

BALÁZS PÉTER

Integrációs „csapdák” az Európai Unió és Kelet-Közép-Európa kapcsolatában

Az Európai Közösség éppen nyolc évvel ezelőtt nyitott az átalakulás biztató jeleit mutató kelet-közép-európai országok felé. Az azóta eltelt idő hatalmas fejlődést hozott a nyugat-európai integráció keleti kapcsolati rendszerének kiterjesztésében, az elért eredmények mégis elmaradnak a csatlakozni vágyó országok várakozásaitól. Ennek ellenére az Európai Unió kívülről nézve még mindig népszerűbb, mint a saját állampolgárai számára. Európa két felének közeledését mindkét oldalon feszültségek fékezik: Nyugaton félnek a Keletről beözönlő olcsó áruktól és munkaerőtől, a gyorsan terjedő szervezett bűnözéstől; a felzárkózó közép- és kelet-európai országok viszont csalódtak a remélt anyagi támogatást és a piacgazdaságú országok szervezeteibe való gyors és egyenrangú befogadásukat illetően. Az európai integrációs folyamat két fő ágának, az elmélyítésnek és a kibővítésnek a sikere elsősorban egymástól függ, kölcsönös kapcsolódásukat azonban integrációs „csapdák” sora nehezíti.*

Az integrációs indítékek

A nyugati integrációs tagság elvi-politikai lehetősége 1989-ben nyílt meg a bomló VSZ–KGST-tömbből leszakadó országok számára. Integrációs indítékaik súlypontja azóta többször is áthelyeződött, olyan ütemben, ahogyan az átalakulás száguldott velük. *Mit vártak a közép- és kelet-európai országok az Európai Közösségtől az átalakulás hajnalán és legelső éveiben?* Három dinamikus cél emelhető ki, mindegyikük megfogalmazása folyamatosan módosult, tartalmuk érlelődött, de irányuk nem változott (Balázs [1996a]).

A legelső cél az „európai” státus elérése volt. Ennek fő funkciója kezdetben az, hogy külső politikai megerősítést nyújtson a rendszerváltásnak, azután pedig megalapozza és mind határozottabb formában jelezze a rendszert váltott ország új biztonságpolitikai helyét. *Az „európai” státus politikai igényére az Európai Közösség több, egymást követő lépésben, előbb gyorsan, majd egyre vontatottabban adta meg a pozitív választ.* Közvetlenül a rendszerváltás után a „vissza Európába” jelszava, a túltengő „európai szimbolizmus” a gyors politikai átalakulás kísérő jelensége volt. A gazdasági kapcsolatok területén a korábbi diszkriminatív elbánás azonnali eltörlése és a Phare-program bevezetése 1989–1990-ben a magyar és a lengyel rendszerváltás biztató kezdetét juttalmazta. Az európai státus, igencsak jelképes formában, az 1991-ben kötött „európai” társulási megállapodásokban öltött először testet. Csakhogy az „európai” jelző e megállapodások esetében

* A tanulmány a XXXV. Közgazdász-vándorgyűlésen, Nagykanizsán 1997. április 24-én tartott előadás alapján készült.

nemcsak egy bátorító földrajzi megkülönböztetés, mely diszkréten utal az integrációs tagság elvi lehetőségére is, hanem a mintául szolgáló mediterrán modellhez képest tartalmaz némileg szerényebb társulási megállapodást jelölt. E változat megővta az Európai Uniót a túlzott anyagi áldozatoktól, valamint az olcsó kelet-európai áruk, szolgáltatások és munkelő kockázatos konkurenciájától. Mindazonáltal a rendszerváltások első néhány éve az integrációs fejlődés szempontjából is rendkívül dinamikusnak bizonyult. *Ahogy szaporodott azonban a rendszerváltó országok száma, úgy hervadt el az EK kezdeti lelkesedése.* Ez már a legelső társulási szerződések két évig (1992–1994) tartó ratifikálásán is meglátszott.

A második integrációs cél az EK *bőkezű támogatásának elnyerése volt*, amely a gyors gazdasági stabilizálódást lett volna hivatott előmozdítani, majd pedig a magasabb szintű európai integrálódás gazdasági előfeltételeinek fokozatos megteremtését segíteni. Az átalakuló gazdaságú országokban a rendszerváltás első éveit az egyensúly megbomlásának, majd helyreállításának szorításában teltek, ehhez társult a gazdasági stabilizációt támogató nyugati segélybe, illetve jelentős összegű és kedvező feltételű hitelbe vetett, gyermeken őszinte hit (Csaba [1994], Kornai [1989], Köves [1995]). *A gazdasági stabilizáció anyagi megsegítésével kapcsolatos várakozások azonban illúzióknak bizonyultak: tévedés volt a nyugat-európai integrációs szervezetet mindenre kész, nagyvonalú támogatónak tekinteni.* Valójában az Európai Unió csupán bizonyos belső regionális különbségek kezelésére képes: elsősorban arra van eszköze, hogy a saját szervezeti keretein belül elősegítse a kissé lemaradozó (de azonos rendszerű) régiók, illetve nemzetgazdaságok felzárkózását. Rendszerbeli átalakítással azonban nem foglalkozik. Ez nemcsak az integráció egész eddigi működésétől idegen, hanem túlságosan költséges és rendkívül kockázatos lenne egy olyan hatékony érdekérvényesítő szervezet számára, mint az Európai Unió.

Harmadik dinamikus célként *a gazdasági rendszerváltás végigvitelét* említhetjük mint integrációs indítékot, amely a jogi-intézményi alkalmazkodás útján bevezeti régióknak államaikat az egymással integrált európai országok bővülő családjába. A nyugati világ eleinte nagy bajban volt az átalakulási folyamat gyógykezelésével. Az EBEÉ utolsó nagyszabású gazdasági konferenciája – amúgy a magántulajdon apoteózisa – 1990 tavaszán, Bonnban két szervezetet kért fel a transzformációs tanácsadásra. Egyikük jó színvonalon teljesítette a feladatot, a másik a mai napig bajlódik vele. Jól vizsgázott a fejlett piacgazdaságok klubja, az OECD, viszont saját múltbeli árnyékával küszködik az ENSZ Európai Gazdasági Bizottsága. *Az Európai Unió eközben tudatosan igyekezett távol tartani magától a transzformáció zűrzavarát.* Egyrészt a Phare-program keretében tanácsadókat küldött, másrészt felvételi követelmények formájában megüzenve, meddig kell eljutni az átalakulásban ahhoz, hogy a jelentkező ország „integrációérett” legyen. Ilyen üzenetet hordoznak mindenekelőtt az ún. kopenhágai kritériumok, valamint az egységes belső piachoz való felzárkózás „jogi házi feladatát” tartalmazó fehér könyv. *Az a lényeg, hogy az EU felfogása szerint a rendszerváltást a szervezet falain kívül kell végrehajtani; az átalakulás problémáit ugyanúgy tilos az Unió határain átcsempészni, mint a szomszédokkal való vitás ügyeket.*

A rendszerváltással kapcsolatban a nyugati partnerek gyakran hangsúlyozzák a folyamat vártnál hosszabb és rendkívül problematikus voltát. Mentségükre szóljon, hogy az átalakuló országok többségét, legjobb esetben is az átlagát tekintik, nem pedig az élcsapatot. Csehország, Magyarország és Lengyelország azonban a gazdasági rendszer mintegy hét éves átalakítása után, 1996-ra elérte a legfejlettebb országok követelményszintjét, amelyet az OECD-tagság testesít meg. Egy OECD-tagállamot már nem lehet „más rendszerűnek” tekinteni, hiszen a szervezetbe való befogadás ténye éppen azt jelzi, hogy megszűntek a rendszerbeli különbségek. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az OECD, illetve a legfejlettebb országok e szervezet által közvetített ítélete szerint a

szóban forgó három országban befejeződött a gazdasági rendszerváltó folyamat. Az egyetlen lényeges teendő, amely még hátravan, a privatizáció lezárása. A fejlettségi szintet, a gazdaság egyensúlyát, növekedési erejét, inflációs hevületét stb. illetően van még kiigazítani való, de ilyesmi a „legjobb családban”, vagyis az iparilag fejlett államok körében, az OECD-ben is megесik. Ettől azonban még egyetlen tagállamát sem minősíti „átmeneti” gazdaságúnak.

Magyarország azonban nemcsak a fenti három, integrációs természetű igény teljesítését kívánta volna az Európai Közösségtől, hanem ezen felül bizonyos egyedi kezelésre is számított. (Mellesleg a maga módján így volt ezzel Csehország és Lengyelország is.) A megelőző magyar reformelsőség és merész külpolitikai kezdeményezések elismerése és egyedi honorálása helyett azonban tágul – ti. a régió mind több államára kiterjedő – kollektív elbánást kaptunk. A rendszerváltás kezdeti két országa, Magyarország és Lengyelország, nemcsak az 1989-ben elhatározott Phare-program eredeti kedvezményezettjei voltak, hanem az EU-tagságért is elsőként folyamodtak 1994 áprilisában. Mindazonáltal 1994 decembere óta – Csehországgal együtt – mindhárom visegrádi ország a „társult tízek” tagjaként lassító integrációs pályára került.¹ A jelentős összegű, kedvezményes feltételű hitelek és segélyek megszerzésére irányuló magyar politikai és diplomáciai kísérletek is rendre beleütköztek az EU elutasító álláspontjába. Magyarországon hat-hét év kellett annak a felismeréséhez, hogy az Európai Unió a rendszerváltás végigvitelében nem kíván társzerzőséget vállalni, és nagy összegű segínyt vagy kölcsönt sem nyújt. A kormányzat kijózanodását a „segíts magadon...” felismerése és a Bokros-csomag kapkodó kihirdetése jelezte 1995 márciusában. Ám a magyar gazdasági stabilizáció nem maradt teljesen külső támasz nélkül: segítségére volt a beáramló friss működőtőke, ezenfelül ismét bebizonyosodott népünk életereje, a képtelen és váratlan helyzetekben is megnyilvánuló alkalmazkodóképessége. A külföldi beruházó és a magyar vállalkozó viszont egyaránt tág és biztos piacot kíván. Ugyancsak fontos számukra a nemzetközi normákkal való összhang, a felvevőpiacok követelményeivel azonos ipari szabványok, minőségi előírások. Így került a gazdasági integrációs törekvések hangsúlya is a közvetett külső támogatás vagy segélyek kereséséről közvetlenül az EU-tagság szorgalmazására.

Az integrációs „csapdák”

Az átalakuló közép- és kelet-európai országok integrációs várankozásai és törekvései és az Európai Unió erre adott válaszai között mind a tartalom, mind a reakcióidő tekintetében elég lényeges különbségek fedezhetők fel. Nem csupán klasszikus tárgyalási szituációról van szó: az eltérő érdekek közelítéséről, a kérő és adó pozíciók és a belőlük következő érdekaszimmetriák beméréséről, a jogok és kötelezettségek kiegyensúlyozásáról. Az okok mélyebben, a rendszerváltó átalakulás politikai, gazdasági, szociológiai folyamataiban gyökereznek. Nagy részük arra a történelmi egybeesésre vezethető vissza, hogy egy sor ország – egy összefüggő régió – számára a nyugat-európai integrációhoz való felzárkózás külpolitikai lehetősége a mélyreható belső átalakulással egyidejűleg nyílt meg. Ezért szövik át az Európai Unióhoz való csatlakozást nagy horderejű biztonságpolitikai, gazdaságfejlesztési, társadalmi átalakulási, nemzeti identifikációs stb. törekvések. Az integrá-

¹ A nyugat-európai integrációs jogrendhez való felzárkózással kapcsolatban példaként érdemes megemlíteni azt, hogy az e tárgyban útbagazító „fehér könyvet” az EU 1995. júniusi, cannes-i csúcserkeztele hagyta ünnepélyesen jóvá a társult európai országok okulására. Magyarországon e tárgyban 1988 szeptemberében született az első kormányhatározat. Ez hét év különbség. Igaz, hogy az első kormányhatározat végrehajtását megakasztotta a rendszerváltó folyamat, ám a cél és a feladat egyáltalán nem volt ismeretlen számunkra.

ciós szerveződés biztonságpolitikai genezise az 1950-es években, Nyugat-Európában is kimutatható, később azonban a gazdasági érdekegyeztetés került a középpontba, és az Európai Közösség a globális kihívásokra való válaszadás eszközeként fejlődött tovább. Tovább bonyolítja a helyzetet az, hogy az Európai Unió keleti kibővítésének kihívása (vagy kényszere) egy minden korábbinál ambiciózusabb integráció-elmélyítési program: a gazdasági és pénzügyi unió valóra váltásával került párhuzamba. Ez az összetett szituáció az európai integrációs fejlődés továbbvitelével kapcsolatban furcsa ellentmondásokat, paradox érdekütközéseket produkál. Okaik között szerepel – mindkét oldalon – a hiányos vagy téves helyzetelemzés, egyes döntések halogatása, a politikai taktikázás és a spekuláció is. Nevezzük e komplex ellentmondásokat „integrációs csapdának”. Közülük négyet vázolunk fel, az első kettő (a konszenzus csapdája és a félperiféria csapdája) nagyjából a nyugati oldalt fenyegeti, a másik kettő (a modernizációs csapda és az identitás csapdája) viszont főként a keleti félre leselkedik.²

A konszenzus csapdája

A konszenzus csapdája az integrációs érdekegyeztetés módjában gyökerezik. Az integráció elmélete újabban érdeklődéssel fordul e kérdés felé. Korábban ugyanis a teoretizáló tanulmányok egy része a politikai végcél (ti. a föderalista törekvéseket, az „Európai Egyesült Államok” megteremtését) igyekezett igazolni, más részük az integrációs (úgy is mondhatnánk: globalizációs) folyamatok törvényszerűségeit, mechanizmusait, feltételezett általános érvényű automatizmusát kereste. Az utóbbi (funkcionalista) elméleteknek fontos alkotóeleme az érdekek öngerjesztő összefonódása, amely a közismert spill over hatást okozza. Az elméleti elemzők azonban nem foglalkoztak kellő alaposággal az érdekképzés törvényeivel, nem különítették el és bontották szálaikra a gazdaság különféle aktorainak motívumait, ezek politikai megfogalmazását és képviselését. Az integráció-elmélet újabban a politikatudományban keres magának ötleteket és magyarázatokat. Úgy tűnik, hogy a globalizálódó világ gazdaság körülményei között a gyarapodó funkciójú és növekvő taglétszámú nyugat-európai integrációs szervezet működésére vonatkozóan ezen a területen több válasz található, mint a klasszikusnak számító föderalista és funkionalista iskolák tanaiban (lásd például *Moravcsik* [1994]).

Az európai integráció jelenlegi működése a kormányok szintjén összegezett, általuk definiált, vállalt és képviselt érdekek ütköztetésén és harmonizálásán alapszik. Az integrációs szervek ahhoz nyújtanak intézményes kereteket és kínálnak döntési pályákat, hogy a résztvevő államok körében lehetőség nyíljon az érdekek összehangolására és ezáltal teljesebb érvényesítésükre. Bizonyos állami hatáskörök közös gyakorlása is ahhoz segíti hozzá a résztvevő kormányokat, hogy egyes fontos belpolitikai célkitűzéseiket jobb feltételekkel és eséllyel valósítsák meg. Ha az integrációs „csodamalom” a tagállami érdekeket a nemzeti inputoknál dúsabb és tökéletesebb eleggyé őrli, akkor gazdáinak kedvére jár. Nyomban megfordulnak azonban az érdekek malomkerékai, ha az integrált együttműködés úgy darálja le a tagállami törekvéseket, hogy kevesebb jön ki a végén, mint amennyit az egyes aktorok belétöltöttek. Az integrációs előnyök és hátrányok mérlegét minden tagállam külön-külön vonja meg, ám az Európai Unióban kezdettől fogva a konszenzus követelménye uralkodik. Az 1996–1997. évi kormányközi konferencia újabb kísérleteket tett az egyhangúság megtörésére és a többségi szavazás kiterjesztésére, de a legtöbb fontos ügyben továbbra is egyetértéssel döntenek. Ilyen fontos kérdés volt és

² További két komplex problémát (a biztonságpolitikai és a földrajzi „csapdát”) az „Európa új határai” című tanulmányban ismertettem (*Balázs* [1997]).

maradt újabb tagállamok felvétele is. E tárgyban a konszenzusképzés annak eldöntésével kezdődik, hogy egyáltalán mely országok vehetők számításba újabb „klubtagokként”, vagyis kívül kezdhető meg a csatlakozási folyamat.

Korábban a csatlakozási eljárás úgy indult, amint az minden rendes egyesületnél szokásos: a belépni vágyó ország először a saját belső politikai döntési pályáin futtatta végig a „belépünk-e” kérdését, majd miután hazai érdekcsoportjai alaposan meghányták-vevették a problémát, és az ország saját alkotmányos rendjének megfelelően meghozták a szükséges kormány- vagy parlamenti döntést, a kormányfő vagy a külügyminiszter benyújtotta a felvételi kérelmet. Ezután az Európai Unió dolga az, hogy a kérelemre válaszoljon. Ugyanígy kezdődött el az Európai Unió keleti kibővítésének folyamata is, mielőtt váratlan és szokatlan fordulatot vett volna. Régiókból a legelső lépést – mint már annyiszor – ezúttal is Magyarország tette meg: 1994 április elsején benyújtotta az Európai Unióhoz azt az előző napon kelt rövid levelet, amelyben felvételt kéri a szervezetbe. Lengyelország ugyanezt egy héttel később tette meg. Az EU Tanácsa a szokásos módon még ugyanabban a hónapban tudomásul vette a két kérelmet, és azokat – ahogy addig is szokta – vizsgálatra és állásfoglalásra átadta a Bizottságnak. Eddig a dolgok normális medrükben maradtak. Ezután rendszeresen az következik, hogy a Bizottság elemzi az illető országnak az integrációs követelményekkel összefüggő állapotát, képet alkot felkészültségéről, és ennek alapján javaslatot készít a Tanácsnak az állásfoglalásra. Ez a javaslat alapvetően kétirányú lehet: a befogadás vagy az elutasítás felé viszi tovább a csatlakozási szándékot.³

A magyar és a lengyel kérelemre azonban nem így született meg az első érdemi válasz. Az Európai Unió 1994 decemberében, az esseni csúcson tért vissza a témára, mégpedig oly módon, hogy (több EU-csúcs állásfoglalásaira hivatkozva, közvetett utalások segítségével) megnevezte azt a tíz közép- és kelet-európai országot, amelyeket hajlandó lesz tagként befogadni. Csakhogy ezek közül *mindössze Magyarország és Lengyelország kérte a felvételt, nyolc másik állam ezt a lépést akkor még nem tette meg. Az Európai Unió csoportos befogadó nyilatkozata tehát valójában kellékhányos volt*, mégpedig több szempontból is: először, hiányzott nyolc csatlakozási kérelem; másodsor, a belépést megelőző lépcsőnek tekintett társulási szerződés sem esett át a ratifikáción ugyanezen nyolc ország esetében, sőt a három balti állammal és Szlovéniával még a társulási megállapodás aláírása sem történt meg. Valószínűleg lehet találni az Essenben tagjelöltté előléptetett nyolc állam politikai állásfoglalásai között olyan megnyilatkozásokat, amelyek az EU-tagsággal kapcsolatos „ráutaló magatartásként” értelmezhetők. Tény az is, hogy az örömhír hallatán egyikük sem kezdett tiltakozni (Svájc vagy Norvégia valószínűleg ezt tette volna). Korábban azonban nem volt szokásos, hogy az Unió válassza ki leendő tagjait, hanem ezt a saját szándékaikat szuverén módon megfogalmazó jelentkezőkre hagyta.

A „tízek” kiválasztását az Európai Unión belül kemény érdekegyeztetés előzte meg, amely puha kompromisszumba torkollott. A kijelölt közép- és kelet-európai országok mindegyikének voltak támogatói az EU tagállamai között, és egy részüknek valószínűleg ellenzői is akadtak. Az ilyen jellegű vitákat *objektív kritériumok alkalmazásával* lehet eldönteni: nem a jelöltekről kell alkudozni, hanem a belépési követelményeket illetően kell egyetértésre jutni. Ezután elég a jelentkezőt odaállítani a mérce mellé: „aki legalább 180 cm magas, az alkalmas királyi testőrnek, a többi nem”. Csakhogy a probléma éppen

³ A Bizottság országértékelése (közismert francia néven az *avis*) a tíz társult közép- és kelet-európai államra vonatkozóan egyidejűleg készült el, és 1997. július 17-én hozták nyilvánosságra őket. Az „Agenda 2000” című, kísérő dokumentumban a Bizottság azt javasolta, hogy Ciprussal egyidejűleg öt közép- és kelet-európai állammal (Magyarországgal, Lengyelországgal, Észtországgal, Csehországgal és Szlovéniával) kezdjék meg a csatlakozási tárgyalásokat, a többiekkel pedig később.

abban gyökerezett, hogy csupa „méreten aluli” ország neve volt terítéken. Ezt bizonyítják az ún. koppenhágai kritériumok, ti. a csatlakozási feltételként 1993 júniusában közölt általános követelmények. Ezek rostájával ugyanis egyrészt könnyű lenne bármelyik „átalakuló” országot kiszűrni; másrészt azonban bármelyikük át is csúszhat rajta, főként azért, mert nem azonnali megméréstetről, hanem olyan általános feltételekről van szó, amelyeknek a pontosan nem definiált jövőben kell teljesülniük.

A „tízek” kiválasztása nyilvánvalóan nem az integrációs alkalmasság szempontjai szerint történt. Ehhez túlságosan is sokfélék a jelöltek: kicsik és nagyok, kezdők és tapasztaltak, tehetősebbek és nincstelenek egyaránt akadnak közöttük. A válogatás valószínűleg egy „negatív lista” lenyomata: mindazok az országok megtalálhatók a felsorolásban, amelyek az akkori állapotok szerint viszonylag konszolidált helyzetben voltak, azaz nem tartoztak egyik válságövezethez sem. 1993–1994-ben Közép- és Kelet-Európában két, körülbelül hetven esztendő föderatív államalakulat bomlása vezetett súlyos, etnikai természetű konfliktusokhoz: a volt Szovjetunió és a volt Jugoszlávia egyes utódalakulatai, illetve azok részei vívtak véres harcokat a saját területükön belül.⁴ Az Európai Unió által kijelölt és a tagság perspektívájával megkínált országcsoporthoz mindazokat az államokat felölelte, amelyek kívül estek e válságzónákon. Ilyen szempontból a választás kifejezetten *maximalista volt*: egyetlen országot sem hagyott ki e körből. *A szelekció nyilvánvalóan nem az integrációérettség kritériumait követte, hanem az adott körülmények között az Európai Unió maximális kiterjeszhetőségének határait húzta meg.* A lista egyúttal „puha kompromisszumban” foglalta össze az EU-tagállamok ezirányú preferenciáit.

Az Európai Unió érdekegyeztetési mechanizmusai az idők során mind bonyolultabbá váltak, ezért is nehezebb egy-egy kérdésben egyetértésre jutnia.⁵ Viszont *minél komplikáltabb a kompromisszum kialakítása, annál nagyobb az értéke.* És minél nagyobb az értéke, annál jobban őrzik, vagyis annál nehezebb elszakadni tőle. Tapasztalható, hogy az egyetértéssel eldöntött kérdésekre (például a koppenhágai feltételekre, a kormányközi konferencia után hat hónapra kitűzött tárgyaláskezdesre) az unalomig hivatkoznak. Ezekben ugyanis sikerült egyetértésre jutni. Bármilyen módosításukhoz viszont ismét meg kellene nyitni a vitát, márpedig vitából így is túl sok van, elegendő a kormányközi konferencia napirendjén szerepelt kérdéseket felidézni. Az EU számára ez a „konszenzus csapdája”. *Ez a csapda az oka annak, hogy rendkívül nehéz a tagjelöltek közötti differenciálásról beszélni.* Az érintettek többsége ugyanis ezzel nem ért egyet. Nemcsak a tizenöt EU-tagállam nagyobb részének nyílt vagy rejtett szándékairól van szó, hanem a „társult tízek” legalább fele – az integrációs követelmények teljesítésétől ma még messzebb állók – is inkább az „azonos startvonal” koncepcióját támogatja.

A félperiféria csapdája

Az Európai Unió látszólag logikátlan kibővítési lépésére a biztonságpolitikai háttér elemzése kínálja a megfejtést. Ennek egyik fontos ága az Európai Unió és a NATO egyidejű terjeszkedése, amely a „félperiféria csapdáját” állítja e szervezetek elé.

⁴ A harmadik, ugyancsak hetven év után felbomlott föderatív állam, Csehszlovákia etnikai problémáit – a másik kettőnél jóval enyhébb formában – Szlovákia örökölte.

⁵ Az esseni döntés időzítéséből arra is következtetni lehet, hogy a „tizenkettek” a saját körükön belül kívánták meghozni a döntést. Az esseni csúcsra ugyanis mintegy két héttel a következő kibővítés előtt került sor, 1995. január elsejétől pedig már tizenöt tagállam kívánóságait kellett volna egyetértéssé kovácsolni. Még több közép- és kelet-európai tagjelölt ajánlására így sem lehetett volna ugyan számítani, viszont az ellenzések tágabb körből és esetleg többféle szempont alapján hangzottak volna el, ezért a kompromisszum is nehezebben született volna meg.

A Szovjetunió – és vele együtt az államszocialista rendszer mint modernizációs kísérlet – látványos összeomlása romba döntötte azt a bipoláris biztonsági építményt, amely Európát ötven éven át megővta a nyílt fegyveres konfliktusoktól. A második világháború óta ezen a kontinensen nem került sor államok közötti véres összecsapásokra.⁶ Amikor a bipoláris világ két tartópillére közül a szovjet világhatalom összeomlott, a közép- és kelet-európai volt szovjet szövetségesek biztonságpolitikai vákuumba kerültek, miközben a volt Szovjetunió belül tovább folytatódott a bomlási folyamat. A két szembenálló szövetségi rendszer, a NATO és a VSZ között húzódó semleges mezsgye nyugati államai gyors fordulattal a stabil pólushoz való kapcsolódást keresték, és amelyikük rendelkezett a szükséges belpolitikai háttérrel, az belépett az Európai Unióba. Egyes semleges államok (például Ausztria, Svédország) a NATO-csatlakozást is fontolgatják. A nyugati katonai pillér minden korábnál nagyobb és egyben monopolisztikus katonai hatalomra tett szert, amit az Egyesült Államok rögtön sikerrel ki is próbált két válságzónában, az Öbölháborúban és Boszniában. A német egyesítéssel megkezdődött az erőpozícióba került NATO terjeszkedése az orosz érdekszféra rovására. A szervezet kibővítése azonban még nem az „új Európa” biztonsági építményének falait emeli, hanem csupán az alaprajzot igyekszik tisztázni: hol húzódik az új határvonal a meggyengült orosz és a relatíve megizmosodott amerikai katonai erő és világpolitikai befolyás között?

E kontextusban figyelemre méltó jelenség az, hogy az *Európai Unió és a NATO kibővítése ezúttal – a történelemben először – egyidejűleg, egymással párhuzamosan zajlik. A szervezeti bővülés iránya mindkét esetben egyedül és egyértelműen Közép- és Kelet-Európa felé mutat.* A nyugati bázisú, stabil és sikeres szervezetekbe azok a közép- és kelet-európai országok kíváncskodnak elsőként, amelyek fejlődését a hanyatló szovjet birodalom már legalább egy évtizede gátolta, de nem volt módjuk alternatív kapcsolatok kiépítésére, mivel a Varsói Szerződés külpolitikai mozgásterüket is korlátozta. Európa biztonsága és világgazdasági pozícióinak jövője szempontjából annak van jelentősége, hogy a két kibővítési folyamat egymással nemcsak párhuzamosan, hanem nyilvánvaló kölcsönhatásban halad. Ismert a „*kettős visszautasítás*” problémája: azokról az országokról van szó, amelyeket mind az EU, mind a NATO kihagy a bővítési programjából. Szűkebb értelmezésben ugyanez vonatkoztatható mindkét szervezet kiterjesztésének első körére is. Az Egyesült Államok részéről elhangzott az a politikai óhaj, hogy a NATO szűkebbnek ígérkező kibővítését mintegy az Európai Unió kompenzálja: mielőbb vegye fel azokat az országokat, amelyek a katonai szervezetből kimaradnak. Érthető volt az Európai Unió felháborodása: az amerikai üzenet nemcsak a nyugat-európai integrációs szuverenitást kérdőjelezte meg közvetett módon, hanem olyan színben tüntette fel a nagy tekintélyű Uniót, mintha az valamiféle pótmegoldás, a NATO „vigaszága” lenne.

Az európai integrációs folyamat egyik legerősebb indítéka az, hogy a volt Szovjetunió volt európai szövetségesei a nyugati bázisú szervezeteknél keresik felemelkedésük kapaszkodóit. A széthullott keleti tömb alkotóelemiből az erős és egyetlen euro-atlanti centrum köré új periféria épül. Idáig ez rendjén is volna, a közép- és kelet-európai államok jelentős része azonban nem csupán kapcsolódni, hanem *teljes jogú tagként* csatlakozni is szeretne a nyugati gazdasági erőt és katonai hatalmat megtestesítő szervezetekhez. Márpedig ha sokuk belépne, akkor egyfajta *belső félperiféria* válik belőlük. E félperiféria a gazdasági fejlettség és integrációs felkészültség tekintetében különbözik a szervezet cent-

⁶ Fegyveres polgárháború – a gyors elfojtás miatt valójában annak is csak a kezdete – a szovjet rendszer elleni lázadások formájában jelentkezett a moszkvai központú birodalom legfejlettebb, nyugati végein, nevezetesen az NDK-ban (1953), Lengyelországban és Magyarországon (1956), Csehszlovákiában (1968), majd ismét Lengyelországban (1980). Kontinensünkön jelenleg etnikumok csatáznak a többségi nemzettel (Észak-Írországban és a Baszkföldön), illetve egymással (a volt Jugoszlávia és a volt Szovjetunió egyes részein).

rumát alkotó országoktól, tagként viszont azonos (de még bizonyos korlátok esetén is hasonló) jogokat élvezne, mint maga a centrum. *Felvetődik a kérdés: meddig tágítható egy szervezet belső peremvidéke anélkül, hogy ez károsan hatna a befogadó organizmus működésére és kitűzött céljainak elérésére, egyáltalán: a tagállamai érdekei szerint való tevékenységére?* Témánk, az Európai Unió szempontjából ez a kérdés konkrétabb formában a következőképpen tagolható.

Először, meddig tágítható a belső félperiféria anélkül, hogy *politikailag túlsúlyba kerülne* a centrummal szemben? Az EU 1996–1997. évi kormányközi konferenciájának intézményi és döntéshozatali vitáiban a „kis országok–nagy országok” – egyelőre megoldatlan – konfliktusában valójában ez a probléma fogalmazódott meg.

Másodszor, meddig szaporítható a hátrányosabb helyzetű tagok száma anélkül, hogy felzárkóztatásuk feladatai *mértéktelenül sok forrást* vonnának el a szervezetet tápláló centrumtól? Ez a kérdés, illetve félelem már megjelent az Európai Unió kibővítésének költségelemzéseiben, teljes terjedelmében azonban csak a közösségi költségvetés 1999 utáni reformjának vitáiban kerül majd napirendre.

Harmadszor, milyen nagyságú belső félperiféria kapcsolódhat rá a gazdasági centrumra anélkül, hogy *alacsonyabb bérszínvonalra és teljesítményre* lerombolná az EU belső piacát?⁷ Ez a probléma egyelőre csupán a csatlakozási folyamat beindításával kapcsolatos politikai időhúzásban ölt testet. Ezenkívül a félperiféria kérdése az előzetes, szervezeten kívüli felzárkóztatási programok mérlegelésében, illetve a különféle résztagsági ötletek formájában jeletkezett. A centrum és a hozzá csatlakozó félperiféria közötti különbségek problematikája teljes súlyával a csatlakozási tárgyalások során, az átmeneti intézkedések meghatározásakor képezi majd vita tárgyát a három érdekelt régió (ti. az EU mint centrum, a jelenlegi, valamint az újonnan csatlakozó belső félperifériája) között.

Habár a NATO és az Európai Unió kiterjesztése történelmi léptékkal mérve egymással egyidőben zajlik, *az egyes országok szempontjából a két szervezeti tagság időrendbe sorolódik*. Az 1990-es évekre gazdasági és biztonságpolitikai szempontból egyaránt integrációs vákuumba került közép- és kelet-európai országok e két szervezet tagságának elérését illetően valószínűleg *három csoportra* fognak oszlani. Az egyiket azok alkotják, amelyek *először a NATO-hoz csatlakoznak*. Ezek az Európai Unióval olyan pozícióból fognak tárgyalni, mint például Norvégia: biztonságuk rendezett lévén, a gazdasági alkat valódi hozadéka szerint mérik, és eszerint fogadják vagy utasítják el az eredményét. A második csoportba azok kerülnek, amelyek *először az Európai Unióval tárgyalnak*. Helyzetük például Finnorszáéhoz vagy Ausztriáéhoz hasonlítható: a gazdasági integráció egyúttal puha biztonsági ernyőt von föléljük, ami a politika mérlegén mérve bizonyos anyagi áldozatokat is indokolhat a részükről. A harmadik csoportot azok az országok alkotják, amelyek *sem egyik, sem másik szervezet követelményeit nem érik el*. E csoporton belül külön kategóriát képezhetnek *az előzőek valamelyikével közvetlenül szomszédos államok*. Várhatóan ugyanis mind a NATO, mind az Európai Unió törekedni fog barátságos, együttműködő keleti határvidék kiépítésére, és szándékosan enyhíteni igyekszik majd a hidegháborús helyzetre emlékeztető, szakadékszerű, illetve konfrontációs új külső határok meghúzását.

A keményebb és egyszerűbb szabályok szerint működő NATO hamar felismerte, hogy tagsági státusz csak azon országoknak ajánlható, amelyek belátható időn belül meg is felelnek a követelményeknek. Hasonlóképpen járt el az OECD is. E két példát egymás mellé állítva az a következtetés is levonható, hogy az Egyesült Államok köré szerveződő

⁷ Ugyanakkor az egymáshoz fokozatosan közeledő bér- és árszínvonal egy ideig az összeurópai versenyképességet is erősítené, csakhogy ehhez a nyugat-európai félnek le kellene mondania jelenlegi jóléte egy csekély szeletéről, a kelet-európaiaknak pedig Európán belüli relatív versenyelőnyüket kellene fokozatosan feláldozniuk.

katonai és gazdasági struktúrák eredeti követelményeik fenntartásával és az ebből fakadó szelektivitással közelítenek a kibővítés kérdéséhez, amiből a jelentkezők közötti, teljesítmény szerinti differenciálás fakad. *Ezzel szemben az Európai Unió olyan helyzetbe sodorta önmagát, amelyben nagy kiterjedésű és nehezen kezelhető belső félperiféria politikai vázlatát készítette el, és ezt közzé is tette.* Eközben mintha megfeleledkezett volna egy további gondról: a számára ugyancsak fontos dél-európai külső félperifériájának tett korábbi ígéreteiről. Ez utóbbi viszont érzékenyen reagált a mind nyilvánvalóbb prioritásváltásra. Különösen kiéleződött (a NATO- és OECD-tag) Törökország pozíciója: nemrég még az első helyen állt az 1963-ban kelt társulási megállapodásban foglalt EK-tagsági perspektívájával; őt Málta és Ciprus követte az EU-val létesítendő vámunió kilátásaival; Közép- és Kelet-Európa pedig hosszú időn át csupán messze utánuk következett. E sorrend most megfordulni látszik.

A kétpólusú biztonságpolitikai rendszer összeomlása folytán mind a volt köztes sáv, mind pedig a volt keleti centrum nyugati perifériája az állva maradt és relatíve megerősödött nyugati pillérre kapaszkodik. A centrális helyzetben lévő Egyesült Államok a közvetlenül hozzá kapcsolódó szervezeteket (a NATO-t és az OECD-t) csak erős szelektivitással engedi bővíteni. A katonai erőcentrumhoz képest a második integrációs szinten elhelyezkedő Európai Uniót azonban a biztonságpolitikai űr megzavarta. *Részben tájékozódási problémák, részben a magával hozott önigazolási törekvések miatt kiterjedt új félperifériát vázolt fel magának, amivel aránytalanul nagy terhet vállalt. Ez a félperiféria csapdája.*

A modernizációs csapda

A biztonsági dimenzió hangsúlyozása azt a benyomást keltheti, mintha Európán belül az egyes országokra katonai eszközökkel elhárítható veszélyek leselkednének. Valójában azonban az egyes államok katonai fenyegetettsége a legcsekélyebb. Azok a biztonságpolitikai kockázatok, amelyek ma Nyugat- és Kelet-Európát aggasztják, elsősorban a megelőző modernizációs kísérletek⁸ összeomlásából, az államok és azokon belül a hatalmi szervek dezintegrációjából származnak. A veszedelmesen terjedő bűnözés, a gazdasági migrációs nyomás stb. is arra vezethető vissza, hogy széteső államalakulatoknak a modernizációban megrekedt és ráadásul regresszív társadalmi fejlődési pályára tért lakossága a posztmodern világ globális kihívásaival szembesül. Amíg az új és nagyrészt tapasztalatlan hatalmi elit a modernizációs pályamódosítás – sokuk számára felfoghatatlanul bonyolult – feladataival bírkóznak, addig a globális gazdaságba rugalmasan beilleszkedő, fordulékony nemzetközi bűnözés Közép- és Kelet-Európában hatalmas hátszóra tett szert. A bipolaritás utáni Európa biztonságát elsősorban nem katonáknak, hanem rendőröknek, határőröknek és vámtisztéknek kellene megvédeniük.

A rendszerváltó közép- és kelet-európai országok biztonságukat, boldogulásukat és új identitásukat mindenképp az ún. euro-atlanti szervezeteknél keresik. Ez napjainkban szinte már természetnek tűnik, holott számos alternatív megoldás is elképzelhető volna. A helyüket kutató országok fordulhatnak például e szervezetek egyik vagy másik hatalmas tagállamához, amint azt a második világháborúval lezárult időkben tették. Manapság azonban a patrónusoktól is mindenekelőtt azt kérik, hogy támogassák mielőbbi „euro-atlanti” tagságukat. (Ezt az egyes pártfogoltak ügyének védelmezői az integrációs szer-

⁸ A megbukott modernizációs kísérletek sorában nemcsak a szovjet típusú államszocialista modernizációra gondolunk, hanem a mediterrán, közel- és közép-keleti iszlám országok veszélybe került vagy visszajukra fordult, európai jellegű modernizációs törekvéseire is.

vezetek belső fórumain teszik meg, vállalva az egymással való összeütközést is.) A rendszert váltó országok keresheténék támaszt egymásnál, habár a régió egyes szegmensei (például a visegrádi vagy a balti csoport) összességében véve is periferikus súlyú. Folyamodhatnak a korábbi, moszkvai centrumhoz, abban bízva, hogy az előbb-utóbb ismét megerősödik. (Egyes közép- és kelet-európai országok ezt a lehetőséget is számításba veszik.) Végül megpróbálhatnak szoros szövetségi kapcsolatot kiépíteni Európán kívüli hatalmakkal. *Könnyen belátható azonban, hogy az „euro-atlanti” centrumon kívül nincs életképes alternatíva, ezért ennek kell betöltenie a modernizációs centrum szerepét is.*

Modernizáción az ipari termelésen alapuló, polgári társadalom megteremtését értjük. Közép- és Kelet-Európában ez a folyamat történelmi okokból többször is megakadt, végigvitelét az egyes országok politikai elitje tekinti küldetésének. A maga elé tűzött feladat megvalósítása kettős küzdelmet takar: egyrészt meg kell nyernie a célnak a hazai társadalomtól, másrészt ki kell vívnia a modern fejlődés mintaképének tekintett centrumtól a modernizáció befogadását. A kísérlet akár a társadalom, akár a centrum ellenállásán vagy visszakozásán megbukhat, erre számos példát lehetne felsorolni. *A periférián a modernizáció a társadalmi-gazdasági fejlődés erőszakos meggyorsítását jelenti* (Balázs [1996b], Berend [1995], Bogár [1989], Kulcsár [1986], [1995]). A politikai elit az egész társadalmat próbálja a gyorsított fejlesztés pályájára állítani. Ezért kényszerűen szembe száll a hagyománnyal, a változatlan biztonság helyett új értékek sokféleségét kínálja. A kiugró fejlődés esélye, a nélkülözést felváltó jólét jelei stb. alapját képezhetik lelkes, mozgósító nemzeti programnak. *Ám a társadalom bele is fáradhat* a mesterséges modernizáció megannyi változásába, a túl korán felöltött vagy túlságosan nagyra méretezett, idegen ízlés szerint szabott, modern mez viselésébe. Az 1990-es években sorozatosan fordultak a visszájukra a javarészt hét évtizeddel azelőtt kezdeményezett – szovjet, jugoszláv, csehszlovák, török stb. – modernizációs kísérletek, és süppedt vissza e társadalmak jelentős része a hagyomány menedékébe. A modernizáció internacionalizáló hatásainak *etnikai-vallási jellegű ellenreakciói* rántották magukkal a térség három „modern” föderatív államalakulatát (Csehszlovákiát, Jugoszláviát és a Szovjetuniót) is. Kisebb terjedelemben valamennyi rendszert váltott országban megfigyelhető a modernizációs előzmények ellenhatásaként felerősödött vallási és nacionalista regresszió, ami a kommunista (szovjet) modernizáció erőszakos módszereit tekintve egyáltalán nem meglepő.

A modernizációs centrum szerepe hármas: az első a periferikus országok modernizációs kísérletének helyeslése és bátorítása, a második e vállalkozás anyagi – sőt szükség esetén katonai – támogatása, a harmadik pedig a modernizáció útján jól haladó ország egyenrangú félként való elfogadása. A második világháború utáni európai fejlődés sajátos eredménye az, hogy mindezeket a funkciókat ma meghatározó mértékben az integrációs szervezetek gyakorolják. Náluk keresik a modernizációban megkésett európai nemzetek a biztatást, az anyagi vagy biztonságpolitikai támogatást és végül az egyenrangú befogadást. E tételt megfordítva: *alapvetően az „euro-atlanti” szervezeteken múlik az, hogy a súlyosan megkésett – és ezért a posztmodern világgazdasági környezetben már már anakronisztikus – közép- és kelet-európai modernizáció révbe ér-e.* Ha az Európai Unió e felelősségét valóban átérezné, akkor nem határolódnék el a reá váró feladatok jelentős hányadától.

A közép- és kelet-európai rendszerváltások közel harminc ország számára nyitották meg az utat ahhoz, hogy a kudarcot vallott államszocialista kísérlet helyett megpróbáljanak – talán utoljára – a nyugat-európai iparosítás által képviselt, sikeres modellhez felzárkózni. Biztatásban és bátorításban általában nincs hiány, az anyagi támogatás azonban már elmarad a szükségletektől. Az akció továbbviteléhez – legfőképpen visszafordíthatatlanságához – szükséges nemzetközi biztonsági feltételeket a NATO igyekszik kialakí-

tani. Az Európai Unió viszont kilátásba helyezte mindazoknak az országoknak, amelyek az átalakulás kezdeti szakaszán túljutottak (és az EU erre vonatkozó, 1994. évi döntésének idején nem küzdöttek súlyos etnikai konfliktusokkal), hogy befogadják őket, *mihelyt az egyenrangúság feltételeit a saját erejükből teljesítik*. A perspektíva tehát adott, de – amint azt fentebb említettük – magát a modernizációs felzárkózást kéretik az integrációs kapukon kívül, önállóan végrehajtani. Ennek a gazdasági-társadalmi átalakulásnak a zűrzavaros mellékhatásaival és nehezen kiszámítható költségeivel az Európai Unió nem terhelhető, az integrációs szinten kezelt költségvetési forrásokból pedig nem lehet finanszírozni a szervezeten kívüli felzárkózás költségeit.

Ebben az összefüggésben két nehéz probléma szembesül egymással: az egyik a modernizációs irányváltás hatalmas földrajzi kiterjedése, a másik az Európai Unió belső érdek egyeztetésének kialakult technikája. A kommunistának nevezett, az osztályharc ideológiájára épülő marxi-lenini modernizációs modell, amely Európában az 1917-es orosz forradalommal jutott először hatalomra, azután erőteljes expanzióval előbb a Szovjetunió terjeszkedő határain belül, majd pedig az általa elfoglalt közép- és kelet-európai térségben is uralkodóvá vált, *egy csapásra omlott össze*. Nem fokozatosan, lépésről lépésre, egy-egy országban, hanem az egész volt szovjet birodalomban, továbbá Jugoszláviában és Albániában egyszerre. Ezért érthető a mértéktartás, amely az Európai Unióban a rendszerváltással összefüggő, közvetlen anyagi támogatással kapcsolatban megnyilvánul. Nem egy vagy két ország folyamodik a tehető pártfogók segítségével, hanem Varsótól Vlagyivosztokig, Tallintól Tiranáig (sőt ezenkívül Algirtól Kabulig) terjed a Nyugat-Európa (illetve a fejlett világ) által felkarolandók tábora. Ugyanakkor a mind több tagállamot és egyre nagyobb számú integrációs funkciót felölelő EU nehezen jut egy-egy kérdésben ötről a hatra, döntési pályái megnyúltak és rendkívül bonyolulttá váltak. Kisebb gond az, hogy a saját állampolgárai már nemigen igazodnak ki rajtuk. A nagyobb probléma, hogy a résztvevő országok kormányai is egyre nehezebben tudják áttekinteni az integráció egészével, illetve a többi tagállammal szemben egyenként vezetett adok-kapok mérlegek egyenlegeit. A sokrétű kapcsolódás következtében mind körülményesebb arra a kérdésre válaszolni, hogy végül is az integrációs tagság összességében mennyivel viszi előre az adott ország politikai céljainak megvalósulását. Ellenpróbát még gondolatban sem lehet végezni, hiszen az integrációs folyamat megfordíthatatlan, habár intenzitása hullámzik. Mármost *ilyen döntési háttérrel a tagállami érdekharmonizálás természetesen húz a költségek és kockázatok minimalizálásának irányába*. Így van ez a kisebb hatású, mindennapos állásfoglalások alkalmával, és még inkább ez a helyzet az olyan hatalmas horderejű problémák esetében, mint a monumentális méretű közép- és kelet-európai társadalmi-gazdasági átalakuláshoz való viszony. Egyáltalán nem meglepő tehát, hogy az Európai Unió a közép- és kelet-európai rendszerváltással – mint modernizációs pályamódosítással – kapcsolatban csak a minimális költséget és kockázatot hajlandó vállalni. *Ez számára a modernizációs csapda, mivel e folyamat ismételt megrekedésének minden negatív következménye elsősorban az óvatos és fukar adakozó fejére hullhat vissza*.

Az identifikáció csapdája

A rendszerváltások alapjaikban ingatták meg a nemzeti identitások – többségükben csonka vagy torz – képeit Közép- és Kelet-Európában (*Bibó* [1986]). A legtöbb esetben a megakasztott modernizáció miatt félbehagyott önarcképek a kommunista internacionalizmus egyszínű leple alatt porosodtak. A különféle előzmények után és körülmények között átalakuló országokban a negyven vagy hetven (esetenként több száz) éve megszakított nemzeti fejlődés szellemének anakronisztikus aktualizálása a huszadik század végé-

nek Európájában tragikomikus következményekhez vezetett, nem is beszélve egyes új államok retrospektív nemzeti buzgalmának irtóztató groteskségéről. A francia forradalomnak az ipari fejlődést megalapozó, az egységes jogrendet, pénzt, mértékegységet és nyelvet bevezető „nemzetállama”, kétszáz éves kísértetként megidézve, a volt Jugoszláviában gyilkos testvérháborúhoz vezetett. Dohos lehelete Szlovákiában is szomorúságot hozott munkanélkülivé vált muzeológusoknak és tanároknak, anyanyelvű bizonyítvány nélkül hazatérő kisdíákoknak.

A nemzeti önmeghatározás a modern ember identitásának is szükséges darabja, ezért az elmaradt vagy eltért nemzeti tudatfejlődést be kell pótolni. Ami nem helyeselhető, az az „érdeket sértő” nacionalizmus és az egyoldalú múltbanezés. A sokáig lefojtott indulatokat a kirobbanás pillanatában még nehéz féken tartani, ám minél hamarabb sikerül őket mederbe terelni, annál előbb fordulhat az illető nemzet a saját jövőjének építése felé. A felzárkózó politika a fejlett centrumhoz való kapcsolódás lehetőségeit kutatja. A modernizációval összefüggő önmeghatározás a pozitív nemzeti tulajdonságokat elsősorban nem a múltban, hanem a korszerűsödésben előbbre tartó országokkal való azonosulásban találja meg. *A modernizáció szándékának csalhatalan jele a nemzetközi, integrációs irányú identifikáció.* Amint arra rámutattunk, a második világháborút követő európai fejlődés eredményeként a centrum funkcióit mind nagyjából nemzetközi szervezetek töltik be, élükön az Európai Unióval. Ezért a századvég rendszerváltásai nyomán a közép- és kelet-európai felzárkózás szinte kizárólagos kritériumává az EU-tagság lépett elő. Közvélemény-kutatások és szociológiai felmérések bizonyítják, milyen értékekkel azonosítja az egyes átalakuló országok lakossága az európai uniós tagságot: a jólét, bőség, korszerűség, hatékonyság általában az első helyeken szerepel köztük. Mindazonáltal az átalakulásban élen járó országokban is számítani kell antimodernizációs reakciókra. Ennek az az oka, hogy a „köztes Európa” országaiban a szovjet fennhatóság megszűnése egy erőltetett, külső katonai hatalom által rájuk kényszerített modernizációs szakaszhoz vezetett véget (*Bogár* [1989]). Ezzel a sajátos körülménnyel magyarázható az, hogy a rendszerváltások az esetek túlnyomó többségében nemcsak a fejlett centrum felé tartó politikai-gazdasági ugrást eredményeztek, hanem erős regresszív reakciókat is kiváltottak, fundamentalista ízű nacionalista és vallási indulatokat engedtek szabadjárára. Minél tovább tart egy-egy országban a „történelmi kibeszélés” időszaka, gyaníthatóan annál nagyobb volt a megelőző modernizációs sokk; és annál tágabb a szakadék múlt és jövő, hagyomány és haladás, „nemzeti” és „modern” között. Holott mindezek nem szükségszerű ellentétpárok, hanem az érett önazonosság polcain szépen megférnek egymással. A letisztult identitástudat éppen arról ismerhető fel, hogy a nemzeti múlt őrzése és tisztelete nem megy a modern jövő építésének rovására. (Példa rá egybek között a sokat szenvedett, ám sikeresen fejlődő Dánia.)

A keleti központú birodalomból való kiszakadás sajátos körülményei miatt Közép- és Kelet-Európában a rendszerváltások alkalmával tágra nyílt az olló a modernizációs cél és a feléledt hagyomány között (*Hankiss* [1994]). Közben kitárult a külpolitikai mozgástér a vonzó nyugati centrum felé, az is kiderült, hogy mily magasan fekszik az elérendő teljesítményszint. Időmértékkel mérve úgy is fogalmazhatunk, hogy „egyiptomi rab-ságunk” idején a Nyugat legalább negyven évvel előzött le minket (például négy évtizedes integrációs jogfejlődés teljes anyagát – az *acquis communautaire*-t – kellene most gyorsítva bevezetnünk). E feladatnak azonban úgy készültünk neki, hogy – regresszív, antimodernizációs indulatoktól vezérelve – a rendszerváltó fordulattal egyidőben sok tekintetben legalább hatvan évet hátráltunk a saját történelmünkben. E két számból az következne, hogy száz évre tágult a szakadék köztünk és a Nyugat között. Ez így szerencsére nem igaz. Különböző mértékű a lemaradás a pluralista politikai rendszer, a jogállam vagy a piacgazdaság intézményi és társadalmi feltételeinek területén, a gazdasá-

gi fejlettségi szintet illetően stb. Kifejezett modernizációs előnyökkel is rendelkezünk, például a társadalmi vagy a női egyenjogúság tekintetében sok nyugat-európai országnál előbbre tartunk (*Andorka és szerzőtársai* [1990], *Kulcsár* [1986]). Az évszázadosra nyílt olló azonban a társadalom bizonyos csoportjainak a modernizációhoz való viszonyában ténylegesen manifesztálódik. Többféle diszciplína együttes munkájával lehetne választ adni arra a kérdésre, hogy ez a tudati regresszió mennyiben szükségszerű és elkerülhetetlen velejárója a példa nélküli átalakulási folyamatnak. Az a része azonban, amelyet a politika szándékosan idézett elő, alighanem súlyos tévedés volt. Ezért nehezebb Magyarországon a rendszerváltás után hét-nyolc évvel a „népies-urbánus” (és más, hasonló címeken közismert) identifikációs dualizmus kérdéseiről beszélni, mint például a hatalomváltást megelőző hónapokban. A társadalom felszisszen, ha bármelyik oldalról hozzárne az ismét felnyitott érzékeny sebekhez. Ezt a helyzetet nagyrészt a transzformációval együtt járó modernizációs fordulat magyarázza.

A magyar és más közép- és kelet-európai országok történelmében van ellenpélda, nem is túl régi. Az 1956-os magyar forradalom pozitív emlékei között gyakran idézik azt a nemzeti egységet, amelynek üdítő érzése néhány napig áthatotta az országot. Ennek egyebek között az egyik fontos oka az lehetett, hogy ekkor, ugyancsak a körülmények sajátos kontextusa folytán, a modernizációs olló nyílása kicsiny volt, szinte össze is zárult. Az történt ugyanis, hogy a lakosság nagyobb részének elege lett a rákényszerített, „keleti” modernizációs modellből. A fejlődést sürgető politikai elit egyik szárnya a szovjet centrum kényszerű követése helyett a nyugati felzárkózásra vágyott. A nemzeti-vallási hagyománynak a modernizációtól egyébként viszolygó képviselői ugyancsak a szovjet sémától való elszakadást kívánták. A két, rendszerint szemben álló tábor tehát egyfelé húzott, ami nagy történelmi ritkaság. Polgárháborús konfliktus a politikai elit azon szárnyával és követőivel alakult ki, akik felemelkedésük esélyét a szovjet típusú modernizáció folytatásában látták, és ezért féltek a „reakciótól”; ugyanakkor nem értették (és idő sem volt ezt megmagyarázni), hogy a nyugati felzárkózás valódi demokratizálódást, piaci típusú esélyegyenlőséget és legfőképpen sokkal több szabadságot jelentene. A játszma tehát 1956-ban nem két-, hanem háromesélyes volt: a szovjet típusú visszarendeződéssel szemben a képlet pozitív megoldása a nyugati típusú modernizációs felzárkózás, nem pedig a „reakciós” visszarendeződés lett volna. Ez utóbbit egyébként a magyar társadalom túlnyomó többsége sem akarta. Ám akkor a modernizációs centrumváltás külpolitikai feltételei nem voltak adva.

Ezzel szemben 1989-ben megnyílt az út a keleti centrumtól való elszakadás és az egyidejű nyugati felzárkózás számára. Az 1990-es évek elején a rendszerváltással élre került nemzeti elit akkkor járt volna el helyesen, ha az 1956-os „modernizációs egységet” próbálta volna feléleszteni, vagyis ha a nyugati integrációt nemcsak jelképes értelemben használja, hanem amellelt, hogy szembeállítja azt a túlhaladott szovjet modellel, a természetszerűleg feltörő antimodernizációs reflexeket is az ország felemelkedésével ellentétes hatású jelenségként kezeli. Így nagyobb esélye lett volna a felzárkózás meggyorsítását szolgáló nemzeti konszenzus kikovácsolásának. Ezzel szemben a „vissza Európába” főként jelszó és külpolitikai tájékoztatói irány maradt, de nem vált átfogó társadalmi-gazdasági átalakulási programmá. Ugyanakkor megtörtént az, ami talán elkerülhető lett volna: ismét kinyílt az olló a modernizáció és a „nemzeti” jelzővel is felcímkézett ultrakonzervativizmus között.⁹ Ez azért nagy kár, mert a magyar társadalmat már e váratlan és kedvező politikai fordulat kezdetén a régóta vágyott, nyugati centrumú modernizáció ügyének kellett volna megnyerni.

⁹ Konzervativizmuson itt nem a Nyugat-Európában ismert, erős és tiszteletre méltó polgári politikai irányzat értendő, hanem a társadalmi-gazdasági haladást, a centrumhoz való gyorsított felzárkózást ellenző, antimodernizációs törekvés.

A fenti előzményekből következik, hogy a magyar politika progresszív elitje jelenleg két antimodernizációs pólus közé szorulva keresi a valódi nemzeti kibontakozás útját: az egyik a közelmúlt keleti centrumú modernizációjának igazságosabb szociális rendjét kívánna vissza, a másik a nemzeti-vallási identitás régebbi gyökereit élesztgetné tovább.¹⁰ E két pólus között rendkívül keskeny a járható út, ezért a modernizáció továbbvitele olykor kockázatos politikai vállalkozásnak tűnik. Ebben nyilvánul meg az identifikáció csapdája. Megjegyzendő, hogy a pólusok és prioritások hasonló zavarai az átalakuló országok többségében sokkal nagyobb intenzitással észlelhetők. Magyarország példája azért figyelemre méltó, mert azt mutatja, hogy az antimodernizációs, regresszív indulatok etnikai konfliktusok nélkül is okozhatnak társadalmi feszültségeket, és nehezíthetik az átalakulást kísérő és egyben annak beteljesüléséhez szükséges politikai stabilizációt.

Integráció és rendszerváltás

Úgy tűnik, mintha az integráció „elmélyítése” és „kibővítése” egyenrangú választás lenne, mintha az előnyök és hátrányok mérlegelése alapján az Európai Unió döntéshozói határozhatnának arról, hogy melyiket, milyen mértékben és mely sorrendben valósítsák meg. A helyzet azonban jóval komolyabb annál, semmint hogy szakértők, tisztviselők vagy politikusok akarata és preferenciái dönthetnének róla. *Két folyamat viharos összetalálkozásáról van szó: a nyugat-európai integráció kiteljesedése váratlanul került kapcsolatba a kelet-európai rendszerváltás hőmpölygő áradásával.* Ez okozza a „csapdák” sorozatát. Az a jelenség tehát, amelyet az Európai Unió a saját szemszögéből az „elmélyítés-kibővítés” dilemmájaként fogalmaz meg, a valóságban nem alternatíva, nem politikai vagy technikai választások kérdése, hanem olyan kollízió, amelynek feloldása csupán a két folyamat optimális összehangolása lehet. A megoldás minősége azon múlik, hogy a kapcsolódás mennyiben segíti elő mindkét fejlődési dimenzió kibontakozását és előrehaladását. Elméletben négy kombinációjuk képzelhető el.

Kezdjük a „jótékony” változattal! Eszerint az Európai Unió a saját integráció-elmélyítési programját is feláldozná Európa egyesítésének oltárán: inkább lelassítja globalizációs száguldását, hogy bevárja megkésített szomszédait; inkább megosztja velük a fejlesztési alapjait, hogy azután hosszabb távon együtt haladjanak tovább és hódítsák vissza a világegyetért a Csendes-óceán partjainak sikergazdaságaitól. Az átalakuló államok – legalábbis kezdetben – ilyesféle viselkedést tételeztek föl vagy vártak volna el az Európai Uniótól. A soron következő logikus lépés ez esetben a szervezet mielőbbi és minél szélesebb kibővítése lett volna. A tőkés termelésre és integrálódásra azonban nem a jótékony, hanem a hatékonyság a jellemző. Ettől maradt fenn, ettől működik, ezért vonzó. Jótékony önfeláldozást az integrációs szervezettől se várjunk!

A második variáns lenne a legerencsétlenebb: mindkét folyamat lefékeződik, megtörik, félbemarad. Erre akkor van esély, ha nem jön létre közöttük szerves kapcsolat. Az „elzárkózás” modellje akkor következhet be, ha a Nyugat a pillanatnyi érdekeit nézve befelé fordul, nem vállal semmiféle anyagi áldozatot; ha csupán akkor enged vagy adakozik, ha az rövid távon közvetlen hasznot hoz a számára. A következmény Európa keleti felének destabilizálódása lehet, ami nemcsak új piacoktól és pótlólagos gazdasági erőforrásoktól (nyersanyagtól, munkaerőtől, innovatív szellemi kapacitástól stb.) foszta-

¹⁰ Az első antimodernizációs irányzat ez idő szerint főként a piacgazdaság differenciáló hatásainak bírálattal és NATO-ellenességével tűnik ki. A második pólus 1997-ben a földtulajdon „idegen kézbe adásával” kapcsolatban hívta fel magára a figyelmet. Az utóbbira egyébként egyaránt jellemző a megelőző, szovjet típusú és a napirenden lévő, nyugati modernizáció ellenzése, ezt tükrözte például az „elmentek a tankok, itt vannak a bankok” populista jelszó.

ná meg Nyugat-Európát, hanem a konzekvenciák kezelése végeredményében több kiadással járna számára, mint az átalakulási folyamat bőkezű segítése, elsősorban a saját határainak rendészeti, sőt esetleg katonai védelme terén. Habár az EU érdekekezési mechanizmusa az ilyesfajta magatartásnak kedvez, a jelek szerint talán bízhatunk abban, hogy a Nyugat politikai előrelátása már túllépett e rövid távú korlátokon.

A harmadik a „*mérsékelt önzés*” forgatókönyve. Eszerint az Európai Unió elsőbbséget ad a saját belső integrációs fejlődésének, az átalakulási folyamat számára pedig csupán azt a minimális támogatás nyújtja, amely annak fenntartásához, a visszafordulás megakadályozásához éppen szükséges. A következmény viszonylag gyorsabb „elmélyülés” – mindenekelőtt az EMU befejező szakaszának sikeres elérése, továbbá az intézmények és a döntéshozatal, az agrárpolitika, a strukturális alapok stb. reformja – és ezzel párhuzamosan medrében maradó, de vontatottan kibontakozó közép- és kelet-európai átalakulás lehet. Minthogy a jelentős külső támogatás nélkül takaréklángon tartott rendszerváltási folyamat az Európai Unió közvetlen szomszédságában megy végbe, a lassabb fejlődés valamennyi negatív következménye ez esetben is közvetlenül hat magára az Unióra. Ha a konzekvenciák nem oly drámaiak is, mint az előző esetben, az Európai Unió gondjai sem enyhülnek, például idegenrendészeti problémái hosszabb távon is fennmaradnak, gazdasága csak szűk körben támaszkodhat szomszédainak új és dinamikus piacaira stb. *A helyzet és az EU eddigi politikája leginkább erre a kombinációra hasonlít.*

A negyedik a „*maximális előnyök*” receptje lenne, ez a két folyamatot, az integráció elmélyítését és a rendszerváltások végigvitelét azok optimumának szintjén hangolja össze. A feladat nem könnyű: olyan kapcsolódást kell találni, amely mindkettő számára a lehető legtágabb mozgásteret nyitja. A kezdeményező, cselekvő fél az Európai Unió, e tekintetben is neki kell először döntésre jutnia. A „maximális előnyök” elérése az Európai Unió számára négy fontos feladatot szabna:

- először, a *kibővítés* kérdéskomplexumát a prioritások listáján nem az „elmélyítés” feladatai után, a sor végén kellene elhelyezni, hanem tényleges súlyának megfelelően e csomaggal *egyenrangú* teendőként bánni vele;

- másodsor, le kellene mondani a „nagy” kibővítésről, azaz valamennyi jelentkező párhuzamos, közel azonos kezeléséről, és a kibővítést körültekintő, óvatos, *kis lépésekben* megvalósítani;

- harmadszor, meg kell húzni az Európai Unió végleges – de legalábbis hosszabb távra szánt – *új külső határait*, elszakadva a Római és a Maastrichti Szerződés „minden európai állam” felvételére vonatkozó tetszetős, de beválthatatlan elvi ígéretétől;

- negyedszer, a kibővülő Európai Unió *közvetlen szomszédságában* élő, tőle függő, vele szorosan együttműködő, de a teljes tagságra nem alkalmas országok számára ki kell alakítani a *társulásnál magasabb rendű* (egy vagy két kapcsolati fokozatból álló, övezet jellegű) viszonyt, amelyet a teljes tagságból kimaradó államok számukra előnyös és sikeres integrációs fokozatként fogadnak el.

Hivatkozások

ANDORKA RUDOLF–KOLOSI TAMÁS–VUKOVICH GYÖRGY (szerk.) [1990]: Társadalmi riport 1990. Társadalomkutatási Informatikai Egyesülés.

BALÁZS PÉTER [1996]: Csatlakozás, összenövés vagy periferizálódás? Az Európai Unió keleti kibővítésének forgatókönyvei. Megjelent: *Balázs Péter–Maresceau, M.* (szerk.): Magyarország felkészülése az EU-tagságra. OMIKK.

BALÁZS PÉTER [1996]: Megjegyzések a magyar modernizációhoz az integráció szemszögéből. *Váltság*, 2. sz.

- BALÁZS PÉTER [1997]: Európa új határai. Európa Fórum, 2. sz.
- BEREND T. IVÁN [1995]: Átalakulás a világgazdaság perifériáin. A Magyar Hírlap kulturális melléklete, május 6.
- BIBÓ ISTVÁN [1986]: Eltorzult magyar alkat, zsákutcás magyar történelem. Megjelent: Válogatott tanulmányok. II. kötet. Magvető Könyvkiadó, Budapest.
- BIHARI MIHÁLY [1982]: Politikai mechanizmus és demokrácia. Megjelent: Válság és megújulás, Kossuth Kiadó, Budapest.
- BOGÁR LÁSZLÓ [1989]: Kitérés kísérleteink. Egy modernizációs csapda anatómiája. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- BRÓDY ANDRÁS [1982]: Lassuló idő. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- CSABA LÁSZLÓ [1994]: Az összeomlás forgatókönyvei. Figyelő Kiadó, Budapest.
- CSABA LÁSZLÓ [1995]: Rendszerátalakítás és/vagy modernizáció? Valóság, 4. és 5. sz.
- HANKISS ELEMÉR [1994]: Imponderábilák. A társadalmi tudat átalakulása és a kormány. Megjelent: Kormány a mérlegen 1990–1994. Korridor, Budapest.
- KÁDÁR BÉLA [1995]: Pártpolitikai értékzavarok – csorbuló érdekek. Magyar Hírlap, május 22. 19. o.
- KORNAI JÁNOS [1989]: Indulatos röpirat a gazdasági átalakulás ügyében. HVG Rt., Budapest.
- KÖVES ANDRÁS [1995]: A stabilizáció gazdaságpolitikájáról. Népszabadság, április 1.
- KULCSÁR KÁLMÁN [1986]: A modernizáció és a magyar társadalom. Magvető Könyvkiadó, Budapest.
- KULCSÁR KÁLMÁN [1995]: A modernizáció társadalmi dimenziói. Előadás a XXXIII. Közgazdász-vándorgyűlésen, június 14.
- LENGYEL LÁSZLÓ [1989]: Végkifejlet. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- MORAVCSIK, A. [1994]: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. Megjelent: *Bulmer, S.–Scott, A.* (szerk.): Economic and Political Integration in Europe. Internal Dynamics and Global Context. Blackwell Publishers.
- MOREAU DERFRAGES, PH. [1993]: La mondialisation. Vers la fin des frontières. IFRI, Párizs.
- SZÜCS JENŐ [1983]: Vázlat Európa három történelmi régiójáról. Magvető Könyvkiadó, Budapest.
- WALLERSTEIN, I. [1983]: A modern világgazdasági rendszer kialakulása. Gondolat, Budapest.