

Külkapcsolati politika, külkapcsolatok és az EU

(Losonczi Miklós: *Az Európai Unió külkapcsolatai és külkapcsolati politikája*,
Tri Mester, Tatabánya, 2011, 239 oldal)

TÖKÉS TIBOR

egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem, Gazdaságtudományi Kar
E-mail: tokes.tibor@econ.unideb.hu

Jelenkorunk legnagyobb nemzetközi vállalkozása az Európai Unió, amely az emberiség történelme során egyedülálló próbálkozás, politikai és gazdasági szempontból egyaránt. E szervezet a gazdasági egymásrautaltság alapjából kiépítette a politikai együttműködést, és sikerült – a szolidaritás és az európaiság jegyében – a nemzetállamokhoz hasonló jövedelem újraelosztási tevékenységet kialakítania. S ha fennállása során felépítménye többször recsegett-ropogott is, nemzetközi gazdasági és politikai integrációként sikerességéhez nem férhet kétség, nem mellesleg a világgazdaság egyik legnagyobb szereplője. Bizonyítást nyert tehát, hogy az európai államok együtt hatékonyan képesek ellensúlyozni versenytársaikat, s az egységes belső piac jóval hatékonyabb és sokkal nagyobb jelentőséget biztosít Európának, mint amekkorát az egyes tagállamok fragmentált nemzetállami keretek között működtetett egykori piacai biztosítanak. Emellett az egységes Európa erőteljesebben tudja hallatni hangját a nemzetközi szinten és eredményesebben tudja befolyásolni a nemzetközi folyamatokat. Utóbbiakban a Maastrichti Szerződés óta egyre hangsúlyosabban vesz részt s egyre jelentősebb tényezőnek tekinthető. A Lisszaboni Szerződés szerint az EU nemzetközi fellépése azokra az elvekre épít, amelyek létrehozását, fejlődését és bővítését irányítják, így külső kapcsolatai nem választhatók el az integráció fejlődésétől. Ezek az elvek a demokrácia, a jogállamiság, az emberi és alapvető szabadságjogok egyetemes és oszthatatlan volta, az emberi méltóság tiszteletben tartása, az egyenlőség és a szolidaritás, az ENSZ Alapokmányában megfogalmazott elvek, valamint a nemzetközi jog tiszteletben tartása. Ezen elvek érvényre juttatása, illetve tiszteletben tartatása alapozza meg az unió külkapcsolatait, illetve az EU kapcsolatokat építi ki azokkal a szervezetekkel, országokkal, amelyek szintén alapvetőnek tekintik e jogokat a nemzetközi kapcsolatokban.

Losonczi Miklós e témában írt, öt éve megjelent hiánypótló munkája szakönyvként és tankönyvként egyaránt használható. Igaz, bizonyos fejezetekkel kapcsolatban – ahogyan azt a szerző is megemlíti – az idő előrehaladtával nem árt némi

tájékozódás, ha naprakészek szeretnénk lenni, aktualizálnunk kell ismereteinket. A könyv az EU külkapcsolatainak témájában a külgazdasági relációkra és a külgazdasági politikára helyezi a hangsúlyt, és az EU külgazdasági szerződéseinek hálózatát annak főbb irányvonalai alapján elemzi. A munka 9 fejezetre tagolódik, amelyek több alfejezeténél a szerző ajánlott irodalmat állított össze. Igen hasznos a könyv végén található glosszárrium és a betűszavak jegyzéke is, a melyek nemcsak a külgazdasági kapcsolatokkal foglalkozó szakembereknek nyújthatnak segédletet, hanem az uniót tanulmányozó hallgatóknak is.

Az Európai Unió a nemzetközi kapcsolatok számos területén is egyre inkább úgy kezd viselkedni, mint egy hagyományos állam. Az integráció fejlődése is ebbe az irányba tart, annak minden pozitív és negatív következményével együtt. Még akkor is, ha a tagállamok a fenti terület jelentős részét illetően vonakodnak lemondani szuverenitásuk és önállóságuk akár csak egy kis részéről is.

Az első fejezet az Európai Unió külkapcsolatait általánosságban mutatja be. A külkapcsolati politika koordinációjának legmagasabb szintje a Lisszaboni Szerződés óta intézményi rangra emelt Európai Tanács (ET); ennek állandó elnöke látja el az EU külső képviseletét azokon a területeken, amelyeken a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő nem illetékes. A Tanács külügyi formációja az ET iránymutatásai alapján meghatározza az unió külső tevékenységeit és gondoskodik azok összhangjáról. A Külügyek Tanácsának vezetője a főképviseelő, aki a kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos ügyekben az EU-t képviseli. Munkájában a Lisszaboni Szerződés óta létező Európai Külügyi Szolgálatra (EKSZ) is támaszkodhat. Ez a tagállamok diplomáciai szolgálataival együttműködésben tevékenykedik, átvette a Bizottság már meglévő külképviseleteit, s egyesíti annak külpolitikai kapacitásait a Tanácséival. A főképviseelő az unió nevében politikai párbeszédet folytat harmadik felekkel, és képviseli az EU álláspontját a nemzetközi szervezetekben és konferenciákon (*Horváth–Ódor 2008*). A Lisszaboni Szerződésben létrehozott új tisztségektől és az EKSZ-től azt várják, hogy a közösség külső tevékenysége hatékonyabb és összefogottabb legyen, ezáltal erősödjön az EU befolyása a világban.

Az általános elvek és célok mellett a szerző ismerteti a kereskedelempolitika jogi hátterét, a külgazdasági politika céljait és prioritásait, intézményesítésének formáit és szintjeit, illetve a fejlődő és felzárkózó országokkal kapcsolatos segélypolitikát, gazdasági, pénzügyi és műszaki együttműködést. Az alapelvek tartalmazzák azt, hogy az EU nem csak egy gazdasági integráció, hanem egy értékközösség is, amely az említett alapelvek szerint működik, és külkapcsolatait is ezek alapján alakítja. Felelősséget vállal a gazdaságilag kevésbé erős államok, illetve valamennyi állam világgazdaságba való bekapcsolódásának elősegítéséért, a környezeti problémák mérsékléséért, illetve egy felelősségteljes nemzetközi rend kialakításáért, ahol minden résztvevő érdekeit figyelembe kell venni.

Az EU kereskedelmi és külgazdasági politikájának szabályozása azon intézkedéseket tartalmazza, amelyeket a tagállamok kívülállókcal folytatott kereskedelmükben

alkalmaznak. Ennek alapja a vámunió, melyben a tagállamok egymás között lebontják a vámfalakat, kifelé pedig közösen, egységes szabályrendszer szerint lépnek föl. Önálló tagállami mozgástérre ott van lehetőség, ahol a szerződések nem rendelkeznek közös fellépésről (*Káldyné Esze 2010*). Az EU tagállamai ugyanakkor alkalmazzák a GATT/WTO alapelveit, és megalakulása óta szerződő felei annak. Az EU külgazdasági stratégiája abból indul ki, hogy a fokozatos kereskedelempolitikai nyitás elősegítheti a termelékenység növekedését és a munkahelyteremtést. Ehhez szükség van a külső és belső politikák, illetve a külgazdasági és a külkapcsolati politika fokozott koordinációjára. Emellett az unió nemzetközi szervezetekkel, országcsoportokkal és harmadik országokkal számos bilaterális és multilaterális nemzetközi szerződést, illetve kereskedelmi és gazdasági együttműködési megállapodást, preferenciális, vámuniós és szabadkereskedelmi egyezményt, valamint társulási szerződést kötött, ezzel is elősegítve külgazdasági és külkapcsolati politikájának sikerességét. Ezen túlmenően az Európai Unió felelősséget vállal a fejlődő és felzárkózó országokért is: számos gazdasági és pénzügyi segélyprogramot működtet az említett országok felzárkóztatásáért és a világgazdaság vérkeringésébe való minél hatékonyabb bekapcsolásáért.

A kötet második fejezete az Európai Unió külkapcsolatainak és külgazdasági politikájának súlypontjait veszi számba, különös tekintettel a keleti bővítésre, a Duna-stratégiára, az európai szomszédságpolitikára és a latin-amerikai kapcsolatokra. A keleti bővítés az EU szempontjából kiemelkedően fontos volt, amit a társulási szerződések ezen országok szempontjából igen kedvező jellege is hangsúlyozott. Az ez iránti elkötelezettség ugyancsak jelentőséggel bíró momentumra volt a Lengyelország és Magyarország gazdasági politikai átalakítását támogató PHARE-program elindítása, amelyet később a többi poszt-szocialista országra is kiterjesztettek. Az említett volt szocialista országok aztán 1994-től létrehozták a Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodást (CEFTA), amely az EU 2004-es és 2007-es bővülése után is fennmaradt, kiterjesztve működését a Balkánra is.

A bővítés bebizonyította, hogy az EU képes a megújulásra és a reformra, illetve az integráció fejlődése azt is alátámasztotta, hogy a tagok közötti kapcsolatok mélyítése és az integráció kiterjesztése nem kizárják, hanem inkább feltételezik egymást. A keleti bővítés nem állt meg: a kötetben még tagjelöltként említett Horvátország 2013-ban csatlakozott a közösséghez, illetve folynak a tárgyalások Szerbiával is. A Nyugat-Balkán stabilitása és fejlődése kiemelten fontos az uniónak; ezzel is magyarázható, hogy a balkáni bővítés nem állt le, az EU igyekszik a térség államait támogatni és elősegíteni a minél gyorsabb integrációjukat. Emellett Törökországgal – ha akadozva is – szintén folynak a csatlakozási tárgyalások, Izland azonban 2009-ben benyújtott kérelmét időközben visszavonta.

Ugyancsak külkapcsolati és külgazdasági politika súlypontnak tekinthető az Európai Duna Régió Stratégia, amely az EU regionális politikájának új eszköze, és kapcsolódik a külgazdasági politika bizonyos területeihez is. Fő prioritásai a Duna-régió összekapcsolása a többi régióval, a környezet védelme, a jólét megteremtése, illetve a

térség megerősítése. A harmadik súlyponti elem a szomszédságpolitika, amely a közös értékekre (demokrácia, emberi jogok, jogállamiság, jó kormányzás, piacgazdaság, fenntartható fejlődés) épít, s így alakít ki egy új típusú partnerséget az unióval szomszédos államokkal. Köztük Oroszországgal (amelytől jelenleg kissé elhidegült az EU, illetve a viszony az ukrajnai események miatt jelenleg is konfliktusokkal terhelt), Ukrajnával, Belorussziával és Moldovával, valamint észak-afrikai (Maghreb-államok) és közel-keleti államokkal (Jordánia, Izrael). A szomszédságpolitika három fő iránya a keleti partnerség, a Mediterrán Unió és a fekete-tengeri szinergia. Mindezek mellett Brüsszelnek fontos a latin-amerikai országokkal való kapcsolatok fenntartása is. Az EU és Latin-Amerika stratégiai partnerségi viszonyban áll egymással, ami nemzetközi integrációs szervezeteken (például Andok Csoport, Mercosur) keresztül, illetve – egyebek mellett Mexikó, Brazília, Argentína, Chile esetében – bilaterális kapcsolatok révén valósul meg (*Balázs 2003*).

Az európai integráció mélyítésével és bővítésével a könyv harmadik fejezete foglalkozik. Számba veszi ezek egyes állomásait, valamint röviden ismerteti a gazdasági és monetáris unió fejlődését. Nagy-Britannia, Írország és Dánia 1973-as csatlakozása mérföldkő volt az integráció történetében, bizonyítva, hogy a bővítés valós lehetőség. A második és harmadik bővítés a közösség fejlettségi átlaga alatti mediterrán államokkal Görögország 1981-es, majd Spanyolország és Portugália 1986-os belépésével történt. 1995-ben három fejlett gazdasággal rendelkező, demokratikus berendezkedésű állam, Ausztria, Finnország és Svédország léptek be az unióba. Majd 2004-ben megtörtént a keleti bővítés, amelyet megabővítésnek is nevezhetünk, hiszen az EU történetében példátlan módon egyszerre 10 állam csatlakozott: a balti országok (Észtország, Lettország és Litvánia), a Visegrádi négyek (Lengyelország, Magyarország, Csehország és Szlovákia), két kis népességű szigetország (Ciprus és Málta), valamint a legfejlettebb ex-jugoszláv tagköztársaság (Szlovénia). Románia és Bulgária 2007-ben, Horvátország 2013-ban csatlakozott.

A horizontális kapcsolatok kiterjesztését az EU – az új tagok beléptetésén túl – harmadik országokkal és különböző integrációs tömörülésekkel kötött nemzetközi szerződéseken keresztül is támogatta. Ilyen kezdeményezés volt például az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodás Norvégiával, Izlanddal és Liechtensteinnel; az európai miniállamokkal (Vatikán, Andorra, Monaco, San Marino) való együttműködés; a vámunió Törökországgal; valamint a Yaoundei Egyezmény, a Loméi Szerződés, a Cotonou-i Egyezmény és az Arushai Egyezmény. A vertikális mélyülés a szakpolitikák közösségiesedésével egyre erősebbé válik, az uniós országok egymás közötti kereskedelme és egymásrautaltsága az integráció legfontosabb eleme. Emellett az EU az integráció bővülésének és mélyülésének köszönhetően a világkereskedelem egyik legnagyobb, s így megkerülhetetlen egysége és szereplője lett. A jelenleg 19 tagú eurózóna a gazdasági és pénzügyi unió előrehaladásának egyik legkézzelfoghatóbb bizonyítéka.

A negyedik fejezet Magyarország és az EU kapcsolatát ismerteti integráció-elméleti, jogi és gazdasági szempontból. Bemutatja a magyar gazdaság integrálását az egységes belső piacba, a magyar integráció tapasztalatait és eredményeit, valamint kiterjesztéseinkre a közös külgazdasági politikában. Magyarország 1991-ben, a volt szocialista országok közül az elsők között írta alá társulási szerződését, 1994-ben adta be csatlakozási kérelmét, 2003 áprilisában ütötte rá a pecsétet a csatlakozási szerződésre, s 2004. május 1-jén vált az EU tagállamává (Horváth 2011). Hazánk a felkészülése egy évtizedet vett igénybe, ezalatt teljesítette a tagsághoz szükséges koppenhágai kritériumokat, majd a csatlakozását követő néhány éves bizonyos esetekben akár 10 éves átmeneti periódust követően az integráció teljes jogú tagjává vált. Végbement a jogharmonizáció, az ország integrálta gazdaságát az EU egységes belső piacába. A magyar gazdaságpolitika és fejlesztési stratégia elsődleges prioritása a gazdaság nemzetközi versenyképességének javítása. A külgazdasági stratégia prioritása pedig az, hogy minél inkább elősegítse a magyar gazdaság nemzetközi munkamegosztásba való hatékony bekapcsolódását.

Az EU külgazdasági politikájával és külkapcsolataival kapcsolatos legfontosabb megállapításait a szerző az ötödik fejezetben foglalja össze. A külkapcsolatok hagyományosan a belső integráció céljainak szolgálatában állnak. A vámunióból logikusan következik a közös kereskedelempolitika, amely az integráció megalapításától kezdve a GATT/WTO szabályrendszerére épül. E szervezet célkitűzéseinek érvényesítésében a tagállamok mindig is érdekelték voltak. Az 1969-es Európai Politikai Együtműködésben már létrejön a külkapcsolati együttműködés de a közös kül- és biztonságpolitikát csak az 1993-as Maastrichti Szerződés vezeti be. A külkapcsolatok gazdasági szempontú részét jelenleg több szakpolitika között szétosztva találjuk. A külgazdasági és külpolitikai kapcsolatokat 2006-ig a mindenkori külső hatásokra való spontán reagálás, változó stratégiák kidolgozása jellemezte. Átfogó külgazdasági stratégia igényével először 2010-ben találkoztunk, Globális Európa elnevezéssel. Ezt a programot váltotta fel az Európa 2020 stratégia, amelynek külső dimenzióként a gazdasági növekedéshez és versenyképességhez való hozzájárulás a fő prioritása. Az EU európai partnereivel megkötött szerződéseknél a minőségi előrehaladás a fő cél, például a nem preferenciális megállapodások tartalmának gazdagítása új együttműködési formák, esetleg egy preferenciális vagy szabadkereskedelmi együttműködésbe való átmenet kiépítésével.

Az EU külső fellépése sokáig nem egy globális, inkább egy regionális hatalom-éra emlékeztetett. Az elmúlt időszakban az uniós külgazdasági politika túlburjánzását figyelhetjük meg. Regionális politikai megfontolásokból az EU kiegészítette vagy kibővítette már meglévő szerződéseit; a cél legtöbbször valamilyen hozzáadott érték előállítása volt. A világgazdasági erőviszonyok és az unió külgazdasági szerződésrendszere között jelentős az aszimmetria. Ez legjobban a Kínával, illetve az Egyesült Államokkal kiépített a illetve EU bilaterális kapcsolatban érhető tetten, amelyeket preferenciális megállapodások jellemeznek. Más régiók és országok (Dél-

Korea, Dél-afrikai Köztársaság, Chile, Mexikó) esetében már megtörtént a nyitás, ipari szabadkereskedelmi megállapodások által. Az EU e kapcsolataiban a saját egységes belső piaci szabályozási kereteinek harmadik országok gazdaságába való átültetésére törekszik, így harcolva ki a belső piaci szereplőkhöz hasonló elbánást saját gazdasági aktorai számára.

Az EU nemzetközi érdekérvényesítő képessége és ereje ellentmondásos. Ezen 500 milliós piac jelentős világgazdasági súlyt és alkuerőt képvisel, ennek ellenére az európai gazdaság kereskedelempolitikai szempontból nyitott. Ez előnyös ugyan a gazdasági szereplők számára, de gyengíti az unió tárgyalási pozícióit a világgazdaságban, mert nem tud mit kínálni a partnereknek cserébe. A kereskedelempolitikai tárgyalások elsődleges célja ugyanolyan jóléti előnyök kialakítása, amelyeneket a belső piaccal kapcsolatosan is sikerült megteremteni. A külgazdasági kapcsolatok liberalizálása nem mehet túl a belső piac nyitottságán. Noha az EU a világgazdaság egyik legjelentősebb szereplője, egyik legnagyobb kereskedelmi csoportosulása, ezen gazdasági erőt és potenciált mégsem sikerült eddig tényleges hatalmi pozíciókká és befolyássá alakítani. A közeljövőben az Európai Uniónak világgazdasági súlyához mérten határozottabban kellene megfogalmaznia érdekeit és kiállnia értük.

A további bővítések lehetőségeit a kötet hatodik fejezete, a függelék elemzi, még hozzá az intézményi közgazdaságtan szempontjából. A szerző rámutat: az intézmények elsődleges szerepet játszanak a gazdasági fejlődésben, ám hatásuk hosszú idő alatt érvényesül. A könyv további részei – az irodalomjegyzék, a glosszárrium és a betűszavak jegyzéke – az első hat fejezetet egészítik ki, azok jobb megértését szolgálják. Hasznosak a fejezetek végén megadott ajánlott irodalmak is, amelyek az egyes témák mélyebb tanulmányozásához adnak használható útravalót.

Összességében a szerzőtől az Európai Unió külkapcsolatait és külkapcsolati politikáját igen szakszerűen és alaposan bemutató, ismeret- és információgazdag munkát kaptunk, mindenképpen ajánlott olvasmány a témában elmélyülni szándékozóknak.

Hivatkozások

Balázs Péter (2003): Az Európai Unió külpolitikája és a magyar–EU kapcsolatok fejlődése. KJK Kerszöv Kiadó, Budapest.

Horváth Zoltán (2011): Kézikönyv az Európai Unióról. HVG–Orac Kiadó, Budapest.

Horváth Zoltán – Ódor Bálint (2008): Az Európai Unió szerződéses reformja. HVG–Orac Kiadó, Budapest.

Káldyné Esze Magdolna (2010): Az Európai Unió külkapcsolati rendszere, vámunió, közös kereskedelempolitika, társulási politika, szomszédságpolitika. In: Káldyné Esze Magdolna – Kruppa Éva – Ferkelt Balázs – Takács Gábor: Integrálódó Európa II. Hatáskörök, politikák. Perfekt Kiadó, Budapest.