

GEORG VOBRUBA

## Expanzió bővítés nélkül

Európa dinamizmusa és az európai szomszédsági politika

Az Európai Unió a bővítés alternatívájaként kialakította az európai szomszédsági politikáját. E politika egy újfajta politikai alkura tett ajánlatot jelent. Az EU ezentúl nem kínálja fel a szomszédos országoknak a tagság lehetőségét, helyette különleges viszonyt ajánl a periféria stabilizálását biztosító egyezményekért cserébe. Ez a politika az Európai Unió expanzív dinamizmusából táplálkozik, amely azonban mára elérte a határait. Más területekhez hasonlóan az Unió a szomszédsági politikájában is az értékek exportálójaként értelmezi a szerepét. E tevékenység sikeressége nagymértékben függ a periféria együttműködési hajlandóságától. Az eddigiekhez képest jobban figyelembe kell venni a szomszédoknak az együttműködéssel és az együttműködés lehetséges alternatíváival kapcsolatos számításait.

### I. „A csatlakozás nem az egyetlen lehetőség”<sup>1</sup>

A Bizottság már az Európai Unió 2004-es keleti bővítésének befejezése előtt elkezdett azon gondolkodni, hogy mi legyen a következő lépés. Világos volt, hogy ez a bővítés új szomszédsági kapcsolatokat teremt és így új problémákat és várákozásokat eredményez az EU számára. Az is egyértelmű volt azonban, hogy az e kérdésekre adott korábbi válasz – a periféria bővítéssel és a bővítés ígéretével történő stabilizálása – a továbbiakban nem alkalmazható.

Az EU-nak az a korábbi fejlődési dinamizmusa, amelyben az integráció és a bővítés egymást kölcsönösen erősítő tényezőként működött, elérkezett a határaihoz. A tagállamok száma és sokszínűsége legkésőbb a 2004-es keleti bővítés idejére olyan mértékűvé vált, ami túlzottan megterhelte az Unió kulturális, szervezeti és pénzügyi integrációval kapcsol-

<sup>1</sup> Romano Prodi, 'A Wider Europe: A Proximity Policy as the key to stability', Sixth ECSC Conference, Brussels, 5-6. 12. 2002.

latos lehetőségeit.<sup>2</sup> Ez a túlnyújtózkodás ahhoz vezetett, hogy elmélyült az integráció elmélyítése és kibővítése közötti ellentmondás, ami az Európai Unió bővítési válságának a lényege.<sup>3</sup> Ez a felismerés – hogy az európai integráció kibővítése és elmélyítése nyílt ellentmondásban vannak egymással – vezetett ahhoz a széles körű meggyőződéshez, hogy az EU további bővítésével kapcsolatos automatizmust le kell állítani.<sup>4</sup> Viszont az is világos volt, hogy nem állhat az Unió érdekében az expanzív dinamizmus hirtelen feladása, mivel ez az EU és a perifériája közötti éles érdekellentétek kialakulásának veszélyével járna. Éppen ezért tehát olyan koncepcióra volt szükség, ami lehetővé teszi az EU további bővítés nélküli expanzióját. De hogyan lehetséges a bővítés nélküli expanzió? Az Európai Unió szomszédsági politikájának ez a középponti problémája.

Az EU bővítés nélküli expanzióra vonatkozó programjának rövid (2002 utáni) története alapján e program jellemzője az, hogy az idő múlásával az EU perifériáján levő egyre több országot vonnak be a programba. A történet 2003 elején kezdődött a Bizottság Kiterjesztett Európa koncepciójával, amelybe Belorusszia, Oroszország, Moldova és Ukrajna tartozott bele. A következő lépés a Tanács 2003. decemberi koppenhágai döntése volt, amely elfogadta a Kiterjesztett Európa koncepciót és egyúttal beemelte a programba a Barcelonai Folyamat országait. 2004-ben a bővítés nélküli expanzió programját Európai Szomszédsági Politika (ESZP) elnevezéssel újrafogalmazták és kiterjesztették Örményországra, Azerbajdzsánra és Grúziára. Jelenleg az Európai Szomszédsági Politika 16 országot ölel fel az EU perifériáján.<sup>5</sup>

Az Európai Unió automatikus bővítésének leállítására kialakított ESZP-vel kapcsolatos elgondolások maguk is hasonló dinamizmusnak rendelődnek alá. Részben a periférián levő egyes országok részvétel iránti vágya, részben pedig az érintett uniós országcsoportok stabilitással és biztonsággal kapcsolatos érdekei által vezérelve növekedett a szomszédsági politikába bevont országok köre, ezzel együtt pedig a szomszédsági politika céljaként szereplő, EU körül kialakítandó „barátok alkotta gyűrű” kiterjedése is.

Az ESZP fejlődésére jellemző programszerű expanziós tendenciát

2 Jürgen Gerhards, *Kulturelle Unterschiede in der Europäischen Union*, Wiesbaden 2005; Michael Hölscher, *Wirtschaftskulturen in der erweiterten EU*, Wiesbaden 2006; Richard Münch és Sebastian Büttner vitatják annak a feltételezésnek a feltétlen elfogadását, hogy a növekvő heterogenitás az integráció akadályává válik; 'Die europäische Teilung der Arbeit. Was können wir von Emile Durkheim lernen?', in Martin Heidenreich (ed.), *Die Europäisierung sozialer Ungleichheit*, Frankfurt am Main 2006, pp. 65–107.

3 Georg Vobruba, 'The Enlargement Crisis of the European Union: Limits of the Dialectics of Integration and Expansion', *Journal of European Social Policy* 1, 2003, pp. 35–62; Maurizio Bach, 'The Enlargement Crisis of the European Union: From Political Integration to Social Disintegration', in Maurizio Bach et al. (eds), *Europe in Motion: Social Dynamics and Political Institutions in an Enlarging Europe*, Berlin 2006, pp. 11–28; Sonja Grimm and Wolfgang Merkel, 'Die Grenzen der EU: Erweiterung, Vertiefung und Demokratie', in Jens Alber and Wolfgang Merkel (eds), *Europas Erweiterung: Das Ende der Vertiefung? WZB-Jahrbuch 2005*, Berlin 2006, pp. 183–206.

4 Lásd például 'Frankreich warnt vor neuer Welle der Erweiterung', *Süddeutsche Zeitung* 13. 12. 2005, p. 6.

5 Karen E. Smith, 'The outsiders: the European neighbourhood policy', *International Affairs* 4, 2005, pp. 757–773.

szemléljük egészen egyszerűen a nyilvánvalóan nem meghaladott uniós fejlődési modell ironikus visszatéréseként. Ugyanakkor azonban feltehetjük a következő kérdést is: mik az okai az Unió bővítési körei után is fennmaradó expanzív dinamizmusnak? Az EU prosperáló magja és a perifériája közötti viszony értelmezhető politikai alkuként. Az EU és a perifériája közötti alku feltételei viszont időközben megváltoztak, mivel a bővítési politika szomszédsági politikává változott. Ez pedig kihat az e politika által elérhető eredményekre.

## II. Európa dinamizmusa

Az Európai Unió központja és perifériája közötti kölcsönös függés sajátos kölcsönhatásokat eredményezett, és ezek alkotják Európa dinamizmusának a forrását.<sup>6</sup> A meghatározó tényező az Európai Unió központjának az az érdeke, hogy a gazdasági prosperitás politikailag stabil zónaként biztosítsa a létezését. E domináns érdek következménye, hogy a központ kétféle módon tekint a perifériájára: egyrészt az EU stabilitással kapcsolatos alapvető érdekét veszélyeztető különböző gazdasági és politikai problémák forrását látja benne, másrészt védőövezetnek tartja, amely feltartóztathatja a távolabbi periférián kialakuló problémákat. A periféria e kettős és ellentmondásos felfogása – problémák forrása és e problémák megoldója egyben – vezet az Európai Unió perifériával kapcsolatos politikáját jellemző kirekesztés és befogadás sajátos kombinációjához.

A kirekesztési politika célja, hogy a határok lezárásával távol tartsa a határokon átívelő problémákat. Természetesen az ilyen politikának csak korlátozott kilátásai vannak a sikerre. Először is, technikai okai vannak annak, hogy a határok lezárását célzó kísérletek hatástalanok a számtalan határokon átnyúló mozgással és folyamattal szemben. Különösen áll ez a vízzel vagy levegővel terjedő, határokon átnyúló környezetszennyezésre. Másodsor, a határok bizonyos országok közötti folyamatokra adott válaszként történő hatékony lezárása csak aránytalanul nagy pénzügyi, politikai és humanitárius költségek árán érhető el. Különösen jó példa erre a fogadó országok által törvényekkel korlátozott bevándorlás. Harmadrészt, a kirekesztési politika megvalósítására irányuló kísérlet nehézségekbe ütközhet a gazdasági prosperitás stabil övezetében is, mivel a zónán belül aránytalan és számos különböző érdekhez kötődik a költségek és a haszon eloszlása. Ez figyelhető meg különösen a mobil transznacionális termelési tényezők, a munkaerő migrációja és a külföldi közvetlen beruházások szabályozásában. Mindent egybevetve tehát az EU prosperáló magja érdekeinek védelmezését célul kitűző kirekesztési politikának nincs túl nagy reménye a sikerre. Az Unió egész eddigi története mutatja, hogy az ilyen kísérlet újra és újra a kirekesztés tudatos befogadási politikával való kiegészítéséhez, vagy a kirekesztés befoga-

<sup>6</sup> Georg Vobruba, *Die Dynamik Europas*, Wiesbaden 2003.

dásra cseréléséhez vezetett, aminek eredményeként az EU perifériával kapcsolatos politikáját a befogadás uralta.<sup>7</sup>

A tudatos befogadás az önérdelvezérelt segítség logikáját követi.<sup>8</sup> Transznacionális összefüggésben az önérdelvezérelt segítséget nyújtó ország azzal kapcsolatos érdeke motiválja, hogy megoldást találjon a külföldön kialakuló és határokon túlterjedő problémákra. Ez jelentheti egy szegény szomszédos ország környezetvédelmi politikájának – például a korszerűtlen atomerőműve modernizálásának – támogatását. Az önérdelvezérelt segítség öltheti a reformországok gazdasági rekonstrukciójához és politikai stabilizálásához nyújtott segély formáját is, ami csökkentheti a kivándorlást. Összegezve, az önérdelvezérelt segítség logikája által ösztönzött tudatos befogadás politikája ahhoz vezet, hogy a szegényebb periféria bizonyos mértékben részesedhet az EU magjának prosperitásából. Ez az általános oka az újonnan csatlakozók azon nyilvánosan hangoztatott kijelentéseinek, hogy a regionális stabilitáshoz való hozzájárulásukból az egész Európai Unió profitál. „Románia semmilyen zavart vagy problémát sem fog jelenteni” – hangsúlyozta a román miniszterelnök 2006 őszén –, „hozzá fog járulni az egész Délkelet-Európára kiterjedő stabilitás és biztonság zónájához”.<sup>9</sup>

A tudatos befogadási politikának kétségkívül vannak korlátai. Egyrészt e politika jelentős pénzügyi áldozatokkal jár, és ez próbára teszi a prosperáló mag általi elfogadottságát. E problémát súlyosbítja az a tény, hogy a tudatos befogadási politika azonnali kiadásokat igényel, a pozitív hatásai azonban csak később érzékelhetők. Másrészt a tudatos befogadási politika sikeressége érdekében a periféria országainak részt kell vállalniuk az ezzel kapcsolatos felelősségből. Ez döntő különbség a kirekesztési és befogadási politika között: a kirekesztési politika a prosperáló mag által a perifériájával szemben végrehajtott egyoldalú akció, a befogadási politika viszont csak a prosperáló mag és a periféria együttműködésével valósulhat meg.

Ez ahhoz a kérdéshez visz bennünket, hogy a periféria milyen körülmények között és mennyire kész a prosperáló maggal való együttműködésre a tudatos befogadási politika alkalmazása érdekében. E kérdés döntő jelentőségű az Európai Szomszédosági Politika szempontjából.

7 A határok e folyamatokhoz társuló változásának történelmi és szisztematikus elemzéséhez lásd Mathias Bös and Kerstin Zimmer, 'Wenn Grenzen wandern. Zur Dynamik von Grenzverschiebungen im Osten Europas', in Monika Eigmüller and Georg Vobruba (eds), *Grenzsoziologie. Die politische Strukturierung des Raumes*, Wiesbaden 2006, pp. 157–184.

8 Georg Vobruba, Self-interested aid: belated modernization and interwoven interests between East and West. In: *Crime, Law and Social Change*. Vol., 25, No. 1. 1996, pp. 83–93.

9 'Die Rumänien werden keinen Ärger Machen'. Interview mit Calin Popescu Tariceanu über den bevorstehenden EU-Beitritt', *Süddeutsche Zeitung* 4-5. 11. 2006, p. 10. Hasonló kijelentéseket tett a saját országának az EU stabilitásában játszott szerepéről a korábbi lengyel elnök, lásd in 'Aleksander Kwasniewski im Gespräch: Der Westen scheint müde, wir sind frisch', *Tagesspiegel* 11. 3. 2000, p. 6, és Viktor Juscenko, aki abban az időben ukrán elnökjelölt volt, lásd in 'Wir wollen eine europäische Ukraine', *Süddeutsche Zeitung* 30. 9. 2004, p. 9. A kérdésről bővebben lásd Vobruba, *Die Dynamik Europas*, p. 23.

### III. A periféria együttműködési készsége

Természetesen nem vehetjük előre biztosnak, hogy a periféria kész lesz az együttműködésre. Ez abból következik, hogy az EU a perifériájával kapcsolatban a kirekesztés és befogadás kombinálásán alapuló politikát folytat. Az EU tudatos befogadási politikája a periféria országai számára mindenekelőtt átfogó gazdasági modernizációt és politikai demokratizálást jelent. Ez a politika hosszú távon nagyon is érdeke lehet a periféria országainak, rövid távon viszont bizonyos csoportok által viselendő költségekkel jár, különösen a magasabb munkanélküliség és a korábbi privilegizált politikai helyzet elvesztése miatt.

Ezért azt a kérdést kell megvizsgálnunk, hogy a periféria országai milyen feltételek mellett képesek és képesek együttműködni az EU tudatos befogadási politikát folytató prosperáló magjával. Azt a kérdést, hogy ki viseli a költségeket, még problémásabbá teszi az a tény, hogy az EU politikája szisztematikusan kombinálja az Unió saját kirekesztő intézkedéseit és a kirekesztéssel kapcsolatos feladatoknak a periféria közelebbi régióiban található országaira történő átruházását.<sup>10</sup> Különösen jól látható ez a bevándorlási politika területén. A szomszédos országoknak nyújtott gazdasági segítség feltétele, hogy hajlamosak legyenek együttműködni a határok ellenőrzésében, védő intézkedéseket hozzanak a bevándorlók saját területüktől való távontartására és részt vegyenek az illegális bevándorlók kitoloncolásában. Ekként tehát az EU tudatos befogadási politikájának egyik eleme az, hogy a szomszédos országoknak fel kell vállalniuk a harmadik féllel szembeni kirekesztő intézkedéseket. Ezek a kirekesztő feladatok feltűnően megváltoztatják az EU prosperáló magja és a szomszédjai közötti viszonyt. Az EU számára végzett kirekesztő feladatok a szomszédos országok részéről magas fokú együttműködési készséget feltételeznek és jelentős költségekkel járnak. Ezek a költségek részben konkrét pénzbeli kiadásokat jelentenek, mivel finanszírozni kell a határellenőrzés technikai átalakítását és a bevándorlók hazatelepítését, másrészt politikai jellegűek, mert megromlanak az intézkedéseket hozó ország és szomszédjai közötti kapcsolatok. Ez azt jelenti, hogy az EU határainál levő országoknak nemcsak a gazdasági és politikai modernizáció költségeivel kell számolni, hanem az EU által tőlük elvárt kirekesztő intézkedések kiadásaival is. Éppen ezért sürgősen választ kell találni arra a kérdésre, hogy mi motiválja az EU szomszédjait az Unióval a tudatos befogadási politika keretében történő együttműködésre, tudván, hogy ennek során kirekesztő feladatokat kell ellátniuk.

A 2004-es keleti bővítésig a perifériának a prosperáló maggal való együttműködési készségét folyamatosan azzal biztosították, hogy a prosperáló mag tudatos befogadási politikát folytatva beavatkozott a perifériáján. Első lépésként a prosperitásban való korlátozott részvételt kínálták fel annak fejében, hogy a periféria országai képesek a modernizációra és a modernizáció költségeinek megfizetésére. Ezzel egy időben elvárták a szomszédos országoktól a kirekesztő intézkedések meghozatalát, más

<sup>10</sup> Paolo Cuttita, 'Das Mittelmeer als Wohlstandsgrenze', in Eigmüller and Vobruba, *Grenzsociologie*, pp. 251–257.

szóval azt, hogy ütközőzónaként szerepeljenek az EU és a még szegényebb, politikailag még instabilabb távolabbi periféria között. E politika feltételeinek és költségeinek elfogadásáért jutalomként – azért, hogy a szomszédos országokban erősítsék a tudatos befogadási politika elfogadottságát – kilátásba helyezték az egy későbbi időpontban megvalósuló tagságot. Mindennek olyan funkciója is volt, hogy a szomszédos országok könnyebben igazolhassák saját népességüknek az együttműködés költségeit. Az EU és szomszédjai közötti együttműködés ily módon egy politikai csereüzleten alapult: a szomszédos országok *most* elfogadják a modernizáció terheit és a kirekesztő intézkedések költségeit, cserébe *most* korlátozott részt kapnak a prosperitásból, és kilátásba helyezik számukra a *később* megvalósuló uniós tagságot a prosperáló magba való teljes integrálódással. Csak a költségeknél és a kisebb-nagyobb előnyöknek ez a szakaszolása volt várható az együttműködéstől, ami biztosította, hogy a szomszédos országok lakossága hosszabb távon kész legyen elfogadni a neki szánt szerepet.

#### IV. A bővítéstől a szomszédsági politikáig

Az Európai Uniónak a perifériájával kapcsolatos jelenlegi politikája az *Európai szomszédsági politika* című stratégiai tanulmányon alapul.<sup>11</sup> E dokumentum vonatkoztatási pontja a 2004-es keleti bővítés, amely megváltoztatta az Unió külső határait. Új szomszédjaink lettek és közelebb kerültünk a régiékhez. Az új körülmények egyszerre jelentettek új lehetőségeket és kihívásokat.<sup>12</sup> „Az európai szomszédsági politika az EU alapvető értékeit és céljait elfogadó országok gyűrűjét vázolja fel, amelyeket az együttműködésen túlmenő, jelentős mértékű gazdasági és politikai integrációt jelentő mind szorosabb kapcsolatba vonnak be.”

Ez elég világos kifejezése az EU expanzió klasszikus modelljét jellemző koncentrikus körök elképzelésének. A múltéhoz hasonlóan a periféria feladata a saját gazdasági fejlődésének és politikai stabilitásának biztosítása, aminek eredményeként a) kevesebb határokon átívelő probléma jelenik meg az EU küszöbénél és b) ütközőzóna jön létre az EU és a távolabbi perifériája között. Ismétlődően arra a szándéokra helyezték a hangsúlyt, hogy ne létesüljenek éles határok az EU és az „új szomszédjai” között. Ugyanakkor azonban az is világos, hogy az EU és új szomszédjai közötti határok fellazítása megköveteli a szomszédok és az ő perifériájuk közötti határ-ellenőrzés kiépítését. Így az EU kirekesztési politikája kijebb tolódott és az egymást követő bővítések után is folytatódik. Annak burkolt beismerése is megtörtént, hogy mindez az uniós tagállamok külső körébe tartozó országok és a szomszédjaik közötti feszültségekhez vezet: „A Tanács jelenleg vizsgálja a Bizottság javaslatát a kishatár menti forgalmi rendszer létesítését célzó szabályozás megalkotására, amely elfogadása esetén túlzott adminisztratív akadályok nélkül lehetővé teszi a határ melletti népesség

11 Commission of the European Communities, European Neighbourhood Policy. Brussels, 12. 5. 2004. COM(2004) 373 final.

12 Ugyanaz, p. 2.

számára a hagyományos kapcsolatok megőrzését. Az Európai Unió megvizsgálja a vízumszabályok enyhítésének lehetőségeit is.”<sup>13</sup>

„Az uralkodó felfogás azonban az EU ütközőzóna létesítéséhez fűződő érdeke és az, hogy a periféria országainak kell adni a kirekesztési intézkedések meghozatalának feladatát: az egyik oldalon hozott könnyítéseket a másik oldalon hozott hatékony intézkedéseknek kell kiegyensúlyozni.”<sup>14</sup> Ez egyszerűen megfogalmazva azt jelenti, hogy ha az EU enyhíti a határellenőrzést önmaga és egy szomszédos ország között, akkor ennek az országnak szigorítania kell az ellenőrzést a harmadik országokkal alkotott határán. Ebből adódóan „az ESZP célja, hogy megossza az EU 2004-es bővítéséből eredő előnyöket a szomszédos országokkal, minden érintett számára növelve a stabilitást, biztonságot és jólétet.”<sup>15</sup>

Lehetetlen nem észrevenni a bővítési politika és az Európai Szomszédossági Politika közötti strukturális hasonlóságot. Mindkét esetben arról van szó, hogy egyre újabb perifériákat közelítenek az EU-mag standardjaihoz, és mindkét esetben a gazdasági kapcsolatok intenzívebbé válása, a jogi és gazdasági rendszer egymáshoz igazítása, és a különböző társadalmi kapcsolatok intenzifikálása szolgál ehhez eszközül és egyúttal annak a ténynek a bizonyosságául, hogy valóban ez történik. E hasonlóság okai kétszintűek. Az első tényezőcsoport a személyekben megjelenő folyamatossághoz kapcsolódik. A 2004-es keleti bővítés szereplői közül sokan megtalálhatók az Európai Szomszédossági Politika koncepciójának kidolgozói között is. Ennek valószínű oka keresleti és kínálati tényezőkben keresendő. Egyrészt a keleti bővítés befejezése után a folyamatban szerepet játszóknak tovább akarták folytatni a karrierjüket és ennek érdekében olyan új problématerületeket kellett találniuk, ahol felajánlhatták a már bizonyított szakértelmüket. Másrészt a problémák jellegében tapasztalható strukturális hasonlóság azt jelentette, hogy nagy kereslet mutatkozott az adott szakértelem iránt. „Így a kérdéssel foglalkozó vezető hivatalnokok közül mindenkinek bővítési háttere volt.”<sup>16</sup> E személyekben megmutatkozó folyamatosság az alapja annak, hogy a bővítési folyamat elképzelései és retorikai fordulatai megjelennek az Európai Szomszédossági Politikában is.<sup>17</sup> Magától értetődő, hogy az egyéni karrierérdekek és az elképzelések áttemelése önmagukban nem magyarázhatják megfelelően az Európai Szomszédossági Politika kialakulását. E tényezők beágyazódnak abba a Bizottság érdeke által mozgatott szervezeti fejlődésbe, amely révén a Bizottság a tagállamok rovására növeli a saját hatáskörét.

A bővítés és a szomszédossági politika közötti hasonlóság másik tényezőcsoportja az Európai Bizottságnak abból a helyzetéből ered, amelyet az európai és tagállami szint között folyó intézményi versenyben elfoglal. Itt az a meghatározó tényező, hogy a Bizottság ma kiterjedt és

13 Ugyanaz, p. 17.

14 Ugyanaz, p. 17.

15 Ugyanaz, p. 3.

16 Judith Kelley, 'New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy', *Journal of Common Market Studies* 1, 2006, p. 32.

17 Elsa Tulmets, 'New Modes of Governance in EU's External Relations: Explaining the Transfer of Ideas and Methods from Enlargement to the Neighbourhood Policy', European University, Florence, 2006, unpublished paper.

vitathatatlan hatáskörrel rendelkeznek az EU-n belüli politikában, de a külpolitikában állandó küzdelmet kell folytatnia a hatásköre elismertetéséért. Az EU bővítési és szomszédsági politikája jellemzően a bel- és külpolitika között helyezkedik el. A kiinduló helyzetet tekintve a bővítési politika és szomszédsági politika az Európai Unió területén kívüli problémákhoz kapcsolódik, tehát első pillantásra a külpolitika terepéhez tartoznak. Innentől kezdve azonban az utak különválnak. A klasszikus bővítési politika az EU külpolitikájából az uniós belpolitikába helyezte át a tárgyat. Ez megfelelt a Bizottságnak, amely további hatásköröket igyekezett szerezni. A bővítési forduló befejeztével többé nem áll a Bizottság rendelkezésére ez a mechanizmus, amely révén a kezelendő kérdéseket átviheti a külpolitikából a belpolitikába. Ugyanakkor a Bizottság továbbra is érdekelt a hatáskörnövelésben, és a szomszédsági politika kialakítása annak kísérlete, hogy a bővítési folyamat befejeződése után is életben tartsa a kül- és belpolitika közötti korábbi átvivő mechanizmusokat.<sup>18</sup> „Elismerem, hogy az eszembe ötlő gondolatok közül soknak a bővítési folyamat a forrása.”<sup>19</sup>

Az a lehetőség, hogy a Bizottság esetleg képes lesz kiterjeszteni a hatáskörét a külpolitikára, az integráció és a bővítés dialektikájából ered. A belső határok lebontása és a közösségi szinten rendelkezésre álló és ellenőrzött pénzalapok azt jelentik, hogy az Európai Unió olyan integrációs szintet és érdekközösséget ért el, ami lehetetlenné teszi az egyes tagállamok számára, hogy folytassák az önálló politikájukat a saját nem uniós tag szomszédjaikkal. Persze jelentős regionális különbségek vannak az egyes tagállamok vagy tagállamcsoportok között a tekintetben, hogy mik az elsődleges érdekeik az Európai Unió periferiájával kapcsolatban.<sup>20</sup> Egy uniós tagállamnak az EU periferiáján levő szomszédjával kapcsolatos önálló politikai kezdeményezése nem számíthat intézményes támogatásra, mivel az adott tagállam egyedül nem dönthet az uniós segélyalapok felhasználásáról. Ha valamely tagország ilyen politikát folytat, olyan más tagállamokkal való érdeklődésekkel vegyes bonyodalmakat okoz, ami gyakorlatilag erősen csökkenti az önálló manőverezés lehetőségeit. Például számos tagállam kifejezte azt az igényét, hogy vonják be a dél-európai uniós tagországok által a bevándorlás terén hozott politikai döntésekbe, mivel őket is érintik ezek a döntések.<sup>21</sup> A déli tagállamok pedig azt követelik, hogy az egész közösség vegyen részt a bevándorlási politikájuk finanszírozásában, mert ez a bevándorlási politika az egész közösség érdekében áll. Ezen egymást kiegészítő álláspontok eredményeként mára világos elmozdulás figyelhető meg az EU külső határain folyó ellenőrzés közösségi szintű összehangolására.<sup>22</sup> Ez azt je-

18 Ugyanaz p. 16.

19 Prodi, 'A Wider Europe'.

20 Georg Vobruba, 'Internal Dynamics and Foreign Relations of the European Union', in Bach et al., *Europe in Motion*, pp. 59–77.

21 Monika Eigmüller, *Grenzsicherungspolitik*, Wiesbaden 2007.

22 Erre az egyik válasz a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (ismertebb nevén a FRONTEX) felállítása volt; lásd *Official Journal of the European Union, Council Regulation (EC) No. 2007/2004*, 26. 10. 2004.

lenti, hogy az uniós integráció elmélyülése szorosabb szövettű belső érdekközösséghez vezet, ami viszont lehetetlenné teszi az egyes tagállamok számára, hogy a saját külön érdekeiket érvényesítsék a nem uniós tag szomszédjaikkal folytatott politikájukban. A végeredmény pedig az lesz, hogy nő az igény a szomszédos államokkal szembeni közösségi szintű külpolitikára.

A szomszédügyi politikát olyan, a Bizottság javaslataként megfogalmazódó politikaként tervezték meg, amely megfelel az EU által elért integrációs szintnek és a szomszédos államokkal szembeni külpolitikaként fog működni. Úgy alakították ki, hogy külön-külön alkalmazható legyen az egyes szomszédos országokkal való kapcsolatokban. A tagfelvétel mindenivel szembeni általános feltétele az *acquis communautaire* teljes elfogadása, a szomszédügyi politikában azonban más a helyzet, mivel itt „speciális partneri viszonyokat” hoznak létre, amelyeket az EU és a szomszéd ország minden kétoldalú szerződése esetében az adott ország sajátosságainak megfelelően alakítanak. Ugyanakkor azonban az Európai Szomszédügyi Politika koncepciója olyan, sokféle egyéni szabályzást egységes keretbe olvasztó átfogó EU programként is szolgál, amelyben testet ölt a „barátok által alkotott gyűrű” eszméje. Ezt a programot a Bizottság irányítja, egyes közösségi szintű elemeket beemelve a külpolitikába.

Mindent egybevetve, az Európai Közösségi Politika két dolgot valósít meg: kielégíti a „szomszédos országokkal szembeni közösségi szintű külpolitika” kialakításával kapcsolatos szükségletet, és ezzel párhuzamosan biztosítja a Bizottság külpolitikai térrnyerésével kapcsolatos érdekének érvényesülését.

## V. Egy új politikai alku felajánlása

Európa dinamizmusa elméletének<sup>23</sup> keretén belül úgy értelmezem az Európai Szomszédügyi Politikát, mint a prosperáló mag önérdekvezérelt segélyezési politikájának az uniós perifériára való kiterjesztési kísérletét. Hadd idézzem fel ismét az EU prosperáló magja és a periféria közötti kapcsolatokban tetten érhető burkolt alkut, ami az egymás utáni uniós bővítésekhez vezetett: az EU a perifériáján levő országoktól elvárja a modernizáció terheinek és a kirekesztéssel kapcsolatos intézkedéseik költségeinek elfogadását *most*, ennek fejében korlátozott részvételt biztosít a prosperitásból *most*, és kilátásba helyezi a *későbbi* uniós tagságot és ezzel együtt a prosperáló magba való teljes integrálódást.

Mi a különbség a szomszédügyi politika és a bővítési politika között a centrumot és a perifériát érintő költséget és hasznot illetően? Ami az EU hasznát illeti, az ESZP-t úgy alakították ki, hogy a lehető legközelebb legyen a bővítési politikához: politikai, gazdasági és kulturális kapcsolatok az EU-val, ezzel együtt a periféria átfogó gazdasági és politikai stabilizálása. A vonatkozó uniós dokumentumok másrészt inkább (nem meglepő módon) a szomszédok számára megnyíló előnyöket hangsúlyozzák erőteljesen: „Az ESZP célja, hogy a szomszédos országokat ré-

23 Vobruba, 'Die Dynamik Europas', p. 75.

szeltesse az EU 2004-es bővítéséből származó előnyökben, azzal, hogy minden érintett számára erősíti a stabilitást, biztonságot és jólétet.”<sup>24</sup>

De mi a helyzet a költségekkel? A döntő különbség az, hogy az EU költségei nem olyan nagyok és a szomszédos országok által élvezett előnyök csekélyebbek. Az EU számára a szomszédsági politika számos dimenzióban eredményez költségelőnyt. A partner országok nem fogadják el az *acquis communautaire*-t, és ennek fő következményeként nem részesülnek az uniós pénzalapokból, azaz nem részesei az Unió redisztribúciós mechanizmusának, és a négy klasszikus uniós szabadság csak külön rendelkezések esetén érvényes rájuk – ellentétben az új tagországokkal, amelyek a bővítés után csak ideiglenesen és gondosan megokolt kivételes esetekben zárhatók ki ezekből a szabadságokból. A partner országok egyezményeket kötnek az EU-val, ami azt jelenti, hogy kizáródnak az összes uniós döntéshozatali folyamatból. Ekként a szomszédsági politika lehetővé teszi, hogy az EU megtakarítsa a további bővítés összes költségét, például a (különösen a munkaerőpiacon) erősödő verseny, vagy az (akár egyhangú döntéssel, akár többségi elv alapján) működő politikai döntéshozatal bonyolultabbá válásából adódó pótlólagos kiadásokat.<sup>25</sup> Ami az EU számára előny, az hátrány az Európai Szomszédsági Politika potenciális résztvevőinek: nehezen juthatnak hozzá komolyabb pénzügyi támogatáshoz, az EU piacaihoz való hozzáférésük inkább privilégium, mint jog, és nincs intézményes jogosultságuk az EU ügyeibe való beleszólásra. Ráadásul nem szerezték meg azt a presztízst sem, amit a potenciális uniós tagként történő elismerés jelentene. A hátrányok és előnyök összevetése ahhoz a következtetéshez vezet, hogy ha a bővítési politika keretében felajánlott alku – ütközőzóna-szerep *most a későbbi* tagságért cserébe – volt az uniós centrum és a periféria közötti kapcsolatok működésének az alapvető feltétele, és ha ezek az alkufeltételek az Európai Szomszédsági Politika keretében a periféria számára kedvezőtlenül változtak, akkor nyitott kérdés, hogy az új körülmények között továbbra is működőképes lesz-e az ütközőzóna-funkció és stabilizáló funkció. Más szóval, hajlamosak lesznek-e a szomszédos országok a bővítési politika által megkövetelt áldozatokra annak tudatában, hogy cserébe sokkal kevesebbet kapnak az Európai Uniótól? Természetesen e kérdés csak akkor tehető fel ilyen módon, ha a szomszédsági politika alapproblémája – amelyből kiindultam – az EU és a perifériája közötti viszony pontos leírásán nyugszik. Megjegyzendő, hogy maga az EU nagyon különböző módon írja le ezt a viszonyt.

## VI. Az Európai Unió mint értékek exportálója?

Az alkotmánya I-2. cikkelyében az Unió „értékeken” alapuló szövetségként írja le magát. Ebből logikusan következik, hogy ezt olyan kijelen-

24 Commission 2004, p.

25 Georg Vobruba, *The Limits of Legitimation. Preconditions for Conflict Resolution by Majority Rule*. In: *Czech Sociological Review*, Vol. 42, No. 6, Dec. 2006, pp. 1137–1150. (Magyarul: A legitimáció határai. A többségi elv alapján gyakorolt konfliktusmegoldás előfeltételei az Európai Unióban, *Esély* 2007/2. pp. 49–63.)

tésnek kell követnie, hogy az európai értékeknek történő elköteleződés a tagság nélkülözhetetlen előfeltétele (I-1 (2) cikkely). Az Európai Szomszédosági Politikát elindító szövegben is hasonló megfogalmazást találunk: „A szomszédokkal kialakítandó privilegizált viszony a közös értékekhez fűződő kölcsönös elköteleződésre épül, amelyek közé főként a jogrend, a jó kormányzás, az emberi jogok – köztük a kisebbségi jogok – tisztelete, a jó szomszédosági kapcsolatok elősegítése, valamint a piacgazdaság alapelvei és a fenntartható fejlődés tartoznak.”<sup>26</sup>

Tegyük félre, legalábbis egy időre, azt a kérdést, hogy vajon mi értelme van az „értékek” között szerepeltetni olyan dolgokat, mint „jó szomszédosági kapcsolatok” és a „piacgazdaság alapelvei”. Bármit gondoljunk is róla, az „értékek” exportálásának szánt kitüntetett szerepet társadalomtudományos értelemben – azaz az empirikus adatok részeként – komolyan kell vennünk. A jelen cél szempontjából szükségtelen a bizonyos értékeknek való elköteleződést a saját álláspontunkként elfogadni, vagy valamilyen magasabb szintű tudás alapján megkérdőjelezni a hitelességét. Ezek helyett inkább meg kell vizsgálnunk az EU értékek exportja melletti programszerű elköteleződésének az okait. Miként járulhat hozzá a tanulmányban alkalmazott megközelítés, az Európa dinamizmusának elmélete, a kérdés tisztázásához?

Az Európa dinamizmusának elmélete az EU fejlődését a különböző szereplők és csoportok érdekszámításainak összefüggésében értelmezi. A figyelem középpontjában az EU-mag azon érdeke áll, hogy a prosperitás és stabilitás határ menti területein történő elősegítésével biztosítsa a saját prosperitását és stabilitását. Ebből a szempontból közelítve az értékek exportját a prosperitás és stabilitás elősegítésének fontos eszközeként vizsgálhatjuk. Ennek az elméleti közelítésnek – amely eszközökként kezeli az értékeket – megvan az az előnye, hogy semmilyen módon nem kötelez bennünket az értékek létezésének vagy elfogadottságának a vitatására (és így elkerül minden olyan neveltséges álláspontot, amely tisztességtelennek tartja az értékekre történő hivatkozást), de lehetővé teszi azzal kapcsolatos kérdések feltevését, hogy az értékek exportjának kereteit kijelölő érdekszámítások eredményeként milyen korlátai vannak ennek az exportnak. Ebben a keretben azt a különös osztályozást is megérthetjük, amely „értékként” tünteti fel a „szomszédosági kapcsolatokat” és a „piacgazdaság alapelveit”: ezek a periféria stabilitásának és gazdasági fejlődésének előfeltételei, és így alapvető fontosságúak az EU prosperáló magja számára. Három empirikus érv erősíti azt a hipotézist, hogy az EU-nak a szomszédosági politika keretében történő értékelexportja az érdekszámítások logikáját követi.

Először, a különböző partner országok közötti összehasonlítás megmutatja, hogy az EU nem egyforma módon kezeli őket, annak ellenére, hogy az „értékhiányuk” ugyanolyan, vagy nagyon hasonló. Ez nem egyeztethető össze az értékek exportját önmagában vett célként kezelő

<sup>26</sup> Ugyanaz. Egy másik hasonló megfogalmazásra lásd Regulation (EC) No 1638/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006, laying down general provisions establishing an European Neighbourhood and Partnership Instrument (Preamble and Art. I (3)).

logikával, és erősíti azt a hipotézist, hogy az egyes szomszédos országok különböző mértékű geopolitikai fontossága nagyobb jelentőségű, mint a bennük megvalósuló értékek. Ez magyarázhatja azt is, hogy az EU miért vonakodik a hasonló értékszempontú megközelítéstől egyes észak-afrikai országok esetében. Ennek oka, hogy ezek az országok fontos szerepet játszhatnak a bevándorlás megfékezésében, valamint az EU és az USA között a politikai befolyásért folytatott küzdelemben.<sup>27</sup>

Másodsor, a hosszabb időtávra kiterjedő összehasonlítás kimutatja, hogy egy periférián levő országot az EU kezdetben az ország értékdeficitjére hivatkozva távol tart magától, majd később – miközben az „értékhiány” ugyanolyan mértékű marad – ugyanazt az országot az uniós tagság komoly várományosaként nevezi meg. Értékszempontú megközelítésből ez következtetlen magatartás. Mindenesetre azt jelzi, hogy egy ország vagy régió stratégiai fontosságának változása fontosabb az EU tevékenységének meghatározásában, mint az értékek helyzete az adott térségben. Ez magyarázhatja az EU 2001. szeptember 11. után változó álláspontját a török tagsági kérelemmel kapcsolatban.<sup>28</sup>

Harmadszor, az EU-t dilemma elé állítja egyes periféria-országokkal való kapcsolata. A demokratikus értékek exportja bizonyos politikai erők megerősödéséhez vezethet, aminek romboló hatása lehet az ország és az EU kapcsolataira, akár azért, mert az EU-val szemben ellenséges politikai erők a demokráciát a saját pozíciójuk hosszú távú megerősítésére használnák fel, akár azért, mert a demokratizálás a politikai helyzet olyan ideiglenes destabilizálódáshoz vezetne, aminek a költségei túl nagyok lennének és bizonytalan lenne a kimenetele. „A rövid távú stabilitás célja ezért fontosabb, mint a demokrácia hosszú távú fejlesztésének célja.”<sup>29</sup>

Az értékek exportja és a stabilitáshoz fűződő érdek közötti viszony megítélésének mindhárom fenti esete bizonyítja, hogy a periféria politikai stabilitása az EU szomszédsági politikájának meghatározó eleme. Azt is mutatják ezek a példák, hogy az értékek exportja csak a stabilitás elősegítését célzó politika keretében és annak részeként folytatható.<sup>30</sup> Nem állítom azt, hogy az EU értékekkel kapcsolatos kijelentései egyszerűen csak minden kötelező tartalom nélküli retorikai fordulatok lennének. Ennek elméletileg nem lenne értelme és empirikusan is messze járna a valóságtól, mivel az EU valóban határozottan törekszik az emberi jogok, a demokratikus intézmények és a jogrend erősítésére a környezetében. Ezek az erőfeszítések eszközül szolgálnak a prosperitás és stabilitás céljához és ez módosítja (vagy módosíthatja: ennek eldöntése empirikus kér-

27 Michael Emerson et al., *The Reluctant Debate: The European Union as Promotor of Democracy in its Neighbourhood*, CEPS Working Document 223/2005, Brussels, p. 22.

28 Ugyanaz, p. 12. A török tagsággal kapcsolatos geostratégiai érvelésre lásd Vobruba, *Die Dynamik Europas*, p. 90.

29 Kelley, 'New Wine in Old Wineskins', p. 46.

30 Az teljesen más kérdés, hogy az Európai Uniónak vajon kell-e hivatkoznia (valószínűleg igen) az identitása kifejezésekor értékekre, és ezt a kérdést meg kell különböztetni attól, hogy ténylegesen léteznek-e (valószínűleg nem) az értékeken alapuló uniós kötelek. Az első kérdésre lásd Rainer M. Lepsius, 'Identitätsstiftung durch eine europäische Verfassung', in Robert Hettlage and Hans-Peter Müller (eds), *Die europäische Gesellschaft*, Konstanz 2006, pp. 109–127, és a másodikra, Sylke Nissen, 'European Identity and the Future of Europe', in Bach et al., *Europe in Motion*, pp. 155–174.

dés) a lényegüket, de semmi esetre sem teszi hiteltelenné az értékek exportját. Éppen ellenkezőleg: meggyőzően érvelhetünk a mellett, hogy az EU határai mentén elhelyezkedő országokban csak az „értékek” stratégiai érdekként felfogott terjesztésével, valamint a demokratizálódás és a nagyobb prosperitás és politikai stabilitás együttes segítségével érhető el tartós javulás.

Az értékek exportjával kapcsolatos vizsgálódás eredménye a következő: a szomszédsági politika sikere nagymértékben a periféria együttműködési készségétől függ, ez pedig azon múlik, hogy az adott országok elfogadják-e az Európai Szomszédsági Politika által felkínált politikai alku feltételeit. Az összehasonlítás alapján világos, hogy a szomszédsági politika a bővítési politikánál kevesebbet kínál a perifériának. Az e politikát vizsgáló társadalomtudósok már utaltak erre: „Az ESZP többet követel a szomszédoktól és cserébe csak gyenge ösztönzőket kínál.”<sup>31</sup> Röviden: „Kisebb a mézesmadzag.”<sup>32</sup>

Mindez nem jelent megfellebbezhetetlen ítéletet az Európai Szomszédsági Politika jövőbeli sikerességét illetően. A szomszédok együttműködési készsége tekintetében a döntő tényező az, hogy a politikai lehetőségek spektrumán elhelyezve miként látják és értékelik a közösség által tett ajánlatot. Nincs okunk arra a feltevésre, hogy ezen a spektrumon csak alternatív módon a szomszédsági politika és a tagság szerepelhet lehetőségként.

## VII. A szomszédok együttműködéssel kapcsolatos számításai

Az Európai Unió fejlődésében beépült expanziós mechanizmus van. E mechanizmus az EU prosperáló magja és perifériája közötti kapcsolatok és közös érdekek eredménye. Az EU magjának érdeke a gazdaságilag prosperáló és politikailag stabil periféria, és ez a mag a bővítések eredményeként alakult ki. Ez mindmáig egymás utáni bővítési köröket hozott. Az uniós tagság kilátása erős ösztönzőnek bizonyult a periféria számára, gazdasági és politikai modernizációra, illetve az EU-mag által rájuk bízott funkciók ellátására sarkallva őket. Így a bővítési politika egy, a centrum és a periféria közötti politikai alku nyugodott: az ütközőzóna-funkció és a modernizációs terhek elfogadása most, a későbbi uniós tagságért cserébe. Az Európa dinamikusa elmélet e keretein belül az is kimutatható, hogy bár a periféria uniós értékek iránti elköteleződésének volt szerepe ebben a folyamatban, de ez eszköz jellegű volt és alárendelődött a központi mag stabilitással kapcsolatos domináns érdekének, és éppen ez az érdek jelöli ki az EU-ból a perifériába irányuló értélexport kereteit. Ez azt jelenti, hogy a bővítés nélküli expanzió – azaz a bővítési politikából az Európai Szomszédsági Politikába való átmenet – politikájának döntő kérdése az, hogy a periféria a jövőbeli tagság bármiféle re-

31 Smith, 'The outsiders', p. 772.

32 Kelley, 'New Wine in Old Wineskins', pp. 36. Hasonló megközelítést használ Smith in 'The outsiders', at p. 770.

ménye nélkül elfogadja-e ezeket a terheket. Más szóval, az új helyzet alapkérdése, hogy a centrum és a periféria közötti alku akkor is működik-e, ha a feltételek kevésbé előnyösek a perifériának.

Az érintett uniós szereplők rögtön a kezdetektől nagyon is tisztában voltak azzal, hogy a szomszédsági politika sikere azon múlik, hogy a periféria országai elég vonzóknak találják-e a számukra tett ajánlatot. A döntő kérdés tehát a következő: „A csatlakozás célja bizonyosan az elképzelhető legerősebb ösztönzője a reformnak. De miért ne lehetne egy kevésbé ambiciózus célnak ugyanaz a hatása?”<sup>33</sup> Mi lehet az az ösztönző, amely az EU-val való együttműködésre sarkallja a szomszédos országokat az Európai Szomszédsági Politika alapján? Hiba lenne azt feltételeznünk, hogy a periféria országai szükségszerűen a felkínált tagság és a szomszédsági politika összehasonlítására alapozzák az EU-val való együttműködésükkel kapcsolatos számításukat. E feltételezés megfelelnek arról a lehetőségről, hogy ezeknek az országoknak más alternatívák is lehetnek, vagy legalábbis gondolhatják azt, hogy vannak ilyen alternatívák. Az EU és a periféria közötti együttműködés kilátásaival foglalkozó elemzésnek így rekonstruálnia kell maguknak a periféria országainak a várható költségekkel és előnyökkel kapcsolatos számításait. A periféria országai általi számításoknak a tagság és a szomszédsági politika közötti választásra redukálása ahhoz a feltételezéshez vezetne, hogy nem látnak az EU-n kívüli alternatívát. Ez pedig azt jelentené, hogy a kivételt, az EU-tól való, alternatív lehetőség nélküli függést (vagy azt, hogy az EU óriási vonzereje miatt az egyes lehetőségek közötti nincs verseny) fogadnánk el szabályként. Ez elméletileg hibás és politikailag naiv feltevés lenne. Lehet, hogy az EU reálisan értékeli a helyzetet, mikor önmagáról mint „a szomszédjai számára szóba jöhető egyik vonzási pólusról”<sup>34</sup> ír, de nem kellene azt gondolnia a szomszédsági politikája kialakításakor, hogy a szomszédos országok nem tudnak majd neki ellenállni.

Ez azt jelenti, hogy az együttműködési készség alapjául szolgáló döntő tényezők azok az összehasonlítások, amelyeket *maguk* a szomszédos országok végeznek el az Európai Szomszédsági Politika és az e politikával szemben *általuk* látott alternatívák között. E tekintetben jelentős különbségek vannak a periféria egyes országai és országcsoportjai között. Az eddigi elemzések alapján egy kétdimenziós elemzési sémát alkothattunk. Világos, hogy az együttműködési készség egyrészt attól függ, hogy a szomszédos ország valójában mit vár az EU-tól, másrészt pedig azoktól az alternatív lehetőségektől, amiket a szomszédos ország lát a saját számára a szomszédsági politikával szemben.

Elméletileg hasznos és politikailag ésszerű lenne az Európai Szomszédsági Politika keretében készült országjelentések annak érdekében történő értékelése, hogy kimutassuk az uniós szomszédok együttműködéssel kapcsolatos számításaira gyakorolt hatásaikat. Kiindulhatunk a következő négy lehetőségből:

- Az ország keveset vár az EU-tól és kevés alternatívája van. Ennek

33 Prodi, 'A Wider Europe'.

34 Ugyanaz.

## EURÓPAI UNIÓ

következtében nagyon kis mértékben érdekelt az ESZP-ben való részvételben, különösen azért, mert az ország megítélése szerint alapvető problémái vannak, és nem gondolja, hogy az EU túl sokat segíthet ezek megoldásában. Mindennek eredményeként az ESZP itt nem sok szerepet játszhat.

- Az ország sokat vár az EU-tól és kevés alternatívája van. Az egyik jele annak, hogy egy ország így látja a helyzetét, hogy túlzóan moralizáló retorikát alkalmaz az EU-hoz való közeledés vagy csatlakozás iránti vágyának erős kifejezéséhez. Nagyon valószínűtlen, hogy ez a periférián levő ország megítélése szerinti megfelelő feltételekkel történő partneri viszonyhoz vezet. Ennek következtében irracionális reakciók alakulhatnak ki, ami a politikai elszigetelődés irányába sodorja az országot. Így itt a szomszédsági politika bizonyos mértékig számításba jöhet, de a kialakuló együttműködés az állandó politikai frusztráció miatt instabil lesz.

- Az ország keveset vár az EU-tól és jó tényleges alternatívái vannak. A szomszéd országnak ilyen esetben (viszonylag) erős pozíciója van. Az ország nagy valószínűséggel együttműködési viszonyt alakít ki az EU-val az Európai Szomszédsági Politikán kívül.

- Az ország sokat vár az EU-tól és jó tényleges alternatívái vannak. E helyzetben az ország fenntartja a hosszú távú erőfeszítéseit az EU-hoz való csatlakozásra. A szomszédsági politika itt szóba jöhet, de képtelen kezelni az Európai Unió központi problémáját: „Nem folytathatjuk vég nélkül a bővítést.”<sup>35</sup> Ezért ennek az Európai Szomszédsági Politika által elképzelt stabil együttműködéshez vezető együttműködési számításnak az előfeltétele e politika központi céljának – bővítés nélküli expanzió – feladása.

*Fordította Nyilas Mihály*

<sup>35</sup> Ugyanaz.