakran kritika nélkül vettek át intézményeket, szabályokat, és a térségünkben lezajló, gyakran különböző folyamatokra kevésbé reagáltunk, és azok kezelése háttérbe szorult. Az érzés, hogy a közép-európaiakat elfelejtették, vagy nem értik meg, nem segíti a közösség fejlődését. Mindezek a tapasztalatok és a súlyos dilemmák, amelyeket meg kellett válaszolni, iránytűként szolgálhatnak miként erősítsük a regionális rezilienciát és miként készüljünk fel a jövőben is minden bizonnyal egyre gyakrabban váltakozó világpolitikai töréspontokra. A regionális együttműködésnek igenis van relevanciája és talán az sem túlzó, hogy nincsen alternatívája tartósan egyik visegrádi ország számára sem az euroatlanti szövetség keretei között. Erre jó példa, hogy a 2008-2009-es válság tanulságaiból tanulva, amikor az egész EU megoldást keresett, a térségünknek a hatékonyabb fellépést a regionális megközelítés jelentette, és erre a tapasztalatokra építve a Covid-19 elleni küzdelem során is – az EU-s kritikák ellenére – V4-es keretek között keresték a tagországok a megoldást a dilemmára: hogyan kezeljünk hatékonyan egy valóban elképesztően terjedő és emberek halálával járó világjárványt úgy, hogy a kezelés hatásai ne legyenek beláthatatlan következményekkel a gazdasági teljesítményre. A regionális V4-es kohézió erősítése a fizikai és humán infrastruktúra fejlesztés, a regionális szinergiák kihasználása továbbra is fontos célok a napirenden.

VISEGRÁD ÉS KÖZÉP-EURÓPA SZIMBOLIKÁJA

A II. világháború utáni világban még a szóhasználatból is eltűnt Közép-Európa. A leereszkedő Vasfüggöny mögé került országok valójában Kelet-Európában, a szovjet birodalomban találták magukat. A Varsói Szerződés keretébe szervezett kommunista tömbben Lengyelország, Csehszlovákia és Magyarország azon legfejlettebb országok csoportját alkották, amelyek soha nem olvadtak bele a szovjet társadalmi rendszerbe. Az értelmiségük csoportjai, írók, és társadalomtudományi gondolkodók megőrizték és felmutatták a nemzeti függetlenség és a szabadság értékeit, a társadalmuk időnként határozottan kimutatta a demokrácia utáni vágyat, amit még felkeléseik leverése után sem adtak fel. A magyar 1956, a csehszlovák 1968 és a lengyel 1956

és 1980 követelése között rendszeresen megjelent az Európához való visszatérés szándéka. Az európaiság eszménye a szabadság és a jobb életkörülmények iránti igényt fejezte ki. Az 1980-as évek második felében elindult politikai folyamatok, mindenekelőtt a Szovjetunióban bekövetkezett politikai fordulat, nevezetesen a M. Gorbacsov pártfőtitkár vezető szerepével megvalósuló demokratizálási lépések – peresztrojka (átépítés), glasznoszty (nyíltság) – megnyitották a diktatúrától és a szovjet uralomtól megszabadulni vágyó országok számára a rendszerváltás lehetőségét. 1988-tól a három közép-európai országban szinte párhuzamosan zajlottak az átmenet folyamatai. Lengyelországban és Magyarországon elsőként került sor a demokratikus átmenet első lépéseinek megtételére, amelyek a politikai pluralizmus (többpártrendszer) intézményesítése és a szabad parlamenti választások megszervezését célozták meg, és ehhez viszonylag gyorsan zárkóztak fel a csehszlovákiai folyamatok. Ebben az időszakban a három ország politikai erői nagy figyelmet fordítottak egymás folyamataira, az átmenetben elért eredményeire és konkrét politikai stratégiáira, tudatosítva a történelmi hasonlóságot és a közös érdekeket. A kommunista uralommal szemben megszerveződő politikai csoportok a három országban folyamatosan kapcsolatot tartottak egymással, akár illegálisan is, a szovjet időkben, és a rendszerváltás során is támogatták egymást, tanultak egymástól és természetesnek érezték az összetartozást.

Az első szabad választások után Lengyelországban, Csehszlovákiában és Magyarországon megalakuló kormányok határozott szándéka volt a korábbi szolidaritás megőrzése és a közös célokért történő egybehangolt fellépés. 1990 novemberében, a hidegháború utáni új Európa alapelveit rögzítő Párizsi Karta aláírásakor Antall József, magyar miniszterelnök az elmondott exorzéjában hitet tett a három ország együttműködése mellett, és javasolta a lengyel és csehszlovák kormányfőknek, partnereinek, hogy találkozzanak a három ország politikai vezetői a következő év elején, Visegrádon.

A KÖZÖS TÖRTÉNELEM EMLÉKEZETE

A visegrádi találkozó létrejöttének apropóját egy a középkori megállapodás adta. A Duna-menti, visegrádi királyi palotában 1335 novemberében Károly Róbert magyar király kezdeményezésére tanácskozást tartottak III. Kázmér lengyel és Luxemburgi János cseh király részvételével. A három uralkodó találkozásának célja az volt, hogy elsimítsák hatalmi ellentéteiket és gazdasági-politikai együttműködésben állapotjanak meg a közép-európai térségben érvényesülő osztrák és német uralmi törekvések ellenében. Új kereskedelmi utakat jelöltek ki, hogy kikerüljék a bécsi vámot. A Buda–Brünn-útvonal főbb állomásai Esztergom, Nagyszombat és Holics voltak. Buda és Brünn teljes árumegállító jogot kaptak. A lengyel–orosz kereskedelem magyarországi központja Kassa lett.

Ez az együttműködés olyan sikeres volt, hogy a három királyság gazdasága ebben a korban virágkorát élte, Közép-Európa magja a három történelmi királyság: a lengyel-, a cseh- és a magyar lett. Létükért, függetlenségükért folyamatosan háborút kellett vívniuk a szomszédos nagyhatalmakkal. Azt, hogy érdekeiket közösen hatékonyabban tudják képviselni, már a Visegrádon, 1335-ben tartott három-király-találkozó, – talán az első kelet-európai csúcstalálkozó – is megmutatta. Közép-Európa történelme azt igazolta, hogy az agresszióval, a kívülről jövő hódító, vagy csak fenyegető törekvésekkel szemben közösen kell fellépni, védve e térség

lakóinak értékeit, hagyományait.

Elsősorban ez motiválta később is a perszonális uniókat, a térségben a lengyel, cseh és magyar uralkodók „visegrádi” területeket egyesítő, szövetségbe tömörítő politikáját. Mindhárom országban élénken őrizi a történelmi emlékezet azokat az eseményeket, amelyek során az összefogás, egymás támogatása közös sikereket hozott, ennek elmaradása pedig gyengítette a magára hagyottat. A mai generációk számára is érzelmi jelentősége van az 1848-as magyar szabadságharcban a lengyel segítségnek, az 1956-os magyar és lengyel párhuzamosságnak, az 1968-as magyar és csehszlovák folyamatoknak, és a lengyel Szolidaritás mozgalom kelet-európai hatásának.

Mielőtt a visegrádi összefogás történelmi, geopolitikai okait keresnénk, érdemes áttekinteni a négy ország tágabb földrajzi kontextusát, meghatározni a hányattatott sorsú közép-európai régiót. Változó államhatárok és átalakuló geopolitikai törésvonalak mellett az egykori visegrádiak, Csehország, Lengyelország és Magyarország történelmi gyökerei sokban közösek. A három ország az államalapítás, a nyugati keresztény civilizációhoz történő kapcsolódás területén egymás mellett haladt már a 10. századtól kezdve, amikor még sok jelenlegi európai ország a mai formájában nem is létezett.

Komoly történelmi gyökerei voltak annak, hogy a rendszerváltást követően megerősödött a régió országai közötti kohézió. Számos olyan közös kapcsolódási pont, érték- és érdekrendszer áll az országok mögött, amelyek régóta összekovacsolják a visegrádiakat. Ezen sajátos politikai, társadalmi és gazdasági okok mögött pedig egy szoros földrajzi sorsközösség is áll.

A Visegrádi Csoport Nyugat és Kelet közé szorulva egy különleges, „köztes régióban” fekszik. Társadalmi működése alapján már ezeréves távlatban is Európa nyugati feléhez tartozott, miközben Nyugattól hullámokban távolodva Kelet-Európához sodródott az évszázadok során.

Ennek a kettősségnek, a „köztes régió” állapotnak sajátos okai vannak, mivel ezerév után is egy erős földrajzi választóvonalat fedezhetünk fel. Ez az Elba és Saale folyók eredésétől délre indul, majd a Lajta, illetve az egykori római provinciának, Pannóniának nyugati határától az Adriai-tengerig húzódik. Innen nyugatra fekvő területeken a Római Birodalom bukása utáni időszakban olvadt össze a későantik-keresztény és a barbár, germán társadalmi, politikai rendszer, amely azóta is az európai kultúra alapját képezi (Szűcs, 1983).

Ezzel szemben Keleten a központ az a Bizánc volt, amely inkább a Római Birodalom keleti örökségét kívánta megőrizni, nem pedig integrálni az ún. barbár világot. Európai régiókról is inkább csak az ezredforduló környékétől beszélhetünk. A kereszténységnek mint államvallásnak a nyugati központja eközben Róma maradt. Az 1054-es nagy egyházszakadással a régió egésze a nyugati egyház rítusát követte, miközben egyértelműen kirajzolódott az előbbi vonaltól sokkal keletebbre húzódó másik, szintén erős határvonal. Ez az Alduna vidékétől északi irányba a Keleti-Kárpátokon keresztül észak felé haladva a nyugati és keleti szláv területeket választotta el egymástól, ami a 13. században pedig már egészen a Baltikumig rajzolódott ki. Az ún. „Nyugat” fogalma kevésbé markánsan, de mégis ráillett a Cseh, a Lengyel és a Magyar Királyságra, északon pedig a Német Lovagrend vidékére, mégis ezen a Nyugaton belül már egy évezreddel ezelőtt kezdett kialakulni Közép-Európa alapja. Érdekes módon a 16. századtól kezdve egy éles gazdasági és társadalomszerkezeti törésvonal az Elba-Lajta határvonal mentén újra kettészelte Európát. Ezzel a Visegrádi régiót és az attól keletre fekvő területeket egysége-

sen az ún. második vagy örökös jobbágyság területévé alakította át (Szűcs, 1983).

A kulturális, társadalmi hatás mellett gazdasági szempontból viszont inkább Kelethez sodródtak a régió országai. Ez a kettőség alakította ki azt a sajátos, köztes területet, amit Kelet-Közép-Európának is neveznek. Történelmi távlatokban a visegrádi országok feletti geopolitikai erővonalak sokat változtak az utóbbi évszázadokban. Csehországnak a fehérhegyi csatát (1620), Lengyelországnak a három alkalommal történő felosztását (1772-1795) követően a szuverenitás teljes elvesztése, a Magyar Királyságnak pedig a Habsburg-Birodalomba történő betagozódása gátolta meg, hogy közösen alakíthassák a régió jövőjét.

A korábbi törésvonalakat erősítette a nagyhatalmak területi felosztása Jaltán 1944-ben, amikor szinte újra ugyanazon határvonal mentén eresztették le a vasfüggönyt, amely vonal már korábban többször is elválasztotta a régiót nyugati irányban. A közös sorsú átmeneti jellegű hosszú évszázadok, majd a szocializmus elnyomó évtizedei után mégis ösztönösen egymásra találtak az önálló szuverén visegrádi államok. Két évtizede pedig az észak-atlanti és európai integráció is elérte a régiót.

A VISEGRÁDI EGYÜTTMŰKÖDÉS MODERN KORI FELÚJÍTÁSA

A visegrádi csoport nevét Václav Havel, a CSSZSZK köztársasági elnöke, Antall József magyar miniszterelnök és Lech Wałęsa lengyel elnök találkozóján választották egy 1991. február 15-én, a magyarországi Visegrádon tartott eseményen. A találkozón a politikusok nyilatkozatot írtak alá, hogy a három (1993 óta V4) ország szorosan együtt fog működni az európai integráció felé vezető úton. A kommunista rendszer összeomlása után együttműködésük elősegítette a totalitárius rezsimből a szabad, plurális és demokratikus társadalomba való átmenetet, és közös céljuk volt a modern, demokratikus világhoz történő csatlakozás.

A három ország legfelsőbb szintű képviselői az 1991. február 15-i csúcstalálkozón elfogadott Együttműködési Nyilatkozatukban foglalták össze országaik közös politikai és gazdasági törekvéseit, és azon szándékukat, hogy egybehangolják a Varsói Szerződés (amelynek a csapatai, azaz a szovjet katonák még területünkön tartózkodtak) felszámolására irányuló politikájukat.

A dokumentum rögzítette a három ország új vezetésének régóta vallott elveit, politikai és gazdasági törekvéseit, hogy céljuk „a totalitárius rendszer társadalmi, gazdasági és szellemi megjelenési formáinak felszámolása”, a parlamenti demokrácia és a jogállam, valamint a korszerű piacgazdaság kiépítése, és hogy minél hamarabb és teljesebb mértékben részt vegyenek az európai integrációban. Jelentős volt annak hangsúlyozása, „hogy a nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi kisebbségeknek az európai hagyományos értékeknek megfelelően, az emberi jogokról szóló nemzetközi dokumentumokkal összhangban, az összes jogokat élvezniük kell, a politikai, társadalmi, gazdasági és kulturális élet, valamint az oktatás területeit is beleértve.” Elköteleztük magunkat „a helyi, a regionális és nemzeti közösségek iránt toleráns, a gyűlöletől, a nacionalizmustól, a xenofóbiától, illetve a szomszédokkal való viszálykodástól mentes” társadalom mellett. Gyakorlati lépésként jelölték meg a biztonságról folytatott konzultációkat, a piaci alapú gazdasági együttműködést, az észak-déli irányú közlekedési infrastruktúra fejlesztését. Az állam- és kormányfők által aláírt Ünnepélyes Nyilatkozat örömmel állapította meg, hogy „nemzeteink történelmi egységévé tartozásának tudata és igénye immár akadálytalanul és népeink

valóságos érdekeivel összhangban nyilvánulhat meg a politikai akarat legmagasabb szintjén.”²

1993-ban Csehszlovákia kettészakadásával vált négytagúvá a Visegrádi Együttműködés. A csoportot eredetileg visegrádi hármaknak hívták, de a Csehszlovák Szövetségi Köztársaság 1993-as kettéválását követően visegrádi négyekről beszélünk. Az együttműködés mind a négy tagállama 2004. május 1-jén csatlakozott az Európai Unióhoz.

Az egykori Csehszlovákia, Lengyelország és Magyarország 1990 elején kezdett tárgyalásokba. Fő céljuk az oroszoktól való függés nélküli, szabad együttműködés volt. A kapcsolat önkéntes alapon és történelmi hagyományokra épült. Antall József magyar miniszterelnök a visegrádi várba hívta meg a másik két ország vezetőjét. Az akkor még három országot összefogó V3-as együttműködés első pár éve rendkívül aktív és sikeres időszak volt. Beteljesítették az egyik legfontosabb céljukat, az egykori szovjet kommunista birodalom által vezérelt politikai, katonai és gazdasági együttműködési rendszernek a felszámolását. Ebben nagy szerepe volt a magyar kormányfőnek. Végeredményben a vasfüggöny szétesésével elindult geopolitikai folyamat szimbolikusan a visegrádi folyamattal zárult le, ezzel a Visegrádi Csoport regionális modellként szolgálhatott későbbiekben a teljes posztoszocialista táborban is.

Az egész térségből a visegrádi országok jártak az élen az európai integrációs folyamatokban is. Évekkel megelőzték a többieket a nyugat-európai és az észak-atlanti integrációban. A V3-ak már 1992-ben aláírták a Közép-Európai Szabadkereskedelmi Egyezményt (CEFTA) is. Csehország, Lengyelország és Magyarország első jelentős rendszerváltás utáni közös politikai sikere, hogy 1999-ben a NATO-hoz is csatlakozhattak. Végig ez a három ország volt a legesélyesebb a várva várt uniós csatlakozásra is és csak az Európai Unió múltott, hogy végül egyszerre egy sokkal nagyobb országcsoporthoz integráltak.

Az együttműködés első sikeres pár évét Csehszlovákia kettéválása akasztotta meg. Ez az átalakulás meggyengítette az országok közötti együttműködést az új önálló szlovák politika, a Mečiar-kormány fordulatával. Az ország külpolitikája jellemzően a kizárólagos észak-atlanti elköteleződés helyett keleti irányba nyitott. Ebben változást csak az 1998-as háromoldalú budapesti csúcstalálkozó hozott. Ez vált fordulóponttá a Visegrádi Csoport történetében, mivel fél évtizeddel később megvalósult a csoport egyik fő célkitűzése és végül hat másik országgal együtt csatlakozhattak az Unióhoz.

A VISEGRÁDI EGYÜTTMŰKÖDÉS KOHÉZIÓJA

A Visegrádi Csoport együttműködésének mégis a legeredményesebb időszakát a 2010 utáni hosszú évtizedet tarthatjuk, amikor a régió országai egyre több területen mélyítették el az együttműködést. Nem csak a klasszikus kulturális, gazdasági kapcsolatok erősödtek meg, hanem a 2010-es évek közepén kibontakozó migrációs válság hatására már alternatív politikai álláspontot kezdtek megfogalmazni a nyugati államokkal szemben is. Az egységes fellépés a kormányváltásoktól függetlenül szintén megmaradt évekig, ami egy új blokk megerősödéséhez vezetett az Unióban.

A régiónak hosszú ideje nem volt lehetősége, hogy saját elhatározásból az integráció felé haladjon és önálló döntési centrummá váljon. A Visegrádi Csoport azonban ezen a területen is sikeressé vált az uniós csatlakozással, hiszen a közös hagyományok, politikai és gazdasági

működési elvek egy hasonló érdek- és értékközösséget hoztak létre. Ezt a saját eszmerendszert egyszerűen *visegrádi* gondolatnak nevezzük. Hiába erősödött látványosan a kapcsolat a térség országai között, egyre több feszültség volt tapasztalható az utóbbi években közöttük. Szlovákia egyedüli euróövezeti tagállamként természetes módon szorosabb viszonyt ápol az övezet tagállamaival, visszafogottabb álláspont jellemezte akár a migráció esetében is a magyar-lengyel tengelyhez képest. Zajos konfliktus volt Csehország és Lengyelország között a turóvi szénbánya körüli vita is. Korábban mindkét ország kiállt akár az EU-val szemben is a szénbányászat fejlesztése mellett, mégis a két fél között a lengyel bánya miatt feszült lett a viszony egy jó ideig (Szakálné Szabó, 2021). Mindezen belső viták ellenére sokáig együtt mozgott a régió, és ez az egység egészen az orosz-ukrán háború 2022-es kirobbanásáig tartott. Ekkor egyértelművé vált, hogy nincs már teljes összhang a négy állam között a geopolitikai orientáció tekintetében és a magyar kormány a többi visegrádi országgal szemben önálló úton jár.

A napjainkra kialakult helyzet kettős. A 2010-es évek a térség együttműködésének leg-sikeresebb évtizede volt több okból is. Egyrészt hosszú ideig ideológiai szempontból jó kapcsolatokkal rendelkező kormányok vezették ezeket az országokat. Másrészt az olyan közös kihívások, mint a nemzetközi migrációs folyamatok vagy a járványhelyzet és annak kezelése még közelebb hozták a visegrádiakat. Ennek hatására a 4-ek egyre szorosabb keretek, rendszeresebb találkozók között működtek hasonlóan más uniós, illetve közép-európai regionális együttműködésekhez. Az eltérő külpolitikai álláspontok viszont a korábbiaknál mélyebb törésvonalakat jeleznek Magyarországra és a több visegrádi ország között.

A Visegrádi Csoportra valóban igaz az „egység a sokféleségben” európai alapérték. Alapvetően, ha kritikusabb formában is, mégis mindvégig Európapárti és az Észak-Atlanti kapcsolatok iránt elkötelezett maradt a régió. Eközben a csoport tagjai egyéni érdekeket követő, sajátos politikát képviselnek, ahol megmaradnak a véleménykülönbségek, ami mégsem hátráltatja a kohéziójukat, hanem pont a rugalmasság az együttműködésük erőssége. A V4-ek rendszeresített kis csúcstalálkozókat segítették sokszor a közös álláspont megfogalmazását. Éppen a szervezeti megkötések hiánya biztosította, hogy a belső viták ne hátráltassák az együttműködés lényegét (Szakálné Szabó, 2021). Ez a szimbolikus jellegű politizálás erősítette meg a Visegrádi Csoportot az utóbbi időszakban.

Látható, hogy sok nehézség jellemzi még a visegrádi országok működését, de egyre inkább egyenrangú partnerként tudtak viselkedni vitás kérdésekben az Unió vezető országai-val szemben is az elmúlt évtizedben. Miközben a csoport tagjai versengenek egymással és a konfliktusok sem szűnnek meg közöttük önmagában az együttműködéstől, de épp ez adja a kapcsolatuk sikerének speciális jellegét. A belső kihívások mellett külső nyomás is nehezíti a régió egységességét. Macron elnökségére jellemző, hogy Franciaország folyamatosan igyekezett Szlovákiának és akár Csehországnak is a csoport másik két tagjáról történő leválasztására. A kihívások ellenére gazdasági szempontból mégis egyre erősebb a régió. Az erőközpontok lassan, de egyre keletebbre tolnak, ami növeli a közös sikerek lehetőségét a Visegrádiak számára is (Szakálné Szabó, 2021).

A jövő kihívása lehet, hogy a csoport tagjai közötti kohézió megmaradjon vagy akár földrajzilag is átalakuljon az együttműködés. A régió szomszédságában zajló háborús konfliktus egyértelműen felkavarta az állóvizet az Európai Unió keleti országainak kapcsolatában, ami

hosszabb távon a geopolitikai érdekviszonyok átrendeződésével is együtt járhat.

A VISEGRÁDI CSOPORT ÉS SZÉLESEBB REGIONÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉSI FORMÁK

A Visegrádi Csoport mellett számos eltérő típusú kooperációs szervezet is működik még az Európai Unión belül. Hasonló országhatárokon átívelő összefogás például az Északi Tanács, a Balti államok Közgyűlése vagy éppen az Északi-Balti Nyolcak csoportosulása is (Szakálné Szabó, 2021). Ilyen típusú együttműködési forma lett a „V4+7”, ahova tartozik még Lettország, Litvánia, Észtország, Szlovénia, Horvátország, Románia és Bulgária. Megemlítendő a „V4 és Keleti Partnerség” kapcsolat is, ahol a keleti partnerség EU-n kívüli tagjaival működnek együtt vagy a „V4, valamint északi és balti országok” kooperációja. Ezek a folyamatok vezettek az Adriai-, Balti- és Fekete-tenger között fekvő, Ausztriát is magába foglaló, összesen 12 uniós országot átölelő Három Tenger Kezdeményezés létrejöttéhez is, amely a jövőben egyre fontosabb regionális csoport is lehet és aminek központjában a visegrádi országok állnak. Bár az együttműködés jövője a nemzetközi politikai helyzetétől, a világ gazdaság változásaitól és a Visegrádi Csoport egyes tagjainak belpolitikai helyzetétől is függhet, történelmi szempontból várhatóan egyre fontosabb erővé válnak Európában (Orbán, 2021).

A közép-európai identitás meghatározó tényezőjévé váltak a visegrádi országok a rendszerváltás óta eltelt három évtized alatt. Az eredetileg kitűzött stratégiai célok elérése után a visegrádiak egyre több területen és formában fognak össze. A nehézségek ellenére is látható, hogy komoly lehetőség rejlik az önként szerveződő, informális kooperációban a régió számára. Számos tényező formálta a Visegrádi Együttműködést, mire akár az Unión belül is határozott változtatásra képes erővé tudott válni. (Szakálné Szabó, 2021).

Az egykoron kvázi „single issue” szervezatként működő visegrádiak hamar elérték a legfőbb célkitűzésüket, szovjet típusú együttműködési rendszer felszámolását és a nyugati integrációt. Az együttműködés viszont nem halt el, hanem egyre szélesebb területekre terjedt át az összefogás. A merev struktúrák helyett a rugalmasságuk révén tudtak elérni sikereket. A térségben pedig nem maradtak egyedül, hanem érezhetően nő az igény más országokkal, országcsoportokkal történő mélyebb együttműködésre is. Ez látszódik a balti, az uniós balkáni államokkal történő erősödő kapcsolatokban, illetve a visegrádiak által erősen preferált nyugat-balkáni bővítés kérdésében is.

A SZIMBOLIKUS KÖZPOLITIKA MEGJELENÉSE A REGIONÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉSSEN

A szimbolikus közpolitika (Lester et al., 2000: 9) nem kínál a közpolitikai térben közvetlenül jóléti előnyöket egyes társadalmi csoportoknak, konkrét társadalmi problémák megoldását, eljárások szabályozásának megváltoztatását, hanem olyan társadalmi értékek képviselését állítja a kormányzati politika fókuszába, amelyek erősítik a társadalmi kohéziót, kibontakoztatják a közösségi motivációt ezeknek az értékeknek az érvényesítésére és az ezeket az értékeket megtestesítő kormányzati cselekvés támogatására és követésére. A szimbolikus közpolitika jellemzően politikai jelentőséggel bír, mivel a kormányok vagy más politikai sze-

replők ezt az eszközt használják annak érdekében, hogy saját politikai nézeteiket, értékeiket és prioritásaikat hangsúlyozzák, vagy éppen ellentételezzék az ellenzék által képviselt álláspontokat. Ugyanakkor a szimbolikus közpolitika hatása lehet korlátozott, mivel azok nem mindig vezetnek konkrét cselekvéshez vagy változásokhoz a valóságban.

A V4 országok célja az együttműködés megerősítése a gazdasági, politikai és kulturális területeken, valamint a közös érdekek képviselete az Európai Unióban és a nemzetközi politikában.. A „V4” országok közösségének artikulációja, mint szimbolikus közpolitika a közös értékek és a közös célok megerősítése, maga az együttműködés azonban nem csak szimbolikus értékeket, hanem gazdasági és politikai előnyöket is hordoz. Az együttműködés erősíti a közép-európai régiót és azon belül a tagországokat is. Az együttműködés a kulturális területen is megmutatkozik, például a közös történelmi emlékezet, az oktatás és a kutatás terén.

A volt kommunista tömb „éllovasai” közösen érték el a társulási egyezmény aláírását az Európai Közösséggel 1991. december 16-án, majd 1992-ben létrehozták saját szabadkereskedelmi övezetüket, a CEFTA-t. Éveken át együtt érveltek a biztonságukat szavatoló NATO-tagságért, ami 1999. március 12-én meg is valósult. (Szlovákia, Meciar korábbi miniszterelnök politikája miatt később tudott csatlakozni.) Az EU-tagságot előkészítő tárgyalásokat kezdetben ugyancsak egymással egyeztetve folytatták.

A V4 együttműködés, mint szimbolikus közpolitika nem csak a régióban, hanem az Európai Unióban és a nemzetközi politikában is hatást tud gyakorolni. A V4 országok közös fellépése a nemzetközi szinten nyilván nagyobb súllyal bír, mint az egyes országok egyéni fellépése. A V4, mint szimbolikus közpolitika olyan értékeket mutat fel, amelyek általában a közös történelmi, kulturális és gazdasági hagyományokat hangsúlyozzák. Például, a V4-ek általában közösen állnak ki a migráció ellen, és hangsúlyozzák a nemzetállamok fontosságát és szuverenitását. Ezen kívül, a V4-es országokban is vannak olyan szimbolikus cselekvések, amelyek célja a nemzeti identitás vagy értékek erősítése, például a nemzeti ünnepek és emléknapok megünneplése.

Jeszenszky Géza volt magyar külügyminiszter a V4 létrejötte idején, hangsúlyozza, hogy Közép-Európa egysége különösen a kultúrában bontakozott ki és alkotott sok maradandót. Ezt hatékonyan őrzi és erősíti például a megpályázható pénzekből működő közös programokkal a mind ismertebb és népszerűbb Visegrád Alap. Visegrád jó példa, pozitív minta lehet más, egymással szomszédos, de egymással vetélkedő, akár konfliktusos viszonyban lévő ország-csoportok számára is.

Fontos azonban megjegyezni, hogy a V4 nem csak szimbolikus jelentőséggel bír, hanem az észak-kelet európai régió gazdasági és politikai együttműködésének fontos tényezője is. A V4-ek közös szervezetei és projektjei, például a közlekedési és energia infrastruktúra fejlesztése, hatékonyabb gazdasági együttműködést és politikai párbeszédet tesznek lehetővé az érintett országok között.

ÖSSZEGRZÉS

Az euroatlanti szövetségi rendszerbe való integrálódás célja megkérdőjelezhetetlen volt, és annak sikere is vitán felül áll. Ugyanakkor el kell ismerni, hogy a játékszabályokat az EU-ban és a NATO-ban nélkülünk alakították ki, és a teljes jogú tagság elérése után is indokolható hiányérzet maradt a visegrádi országokban: a szövetség feltétel nélküli igazodást várt el kiindulási alapként és a nem mindig volt befogadó a térségünkben megfogalmazott fenntartások tekintetében. Természetesen az euroatlanti integrációnak nincsen alternatívája és a visegrádi országok – bármilyen ezzel ellentétes hiedelemmel szemben – egyértelműen pro-NATO és pro-EU politikát folytatnak.³

A jövő kihívása lehet, hogy a csoport tagjai közötti kohézió megmaradjon vagy akár földrajzilag is átalakuljon az együttműködés. A régió szomszédságában zajló háborús konfliktus egyértelműen felkavarta az állóvizet az Európai Unió keleti országainak kapcsolatában, ami hosszabb távon a geopolitikai érdekvizonyok átrendeződésével is együtt járhat.

A V4 együttműködés, mint szimbolikus közpolitika nem csak a régióban, hanem az Európai Unióban és a nemzetközi politikában is hatást tud gyakorolni. A V4 országok közös fellépése a nemzetközi szinten nyilván nagyobb súllyal bír, mint az egyes országok egyéni fellépése. A V4, mint szimbolikus közpolitika olyan értékeket mutat fel, amelyek általában a közös történelmi, kulturális és gazdasági hagyományokat hangsúlyozzák.

Mindezeket keresztül pedig hazánk és a régió országai – még ha csak indirekt módon – befolyással lehetnek a liberális világrend napirendjére az EU és a NATO tagságon keresztül. A V4 vitathatatlanul a liberális világrend magjához tartozik, így nem csak szimbolikusan van jelentősége, hogy ez a rend milyen irányban fejlődik.

JEGYZETEK

- ¹ Lásd a magyar miniszterelnök stratégiai célkitűzését. Pl. URL: <https://www.vg.hu/vilaggazdasag-magyar-gazdasag/2023/01/regionalis-kozephatalomkent-latja-magyarorszag-jovojet-orban-viktor>
- ² Lásd: <https://antalljozsef.igytortent.hu/szolgaltatban/kormanyfokent/kul-es-nemzetpolitika/egyeb-kulpolitikai-irasok/162-antall-jozsef-a-visegradi-egyuttmukodes-letrehozója> letöltve 2023.03.24.)
- ³ Ezzel a megjegyzéssel bizonyára sokan automatikusan vitatkozni fognak, de a valódi politikai, gazdasági tetteket és döntéseket értékeljük. Illetve vegyük figyelembe, hogy a kritika nem feltétlenül egyenlő a szkepticizmussal és a közvélemény-kutatások is egyértelműen bizonyítják a NATO és az EU népszerűségét, amelyet a kormányok egyébként sem hagyhatnak figyelmen kívül. Lásd részletesebben a Nézőpont Intézet különböző témával kapcsolatos felméréseit.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Doyle, Michael (1986): Liberalism and World Politics. *American Political Science Review*, 80(4), 1151-1169. o.
- Ikenberry, John G. (2020): *A World Safe for Democracy*, New Haven: Yale University Press
- Kagan, Robert (2022): *A dzsungel visszavág*, Budapest: AJTK

- Keohane, Robert (1984): *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press
- James P. Lester – Joseph Stewart (2000): *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Wadsworth: Thomson Learning
- Marton Péter – Balogh István – Rada Péter (2015): *Biztonsági tanulmányok: Új fogalmi keretek, és tanulságok a visegrádi országok számára*. Budapest: Antall József Tudásközpont
- Mearsheimer, John J. (2018): *The Great Delusion*, New Haven: Yale University Press
- Nézópont Intézet (2019a): *Újabb közös pont: minden visegrádi ország ragaszkodik a NATO-hoz*, Hozzáférés: <https://nezopont.hu/ujabb-kozos-pont-minden-visegradi-oroszag-ragaszkodik-a-nato-hoz/>
- Nézópont Intézet (2019b): *Visegrádi identitás. Vízión vagy valóság?*, Hozzáférés: https://nezopont.hu/wp-content/uploads/2020/01/V4_tanulm%C3%A1ny_09_friss-1.pdf
- Orbán Tamás (2021): *Thirty years of Visegrad Summits, meetings and themes of a Central European cooperation*, Budapest: Danube Institute
- Rada Péter (2021): 30 years of Visegrad Cooperation and the Transatlantic Relations”. *BizPol Affairs*, Vol. 9. No. 2, 3-13. o.
- Szakálné Szabó Zita (2021): Harminc éve a közös úton – A Visegrádi Négyek együttműködésének politikai fejlődési íve a kezdetektől napjainkig, *Külgügyi Műhely*, 2. sz.
- Szűcs Jenő (1983): *Vázlat Európa három történelmi régiójáról*, Budapest: Magvető Kiadó
- Waltz, Kenneth (2010): *Theory of International Politics*, Long Grove, IL: Waveland Press