

Külügyi Szemle

XX. ÉVFOLYAM, 1. SZÁM

AZ USA TRUMP UTÁN

JASON F. EMERT

A Trump-elnökség vége – republikánus szemmel

SZILVAY GERGELY

Donald Trump: a konzervatív defetizmus meghaladása

MÁRTONFFY BALÁZS – DWIGHT NYSTROM

„Kimért multilateralizmus”: Előrejelzés a bideni külpolitikáról

SCHNEIDER RICHÁRD

Az Amerikai Egyesült Államok és a párizsi egyezmény

KÜLPOLITIKA

BISCHOF PÉTER

A német civil hatalom sajátos megjelenési formája: a pártalapítvány

KÜLGAZDASÁG

POMÁZI ISTVÁN – SZABÓ ELEMÉR

Erőforrás-termelékenység és körforgásos gazdaság az OECD-, G20-, G7- és BRIICS-országokban

KÖNYVISMERTETÉS

ILYASH GYÖRGY

George F. Kennan és emlékiratainak aktualitása. Rendhagyó recenzió

TOMOLYA JÁNOS

Hogyan jöhetett létre az Iszlám Állam?

VASA LÁSZLÓ

Európai uniós integrációs modellek

2021. TAVASZ



Külügyi Szemle

Új folyam
Megjelenik negyedévenként

A Külügyi és Külgazdasági Intézet folyóirata

Kiadó: Ugrósdy Márton igazgató

Szerkesztőség

1016 Budapest,
Bérc utca 13–15.
Telefon: 279-5700
E-mail: kulugyiszemle@ifat.hu
Internet: <http://kki.hu>

Főszerkesztő:
Klinghammer István

Felelős szerkesztő:
Vasa László

Szerkesztés és tördelés:
Tevelyné Kulcsár Andrea

Szerkesztőségi titkár:
Horváth Ildikó

A szerkesztőbizottság tagjai:

Martonyi János elnök

Baranyi Tamás Péter
Csaba László
Frank Tibor
Gottfried Péter
Halmai Péter
Komlói László Imre
Rostoványi Zsolt
Salát Gergely
Tarrósy István

Előfizethető és megvásárolható
a szerkesztőségénél.
Előfizetési díj egy évre 12.000 Ft.

ISSN 1587-9089 (Nyomtatott)
ISSN 2060-4904 (Online)

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.

A kiadvány a
Külgazdasági és Külügyminisztérium
támogatásával valósult meg



Tartalom

Az USA Trump után	3	<i>Jason F. Emert</i> : A Trump-elnökség vége – republikánus szemmel
	29	<i>Szilvay Gergely</i> : Donald Trump: a konzervatív defetizmus meghaladása
	43	<i>Mártonffy Balázs</i> – <i>Dwight Nystrom</i> : „Kimért multilateralizmus”: Előrejelzés a bideni külpolitikáról
	60	<i>Schneider Richárd</i> : Az Amerikai Egyesült Államok és a párizsi egyezmény

Külpolitika	91	<i>Bischof Péter</i> : A német civil hatalom sajátos megjelenési formája: a pártalapítvány
-------------	----	--

Külgazdaság	121	<i>Pomázi István</i> – <i>Szabó Elemér</i> : Erőforrás-termelékenységi és körforgásos gazdaság az OECD-, G20-, G7- és BRIICS-országokban
-------------	-----	--

Könyvismertetés	162	George F. Kennan és emlékiratainak aktualitása Rendhagyó recenzió (Ilyash György)
	183	Hogyan jöhetett létre az Iszlám Állam? (Tomolya János)
	189	Európai uniós integrációs modellek (Vasa László)

E számunk szerzői:

- Bischof Péter: a politikatudományok doktora; a Pécsi Tudományegyetem Interdiszciplináris Doktori Iskola Politikatudományi Programjában 2020-ban szerzett doktori fokozatot
- Emert, Jason F.: adjunktus, Lincoln Memorial University; a Young Republican National Federation korábbi elnöke
- Ilyash György: a Külügyi és Külgazdasági Intézet kutatója
- Mártonffy Balázs: a Nemzeti Közszerolálati Egyetem Amerika Tanulmányok Kutatóintézetének intézetvezetője
- Nystrom, Dwight: nyugalmazott amerikai diplomata; a Nemzeti Közszerolálati Egyetem Amerika Tanulmányok Kutatóintézetének affiliált szenior kutatója
- Pomázi István: geográfus, egyetemi magántanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem
- Schneider Richárd: a Budapesti Corvinus Egyetem nemzetközi tanulmányok mesterszakos hallgatója, az idei nemzeti felsőoktatási ösztöndíj nyertese
- Szabó Elemér: tudományos referens, Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal
- Szilvay Gergely: a PPKE BTK-n doktorált politikaelméletből; a *Mandiner* hetilap főmunkatársa, a Rubicon Intézet tudományos munkatársa
- Tomolya János: mk. ezredes, a hadtudományi társaság tagja; Közel-Kelet- és terrorizmusszakértő; 2010–2014 között a NATO Terrorizmus Elleni Védelem Kiválóági Központban dolgozott Ankarában
- Vasa László: főtanácsadó, vezető kutató, Külügyi és Külgazdasági Intézet; egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem

A Trump-elnökség vége – republikánus szemmel*

The End of the Trump Presidency – A Republican Viewpoint

Jason F. Emert

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.1.01

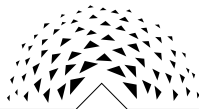
Összefoglaló: A 2020-as amerikai elnökválasztás nem várt, sőt az amerikai demokráciától alapvetően idegen fordulatokban is bővelkedett. Az alábbi írás arra tesz kísérletet, hogy a választásokat és 2021 első heteinek a történéseit megfelelő keretbe helyezve értelmezze a Republikánus Párt szemszögéből, majd rátér Donald Trump örökségének a taglalására, illetve a Biden-adminisztráció első lépéseire. Bár a Trump-éra mérlegét sokkal könnyebb lenne megvonni a választások utáni időszak elemzése nélkül, a republikánus szerző szerint az igazságszolgáltatási, a belpolitikai és részben a külpolitikai eredmények az elnök személyétől függetlenül is jelentős republikánus sikernek számítanak. Joe Biden első lépései – bár a korábbi személyi túlkapásokat vélhetően csökkentik – éppen a republikánus szempontból előnyös változásokat fordítják a visszájukra.

Kulcsszavak: Trump, Biden, választás, csalás, külpolitika, Kína, protekcionizmus, NAFTA, legfelsőbb bíróság

Abstract: *The US elections of 2020 has featured unexpected events that are uncharacteristic of American democracy. This study aims at giving a framework for the elections and their aftermath from a distinctively Republican angle; then it moves on to see the legacy of Donald Trump and the first steps taken by the Biden Administration. Even though the Republican author claims that the past four years could be assessed much more confidently without the last weeks of the presidency, it is also argued that judicial and domestic developments, as well as some of the foreign policy elements are clearly significant Republican achievements regardless the personality of the president. The first steps of the Biden Administration, however, are obviously aimed at the rollback of these developments that are positive from the Republican angle.*

Keywords: *Trump, Biden, elections, fraud, foreign policy, China, protectionism, NAFTA, Supreme Court*

* Fordította: Baranyi Tamás Péter.



Bevezetés

Négyévnyi Trump-elnökség után az Amerikai Egyesült Államok új elnököt választott meg és iktatott be Joseph R. Biden Jr. személyében. A hatalomátadás folyamata az USA történelmében eddig ismeretlen, drámai jelenetek kíséretében zajlott, így, sajnos, azokat is értelmeznünk kell a 2020-as elnökválasztás perspektívába helyezéséhez.

A 2020-as amerikai elnökválasztásra úgy kellene emlékeznünk, mint egy teljesen eseménytelen, szabad és tisztességes szavazásra, amelyen 1900 óta a legnagyobb arányban járult a lakosság az urnák elé (1900-ban 73,7%, 2020-ban 66,3%). Joe Biden az első elnök, akire több mint 80 millióan szavaztak (Schaul, Rabinowitz és Mellnik, 2020). A voksolás arról is nevezetes lehetne, hogy Biden személyében az Egyesült Államok mindenidők legidősebb elnökjelöltjét választotta meg, akit a választás idején néhány nap választott el a 78. születésnapjától, s ezzel az addigi csústartót, Trump elnököt győzte le, aki 2016-ban hetvenéves volt. Az is emlékeztetné az eseményeket, hogy megválasztották az első női alelnököt – a kaliforniai Kamala Harris egyben az első afroamerikai, jamaikai-amerikai és indiai-amerikai is, aki ezt a tisztséget viseli. Ugyanakkor nem ő az első kisebbségi, aki betölti e pozíciót: ez a tisztesség Charles Curtis alelnököt illeti, aki egy kanza törzsbéli indián, és Fehér Toll kanza törzsfőnök ükunokája volt.¹

A választásokra annak ellenére is republikánus győzelemként kellene emlékezni, hogy az elnökválasztást a demokraták nyerték meg. Bár az elnökség nyilván befolyásos hivatal, még sincs közvetlen hatással az amerikaiak mindennapi ügyes-bajos dolgaira (vagy legalábbis nem kellene, hogy azzal legyen). Az amerikai választók az államok többségében republikánus kormányzókat és állami törvényhozásokat ruháztak fel hatalommal, ez pedig fontos szerepet kap majd, amikor a szövetségi és az állami választási körzetek újrarajzolása 2021-ben megkezdődik. A republikánusok a képviselőházi lemaradásuk jelentős részét lefaragták azzal, hogy több női és kisebbségi jelöltet vettek fel a

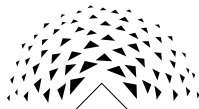
¹ Charles Curtis: kansasi republikánus képviselő, majd szenátor, végül Herbert Hoover alelnöke (1929–1933).

soraikba. Emellett a párt megnyerte volna a georgiai második fordulós szenátori helyeknek legalább az egyikét, ha nem az elnök és pártbéli szövetségesei viselkedése és csalási narratívája uralja a közvéleményt.

Hozzá tartozik a teljes képhez, hogy magam a Republikánus Párt tagjaként már minden szinten vettem részt politikai kampányokban. Még képviselőként is indultam a párt színeiben. Számos párttisztviselőre megválasztottak, többek között a Fiatal Republikánusok Nemzeti Szövetsége (*Young Republican National Federation*, YRNF) elnökévé is, ráadásul a szervezet százéves történelme során a legnagyobb többséggel. Fiatal republikánus küldötként részt vettem a Nemzetközi Fiatal Demokrata Unió (*International Young Democrat Union*, IYDU), a jobbközép ifjúsági szervezetek legnagyobb globális szövetségének a munkájában. Végül egyedüli indulóként választottak meg annak elnökévé – a szervezet első amerikai elnökeként. Mindemellett továbbra is republikánus stratégia, választási jogi szakértő és globális politikai tanácsadó vagyok. Azonban jogásként és a nemzetközi kapcsolatok és a politikatudomány egyetemi oktatójaként az is a feladatom, hogy részrehajlás nélkül értékeljem a Trump-elnökség örökségét.

Az elcsalt választás narratívája

Köztudott, hogy az USA választását nem a közvetlenül leadott népi szavazatok (*popular vote*) döntik el. Az alapító atyák a föderalizmus és az alulról felfelé épülő – az egyénnel kezdődő – szuverenitás eszméiben hittek. Így tehát „a november első hétfőjét követő kedden” minden állam választást tart, amelynek során kijelöli az elektorait, akik az elnök- és alelnökjelölt személyére fognak szavazni. A két tisztséget egyszerre választják meg a tizenkettedik alkotmánykiegészítés, vagyis 1804 óta (amit a Thomas Jefferson és Charles Pinckney közötti választás előtt hoztak tető alá). Az alkotmány értelmében tehát az elnökeinket és az alelnökeinket egy csoport elektor választja; ők alkotják az Elektori Kollégiumot. Az alkotmány II. cikkelyének első szakasza értelmében ez egy kétlépcsős folyamat: az általános választásoké és az Elektori Kollégiumban lezajló szavazásé.



Először is minden államnak (és a 23. alkotmánykiegészítés 1961-es ratifikációja óta Columbia Kerületnek is) kötelessége tagokat jelölni az Elektori Kollégiumba. „Minden tagállam a törvényhozó testülete által előírt módon annyi elektort jelöl ki, amennyi megfelel az állam által a Kongresszusba küldendő szenátorok és képviselők összes számának: szenátort, képviselőt, valamint az Egyesült Államok joghatósága alá tartozó bizalmi vagy hasznot hajtó hivatali betöltő személyt nem lehet elektorként kijelölni.” A II. cikkely első szakaszának harmadik pontja meghatározza az Elektori Kollégium működésének a határidejét is: „A Kongresszus megállapíthatja az elektorok megválasztásának idejét és azt a napot, amikor szavazataikat leadják; ez a nap azonos az Egyesült Államok egész területén.”²

A kongresszus rendelettel határozza meg azt is, hogy mikor számolják össze az elektori szavazatokat az államokban, aztán pedig a kongresszus két házában. A rendelet szerint „az elnök és az alelnök elektorai üljenek össze, és minden államban szavazzanak a kijelölésüket követően, a december második szerdája utáni hétfőn, az állami törvényhozás szabályozásának megfelelően”. Ez a nap legutóbb 2020. december 14-re esett.

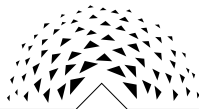
Az amerikai választójogi törvény megköveteli továbbá, hogy minden állam továbbítsa a kongresszus felé az elektori szavazatokat december negyedik szerdájáig, ami ezúttal 2020. december 23. volt. Ekkor – ha minden elektori szavazat beérkezik a megadott időre – a kongresszus két házának együttes ülésén – január 6-án, délután egy órakor – megszámlálják a szavazatokat. Bár Donald Trump elnök felvetette, az Egyesült Államok törvényeiben azonban nyomát sem találunk annak, hogy az alelnök, aki a hitelesített szavazatok számlálását felügyeli, bármiféle hatalommal is rendelkezne ahhoz, hogy elfogadjon vagy visszautasítson akárcsak egyetlen voksot is, vagy bármely állam szavazatainak a megszámlálását visszatartsa. Ha az Elektori Kollégiumban nem alakul ki egyértelmű többség, akkor a tizenkettedik alkotmánykiegészítés értelmében a képviselőház és a szenátus szavaz

² Az amerikai alkotmány hivatalos fordításának forrása az USA budapesti nagykövetségének honlapja (*Az Egyesült Államok Nagykövetsége, Budapest, Magyarország*; é. n.).

az elnökről és az alelnökről – a szenátus az alelnök, a képviselőház az elnök személyéről.

Így érkeztünk el a botrányos emlékezetű január 6-i eseményekhez, amikor is a Donald Trump és kampánystábja, valamint jogi csapata által terjesztett, a választások „elcsalásáról” szóló hamis és félrevezető kampány következtében a Trump-rajongók zavargásba kezdtek. Betörték a Capitolium épületébe, megszenségtelenítették a demokrácia legszentebb szentélyét, és öt ember halálát okozták, köztük a capitoliumi rendőrség egyik tisztjét, akit egy tűzoltókészülékkel sújtottak halálra (Santora, Specia és Baker, 2021). Donald Trump viselkedése – a választások tisztaságának a tagadása még a legfelsőbb bíróság döntése után is, valamint a tüntető tömeg feltűzése – indokolhatta az alkotmányos vádindítási eljárást (*impeachment*) a szó eredeti értelmében és az alapító atyák szellemisége szerint is. Nem ez a groteszk, az amerikai hagyományoktól idegen tömeg volt az elnök utolsó napjaiban terjesztett hamisság egyetlen káros hatása, bár kétségkívül ez volt a legrosszabb. A Capitolium megtámadása teljesen elhomályosította, hogy a Republikánus Párt elveszítette a Georgia államban folyó második forduló szenátorválasztásokat, s azzal a szenátusbeli többséget is, ami a következő két évben még nagyobb hatalmat tesz lehetővé a Biden-elnökség számára. Emellett Trump aktuálisan 35, átlagosan 41 százalékos támogatottsággal hagyta el a hivatalát, ami a Gallup-felmérések történetének legalacsonyabb aránya (*FiveThirtyEight*, 2021). Hogy ezt a számot kontextusba helyezzük, érdemes feleleveníteni, hogy a legutolsó egyciklusos elnök, az idősebb George Bush 56 százalékos támogatottsággal köszönt le hivataláról, az utóbbi elnökök közül Barack Obama 48, George W. Bush pedig 49 százalékos támogatottságot élvezetek nyolcéves hivatalviselés után.

Az elnöknek a választások elcsalásáról és a szisztematikus csalásokról szóló állításai természetesen nem igazak. Valójában maga a Trump-adminisztráció nyilatkozott úgy, hogy „a november 3-i szavazások voltak az amerikai történelem legbiztonságosabb választásai” (*Cybersecurity and Infrastructure Security Agency*, 2020). A rendszer



sajátosságaiból adódóan ugyanis csaknem lehetetlen „elcsalni” egy választást. Ahhoz a voksolást felügyelő helyi szereplők százainak, ha nem ezreinek az országos szintű koordinációjára lenne szükség. Emellett a sokat szidott levélszavazatok is biztonságosak, mivel több biztonsági mechanizmust is beépítettek a rendszerbe, ami meggátolja, hogy egy szavazatot többször is meg lehessen számolni. Több olyan állam is van az Egyesült Államokban, amelyben már hosszú évek óta elsősorban – bár nem kizárólag – automatizált levélszavazással bonyolítják le a választást. Ilyen többek között a nagyon konzervatív beállítottságú Utah állam is, amely régóta a Republikánus Párt fellegháza (NPR, 2020).

Választási jogásként és nemzetközi választási megfigyelőként szerzett tapasztalataim alapján tudom, hogy még soha nem volt arra példa, hogy egy jelölt az újraszámolás következtében meg tudta volna fordítani a szavazás állását, ha olyan sok szavazatra lett volna szüksége, mint amennyi Trumpnak kellett volna a Bidennel szembeni győzelem megszerzéséhez. Ugyanakkor hanyag volnék, ha nem ismerném el, hogy választási csalás igenis létezik. De nem olyan mértékben, amely megváltoztathatta volna egy vagy több állam választásának az általános eredményét. Ezenkívül azokon a helyeken, amelyekre Donald Trump kampánya kiemelten fókuszált – Detroit, Philadelphia és Atlanta –, a választási részvétel nem mutatott szignifikáns emelkedést a korábbi évekhez képest (Gabriel, 2020). Valójában némelyikben Trump jobban is szerepelt, mint a legtöbb republikánus jelölt a korábbi választásokon. Az elnök a külvárosokat veszítette el nagy arányban (Garrison, 2020), ezért nem lesz második ciklusa. Az is gyengíti az „elcsalt választás” narratíváját, hogy az állami törvényhozás Michiganban, Pennsylvániában és Georgiában is republikánus többségű, így ők felelnek a választójogi törvényekért is.

Az elnök és belső körének tagjai gyakran hivatkoztak precedensként a 2000. évi elnökválasztás jogi hátterére is, ám ebben az abszurd összehasonlításban a történeti ismeretek hiánya egyértelműen aláásta az érvelésük erejét. George W. Bush akkori kormányzó a választás éjszakáján Floridában ezer szavazattal vezetett Albert

Gore Jr. alelnökkel szemben. A szűk szavazattöbbség miatt elkerülhetetlen volt az újraszámolás, ami Bush előnyét néhány száz szavazatra csökkentette. Ezt követően kézzel is meg kellett számolni a voksokat, s annak eredményeképpen Bush végső szavazattöbbsége 537 szavazatra olvadt. Végül a legfelsőbb bíróság a „Bush kontra Gore” ügyben az előbbi javára ítélt (*Justia. US Supreme Court*, 2000). Tehát egy olyan államban, amelyben milliók szavaztak, az újraszámolás csak néhány száz szavazatnyit változtatott a választás éjszakáján kialakult összképen, az aznap esti győztes pedig végül megnyerte az államot az újraszámolás után is. 2020 novemberében viszont Trump több tízezer szavazattal kapott ki számos államban is, így egyáltalán nem hasonlít a 2000-es választáshoz, és az ellenkező sugalmazása nem felel meg a valóságnak. Emellett érdemes felidézni, hogy a 9/11 Bizottság megállapítása szerint a 2000-es választási eredmények bizonytalansága okozta csúszás, valamint az azt követő, elhúzódó hatalomátadási folyamat olyan sérülékenységet okozott, ami hozzájárult a 2001. szeptember 11-i terrortámadás felderítésének elmaradásához (*CyberCemetery*, 2001). Reméljük, hogy a történelem nem ismétli meg magát amiatt, hogy a Republikánus Párt Trump elnöknek próbált meg segíteni a mentális instabilitása kielégítésében, a nemzetvédelem kétpárti feladatainak a teljesítése helyett.

Donald Trump öröksége

Sajnos, Trump elnök elsősorban a hivatali ideje utolsó két hónapjáról lesz nevezetes. Ez az időszak mutatta meg, hogy azoknak, akik 2015 óta mondogatták, hogy „a jellem maga a sors”, igazuk lett – és Trumppal a Republikánus Párt sorsa eleve a bukás volt. Nehéz is lenne ezzel vitatkozni, hiszen Donald Trump Herbert Hoover óta az első elnök, aki az újraválasztás helyett a kongresszus mindkét házában addig meglévő többséget is elveszítette egyetlen választás során, továbbá az egyetlen, akit kétszer is alkotmányos vádeljárás alá vontak – teljes joggal. A volt elnököt a szenátusnak felelősségre kellett volna vonnia, és megfosztania az elődjeinek kijáró tisztességektől, illetve el kellett



volna tiltania a jövőbeli hivatalviseléstől is. Ám mivel a tárgyaláson 57:43 arányban tartották bűnösnek, felmentették a vádak alól (a bűnösség kimondásához kétharmados többségre lett volna szükség).

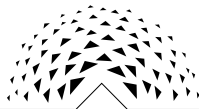
Trump miatt polgárháborús helyzet alakult ki a Republikánus Párton belül is, amelynek következtében meg kell határozni a párt jövőjének az útját, ami vagy a trumpizmus lesz, vagy a visszatérés a hagyományos jobbközéppártiság irányába. Sok konzervatív érzelmű amerikai nem tudott Trump elnökre szavazni annak jellemhibái és groteszk viselkedése miatt – annak ellenére sem, hogy számos politikai céljával egyetértettek. Én magam sosem tartoztam a párton belüli „*Never Trumper*”³ táborba, és az elnök politikájának a zömét támogattam, de közben természetesen más részeit kifogásoltam – főleg azokat, amelyek ellentétben álltak a konzervativizmussal. Trump támogatójaként szálltam versenybe a politikusi állásért, mert ő testesítette meg azokat a jó politikákat is, amelyekben hittem – miközben figyelmen kívül hagytam azokat a rossz döntéseit, amelyekkel nem értettem egyet. Mivel el sem lehetett képzelni a hivatal elnyerését anélkül, hogy az ember szimbolikus értelemben leborult volna Trump előtt, a választóim felé azokat a témákat kellett kidomborítanom, amelyekben szövetségesek voltunk. Bár ez a helyzet sokszor kényelmetlen volt számunkra, a kormányzás felelőssége miatt a republikánusok jelentős része mégis felvállalta. A demokraták és a média el akarják hitetni, hogy minden rossz volt, amit Trump csinált, de ez nem igaz – sőt, néhány dolog kimondottan kiváló volt, bár nagyon kaotikus. Emellett sok olyan embert ismerek, aki becsülettel és elkötelezetten szolgált a Trump-adminisztrációban az amerikai népért – úgyhogy inkább hálnak és büszkének kell lennünk, hogy élnek köztünk olyanok, akik a mindennapjaink jobbá tételének szentelik az életüket. Mindezek miatt

3 A *Never Trump* („Trumpot soha!”) mozgalom 2015 nyarán, a dél-karolinai előválasztás után alakult azzal a céllal, hogy megakadályozza, hogy Donald Trump republikánus elnökjelölt lehessen. A megszerzett győzelmekkel azonban Trump helyzete biztosnak tűnt, így a mozgalom az elnökjelöltő gyűlésen próbálta meg blokkolni a jelölését. A kudarcuk után a mozgalommal azonosított néhány fontos republikánus – Colin Powell korábbi külügyminiszter, Max Boot publicista, illetve a befolyásos neokonzervatív Bill Kristol – ki is lépett a pártból.

tény, hogy ha nem lett volna az utolsó két hónap, illetve a Covid19-re adott hibás és visszataszító válasz, akkor nem is tartanám a Trump-elnökséget olyan kudarcnak, mint amilyennek most érzem.

Összességében milyen is Trump elnök öröksége? Nyilvánvaló, hogy a legnagyobb tette az volt, hogy – minden várakozás ellenére és vert helyzetből – legyőzte Hillary Clintont. Ezért Donald Trump, nem pedig Hillary Clinton nevezhetett ki három bírót a legfelsőbb bíróságba. Így került be a testületbe Neil Gorsuch, Brett Kavanaugh és Amy Coney Barrett. Továbbá Trump elnökségének köszönhetően több mint kétszáz új konzervatív bíró tevékenykedik a szövetségi bíróságokon. Ez önmagában is fontos célja volt a Republikánus Pártnak, és ez képezte az alapját annak az alkunak, amit sok konzervatív kötött, amikor az erkölcsi megfontolásaik ellenére is rá szavaztak. Emellett a Trump által aláírt 2017-es adócsökkentési és munkahelyteremtési törvényre is nagyon nagy szükség volt az amerikai adórendszer korszerűsítése és a gazdaság felpörgetése érdekében. A jogszabály elősegítette a munkahelyteremtést, vonzotta a beruházókat, visszaterelte a profitot, és bezárt sok gyűlöletes kiskaput. Ugyanakkor nem vagyok biztos abban, hogy e nagyszerű eredmények nem pusztán a kongresszus két házában ülő republikánus képviselők – a szenátusban Mitch McConnell, a képviselőházban pedig Paul Ryan – vezetői kvalitásainak köszönhetőek – ez esetben ugyanis tulajdonképpen akármelyik republikánus elnök alatt megvalósultak volna. Azt is el kell ismerni, hogy a Covid19-világjárványra adott válaszok állandóan változtak, és néha egészen értelmetlenek voltak, azonban az adminisztráció, élén Alex Azar egészségügyi miniszterrel – aki gyakran került konfrontációba magával Trumpgal is –, kiváló munkát végzett, és a „szakemberek” jóslatai ellenére gyorsan, az egészségügyi rendszert szükségtelesenül komplikálttá tévő miriádnyi bürokratikus szabályozást áthágva eljuttatta a vakcinát az emberekhez. A jelenlegi elosztási nehézségek viszont nagy problémát fognak jelenteni a Biden-adminisztráció számára (Weiland, Haberman és Shear, 2020).

Trump elnök végrehajtói hatáskörében – nagyon helyesen – csökkentett számos káros adminisztratív szabályozást, amelyek éveken



keresztül csak ártottak a gazdaságnak – Biden elnök azonban a rendeleteivel már el is kezdte visszahozni azokat. Azt sem szabad elfelejteni, hogy három közvetlen elődjétől eltérően Donald Trump – az őt a külpolitika irányításával megbízó alkotmányos felhatalmazás birtokában és a törvények végrehajtását előíró kötelezettségeiből eredően – ténylegesen végrehajtotta a jeruzsálemi nagykövetségről szóló 1995-ös törvényt, és hivatalosan is áthelyezte az USA izraeli nagykövetségét Tel-Avivból Jeruzsálembe (*Congress.gov*, 1995). Ugyanígy igaza volt abban is, hogy kivonta az Egyesült Államokat a párizsi klímaegyezményből és az iráni atomalkuból (*Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPOA) – bár meggyőződésem szerint mind a két szerződést be kellene nyújtani a szenátusnak, hogy az vagy ratifikálja, vagy utasítsa el azokat, ahogy azt az alkotmány előírja. A klímaváltozással szembeni küzdelmet illetően a Trump-adminisztrációnak a nukleáris energiát – az energia legtisztább és legolcsóbb formáját – támogató politikája pozitív lépés volt, mind az amerikai fogyasztók, mind a környezetünk szempontjából (Bhambhani, 2020). Végül, de nem utolsósorban, a Trump-elnökségnek a Bahreinnel és az Egyesült Arab Emírségekkel közös erőfeszítése, amelynek eredményeként azok hajlandók normalizálni a kapcsolataikat Izraellel, hihetetlenül nagy eredmény az egész régió számára. Az is jelentős haladásnak számít, hogy Izrael elismerte Koszovót, habár ennek előkészítését jelentős félreértések és diplomáciai ügyetlenkedések kísérték (Emert, 2020).

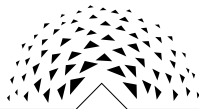
Másrészről azonban az Izrael és Marokkó közötti diplomáciai kapcsolatok rendezését célzó, de ügyetlenül végrehajtott lépések, továbbá a Nyugat-Szahara feletti marokkói szuverenitásnak a nemzetközi jog ellenére történő elismerése, valamint a Szudánra gyakorolt nyomás – egyrészt, hogy a terrorizmust finanszírozó országok listájáról lekerüljön az ország, el kell fogadnia az Izraellel létrehozandó rendezés tervét, másrészt, hogy a nemzetközi segélyekért cserébe fizessen 300 millió dollárt az USA-nak – a politikai döntéshozatal visszataszító formái.

Akadtak egyéb területek is, amelyek kapcsán az elnök jól diagnosztizálta a problémát, de rossz terápiát javasolt. Ezek közül a legfontosabb

Kína, amely a legjobb esetben fenyegetés, a legrosszabban ellenség. A Trump-kormányzat helyesen tette, hogy Kína viselkedését annak nevezte, ami – többek között az ujjurokkal történeteket népirtásnak (Manson, 2021). De a tajvani–amerikai viszony szorosabbra fűzése, valamint a magasabb szintű diplomáciai és katonai kapcsolatok felé tett lépések is a helyes utat jelentik – sőt, úgy látszik, azok a Biden-elnökség alatt is folytatódnak majd (Chang, 2021). A világnak valóban fel kell lépnie a Pekingből érkező ideológia ellen, mielőtt késő lenne. Trump azonban azt hitte, hogy új vámok bevezetésével és a kereskedelmi háború kirobbantásával megváltoztathatja Kína viselkedését. Az utóbbiról még ki is jelentette, hogy az „jó, és könnyű megnyerni” (Franck, 2018). Ám ez mindeddig nem igazolódott be: a gyáripari munkák nem tértek vissza az Egyesült Államokba, és az ország hanyatlása sem állt meg e téren. Az elnökség idején a gyáriparban tapasztalt bővülés még azelőtt történt, hogy az új vámokat bevezették volna, és azt valójában stagnálás követte, majd a Covid19-járvány hatásaként jelentkező recesszió miatt nagyobb zuhanás történt. Nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy a vámok voltaképpen a fogyasztókra kivetett adókat – és ezért káros és idejétmúlt gazdaságpolitikát – jelentenek. A *Wall Street Journal*-ban megjelent riport szerint:

„A Federal Reserve által ágazatonként végzett elemzés szerint a vámok bevezetése valóban növelte a foglalkoztatottságot 0,3%-kal azokban az iparágakban, amelyeket érint a Kínával folytatott kereskedelem, hiszen védelmet biztosított számukra az olcsóbb kínai importtal szemben. Ez a nyereség azonban eltűnt, sőt a visszajára fordult azáltal, hogy a kínai alkatrészek behozatala megdrágult, ami 1,1%-kal csökkentette a gyáripari foglalkoztatottságot. A jelentés szerint az amerikai importra bevezetett kínai büntetővámok viszont további 0,7%-kal csökkentették az amerikai gyáripari foglalkoztatottságot.” (Zumbrun és David, 2020)

Így tehát a Trump-féle vámtarifák nettó veszteséget okoztak az amerikai gyáriparnak. Az Egyesült Államok mezőgazdaságát pedig jelentős károk érték a Transz-csendes-óceáni Partnerségből (*Trans-Pacific Partnership*, TPP) való kivonulás miatt – amely egyébként



az amerikaiak nélkül újra összeállt, ezúttal Átfogó és Előremutató Csendes-óceáni Partnerség (*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*, CPTPP) néven. A TPP elhagyása már a pandémia előtt megnövelte a csődeljárás alá vont farmok számát, és egy több tízmilliárd dolláros mentőcsomagra volt szükség a kereskedelemellenes lépések ellensúlyozására. A lépés ellenére Kína gazdasága 2020-ban is 2,3 százalékkal nőtt, ami azt jelenti, hogy még ebben az évtizedben megelőzheti az Egyesült Államokat, s a világ legnagyobb gazdasága lehet – vagyis korábban, mint ahogy azt jósolták (Cheng, 2021). A Trump-kormányzat politikája tehát csak bátorította és gazdagította Kínát.

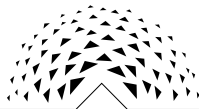
Hasonló probléma, hogy Kína erősebben kötődik Európához, mint korábban bármikor – mert az amerikaiak egyszerűen nem tettek lépéseket a legszorosabb szövetségeseik némelyike felé. Sokakat meglepett, hogy nemrég aláírták az EU és Kína közti befektetési egyezményt, amely gyengíti az Egyesült Államok befolyását a transzatlanti dimenzióban. Emellett Kína egy sor kereskedelmi szerződést kötött más szövetségeseinkkel is (így Ausztráliával, Japánnal, Koreával és Új-Zélanddal) a Regionális Átfogó Gazdasági Partnerség (*Regional Comprehensive Economic Partnership*, RCEP) keretén belül, amely a világ legnagyobb kereskedelmi blokkja lesz – és az Egyesült Államok nem lesz a tagja. Trump elnöknek a szabadkereskedelemmel kapcsolatos ellenérzései miatt az USA gyengébb és kevésbé befolyásos szereplő lesz az ázsiai-csendes-óceáni térségben, mint korábban.

A legfontosabb kereskedelmi megállapodás, amit a kormányzat el tudott érni, az Észak-amerikai Szabadkereskedelmi Egyezmény (*North American Free Trade Agreement*, NAFTA) frissített változata, új nevén az Egyesült Államok–Mexikó–Kanada Egyezmény (*United States–Mexico–Canada Agreement*, USMCA). Számos tanulmány kimutatja, hogy a szabadkereskedelmi egyezmények, így például a NAFTA, jelentős részét képezik az amerikai gazdasági hegemóniának. Hogy lássuk, milyen fontos szerepet töltött be a NAFTA az érintett országok életében, elegendő arra gondolnunk, hogy 2019-ben rövid időre Mexikó vált az Egyesült Államok legnagyobb kereskedelmi

partnerévé, mielőtt Kína megelőzte volna. Észak-Amerika gazdaságai szétválaszthatatlanul összefonódtak. Nem jelentkezett a Ross Perot⁴ által 1992-ben jósolt „óriási szívó hang”, amikor a munkahelyek délre özönlöttek. Különösen a Mexikóval folytatott kereskedelem volt hihetetlenül jótékony az Egyesült Államok számára. A Peterson Nemzetközi Gazdasági Intézet egy 2014-es tanulmánya szerint „minden száz, az amerikai cégek által a mexikói gyáripárban teremtett munkahelyre majdnem kétszázötven újonnan létrejött munkahely jutott a cégek amerikai központjában, emellett [összesen] három százalékkal növelték az Egyesült Államokban a kutatás-fejlesztésre fordított összegeket” (Hufbauer és Cimino-Isaacs, 2014). Sőt, a National Association of Manufacturers (NAM) állítása szerint az elmúlt negyedszázadban az Amerikában gyártott termékek száma megnégyszereződött, ahogy az alkalmazottak egyre produktívabbá váltak, és többet is kerestek az átlagos amerikai munkabéknél. A NAM emellett úgy számol, hogy az Egyesült Államokban további ötmillió gyáripari munkahelyet kell betölteni a következő tíz évben – tehát az USA még mindig gyáripari vezető hatalom. A NAM azt is megjegyzi, hogy az „észak-amerikai piacok továbbra is létfontosságúak az Egyesült Államok számára. Valójában Kanada és Mexikó több amerikai gyáripari terméket vásárol az USA-ból (2018-ban összesen 500,3 milliárd dollárnyit), mint az őket követő tizenegy legnagyobb kereskedelmi partnerünk együttvéve” (*Massachusetts Institute of Technology*, é. n.).

Szűkebb pátriámban, Tennessee államban – ahol Donald Trump 2016-ban és 2020-ban is a szavazatok több mint 60 százalékával nyert – a szabadkereskedelem játszotta a főszerepet a gazdaság fel-lendülésében. Míg Kanada messze a legnagyobb piac, Mexikó második helyezése is nagyon jelentős, hiszen Tennessee globális exportpiacainak 14 százalékát adja, és több tízezer munkahely függ közvetlenül az oda irányuló exporttól. Ráadásul évről évre fontosabb exportpiaccá válik: Tennessee mexikói kivitele csaknem 250 szá-

4 Ross Perot üzletember 1992-ben függetlenként, majd 1996-ban „harmadik párti” jelöltként indult az amerikai elnökválasztáson. Bár a kísérletét az egyik legsikeresebb harmadik párti indulásnak tartják, mégsem kapott elektori szavazatokat. 2000 óta a republikánusokat támogatja.



zalékkal növekedett 2002 óta – ez a trend pedig, úgy tűnik, egyáltalán nem lassul, hacsak nem akasztja meg valami exhibicionista politikai gesztus. Azaz Tennessee exportjának 51 százaléka irányul a USMCA-ben részes partnerországokba. A gyakorlatban Trump kereskedelemellenes politikája leginkább az olyan államokat sújthatta volna, mint Tennessee, ahol egyébként a legnagyobb politikai sikert könyvelhette el – a USMCA létrehozása miatt ez végül nem történt meg. Habár az egyezmény alig tér el a NAFTA-tól, nagyon fontos új rendelkezéseket tartalmaz a szellemi tulajdonjog védelméről, ez pedig jelentős változás az új digitális gazdaság szempontjából, és számottevő eredmény a szakszervezetek oldaláról – az elfogadását ez utóbbi miatt elsősorban a demokraták és Nancy Pelosi könyvelhették el sikerként (Bryan és Zeballos-Roig, 2019).

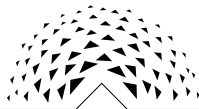
* * *

Összességében Trump kereskedelempolitikája és az USA Kereskedelmi Főtárgyalójának Hivatala nem az amerikai emberek érdekét szolgálta. Ez különösen azokban az államokban tűnik visszásnak, ahol a szavazók túlnyomórésze az előző elnök mellett tette le a voksát. Azzal, hogy kivonult a TPP-ből, védővámokat emelt, magára hagyta Európát (mivel nem sikerült létrehozni a TTIP-t, és a globális kereskedelemben a kezdeményezést az ambiciózus Kínára hagyta), Trump miatt az Egyesült Államok a szövetségeseinél kevésbé befolyásossá, a riválisaitól pedig sérülékenyebbé vált. Ez még akkor is így van, ha a TTIP-tárgyalások ellentétei már az Obama-korszakban megjelentek. Még Trump saját koordináta-rendszerében is kudarcosnak számít ez a kereskedelempolitika, hiszen a 2016-os kampány során és a hivatali ideje alatt végig a deficit miatti „kereskedelmi egyensúlyhiányt” kárhoztatta, de éppen ez volt az, ami a kormányzása négy évéből háromban történelmi magasságokba emelkedett – bár a legtöbb szakértő egyetért abban, hogy a kereskedelmi deficit alig számít, és általában az erős gazdaság jellemzője. Sajnos, Trump elnök és erőtlen kereskedelmi tanácsadója, Peter Navarro súlyosan félreértette a nemzetközi

kereskedelmet, az a meggyőződésük pedig, hogy az Egyesült Államokat kihasználják annak során, az egész politikai diskurzust megfertőzte azokkal a félrevezető információkkal, amelyeket most már mindkét párt használ a politikai haszonszerzés céljából – ez azonban veszélyezteti a jövőbeli szabadkereskedelmi egyezményeket, sőt végső soron a gazdaságunkat is.

Ráadásul Mexikóval kapcsolatban Trump azt hangoztatta, hogy az amerikai nemzetbiztonság érdekében fenn kell tartani a status quót a határ mentén. Bizonyos fokig egyetértek ezzel, és elégedett vagyok a határfal megerősítése melletti kiállással, de őszintének kell lennünk a jelenlegi határválsággal kapcsolatban. Két dolog biztos. Az egyik, hogy az Egyesült Államok bevándorlási rendszere kudarcot vallott, ezért meg kell újítani. Az amerikaiaknak jár a biztonságos határ, ami lehet fal, ahol annak van értelme, vagy digitális megfigyelés, illetve fokozott határőrizet, és több bevándorlási bíróra van szükség, hogy a menedékkérelmi ügyeket gyorsabban el lehessen intézni. Természetesen az nem is kérdés, hogy a gyermekek és szüleik szétválasztásának visszaszatózó gyakorlata ebbe nem fér bele. A nyitott határok politikája rossz politika, de a zárt gazdaságé még rosszabb. Azzal biztosíthatjuk a határunkat a leginkább, ha továbbra is szabad és élénk kereskedelmet folytatunk Mexikóval, ami több lehetőséget teremt a legális bevándorlásra – akár ideiglenes vízummal, akár állandó letelepedéssel, illetve az állampolgárság eléréséhez vezető, jól kijelölt úttal. A szabadkereskedelmi egyezmények is a nemzetbiztonság részét képezik.

A Trump-kormányzat fényes teljesítményei közé sorolhatjuk a védelmi és a nemzetbiztonsági stratégiát, amelyek készítését kifejezetten hozzáértő védelmi miniszterek (Mark Esper és James Mattis), illetve nemzetbiztonsági főtanácsadók (H. R. McMaster, John Bolton és Robert O'Brien) irányították. Végül azonban ezek a területek is magukra vonták az elnök haragját, s megvétózta a 2020-as nemzeti védelmi felhatalmazási törvényt, amit aztán a kongresszus hatalmas többséggel, kétpárti támogatással írt felül.



Kétségtől a kormányzat sikerei közé tartozik még:

- az agresszív és militarista Kína feltartóztatása;
- a terroristák kiiktatása (például Abu Bakr al-Bagdádi ISIS-vagy Kászim al-Rimi al-Káida-vezető);
- valamint a terrorizmus állami támogatását koordináló személyek likvidálása (például Kászem Szolejmáni iráni tábornok);
- a NATO-szövetségesek rászorítása arra, hogy 2024-re a nemzeti össztermékük 2 százalékát védelmi kiadásokra fordítsák (ez fontos, bár önkényes lépés volt annak érdekében, hogy mindenki valóban hozzájáruljon a közös védelmi erőfeszítésekhez);
- a koordinált gazdaság-, biztonság-, szabad tengerhajózási, környezet- és energiapolitika révén a Három Tenger Kezdeményezés és az Északi-sarkvidéki Tanács támogatása Kína és Oroszország feltartóztatásában;
- végül, bár a kivitelezés módjával nem értek egyet, a fokozottabb amerikai jelenlét Lengyelországban ugyancsak jó mind a nemzetbiztonságunk, mind Európa számára.

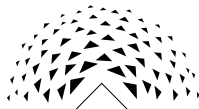
Trump elnök védelmi politikájának további öröksége az űrhaderő-nem létrehozása (amelynek kezdetei még a 2001. szeptember 11-i támadások előtti időre nyúlnak vissza, amikor George W. Bush védelmi minisztere, Donald Rumsfeld elnökletével munkához látott az „USA Nemzetbiztonsági Űrmenedzsment- és Szervezési Felmérő Bizottságra” (Tirpak, 2001). Emellett szorosabb koordináció jött létre az egyes haderőnemek (légierő, szárazföldi erők, parti őrség, tengerészgyalogság, haditengerészet és űrerő) között, valamint jelentős befektetések történtek a jövőbeli hadviselési kapacitások és technológiák fejlesztése terén.

Természetesen kudarcok is voltak Trump biztonsági stratégiájában, főleg a diplomáciai, a katonai és a történelmi tudásában tapasztalható hiányok miatt. A legjellegzetesebb példa erre az észak-koreai atomfegyver-mentesítési tárgyalások sorozata volt, hiszen Kim Dzsongun továbbra is nagy hatótávolságú ballisztikus rakétákat teszteltetett, és a Trump–Kim-találkozót követő októberben egy új

interkontinentális ballisztikus rakétát (ICBM) is felvonultatott a díszszemlén. A történelmi találkozót a koreai vezető arra használta fel, hogy a nemzetközi tekintélyét növelje, és megszilárdítsa a hatalmát az országában.

Trump Vlagyimir Putyin felé alkalmazott groteszk és engedékeny retorikája nem tartott lépést a kormányzat politikájával, például a „nyitott égbolthoz” vagy a közepes hatótávolságú nukleáris erőkre (INF) vonatkozóhoz hasonló, idejétmúlt szerződésekből való kilépéssel. A legnagyobb hiba azonban az amerikai konzulátusok bezárása volt, s így Moszkva maradt az egyetlen diplomáciai posztunk Oroszországban. Sajnos azonban, úgy tűnik, az új kormányzat sem lesz elég kemény a Kremllel szemben, hiszen Biden elnök már most beleegyezett Putyin kérésébe, hogy meghosszabbítsák az Új START-szerződést.

Végezetül Trump a kiszámíthatatlan követeléseivel és a haderő-kivonással nagyon súlyos hibát követett el a Közel-Keleten is, ami lehetővé tette, hogy Oroszország ismét szerepet játsszon a régióban, valamint megerősítette Törökország és Szíria térségbeli befolyását. Eközben veszélybe sodorta a kurdokat, és feladta az ISIS elleni harcban elért nyereségeinket, így a terrorszervezet újra felemelkedőben van, annak ellenére is, hogy a különböző alakulataink jelentős sikereket tudhattak magukénak a csapataik megsemmisítésében és a területi hatalmuk felszámolásában (2018). Trump elnök negatív öröksége – Obama elnökéhez hasonlóan – az ISIS (újra)felemelkedésének a lehetővé tétele is. Ráadásul Trumpnak a katonák hazahozataláról szóló kijelentése nem állja meg a helyét (Giles, 2020), hiszen körülbelül ugyanannyi katonánk állomásozik külföldön, mint Trump előtt, vagyis csak folytatta Obama korlátozott bevetési politikáját. Akár csak elődje szörnyű drónpolitikáját – sőt, jelentősen meg is emelte a dróntámadások számát (300 százalékkal csak Jemenben!), így még több civil halt meg, és még inkább ellehetetlenült a hírszerzésünk, s ezzel egyre távolabb kerültünk a terror elleni háborúban kitűzött céljainktól (Cupp, 2019).



A Biden-kormányzat első lépései

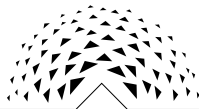
Biden elnök lehetőségei egészen mások most, mint négy évvel ezelőtt, amikor távozott a végrehajtói hatalmi ágból. Úgy tűnik, mégis vissza akar térni 2017-hez: visszalépteti az USA-t a párizsi klímaegyezménybe, visszavonja a Keystone Pipeline XL vezeték építési engedélyét, és az iráni atomalkuhoz való visszatérést fontolgatja. Pedig ezek közül egyik sem az Egyesült Államok gazdasági vagy biztonsági érdeke, és négy év múlva akár mindet vissza lehet fordítani egy-egy elnöki rendelettel. Ugyanakkor, ha akár a párizsi, akár az iráni megállapodás valóban az Egyesült Államok létfontosságú érdeke, akkor azok tervezetét be kellene nyújtania a szenátusnak ratifikációra – ezt azonban nem tette meg, mert mindkettőnek jócskán akadnak ellenzői a saját pártján belül is.

Számomra a párizsi klímaegyezmény egyszerű közérzetjavító intézkedés a nemzetközi vezetők részéről, amellyel azt a látszatot keltyik, hogy csinálnak valamit. Ha komolyan harcolni akarunk a klímaváltozás hatásai ellen, akkor a megszegyenítésen kívül más módon is felelősségre kellene vonni a renitens szereplőket. A Keystone Pipeline XL engedélyének a visszavonása (amivel megsértjük Kanada érdekeit is), valamint az üvegházhatású gázok kibocsátásának radikális csökkentése, valamint a tiszta energia népszerűsítése érdekében oly fontos repesztéses gázkitermelés megszüntetésének szándéka negatívan fog hatni az energiafüggetlenségünkre. Emellett tény, hogy egy olyan tisztaenergia-napi rend, amelynek nem része a nukleáris energia fejlesztése, nem számít komoly energiapolitikának. Az iráni nukleáris alkuhoz való visszatéréssel talán megbékítjük Európát, ugyanakkor a közel-keleti regionális partnereink (például Bahrein, Izrael, Szaúd-Arábia és az Egyesült Arab Emírségek) érdekeit sértjük vele.

Egy másik, korán meghozott elnöki rendelet a szövetségi alkalmazottak kirúgását nehezíti meg. Ez ellenkezik a jó kormányzás elvével, és ha Biden elnök további, szélesebb körű kollektív tárgyalóhatalmat biztosít a szövetségi dolgozók szakszervezeteinek, azzal visszafordítja a Trump-korszakban kialakított áramvonalasabb, számonkérhetőbb

szövetségi kormányzat pozitív hatását, pedig azt az amerikaiak megérdemelnék. Emellett az eddiginél több szövetségi szabályozás lehetővé tétele a munkahelyteremtés és a vállalkozások szabadsága ellen hat. Ha Biden elnök valóban a „normalitáshoz való visszatérés” pártján áll, akkor felhagy az Obama- és a Trump-korszakra jellemző, elnöki rendeleteken nyugvó kormányzással, és úgy éri el a politikai céljait, hogy a kongresszussal együttműködve olyan törvényeket hoz, amelyek a sokszínű és megosztott nemzetet képviselik. Nem királyokat és királynőket választunk. A kongresszus hatalmának visszaadása méltó elnöki hagyaték lehetne Joe Biden részéről – bár egyelőre úgy néz ki, hogy nem sieti el a kongresszussal való partneri viszony kialakítását.

Ugyanakkor Biden helyesen teszi, ha elutasítja az „Amerika az első” örökségét, mert annak a következménye valójában inkább az „Amerika egyedül” vagy az „Amerika utoljára” lett. Bár Biden gyakran képviselte a rossz oldalt a külpolitikai vitákban, legalább megérti, hogy Amerikának a szabad világ vezető hatalmaként sajátos szerepe van, és a nemzetközi kapcsolatok nagyon fontosak az USA külpolitikai céljainak az elérésében. A külpolitikai csapatát Anthony Blinken külügyminiszter és Jake Sullivan nemzetbiztonsági főtanácsadó vezeti; mindketten tapasztalt és hozzáértő szakemberek, akik jó tanácsokkal fogják ellátni az elnököt, és nem kell attól tartaniuk, hogy a Twitteren kirúgja őket. Úgy gondolom, Biden elnök oda fog figyelni arra, amit mondanak. Blinken különösen jelentős előrelépés a korábbi külügyminiszterhez, Mike Pompeohoz képest, aki a világszínvonalú képzése ellenére is egy, a „bevezetés a politológiába” tantárgyból közepesre vizsgázott diáknak a hozzáállását mutatta a diplomáciával kapcsolatban. Pompeo hozzá nem értését csak Richard Grenell (az USA németországi nagykövete volt 2018 és 2020 között) múlta alul, aki leginkább Twitter-trollként és a legrosszabb diplomáciai képviselőnként ismeretes. Kétségtelen persze, hogy a Trump-kormányzatban is voltak joggal tisztelt vezető diplomaták, például a USAID korábbi igazgatója, Mark Green vagy a korábbi ENSZ-nagykövet, Nikki Haley, illetve a korábbi moszkvai követ, Jon Huntsman.



Trump elnökségének immár vége, így Biden elnök alakítja a nemzeti politikát. A demokrata ijesztgetés ellenére Trump némi énközpontú pufogás mellett, de simán távozott: nem volt autoriter vezető, csak alkalmatlan. Trump elnök autoriterként történő jellemzése súlyosan sérti azokat a milliókat, akik ma is autoriter rendszerek kemény elnyomása alatt élnek, és akik nagyon örülnének, ha hozzá hasonló, mértékletes és jó szándékú vezetőjük lenne. Donald Trump nem is volt harcos alkat: valójában a panaszkodók és a politikája áldozatainak pártjává tette a Republikánus Pártot. E kritikához azonban hozzá kell tenni azt is, hogy e szerepeket részben a baloldali médiatúlsúly is generálta, hiszen a Trump-kormányzatnak folyamatos ellenszélben kellett dolgoznia, és már a választási győzelem óta mindennap a személyét érő súlyos támadásokat kellett kiállnia a végrehajtói hatalomnak. Ennek ellenére a jelenlegi republikánus hozzáállás nem konstruktív, de ez a helyzet remélhetőleg csak átmeneti. Az Egyesült Államok ugyanis még mindig egy határozottan jobbközép beállítottságú ország.

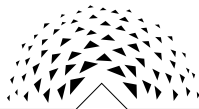
Azonban, sajnos, valószínűbb, hogy a demokraták számára az elnökválasztási győzelem önmagában is az egyre jobban balra tolódó és mindinkább etatista politikájuk igazolását jelenti, és nem veszik majd figyelembe, hogy mindeközben a szavazóurnáknál ez a politika országszerte megbukott. Az elnökválasztás ugyanis kizárólag Trumpról és a sokmilliónyi független szavazóról szólt, akik korábban nem voksoltak, de elegendő volt a kaotikus négy évből. Elnökként Joe Bidennek sem lesz könnyű dolga, ugyanis egy megosztott és sokszínű nemzetet vezet, amelynek a második legnépesebb generációja, a *baby boomers* tömegesen, tízmilliós nagyságrendben öregszi ki a munkaerőpiacról, és már a hatvanas éveikben lesznek – az ezzel járó egészségi állapotban –, amikor Biden, a „csendes nemzedék”⁵ egyetlen tagja, aki elnök lett, leköszön a tisztségéről. Reméljük, hogy a döntései segítik a

5 Az amerikai szociológiában használt elnevezések szerint az 1901–1927 között születettek *greatest* vagy *G.I. generation* (legnagyobb nemzedék vagy közkatona-nemzedék), az 1928–1945-es születésűek a *silent generation* (csendes nemzedék) vagy *lucky few* (szerencsés kevesek), az 1946–1964 között világra jöttek pedig a *baby boomers* (bébibummnemzedék).

nemzetünkre nehezedő politikai és gazdasági nehézségek leküzdését, és nem csak tovább fokozzák azokat.

Ha az országunk jövője bizonytalan, a Republikánus Párté még inkább az, hiszen a trumpizmus jelensége és a demográfiai folyamatok nem sok jóval kecsegtetnek. A negyven év alattiak túlnyomó többsége elutasította Trumpot – valójában ezért is veszített sok szavazatot a négy évvel ezelőtti voksaihoz képest (*Circle*, 2020). Azokban az államokban, ahol a választás eredménye nagyon alacsony szavazatkülönbségen múlt, ez a tényező biztosan szerepet játszott a bukásában. Ugyanakkor a republikánus oldalon nem sok erőfeszítés történt a fiatalok megszólítására azon kívül, hogy a Turning Pointhoz vagy a Students for Trumphoz hasonló szervezetek a szocializmus vádját hangoztatták, és azzal hergelték a liberálisokat. Ennél is aggasztóbb a párt számára, hogy 2024-ben a *baby boomer* nemzedék már a választóknak csak alig negyedét fogja kitenni (Brownstein, 2020). Semmi kétség, Trump elnöksége tönkretette a republikánusok imázsát a fiatalabb amerikaiak körében. Emellett az egymást követő nemzedékek egyre sokszínűbbé válnak, s végül a fehér népesség a lakosságnak még a felét sem fogja alkotni. Jelenleg 2045 tűnik annak az időpontnak, amikor az Egyesült Államok kisebbségi többségű orszaggá (*majority-minority nation*) válik (Frey, 2018). Tehát minél gyorsabban határolja el magát a párt a trumpizmusról és annak szektaszerű viselkedéséről, annál valószínűbb, hogy képes lesz kinevelni egy új nemzedéknyi vezetőt, aktivistát és anyagi támogatót.

A fiatal republikánusok vezetőjeként két éven keresztül folyamatosan, minden beszédemben és minden beszélgetés során felvettem ezeket a problémákat. Sokan azzal hitegetik magukat, hogy a fiatal szavazók valóban liberálisabbak, de ahogy idősödnek, konzervatívvá válnak (Soltis Anderson, 2018). Ez azonban tévedés – semmilyen statisztikailag sem bizonyítja, hogy ez a jelenség valóban létezne. Ennél fogva akkor kell foglalkoznunk a fiatal szavazókkal, amikor fiatalok – vagy elveszítjük őket örökre. Szerencse, hogy e tekintetben a Demokrata Párt sem szerepel sokkal jobban, úgyhogy még mindig van esély visszanyerni ezt a réteget.



Számomra nyilvánvaló, hogy egyik nagy párt sem tett eleget a fiatalokért, miközben az is egyértelmű, hogy az országnak a vezetők új nemzedékére van szüksége, akik nem a hetvenes éveiket tapossák, és értik azokat a problémákat, amelyek az amerikaiak nagy tömegeit sújtják. Ez nem olyan könnyű, mint két ciklusra korlátozni a törvényhozóknak a kongresszusban eltöltött idejét,⁶ ami lusta és alkotmányellenes lépés, ráadásul nem is oldana meg semmit, viszont csökkentené a testület előtti elszámoltathatóságot. A képviselői mandátumokkal kapcsolatos igazi szabályozást a választások jelentik, és éppen ezért kell komolyan vennünk a szavazópolgárok szerepét a vezetők kiválasztásában – ezt fogalmazta meg az alapító atya Alexander Hamilton: „Itt, uram, a nép kormányoz.”

Viszont sem Biden elnök, sem más politikus nem tudja „meggyógyítani” az országot, hiába ígéri. A politika a konfliktusok és a nézetkülönbségek színtere, nem az egységé. A nemzet számára azonban politikamentessé kell tenni a mindennapokat, mert annak nem szabadna az élet minden területét átítatnia. Vannak, akik – egészségtelen módon – úgy tekintenek a politikára, mint egy vallásra, a politikusokra pedig félistenekként. Az emberekben tudatosulnia kell, hogy az ellenfelük nem az ellenségük, a választott tisztviselők nem alapvetően korruptak, és a szövetségi kormány, illetve az elnök a legkevésbé fontos kormányzati entitás az életükben. A politikát és a közszolgálatot nemes feladatnak kellene látnunk – ha nem így hisszük, akkor nem is nemes tisztviselőket fogunk választani. Újra fel kell fedeznünk a közösségeinket, és muszáj lesz rájönnünk, hogy az ország meggyógyítása az otthonainkban kezdődik.

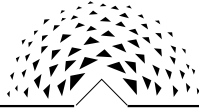
1862 decemberében, az amerikai történelem legsötétebb órájában, amikor az ország fennmaradása is bizonytalan volt, Abraham Lincoln elnök a polgárháború dúlása közepette ezt írta a kongresszusnak: „A szörnyű próbatétel miatt, amelyen keresztül megyünk – becsületben vagy becsstelenségben –, nevünkre az idők végezetéig

6 Ted Cruz texasi és Francis Rooney floridai republikánus szenátor február 1-jén jelentette be, hogy alkotmánykiegészítési javaslatot kívánnak benyújtani, amelynek értelmében a képviselők legfeljebb három kétéves, a szenátorok pedig maximum két hatéves ciklusra vállalhatnának tisztséget.

emlékezni fognak... Nemes módon megmentjük, vagy diestelenül elveszítjük a föld utolsó reménységét.” Szerencsére, amit most átélünk, az nem polgárháború, de a kérdés még mindig ugyanaz: megmentjük vagy elveszítjük a föld utolsó reményét. Hiszem, hogy Amerika legjobb napjai még előttünk vannak, és tudom, hogy túljutottunk már ennél nehezebb korszakokon is, amelyekből mindig még jobban megerősödvé kerültünk ki. De a világ többi része figyel, és ahhoz, hogy továbbra is nélkülözhetetlen ország maradjunk számára, olyan vezetőkre van szükség, akik fel tudnak nőni ehhez a feladathoz.

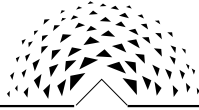
Irodalomjegyzék

- Az *Egyesült Államok Nagykövetsége* (é. n.). Az Amerikai Egyesült Államok alkotmányáról. A letöltés ideje: 2021. január 31. https://web.archive.org/web/20160618122348/http://hungarian.hungary.usembassy.gov/constitution_in_hungarian.html.
- Bhambhani, Dipka (2020). Trump Administration Pivots to Nuclear Energy, Finds Lever Against China, Russia. *Forbes*. A letöltés ideje: 2021. február 11. <https://www.forbes.com/sites/dipkabhambhani/2020/08/07/trump-administration-pivots-to-nuclear-energy-finds-lever-against-china-russia/?sh=56dbf39947bl>.
- Brownstein, Ronald (2020). The GOP's Demographic Doom. *The Atlantic*. A letöltés ideje: 2021. február 11. <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2020/10/millennials-and-gen-z-will-soon-dominate-us-elections/616818/>.
- Bryan, Bob és Zeballos-Roig, Joseph (2019). Trump's New Major Trade Deal Looks a Lot Like NAFTA. *Markets Insider*. A letöltés ideje: 2021. február 11. <https://markets.businessinsider.com/news/stocks/us-canada-mexico-trade-deal-usmca-nafta-details-dairy-auto-dispute-resolution-2018-10-1027579947>.
- Chang, Gordon G. (2021). China Threatens War As Joe Biden Continues the Outreach to Taiwan. *The Hill*. A letöltés ideje: 2021. február 11. <https://thehill.com/opinion/national-security/535819-china-threatens-war-as-joe-biden-continues-the-outreach-to-taiwan>.
- Cheng, Jonathan (2021). China Is the Only Major Economy to Report Economic Growth for 2020. *The Wall Street Journal*. A letöltés ideje:



2021. február 11. <https://www.wsj.com/articles/china-is-the-only-major-economy-to-report-economic-growth-for-2020-11610936187>.
- Circle (2020). Election Week 2020: Young People Increase Turnout, Lead Biden to Victory. A letöltés ideje: 2021. február 11. <https://circle.tufts.edu/latest-research/election-week-2020>.
- Congress.gov (1995). Jerusalem Embassy Act (Public Law 104-45). A letöltés ideje: 2021. február 11. <https://www.congress.gov/104/plaws/publ45/PLAW-104publ45.pdf>.
- Cupp, S. E. (2019). Under Donald Trump, Drone Strikes Far Exceed Obama's Numbers. *Chicago Sun Times*. A letöltés ideje: 2021. február 11. <https://chicago.suntimes.com/news/2019/5/8/18619206/under-donald-trump-drone-strikes-far-exceed-obama-s-numbers>.
- CyberCemetery (2001). The 9/11 Commission Report. A letöltés ideje: 2011. február 11. <https://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report.pdf>.
- Cybersecurity and Infrastructure Security Agency (2020). Joint Statement from Elections Infrastructure Government Coordinating Council & the Election Infrastructure Sector Coordinating Executive Committees. A letöltés ideje: 2021. február 11. <https://www.cisa.gov/news/2020/11/12/joint-statement-elections-infrastructure-government-coordinating-council-election>.
- Emert, Jason (2020). Kosovo Must Not Settle for a Bad Deal. *Prishtina Insight*. A letöltés ideje: 2021. február 11. <https://prishtinainsight.com/kosovo-must-not-settle-for-a-bad-deal/>.
- FiveThirtyEight (2021). 2021 How (un)Popular Is Donald Trump? A letöltés ideje: 2020. február 11. <https://projects.fivethirtyeight.com/trump-approval-ratings>.
- Franck, Thomas (2018). Trump Doubles Down: 'Trade Wars are Good, and Easy to Win'. *CNBC*. A letöltés ideje: 2021. február 11. <https://www.cnn.com/2018/03/02/trump-trade-wars-are-good-and-easy-to-win.html>.
- Frey, William H. (2018). The US Will Become 'Minority White' in 2045, Census Projects. *Brookings*. A letöltés ideje: 2021. február 11. <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2018/03/14/the-us-will-become-minority-white-in-2045-census-projects/>.
- Gabriel, Trip (2020). Even in Defeat, Trump Tightens Grip on State G.O.P. Lawmakers. *The New York Times*. A letöltés ideje: 2021. február 11. <https://www.nytimes.com/2020/12/09/us/politics/trump-pennsylvania-electoral-college.html>.

- Garrison, Joey (2020). Trump Baselessly Claims Voter Fraud in Cities, But Suburbs Actually Lost him the Election. *USA Today*. A letöltés ideje: 2021. február 11. <https://eu.usatoday.com/in-depth/news/politics/elections/2020/11/13/donald-trump-lost-election-suburbs-not-cities-despite-claims/6263149002/>.
- Giles, Christopher (2020). US Election 2020: Has Trump Kept His Promises on the Military? *BBC*. A letöltés ideje: 2021. február 11. <https://www.bbc.com/news/election-us-2020-54060026>.
- Hufbauer, Clyde G. és Cimino-Isaacs, Cathleen (2014). NAFTA Rejoinder: The US Effects Are Clearly Positive for Most Workers (Part II). *Peterson Institute for International Economics*. A letöltés ideje: 2021. február 11. <https://www.piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/nafta-rejoinder-us-effects-are-clearly-positive-most-workers>.
- Justia* (2000). Bush et al. v. Gore et al. Certiorari to the Supreme Court of Florida. A letöltés ideje: 2011. február 11. <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/531/98/case.pdf>.
- Manson, Katrina (2021). Pompeo Says China's Repression of Uighurs Is 'Genocide'. *Financial Times*. A letöltés ideje: 2021. február 11. <https://www.ft.com/content/b0d613c6-fa92-48c7-ac3a-aa2614c25e9c>.
- Massachusetts Institute of Technology* (é. n.). Manufacturing & Design. A letöltés ideje: 2021. február 11. <https://manufacturing.mit.edu/careers>.
- NPR* (2020). Map: Mail-In Voting Rules by State – And the Deadlines You Need. A letöltés ideje: 2021. február 11. <https://www.npr.org/2020/09/14/909338758/map-mail-in-voting-rules-by-state>.
- Santora, Marc, Specia, Megan és Baker, Mike (2021). Capitol Police Officer Dies from Injuries in Pro-Trump Rampage. *The New York Times*. A letöltés ideje: 2021. február 11. <https://www.nytimes.com/2021/01/08/us/brian-sicknick-police-capitol-dies.html>.
- Schaul, Kevin, Rabinowitz, Kate és Ted Mellnik (2020). 2020 Turnout is the Highest in Over a Century. *The Washington Post*. A letöltés ideje: 2021. február 11. <https://www.washingtonpost.com/graphics/2020/elections/voter-turnout/>.
- Soltis Anderson, Kristen (2018). Conservatives Have a Millennial Problem. *Washington Examiner*. A letöltés ideje: 2021. február 11. <https://www.washingtonexaminer.com/weekly-standard/how-conservatives-can-find-a-way-to-appeal-to-millennials>.



-
- Tirpak, John A. (2001). The Space Commission Reports. *Air Force*. A letöltés ideje: 2021. február 11. <https://www.airforcemag.com/article/0301space/>.
- Weiland, Noah, Haberman, Maggie és Shear, Michael D. (2020). Coronavirus Casts Unwelcome Spotlight on Trump's Health Secretary. *The New York Times*. A letöltés ideje: 2021. február 11. <https://www.nytimes.com/2020/04/29/us/politics/coronavirus-trump-azar.html>.
- Zumbrun, Josh és David, Bob (2020). China Trade War Didn't Boost U.S. Manufacturing Might. *The Wall Street Journal*. A letöltés ideje: 2021. február 11. <https://www.wsj.com/articles/china-trade-war-didnt-boost-u-s-manufacturing-might-11603618203>.

Donald Trump: a konzervatív defetizmus meghaladása

Donald Trump: Overcoming Conservative Defetism

Szilvay Gergely

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.1.02

Összefoglaló: A tanulmány ismerteti Donald Trump elnöksége négy évének lehetséges örökségét és az amerikai jobboldalon mérvadó, illetve a Republikánus Párton belüli irányzatokat. Jelenleg háromféle módon ítélik meg Trump személyét és az általa vezetett adminisztráció négy évét: ez a Demokrata Párt és a baloldal interpretációja, az ezredforduló Republikánus Pártjának irányzata, illetve az azzal szembeforduló, újkonzervatív felfogás. Az elemzés bemutatja a Republikánus Párton belül 2016 előtt folyt vitákat, majd a Trump-évekről a konzervatív szerzők által vont mérleget. Az örökség tekintetében rövid, közép- és hosszú távú hatásokat különböztet meg, ezek között említhető több bíró kinevezése, a politikai apátia megszüntetése és a viták felélénkítése, illetve azt, hogy alternatívákat teremtett az amerikai jobboldalon.

Kulcsszavak: USA, Donald Trump, Republikánus Párt, konzervativizmus

Abstract: *The essay summarises the possible legacy of the presidency of Donald Trump and the camps and trends of the American Right and the Republican Party. Today there are three evaluations of the Trump years: the narrative of the Left and the Democratic Party; the narrative of the mainstream neoconservative Republican Party; and the narrative of the New Conservatism. The essay summarises the debates of the pre-2016 Republican Party and the conservative analyses of the Trump presidency. The author differentiates short-, middle- and long-term effects, among them the appointment of judges, the ending of political apathy and instigating debates, also creating alternative political possibilities on the American Right.*

Keywords: *USA, Donald Trump, Republican Party, Conservatism*



Bevezetés

Vajon milyen politikai örökséget hagy maga után Donald Trump, az Amerikai Egyesült Államok 45. elnöke, aki 2017 és 2021 között szolgált hazáját? Az alábbiakban a konzervatív publicisztika tükrében keresek választ a kérdésre.

Donald Trump megosztó személyiség, ahogy a politikája is megosztó volt, így a politikai örökségéről is meglehetősen eltérő vélemények fogalmazódtak meg. Nem könnyű rövid idővel a leköszönése után tárgyilagosan elemezni az elnöksége négy évét, hiszen messze vagyunk még attól, hogy „történelmi távlatoktól” szemlélhessük azt, emellett sem közgazdasági, sem politológiai szakirodalom nem született még a Trump-korszakról olyan mennyiségben, hogy azokra támaszkodni lehessen.

Jelenleg három fő irányzatot különböztethetünk meg a volt elnök megítélése tekintetében. Az egyik az amerikai baloldal és a Demokrata Párt narratívája, amely szerint Trump 2016-os hatalomra kerülése a történelmi haladás kisiklása volt, mivel váratlanul megfősztotta Hillary Clintont attól a lehetőségtől, hogy az első afroamerikai után ő legyen az első női elnök. E felfogás szerint Trump végletesen megosztotta az amerikai társadalmat, személye és politikája nacionalista, radikálisan jobboldali, nőgyűlölő, rasszista, feketeellenes és a fehér felsőbbrendűség hirdetője. Úgy vélik, Donald Trump győzelme az alternatív jobboldalnak (*alt-right*) és a privilégiumaikat visszasíró, a veszteségeiket másokra projektáló fehér – Hillary Clinton kifejezésével élve – „szánalmasoknak” köszönhető, akik nacionalisták, rasszisták, szexisták – és mindenekelőtt buták, akik nem értik a világ folyamatait (Tóth, 2016).

A második a Republikánus Párt 2016-ig domináns *establishment*-jének az irányvonala, amelyet Donald Trump az elnökségért való indulásával és az elnökjelöltség 2016-os elnyerésével megkérdőjelezett, és amelyet szabadpiaci neoliberális jobboldaliságnak nevezhetnénk. Ehhez az irányvonalhoz kíván visszatérni a Republikánus Párton belüli Lincoln Project kezdeményezés, amelyet néhány prominens *Never*

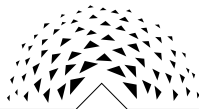
Trumper alapított, többnyire John McCain és Mitt Romney korábbi munkatársai, akik szerint a pártot lényegében életre hívó Abraham Lincoln egyesítette az országot (tekintve az ahhoz vezető háborút, ez az állítás megkérdőjelezhető), s most is erre van szükség. Ezért a szervezet tagjai a demokrata Joe Bidenre való szavazásra buzdították híveiket a 2020-as választások előtt. Önképük szerint a demokráciát és az alkotmányosságot védik. Konkrétabb céljaik nemigen voltak, minthogy megakadályozzák Trump újraválasztását (*The Lincoln Project*, é. n.).

A harmadik irányzat azoké a jobboldaliaké, patrióta klasszikus liberálisoké és konzervatívoké, akik Donald Trump politikáját a korábbi republikánus politika kijavításaként vagy az afelé tett lépésként értékelik, akár kedvelik a személyét, akár nem. Szerintük a Republikánus Párt túléléséhez éppen a Trump-féle felismerésekre volt szükség, azaz – ha nem a párt, hanem a jobboldali meggyőződés szempontjából nézzük – egyszerűen a republikánusok eddig nem a megfelelő politikát folytatták.

A Republikánus Párt irányzatai és a politikai spektrum

A Republikánus Pártnak és Mitt Romney elnökjelöltnek a demokratákkal és Barack Obamával szembeni 2012-es veresége után a pártelit önvizsgálatot tartott, amelynek eredményeként Reince Priebus, a párt elnöke előterjesztette a jelentését, a párt új politikájának a főbb irányaira tett javaslatokkal egyetemben. A jelentés hivatalosan a *Republican National Committee's Growth and Opportunity Project* címet viselte, de a közbeszédben *GOP Autopsy Report*-ként emlegették. A benne foglalt javaslat szerint:

- a pártnak a kisebbségek pártjává kell válnia, és céltudatosan nyitnia kell a hispánok felé, akik egyre nagyobb választói blokkot jelentenek;
- a bevándorlás kérdésében empatikusabb, az amnesztiához közelebb álló platformra kell helyezkedni;



- a melegházasság ügyében kapitulálni kell, mert a szavazóbázis álláspontja változik, amit tudomásul kell venni;
- a szélsőjobb hangokat ki kell szorítani, mert megbélyegzik és megválaszthatatlanná teszik az egész pártot; és végül
- le kell rázni a „gazdag fehér férfiak pártja” bélyegét, mert a többség nem tud azonosulni ezzel a képpel (*DocumentCloud*, 2012; Stumpf, 2017).

Az álláspontok megoszlottak: egyesek szerint a javaslat a Republikánus Párt halálát, mások szerint a feltámadását hozta volna el.

Donald Trump viszont sutba dobta a Priebus-jelentést, sőt azzal teljesen ellentétes irányba tolta el a republikánus politikát, bebizonyítva, hogy pont nem a konzervatív politika további puhításával (hovatovább: feladásával), hanem annak a még határozottabb képviselésével lehet jobbról választást nyerni.

2016. szeptember 5-én egy politika- és médiatörténeti jelentőségűnek bizonyult cikk jelent meg a *Claremont Review of Books* oldalán egy bizonyos Publius Decius Mus – mint később kiderült, Michael Anton, az *American Greatness* szerzője – tollából, a címe „*The Flight 93 Election*” volt. Anton arra figyelmeztette benne a konzervatív *establishment* tagjait, hogy az addigi politikájuk és elképzeléseik semmire sem voltak jók; a feladatuk csupán annyi volt, hogy a washingtoni jólétért cserébe asszisztáltak a progresszió sikeréhez; és a szokásos republikánus recept már nem hat. Hozzátette: ha Hillary Clinton nyer, akkor a progresszív politikacsinálás új fokozatra fog kapcsolni. Ezért Trump hiába „rosszabb a tökéletlennél”, rá kell szavazni, mert ő nem olyan defetista és öncenzúrázó, mint a republikánus elit, és azt akarja, hogy „éljen az ország”. Anton szerint a 2016-os választás tétje az volt, hogy maradt-e bármiféle „*virtù*” és életösztön az amerikai társadalomban, vagy nem – ha igen, Trump nyer (Anton, 2016).

A cikk óriási vitát váltott ki, a szerzőt kiátkozta a jobboldal Trump-ellenes része, akiknek egyre inkább a *National Review* lett az egyik

¹ Niccolò Machiavelli nyomán használt fogalom, a jelentése: jellem, élni akarás (Mansfield, 1998).

vezető fóruma (Wilhelm, 2016), és természetesen a baloldal is: a *The Atlantic* szerint az írás közlésével a *Claremont* elárulta az alapítók és a konzervativizmus alapelveit valamiféle „jobboldali autoritarianizmus” kedvéért (Friedersdorf, 2016).

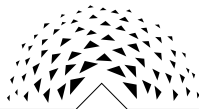
Az amerikaiak azonban élni akartak: Trump győzött. 2020 decemberében pedig már Michael Anton cikkét egyesek „a Trump-korszak meghatározó esszéjeként” értékelték (Chait, 2020).

A Trump-kormányzat mérlege konzervatív szemszögből

Az amerikai demokraták és a nyugati baloldal – a saját vesztére – félreértelmezte a Trump-jelenséget, és lenézte az elnökjelölt szavazóit (Szilvay, 2016) – Trump viszont felemelte őket. Nem az alt-rightot, hanem azt a munkás- és alsó-középosztálybeli, Amerika középső részén élő fehér tömegeket, akikről már régóta megfeledezett mindkét párt, így csak kis részük számított rendszeres szavazónak. Ez a réteg az, amely az előző évtizedekben egzisztenciálisan nagyot zuhant, leszakadt Amerika többi részétől, és korábbi önmagához képest is hanyatlott. Trumpnak őket sikerült mobilizálnia és rávennie a voksolásra (Stumpf, 2017; Murray, 2012). A Donald Trumpra leadott szavazat egyben a hidegháborús konszenzus, a berlini fal leomlása utáni globális neoliberalizmus és a terjeszkedő, „birodalmi” külpolitika által meghatározott amerikai politika elleni protestszavazat is volt (Bacevich, 2020).

Szokássá vált Trumpot, az egykori demokrata szavazót, szélső-jobboldalinak nevezni. Ez a megbélyegzés a politikai térképen az értelmezési keretnek a folyamatos balra tolódásának az eredménye, és annak fokozódását szolgálja. Valójában Trump személyét akár olyan pragmatikus nemzeti liberálisnak is tarthatnánk (Esolen, 2020), akinek a politikai programja a paleokonzervatívokéhoz állt a legközelebb (Kolozi, 2017, 190–197. o.).

De mi az amerikai konzervativizmus és paleokonzervativizmus közötti különbség? A kérdésre nagyon röviden térek csak ki, hiszen magyarul



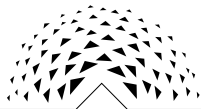
is több monográfia foglalkozik vele (lásd pl.: Egedy, 2014; Békés, 2008). Az alapítók szelleme miatt a nehézség az, hogy „konzervatívnak és tradicionalistának lenni Amerikában önellentmondás, mivel az amerikai [Edmund] Burke örökké John Locke liberalizmusát konzerválja” (Woodward, 1982. 20. o.). Az amerikai konzervativizmus inkább a gazdasági szempontokat hangsúlyozza, a központi fogalma a szabadság, továbbá a korlátozott állam híve. Ezzel együtt számos irányzata létezik az amerikai jobboldalon (tradicionalisták, libertáriusok, klasszikus liberálisok, neokonzervatívok, paleokonzervatívok stb.). Az azokat a gyakorlati politikában egyesítő és győzelemre vivő Reagan-koalíciót követően, azaz a kilencvenes évektől a Republikánus Párt *establishment*-je, amelyben meghatározóak voltak a neokonzervatívok, egyre inkább a neoliberais *mainstream*-hez közeledett, és az intervencionista, demokráciaterjesztő külpolitika rabjává vált. A paleokonzervatívok (a legismertebb alakjuk Patrick Buchanan) inkább izolacionista (de legalábbis nem intervencionista) külpolitikát szorgalmazznak, egyben a globális kapitalizmus erős kritikussai. Az amerikai nemzeti identitást féltik, és a protekcionista gazdaságpolitikát preferálják a korlátozott állam, a tagállami jogok és a kulturális konzervativizmus hangsúlyozása mellett. Elitellenesek és a „hétköznapi embert”, köztük a munkásokat helyezik előtérbe. (Kolozi, 2017, 170. o.) A nemzeti identitás hangsúlyozása, a protekcionista gazdaságpolitika, a globális kapitalizmus bírálata és a szövetségi kormány korlátozása Trump politikájának is hangsúlyos része volt.

Vajon mit ért el Donald Trump a bel- és a külpolitikájában az azzal többé-kevésbé szimpatizáló konzervatívok szerint? Anthony Esolen professzor (a 2017-es „Out of Ashes – Rebuilding American Culture” című kötet szerzője) szerint: „A járvány kitörése előtt az amerikai gazdaság magabiztosan dübörgött. A 2016-os elnökválasztás óta a tőzsdepiacok 65 százalékkal (a Dow Jones szerint), 90 százalékkal (a Nasdaq szerint) vagy épp 100 százalékkal (a Standard and Poor’s szerint) növekedtek. A hispánok és afroamerikaiak körében a legalacsonyabb volt a munkanélküliség azóta, hogy a kormányzat statisztikákat vezet erről. Az ipar elkezdett visszatérni oda, amit rozsdáövezetnek hívunk...” (Esole, 2020).

Emellett Trump – helyesen – nekiment Kínának, és az adópolitikájával „lazította a középosztálybeli és munkásosztálybeli amerikaiakon lévő pénzügyi nyomást”. Herbert Hoover óta ő volt a legkevésbé harcias elnök: nem indított háborút, és tető alá hozta az Ábrahám-egyezményeket. Az izraeli nagykövetség Jeruzsálembe költöztetése pedig egy merész, számos korábbi elnök által is megígért, ám csak általa véghez is vitt lépés volt. Az illegális bevándorlás arányát a Barack Obama alattinak a tizedére csökkentette (Esolen, 2020; lásd még: Leimeiszer, 2020).

Chris Buskirk, az *American Greatness* alapító-főszerkesztője úgy látja, hogy Trump elnöki éve alatt a bérek nőttek, az illegális bevándorlók száma jelentősen csökkent, és ő volt ötven éve az első elnök, aki nem indított újabb külföldi katonai akciót. Ám a „washingtoni elit ellenezte, hogy Trump az átlagos amerikaiak érdekeit tartotta szem előtt az elit érdekei helyett. De az átlagemberek őt támogatták. És mind a három ügyben figyelemre méltó módon sikeres volt.” (Buskirk, 2020).

Érdemes kitérni néhány megjegyzés erejéig a külpolitikára is. Trumpot egyrészt dicsérik, amiért nem bocsátkozott újabb háborúba, másrészt kritizálják, amiért „agresszív” külpolitikát folytatott. Trump kevésbé volt intervencionista, mint a hagyományos neokonzervatív elit, de a paleokonzervatívok izolacionizmusát sem tette teljes mértékben magáévá. Elkerülte mind a Bush-kormányzatok demokráciaterjesztési próbálkozásait, mind az Obama-kormányzatok által agresszívan képviselt progresszív külpolitikai agendát, amely a liberális emberi jogi felfogás érvényesítését tartotta az egyik fő feladatának. Azonban Amerikára továbbra is a „hegyen épült városként” tekintett, hiszen az az általa képviselt nemzeti önkép szerves része. Donald Trump külpolitikája a Richard Nixon idején is képviselt pragmatikus realizmus irányzatához sorolható. „Agresszív” külpolitikája a (vélt) amerikai nemzeti érdek képviselője volt, amely a kölcsönösséget kérte számon a kereskedelmi egyezményeken, és csökkenteni igyekezett a Kínától való függést (ami állandó konfliktusokban manifesztálódott). Ez a felfogás a korábbi humanitárius és emberi jogi megközelítésű



helyett tranzakcionista – a „*quid pro quo*” [szívességet a szívessé-
gért] elve alapján működő, a multilaterális helyett a bilaterális megál-
lapodásokat előnyben részesítő – külpolitikával járt. Ez az unortodox
külpolitika („újratervezés a világrendetlenségben”) összességében si-
keresnek mondható, és a legtöbbször még az is jól sült el, ha az elnök
– úgymond – „huszonegyre lapot húzott” (Kohán, 2020).

Az egyik első szerző, aki a Trump-éveket tudományos igénnyel is
pozitívan értékelte, minden bizonnyal John Yoo, a Kaliforniai Egye-
tem alkotmánytan-professzora, George W. Bush egykori tanácsadója,
Clarence Thomas legfelsőbb bíró egyik jogásza volt. Ő sosem sza-
vazott Trumpra, és eleinte osztotta a Trump-ellenesek félelmeit is,
sőt számos lépésével ma sem ért egyet, ahogy a személyiségét sem
kedveli. Ettől függetlenül úgy értékeli, hogy Trump az alkotmány és
az elnöki hatalom védelmezőjévé vált a hivatalában töltött évek alatt.
Amikor Trump Robert Mueller nyomozása ellen harcolt, az alkot-
mány által biztosított erős elnöki autonómiát és a hatalommegosztás
elvét védte. A külpolitika és a hadviselés terén is a végrehajtó hata-
lom hagyományos szerepét védelmezte. A legfelsőbb bíróságra pedig
olyan tagokat nevezett ki, akik az alkotmány eredeti értelmezéséhez
való visszatérést segítették. Mindemellett Trump a politikát felforgató
személyiségével Yoo szerint is jót tett a közéletnek: például megren-
gette az alkotmányt egyre inkább önkényesen és kiterjesztőleg értel-
mező elitek helyzetét is (Yoo, 2020).

A 2020-as választás és a megosztottság

Általános az a vélekedés, hogy ha nincs a koronavírus-járvány és az
erőszakos demonstrációsorozat, akkor Trump ma is a Fehér Házban
lakna.

Úgy tűnik, hogy az amerikai „kisebbségek” jelentős része sem érzi
Trumpot megosztónak: őrá szavazott a feketék 12, a hispánok 32, az
ázsiai származásúaknak pedig 32 százaléka. A fiatal feketék és hispánok
30–35 százaléka támogatta őt, míg az idősebbek sokkal kisebb arány-
ban, azaz a kisebbségi fiatalok között sokkal több a republikánus és

a trumpista. A határ mentén fekvő texasi Zapata megyében, ahol 95 százalékban hispánok laknak, Trump 2020-ban is 52,5 százalékot kapott, míg négy éve csupán 33-at. De még a melegek egyharmada is Trumpra szavazott. A diplomások sem kizárólag Biden-szavazók – távolról sem: az 55 százaléknyi felsőfokú végzettséggel rendelkező Biden-pártival 42 százaléknyi Trump-párti áll szemben. A diploma nélküliek körében mindkét jelölt támogatottsága 49 százalék volt (*The New York Times*, 2020).

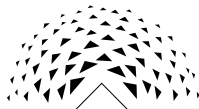
Mindebből úgy tűnik, hogy a megosztottságot nem Trump okozta. Anthony Esolen szerint az amerikai társadalom már régóta megosztott, és az embereket nem lehet egyesíteni. Mint írta: „nem Trump és támogatói azok, akik szobrokat döntenek, templomokat rongálnak meg és épületeket gyújtanak fel” (Esolen, 2020), s való igaz, hogy a megosztó identitáspolitikai és a *woke left* (szélsőbal) egyre meghatározóbb szerepet tölt be az amerikai baloldalon, amely a kisebbségek koalíciójából kívánna többséget építeni. Azonban lehet, hogy egyre több kisebbségi fogja megunni ezt, és inkább amerikaiként szeretne kisebbségi lenni – a megosztottság nélküli amerikaiságot pedig a jobboldalon találja majd meg.

A Demokrata Párt rég kimozdult a neoliberális balközépről, és balra tolódott; Trumppal a Republikánus Párt is eltért a neoliberális jobbközépről, és jobbra tolódott. A 2020-as elnökválasztásokon pedig rekordmagasságú volt a részvétel. A polarizáció mobilizál.

A Trump-évek lehetséges örökségei

A prosperálást hozó belpolitika, a békésebb és eredményes külpolitika, valamint az állandó önostorozással felhagyó, egészségesen patriotista retorika bizonyosan sokat javított az amerikai társadalmon. A konzervatív bírók kinevezése pedig a legfontosabb védvonalat alkothatja a következő évek demokrata politikájával szemben.

Alvino-Mario Fantini, a *The European Conservative* amerikai származású főszerkesztője szerint Trump mást is csinált: felrázta az amerikai közéletet.



„Trumpnak sikerült elérnie valamit, amit kevesen vártak – újjáélesztette az amerikai politikai életet. Szinte senki nincs, akinek ne lenne véleménye az elnökről és kormányáról, akinek ne lennének határozott érzései egyik vagy másik irányban. Akár szereti, akár utálja valaki Donald Trumpot, azt nehéz volna tagadni, hogy véget vetett annak a veszélyes érdektelenségnek és apátiának, amely már hosszú ideje meghatározta az átlagos amerikai szavazók viselkedését. Ez persze csak egy valami, amivel az elnök kihívás elé állította a közéletet. Emellett szerencsére sok területen megzavarta a dolgok eddigi menetét. Akár az Egyesült Államokról, akár a nemzetek közösségéről beszélünk, Trump elutasította a konvencionalizmust, a mai politikai elitek konszenzus által meghatározott és precedensekre alapozott, bevett politikáját. Ehelyett a saját útját járta.” (Marácz és Szilvay, 2020)

Tegyük hozzá: nemcsak az egész amerikai politikai életet rázta fel (vagy ha tetszik: rázta meg) Donald Trump, hanem a szűkebb politikai közegét, a jobboldalt és a Republikánus Pártot is. Rod Dreher, a *The American Conservative* szerzője nagyon nem kedvelte Trump személyiségét, és üdvözölte a vereségét, ám a régi republikánus vonalhoz történő visszatérést sem szeretné: „van valami, amit kétségtelenül megköszönhetünk Trumpnak: hogy végleg lezárta annak lehetőségét, hogy a Republikánus Párt visszatérjen a zombie-reaganizmusához” (Dreher, 2020). Ez pedig azt jelenti, hogy Trump esetleg a Republikánus Pártot az örök vereségtől mentette meg. Egyúttal pedig egy hagyományosabb konzervativizmushoz is közelebb vitte.

Gladden Pappin dallasi politológiai professzor három irányzatot tart valószínűnek a 2020 utáni, „posztliberális” jobboldalon: a Bush-féle neoliberális *Never Trump* pereket, a Trump-féle nemzeti konzervatívokat, valamint azokat, akik Trump elnökségét egy új jobboldal létrehozására igyekeztek felhasználni (Pappin, 2020). Szerinte az amerikai jobboldal „tanulhatna az európai jobboldaltól, és nem tartana annyira a beavatkozó-védelmező államtól”. Az ő „integrista” elképzelése pedig „korporatív módon reintegrálná az államot, a társadalmat és a gazdaságot: egységes egészként kezelné azt” (Pappin, 2021).

Úgy látszik tehát, hogy a klasszikus amerikai szabadpiaci jobboldaliságtól eddig teljesen idegen irányzatok is létjogosultságot nyerhetnek Trump után.

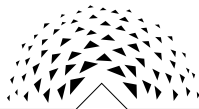
Mérleg

Donald Trump elnöksége tehát rövid távon a belpolitikában gazdasági fellendülést, a külpolitikában pedig békésebb időket és gazdasági szabadságharcot hozott. Szokatlan lépései többsége jól „sült el”. Hosszabb távon az általa kinevezett bírúk és a legfelsőbb bíróság konzervatív többsége a konzervativizmus védőbástyái lehetnek.

Az elnöksége alatt Amerika megosztottsága még jobban felszínre került ugyan, de ezt a megosztottságot nem ő hozta létre. Ha ugyanis a republikánusok kizárólag arra figyelnének, hogy ne fokozzák azt, akkor be kellene hódolniuk a baloldalnak (vagy a saját oldalukon egyeníteniük az amerikai nemzetet).

Európai konzervatív és amerikai republikánus szempontból azonban a legfontosabb az, hogy Trump véget vetett az amerikai jobboldal paralízisének, és megmutatta, hogy némi bátorsággal és eltökéltséggel lehetséges másmilyen politikát folytatni, mint addig, és a politika egyes, addig áthághatatlanak hitt szabályai nyugodtan áthághatóak. Azaz Trump megszüntetett egy pszichológiai gátat, amely miatt a republikánusok folyamatosan megadták magukat a progresszió újabb és újabb ötletének.

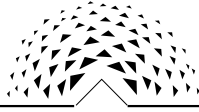
A Trump-évek és a mostani útkeresés után az amerikai jobboldal talán jobban hasonlíthat majd a kontinentális jobboldalhoz, már ami a gondolkodása alapjait illeti; valamint bátrabb és magabiztosabb lehet, így nem fogja eleve veszni látni azokat az ügyeket, amelyeket képviselnie kellene. Donald Trump felrázta az amerikai jobboldali politikát, és megmutatta, hogy lehetséges nem önfeladó, hanem markánsan konzervatív politikát csinálni. Ez lehet az öröksége legmaradandóbb tanulsága.



Irodalomjegyzék

- Anton, Michael (2016). The Flight 93 Election. *Claremont Review of Books*.
A letöltés ideje: 2016. szeptember 5. <https://claremontreviewofbooks.com/digital/the-flight-93-election/>.
- Bacevich, Andrew J. (2020). *The Age of Illusions. How America Squandered Its Cold War Victory*. New York, NY: Metropolitan Books.
- Békés Márton (2008). *Amerikai neokonzervativizmus. Egy kisiklott ellenforradalom*. Budapest: Századvég.
- Buskirk, Chris (2020). Trump minden tekintetben sikeres elnök. *Mandiner*.
A letöltés ideje: 2020. október 30. https://mandiner.hu/cikk/20201030_trump_minden_tekintetben_sikeresselnok.
- Chait, Jonathan (2020). How Michael Anton's 'Flight 93 Election' Essay Defined the Trump Era? *New York Magazine's Intelligencer*. A letöltés ideje: 2020. december 11. <https://nymag.com/intelligencer/article/michael-antons-flight-93-election-trump-coup.html>.
- DocumentCloud (2012). Republican National Committee's Growth and Opportunity Project Report. A letöltés ideje: 2021. április 26. <http://www.documentcloud.org/documents/623664-republican-national-committees-growth-and.html>.
- Dreher, Rod (2020). A személyiség végzet – Trump örökségéről. *Mandiner*.
A letöltés ideje: 2020. október 27. https://mandiner.hu/cikk/20201027_rod_dreher_donald_trump.
- Egedy Gergely (2014). *Konzervatív gondolkodás és politika az Egyesült Államokban*. Budapest: Századvég.
- Esolen, Anthony (2020). Trump sikeres, a baloldal gyűlölködik. *Mandiner*.
A letöltés ideje: 2020. október 26. https://mandiner.hu/cikk/20201026_trump_sikeressabaloldalgyulolkodik.
- Friedersdorf, Conor (2016). An Attack on Founding Principles at the Claremont Institute. *The Atlantic*. A letöltés ideje: 2016. szeptember 9. <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2016/09/an-attack-on-founding-principles-at-the-claremont-institute/499094/>.
- Kohán Mátyás (2020). Újratervezés a világrendetlenségben – ez volt Trump külpolitikája. *Mandiner*, 2(44).
- Kolozi, Peter (2017). *Conservatives Against Capitalism: From the Industrial Revolution to Globalization*. New York, NY: Columbia University Press, 190–197. o.

- Leimeiszter Barnabás (2020). Naggyá tette Trump Amerikát? *Mandiner*, 2(44).
- Mansfield, Harvey C. (1998). *Machiavelli's Virtue*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Marácz Tamás és Szilvay Gergely (2020). Mi Trump mérlege? *Mandiner*, 2(44). 39–41. o.
- Murray, Charles (2012). *Coming Apart: The State of White America, 1960–2010*. Washington, DC: American Enterprise Institute, 2012.
- Pappin, Gladden (2020). From Conservatism to Postliberalism: The Right After 2020. *American Affairs*, 4(3). <https://americanaffairsjournal.org/2020/08/from-conservatism-to-postliberalism-the-right-after-2020/>
- Pappin, Gladden (2021). A magyar családpolitika minta lehet Amerikában is – Gladden J. Pappin a *Mandiner*nek. *Mandiner*. A letöltés ideje: 2021. január 30. https://mandiner.hu/cikk/20210130_gladden_j_pappin_interju.
- Stumpf Anna (2017). Középfölde visszavág – Donald Trump elnökségének körvonalai. *Kommentár*, (2). 41–50.
- Szilvay Gergely (2016). Index, Trump és a liberálisok rácsodálkozása az új valóságra. *Mandiner*. A letöltés ideje: 2016. december 9. https://mandiner.hu/cikk/20161209_szilvay_gergely_index_trump_es_a_liberalisok_racsodal kozasa_az_uj_valosagra.
- The Lincoln Project* (é. n.). <https://lincolnpject.us>.
- The New York Times* (2020). National Exit Polls: How Different Groups Voted. A letöltés ideje: 2020. november 3. <https://www.nytimes.com/interactive/2020/11/03/us/elections/exit-polls-president.html?>
- Trump, Donald J. (2017). *Great Again. Újra naggyá tesszük Amerikát*. Budapest: Európa Könyvkiadó.
- Tóth Gergely (2016). Mémek, nácik és Trump: az amerikai szélsőjobb diadala. *Index*. A letöltés ideje: 2016. december 8. https://index.hu/kulfold/usa/feher_haz/2016/12/08/alt-right_mozgalom_amerikai_szelojobboldal_donald_trump_etnikai_allam/
- Wilhelm, Heather (2016). Cheer Up, Conservatives: We're Not Stuck on Flight 93. *National Review*. A letöltés ideje: 2016. október 9. <https://www.nationalreview.com/2016/09/flight-93-election-claremont-trump-piece-apocalyptic-rhetoric-overblown/>.



Woodward, C. Vann (1982). *The Burden of Southern History*. Baton Rouge, LA: LSU Press.

Yoo, John (2020). *Defender in Chief: Donald Trump's Fight for Presidential Power*. New York, NY: All Points Books.

„Kimért multilateralizmus”: Előrejelzés a bideni külpolitikáról

„Measured Multilateralism”: A Forecast for Biden’s Foreign Policy

Mártonffy Balázs – Dwight Nystrom

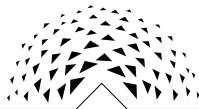
https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.1.03

Összefoglaló: A Biden-adminisztráció külpolitikája – a korábbi évek amerikai kormányzataiéhoz hasonlóan – döntő hatással lesz az egész nemzetközi rendszer működésére. A szokatlanul zavaros és erőszakos átmeneti időszak után már kezd körvonalazódni, hogy milyen külpolitikát kíván és tud folytatni az USA végrehajtó hatalmának új vezetése. A jelen írásban a „kimért multilateralizmus” kifejezés bevezetésére teszünk javaslatot, amely megfelelően írja körül, hogy a nemzetközi rendszer, az amerikai közvélemény és a poszt-Trump-hatás korlátozó tényezői mellett mennyire tud kibontakozni a Demokrata Párt és Joe Biden elnök külpolitikai víziója. A tanulmány e keretrendszerben vizsgálja az új kormányzat előtt álló, ma valószínűsíthető külpolitikai kihívásokat.

Kulcsszavak: multilateralizmus, Egyesült Államok, külpolitika, iráni nukleáris alku, klímaváltozás, kereskedelempolitika

Abstract: Foreign policies put forward by the Biden Administration, similarly to those of former American governments, will have a dominant effect on the international system. After an unusually tumultuous and violent transition period, both the desired and the possible foreign policy course the incoming administration can follow finally begins to take shape. In the present study we propose to introduce the term “measured multilateralism” to describe how the administration can move forward with the vision of the Democratic Party and President Biden amidst the restraints of the international system, the American public opinion, and the post-Trump effect. In this framework, the study examines the foreign policy challenges likely to be faced with the Biden Administration.

Keywords: multilateralism, United States, foreign policy, JCPOA, climate change, trade policy



Bevezetés

Egy rendkívül viharos választási év, illetve az amerikai politikai életben csaknem precedens nélküli, rendkívül élesen polarizált választásokat követő időszak után Joseph Robinette Biden Jr. lett az Amerikai Egyesült Államok 46. elnöke. Elődje, Donald Trump korábban azt állította, hogy a 2020. november 3-i elnökválasztást „elcsalták”, sőt – a modern kor amerikai elnöki hagyományaival szakítva – még azután sem ismerte el a vereségét, hogy az eredményt hivatalosan megerősítette a kongresszus is. Trump lépései rávilágítottak arra a tényre, hogy Amerikában a megosztottság rendkívül mély lett. A politikai élet polarizációjának a több évtizedes folyamata ingatag közeget hagyott maga után, s ebben veszi kezdetét Biden elnöksége.

Előrejelzésünk készítésének idején, 2021 januárjában, még túl korai Biden-doktrínáról beszélni, ugyanakkor úgy tűnik, az amerikai külpolitika alapvetően kiszámítható módon változik. Bizonyos, a bideni külpolitikát alakító belpolitikai és rendszerszintű tényezők már láthatóvá váltak. Véleményünk szerint Joe Biden elnök belpolitikai felhatalmazása – amely erősebbnek tűnik, mint amilyen valójában –, a poszt-trumpi időszaknak a középállapot felé tendálása, valamint magának Bidennek a középútas nézetei összeadódva abba az irányba mutatnak, hogy az elnök külpolitikáját egy „kimért multilateralizmusként”¹ lehetne, illetve lehet majd jellemezni. Írásunk bemutatja a megközelítés logikáját, kitér a külpolitikát formáló belpolitikai tényezőkre, megvizsgálja a Biden-adminisztráció politikai helyzetét, valamint a megközelítésnek az egyes kiemelt külpolitika kérdésekben várható hatásait.

¹ Tudomásunk szerint ez a szó szerkezet még nem jelent meg külpolitikai vonatkozásban. A tanulmányban felvázolt értelmezési keret gondolata angol nyelven több rétegű: a *measured* angol konnotációi között szerepel magyarul az „(előre) kimért”, „megmért”, „megfontolt”, illetve „ritmikus” vagy „adagolt” szó is, de elsősorban nem a „visszafogott”. Beszélt nyelvi fordulattal a *measured multilateralism* akár „kicentizett” multilateralizmus is lehetne. Úgy véljük, hogy a semlegesebb „kimért multilateralizmus” adja vissza a legjobban az eredeti jelentést, mert arra az összes többi konnotáció rávetíthető.

A „kimért multilateralizmus”

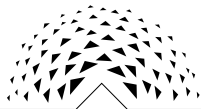
A „kimért multilateralizmus” központi feltételezése, hogy Joe Biden átfogó külpolitikai célja az lesz, hogy visszaállítsa a liberális nemzetközi rendnek és az Egyesült Államoknak az abban betöltött vezető szerepét, illetve mindkét fogalomnak a hitelességét is. Így a Biden-adminisztráció „szlogenje” az Amerika vezette liberális nemzetközi rend helyreállításáért való cselekvés lesz, amelyből az USA Donald Trump idején hátrébb vonult. Viszont az új elnök terveit a belpolitikai természetű és a rendszerszintű változások okozta korlátok mérséklésre, illetve „kimérésre” kényszerítik majd.

Az amerikai belpolitika arra készíti majd az elnököt, hogy ezt a cselekvési narratívát gondosan kiegyensúlyozza az olyan lépésekkel, amelyek valójában nem elvi, hanem nagyon is gyakorlatias megközelítésen alapulnak, különösen a legfőbb külpolitikai kihívások esetén. A prioritásoknak és a megközelítéseknek ez a versengő kettőssége azt eredményezi, hogy Biden külpolitikája élesen elválik majd a Trump-korszak unilaterális megközelítésétől – de részben az Obama-korszak kiemelten multilateralista megközelítésétől is.

Mindemellett rendszerszintű megközelítésben vizsgálva is jelentős változások mentek végbe a világban az utóbbi évek során. Az „érdekszféra-mentalitás”, amely ellen az Egyesült Államok az unipolaritást élvező korszakában aktívan küzdött, mára már általánossá vált, és a nagyhatalmi versengés is újfent hasznos fogalom a jelenleg zajló folyamatok leírására. Így a rendszer alkotta korlátok is arra készítik majd a Biden-kormányzatot, hogy egyes külpolitikai kérdésekben pragmatikus lépéseket tegyen rövid és középtávon egyaránt.

A kül- és belpolitika kapcsolata az Egyesült Államokban

A belpolitikai megközelítéseknek a külpolitika-alkotásban betöltött szerepe elemzésének ma már komoly irodalma van, amely a Biden-adminisztráció várható külpolitikájának az előrejelzéséhez is hasznos



támpontot nyújt. Többváltozós és –szereplős a folyamat, amelyben egyes írók az érdekesoportok és a lobbicégek (Esterling, 2004), mások a közhangulat, illetve a közvélemény fontosságát hangsúlyozzák (Page és Shapiro, 1992; Erickson, MacKuen és Stimson, 2002; Canes-Wrone, 2006). Az egyik leggyakrabban vizsgált és a többi szereplő küzdelmének színteret adó intézmény pedig az Egyesült Államok Kongresszusa (Milner és Tingley, 2015).

Bár az Egyesült Államokban a külpolitika formálását több különböző tényező határozza meg, közülük az egyik legfontosabb az éppen hatalmon lévő kormányzat belpolitikai programja, amelyre jelentős hatással van az a tény, hogy az amerikai közvélemény többsége nem túl sok időt fordít a külügyeken való töprengésre. A szakirodalom kielégitően feltárta már e jelenség okait, melyek között előkelő helyen találjuk az országnak az alapítása óta fennálló viszonylagos elszigeteltségét – mind történeti, mind földrajzi értelemben. Ennek az amerikai jellegzetességnek a vizsgálata nem képezi az írásunk tárgyát, de megállapításként fontos észben tartanunk.

A Biden-adminisztráció, mint az Egyesült Államok kormánya általában, érzékenynek mutatkozik a választópolgárok véleményére, amely gyakran a megválasztott kongresszusi képviselők révén hat az adott elnök külpolitikájára (Milner és Tingley, 2015). Véleményünk szerint az a tény, hogy jelenleg a kongresszus mindkét háza demokrata párti irányítású, lehetővé teszi a Biden-elnökség számára, hogy valamelyest erőteljesebb belpolitikai napirendet tűzzön ki. Viszont a külpolitika terén – többek között a Demokrata Párton belüli ellentétek miatt – az adminisztráció nem tudja majd azt egy az egyben lekövetni, így csak mérsékelt és előre kimért tud a demokrata választópolgárok által elvárt „multilaterális” külpolitikát folytatni.

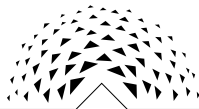
A belpolitikai felhatalmazás

Első ránézésre Joe Biden elnöknek a külpolitika formálásához szükséges belpolitikai felhatalmazása erősnek tűnhet, azonban több fontos szempont is árnyalja ezt a képet. Így annak ellenére, hogy a Demokrata

Párt jelenleg „hármás befutó” – vagyis amellett, hogy az elnökséget viszi, a képviselőház és a szenátus is demokrata kontroll alatt van (az utóbbi Kamala Harris alelnök döntő szavazata révén) –, az adminisztrációt korlátozó tényezők is érvényre jutnak. A Demokrata Párt progresszív szárnyának térnyerése, illetve annak a Trump megválasztását követő balratolódása, valamint a tradicionalista irányultságú legfelsőbb bíróság is gyengíti az elnök tárgyalópozícióját.

Amikor a november 3-i választások eredményeként a képviselőházban kicsi, de szilárd demokrata többség alakult ki, és az elnököt is a Demokrata Párt adta, mindkét párt számára az vált a legfontosabb kérdéssé, hogy ki fogja uralni a szenátust. Georgia államban két szenátorválasztásnak a második fordulója is szokatlanul nagy részvétel mellett zajlott, és nagyon kis szavazatkülönbséggel zárult, amelynek háttérében az elnökválasztás után kialakult narratívaháborúk álltak (*United States Elections Project*, 2021). Ez a meglepően nagy választói érdeklődés három tényezőre vezethető vissza: a Trump-faktorra, hiszen az exelnök újraválasztási törekvése eleve az Egyesült Államok történelmében a legnagyobb arányú részvételt eredményezte (Lindsay, 2020); a választási procedúra során felhasznált kampánytárogatások elképesztően nagy összegére (Wilson, 2021); és végül arra, hogy mindkét párt úgy állította be a szenátorválasztás második fordulóját, mint a következő négy év amerikai politikájának formálásáért vívott küzdelmük legfontosabb mozzanatát.

Az amerikai törvények szerint az Egyesült Államok mindenkori alelnöke viseli a szenátusban az elnöki posztot, és szavazategyenlőség esetén a voksa döntő súllyal esik a latba. Az Amerikai Egyesült Államok 117. Kongresszusának szenátusában jelenleg éppen 50:50 arányban oszlik el a száz hely a két párt között, ezért Kamala Harris alelnöké, s így a Demokrata Párté az utolsó szó. Ennek a hármás hatalomnak a birtokában – amely 2009 óta most került először demokrata kézbe – a párt progresszív szárnya kiterjedt törvényalkotási agendát vár. Azonban míg a progresszív törvényalkotási terv nekik kedvükre való és kívánatos lenne, addig azt a párt mérsékelt szárnya valószínűleg elfogadhatatlannak tartaná. Ez minden bizonnyal belharcokhoz és



kemény alkudozáshoz fog vezetni, ami végső soron gyengíteni fogja a demokratáknak a törvényalkotási programjuk bizonyos pontjainak a végrehajtására való képességét. A hármashatalom e korlátjának a tudatában egy mérsékeltebb törvényalkotási program kerülhet napirendre, ám az legalább néhány republikánus törvényhozó szavazatát is szükségessé teszi. Ez potenciálisan a kölcsönös kongresszusi blokkolás valamelyes csökkenéséhez vezethet.

A második tényező, amely azt mutatja, hogy a felhatalmazás nem annyira szilárd, mint amennyire első ránézésre tűnik, az az, hogy a Demokrata Pártból többen is erős poszt-trumpi ellenhatást várnak a következő négy évben, mások viszont inkább az egység üzenetére koncentrálnak, és visszanezítés helyett a jövőbe tekintenének. Ez a helyzet potenciálisan újabb párton belüli vitának készítheti elő a terepet, amelynek során az egyes csoportok konfliktusba kerülhetnek egymással. E csoportok öt kategóriát alkotnak: képviselőházi mérsékeltek, illetve progresszívek, szenátusi mérsékeltek és progresszívek, valamint maga a Biden-adminisztráció. A Donald Trump ellen indítandó második felelősségre vonási eljárás (*impeachment*) már előrevetítette azt az ingoványt, amelyben majd Joe Bidennek és kormányának kell lavíroznia.

Ezek a viták a külpolitika formálására is komoly hatással lesznek. A Demokrata Párton belüli centristák és progresszívek külpolitikai nézetei sok esetben nagyon hasonlóak, azonban az eltérések, mivel sok esetben éppen politikai prioritási területeket érintenek, problémákat okozhatnak majd az adminisztráció számára. Általánosságban elmondható, hogy a progresszívek a klímaváltozást tartják a legfőbb külpolitikai kihívásnak, és bár a centristák is kiemelt prioritásként kezelik, számukra az csak egyike a több külpolitikai fontos ügynek. A progresszívek emellett az amerikai csapatok visszahívását preferálják több, már folyamatban lévő (általuk túlterjeszkedésként aposztrofált) külpolitikai misszióból, köztük az afganisztáni katonai műveletekből és az ISIS elleni küzdelemből is. A progresszív szárnyhoz tartozók az USA védelmi költségvetésének a csökkentését szeretnék elérni, valamint azt, hogy az így felszabaduló kormányzati források a

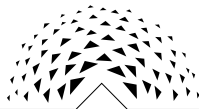
belpolitikai agenda céljait szolgálják. Bidennek valószínűleg legalább részben meg kell majd felelnie ezeknek az elvárásoknak, ugyanakkor a külpolitikában komoly balratolódás nem várható, mivel a progresszívek igényeit a belpolitikai lépésekkel tudja az elnök a leghatékonyabban kielégíteni.

Az említendő utolsó tényező az Egyesült Államok kormányzatának a harmadik ága, a legfelsőbb bíróság, amelyben ma tradicionalista (vagy originalista) – gyakran, de kissé pontatlanul, konzervatívnak nevezett – többség van. Ezért a Demokrata Párt több, messze ható progresszív javaslata és politikai lépése, még ha azt a kongresszus megszavazza, és az elnök is aláírja, megbukhat az ország legmagasabb szintű bíróságán. Habár ez ritkán befolyásolja közvetlenül a külpolitika formálását, a politikai színtéren való sokrétű átfedések és háttéralkuk miatt ott is kifejtheti a hatását.

A külpolitikai napirend

A belpolitikai terepszemlét követő külpolitikai előrejelzésünkben a Biden-adminisztráció előtt álló, a sajtó által is kiemelten kezelt külpolitikai területeket és kihívásokat vizsgáljuk. Ehhez összegyűjtöttük Biden elnöknek a 2021 februárjában, az amerikai külügyminisztériumban tett bemutatkozó látogatása alkalmával elmondott, „Amerika helye a világban” című előadásán említett külpolitikai kihívásokat (*White House*, 2021). Közülük azok a témák képezik a vizsgálatunk tárgyát, amelyekben az Egyesült Államok a nemzetközi kapcsolatok terén érdemi „laterális” külpolitikát tud folytatni, tehát más államok együttműködése vagy együtt nem működése kiemelten befolyásolhatja az USA érdekérvényesítési képességét. Így tehát a következő külpolitikai témakörök adják az érvelésünk vizsgálati alapját: Kína, nemzetközi szervezetek, biztonságpolitika (és kiemelten az Oroszországhoz kapcsolódó kérdések), kereskedelem és környezetpolitika.

A Biden-adminisztráció előtt álló legnagyobb külpolitikai kihívás – mind közvetlenül, mind közvetve – Peking lesz. Valószínűleg ez jelenti majd a „kimért multilateralizmus” legnagyobb és leglátványosabb



területét. Komoly mennyiségű szakirodalom született már e nagyhatalmi vetélkedésről (pl. Layne, 1993; Lucas, 2009), de egy külpolitikai előrejelzés szempontjából négy tényező lehet a leginkább hatással Joe Biden várható Kína-politikájára: a nemzetközi rendszer állapota, a Demokrata Párt és az elnök személyes víziója, az amerikai szavazók véleménye és végül a poszt-Trump-hatás.

Az első tényező, a nemzetközi rendszer állapota határozza meg a vita keretét. Az „egypólusú pillanat” (Krauthammer, 1991) ma már csak a nevében él tovább, minden más értelemben megszűnt. Kína „személyében” az Egyesült Államok számára egy csaknem azonos súlyú rivális erő van alakulóban, sőt csaknem ki is alakult – ez pedig amerikai válaszlépést követel. Habár ez a kihívás csak részben felel meg a második világháború végén, valamint a Szovjetunió bukása után előállt helyzetnek, hiszen alapvető eltérést jelent Kína felemelkedésének a lassúbb üteme, a nagyobb földrajzi távolság, továbbá a tudatosan megfogalmazott vagy éppen rejtett ideológiai nyomásgyakorlás, az Egyesült Államok által alkalmazható stratégiák hasonlóak a korábbiakhoz.

Washington Pekinggel szembeni lehetőségei nagyjából ugyanazok, mint amelyek bármely hegemon számára kínálóznak a nemzetközi rendszerben: offenzív és defenzív aktivizmus, illetve elszigetelődés (*offensive engagement, defensive engagement, disengagement*) (Monteiro, 2011). E terminusok nagyjából fedik azokat a fogalmakat, amelyeket a népszerűbb újságírás „demokráciaexportnak” (Carothers, 2006), „feltartóztatásnak” (Gaddis, 2005) vagy „Amerika-erődnek” nevez – bár a megközelítések és az interpretációk számos különbséget is hordoznak. A Demokrata Párt vízióját általában az első lehetőség valamelyik formájával szokták azonosítani. Az amerikai közhangulat azonban azt követeli (Risse-Kappen, 1991), hogy a Biden-kormányzat ne mutakozzon gyengekezűnek Kínával szemben (ez az igény egy politikai értelemben leegyszerűsített narratívában, a „szellemi tulajdon elrablásának”, az alacsony munkabérű munkák „elszipkázásának” vádjában, az életmódbeli különbségek hangsúlyozásában, valamint a demokráciakihívás emlegetésében jelenik meg). A harmadik variáció

(feltartóztatás) a Trump-korszak politikájának a majdnem közvetlen folytatását jelentené, ami a belpolitikai kontextus miatt nem lenne működőképes. Így tehát a bideni „kimért multilateralizmus” várhatóan a második válasz, a defenzív aktivizmus egyik formája lesz.

Az alkalmazandó defenzív aktivizmus jellegéről nincs teljes egyetértés a Demokrata Párt és a szakértők között. Többen egy „feltartóztatásszerű”, a zéróösszegű játékból kiinduló rendszert képzelnek el, amelyben csak akkor nyerhet az USA, ha Kína veszít (Brands, 2021). A másik gyakori elképzelés, hogy a „feltartóztatás” politikája leginkább egy eszköz arra, hogy Kínát a jelenlegi nemzetközi rendszerbe történő bevonásával sikerüljön az Egyesült Államok számára a lehető legkedvezőbb módon megregulázni (Campbell és Sullivan, 2020). A Biden-adminisztráció Kína-politikáját ez a rendszerszintű, gondolkodásmódbeli eltérés árnyalni fogja ugyan, de számára is egyértelműen Kína lesz a legfőbb biztonságpolitikai kihívás, amint az a már kiadott „ideiglenes nemzeti biztonsági stratégiában” is szerepel (Biden, 2021).

Kínával kapcsolatban az elemzők meglátása az, hogy az USA számára egy, a hidegháború alatti „feltartóztatást” egy az egyben lekövető politika nem lehet sikeres, mivel az figyelmen kívül hagyná a Kína és a volt Szovjetunió közötti mérvadó különbséget. Kína évtizedeket töltött a Szovjetunió hibáinak, valamint a katonai, a gazdasági és a diplomáciai hatalom összefonódásának a feltérképezésével, így a már „bevált” feltartóztatáshoz való visszatérés túlon túl egydimenziójú lenne, ami a kínai többvektorú aktív külpolitikával szemben nem lehet hatékony.

A multilaterális intézményekkel és a nemzetközi szervezetekkel kapcsolatban a Biden-kormányzat – a szövetségeseivel együttműködve – várhatóan megpróbálja majd visszaállítani az Egyesült Államok vezető szerepét, illetve annak és az intézményeknek a hitelességét is. E téren a multilaterális diplomácia legfőbb kérdése az lesz, hogy a washingtoni adminisztrációnak mennyire sikerül szétválasztania a „kínai kihívást” az „orosz kihívástól”. Sok európai szövetséges országnak ugyanis Kína nem jelent biztonsági kihívást, az ingyenes(nek



érzékelt) kínai befektetések vonzereje pedig a legtöbbjük számára a pragmatikus viszony fenntartását teszi prioritássá. Az Oroszországgal kapcsolatos európai nézőpont szintén összetett: az energiafüggőség, az eltérő veszélyérzékelés és az egyes országok Moszkvával való kétoldalú kapcsolatainak a kakofóniája teszi bonyolulttá.

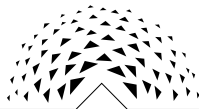
A szorosabban vett biztonságpolitika terén Oroszország mellett a NATO és a fegyverzetellenőrzési kérdések lesznek a legfontosabbak. Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetén belül az USA továbbra is arra fog összpontosítani, hogy megvalósítható célokat tűzzön ki, elsősorban Kínával, Oroszországgal és a fegyverzetkorlátozással kapcsolatban, és megszüntesse a szervezeten belüli „potyautasságot”, vagyis a részes országok védelmi kiadásának a nem kielégítő növelését. Mindezt várhatóan egy új eszköztárral kívánja elérni. A külpolitikai kommunikációs módszerbeli változás akár oda is vezethet, hogy a vitákat a kormányok a sajtónyilvánosságtól elzártan folytatják le, hogy korlátozzák a nyilvánosságra és azon keresztül a törvényhozókra gyakorolt nyomást (a nemzetközi kapcsolatok elmélete szerint a helyzet tehát inkább hasonlít majd egy egyszintű játékra) (Putnam, 1988). A NATO-n belül ennek ellenére is követelmény lesz az Egyesült Államoknak a Kínával kapcsolatos támogatása, a szövetségeseket pedig ezzel arra ösztönzik majd, hogy válasszanak oldalt – ebben például az 5G hálózatok kiépítésének a biztonsági aspektusai lesznek különösen fontosak. Oroszországgal kapcsolatban vélhetően erőteljes fellépés prognosztizálható. Több kérdésben a Demokrata Párt által támogatott „értékalapú” nemzetközi renddel ellentétes tevékenységet látnak Moszkva viselkedésében (Alekszej Navalnij ügye, a SolarWinds elleni hekkertámadás), az pedig csak ráerősít, hogy Trump elnök szívélyes kapcsolatokat ápolt orosz kollégájával, Vlagyimir Putyinnal.

A fegyverzetkorlátozási dilemmával kapcsolatban két témakör volt 2021 januárjában napirenden: a stratégiai nukleáris fegyvereket korlátozó Új START-szerződés meghosszabbítása és az iráni atomalku kérdése. A „kimért multilateralizmus” logikája azt diktálja, hogy továbbra is életben tartsák az Új START-szerződést, viszont valamilyen módon reagáljanak az orosz szerződésszegésekre és Kína

modernizációjára. A Biden-kormányzat – Barack Obama örökségéhez hűen és a saját nézőpontjának megfelelően – Iránnak a regionális hegemóniára való törekvéseit korlátozva ugyan, de valószínűleg mindent meg fog tenni azért, hogy új életet leheljenek az „iráni atomalkuba”, vagyis a *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) nevű megállapodásba. Azonban a régióban és az alku terén 2021 elejére bekövetkezett változások következtében valószínűleg az egyezmény újragondolása inkább csak a politikai narratíva szintjén fog megtörténni.

A közel-keleti regionális hatalmi politika tágabb értelemben vett dinamikája, különösen az Irán, Szaúd-Arábia, Izrael és Törökország közötti versengés folytatódni fog, amihez hozzájárul még Oroszország és Kína befolyásának a növekedése is, így a Biden-adminisztráció előreláthatólag megfontolt, pragmatikus és amennyire csak lehet, az obamai időket idéző „hátról vezetés” (*leading from behind*) típusú lépéseket fog tenni. Véleményünk szerint a Biden-adminisztráció számára az Izrael, az arab államok (Bahrein, az Egyesült Arab Emírségek) és az USA által tavaly megkötött Ábrahám-megállapodásokkal kapcsolatos álláspont kialakítása is egy viszonylag lassú és megfontolt folyamat lehet: ki fogja várni, hogy az egyezmények hosszú távon milyen hatást váltanak ki, és annak tudatában alakítja majd ki a megfelelő választ.

Biden kimért multilateralizmusa kétségkívül át fog gyűrűzni a külgazdasági programjába is. Ez különösen három területen lesz egyértelmű: a kereskedelem-, az energia- és a klímaváltozás-politikában. Az elsővel kapcsolatos programja több kulcsfontosságú ponton is eltér majd a Trump-korszakétól, de a legfontosabb változás a multilaterális intézményekkel, főleg a Kereskedelmi Világszervezettel (*World Trade Organization*, WTO) fennálló partnerségi viszony megújítása lesz, valamint a trumpi *America First* megközelítés átdolgozása. Ez bizonyosan nem jelenti majd az 1980-as és 1990-es évek szabadkereskedelmi „aranykorába” való visszatérést, hiszen annak a Demokrata Pártban is sok az ellenzője, továbbá a trumpi politika mélyen bevészte a protekcionista impulzusokat az alacsonyan képzett munkavállalók politikai preferenciái közé. Ennek következtében az



új kereskedelmi kezdeményezések (például az Egyesült Királysággal megkötendő alku) is csak mérsékelt kiterjedésűek lehetnek, és nem olyan nagy ívű gesztusok, mint amilyen például a Transz-csendes-óceáni Partnerségbe (*Trans-Pacific Partnership*, TPP) való visszatérés vagy az Európai Unióval kötendő nagyszabású egyezmény tető alá hozása lenne.

Egy nagy kereskedelmi alku megkötésénél sokkal fontosabb kérdés lesz az ilyen ügyekben egyre agresszívabbá váló Kínának adandó válasz. Ez abból is világossá vált, hogy Joe Biden Katherine Tai jogászt nevezte ki az Egyesült Államok kereskedelmi különmegbízotti tisztségére, aki folyékonyan beszél mandarinul, Kína-szakértő, és korábban a képviselőház Költségvetési Bizottságának a kereskedelmi főtanácsosa volt. Ő és a többi magas rangú kereskedelmi tisztviselő arra tesz majd kísérletet, hogy az említett szervezetek révén korlátozzák Kínának a gazdasági befolyása növelésére és a saját gazdasági napirendje terjesztésére való potenciálját. Biden valószínűleg külön figyelmet fordít majd arra, hogy bírókat nevezzen ki a WTO Fellebbviteli Testületébe, továbbá valamilyen multilaterális választ találjon a széles körben tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatnak tartott kínai lépésekre, például a szellemi tulajdonjog megsértésére, az állami vállalatok támogatására. Peking azonban nem fogja megkönnyíteni az USA számára, hogy széles koalíciót építsen: ez legutóbb Kínának az EU-val kötött befektetési megállapodásával vált egyértelművé. Bár az egyezmény aligha tekinthető jelentős mérőföldkönek, az EU-t mégis sok kritika éri amiatt, hogy aláírta azt, pedig tudja, hogy Peking a szerződéseit emberi jogi jogsértések (akár a kényszermunkával kapcsolatos „félrenézés”) révén teljesíti. A Biden-csapat tehát megpróbálja majd kijavítani a szakadozó kereskedelmi kapcsolatokat Pekinggel is, de még inkább az USA hagyományos szövetségeseivel – az Európai Unióval és Kanadával –, azokat ugyanis határozottan negatívan érintették a trumpi védővámok, amelyeket nemzetbiztonsági érvekre történő hivatkozással vezettek be. Ugyanakkor Biden megválasztása nem elegendő ahhoz, hogy az inga visszalengjen az 1990-es és 2000-es évek terjeszkedő szabadkereskedelmi korszakához.

Biden elnöknek igen ambiciózus a klímaváltozási célkitűzése is. Kétbillió dollár elkülönítését irányozta elő egy ambiciózus infrastruktúra-fejlesztési tervben, amelyben kiemelten szerepel a zöld kezdeményezések támogatása és az üvegházhatású gázkibocsátás 2050-ig történő felszámolása. Ahogy a kereskedelmi programmal kapcsolatban, ebben az ügyben is komoly nyomás nehezedik az elnökre annak érdekében, hogy ne fogadtassa el azonnal a kongresszussal az egész programot, inkább a törvényhozás gyors lendületbe hozásával juttasson többmilliárd dollárt a megújuló energiaforrásokra egy gazdaság- és infrastruktúra-élénkítő program keretében (*The New York Times*, 2021). Az új adminisztrációnak a klímaváltozás megállítása iránti elkötelezettsége világosan látszik abból a döntéséből is, hogy a korábbi külügyminisztert, John Kerryt nevezte ki klímaügyi elnöki különmegbízottnak, és kormány szintre emelte ezt a tisztséget. Biden kormányzatának a klímaváltozással kapcsolatos első jelentős lépése a párizsi klímaegyezménybe való azonnali visszalépés volt (amelyből Trump elnök 2020. november 4-én léptette ki az Egyesült Államokat).

A kereskedelem- és a klímapolitika Biden alatt erősen össze fog kapcsolódni, hiszen az elnök azt ígérte, hogy kereskedelempolitikai eszközöket is igénybe fog venni a tiszta energia használatának elterjesztése érdekében (Bordoff, 2020). A nemzetközi klímacélok eléréséhez növelni kell a tiszta energiát alkalmazó technológiák kereskedelmét. A klímaváltozás kereskedelmi üggyé emelése, valamint a Trump-kormányzat alatt meggyengített kereskedelmi normákhoz való visszatérés következtében Biden egy- és többoldalú egyezményeket fog kezdeményezni azért, hogy a kereskedelmi szabályok értelmében a tiszta energiát használó vállalatok számára és az így készülő termékekre vonatkozóan elérhetőbbé váljanak az állami támogatások, valamint Kína káros gyakorlataival is könnyebben fel lehessen venni a versenyt. A klímaváltozás valószínűleg több figyelmet kap jövőre, amikor is a kongresszus várhatóan újra engedélyezi a kereskedelemösztönző felhatalmazást, amely meghatározza azokat a paramétereket, amelyekben belül az elnök kereskedelmi megállapodásokat köthet. Biden azt ígérte, hogy megnöveli a szénhidrogén-intenzív importot terhelő



vámokat. Az Európai Unió is tervez ilyen lépést, így az megnyithat más együttműködési területeket is az USA és az EU között. A Kereskedelmi Világszervezetben az Egyesült Államok szintén a tiszta energia népszerűsítőjeként léphet fel – például azzal, hogy kedvezményezett eljárást biztosít az alacsonyabb szén-dioxid-kibocsátású javaknak és szolgáltatásoknak, illetve nagyobb állami támogatást tenne lehetővé a jelenlegi szabályozásban megengedettnél kisebb kibocsátásúak számára.

A Biden-kormányzatnak jelentős hatása lesz a multilaterális pénzügyi intézményekre, így a Világbankra és a Nemzetközi Valutaalapra, illetve több regionális fejlesztési bankra is, s azokon keresztül szintén középpontba helyezheti a klímaváltozás ügyét a fejlesztéspolitikában, valamint a tiszta energiával kapcsolatos innovációkra vonatkozó kutatás-fejlesztési támogatásokra és a többoldalú együttműködés jó gyakorlatainak a megosztására bátoríthat. További pénzügyi lépés lehet az USA 2014-es vállalásának a betartása, amely szerint a klímaváltozás megfékezéséhez szükséges segítséget nyújtának a szegény országoknak: jelentősen megnövelnék a kutatás-fejlesztési támogatást és a multilaterális együttműködést a tiszta energiával kapcsolatos innováció terén. Az új adminisztráció energiapolitikája kiválóan illeszkedik a tiszta energiára épülő világ felé való elmozdulás ígéretéhez. Valójában Biden egyik első lépése volt a hivatalba lépése után, hogy visszavonta a kanadai TC Energy által építendő Keystone XL csővezetéknek az amerikai területen történő folytatására szóló engedélyét, amit sokáig blokkolt az Obama-kormányzat, mielőtt Donald Trump zöld utat adott volna neki.

Emellett a kormányzat kereskedelempolitikai megközelítésben szintén minden bizonnyal keményebben fog fellépni Oroszországgal szemben, mint a korábbi adminisztráció, ami magában foglalhat az orosz energiavállalatokat célzó szankciókat is. Biden azon ígérete, hogy szövetségi területen megtiltja az új olaj- és gázlelőhely-koncessziók kiosztását, ugyancsak hatással lehet a belső termelésre, ahogy a meglévő lelőhelyek és koncessziók produktivitása idővel csökken. Ugyanakkor azok a szakpolitikai döntések, amelyek a fáklyagáz- és

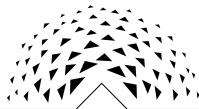
palagáz-kitermelés csökkentését irányozzák elő, akár versenyképesebbé is tehetik az amerikai olaj- és gázexportot az olyan piacokon, mint az Európai Unióé, ahol az energiaiimportnak egyre magasabb környezetvédelmi sztenderdeknek kell megfelelnie. Így tehát az új adminisztrációnak a klímacélok elérésére és a kevésbé szénhidrogén-intenzív gazdaság erősítésére irányuló ambiciózus vállalkozása lehet a legnagyobb hatással a globális szénhidrogén-piacra.

Összegzés

A Biden-kormányzat előtt álló kihívások – tehát a nemzetközi rend és a vezető amerikai szerep hitelességének a „visszaállítása”, a nemzetközi intézményekkel való amerikai viszony újraalakítása, a hagyományos partnerekkel folytatott kapcsolatok felélesztése, valamint a Kína-politikának megfelelő, széles körű és együttműködő koalíció kiépítése – meglehetősen nagyok. Donald Trump elnöksége után viszont a Demokrata Párt szavazói komoly fordulatot várnak az USA külpolitikájában és a nemzetközi rendben betöltött szerepében. Azonban a kongresszusi többség csalóka ereje, a nagyon megosztott belpolitikai közeg, továbbá a Demokrata Párt progresszív szárnyának a megerősödése mérséklő hatással lesz az elnök politikájára. Így Biden külpolitikáját várhatóan a „kimért multilateralizmus” fogja jellemezni. Ezt a külpolitikát leegyszerűsítve talán úgy lehet a legjobban meghatározni, mint ami valahol középen áll Trump unilateralizmusa és Obama nyíltabb multilaterális aktivizmusa között. Természetesen Biden elnök egyéni képességei és az amerikai politika, valamint a nemzetközi helyzet változásai erre befolyással lesznek, de 2021 elején erre lehet számítani a nemrég színre lépett adminisztrációtól.

Irodalomjegyzék

Biden, Joseph R. (2021). Interim National Security Strategic Guidance. *White House*. A letöltés ideje: 2021. április 13. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.



- Bordoff, Jason (2020). How Biden's Climate Plans Will Shake up Global Energy Markets. *Foreign Policy*. A letöltés ideje: 2021. április 13. <https://foreignpolicy.com/2020/12/04/biden-climate-energy-markets/>.
- Brands, Hal (2021). The New U.S. Administration Wants to Repair the Global Alliances Trump Ravaged, but Beijing Won't Make That Easy. *Bloomberg*. A letöltés ideje: 2021. április 13. <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2021-01-05/china-s-biden-plan-can-be-seen-in-eu-trade-deal?srnd=opinion&sref=w2PvArly>.
- Campbell, Kurt, és Sullivan, Jake. Competition Without Catastrophe. *Foreign Affairs*. A letöltés ideje: 2021. április 28. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/competition-with-china-without-catastrophe>.
- Canes-Wrone, Brandice (2006). *Who Leads Whom? Presidents, Policy, and the Public*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Carothers, Thomas (2006). The Backlash Against Democracy Promotion. *Foreign Affairs*, 85(2), 55–68.
- Erickson, Robert S, MacKuen, Michael B. és Stimson, James A. (2002). *The Macro Polity*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Esterling, Kevin M. (2004). *The Political Economy of Expertise: Information and Efficiency in American National Politics*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Fearon, James D. (1998). Domestic Politics, Foreign Policy, and Theories of International Relations. *Annual Review of Political Science*, 1, 289–313.
- Gaddis, John Lewis (2005). *Strategies of Containment*. Oxford: Oxford University Press.
- Krauthammer, Charles (1990). The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*, 70(1), 25–33.
- Layne, Christopher (1993). The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise. *International Security*, 17(4), 5–51.
- Lindsay, James M. (2020). The 2020 Election by the Numbers. *Council of Foreign Affairs*. A letöltés ideje: 2021. április 13. <https://www.cfr.org/blog/2020-election-numbers>.
- Lucas, Edward (2009). *The New Cold War: Putin's Russia and the Threat to the West*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Milner, Helen és Tingley, Dustin (2015). *Sailing the Water's Edge: The Domestic Politics of American Foreign Policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Monteiro, Nuno P. (2011). Unrest Assured: Why Unipolarity Is Not Peaceful. *International Security*, 36(3), 9–40.
- Page, Benjamin I. és Shapiro, Robert Y. (1992). *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Postnikov, Evgeny (2020). US Trade Policy After Trump. *University of Melbourne*. A letöltés ideje: 2021. április 13. <https://pursuit.unimelb.edu.au/articles/us-trade-policy-after-trump>.
- Putnam, Robert (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games. *International Organization*, 42(3), 427–460.
- Risse-Kappen, Thomas (1991). Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies. *World Politics*, 43(4), 479–512.
- Stavins, Robert N. (2021). The Biden Administration and International Climate Change Policy and Action. *Lawfare blog*. A letöltés ideje: 2021. április 13. <https://www.lawfareblog.com/biden-administration-and-international-climate-change-policy-and-action>.
- The New York Times*. Biden, in Pennsylvania, Details \$2 Trillion Infrastructure Plan. A letöltés ideje: 2021. április 28. <https://www.nytimes.com/live/2021/03/31/us/biden-news-today>.
- United States Elections Project* (2021). A letöltés ideje: 2021. április 13. <http://www.electproject.org/>.
- White House* (2021). Remarks by President Biden on America's Place in the World. A letöltés ideje: 2021. április 13. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.
- Wilson, Reid (2021). Georgia Senate Races Shatter Spending Records. *The Hill*. A letöltés ideje: 2021. április 13. <https://thehill.com/homenews/campaign/532749-georgia-senate-races-shatter-spending-records>.

Az Amerikai Egyesült Államok és a párizsi egyezmény

The United States of America and the Paris Agreement

Schneider Richárd

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.1.04

Összefoglaló: Az 1992-es riói egyezmények után a 2015-ben elfogadott párizsi egyezmény az univerzális jellegének és az Egyesült Államok részvételének köszönhetően szintén mérföldkőnek számított a nemzetközi éghajlatvédelem terén. A 2009 és 2017 közötti demokrata kormányzás alatt a klímaváltozás elleni fellépés számos tekintetben meghatározó eleme volt az amerikai bel- és külpolitikai napirendnek. Az Obama-adminisztrációnak a párizsi egyezménnyel kapcsolatos sikerei remekül szemléltetik az e területen megvalósult hatékony amerikai érdekérvényesítést. A 2019. november 4-én bejelentett amerikai kilépés következtében azonban az egyezményben kitűzött célok teljesítése bizonytalanná vált, s így a multilaterális keretek között tett erőfeszítések hatékonyságát is alapjaiban kérdőjelezte meg. A kilépésről szóló döntés mindeközben egy konzekvens republikánus klímapolitika következménye volt, amely beleillett a Trump-adminisztráció által képviselt izolacionista külpolitikai vonalvezetésbe. A demokrata elnökjelölt, Joe Biden választási győzelmével, valamint az egyezményhez való újracsatlakozással azonban egy új(abb) fejezet nyílik mind az amerikai, mind a nemzetközi éghajlatvédelem történetében. A jelen elemzés az elmúlt évek amerikai klímapolitikájának a megértését hivatott elősegíteni az említett folyamatok részletes vizsgálatán keresztül, különösen a párizsi egyezmény kontextusában.

Kulcsszavak: párizsi egyezmény, Egyesült Államok, éghajlatváltozás, klímapolitika

Abstract: *Second to the 1992 Rio Conventions, the Paris Agreement is certainly a milestone in the field of international climate protection due to its universal nature and the full commitment and participation of the United States therein. During the Democrats' term between 2009 and 2017, climate protection became a determining element of the American foreign and internal affairs in many respects. The implementation of the Paris Agreement by the Obama administration is a good example for effective enforcement of commitments. However, when the United States'*

withdrawal from the Agreement was officially announced in 2019, the fulfilment of climate targets became uncertain, which in turn questioned the actual efficiency of any multilateral climate protection endeavour. At the same time, the American exit was a consequence of a consistent Republican climate policy, which actually fit into the Trump administration's isolationist approach. Joe Biden's victory in the presidential elections and the decision to rejoin the Agreement mean that a new chapter started in both American and in international climate protection. The purpose of this analysis is to promote a better understanding of the American climate policy during the last few years through the examination of the aforementioned processes, specifically in the context of the Paris Agreement.

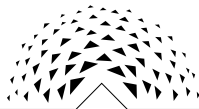
Keywords: *Paris Agreement, United States, climate change, climate policy*

Bevezetés

Az éghajlatváltozással összefüggő fellépés és a tágabb értelemben vett környezetvédelem – amely magában foglal többek között preventív kezdeményezéseket, valamint adaptációs és implementációs programokat egyaránt – sokszínű és változatos politikákat eredményezett: a magát a jelenséget is tagadó álláspontoktól egészen az annak megelőzése érdekében folytatott aktív tevékenységekig. A klímaváltozás kapcsán kialakult nemzetközi intézményi architektúra, amelynek bázisaként az 1992-ben elfogadott és az általában évente megrendezett találkozók révén folyamatossággal rendelkező riói keretegyezményt (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC) tekinthetjük,¹ egészen a 2015-ben megalkotott párizsi egyezményig fejlődött, amely univerzális jellegével és az Amerikai Egyesült Államok részvételével újabb mérföldkőnek számított.

Míg Braziliát erőteljes kritikák érték, és különböző félelmek hangzottak el az éghajlatváltozás érdekében tett vállalásai kapcsán (Fearnside, 2019), addig egyesek például Szingapúr optimizmusáról és vállalkozó szelleméről (Ang, 2016), mások a – fontosságát tekintve kiemelendő – Kínai Népköztársaság környezetvédelem iránti pozitív

¹ Az 1972-es stockholmi konferencia (*UN Conference on Human Environment*) mellett.



elkötelezettségéről (Chin-Yee, 2016), illetve a hatékony érdekérvényesítés és multilateralizmus iskolapéldájának tekinthető Kis Szigetállamok Szövetségének (*Alliance of Small Island States*, AOSIS) relevanciájáról (Ourbak és Magnan, 2017), mindezek alapján pedig a párizsi egyezmény előremutató, „pozitív” eredményeiről értekeznek (Chin-Yee, 2016; Dimitrov, 2016).

2019. november 4-én azonban az Amerikai Egyesült Államok kormánya az Egyesült Nemzetek Szervezetének főtitkárát a 2015. december 15-én elfogadott és 2016. november 4-én hatályba lépett párizsi egyezményből való kilépési szándékáról értesítette, s az az egyezmény 28. cikk 1. és 2. pontja értelmében 2020. november 4-én érvénybe is lépett. A Barack Obama elnök által aláírt egyezményt ugyanis utódja, Donald Trump aránytalanul károsnak ítélte: az adminisztrációja érvelése szerint az Egyesült Államok kötelezettségvállalásai túlságosan is nagyok és egyoldalúak, más országokét messze meghaladják, amivel előnytelen helyzetbe hozzák az amerikai ipart, ami pedig a versenyképesség folyamatos romlását vonja maga után. Joseph Robinette Biden (ismertebb nevén: Joe Biden) választási győzelme viszont ismét fordulópontot jelentett, hiszen a hivatalba lépését követően számos új, a Trump-adminisztrációéval ellentétes klímapolitikai döntése között az egyezményhez való visszatérést is előírányozta.

Elemzésemben az egyezmény 2015-ös elfogadásának közvetlen előzményeitől a Trump által a főtitkárnak 2019-ben benyújtott értesítésig tartó periódus eseményeit tekintem át. Végző soron pedig arra kívánok rámutatni, hogy az egyezményből való – az addig elért amerikai sikerek ellenére történt – kihátrálás valójában Donald Trump konzekvens klímapolitikai döntéseinek a többé-kevésbé előre látható eredménye volt. Az első három fejezet az Amerikai Egyesült Államoknak mint a nemzetközi rendszer meghatározó szereplőjének, illetve az amerikai társadalomnak és belpolitikának az éghajlatváltozással összefüggő jellegzetességeit veszi górcső alá, azon belül is különösen a párizsi egyezménnyel kapcsolatos amerikai érdekérvényesítés eredményeit igyekszik feltérképezni. A negyedik fejezet az egyezményből való „kihátrálást” övező komplex társadalmi-politikai

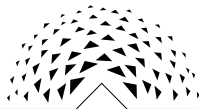
folyamatokat kívánja megvilágítani. Mindebben a párizsi egyezmény vonatkozó pontjainak a vizsgálata, továbbá a szakirodalom és a résztvevők által tett nyilatkozatok, valamint a médiában megjelent cikkek és interjúk voltak segítségemre.

Az Egyesült Államok és a nemzetközi klímapolitika elméleti megközelítése

Az institucionalizmus vagy a funkcionális² szempontjából az intézményesülés – jelen esetben egy multilaterális nemzetközi egyezmény létrejötte – valójában természetszerű és racionális érdekkövetésre vall. Az államok a kollektív fellépéssel járó előnyök miatt fordulnak az uni- és bilateralizmus helyett a multilateralizmus eszköztárához. Az intézmények terjedésétől, vagyis egy átfogó klímaegyezmény megalkotásától az amerikai érdekérvényesítési képesség és a külpolitikai mozgástér feltételezhetően növekszik – ezért a haszonmaximalizálás konfrontatív jellege és a hatalomért folytatott harcból adódóan a nemzetközi rendszerben kialakuló konfliktusok ellenére az Egyesült Államok célja az együttműködés erősítése, a transznacionális kapcsolatok révén pedig a stabilitás és az interdependencia növelése. A klasszikus liberalizmus magyarázata alapján pedig abból indulunk ki, hogy a nemzetközi rendszert meghatározó törékeny béke stabilitásának, valamint a környezetvédelem területén keletkező jogi kötelezettségeknek a megerősítése éppen a nemzetközi szerződések elterjesztésével, a nemzetközi intézményi rendszer szélesítésével kivitelezhető.

Mindezek ellenére úgy gondolom, hogy a liberális-institutionalista modell nem veszi figyelembe a szereplők közti különbségeket. Így nem szentel kellő figyelmet például az Egyesült Államok hatalmi pozíciójának, a Kínai Népköztársasággal való versenyhelyzetének vagy a nemzetközi rendszerben betöltött szerepéből adódó saját érdekeinek.

² A liberális institucionalizmus képviselői között említhető például Robert Keohane, a funkcionális kapcsán pedig az irányzatot megalapító David Mitrany.



Ennek megfelelően csupán az egyezményt eddig ratifikáló 188 állam³ egyikeként szerepel az elemzésben. Továbbá nem számolunk azzal a ténnyel sem, hogy éppen az USA az egyik legnagyobb kibocsátója azoknak a gázoknak, amelyek csökkentése érdekében az egyezményt életre hívták, vagyis e szemlélet értelmében az amerikai gazdasági érdekek a hosszú távú, globális környezeti érdekek árnyékában elveszítik a jelentőségüket.

Többek között a Gilpin-féle realista modell (Gilpin és Gilpin, 2001) alapján szintén azt láthatjuk, hogy az Egyesült Államok racionális megfontolásokból az 1990-es éveket követően kialakult unipoláris rendszerben – hegemonként – is kész volt elköteleződni egy olyan globális szerződés megkötése iránt, mint a párizsi klímaegyezmény. Tette ezt azért, mert a nemzetközi rendszerben betöltött pozíciójánál fogva érdeke volt, hogy elősegítse és elkötelezettségét fejezze ki egy olyan globális, közérdekű és kollektív fellépést igénylő területen, mint az éghajlatváltozás. A realista modell értelmében a párizsi egyezmény esetében sem történt másképp, mint hogy az államok – a nagyhatalmi szerepénél fogva pedig kifejezetten az Egyesült Államok – érdeke azt diktálja, hogy a versenytársai(k) tevékenysége, valamint a nemzetközi rendszer egésze kiszámíthatóbbá, átláthatóbbá váljon, s így az érdekeit a kockázatok hatékony felmérése és minimalizálása mellett tudja érvényesíteni. Ráadásul a párizsi egyezményen kívül maradás a fejlődő államok irányába folyó transzferek ellenőrzésének, valamint a klímavédelem kapcsán felmerülő irányítási, támogatási és ellenőrzési lehetőségeknek az elszalasztását is eredményezheti.

Amennyiben az Egyesült Államok mindenkor elnöke és kormánya valóban elkötelezett az egyezményben foglaltak bizonyos mértékű adaptálásában és a betartás, betartatás ellenőrzésében, akkor az amerikaiak kimaradása éppen hogy kontraproduktív, hiszen egy ilyen lépés precedensként szolgálhat más államok számára, és az éghajlatvédelem iránti elköteleződés csökkenését, a célok elérése iránt optimista országok részéről pedig az egyedül maradás érzését, az USA

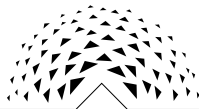
3 2020. november 11-én, az amerikai kilépés után ellenőrzött adat (*United Nations Treaty Collection*, é. n.).

támogatásának az elvesztését, s így a szövetségi-partneri viszonyok szimbolikussá válását okozhatja. Hogy egy nemrég zajlott eseményre utaljunk: ha a Krím félsziget annexiója idején tapasztalt amerikai következetlenség és gyengekezűség nem lett volna elég (még ha az az Obama-adminisztráció alatt történt is), az amerikaiak szövetségeseinek a Trump által gyakorolt védőháló-visszahúzás kapcsán kialakult félelmei egy új területtel bővílnének, amely – a hegemonciklusok elméletét idézve – talán az Egyesült Államok érájának hanyatlását egy új perspektívából világíthatja meg.

Annak ellenére tehát, hogy a realista megközelítés szerint az Egyesült Államoknak csakugyan érdekében állna, hogy a hitelességét és az elkötelezettségét fenntartsa egy ilyen, globális, nemzetközileg széles körben elfogadott és támogatott egyezményvel kapcsolatban, úgy tűnik, hogy a Trump-adminisztráció szerint a szerződéses kompromisszumok felmondása a nagyobb hasznok reményében, ha csak rövid távon is, de kifizetődőbb döntés volt.

Az éghajlatváltozás folyamata újabb és újabb kihívásokkal állítja szembe az államokat. A tengerszint emelkedése és a szélsőséges időjárási körülmények a geostratégiai jelentős területek, szigetek átalakulását és jövőbeli eltűnését okozhatják. Ez utóbbi pedig – elsősorban az esetlegesen hontalanná váló tömegek révén bekövetkező migrációs és humanitárius válság okán – az állami szuverenitás és közvetlenül a nemzetközi rend és biztonság stabilitását veszélyeztetheti (Habib, 2015; Werrel és Femia, 2016). Ezért e globális kihívások a nemzetközi együttműködés erősítését, a nemzetközi jogi környezet átalakítását és újragondolását, az államiságra vonatkozó reguláció rugalmasabbá tételét teszik szükségessé (Rayfuse és Crawford, 2011). Ennek ellenére – részben az esetleges gazdasági hátrányok miatt – jelenleg az amerikai érdekekkel összeegyeztethetetlennek tűnik az éghajlatváltozásból, azon belül a tenger szintjének az emelkedéséből adódó partvonalváltozások okozta tengeri határok megváltoztatása, a nemzetközi jogban meghatározott parti tengerek mellett például a különleges gazdasági övezetekre vonatkozó jogi szabályozás átalakítása.⁴

4 Az állam területének elvesztése, a szuverenitáskonceptió átalakulása, valamint az



Az államközi konfliktusok és érdekütközések ellenére mégis egyre inkább elfogadottá válik az az álláspont, miszerint e globális kihívás leküzdése kizárólag multilaterális keretek között sikerülhet. Viszont ha a nemzetközi közösség kész felvállalni, hogy kollektív felelősség terheli az éghajlatváltozás következményei miatt, különösen az annak leginkább kitett államok és társadalmak kontextusában, akkor a vesztfáliai béke óta létező szuverenitáskoncepcióval kapcsolatban olyan kihívásokkal kell szembenéznie, mint a tengerszint emelkedése következtében terület nélkül maradt államok népességének a befogadásaért, a státuszuk rendezéséért való felelősségvállalás.⁵ A nemzetközi közösség felelősségének a rögzítése bizonyos esetekben egy, az egyébként vitatott legitimitással bíró humanitárius intervenció gyakorlatához hasonló beavatkozás lehetőségét is felveti, ugyanis az ez utóbbi kapcsán tapasztalt gyakorlatot a Robyn Eckersley által bevezetett, ún. „ökológiai védelmi felelősség elvével” (*ecological responsibility to protect*) és az „ökológiai intervenció” (*ecological intervention*) fogalmával egészítheti ki (Eckersley, 2007), s ezzel még bonyolultabbá teheti az állami szuverenitás témakörét és egy esetleges beavatkozás lehetőségének a feltételrendszerét.⁶

A fentiek ellenére a Trump vezette republikánus adminisztráció az elmúlt bő négy évben éppen a hagyományosan értelmezett nemzeti szuverenitás visszaszerzésének a szükségességét hirdette (lásd például: Halper és Zavis, 2017). Mindeközben pedig az éghajlatváltozás következményei és azok kezelésének a lehetőségei a jellegüknél fogva különösen alkalmasak az institucionalisták alkotta *spillover* hatás kiváltására, s így éppen hogy mind szorosabb nemzetközi együttműködést feltételeznének számos más területen is (gondolhatunk

éghajlatváltozás, különösen a tengerszint emelkedése során felmerülő nemzetközi jogi kihívások és megoldások komplex összefüggéseiről bővebben lásd: Rayfuse és Crawford, 2011.

5 E felelősségvállalás pedig legitimálná az úgynevezett „klímamenekültek” létét és védelemhez való jogát, valamint az ezzel járó költséges programok végrehajtását (Arcanjo, 2019).

6 A védelmi felelősség (*Responsibility to protect*) elvének például a koronavírus-járvánnyal kapcsolatos relevanciájáról és az elvet érintő fogalmi keretek kiterjesztésének a szükségességéről lásd részletesebben: Marton és Hoffmann, 2020.

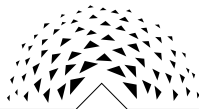
itt például a multi- és transznacionális vállalatok szabályozására) (Eckersley, 2007). Ez azonban szintén nem élvezett prioritást a republikánus, izolacionista külpolitikai vonalvezetésben.

Az amerikai társadalom, belpolitika és az éghajlatváltozás összefüggései a párizsi egyezményt megelőző években

Amennyiben a társadalom egészére kivetítve és nagyobb időszakra vonatkozóan szeretnénk következtetést levonni az amerikaiak éghajlatváltozással kapcsolatos attitűdjéről, elsőként kiemelendő, hogy míg a társadalom több mint fele (52%) 2007 tavaszáig előnyben részesítette a környezetvédelmet és az ahhoz kapcsolódó politikákat, addig a 2008-as válságot követő adatok már épp az ellenkezőjét mutatták, azaz a gazdasági stabilitás helyreállítása prioritást élvezett a gondolkodásukban (Russonello, 2015). Ez pedig az egyén szintjén rávilágíthat a gazdasági konjunktúra és recesszió, illetve a környezetvédelem iránti elkötelezettség közötti összefüggésekre.

George Monbiot az éghajlatvédelemmel foglalkozó koppenhágai találkozói sikertelenségének okai közt már közvetlenül a gazdasági válságot követően az amerikai belpolitikát, az ipari érdekeltséggel rendelkező demokraták szenátusi hányadát és az elnök felszínesebb tevékenységét említette (Monbiot, 2009). Néhány évvel később, 2015-ben, az amerikai energiaipar védelmének érdekében a szenátusi döntéshozatal politikailag vállalhatatlannak tartotta – a kiotói és koppenhágai folyamathoz hasonlóan – egy szigorúbb verifikációs rendszerrel és jogi kötőerővel rendelkező egyezmény elfogadását (Falk, 2016). A *The New York Times* és a *CBS News* adatai alapján Russonello viszont rávilágított arra, hogy mindeközben az amerikai társadalom 63 százaléka támogatta volna egy kötelező érvényű nemzetközi egyezmény megkötését, ráadásul a republikánusok többsége is e mellett foglalt állást (Russonello, 2015).⁷

⁷ Az ellenzők között muszáj megemlíteni a társadalom azon tagjait, akik csupán nagyrészt a hagyományos ipari – főleg a szénbányászat által teremtett –



A republikánus szavazók kezdeti szimpátiája ellenére a Republikánus Párt kongresszusi képviselőinek a többsége (Goldenberg, 2015a), valamint egyes szenátorok kifejezetten tiltakoztak Barack Obama egy ilyen egyezmény megalkotására vonatkozó törekvései ellen. Mindezt úgy, hogy akkoriban az amerikaiak 75 százaléka amellett foglalt állást, hogy a globális hőmérséklet-növekedés súlyos környezeti következményekkel jár vagy fog járni a jövőben (Russonello, 2015).⁸ E téren ismét megmutatkoznak a pártközi diszkrepanciák: míg a demokraták közül tízből kilencen a globális felmelegedés súlyos hatásaira hívták fel a figyelmet, addig a republikánusoknak csupán 58 százaléka vélekedett így; mi több, egyharmaduk kifejezetten elutasította, hogy a hőmérséklet-növekedés bárminemű következménnyel járna a környezetre (Russonello, 2015).

Mindezekből kitűnik az a problémakör, amit egy átfogó nemzetközi egyezmény elfogadásával kapcsolatos belpolitikai feszültség jelent. Itt érdemes megemlíteni például Mitch McConnell republikánus politikus, Kentucky állam jelenlegi szenátorának az Obama elnököt a kötelezettségvállalásai miatt illető kritikáját. De felidézhetjük Jim Inhofe, a környezetvédelemmel foglalkozó akkori szenátusi bizottság – republikánus – elnökének (*Chair of the Senate Environment Committee*) a további vizsgálatra való igyekezetét is, amellyel egyesek szerint az elfogadásra váró nemzetközi egyezmény aláaknázására törekedett (Goldenberg, 2015b).

Az Obama-adminisztrációnak ilyen belpolitikai környezetben kellett sikerre vinnie a párizsi egyezmény elfogadását, amihez a részt vevő felektől kiemelt politikai tőkemozgósításra, a multilaterális tárgyalások mellett folyamatos bilaterális kapcsolattartásra és

munkalehetőségek közül választhatnak, s az átképzésük, más iparágakra történő betanításuk korlátozott lehetőségekkel bír (Brewer és Golden, 2016).

- 8 A társadalmi összefüggések kapcsán megemlíthetjük még, hogy az amerikaiak egy jelentős hányada az adóemeléssel is együtt járó adóreform helyett inkább az üzleti tevékenység korlátozásával kívánta és kívánja az éghajlatváltozás hatásainak a csillapítását elérni. Ők szintén egy, az e területen belpolitikai értelemben restriktív politikát indukáló nemzetközi egyezmény mellett foglaltak állást, annak ellenére, hogy például a bányászat, a fa- és az ásványkitermelés kapcsán a demokraták véleménye is megosztott volt (Russonello, 2015).

konzultációra volt szükség. Az amerikai környezetvédelmi lobbierős teljes tevékenysége mellett (Goldenberg és Roberts, 2015) például azt az esetet is megemlíthetjük, amikor Michael Bloomberg (New York először demokrata, majd republikánus színekben, végül függetlenként politizáló polgármestere) igyekezett meggyőzni a vállalatok vezetőit egy átfogó nemzetközi egyezmény támogatásáról. (Goldenberg, 2015b).

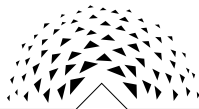
A Párizsig vezető út és az egyezmény értékelése

A párizsi egyezmény megalkotásának sikerében – a tárgyalások kiértékelése alapján – Radoslav S. Dimitrov⁹ fontos elemként egyrészt az évek során kialakult társadalmi tanulást és fejlődést, a hatékony meggyőző érvelés technikáit, másrészt az Egyesült Államok és Kína között 2014-ben létrejött bilaterális megállapodást (*The White House, Office of the Press Secretary*, 2014) említette – ez utóbbit a Párizsban elért siker egyik ugródeszkájának tekintette (Dimitrov, 2016).

Barack Obama, aki felismerte az éghajlatváltozás globális jelentőségét, a második ciklusa egyik vezérfonalaként határozta meg az ellene folytatandó küzdelmet, valamint a szennyezőanyag-kibocsátás csökkentését (Goldenberg, 2015b). A személyes elköteleződése olvasható ki például a 2015. november 30-án elmondott párizsi beszédéből is (*The White House, Office of the Press Secretary*, 2015a), amelyben többek között a kollektív nemzetközi fellépés szükségessége, a szennyező anyagok kibocsátásának visszaszorítása, a globális hőmérséklet-növekedés csökkentése, valamint a megújuló energiaforrások felé való eltolódás és az ahhoz kapcsolódó iparágakba történő, növekvő számú befektetés iránti elkötelezettségét hangsúlyozta. Kiemelte, hogy a világ (akkori) legnagyobb gazdaságának és a második¹⁰ legnagyobb szennyezőanyag-kibocsátó országának a vezetőjeként a

⁹ Radoslav S. Dimitrov a párizsi egyezmény megalkotásának folyamatában közvetlenül részt vett, és az ott megfigyeltet alapján kifejezetten a meggyőző erő képességét és a szervezeti taktika eszközeit állította a vizsgálata középpontjába a politikai, diplomáciai folyamatok mélyebb megértésének kulcsfontosságú tényezőiként.

¹⁰ Ez napjainkban is érvényes (*Global Carbon Atlas*, 2019).



megállapodások és tárgyalások eredményeként az amerikai fél részéről tett vállalások teljesítéséhez minden feltételt kész biztosítani.

Az Obama-adminisztrációnak az éghajlatváltozás leküzdésére irányuló progresszív tevékenységét jelzi az említett, 2014-ben kiadott közlemény (*The White House, Office of the Press Secretary*, 2014) és a 2015-ben megjelent közös amerikai–kínai nyilatkozat (*The White House, Office of the Press Secretary*, 2015b) is. Az, hogy a Párizsban kicsúcsosodott folyamat iránti elköteleződés és az éghajlatváltozás visszaszorításának sikere amerikai érdek, az olyan korábbi kezdeményezésekből is kitűnik, mint a szintén amerikai–kínai relációban megvalósuló városi szintű együttműködések¹¹ (H. F. Li, 2016), illetve a közös munkacsoport (*U.S.–China Climate Change Working Group, CCWG*), a közös kutatóközpont (*U.S.–China Clean Energy Research Center*) és a közös stratégiai és gazdasági dialógus (*U.S.–China Strategic and Economic Dialogue*) létrehozása. Mind az amerikai elnök, mind az akkori külügyminisztere, John Kerry optimista álláspontot képviselt, és várakozva tekintett a párizsi tárgyalásokra (Davenport, 2015). Ez nem véletlen, hiszen a kínai és a vendéglátó francia delegáció tagjai az amerikai kulcsszereplőkkel együttműködésben már a találkozót megelőzően azon dolgoztak, hogy a rendezvény végén elfogadandó egyezményt már az elején vonzóvá tegyék a nemzetközi közösség előtt, és eloszlassák a felmerülő kételyeket (H. F. Li, 2016).

Ilyen előzmények után fogadták el 2015. december 12-én a párizsi egyezményt, amelynek a célja a kollektív felelősségvállalás, a környezetkárosító gázok kibocsátásának és az átlaghőmérséklet-növekedés folyamatának a csökkentése, valamint az éghajlatváltozás természeti jelenségek formájában megnyilvánuló következményeinek és hatásainak az enyhítése a fejlett és a fejlődő államok összefogása révén. Az egyezmény elfogadásán túl Barack Obamának azt is sikerült elérnie, hogy a nemzetközi egyezmény jogi kötőereje olyan testet öltjön, amely a szenátusi ratifikáció nélkül is lehetővé teszi az egyezményhez való csatlakozást. Ezzel, valamint a hatályba lépéshez szükséges aláírói küszöbérték 2016 novemberéig – vagyis az amerikai elnökválasztásig –

¹¹ Bővebben lásd: *Sina*, 2015.

történő teljesítésével a demokrata elnök azt is elérte, hogy egy republikánus győzelem esetén az új elnök csak az előírt hároméves periódus letelte után léptethesse ki az Egyesült Államokat az egyezmény hatálya alól.

Míg a Rióban elfogadott 1992-es UNFCCC inkább általános politikai felelősségvállalásként került be a nemzetközi egyezmények sorába, addig az 1997-es kiotói jegyzőkönyv már a fejlett és a fejlődő államok közötti kapacitáskülönbségeknek valódi relevanciát kölcsönzött, és a szigorúbb differenciálás alapjainak a lefektetésével megalapozta¹² a 2015-ös megállapodás két kulcskérdésének – az ez irányú különbségtételnek, valamint a transzfereknek (technológia és pénz) – a témakörét.¹³ Ezek pedig 2015-ben meghatározó pontjai voltak az amerikai stratégiának is.

A párizsi egyezmény egy négyéves tárgyalási folyamat eredményeként, kompromisszumkész légkörben született meg. Az egyeztetések meghatározó eleme volt, hogy az ülésekről teljes mértékben hiányoztak a civil társadalom képviselői, a második heti megbeszéléseken a legtöbb kormány delegációja már nem vehetett részt, és csupán delegációnként négy személy ülhetett a tárgyalóasztalhoz (Dimitrov, 2016). Ez alapvetően kérdőjelezhetette meg a multilateralizmus által biztosított transzparenciába vetett hitet.

A párizsi egyezményhez fűzött nemzeti vállalások (*Intended Nationally Determined Contributions*) hipokrita jellegétől és a korai optimizmustól tartott például Lomborg (2015). Egyesek a következő részben részletesebben tárgyalandó „szerkesztési csavarok” közül az egyezmény 9. cikk 1. pontjában szereplő engedékenyebb szövegezésre¹⁴ utalva fogalmaztak meg további kritikát, mivel az többek között

12 Ez a „közös, de megkülönböztetett felelősségek elve” (a szerző fordítása), amely a párizsi egyezmény 2. cikk 2. pontjában is olvasható: *„This Agreement will be implemented to reflect equity and the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances.”*

13 A differenciálás témakörét részletesen feldolgozza: Rajamani, 2016, 493–514. o.

14 9. (1) *„Developed country Parties shall provide financial resources to assist developing country Parties with respect to both mitigation and adaptation in continuation of their existing obligations under the Convention.”* E pontban az *„Each developed country*



az Egyesült Államok bizonyos értelemben öncélú érdekérvényesítését tükrözi (Bodansky, 2016). Mások egy esetleges amerikai kivonulás lehetőségének a következményeiről, vagyis a kollektív fellépést jelképező párizsi egyezményben keletkező vákuumról és veszélyekről értekeztek (Falk, 2016; Henry, 2017), de olyan is akadt, aki a kínai dominancia erősödéséről és a befolyásszerzés lehetőségeiről írt (Henry, 2017).

Annak ellenére, hogy a párizsi egyezmény az éghajlatváltozás téren korszakhatárként is felfogható, s az államok széles körű részvétele miatt a multilateralizmus egyik előremutató vívmányának is tűnik, valójában nem mentes az állami önérdék-érvényesítés olykor destruktív következményeitől sem. A Párizsban elért kompromisszumok az úgynevezett „globális Észak”, avagy a „fejlett és iparosodott” államok számára biztosítottak előnyös pozíciót, azon belül is elsősorban az Amerikai Egyesült Államoknak, amely a sikeres koalícióépítési törekvésein és érdekérvényesítésén keresztül meghatározta az egyezmény arculatát, s így az sok esetben az amerikai érdekek és preferenciák mentén alakult ki (Parker és Karlsson, 2018). Míg a kiotói jegyzőkönyvet 1992-ben az Egyesült Államok Szenátusa 95:0 arányban elutasította, s egy nyilatkozatban (*Congress.gov*; 1997) deklarálta az amerikai szerepvállalás korlátait a nemzetközi klímavédelem kapcsán teendő erőfeszítések terén, addig – ahogyan korábban említettem – 2015-ben Barack Obama politikai manőverezése a republikánus ellenállás¹⁵ ellenére is lehetővé tette, hogy az ország szenátusi ratifikáció nélkül, pusztán a kongresszus jóváhagyásával (ún. *presidential-executive agreement* révén) csatlakozhasson a párizsi egyezményhez (Kemp, 2016).

Parties” helyett szereplő *Developed country Parties*” kifejezés kollektív jellege nem egyénileg kötelezi az államokat a hozzájárulás és a támogatás biztosításáról, s így a jogi kötelezettség felhígulását eredményezi, például Bodansky (2016) szerint.

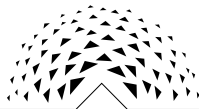
¹⁵ Két republikánus képviselő, Mike Lee és Mike Kelly például felszólította az elnököt, hogy véleményezésre és ratifikációra nyújtsa be a szövegtervezetet és a végleges megállapodást a szenátus elé (Kemp, 2016).

A párizsi egyezmény amerikai perspektívából

Elsősorban azt fontos megjegyezni, hogy a tárgyalások során nemcsak a „fejlett–fejlődő” relációban, hanem az úgynevezett „globális Észak”, vagyis a „fejlett Nyugat” államai között is adódtak súrlódások. Ilyen ütközési pontnak számított például a leendő egyezmény kötelező jogi erejére vonatkozó kérdéskör. Ebben az AILAC (Latin–Amerika országai közötti koalíció), az AOSIS és a Kínai Népköztársaság mellett az Európai Unió is egy viszonylag szigorú utókövetési mechanizmus, valamint a kitűzött célok és vállalások kötelező teljesítése mellett foglalt állást. Eközben az Egyesült Államok, amely retorikájában hitet tett a hosszú távú célok teljesítésén túl a bizonyos területeken alkalmazandó kötelező jogi erő mellett is (Goldenberg, 2015a), valamint tagja volt annak a százfős csoportnak (*High Ambition Coalition*, HAC), amely szintén ezek mellett foglalt állást (Chin–Yee, 2016; Mathiesen és Harvey, 2015) – habár a nyílt szembehelyezkedés elkerülésének igényével – valójában éppen az ellenkezőjében volt érdekelt. Nem véletlen, hogy az Egyesült Államok agitációja következtében a végső szövegezés során – egy szócsere segítségével – csökkent a részt vevő államoknak a klímavédelem enyhítésére vonatkozó kötelezettségvállalásainak a jogi kötőereje (Chin–Yee, 2016; Dimitrov, 2016). Így ez is egyike lett azoknak a témaköröknek, amelyek kapcsán az amerikaiak nem voltak hajlandóak további engedményeket tenni (*red line*), s végül az érdekeiknek megfelelően került bele a végső szövegbe. Ezzel viszont olyan szereplőket negligált a döntés, mint például az egyezmény egyik legnagyobb vesztesének tartott AGN, az afrikai államokat tömörítő csoport (*African Group of Negotiators*) (Chin–Yee, 2016).

A tárgyaló felek közötti további ellentétként és egy újabb *red line*-ként fogható fel a kifejezetten a fejlődő államok részéről megfogalmazódott követelés, amely az egyezmény 8. cikke kapcsán merült fel. Ez az ún. „veszteség és sérelem”¹⁶ (*loss and damage*) tekintetében deklarálta volna a fejlett, iparosodott államoknak az éghajlatváltozásban

16 A szerző fordítása.



való kiemelt felelősségét, továbbá az „éghajlat-igazságosság”¹⁷ (*climate justice*) koncepciójával egyértelműsítette volna a mai fejlődő régiók lehetőségeinek a történelem során a fejlett államok által történt kihasználásukból eredően korlátozott voltát. Mondani se kell, hogy az Egyesült Államok ellenzett minden olyan utalást, amely az éghajlatváltozással összefüggésben az amerikai vállalatok jogi vagy pénzügyi felelősségét lett volna hivatott megállapítani (Chin-Yee, 2016). Leisha Beardmore, a Seychelles-szigetek tárgyalódelegációjának elnöke szerint például az amerikai álláspont egyértelmű volt: a fejlődők túlzott mértékű követelése a tárgyalások sikerének a rovására mehet, s ellehetetlenítheti egy átfogó egyezmény elfogadását (Goldenberg, 2015b). Nem véletlen, hogy a 8. cikk végül semmiféle utalást nem tartalmaz a fejlett államok felelősségére vonatkozóan. Emellett, ha azt is figyelembe vesszük, hogy az egyezményhez csatolt dokumentumok közül az egyik határozat nyíltan kifejezi, hogy a 8. cikkben foglaltak semmilyen felelősség és abból eredő kompenzáció megállapítását nem teszik lehetővé, egyértelművé válik az amerikai érdekvégyesítés hatékonysága és sikeressége (Ourbak és Magnan, 2017; Chin-Yee, 2016).

Az előbbieken ismertetett folyamatokhoz hasonlóan végződött az afrikai államokat tömörítő AGN csoport azon kezdeményezése is, amely a fejlett államok részéről nyújtandó támogatások 50-50 százalékos megosztását tűzte ki célul. E szerint a befolyó pénz egyik része a környezetváltozáshoz való adaptációt segítő, a másik pedig az éghajlatváltozást súlyosbító szennyezőanyag-kibocsátás enyhítését célzó programokra irányult volna. Ez kulcskérdésnek számított a fejlődő, kifejezetten pedig az afrikai államok számára, hiszen így biztosították volna, hogy amennyiben a nagyobb kibocsátó országok – például az Egyesült Államok – az enyhítésre vonatkozó vállalásaikat nem teljesítenék, az emiatt súlyosbodó környezeti körülményekhez való adaptációs politikákra fordítható összegek mindenképpen megérkezzenek (Chin-Yee, 2016).

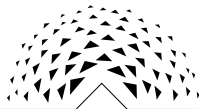
A dekarbonizáció kapcsán az Egyesült Államok a határozatlan idejű, a konkrét számokat negligáló felelősségvállalást támogatta. Mi

¹⁷ A szerző fordítása.

több, az általa preferált 2 fokos hőmérséklet-növekedés érdekében a száznál is több állam által előirányzott – a fejlődő és a legkevésbé fejlett államok (*Least Developed Countries*, LDC) által forszírozott (Monbiot, 2009) – koncepciót, vagyis az évszázad végére elérendő 1,5 fokos hőmérséklet-növekedési célt is elutasította. Határozott agályokat fogalmazott meg ez utóbbival szemben, s egy, annak a következményeit elemző bizottsági jelentés elkészítését is megakadályozta – Kínával, Indiával és Iránnal egyetértésben (Dimitrov, 2016). Az ezzel összefüggő probléma akkor válik nyilvánvalóvá, ha tudjuk, hogy az ENSZ szerint a nemzeti vállalások teljes körű teljesítése esetén is nemhogy a 1,5, de még a 2 fokos növekedés is teljesíthetetlennek célnak számított az általa prognosztizált 2,7 fokos emelkedés árnyékában (Harvey, 2015).

A Trump-adminisztráció és a kivonulás politikája

Donald Trump a megválasztását követően, már a 2017. januári hivatalba lépésének kezdetén nekilátott az Obama-féle klímapolitika felülvizsgálatának. A párizsi egyezményrel kapcsolatban a republikánus kormányzat előtt álló lehetőségek korlátozottak voltak. Az egyik út az volt, hogy a kampányígéretük ellenére teljesítik a szerződésben vállaltakat, kockáztatva, hogy azzal a Republikánus Párt elveszítheti a szavazóbázisa egy részét, a másik értelmében az ország továbbra is részes fél marad az egyezményben, azonban nem teljesíti a vállalt kötelezettségeket. Ez utóbbi azonban többek között az Egyesült Államok nemzetközi megítélésének a romlásával, s a külkapcsolatai egy részének a megingásával járt volna (Kemp, 2016). A harmadik megoldás, a párizsi egyezményből való kilépés szintén a súlyos nemzetközi presztízsveszteség kockázatát hozdotta. Azzal, hogy Donald Trump lett az elnök, már a terminusa elején világossá vált, hogy Washington a harmadik, a kivonulás mellett kötelezi el magát. Ezt az adminisztráció első ízben már 2017. június 1-jén bejelentette, az ENSZ főtitkárát azonban hivatalosan csak az egyezmény elfogadását követő hároméves átmeneti időszak letelte után, 2019. november 4-én értesítette



az amerikai elnök. A kivonulásra vonatkozó döntés irányába mutató jelek azonban már 2017 tavaszán láthatóvá váltak.

Az Obama által 2015 augusztusában bejelentett *clean power plan* konstrukció (*Natural Resources Defense Council*, 2017), amelynek célja a szén-dioxid kibocsátásának a csökkentése volt, már a demokrata kormányzás alatt éles belpolitikai vitákat gerjesztett. A szövetségi és az állami hatáskörök szétválasztásán is alapuló, a decentralizáció jegyében kitűzött dekarbonizációs célok eléréséhez az államok számára széles körű tervezési lehetőséget biztosító szabályozás már a kezdetekkor több tucat cég mellett a republikánus kormányzók által vezetett államok támadásainak is a keresztútjába került (Milman, 2016). A demokrata kormány célja e koncepcióval nem volt más, mint a párizsi egyezményben foglalt vállalásoknak való megfelelés, a levegő minőségének a javítása, a környezet védelmét is figyelembe véve új munkahelyek teremtése, valamint az energiaipar, vagyis a megújuló energiaforrásokra történő átállás támogatása volt (Davenport és Rubin, 2017). Ezzel kapcsolatban a Trump-adminisztráció korábbi kritikáinak a gyakorlatba való átültetése az elnökválasztást követően már 2017 márciusában elkezdődött. A Környezetvédelmi Hatóság (*Environmental Protection Agency*) új, 2017 és 2018 közötti – republikánus – igazgatója, Scott Pruitt szembehelyezkedett az Obama-féle állásponttal: az elejétől fogva igyekezett aláásni az említett kezdeményezést (Henry, 2017), később pedig támogatta mindazokat a törekvéseket is (Green, 2019), amelyek az arra vonatkozó szabályozás feloldása mellett a Párizsban tett vállalások és kötelezettségek visszavonására irányultak (Pengelly, 2017).

Szintén a párizsi egyezményből való kivonulás egyik előjeleként értelmezhető az Obama által bevezetett üzemanyag-hatékonysági követelmények (*fuel efficiency standards*) rendszerének eltörlésére irányuló republikánus törekvés, amely maga mögött tudta az újonnan „megreformált”¹⁸ Környezetvédelmi Hatóság mellett az autóiipari lobbij teljes

18 Viszonylag bevett gyakorlatnak számított (a vizsgált időszakban legalábbis mindenképpen), hogy a demokraták, illetve a republikánusok választási győzelme egyúttal a Környezetvédelmi Hatóság esetében is egyfajta politikai szemléletváltást eredményezett, így annak véleménye általában illeszkedett az éppen kormányzó párt

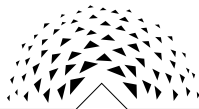
támogatását (Milman, 2017) is. Kiemelendő az olaj, illetve a szénipar lobbija is, amely a környezetvédelemmel összefüggő esetleges megszorítások, szabályozások terén igen releváns befolyásoló képességgel rendelkezik és rendelkezik a mai napig. Ez szembetűnő, ha azt vesszük, hogy egyes számítások szerint az olajipari lobbihoz kerülő minden egyes dollár 119 dollárnyi összegben térül meg (*Oil Change International*, é. n.). A szénipari lobbisták közül pedig elég, ha Robert Murrey nevét említjük, aki az egykoron legnagyobb – 2019-ben azonban csődöt jelentett –, magánkézben lévő vállalatán¹⁹ keresztül (Taddonio, 2019) Trump egyik támogatója volt, és az éghajlatváltozás tényének egyik elutasítójaként, az egyezményből való kilépés mellett emelt hangot (Johnson, 2019).

Ugyanakkor az Egyesült Államok diplomáciai kapcsolatainak a védelme és a globális klímavédelem érdekében például Rex Tillerson – az Exxon Mobil korábbi vezetője és Donald Trump külügyminisztere 2017 és 2018 között – a Párizsban tett vállalások fenntartása mellett emelt szót, sőt az elnök lánya, Ivanka Trump is az egyezmény mellett foglalt állást (Johnston, 2017a; Johnston, 2017b). Marc Morano korábbi republikánus szenátor szerint ők jelenthették a legnagyobb akadályt az Egyesült Államoknak az egyezményből való kivonulása előtt (Johnston, 2017b). A Demokrata Párttól és a nemzetközi közöségtől érkezett kritikák ellenére a Trump-adminisztrációnak az éghajlatváltozás terén megfigyelt kül- és belpolitikai vonalvezetése arra engedett következtetni már nem sokkal a 2017-es beiktatás után, hogy Barack Obama öröksége – legalábbis a klímapolitika, azon belül is a párizsi egyezmény tekintetében – nem marad fenn a demokrata ciklust követően (Goldenberg, 2015a).

Donald Trumpnak a sok esetben – akár az amerikai–kínai hatalmi versengéssel és a kínai vállalások elégtelenségével kapcsolatosan – elhangzott, impulzív retorikai eszközökkel operáló beszédei ellenére az egyezményből való republikánus kihátrálás egy több

klímapolitikai koncepciójába.

¹⁹ *Murrey Energy Holdings Company*.



évet felölelő, folyamatos, konzekvens politika következménye volt (*U.S. Department of State, Office of the Spokesperson*, 2017). Ennek egyik bizonyítéka lehet, hogy 2017 augusztusában a külügyminisztérium még a környezetvédelmet egy, az energiabiztonságot és a gazdasági növekedést hangsúlyozó politikai irányvonal egyik további fontos elemeként rögzítő nyilatkozatot adott ki.

Kérdéses volt azonban, hogy egy ilyen, az Egyesült Államokon belül is széles körben elfogadott²⁰ egyezmény milyen mértékben veszíthet a hitelességéből, és mennyiben akadályozhatja a benne foglaltak teljesítését és a részt vevő országoknak (lásd például az EU vonatkozásában: *Reuters*, 2017) a vállalásaik iránti elköteleződését²¹ az, hogy az egyik legnagyobb szennyezőanyag-kibocsátó ország, egyúttal a párizsi tárgyalások során az Európai Unió és Kína mellett a harmadik²² legmeghatározóbb kulcsszereplő (Parker és Karlsson, 2018) kivonja magát annak hatálya alól.

Mivel a párizsi egyezmény nem tér ki a nem részes államok felelősségére, sem a szubnacionális aktorok – ebben az esetben az amerikai államok – lehetőségeire, valamint a 28. cikk lehetővé teszi az egyezményből való kilépést, Luke Kemp már 2016-ban egy esetleges kivonulás lehetőségéről és annak kezelési technikáiról írt. Emellett az esetleges szankcionálás módjairól, vagyis a büntetés, a könnyítés, a

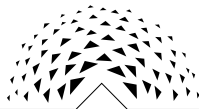
20 Az Egyesült Államok kormányának kilépésére egyfajta társadalmi-politikai válaszként említhető például az akkoriban majdnem mind az 50 tagállam lakosságából összesen 160 millió főt, számos intézményt és vezetőt tömörítő kezdeményezés, a *We Are Still In* (é. n.), amelyben ma már ismét a teljes USA benne van.

21 Félő volt ugyanis, hogy egyes államok kilépése után a játékelmélet egyik klasszikus példája, a közlegelők tragédiája fogja értelmezhető keretként meghatározni más részes államok klímavédelmi politikáját és az egyezménnyel kapcsolatos nemzeti vállalásaik teljesítését (Druzin, 2016). Hiszen a kilépéssel együtt járó, a termelést szabályozó, esetenként kevésbé szigorú jogi környezet egyúttal nagyobb haszonszerzési lehetőségeket is kínál. Ilyen értelemben a kilépő államok olyan előnyre tehetnek szert, amely – egy, az államok önérdekkövetésére és a nemzetközi rendszert jellemző versenyhelyzetre való tekintettel – könnyen más államokat is a kilépésre ösztönözhet.

22 Az éghajlatváltozás kapcsán kialakult nemzetközi fellépés esetében ez az ún. fragmentált vezetési forma (*fragmented leadership landscape*) (Parker és Karlsson, 2018, 530. o.)

szerződéshez fűzött kiegészítés vagy a kombinált reakciók lehetőségeiről is elgondolkodott (Kemp, 2016). Annyi bizonyos, hogy a kivonulás – a nemzetközi monitoring tevékenység elkerülése, a szerződésből és az egyoldalú kötelezettségvállalásokból fakadó (ha nem is jogi, de morális) elszámoltathatóság kiküszöbölése és a fejlődő államoknak nyújtandó finansziális hozzájárulás megszüntetése révén – a választóknak tett trumpi ígérettel összhangban a szuverenitás megőrzésének a látszatát kelthette. Azonban úgy gondolom, ez a gyakorlatban nem jelentett kötetlenebb, szabadabb döntéshozatalt – és bármely részes állam hasonló döntése a jövőben sem fog azt jelenteni –, hiszen az egyezmény bemutatott rugalmasságából fakadóan a verifikációs és szankciós politika hiánya a szerződéses keretek között is lehetővé tette volna az amerikai pálfordulást, illetve a belpolitikai jogi környezet átalakítását. E forgatókönyv pedig talán kevésbé okozta volna az ország nemzetközi megítélésének a romlását és bizonyos államokkal (például Kínával) az egyébként is gondterhelt diplomáciai kapcsolatai erodálódását.

Az egyezménynek a 2020 novemberében érvénybe lépett elhagyását követően már gondolni lehetett az amerikai–kínai kapcsolatok esetleges drasztikus megromlására, de olyan is akadt, aki például a világ harmadik legnagyobb szennyezőanyag-kibocsátó országaként számon tartott India kötelezettségvállalásainak az elhalasztásától, fellazulásától tartott (Davenport és Rubin, 2017). Az azonban bizonyos, hogy a kivonulással kapcsolatos döntés nem lehetett meglepetésszerű, hiszen Donald Trump lineáris klímapolitikája a 2017-es beiktatástól kezdve konzekvensen integrálta az obamai klímapolitika lépcsőzetes leépítését, s ebben még az európai – széles értelemben vett – jobboldal támogatását is sok tekintetben élvezte (lásd például: Logan, 2017). A republikánus kormányzat által használt, a nemzeti szuverenitás „visszaszerzésére” és az amerikai gazdaság védelmére irányuló impulzív retorikai fogások ellenére úgy tűnik, hogy a gyakorlatban a Trump-adminisztráció alatt a szénkitermelési adatok változatlanok maradtak, sőt több mint 3 százalékkal le is csökkentek (*U.S. Energy Information Administration*, é. n.), a szén-dioxid-kibocsátás



pedig „csupán” kismértékben növekedett. Ezek fényében tehát alapjaiban megkérdőjelezhető a nemzetközi együttműködésből való kihátrálás szükségszerűsége.

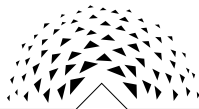
Az éghajlatváltozás kérdéskörének az előtérbe kerülése és a párizsi egyezményből való kilépés nyilvánvalóan meghatározó pontja lett a 2020-as amerikai elnökválasztásnak is. A párizsi egyezmény célkitűzéseivel összhangban álló ún. *Green New Deal* Joe Biden elnökké választása óta új, potenciális lehetőségként szerepel az amerikai klímapolitika terén (Bruggers, 2020; Ayesh, 2020), és az Obama-féle politika továbbvitelét, a párizsi célok iránti elköteleződés megerősítését (Downie, 2020) is magában foglalja. Ez különösen nagy relevanciával bír Biden elnöki ciklusának az elején, hiszen a jelenlegi Covid19-járvány kapcsán az éghajlatváltozással szembeni aktív politikát és fellépést sürgető csoportok mind az Európai Unióban (Todorović, 2020a; Todorović, 2020b; Simon, 2020), mind az Egyesült Államokban (Lashof, 2020) progresszív, környezettudatos szemléletet tükröző javaslatokkal kívánnak nyomást gyakorolni a döntéshozókra, hogy azok a vírus okozta gazdasági visszaesést követő helyreállítás során a fenntarthatóság és a környezetvédelem szem előtt tartásával hozzák meg a szükséges döntéseket.

Az idén január 20-án beiktatott Joe Biden ezért azonnal nyilvánvalóvá tette a párizsi egyezmény iránti elköteleződését, tetterekészségét, valamint az újracsatlakozásra való határozott igényét (*The White House*, 2021). Az egyezményben előírt, a kilépést követő 30 nap leteltével a demokrata elnök jogszerűen dönthetett az újracsatlakozás megkezdéséről, s utasíthatta az illetékes szövetségi szerveket az újracsatlakozási folyamat megindítására (Davenport és Friedman, 2021), melynek eredményeképpen az Egyesült Államok ismét annak részesévé vált. Mindemellett az elnök április 22–23-ára egy nemzetközi csúcstalálkozót is kilátásba helyezett. A konferencián, amelynek célja – amerikai részről – a károsanyag-kibocsátás terén meghatározott amerikai célok teljesítésének a garantálása, valamint új vállalatok megfogalmazása volt (Milman, 2021), a világ tizenhét legnagyobb gazdasága és károsanyag-kibocsátó országa mellett az éghajlatváltozásnak leginkább kitett államok is képviseltették magukat (*U.S. Department of State*, é. n.).

Diszkusszió

Az 1970-es évek óta zajló nemzetközi környezetvédelmi diskurzus az Egyesült Államokban eleinte kétpárti támogatással zajlott, majd polarizált környezetben folyt tovább, amelynek során kialakult egy bizonyos demokrata „zöldpártiság” és egy, a gazdasági növekedést és az üzleti érdekeket prioritásként kezelő republikánus kettősség (Henry, 2017). Az utóbbi évtizedek során a demokrata elnökök a környezetvédelemmel és az éghajlatváltozással kapcsolatban együttműködésre törekedtek, míg a republikánusok elutasító és protekcionista politikát képviseltek. A párizsi egyezményből való republikánus kihátrálás is ebbe a trendbe illeszkedett, de nem jelentette az Egyesült Államoknak a nemzetközi összefogásból való végleges kivonulását. Trump retorikája pusztán egy republikánus – a saját szemszögéből realistának tűnő elveket követő, e téren a protekcionista szemléletbe illeszkedő, valamiféle rövid távú költséghaszon-elemzésen alapuló, az egyezményt az amerikai gazdasági érdekekkel ellentétesnek tartó, a hazai gazdasági érdekeket kiszolgáló – és a korábbi elnöki tevékenységgel szembehelyezkedő politikát sejtetett. Ez, tekintettel az elnök üzleti múltjára, bizonyos mértékig érthető is volt. Mindennek ellenére az elmúlt évek során nagyjából egyértelművé vált – elég, ha csak az első fejezetben említett, a tengersizint emelkedésével és az alacsonyan fekvő államok helyzetével kapcsolatos problémakörre is gondolunk –, hogy az éghajlatváltozás mára a nemzetközi kapcsolatokat meghatározó terület lett.

A párizsi egyezményből való amerikai kihátrálás arra is rávilágíthat, hogy a környezetvédelmi szabályozásnak az adott államok vezetői helyett az állam alatti szereplők irányába történő eltolódása szükségszerűen a hatékonyabb fellépést és a téma átpolitizáltságának a csökkenését, a nemzetközi közösség „zöldesítését” jelentheti (Falkner, 2012, idézi Henry, 2017). Az NGO-knak (*non-governmental organisations*) az éghajlatváltozással kapcsolatos nemzetközi diskurzusban és a vonatkozó tárgyalások során betöltött szerepének a növekedése már az 1990-es években megfigyelhető volt, s már akkor is volt,



aki a nem állami szektor felértékelődését prognosztizálta (Giorgetti, 1998). Ugyanakkor érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy az állam alatti, illetve a nem állami aktorok jelentőségének a növekedése, amely korunkban egyre inkább jellemző, nem szükségszerűen jelenti az államközpontú szemlélet teljes körű mellőzését.²³

A nem állami aktorok felé fordulás, illetve a szövetségi rendszerű országok esetében az egyes államok irányába való elmozdulás²⁴ tehát az amúgy is jellemző komplexitást, többoldalú összekapcsolódást erősítheti a környezetvédelmi regulációban érdekelt szereplők között.

Összegzés

Míg sokan a párizsi egyezmény korszakhatárként értelmezett sikeréről, esetleg a lehetőségekhez képest pozitív eredményeiről értekeznek, addig az egyezmény szövege és tartalma, valamint a fejlett államok érdekérvényesítése mentén kialakult államközi kompromisszumok inkább az utóbbiak sikerét támasztják alá, és az amerikai érdekek minden kulcskérdésben érvényesültek. Az amerikai kormánynak a kötelezettségvállalások teljesítése iránti együttműködési hajlandósága Donald Trump elnökké választásával, azaz 2017-től folyamatosan csökkent. Az új republikánus elnök – a kampányígéretéhez híven – az egyezmény szövegében is megnyilvánuló amerikai sikerek ellenére 2019-ben hivatalosan is arról értesítette az Egyesült Nemzetek Szervezetének a főtitkárát, hogy kivonja hazáját az egyezményből. Az éghajlatváltozással szembeni fellépés kapcsán kialakult republikánus izolacionizmus és destruktív megközelítés az amerikai gazdasági, ipari érdekek elsőbbségének, a nemzeti szuverenitás visszaszerzésének igényével és konzekvens politikai döntések révén vezetett el

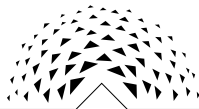
23 Például egy, az éghajlatváltozás következményeit Nigéria – azon belül pedig a klímaváltozásnak leginkább kitett területei – kontextusában vizsgáló kérdőíves felmérés a nem állami szereplők jelentősége mellett az infrastrukturális tényezők kapcsán az állam kiemelt szerepére hívja fel a figyelmet (Azubuike és Opara, 2016).

24 Például éppen a Trump-féle kihátrálást követően erősödött meg az Egyesült Államokban a párizsi vállalások teljesítése iránt elkötelezett államok közötti összefogás az akkor megalapított *United States Climate Alliance* keretein belül.

2020-ra az Egyesült Államok kilépéséhez. A kihátrálás azonban nem jelentette az Egyesült Államoknak az éghajlatváltozás elleni küzdelem terén való elköteleződésének a végérvényes megszűnését. Joe Biden elnök a korábbi demokrata klímapolitika továbbvitelével és a párizsi egyezményhez való újracsatlakozással az elmúlt négy évhez képest egy határozottan új irányba terelheti az amerikai klímapolitikát.

Irodalomjegyzék

- Ang, Wilson (2016). What's Next for Singapore After Paris Agreement? *ECO Singapore*. A letöltés ideje: 2020. május 9. https://www.academia.edu/19940297/Whats_next_for_Singapore_after_Paris_Agreement.
- Arcanjo, Marcus (2019). Has Climate Change Rendered the Concept of Sovereignty Obsolete? *Climate Institute*. A letöltés ideje: 2020. június 15. <https://climate.org/has-climate-change-rendered-the-concept-of-sovereignty-obsolete/>.
- Ayesh, Rashaan (2020). Where Top 2020 Candidates Stand on Climate Policy and the Green New Deal. *Axios*. A letöltés ideje: 2020. június 16. <https://www.axios.com/2020-presidential-candidates-green-new-deal-22faff60-3fee-45f3-8636-09e437c82431.html>.
- Azubuike, Ozioma C. és Opara, Jacinta A. (2016). Impact of Climate Change on the Role of Non-Governmental Organizations in Environmental Health Delivery in South-Eastern Region of Nigeria. *Scientific Journal „ScienceRise”, 4(1) (21)*. A letöltés ideje: 2021. április 12. <https://doi.org/10.15587/2313-8416.2016.67435>.
- Bodansky, Daniel (2016). The Legal Character of the Paris Agreement. *Review of European Community & International Environmental Law*, 25(2). A letöltés ideje: 2021. április 12. <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/1211121/file/Bodansky-2016-RECIEL%20Paris%20Legal%20Character.pdf>.
- Brewer, Contessa és Golden, Jessica (2016). In This Swing State, Coal Country Is Trump Country. *CNBC*. A letöltés ideje: 2021. április 12. <https://www.cnn.com/2016/10/12/in-this-swing-state-coal-country-is-trump-country.html>.
- Bruggers, James (2020). Joe Biden on Climate Change: Where the Candidate Stands. *Inside Climate News*. A letöltés ideje: 2021. április 12. <https://insideclimatenews.org/news/24062019/joe-biden-climate-change-global-warming-election-2020-candidate-profile>.



- Chin-Yee, Simon (2016). Briefing: Africa and the Paris Climate Change Agreement. *African Affairs*, 1-10.
- Climate Action Tracker (é. n.). Climate Action Tracker. A letöltés ideje: 2020. június 18. <https://climateactiontracker.org/>.
- Congress.gov (1997). S. Res.98 – A Resolution Expressing the Sense of the Senate Regarding the Conditions for the United States Becoming a Signatory to Any International Agreement on Greenhouse Gas Emissions Under the United Nations Framework Convention on Climate Change. A letöltés ideje: 2021. április 10. <https://www.congress.gov/bill/105th-congress/senate-resolution/98>.
- Davenport, Coral (2015). Nations Approve Landmark Climate Accord in Paris. *The New York Times*. A letöltés ideje: 2020. május 11. https://www.nytimes.com/2015/12/13/world/europe/climate-change-accord-paris.html?_r=0.
- Davenport, Coral és Friedman, Lisa (2021). Biden Cancels Keystone XL Pipeline and Rejoins Paris Climate Agreement. *The New York Times*. A letöltés ideje: 2021. február 10. <https://www.nytimes.com/2021/01/20/climate/biden-paris-climate-agreement.html>.
- Davenport, Coral és Rubin, Alissa J. (2017). Trump Signs Executive Order Unwinding Obama Climate Policies. *The New York Times*. A letöltés ideje: 2020. május 12. https://www.nytimes.com/2017/03/28/climate/trump-executive-order-climate-change.html?_r=0.%20Last%20accessed%2027th%20Mar%202017&auth=login-email&login=email.
- Dimitrov, Radoslav S. (2016). The Paris Agreement on Climate Change: Behind Closed Doors. *Global Environmental Politics*, 16(3), 1–11. A letöltés ideje: 2021. április 12. https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00361.
- Downie, Christian (2020). Biden Says the US will Rejoin the Paris Climate Agreement in 77 Days. Then Australia will Really Feel the Heat. *The Conversation*. A letöltés ideje: 2020. november 11. <https://theconversation.com/biden-says-the-us-will-rejoin-the-paris-climate-agreement-in-77-days-then-australia-will-really-feel-the-heat-149533>.
- Druzin, Bryan H. (2016). A Plan to Strengthen the Paris Agreement. *Fordham Law School. Res Gestae*, 18. A letöltés ideje: 2021. április 12. https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1025&context=res_gestae.
- Eckersley, Robyn (2007). Ecological Intervention: Prospects and Limits. *Ethics and International Affairs*, 21(3), 293–316.

- U.S. Energy Information Administration (é. n.). Coal Overview. A letöltés ideje: 2021. április 12. https://www.eia.gov/totalenergy/data/monthly/pdf/sec6_3.pdf.
- Falk, Richard (2016). 'Voluntary' International Law and the Paris Agreement. *Global Justice in the 21st Century*. A letöltés ideje: 2020. május 12. <https://richardfalk.wordpress.com/2016/01/16/voluntary-international-law-and-the-paris-agreement/>.
- Falkner, Robert (2012). Global Environmentalism and the Greening of International Society. *International Affairs*, 88(3), 503–522.
- Fearnside, Philip (2019). Commentary: Will President Bolsonaro withdraw Brazil from the Paris Agreement? *MONGABAY*. A letöltés ideje: 2020. május 9. <https://news.mongabay.com/2019/01/commentary-will-president-bolsonaro-withdraw-brazil-from-the-paris-agreement/>.
- Gilpin, Robert és Gilpin, Jean M. (2001). *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Giorgetti, Chiara (1998). *The Role of Nongovernmental Organizations in the Climate Change Negotiations*. Richmond, VA: University of Richmond UR Scholarship Repository Law Faculty Publications.
- Global Carbon Atlas* (2019). A letöltés ideje: 2021. április 10. <http://www.globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions>.
- Goldenberg, Suzanne (2015a). Barack Obama: Parts of Paris Climate Deal Must Carry Legal Force. *The Guardian*. A letöltés ideje: 2020. május 12. <https://www.theguardian.com/environment/2015/dec/01/barack-obama-parts-of-paris-climate-deal-must-carry-legal-force>.
- Goldenberg, Suzanne (2015b). How US Negotiators Ensured Landmark Paris Climate Deal Was Republican-Proof. *The Guardian*. A letöltés ideje: 2020. május 12. <https://www.theguardian.com/us-news/2015/dec/13/climate-change-paris-deal-cop21-obama-administration-congress-republicans-environment>.
- Goldenberg, Suzanne és Roberts, Dan (2015). Obama Rejects Keystone XL Pipeline and Hails US as Leader on Climate Change. *The Guardian*. A letöltés ideje: 2020. május 12. <https://www.theguardian.com/environment/2015/nov/06/obamarejects-keystone-xl-pipeline>.
- Green, Miranda (2019). Trump Admin Submits Final Rule to Kill Obama Clean Power Plan. *The Hill*. A letöltés ideje: 2020. május 12. <https://thehill.com/policy/energy-environment/449303-trump-admin-submits-final-rule-to-kill-obama-clean-power-plan>.



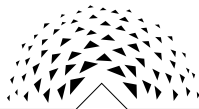
- H. F. Li, Anthony (2016). Hopes of Limiting Global Warming? China and the Paris Agreement on Climate Change. *China Perspectives*, 1, 49–54. A letöltés ideje: 2020. május 9. <http://journals.openedition.org/chinaperspectives/6924>.
- Habib, Benjamin (2015). Climate Change and the Re-imagination of State Sovereignty. *E-International Relations*. A letöltés ideje: 2021. április 12. <https://www.e-ir.info/2015/11/08/climate-change-and-the-re-imagination-of-state-sovereignty/>.
- Halper, Evan és Zavis, Alexandra (2017). Trump Quits the Paris Climate Accord, Denouncing It as a Violation of U.S. Sovereignty. *Los Angeles Times*. A letöltés ideje: 2020. június 15. <https://www.latimes.com/politics/la-na-pol-trump-paris-20170601-story.html>.
- Harvey, Fiona (2015). World's Climate Pledges Not Yet Enough to Avoid Dangerous Warming – UN. *The Guardian*. A letöltés ideje: 2020. május 11. <https://www.theguardian.com/environment/2015/oct/30/worlds-climate-pledges-likely-to-lead-to-less-than-3c-of-warming-un>.
- Henry, Matthew L. (2017). U.S. Environmental Policy and the Paris Agreement. *Norwich University: IR 520 Term Paper*. A letöltés ideje: 2021. április 12. https://www.academia.edu/38557506/U.S._Environmental_Policy_and_the_Paris_Agreement.
- Johnson, Keith (2019). Is the United States Really Leaving the Paris Climate Agreement? *Foreign Policy*. A letöltés ideje: 2020. június 18. <https://foreignpolicy.com/2019/11/05/paris-climate-agreement-united-states-withdraw/>.
- Johnston, Ian (2017a). Clexit: Former Oil Boss May Be Only Hope of Stopping Donald Trump from Ditching Paris Climate Change Agreement. *Independent*. A letöltés ideje: 2020. május 13. <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/clexit-donald-trump-ditch-paris-climate-change-agreement-oil-boss-secretary-of-state-rex-tillerson-a7609051.html>.
- Johnston, Ian (2017b). Exxon Mobil Urges Donald Trump to Keep US Signed up to Paris Agreement on Climate Change. *Independent*. A letöltés ideje: 2020. május 12. <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/exxon-mobil-donald-trump-paris-agreement-climate-change-us-signatory-global-warming-rex-tillerson-a7655391.html>.
- Kemp, Luke (2016). US-Proofing the Paris Climate Agreement. *Climate Policy*, 17(1), 86–101. A letöltés ideje: 2021. április 12. <http://dx.doi.org/10.1080/14693062.2016.1176007>.

- Lashof, Dan (2020). US Coronavirus Response: 3 Principles for Sustainable Economic Stimulus. *World Resource Institute*. A letöltés ideje: 2020. június 16. <https://www.wri.org/blog/2020/03/coronavirus-US-economic-stimulus>.
- Logan, Ross (2017). 'Dear Donald' – MEPs Pen 'love letter' to President Trump to Scrap Climate Change Policy. *Express*. A letöltés ideje: 2020. május 13. <https://www.express.co.uk/news/world/789177/MEPs-love-letter-Donald-Trump-scrap-Paris-agreement-climate-change>.
- Lomborg, Bjorn (2015). A Climate Agreement Powered by Hypocrisy. *Project Syndicate*. A letöltés ideje: 2020. május 11. www.project-syndicate.org/commentary/paris-climate-agreement-hypocrisy-by-bj-rn-lomborg.
- Marton Péter és Hoffmann Tamás (2020). The Responsibility to Protect Principle and State Negligence in Disease Prevention of International Concern. *TKJTI*. A letöltés ideje: 2020. június 15. <https://jog.tk.mta.hu/blog/2020/05/the-responsibility-to-protect-hu>.
- Mathiesen, Karl és Harvey, Fiona (2015). Climate Coalition Breaks Cover in Paris to Push for Binding and Ambitious Deal. *The Guardian*. A letöltés ideje: 2020. május 12. <https://www.theguardian.com/environment/2015/dec/08/coalition-paris-push-for-binding-ambitious-climate-change-deal>.
- Milman, Oliver (2016). Obama's Climate Change Legacy at Stake as Clean Power Plan Has Its Day in Court. *The Guardian*. A letöltés ideje: 2020. május 13. <https://www.theguardian.com/environment/2016/sep/28/clean-power-plan-court-obama-climate-change>.
- Milman, Oliver (2017). Trump Begins Rollback of Obama's Car Pollution Standards to Curb Emissions. *The Guardian*. A letöltés ideje: 2020. május 13. <https://www.theguardian.com/us-news/2017/mar/15/car-pollution-carbon-emissions-obama-trump-epa>.
- Milman, Oliver (2021). Biden Returns US to Paris Climate Accord Hours After Becoming President. *The Guardian*. A letöltés ideje: 2021. február 10. <https://www.theguardian.com/environment/2021/jan/20/paris-climate-accord-joe-biden-returns-us>.
- Monbiot, George (2009). If yYou Want to Know Who's to Blame for Copenhagen, Look to the US Senate. *The Guardian*. A letöltés ideje: 2020. május 12. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2009/dec/21/copenhagen-failure-us-senate-vested-interests>.
- Natural Resources Defense Council* (2017). What Is the Clean Power Plan? A letöltés ideje: 2021. március 14. <https://www.nrdc.org/stories/how-clean-power-plan-works-and-why-it-matters>.



- Oil Change International* (é. n.). Oil Change International. A letöltés ideje: 2020. május 13. <http://priceofoil.org/fossil-fuel-industry-influence-in-the-u-s/>.
- Ourbak, Timothée és Magnan, Alexandre K. (2017). The Paris Agreement and Climate Change Negotiations: Small Islands, Big Players. *Regional Environmental Change*, 18(1). A letöltés ideje: 2021. április 12. <https://doi.org/10.1007/s10113-017-1247-9>.
- Parker, Charles F. és Karlsson, Christer (2018). The UN Climate Change Negotiations and the Role of the United States: Assessing American Leadership from Copenhagen to Paris. *Environmental Politics*, 27(3), 519–540. A letöltés ideje: 2021. április 12. <https://doi.org/10.1080/09644016.2018.1442388>.
- Pengelly, Martin (2017). Trump to Sign Executive Order Undoing Obama's Clean Power Plan. *The Guardian*. A letöltés ideje: 2020. május 12. <https://www.theguardian.com/environment/2017/mar/26/trump-executive-order-clean-power-plan-coal-plants>.
- Rajamani, Lavanya (2016). Ambition and Differentiation in the 2015 Paris Agreement: Interpretative Possibilities and Underlying Politics. *International and Comparative Law Quarterly*, 65(2), 493–514. A letöltés ideje: 2021. április 12. <https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/ambition-and-differentiation-in-the-2015-paris-agreement-interpretative-possibilities-and-underlying-politics/CD4237FABBA8B88854F093BC02453960/core-reader>.
- Rayfuse, Rosemary és Crawford, Emily (2011). Climate Change, Sovereignty and Statehood. In Rosemary Rayfuse és Shirley V. Scott (szerk.), *International Law in the Era of Climate Change*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1931466.
- Reuters* (2017). German Carmakers Fear Losing Competitive Edge After U.S. Paris Exit. A letöltés ideje: 2020. május 13. <https://www.reuters.com/article/us-usa-climatechange-german-carmakers-idUSKBN18TIQ0>.
- Russonello, Giovanni (2015). Two-Thirds of Americans Want U.S. to Join Climate Change Pact. *The New York Times*. A letöltés ideje: 2020. május 12. https://www.nytimes.com/2015/12/01/world/americas/us-climate-change-republicans-democrats.html?_r=2.
- Simon, Frédéric (2020). 'Green Recovery Alliance' Launched in European Parliament. *Euractive*. A letöltés ideje: 2021. április 12. <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/green-recovery-alliance-launched-in-european-parliament/>.

- Sina* (2015). China–U.S. Climate Leadership Declaration Clarifies the Action Plan for Carbon Emission Reduction of the Two Countries (angol fordítás). A letöltés ideje: 2020. május 11. <http://finance.sina.com.cn/world/20150924/021923333519.shtml>.
- Taddonio, Patrice (2019). Bob Murray Helped Shape Trump's Energy Policies. Now, His Coal Company Is Facing Bankruptcy. *PBS Frontline*. A letöltés ideje: 2021. április 27. <https://www.pbs.org/wgbh/frontline/article/bob-murray-helped-shape-trumps-energy-policies-now-his-coal-company-is-facing-bankruptcy/>.
- The Washington Post* (é. n.). Should We Rejoin the Paris Agreement? A letöltés ideje: 2020. június 18. <https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/policy-2020/climate-change/rejoining-paris-climate-agreement/>.
- The White House* (2021) Paris Climate Agreement. A letöltés ideje: 2021. január 20. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/20/paris-climate-agreement/>.
- The White House, Office of the Press Secretary* (2014). U.S.–China Joint Announcement on Climate Change. A letöltés ideje: 2021. április 12. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change>.
- The White House, Office of the Press Secretary* (2015a). Remarks by President Obama at the First Session of COP21. A letöltés ideje: 2021. április 12. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/11/30/remarks-president-obama-first-session-cop21>.
- The White House, Office of the Press Secretary* (2015b). U.S.–China Joint Presidential Statement on Climate Change. A letöltés ideje: 2021. április 12. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/25/us-china-joint-presidential-statement-climate-change>.
- Todorović, Igor (2020a). EU Heads Promise to Stick with Sustainability in COVID–19 Recovery. *Balkan Green Energy News*. A letöltés ideje: 2020. június 16. <https://balkangreenenergynews.com/eu-heads-promise-to-stick-with-sustainability-in-covid-19-recovery/>.
- Todorović, Igor (2020b). Officials, CEOs, NGOs Call for Green Revival from COVID–19 in EU. *Balkan Green Energy News*. A letöltés ideje: 2020. május 16. <https://balkangreenenergynews.com/officials-ceos-ngos-call-for-green-revival-from-covid-19-in-eu/>.
- U.S. Department of State, Office of the Spokesperson* (2017). Communication Regarding Intent to Withdraw from Paris Agreement. A letöltés



- ideje: 2017. augusztus 4. <https://2017-2021.state.gov/communication-regarding-intent-to-withdraw-from-paris-agreement/index.html>.
- United Nations* (2015). Paris Agreement. A letöltés ideje: 2021. április 12. https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf.
- United Nations Treaty Collection* (é. n.). Status of Treaties. A letöltés ideje: 2021. április 12. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-7-d&chapter=27&clang=en.
- We Are Still In* (é. n.). America Is All In. A letöltés ideje: 2020. június 18. <https://www.wearestillin.com/>.
- Werrell, Caitlin E. és Femia, Francesco (2016). Climate Change, the Erosion of State Sovereignty, and World Order. *Brown Journal of World Affairs*, 22(2). A letöltés ideje: 2021. április 12. https://climateandsecurity.files.wordpress.com/2012/04/werrell_femia_final_article_climate_change_state-sovereignty-world-order.pdf.

A német civil hatalom sajátos megjelenési formája: a pártalapítvány

*The Specific Presence of the German Civilian Power:
the Political Foundation*

Bischof Péter

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.1.05

Összefoglaló: Németország jellegzetes külpolitikai kultúráját testesíti meg a civil hatalmi szerep. A szerepelméletre támaszkodó civil hatalom szerepkonceptió (Kirste és Maull, 1996) alapvetően az államok nemzetközi magatartásának a vizsgálatára koncentrál. Ezzel szemben maga a szerepelmélet nem zárja ki annak a lehetőségét sem, hogy a vizsgálata tárgyai az államnál kisebb szereplők legyenek. A német pártalapítványok nemzetközi tevékenységének a civil hatalmi szerep aspektusából történő vizsgálatához egy, a szervezetekre alkalmazható szempontrendszer felállítására van szükség.

Kulcsszavak: civil hatalmi szerep, Németország, pártalapítványok, nemzetközi politika, külügyi kultúr- és oktatáspolitikai

Abstract: *The role of civilian power embodies Germany's distinctive foreign policy culture. The concept of civilian power theory, which relies on role theory, focuses essentially on examining the international behaviour of states. On the other hand, role theory does not preclude the possibility of its investigation being applied to actors smaller than the state. In the case of examining the international activities of German party political foundations from the aspect of the civilian power role, it is necessary to establish a set of criteria applicable to other organisations.*

Keywords: *civilian power role, Germany, international politics, party political foundations, foreign cultural and educational policy*



Bevezetés

A német szövetségi kormány 2012-ben megjelent „Globalizációt alakítani – partnerségeket kiépíteni – felelősséget megosztani. A szövetségi kormány koncepciója” elnevezésű külügyi kultúr- és oktatáspolitikai koncepció „a civil hatalom szerep 21. századi programjaként is értelmezhető” (Bischof, 2020a, 55. o.). A dokumentumban a pártalapítványok a külügyi kultúr- és oktatáspolitikai (Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik, AKBP) nem állami közvetítőszerveinek¹ a szerepében jelennek meg. A nemzetközi tevékenységük egyrészt a public diplomacy jellegzetes megnyilvánulásának tekinthető, másrészt a pártalapítványok „döntően járulnak hozzá Németország civil hatalomként történő nemzetközi elismeréséhez is” (Pogorelskaja, 2009, 183. o.). A jelen tanulmány célja éppen az, hogy a német civil hatalmi szerep gyakorlati megvalósítását a pártalapítványok nemzetközi tevékenységén keresztül mutassa be.

Pártalapítvány, pártközeli alapítvány, politikai alapítvány²

A német parlament alsóházában (*Bundestag*) jelen lévő pártok mindegyike rendelkezik saját, szövetségi szinten működő pártalapítvánnyal. Az Alternatíva Németországért (*Alternative für Deutschland*, AfD) alapítványa a Desiderius-Erasmus-Stiftung; Németország Szociáldemokrata Pártjaé (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, SPD) a Friedrich-Ebert-Stiftung; a német Szabaddemokrata Párté (*Freie Demokratische Partei*, FDP) a Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit; a Bajor Keresztényszociális Unióé (*Bayerische Christlich-Soziale Union*, CSU) a Hanns-Seidel-Stiftung; a Szövetség '90/Zöldeké

¹ A német külügyi kultúr- és oktatáspolitikában működnek állami közvetítőszervezetek is (Alexander von Humboldt Alapítvány, Deutsche Welle, Goethe Intézet, Külföldi Kapcsolatok Intézete, Német Akadémiai Csereszolgálat), amelyek alapításában részt vett az állam, és szerepet vállal a vezető testületeiben is, de nincs szavazati többsége.

² A szerző doktori értekezésében található vonatkozó fejezet (Bischof, 2020b, 90–93. o.) átdolgozott változata.

(*Bündnis 90/Die Grünen*) a Heinrich-Böll-Stiftung; a Kereszténydemokrata Unióé (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*, CDU) a Konrad-Adenauer-Stiftung; a Baloldali Párté (*Die Linke*) pedig a Rosa-Luxemburg-Stiftung. E szervezetek az alapítványi (*Stiftung*) megnevezésük ellenére hivatalosan „bejegyzett egyesületként” (*eingetragene Verein*, e.V.) működnek. Az egyetlen kivételt a Friedrich Naumann Alapítvány jelenti, amelyet valóban alapítványként jegyeztek be. Elnevezésükbe általában a hozzájuk közel álló párt egykori neves politikusának,³ vagy olyan gondolkodónak a személynevét⁴ vették fel, akinek az értékrendjéhez közel érzik magukat.

Pártalapítványok, pártközeli alapítványok vagy politikai alapítványok ezek? A nemzetközi szakirodalomban mindhárom megnevezés megjelenik, sőt akár egymás szinonimáiként is értelmezik őket (pl. Pogorelskaja, 2009). Az egyes elnevezések mögött mégis felismerhetőek a szavak jelentésében rejlő releváns tartalmi lehatárolódások.

A „pártalapítvány” (*Parteistiftung*) szó egyértelműen az adott szervezetnek valamely párthoz való szoros ideológiai és személyi kötődését fejezi ki. Vezetőtestületükben rendszerint az alapító párt korábbi vagy jelenlegi meghatározó politikusai találhatók meg.⁵ Sőt, egy pártelnök komoly befolyással is rendelkezhet az adott alapítvány működésére.⁶ E körülmények az alapítványoknak az anyapártjaiktól való szoros függését bizonyítják. Így a pártalapítvány megnevezés mindenképpen

3 Friedrich Ebert (1871–1925): szociáldemokrata politikus, a Weimari Köztársaság kancellárja. Hanns Seidel (1901–1961): keresztényszociális bajor miniszterelnök. Konrad Adenauer (1876–1967): kereszténydemokrata politikus, az NSZK első kancellárja. Friedrich Naumann (1860–1919): protestáns lelkész, szociálliberális politikus.

4 Desiderius (Rotterdami) Erasmus (1466–1536): filozófus, humanista tudós. Heinrich Böll (1917–1985): Nobel-díjas (1972) német író. Rosa Luxemburg (1871–1919): marxista gondolkodó, szocialista filozófus, kommunista forradalmár.

5 A Konrad Adenauer Alapítvány elnöke a Bundestag korábbi elnöke, Norbert Lambert. Angela Merkel kancellár pedig az alapítvány elnökségi tagja. A Friedrich Naumann Alapítvány kuratóriumának tagja Christian Lindner FDP-elnök. Markus Söder, a CSU elnöke és bajor miniszterelnök a Hanns Seidel Alapítvány vezetőségi tagja.

6 A német online sajtó például arról adott hírt, hogy Markus Söder a Hanns-Seidel-Stiftung személyi átalakítását tervezi, ami később be is következett. A témáról lásd részletesen: *t-online.de*, 2019.



egyfajta szűkítő értelmezést, a párt iránt egyértelműen elkötelezett és attól erősen függő viszonyrendszert feltételez. (A továbbiakban a tanulmányban ez az elnevezés jelenik meg.)

A „pártközeli alapítvány” (*parteinahe Stiftung*) kifejezés szintén az adott párthoz való tartozás „minőségét” hangsúlyozza. A „pártalapítványnál” azonban függetlenebb, önállóbb, nagyobb mozgástérrel rendelkező szervezetet sugall, amely esetén elsősorban a párt és az alapítvány közötti informális befolyásra lehet gondolni. Az utóbbi tevékenységét továbbra is áthatja az anyapárt által vallott ideológia és értékrendszer, amely egyben tájékozódási pontként is szolgál a külföldi partnerei számára.

A „politikai alapítvány” (*politische Stiftung*) az előző két megnevezéstől eltérően már sokkal inkább a politikai, illetve a politikai szférában betöltött szerepre utal. Ebben szintén nélkülözhetetlen szerepet játszik az ideológiai és értékbeli elkötelezettség. E megközelítésben az alapítvány tevékenységét elsősorban annak politikai jellege szerint kell értelmezni, és csak másodlagosan az adott anyapárthoz történő kapcsolata alapján.

A pártalapítványok a német pártrendszer részét alkotják, és a feladataik alakulásában jelentős szerepet játszott az NSZK ötvenes és hatvanas évekbeli jogszabályi környezete. Egy 1959-ben elfogadott törvény teremtette meg a pártok állami finanszírozásának a lehetőségét, amelynek alkotmányos voltát a Szövetségi Alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*) is megvizsgálta. „A politikai alapítványok »pártintézetből« való felemelkedését azzá, amiké mára váltak, a Szövetségi Alkotmánybíróság 1966-os ítélete indítja meg” (Pogorelskaja, 2009, 18. o.). A neves karlsruhei szervezet 1966-os ítélete szerint: „állami forrásokat politikai képzési munka céljából tilos a pártoknak nyújtani” (*Bundesverfassungsgericht*, 1966). Ezt követően indult meg a pártalapítványok nagyobb állami forrásokkal történő ellátása, és jelent meg egyfajta lassú distancia anyapártjaiktól.⁷

⁷ A szövetségi finanszírozással rendelkező pártalapítványok a 2019-es évre összesen mintegy 641,6 millió euró szövetségi (minisztériumi) szintű bevételt terveztek.

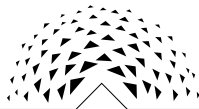
A pártok és a pártalapítványok egymáshoz fűződő viszonyának alakulásában egyszerre több, szorosan összefüggő lényeges körülmény is megfigyelhető. Egyrészt a már említett alkotmánybíróági ítélet kimondta a pártok politikai képzéseihez történő állami hozzájárulás alkotmányellenességét. Ezért attól kezdve azok csak az alapítványikon keresztül végezhetnek államilag támogatott politikai jellegű oktatást.⁸ Másrészt a pártalapítványok pénzügyi finanszírozása alapvetően a német költségvetésből történik, és azt a Bundestag fogadja el.⁹ Tehát politikai konszenzus van a pártalapítványok működésének és állami támogatásának a fontosságáról. Belföldi munkájukhoz a Szövetségi Belügyminisztérium (*Bundesministerium für Inneres*, BMI), a tehetséggondozáshoz a Szövetségi Képzési és Kutatási Minisztérium (*Bundesministerium für Bildung und Forschung*, BMBF), az Európai Unión kívüli külföldi tevékenységükhöz a Szövetségi Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Minisztérium (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*, BMZ), az EU-n belüli, illetve az EU-ba belépni kívánó országok esetében pedig a Külügyminisztérium (*Auswärtiges Amt*, AA) forrásain keresztül nyernek pénzügyi támogatásokat.

Viszont e költségvetési támogatások mértéke az alapítványhoz „közel álló” párt választási eredményétől függ.¹⁰ „Tehát ebben az értelemben az adott pártot és alapítványát nemcsak a célszerűség, hanem azon felül a kölcsönös előnyök eszmei érdekszövetsége is összetartja” (Heisterkamp, 2014, 486. o.). Ennek okán az adott pártalapítvány nagymértékben érdekelt anyapártja választási sikerében. A harmadik fontos körülmény, hogy „elengedhetetlen egy parlamenti párt részéről

8 A pártalapítványok 1945 után a politikai képzés és a demokratikus átalakítás programjában vettek részt. A Friedrich Ebert Alapítvány például az 1947-es újjáalakításakor a „Friedrich Ebert Alapítvány a Demokratikus Népinevelés Támogatására” elnevezést kapta.

9 Az AfD pártalapítványa eddig még nem jutott állami költségvetésből származó támogatáshoz, mert annak a minimális feltétele, hogy a párt legalább egymás után kétszer bekerüljön a Bundestagba. A témában lásd részletesen: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2020.

10 A költségvetési támogatások jelenleg érvényes felosztási aránya a következő: FES: 30,29%; KAS: 29,57%; FNS: 10,21%; HBS: 10,51%; HSS: 9,71%; RLS: 9,71%.



az adott alapítvány »elismert alapítványi« státuszának a megléte. Ellenkező esetben megszűnik az alapítvány állami támogatása” (Pascher, 2002, 79–80. o.). Ez pedig egyenlő lenne az anyagi ellehetetlenüléssel, mivel a pártalapítványok finansziális támogatása mintegy 90 százalékos arányban a német költségvetésből történik.¹¹

A pártok jól láthatóan erős közvetett és közvetlen befolyással rendelkeznek az alapítványaikra, miközben megjelenik az utóbbiak növekvő autonómiaigénye is.

„Annak alapján, ahogy a jogi-politikai és jogtudományi viták a jövőben fejlődhetnek, az alapítványoknak [valószínűleg] nagyon keskeny mezsgyén kell majd egyensúlyozniuk a szükséges »pártközelség« megtartásához. A párttól megfelelő távolságot kell tartaniuk, hogy a tőle »jogilag különálló és valóban független szervezetként« közpénzből finanszírozhatók legyenek; ugyanakkor elég közel is kell, hogy álljanak hozzájuk, hogy az intézményi támogatást, amely más társadalmi megbízással bíró NGO-nak nem jár, teljes egészében megkapják” (Pogorelskaja, 2009, 22. o.).

Ezek a példák a pártok és az alapítványaik kapcsolatának meglehetősen komplex képét mutatják. De kijelenthető, hogy sokkal több szál köti őket össze, mint amennyi (jogilag elvártan) elválaszthatná. A sokszor rugalmasan értelmezett távolságuk megmutatkozik a pártalapítványok tevékenysége során is.

A német pártalapítványok általános tevékenysége¹²

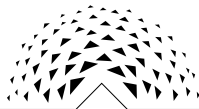
Először a hetvenes években jelentek meg a pártalapítványok tevékenységével foglalkozó tanulmányok, monográfiák. Alan Watson *Die politischen Stiftungen in Westdeutschland* című munkája (Watson, 1976) mellett Henning von Vieregge *Parteistiftungen* című átfogó

¹¹ További támogatásokat kapnak a tartományoktól, önkormányzatoktól, magánszemélyektől, valamint nemzetközi tevékenységük során projektfinanszírozásban is rész vesznek különböző nemzetközi szervezetek (például az ENSZ vagy az EU) részéről.

¹² A szerző doktori értekezésében található vonatkozó fejezet (Bischof, 2020b, 93–95. o.) átdolgozott változata.

munkája (Vieregge, 1977) érdemel említést. Az utóbbi által megvizsgált pártalapítványok (kereszténydemokrata–keresztényszociális: Hanns Seidel Alapítvány, a CDU-közeli, kiel székelyű Hermann Ehlers Alapítvány, Konrad Adenauer Alapítvány; szociáldemokrata: Friedrich Ebert Alapítvány; liberális: Friedrich Naumann Alapítvány, az FDP-hez közel álló, bonni Wolfgang Döring Alapítvány) alapszabályában minden esetben szerepelt a következő cél megjelölése: „Az egyesület céljait nem a gazdasági üzletvitel irányítja” (von Vieregge, 1977, 29. o.). Mára ez a kikötés már csak a Friedrich Ebert Alapítványban található meg, másik négyében az csupán nem kizáró formában jelenik meg: a Friedrich Naumann Alapítvány, a Desiderius Erasmus Alapítvány, a Heinrich Böll Alapítvány és Rosa Luxemburg Alapítvány „elsősorban nem saját gazdasági célokat követ”. A Hanns Seidel Alapítvány és a Konrad Adenauer Alapítvány alapszabályából teljesen eltűnt, tehát valamilyen okból ez a cél már veszített a jelentőségéből. Az alapszabályaikban rejlő hasonlóságok legfőbb okának a pártokról szóló 1967-es törvényi szabályozás azon előírásai tekinthetők, amelyek meghatározzák az általános feladataikat és a működési területeiket. Az utóbbi például a pártok részére előírja, hogy „szerepet kell vállalniuk a társadalom általános politikai képzésének élénkítésében és elmélyítésében, támogatniuk kell a polgároknak a politikai életben történő aktív részvételét, részt kell venniük a közösségi felelősség vállalására képes polgárok képzésében, valamint gondoskodniuk kell a polgárok és az állami szervek közötti állandó élő kapcsolatáról” (von Vieregge, 1977, 16. o.).

A pártalapítványok mai alapszabályairól általánosan elmondható, hogy minden esetben céljuknak és feladatuknak tekintik a politikai képzést, a nemzetközi politikai párbeszéd és együttműködés elősegítését, a tudományos munka és a politikai tanácsadás végzését, valamint a kiemelkedő tehetségek támogatását. Megjelenik bennük egy-egy politikai ideológia népszerűsítésének és az adott értékekhez köthető politikai (anya)párt történetét bemutató dokumentumok gondozása (archiválása) és a nyilvánosság számára a hozzáférhetőség biztosítása is.



A politikai tanácsadás és a kutatási tevékenység okán kialakult a pártalapítványok *think tank* szerepe (Heisterkamp, 2014), és a pártokhoz közel álló agytrösztként¹³ jelennek meg.¹⁴ Ulrich Heisterkamp a pártalapítványok e szerepének négy jellegzetességét nevezte meg:

- hibrid karakterüknek köszönhetően az állam, a civil társadalom és a piaci szféra működési háromszögében működnek;
- multifunkcionalitásukat – a hagyományos értelemben vett agytrösztöktől eltérően – a nemzeti és a nemzetközi síkon történő megjelenésüknek, illetve a nemzetközi politikai együttműködésüknek, a tehetségek támogatásának és a politikai képzésben vállalt szerepüknek köszönhetik;
- a politikai ideológia jelenti azt a tényezőt, amely meghatározza a hozzájuk közel álló párt képviselését;
- az ideológiai meghatározottságból adódóan létrejön egyfajta pluralisztikus munkamegosztás, amely alapvetően a pártalapítványok egymással szembeni versenyéből fakad (Heisterkamp, 2014, 466–468. o.).

A pártalapítványok think tank-ként folytatott tevékenysége megfigyelhető rendszer- (*polity*), folyamat- (*politics*) és közpolitikai (*policy*) szinten is. Rendszerszinten a hálózatok kialakításában (például a külföldi irodák vagy a nemzetközi politikai párbeszédprogramok létrehozásában), a jövőbeli politikai elit kiválasztásában, illetve a politikai képzésben játszanak szerepet. Folyamatszinten szóbeli és írásbeli kommunikációs tanácsadást, valamint publikációs tevékenységet (például *policy brief* készítést) végeznek. Különböző tematikájú és szereplőjű rendezvényeket (kerekasztal, vitaforum, konferencia, kongresszus) szerveznek, valamint a napirend meghatározásában (*agenda setting*) és a napirend alakításában (*agenda building*), illetve a nemzetközi

13 A Friedrich Ebert Alapítvány *International Politikanalyse*, a Friedrich Naumann Alapítvány *Liberalen Instituts*, a Hanns Seidel Alapítvány *Akademie für Politik und Zeitgeschichte*, valamint a Konrad Adenauer Alapítvány *Hauptabteilung Analyse und Beratung* részlege tekinthető többek között belső kutatóintézeteknek.

14 Paul Hockenos a Friedrich Ebert Alapítványt az SPD-hez közel álló *think tank* szervezetnek nevezte (Hockenos, 2016).

politikai együttműködések megteremtésében vesznek részt. A közpolitika szintjén közreműködnek a súlyponti témák és a stratégiai célok meghatározásában, a különböző témákat az ideológiai elhelyezkedésük értékészletének megfelelően közelítik meg, valamint párt- és választási elemzéseket készítenek (Heisterkamp, 2014, 473–485. o.).

A pártalapítványok a nemzetközi politika egyszerre több területén is megjelennek. A német Szövetségi Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Minisztérium (BMZ) például a következő négy szintet jelölte meg a tevékenységi területükként:

- *individuális szint*: a polgároknak a demokratikus értékekkel és a polgári jogokkal kapcsolatos politikai képzése;
- *társadalmi szint*: a reformok kezdeményezésében és végrehajtásában szerepet játszó civil társadalmi szervezetek támogatása;
- *állami szint*: kormányzatok és parlamentek támogatása a törvénytervezetek, illetve a hatóságos közigazgatás kialakításában, valamint különböző képviseleti szervezetek nyújtott tanácsadás a kormányzatokkal szembeni ellenőrzési funkciójuk erősítéséhez;
- *nemzetközi szint*: a nemzetközi és a globális párbeszédben, illetve fejlesztéspolitikai ügyekben történő részvétel (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*, 2014).

A pártalapítványok nemzetközi megjelenésének módja több formát is ölthet, attól függően, hogy hol, miként tudják biztosítani a céljaik hatékony elérését.



A német pártalapítványok nemzetközi tevékenysége: funkció, eszköz, szerep¹⁵

A pártalapítványok nemzetközi tevékenységének vizsgálata szoros összefüggést mutat azzal a körülménnyel, hogy a külügyi kultúr- és oktatáspolitikai szereplőjeként, eszközként és a saját maguk által kialakított különböző funkciókon keresztül is megjelennek.

Tevékenységük megértésében és értékelésében sarkalatos szempontnak tekinthető az a jellegzetesség, hogy a 20. század végétől – nem utolsósorban a nemzetközi politikai viszonyok átalakulásából adódóan is – „a társadalmi és az állami világ határátlépőiként” (Bartsch, 1998) tevékenykednek. A civil társadalom részeként és egyben a *public diplomacy* szereplőiként államinak tekinthető feladatokat (például külkapcsolatok kiépítését és ápolását) is végeznek. Ekkor olyan „hibrid szervezetként” (Pascher, 2002) jelennek meg, amelyet „egyszerre jellemeznek az NSZK külpolitikai intézményi struktúrájához való tartozás, a pártideológiai elkötelezettség feltételéből adódó közpénzből történő finanszírozás, valamint a civil társadalmi, nemzetközi tevékenységet végző NGO-k ismertetőjegyei is” (Pascher, 2002, 7. o.). Egy lényeges körülmény azonban mindenképpen megkülönbözteti őket a nem kormányzati szervezetektől (*non-governmental organization*, NGO): „a felfelé, a vezetői és hatalmi struktúrák irányába történő törekvésük” (Pogorelskaja, 2009, 47. o.). Egyedi sajátosságaik mutatkoznak meg akkor is, amikor „a német és egyre inkább az európai politika szereplőiként és eszközeiként, valamint a transznacionális politikai és társadalmi-politikai együttműködések katalizátoraiként jelennek meg” (Pogorelskaja, 2009, 132. o.). Munkájuk során átlépik a csupán a német érdekek képviselőit a mezsgyéjét, és az általuk (vagy az anyapártjuk által) európai érdekeknek tekintett ügyek mentén is fellépnek. A transzatlanti (például a német–amerikai) kapcsolatokban úgynevezett „közvetítő hatalomként” vagy a „hatalom ügynökeiként” (Korte, 2003, idézi Renvert, 2014, 40. o.) jelennek

¹⁵ A szerző doktori értekezésében található vonatkozó fejezet (Bischof, 2020b, 95–100. o.) átdolgozott változata.

meg. Jelentős szerepet játszik egyrészt az a képességük, hogy „bizalmi bázist” tudnak kiépíteni a kulcsszereplők felé (Renvert, 2014, 23. o.). Másrészt egy sajátos helyzet: ugyanis „a politikai döntéshozók csak egy olyan bizalmi körnek engedik meg, hogy tanácsot adjon nekik, amelynek tagjai kölcsönösen hajlandóak az információk cseréjére” (Renvert, 2014, 40. o.). Tehát a pártalapítványok bizalmi jellegű működése egyben feltétele is az információk kétoldalú áramlásának.

Létezik azonban olyan megközelítés, amely a pártalapítványoknak a külpolitika eszközeként történő megjelenését nem tekinti általános érvényűnek. Sokkal inkább azt állítja, hogy „a politikai alapítványok alkalmanként eszközként kínálják fel magukat az államnak, feltéve, ha azt hasznosnak ítélik” (Pogorelskaja, 2009, 26. o.). E szerint a működési autonómiájuk birtokában döntenek arról a szerepről, amelyet egy-egy külügyi kultúr- és oktatáspolitikai cél elérése érdekében be kívánnak tölteni.

A globalizáció folyamatában a pártalapítványok nemzetközi tevékenységének négy főbb tendenciája különböztethető meg:

- az országos projektek csökkenésével szemben a regionálisak számának növekedése;
- a regionális projektmunkák jelentőségéből adódóan a pártalapítványok kapcsolati hálózatának a szupranacionális és a nemzetközi szervezetekkel (például a MERCOSUR, a NAFTA, a SADC, az ASEAN és a SAARC) történő együttműködésének a megerősödése;
- a globalizáció témájának megjelenése a nemzetközi projektmunkában;
- az előbbiből adódó partnerspektrum megváltozása: a civil társadalmak előtérbe kerülése (Pascher, 2002, 68–70. o.).

Ute Pascher a pártalapítványok nemzetközi tevékenységét szintén többféleképpen értelmezi. Egyrészt megjelenhetnek a „pártkülpolitika” szerepében. Ekkor a nemzetközi hálózattal rendelkezők különböző szolgáltatások (például információátadás, értekezletek vagy konferenciák szervezése) révén támogatják az anyapártjuk politikusainak a



külföldi útjait, illetve nyújtanak információkat az adott célországról.¹⁶ Másrészt megjelenhetnek a hivatalos külpolitika „mellék-külpolitikájaként” (Nuscheler, 1993; Pascher, 2002; Mohr, 2010) is. Ilyenkor külpolitikai szereplőként vesznek részt a német kétoldalú kapcsolatok alakításában, illetve fejlesztéspolitikai szereplőként a Dél országainak társadalmi és politikai fejlődését is megpróbálják befolyásolni. Mindeközben pedig megvalósíthatnak úgynevezett „kiegészítő” vagy „pótló” funkciókat is. Míg az előbbi esetben a hivatalos külpolitika kiegészítőjeként lépnek fel, addig az utóbbiban a hivatalos külpolitika helyett tevékenykednek. Harmadrészt „a civil társadalmi struktúra, valamint egy *governance* struktúra kialakításában [is aktívak], amikor Németországban és nemzetközi szinten is tanácsokat adnak az eliteknek, és hozzájárulnak a lakosság politikai részvételéhez” (Pascher, 2002, 91–121. o.).

A nemzetközi tevékenységük során egyfajta „politikai radar” (Pogorelskaja, 2009) szerepét is betöltik, amelynek során az anyapártjuk számára adnak politikai tanácsokat a világban folyó fejlemények kapcsán. Továbbá nemcsak kiegészítik a szövetségi kormány fejlesztési politikáját, hanem bizonyos „alakítási funkciót” is ellátnak a politikai fejlesztési segítségek során (Pinto-Duschinsky, 1991, idézi Renvert, 2014, 24. o.). A nemzetközi politikában pártpolitikai színek alapján betöltött „féldiplomáciai funkcióval” (Heisterkamp, 2014) is rendelkeznek. „Ez lehetőséget ad számukra a klasszikus diplomáciai munka kiegészítésére vagy tehermentesítésére, amikor ők azokkal az ellenzéki erőkkal is együttműködnek, amelyekkel a német kormány képviselőként fellépő diplomatáknak tiltott” (Heisterkamp, 2014, 485. o.). A sajtó részéről az illegális „titkos diplomácia” vagy az „alapítványi külpolitika” végzésének vádjával is illetik őket (Pogorelskaja, 2009, 164. o.).

Alapjában azonban jól láthatóan megjelennek a hivatalos német külpolitika mellett, és előkészíthetik a különböző partnerekkel történő megállapodásokat, ahogy az például a Franciaországgal, Lengyelországgal vagy Izraellel megkötött barátsági szerződések esetében

¹⁶ A két legnagyobb pártalapítvány, a Friedrich Ebert Alapítvány és a Konrad Adenauer Alapítvány világszerte egyenként több mint száz képvisellel rendelkezik.

történt (Renvert, 2014, 128. o.). Tevékenységük során minden esetben alapvető szerepet játszik a demokratikus folyamatok és a nevelés támogatása, az erőszakos cselekmények békés megoldásának megtalálása, tehát a hazai és a nemzetközi politikai kultúra alakítása, civilizálása.

„A szerény »pártintézetekből« mára világszerte egyedülálló szervezetek váltak, amelyek nemcsak óriási belpolitikai munkát végeznek, hanem döntően hozzájárulnak Németország civil hatalomként történő nemzetközi elismeréséhez is” (Pogorelskaja, 2009, 183. o.).

A vizsgálat módszere

A jelen kutatás célja, hogy a szervezetekre felállított civil hatalmi szempontrendszer alapján megvizsgálja a pártalapítványok nemzetközi tevékenységének civil hatalmi szerepét. Az elemzés tárgyát képező pártalapítványok kiválasztásának szempontja az volt, hogy az anyapártyaik kormányon legyenek. Ezek betűrendben a következők: Friedrich Ebert Alapítvány (FES), Hanns Seidel Alapítvány (HSS), Konrad Adenauer Alapítvány (KAS). Knut Kirste és Hanns W. Maull úgy véli, hogy az általuk felállított civil hatalmi szerepnek mint szempontrendszernek az alkalmazásával lehetőségessé válik „egy állam deklarált külpolitikájának megvizsgálása, például egy-egy meghatározó külpolitikai beszéd vagy dokumentum kvantitatív vagy kvalitatív módszerrel történő tartalomelemzése által” (Kirste és Maull, 1996, 303. o.). Jelen esetben a kutatás fókuszát a pártalapítványok civil hatalmi szerepe jelenti, ezért szükséges a szerzőpáros által az államokra kidolgozott szempontrendszernek a szervezetekre alkalmas átalakítása. A kiválasztott pártalapítványok 2019. évi jelentései biztosítják azokat a forrásanyagokat, amelyek révén a kvalitatív kutatás tartalomelemzési módszerén keresztül feltárhatóak a nemzetközi tevékenységük során követett alapelvek, célok és irányok.



A civil hatalmi szerepkoncepció adaptálása a pártalapítványok nemzetközi tevékenységének vizsgálatában

Kirste és Maull egy-egy állam külpolitikai kultúrájának összehasonlító módszereként nevezte meg a külpolitikai viselkedéseknek az ideáltipikus modelljein keresztül történő vizsgálatát. Ennek során azokhoz a – szociálpszichológia és a szociológia diszciplínáit is átölelő – szerepelméletekhez (Gaupp, 1983) nyúltak vissza, amelyek „az államok viselkedését egyrészt a nemzetközi rendszer részéről elvárt (külső) viselkedési normákkal (Jönsson, 1984), másrészt a saját maguk által kialakított (belső) értékrendszerekkel, világképpel és szerep-képzelésekkel (Holsti, 1970) hozták összefüggésbe” (Kirste és Maull, 1996, 286. o.).

A szerzőpáros a civil hatalomra vonatkozó szerepkoncepciót az államok hosszú távon megjelenő és állandó mintát mutató külpolitikai magatartásának a keresésére és összehasonlítására látták alkalmazhatónak. Így a vizsgálatához szükséges szempontrendszert alapvetően az államok tevékenységére vonatkozóan fektették le. Ugyanakkor azt is hangsúlyozták, hogy „a szerepeket természetesen személyek alakítják ki. A szerepkoncepció ugyanakkor társadalmi kollektívákra és nagycsoportokra, következésképpen az állami értelemben vett társadalmakra is alkalmazható. Miként a kollektív, úgy az individuális identitásoknak vagy egy csoportnak a másikkal való kapcsolata is lényegileg a közös, illetve a messzemenőig osztott szerepkoncepciókból alakul ki” (Kirste és Maull, 1996, 287. o.). Itt elengedhetetlen rögzíteni azt a tényt, hogy sem a szerepelmélet, sem az ahhoz közel álló és Anthony Giddens nevéhez fűződő strukturálódási elmélet (Giddens, 1984) nem zárja ki az egyének vagy csoportok vizsgálatának a lehetőségét. Kirste és Maull szintén elismerte „a külpolitikai döntési folyamatok összetettségét és a nem kormányzati szereplők jelentőségét” (Kirste és Maull, 1996, 288. o.).

A két szerző civil hatalmi szerepkoncepciójával kapcsolatban két lényeges észrevételt kell tenni. Az első, hogy a civil hatalmi szerep nem csak államok esetében vizsgálható. Így a jelen tanulmány célja

is az állami szint alatt működő, nem kormányzati szervként fellépő német pártalapítványok nemzetközi tevékenységének a civil hatalmi szerep szempontjából történő vizsgálata és elemzése. Ezzel a rendszer (*structure*) és az ügynök (*agency*) megközelítés közül az utóbbi vizsgálatát helyezi fókuszba. Érvelésemet az alábbiak támasztják alá:

- a pártalapítványok már évtizedek óta tevékenykednek külföldön, így felismerhetőek az általuk képviselt normák, értékek és cselekvési minták;
- a nemzetközi tevékenységük alapján egy átfogó kép nyerhető annak főbb súlypontjairól, illetve céljairól;
- nemzetközi hálózataik révén képesek lehetnek a struktúrák befolyásolására, illetve közvetett alakítására;
- a civil szféra részeként a tevékenységük egyben olyan érték- és normaválasztást is jelent, amely során leképezik a német társadalom egy-egy részének az igényét, ezáltal pedig egy-egy szerepelvárásnak is megfelelnek.

A második megállapítás, hogy ha a civil hatalmi szerep érvényesülése csak a demokratikus államok közötti viszonyokban lenne vizsgálható, az önmagában korlátozná a civil hatalom alapvető céljának a széles körű (világszintű) érvényesíthetőségét, vagyis a nemzetközi politika általános értelemben vett civilizálására való (idealista) törekvést. Ezzel szemben a pártalapítványok mint nem kormányzati szervek alkalmasak lehetnek a nemzetközi politikai viszonyok legszélesebb értelemben vett civilizálásában történő közreműködésre és a nemzetközi kapcsolatoknak abba az irányba történő alakításának a támogatására.

A pártalapítványok nemzetközi tevékenységének a civil hatalmi szerep aspektusából történő vizsgálatához alapvetően a Knut Kirste és Hanns W. Maull (1996) által felállított szempontrendszer¹⁷ adaptáltam, és azt alakítottam át a szervezetekre alkalmazhatóvá. Ennek összetevői a következők (Bischof, 2020b, III–II2. o.):

¹⁷ Kirste és Maull civil hatalmi szerepkonceptiójának szempontrendszere: alakítási szándék; nemzeti célkijelölés; nemzetközi célkijelölés; átszövődő érdekek és univerzális értékek; speciális külpolitikai cselekvési minták; a civil hatalom külpolitikai eszközei (Kirste és Maull, 1996, 301–303. o.)



- *Részvétel a regionális és a globális kapcsolatok alakításában, különös tekintettel a kollektív együttműködésekben keresztül megvalósuló fejlesztési projektekre* (a német szerzőpárosnál: alakítási szándék). Az adott pártalapítvány a nemzetközi kapcsolatok alakításában kezdeményező, lendületet adó, úttörő vagy példaként elől járó szerepet játszik a különböző (fejlesztési) projektek megvalósítása során.
- *Alapvető célkijelölések területe és fókusza* (nemzeti célkijelölés). A célkijelölések során megjelenik a jólét, a társadalmi egyensúly, valamint a stabil demokrácia iránti igény. A német civilizációs standardok (jogállam, stabil demokrácia, szociális biztonság, szociális piacgazdaság) nemzetközi átültetésére törekszik.
- *Megjelenés a nemzetközi intézményekben* (nemzetközi célkijelölés). Az egyetemes politika civilizálásának érdekében részt vesz a különböző multinacionális intézmények (például egyes szak szervezeti szövetségek) és rezsimek (például az ENSZ) munkájában. Azok tevékenységének a kiszélesítésére törekszik, mivel bennük látja az államok közötti konfliktusok megoldásának a kulcsát. Támogatja az intézményi együttműködések elmélyítését (cél: a hatásosság növelése), az ilyen kapcsolatok kiszélesítését (cél: a legitimáció növelése), valamint a *global governance*¹⁸ struktúráinak a kialakítását. Fellép a nemzetközi jog érvényesüléséért és a nemzetközi normák betartásának érdekében. Elemi prioritásként kezeli a multilaterális együttműködések.
- *Az átszövődő érdekek és az univerzális értékek támogatása* (átszövődő érdekek és univerzális értékek). Nemzetközi tevékenysége során megjelenik az univerzális értékek (például az emberi jogok) megvalósításának a szándéka. Globális szinten támogatja a demokratikus folyamatok, a jogállamiság, a *good governance*, a demokratikus-pluralista és a részvételi, valamint a piacgazdasági, vagyis a gazdaságilag hatékony rendszerek, továbbá a

18 *Global governance*: a globalizáció feltételei között létrejövő nemzetközi együttműködés minden olyan mechanizmusának és formájának az együttjátszása, amely szükséges a globális problémák megoldásához (*Die Bundesregierung* 2012, 62. o.).

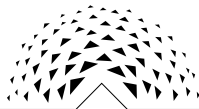
fenntartható fejlődés megvalósítását. Alapvetően nem zárja ki a más érdekeibe történő beavatkozást. Legfontosabb célja a béke és a fejlődés elősegítése.

- *Nemzetközi tevékenység közben alkalmazott cselekvési minták* (speciális külpolitikai cselekvési minták). Alapvetően nemzetközi együttműködésre törekszik. Ennek során a tárgyalás, a kompromisszumkeresés, a közvetítés és az egyeztető eljárás módszereit alkalmazza a problémák megoldása érdekében. Tevékenységében fő prioritást élvez a partneri kapcsolatok kialakítása. Olyan partnereket keres, akik támogatják a nemzetközi politika civilizálása során. Más szervezetekkel normatív szempontok szerint alakítja ki a kapcsolatait, és azokban az együttműködésekben olyan értékközösséget lát, amelyek igénylik a szolidaritást. Közreműködik a nemzetközi jog érvényesítését szolgáló szervezetekben.
- *A nemzetközi tevékenység során alkalmazott eszközök* (a civil hatalom külpolitikai eszközei). Elsősorban a politikai eszközöket (párbeszédet, tárgyalásokat, egyeztetéseket, tanácsadást stb.) részesíti előnyben. A fogadó országokkal történő kapcsolata során a „tudásexport” eszközt használja az általa közvetített értékek teljesüléséhez. Tevékenységének hangsúlyos részét jelenti az olyan konfliktusok megoldásában vagy megelőzésében történő közvetítés, amelyek kapcsán a hagyományos diplomácia nem tud hatékonyan megjeleníteni.

A pártalapítványok 2019. évi nemzetközi tevékenységének civil hatalmi vizsgálata

Részvétel a regionális és globális kapcsolatok alakításában

A pártalapítványok a nemzetközi és a regionális szinten megjelenő alakítási szándékuk során alapvetően együttműködésre és partnerségre törekednek, legyen szó valamely fogadó országról vagy nemzetközi szervezetről.



A FES nemzetközi fejlesztési projektjei regionálisan és kontinenseket átívelően is megvalósultak, és alapvetően három főbb téma köré csoportosultak: globalizáció, nemzetközi szakszervezeti projekt, illetve a társadalomökológiai átalakulás ügye. A megvalósítás során jelentős hangsúlyt kapott a különböző nemzeti és nemzetközi szakszervezeti mozgalmakkal való partneri együttműködés. A globális Délen kialakítandó „intellektuális utánpótlás” érdekében szintén nemzetközi kezdeményezések (az *Internationale Kasseler Sommerakademie* vagy az ENSZ égisze alatt működő *Fall Academy*) révén igyekezett továbbképzési és hálózati lehetőségeket teremteni. A *The Future is Feminist* projekt részeként a stratégiaalkotás és csere területén biztosított megfelelő platformot az érintetteknek. Genderstratégiája keretében tanácsadókat küldött azokba a régiókba, ahol már régebb óta jelen volt, hogy segítséget nyújtsonak a nemi jellegű politikai kérdések megválaszolásához. A *Gewerkschaften im Wandel* projekt kapcsán a szakszervezeti érdekérvényesítés stratégiai kialakításában vállalt együttműködő szerepet (*Friedrich-Ebert-Stiftung*, 2020, 47. o.).

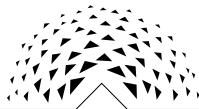
A HSS Afrika esetében a gazdaság kérdését helyezte a középpontba, és ennek megfelelően alakított ki különböző projekteket az egyes országokban. Kenyában egy, a *Kenya Business Guide* elnevezésű szervezettel való közös agytröszt létrehozását kezdeményezte, hogy azzal együttműködésben hozzájáruljon a helyi társadalmi jóléthez. Namíbiában az *Economic Association of Namibia* jelentette azt a helyi partnert, amellyel jelenleg is közösen biztosítja a tudás- és gondolatcsere platformját. Kongóban a *Fondation KA* szervezettel működik együtt a kiválasztott helyi startupvállalkozások üzletviteli támogatásában (*Hanns-Seidel-Stiftung*, 2020, 36. o.). Marokkóban egyetemi szinten támogatta a nyilvános kritikai diskurzust a vállalkozó- és befektetőbarát keretfeltételek reformjának kérdéseiről (*Hanns-Seidel-Stiftung*, 2020, 37. o.). Kínában 1989 óta van jelen a *Dorf- und Landesentwicklung Nanzhanglou*, illetve a *Projekt Berufsbildung Pingdu* elnevezésű projektekkal (*Hanns-Seidel-Stiftung*, 2020, 40. o.). A segítségükkel új kezdeményezésként akar lehetőséget adni az esélyegyenlőség és az igazságos elosztás helyi feltételeinek a megteremtéséhez. A Fülöp-

szigeteken 1979 óta van jelen a HSS, és egykor, a diktatúra idején, úttörő szerepet játszott a duális képzés megismertetésében, ma pedig többek között a jogállamiságot és az emberi jogokat figyelembe vevő rendőrség megteremtésének akar lendületet adni (*Hanns-Seidel-Stiftung*, 2020, 42. o.).

A KAS a hazai, az európai és a nemzetközi tevékenységét a társadalmi kohézió megteremtésében határozta meg, és olyan kapcsolóként tekint magára, amely összeköti az embereket és a politikát, illetve a különböző társadalmi csoportokat (*Konrad-Adenauer-Stiftung*, 2020, 6. o.). Nemzetközi tevékenysége során alapvetően szoros kooperációra törekszik, mert abban látja a fejlesztési együttműködésekben és a változó folyamatokban való sikeres részvétel lehetőségét. Együttműködései során úttörő szerepet vállalt, amikor „új témákat (kihívásokat) azonosított be” (*Konrad-Adenauer-Stiftung*, 2020, 7. o.). Tapasztalatai és megoldási javaslatai vitára bocsátásával jó példával jár elől.

Az alapvető célkijelöléseinek a területe és fókusza

A FES az önmeghatározása szerint fellép „az egyenlő politikai, gazdasági, társadalmi és kulturális részvételen alapuló szabad és szolidáris társadalomért”, a „működő és erős demokráciáért”, a „szociális államért” és egy olyan országért, amely „Európában és a világban felelősséget vállal a békéért és a szociális haladásért” (*Friedrich-Ebert-Stiftung*, 2020, 6. o.). A politikai tanácsadás területén arra törekszik, hogy „a tudomány és a politikai gyakorlat összekapcsolásában a nyilvános diskurzust egy igazságos és jövőképes gazdasági és társadalmi rend irányába alakítsa, nemzeti, európai és globális szinten egyaránt” (*Friedrich-Ebert-Stiftung*, 2020, 6. o.). Nemzetközi együttműködései során „az európai egységesülési folyamatban egy szociális, demokratikus és versenyképes Európa” megteremtését célozta meg (*Friedrich-Ebert-Stiftung*, 2020, 6. o.). A különböző országokban megvalósult projektek során a céljai között szerepelt az adott gazdasági rendszernek a szociális piacgazdaságnak megfelelő átalakítása.



A HSS a demokrácia, a béke és a fejlődés szolgálatában határozta meg a küldetését. A német civilizációs standardok – például a szociális piacgazdaság – nemzetközi szintű átültetésére való törekvése felismerhető az afrikai, ázsiai és latin-amerikai résztvevők számára 2019-ben megrendezett első *International Summer School „Soziale Marktwirtschaft”* megszervezésében. (*Hanns-Seidel-Stiftung*, 2020, 38. o.). 2020-ban hasonló tematikájú nyári egyetemet szerveztek Argentínában, a latin-amerikai régió megszólítására. A Fülöp-szigeteken megvalósuló projektek origójában a jogállamiság megteremtésének támogatása állt (*Hanns-Seidel-Stiftung*, 2020, 42. o.).

A KAS céljai között „a demokratikus és jogállami erők és intézmények erősítése” áll, legyen szó „Németországról, Európáról vagy a világról” (*Konrad-Adenauer-Stiftung*, 2020, 6. o.). A szociális piacgazdaság elveit, illetve az annak megfelelő gazdasági és társadalmi berendezkedést hazai, európai és nemzetközi fórumokon egyaránt hirdette (*Konrad-Adenauer-Stiftung*, 2020, 7.o.). Európai és nemzetközi együttműködései során a demokrácia közös alakítását tekintette és tekinti annak a megbízásnak és kötelességnek, amelyet a több mint száz irodából álló hálózatának teljesítenie kell. Célja szerint világszinten lép fel a demokratikus és jogállami elvek, a szociális piacgazdaság eszméi és a fejlesztéspolitikai együttműködések mellett (*Konrad-Adenauer-Stiftung*, 2020, 32. o.).

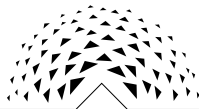
Megjelenés a nemzetközi intézményekben

A vizsgált alapítványok a nemzetközi intézmények széles spektrumában vettek részt. A FES szerepet vállalt az ENSZ migrációs paktuma végrehajtási folyamatainak a kidolgozásában. Támogatta a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (*International Labour Organisation*, ILO) munkáját. Az ILO 2019. júniusi genfi konferenciáján a szakszervezetekkel együtt a munkahelyi erőszak megszüntetése érdekében elfogadott konvenció kapcsán „az egyezmény és a jogegyenlőség elfogadására, illetve a diszkrimináció megszüntetésére szólították fel a latin-amerikai és az arab térségbeli kormányokat” (*Friedrich-Ebert-Stiftung*, 2020,

25. o.). Multilaterális együttműködések keretében számos elemzéssel támogatta a nemzetközi szociáldemokrata hálózatot, elsősorban olyan témákban, mint a kereskedelempolitika, a digitalizáció és a klímapolitika (*Friedrich-Ebert-Stiftung*, 2020, 26. o.). A globális környezeti és fejlődési problémák megoldására adható válaszok megismertetéséért az ENSZ-ben bemutatta a fenntartható fejlődési jelentését (*Spotlight Report on Sustainable Development*). A globális kormányzási (*global governance*) struktúrák előmozdításaként értékelhető, hogy „támogatta a G20 előzményének tekintett *Global Solutions Summit* rendezvényt” (*Friedrich-Ebert-Stiftung*, 2020, 46. o.).

A HSS olyan nemzetközi fórumon (*10. Weltkonferenz von Religions für Peace*) vett részt, amelynek központi témája a vallásszabadság nemzetközi jogi garantálásának a megteremtése volt (*Hanns-Seidel-Stiftung*, 2020, 53. o.). A multilaterális együttműködés a pártalapítvány klímastratégiájának a célkijelölései körében merült fel, amelyek egybeesnek a multilaterális klímacélokkal is (*Hanns-Seidel-Stiftung*, 2020, 52. o.).

A KAS a beszámolója szerint „a nemzetközi intézményekkel való szorosabb együttműködés érdekében két új irodát nyitott: Bécsben és Ottawában” (*Konrad-Adenauer-Stiftung*, 2020, 2. o.). Az ENSZ *Agenda 2030* programját azzal támogatta, hogy annak olyan rész céljai eléréséhez vezető utak keresésében vett részt, mint például a fenntartható városfejlődés. Ez utóbbi kihívását az egyes földrajzi régiókban megfigyelhető intenzív népességnövekedés és a városokba költözés növekvő tendenciája jelenti. A KAS álláspontja szerint a hosszú távú megoldáshoz olyan válaszokra van szükség, amelyek egyszerre alkalmasak a fenntartható városfejlődés társadalmi, környezeti és gazdasági feltételeinek a megteremtésére. Különösen lényegesnek tekintette egy „erős és cselekvőképes Európa megteremtését és a szoros transzatlanti együttműködést” (*Konrad-Adenauer-Stiftung*, 2020, 32. o.). Ez utóbbi hatékony megvalósításának a lehetőségét az ENSZ keretei között létrehozandó multilaterális együttműködésekben látta. A német biztonságpolitika szempontjából szintén a multilaterális összefüggések állandóságát hangsúlyozta.



Az átszövődő érdekek és az univerzális értékek támogatása

Ez olyan szempontnak tekinthető, amely mindhárom alapítvány esetében felismerhető.

A FES az emberi jogok globális érvényesítésének a fontosságát a minden évben kiosztott emberi jogi díjjal is hangsúlyozta.¹⁹ Nemzetközi irodahálózatán keresztül támogatta az emberi jogok érvényesítését, illetve a „demokratikus, szociális és jogállami rendszerek felépítését” (*Friedrich-Ebert-Stiftung*, 2020, 6. o.). A demokrácia és az emberi jogok megvalósítása érdekében például Líbiában, Mianmarban, Kolumbiában alakított ki együttműködéseket, illetve szervezett konferenciákat. A fenntartható fejlődést szintén kulcsfontosságú ügynek tekintette, ugyanakkor annak elsősorban a társadalmi aspektusait (például a mobilitásnak – a jobb élet és a több munkalehetőség elérésének – a kihívásait) hangsúlyozta. Saját megvallása szerint „világszinten lépett fel a béke, a biztonság és a globális kérdések multilaterális szempontú megoldása érdekében” (*Friedrich-Ebert-Stiftung*, 2020, 23. o.). Célja „a béke és a biztonság erősítése, a demokrácia támogatása, úgy a projektországokban, mint regionális szinten és globális összefüggésben” (*Friedrich-Ebert-Stiftung*, 2020, 47. o.).

A HSS szintén nagy figyelmet fordított az emberi jogok érvényesülésének a folyamataira, különösen a gondolat-, a lelkiismeret- és a vallásszabadság területén (*Hanns-Seidel-Stiftung*, 2020, 53. o.). Álláspontja szerint a szociális piacgazdaság megteremtése segítségével szolgálhat a globális Dél számára a társadalmi szétszakadás és a politikai polarizáció meghaladásában (*Hanns-Seidel-Stiftung*, 2020, 38. o.).

A KAS a politikai képzést tekintette annak a formának, amelyen keresztül nemzetközi szinten léphetett fel a béke, a szabadság és az igazságosság megteremtésének érdekében. Központi ügyként tekintett a demokrácia megerősítésére, az európai egységesülési folyamat

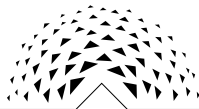
¹⁹ 2019-ben az alapítvány emberi jogi díját az afrikai származású Miriam Miranda hondurasi emberi jogi aktivista, 2020-ban pedig Zoran Zaev, Észak-Macedónia miniszterelnöke nyerte el – az utóbbi a szabad és nyílt társadalom megteremtése érdekében tett erőfeszítéseiert.

támogatására, a transzatlanti kapcsolatok elmélyítésére és a fejlesztéspolitikai együttműködésekre (*Konrad-Adenauer-Stiftung*, 2020, 25. o.). A fenntartható fejlődés problémáját az ENSZ *Agenda 2030* programjából fakadóan a fenntartható városfejlődés témáján keresztül közelítette meg, és támogatta a társadalmilag, környezetileg és gazdaságilag is megalapozott városfejlesztési koncepciók kidolgozását és megvalósítását (*Konrad-Adenauer-Stiftung*, 2020, 23. o.).

A nemzetközi tevékenység közben alkalmazott cselekvési minták

E minták szinte teljesen megegyeznek a vizsgált pártalapítványok működésében. A FES a nemzetközi tevékenysége során a több mint száz országban tevékenykedő irodái hálózatán keresztül támogatta a békés együttműködés politikáját (*Friedrich-Ebert-Stiftung*, 2020, 6. o.). Partnerkapcsolatot elsősorban a hozzá közel álló nemzetközi szociáldemokrata szervezetekkel, valamint a nemzeti és nemzetközi szakszervezeti mozgalmakkal alakított ki (*Friedrich-Ebert-Stiftung*, 2020, 47. o.). A nemzetközi jog érvényesítésének a szándéka közvetlenül nem jelent meg a dokumentumban, arra csak következtethetünk, hiszen támogatta a nemzetközi szervezetek által elfogadott normákat és azok érvényesülését.

A HSS számára az afrikai kontinens előtt álló (a népességnövekedés, az élelmiszer-ellátás, a gazdasági növekedés, az oktatási és a munkavállalási esélyek terén jelentkező) kihívások jelentették az *Entwicklungspolitische Forum* nevű rendezvény megszervezésének az aktualitását. Meghatározó hangsúlyt kaptak benne azok a fejlesztéspolitikai partneri együttműködések, amelyek magukban foglalták a vállalkozások innovációs erejének a tapasztalatokkal és a fejlesztéspolitikai forrásokkal való összehangolását (*Hanns-Seidel-Stiftung*, 2020, 35. o.). A fejlesztéspolitikai együttműködései kialakításakor a normatív szempontokat elsősorban a gazdasági növekedés, a magasabb életszínvonal és a fenntartható gazdasági fejlődés jelentette. A szolidaritás kialakításának a célja az átalakítandó afrikai gazdaságok szintjén fogalmazódott meg mint olyan minőségi összetevő, amely az intézkedések középpontjában állt (*Hanns-Seidel-Stiftung*, 2020, 38. o.).



A KAS nemzetközi együttműködéseiben lényegi hangsúlyt fektetett a különböző felekkel való párbeszéd megteremtésére és lefolytatására. Kiállt „az egyéni felelősségvállalás, az igazságosság és a szolidaritás” mellett (*Konrad-Adenauer-Stiftung*, 2020, 6. o.). Partneri kapcsolataiban azokat az eljárásmódokat helyezte előtérbe, amelyeket alapvetően a korrekt és nyitott vitakultúra jellemez (*Konrad-Adenauer-Stiftung*, 2020, 7. o.), továbbá a közösen végzett, bizalmon alapuló és innovatív tevékenységeknek adott prioritást. A nemzetközi jog érvényesítésének a támogatására lehet következtetni abból, hogy újabb irodát nyitott az ENSZ egyik székhelyéül szolgáló Bécsben.

A nemzetközi működés során alkalmazott eszközök

Ezek az eszközök szintén átfedést mutatnak a pártalapítványok tevékenységében. Ennek egyik példája a Friedrich-Ebert-Stiftung, a Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, a Heinrich-Böll-Stiftung, a Hanns-Seidel-Stiftung és a Konrad-Adenauer-Stiftung közösen elfogadott nyilatkozata (*Gemeinsame Erklärung*) is, amelyben a tudástranszfer mint „a tudomány, a politika, az állam és a gazdaság elmélyítésének célja” jelent meg (*Friedrich-Ebert-Stiftung*, 2020, 64. o.).

A FES nemzetközi tevékenysége során elsődleges prioritást élvezett a konferenciák, párbeszéddek és workshopok megszervezése, továbbá a különböző regionális vagy globális politikai kihívások megoldásában történő tanácsadás. Állandó feladatként jelent meg a különböző projektek (például a *The Future is Feminist*, a *Gewerkschaften im Wandel*, a *Frieden und Sicherheit in Zeiten globaler Umbrüche*) programjainak a megszervezése és lebonyolítása. Ki is dolgozott egy javaslatcsomagot (*The Other Democratic Deficit*), amelyben „megjelentek azok az eszközök, amelyekkel a demokrácia, a jogállamiság és az alapjogok megvédhetők – ezek közül néhány javaslat megjelent Frans Timmermans EU-bizottsági alelnöknek a jogállamiságot erősítő intézkedési csomagjában” (*Friedrich-Ebert-Stiftung*, 2020, 47. o.).

A HSS szintén nagy hangsúlyt fektetett a párbeszéd erősítését célzó programok (*Dialog der Kulturen und Religionen*), fórumok (*Religious Freedom Forum*) megszervezésére, illetve az azokon való részvételre. A rendezvényekben egyben a különböző vélemények és álláspontok megismerésének, cseréjének, illetve közelítésének a lehetőségét is látta. A partnerországokkal kialakított kapcsolatai során tudatosan törekedett az általa birtokolt *know-how* átadására, különösen a szociális piacgazdasági rendszerek kialakítása érdekében.

A KAS tevékenységei sorában szintén megjelent a különböző fórumok, kongresszusok, workshopok és más, a párbeszédet elősegítő rendezvények megszervezése vagy az azokon való részvétel. A világban egyre növekvő városiasodás folyamatának a megértéséhez és az annak kihívásaihoz való segítségként (*Strong Cities 2030*) támogatta azt a tudástranszfert, amelynek célja a helyi politikusok és a városfejlődést kutatók eszmecseréjének (*Sustainable Mobility*) megszervezése volt. E kezdeményezésekben az alapítvány globális hálózatához tartozó azon politikusok vállaltak szerepet, akik olyan „városokat és országokat képviseltek, amelyek Németország és Európa számára a szabadság, a demokrácia és a jogállamiság támogatása szempontjából stratégiaileg jelentősek” (*Konrad-Adenauer-Stiftung*, 2020, 23. o.).

Következtetések

A német pártalapítványok az eltérő szerepeik, funkcióik és eszközként történő megjelenésük során egyszerre képesek a német civil hatalmi szerep támogatására és annak sajátos megjelenítésére. A demokratikus vagy nem demokratikus rendszerekben elért sikerük kulcsa alapvetően azokban a puha tényezőkben keresendő, amelyek által képesek a hosszú távú bizalmi kapcsolataik felépítésére és működtetésére. Továbbá fontos szerepet játszik benne az alkalmazkodási képességük: tevékenységük során figyelembe veszik a helyi sajátosságokat és adottságokat. A nemzetközi tevékenységük a német civil hatalom sajátos eszközrendszereként értelmezhető, amelyet az ideológiáikon átívelő, közös értékrendszer támogatja, és annak



nemzetközi megvalósításáért közösen is fellépnek. Ez a konszenzus a pártalapítványok civil hatalmi jellegének a kulcsa, miközben a világhálózatuk segítségével érdemben járulnak hozzá a német civil hatalom képéhez.

Mindezek alapján legalább négy lényeges megállapítás tehető:

1. Az államközpontú civil hatalmi megközelítéssel (Kirste és Maull, 1996) szemben a szervezetek (pártalapítványok) esetében sokkal kevésbé jelentkezik az a földrajzi, politikai lehatárolás, amely csak a demokratikus, fejlett országok kapcsán látja értelmezhetőnek a civil hatalmi szerep érvényesülésének a lehetőségét és értékelhetőségét.

2. A pártalapítványok civil hatalmi jellegében elsődleges szerepet játszanak a puha hatalmi tényezők: a puha értékorientáció (béke, demokratikus folyamatok, emberi jogok, fenntartható fejlődés, jogállamiság, szociális piacgazdaság stb.), a puha viselkedési kultúra (együttműködés, partnerség, kölcsönösség, multilateralizmus, tudástranzfer), a puha módszerek (*agenda setting*, *agenda building*) és a külügyi kultúr- és oktatáspolitikai puha eszközöként (civil szereplőként) való megjelenés.

3. A német civil hatalmi kép hiteles (vonzó) nemzetközi megjelenítéséhez döntően járul hozzá a pártalapítványok (ideológiai) pluralizmusa.

4. A nemzetközi politika civilizálásában játszott szerepük esszenciális tényezőjét jelenti a világot átölelő kapcsolatrendszerük kiépítése és ápolása.

Irodalomjegyzék

Bartsch, Sebastian (1998). Politische Stiftungen. Grenzgänger zwischen Gesellschaft- und Staatenwelt. In Eberwein, Wolf-Dieter és Kaiser, Karl (szerk.). *Deutschland neue Aussenpolitik. 4. Institutionen und Ressourcen. Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. Reihe: Internationale Politik und Wirtschaft* (185–198. o.)

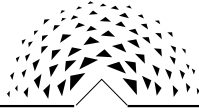
Bischof Péter (2020a). A civil hatalom szerep vizsgálata a német külügyi kultúrpolitikai dokumentumok tükrében (1975–2000–2012). *Külügyi Szemle*, 19(2), 41–57.

- Bischof Péter (2020b). A német civil hatalom sajátos megjelenési formái. *Pécsi Egyetemi Archívum*. A letöltés ideje: 2021. február 24. <https://pea.lib.pte.hu/handle/pea/23570>.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (2014). Akteure der bilateralen Zusammenarbeit. Politische Stiftungen. A letöltés ideje: 2020. szeptember 15. http://www.bmz.de/de/ministerium/wege/bilaterale_ez/akteure_ez/polstiftungen/index.html?follow=adword.
- Bundesverfassungsgericht* (1966). BVerfG 19.07.1966-2 BvF 1/65. A letöltés ideje: 2020. szeptember 17. <https://opinioius.de/entscheidung/1410>.
- Desiderius Erasmus Stiftung* (2019). Satzung. A letöltés ideje: 2020. szeptember 18. <https://erasmus-stiftung.de/wp-content/uploads/2019/09/Satzung-DES-2019-Web.pdf>.
- Die Bundesregierung* (2012). Globalisierung gestalten-Partneschaften aufbauen-Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung. A letöltés ideje: 2019. augusztus 28. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/216964/09ff755d2f1ba268ce4ebc580da0082c/gestaltungsmaechtekonzept-dt-data.pdf>.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* (2020). AfD-Antrag auf staatliche Zuschüsse erfolglos. A letöltés ideje: 2020. szeptember 18. <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/desiderius-erasmus-stiftung-afd-antrag-auf-staatliche-zuschuesse-erfolglos-16911712.html>.
- Friedrich-Ebert-Stiftung* (2011) Friedrich-Ebert-Stiftung. A letöltés ideje: 2020. szeptember 18. <https://library.fes.de/pdf-files/kug/08890.pdf>.
- Friedrich-Ebert-Stiftung* (2020). Jahresbericht 2019/Perspektiven 2020. A letöltés ideje: 2020. szeptember 18. <https://www.fes.de/stiftung/ueber-die-fes/jahresberichte-zahlen-fakten>.
- Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit* (2019). Die Satzung der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. A letöltés ideje: 2020. szeptember 18. https://www.freiheit.org/sites/default/files/2019-09/2019_FNF-Satzung.pdf.
- Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit: Jahresbericht* (2019). Cover 2019. A letöltés ideje: 2020. szeptember 18. <https://jahresbericht.freiheit.org/2019/cover/>.
- Gaupp, Peter (1983). *Staaten als Rollenträger. Die Rollentheorie als Analyse-Instrument von Außenpolitik und internationalen Beziehungen*. Bern: Verlag Huber Frauenfeld.



- Giddens, Anthony (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Hanns Seidel Stiftung (2018). Satzung. Hanns-Seidel-Stiftung e.V. A letöltés ideje: 2020. szeptember 18. https://www.hss.de/fileadmin/user_upload/HSS/Dokumente/HSS-Satzung.
- Hanns-Seidel-Stiftung (2020). Jahresbericht 2019. A letöltés ideje: 2020. szeptember 18. <https://www.hss.de/publikationen/jahresbericht-2019-publ767/>.
- Hanns-Seidel-Stiftung (é. n.). Gemeinsame Erklärung. A letöltés ideje: 2020. szeptember 18. https://www.hss.de/fileadmin/migration/downloads/gemeinsame_erklaerung.pdf.
- Heinrich-Böll-Stiftung (2017). Satzung der Heinrich Böll Stiftung. A letöltés ideje: 2020. szeptember 18. <https://www.boell.de/de/1989/index-309.html>.
- Heinrich-Böll-Stiftung (2019). Jahresbericht 2019. A letöltés ideje: 2020. szeptember 18. <https://www.boell.de/de/2020/05/20/jahresbericht-2019-der-heinrich-boell-stiftung>.
- Heisterkamp, Ulrich (2014). *Think Thanks der Parteien? Eine vergleichende Analyse der deutschen politischen Stiftungen*. Wiesbaden: Springer Verlag.
- Hockenjos, Paul (2016) *The Dawn of Pax Germanica*. *foreignpolicy.com*. A letöltés ideje: 2019. december 23. <https://foreignpolicy.com/2016/11/14/the-dawn-of-pax-germanica-angela-merkel-donald-trump/>.
- Holsti, Kalevi J. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233–309. A letöltés ideje: 2020. szeptember 18. <https://www.jstor.org/stable/3013584?refreqid=excelsior%3A2dc2623188325c65beld21fcc072bf96&seq=1>.
- Jönsson, Christer (1984). *Superpower: Comparing American and Soviet Foreign Policy*. London: F. Pinter.
- Katzenstein, Peter J. (szerk.) (1997). *Tamed Power: Germany in Europe*. Ithaca, NY és London: Cornell University Press.
- Korte, Karl-Rudolf (2003). Information und Entscheidung: die Rolle von Machtmaklern im Entscheidungsprozess von Spitzenakteuren. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 53 (43), 32–38.
- Kirste, Knut és Maull, Hanns W. (1996). Zivilmacht und Rollentheorie. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 3(2), 283–312. A letöltés ideje: 2019. június 27. https://www.zib.nomos.de/fileadmin/zib/doc/ZIB_2_1996.pdf.

- Konrad-Adenauer-Stiftung* (2018). Satzung in der Fassung vom 6. Juli 2018. A letöltés ideje: 2020. szeptember 18. <https://www.kas.de/de/satzung>.
- Konrad-Adenauer-Stiftung* (2020). Jahresbericht 2019. A letöltés ideje: 2020. szeptember 18. <https://www.kas.de/hu/einzeltitel/-/content/jahresbericht-2019>.
- Mohr, Alexander (2010). *The German Political Foundations as Actors in Democracy Assistance*. Boca Raton, FL: Universal-Publisher.
- Nuscheler, Franz (1993). Denkfabriken und diplomatischen Hilfstruppen. Die Politischen Stifungen der Parteien und ihre Auslandsarbeit. In Weirich, Dieter (szerk.). *Auftrag Deutschland. Nach der Einheit: unser Land der Welt vermitteln* (223–240. o.)
- Nye, Jr. Joseph S. (1990). Soft Power. *Foreign Policy*, (80), 153–171.
- Nye, Jr. Joseph S. (2002). *The Paradox of American Power. Why the World's Only Superpower Can't Got It Alone*. Oxford: Oxford University Press.
- Nye, Jr. Joseph S. (2004). *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. New York, NY: Public Affairs.
- Pascher, Ute (2002). *Die deutschen parteinahen politischen Stiftungen. Hybride Organisationen in der Globalisierung*. Berlin: Logos Verlag.
- Pinto-Duschinsky, Michael (1991). Foreign Political Aid: the German Political Foundations and Their US Counterparts. *International Affairs*, (67) 1, 33–63. Elektronikusán elérhető: <https://doi.org/10.2307/2621218>. Idézi:
- Renvert, Nicole (2014). *Machtmakler in schwierigen Zeiten? Die Rolle der deutschen politischen Stiftungen in den transatlantischen Beziehungen*. Trier: WVT Wissenschaftlicher Verlag Trier.
- Pogorelskaja, Svetlana W. (1997). *Die politischen Stiftungen in der deutschen Außenpolitik. Überlegungen am Beispiel der Tätigkeit der Konrad-Adenauer-Stiftung und der Hanns-Seidel-Stiftung in der Gemeinschaft der Unabhängigen Staaten und in den baltischen Staaten*. Bonn: Holos Verlag.
- Pogorelskaja, Svetlana W. (2009). *Frei von Zwängen der Tagespolitik. Die deutschen politischen Stiftungen in Ausland*. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH Internationaler Verlag der Wissenschaften.
- Renvert, Nicole (2014). *Machtmakler in schwierigen Zeiten? Die Rolle der deutschen politischen Stiftungen in den transatlantischen Beziehungen*. Trier: WVT Wissenschaftlicher Verlag Trier.
- Rosa-Luxemburg-Stiftung* (2019). Satzung. A letöltés ideje: 2020. szeptember 18. https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/stiftung/RLS_Satzung.pdf.



- Rosa-Luxemburg-Stiftung* (2020). Jahresbericht 2019. A letöltés ideje: 2020. szeptember 18. <https://www.rosalux.de/publikation/id/42423/jahresbericht-2019?cHash=2ba0a7ae68ade701c70885dfd9ea80a8>.
- t-online.de* (2019). Bericht: Söder baut Hanns-Seidel-Stiftung um. A letöltés ideje: 2020. szeptember 18. https://www.t-online.de/region/id_85485826/bericht-soeder-baut-hanns-seidel-stiftung-um.html.
- Von Vieregge, Henning (1977). *Parteistiftungen. Zur Rolle der Konrad-Adenauer-, Friedrich-Ebert-, Friedrich-Naumann und Hanns-Seidel-Stiftung in politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Watson, Alan (1976). *Die politischen Stiftungen in Westdeutschland*. London–Bonn–Bad Godesberg: Anglo–German Foundation for the Study of Industrial Society.
- Wendt, Alexander E. (1987). The Agent–Structure Problem in International Relations Theory. *International Organization*, 41(3), 335–370. A letöltés ideje: 2020. szeptember 18. <https://www.jstor.org/stable/2706749?seq=1>.

Erőforrás-termelékenység és körforgásos gazdaság az OECD-, G20-, G7- és BRIICS-országokban

Resource Productivity and Circular Economy in the OECD, G20, G7 and BRIICS Countries

Pomázi István – Szabó Elemér

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.1.06

Összefoglaló: A természeti erőforrások hatékony felhasználása és a körforgásos gazdaságra való áttérés folyamata a 2007–2008. évi globális pénzügyi válság óta egyre fontosabb szerepet kap a nemzetközi politikai napirendben. A tanulmány az erőforrás-termelékenység és anyagfelhasználás közelmúltbeli trendjeit elemzi, és felvázolja a 2060-ig terjedő időszakra prognosztizált kilátásokat, röviden bemutatja a világgazdaságban meghatározó szerepet játszó országcsoportok környezeti együttműködésének az alapelemeit. 2004 és 2017 között Argentína, Szaúd-Arábia és Brazília kivételével valamennyi G20-ország erőforrás-termelékenysége kisebb-nagyobb mértékben nőtt. A G7-államokban abszolút szétválás volt tapasztalható, míg a BRIICS-országok csoportja a hazai anyagfelhasználást relatív értelemben szétválasztotta a bruttó hazai terméktől. Az erőforrások globális felhasználásában jelentős földrajzi átrendeződés figyelhető meg, ezért az erőforrás-hatékonyság javításának a szándéka a jövőben még inkább szükségessé teszi a multilaterális intézmények (ENSZ, OECD stb.) és politikai csoportosulások (G20, G7, BRIICS) szorosabb együttműködését.

Kulcsszavak: erőforrás-termelékenység, körforgásos gazdaság, szétválás, környezetpolitika, G7, G20, OECD, BRIICS

Abstract: *The efficient use of natural resources and the process of transition to a circular economy are becoming increasingly important on the international political agenda after the global financial crisis of 2007–2008. The study analyses recent trends in resource productivity and material use and outlines the outlook for 2060, briefly presenting the key elements of environmental co-operation between groups of countries that play a key role in the world economy. Between 2004 and 2017, resource productivity increased more or less in all G20 countries except Argentina, Saudi Arabia, and Brazil. The G7 countries have achieved absolute decoupling while*



the BRIICS group of countries has separated domestic material consumption from gross domestic product (relative decoupling). There is a significant geographical shift in the global use of resources, so the intention to improve resource efficiency will further necessitate closer co-operation between multilateral institutions (UN, OECD, etc.) and political groupings (G20, G7, BRIICS).

Keywords: *resource productivity, circular economy, decoupling, environmental policy, G7, G20, OECD, BRIICS*

Bevezetés

A természeti erőforrások takarékos használata és a velük való gondos bánásmód alapvetően befolyásolja az emberiség jövőjét. A 2007–2008. évi globális pénzügyi válságot követően az erőforrás-hatékonyság és a körforgásos gazdaságra való áttérés koncepciója egyre nagyobb hangsúlyt kapott a politikai napirendben. A természeti erőforrások jelenleg fenntarthatatlan használatától történő elmozdulás nemcsak a káros környezeti hatásokat és a nemzetközi ellátási láncok kockázatait csökkentheti, hanem hozzájárulhat a versenyképesség javításához és új munkahelyek létrejöttéhez is. Az ellátási láncok sérülékenysége mutat rá a koronavírus-világjárvány, amelynek nyomán újra felértékelődhetnek a biztonsággal és a piacok földrajzi közelségével összefüggő befektetési környezet egyes elemei (Goreczky, 2020).

A körforgásos gazdaság lényeges alkotóelemei, mint például a javíthatóság, az újrahasználatosság, az újrafeldolgozás és az újrahasznosítás, elősegíthetik új értékek létrehozását és a gazdasági reziliencia (ellenálló képesség) erősítését. Ezek a fejlemények új lehetőségeket kínálnak a SARS-Cov-2 (Covid19)-világjárvány utáni időszak gazdasági újjáépítési stratégiáinak „zöldítésére” (Agrawala, Dussaux és Monti, 2020).

A körforgásos gazdaság előmozdítása nemcsak a lineáris gazdaság negatív hatásai, hanem egy rendszerszintű paradigmaváltásra is módot teremthet, és a jövőbeni válságok kockázataival szembeni hosszú távú ellenálló képességet erősítheti, miközben új gazdasági és üzleti lehetőségeket biztosít, valamint jelentős környezeti és társadalmi hasznokkal

is együtt jár. A kormányok kulcsszerepet játszanak a koronavírus-járvány utáni gazdasági és társadalmi újjáépítésben. Közös irányokat kell kijelölniük egy rugalmasabb gazdasági rendszer kiépítésére, amelynek középpontjában a körforgásos gazdaság áll. Ehhez olyan ösztönző rendszereket kell kialakítaniuk, amelyek lehetővé teszik a körforgásos és alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra történő áttérést. Elő kell mozdítaniuk a rendszerszintű megoldásokat célzó együttműködést, és megfelelő erőforrásokat biztosítaniuk e folyamat megvalósulásához (Morlet, Blériot, Wachholz, Gueye és Venho, 2020).

Az Egyesült Nemzetek Környezetvédelmi Programja (*United Nations Environment Programme*, UNEP) 2007-ben hozta létre a Nemzetközi Erőforrás Testületet (*International Resource Panel*, IRP), amelynek célja az erőforrások felhasználásának javításához szükséges ismeretek feltárása és megosztása világszerte. A testület az egyik tanulmányában (United Nations Environment Programme és International Resource Panel, 2018) tudományos alapossággal foglalkozott a G20-csoport erőforrás-hatékonyságával, különös tekintettel a természeti erőforrások helyzetére és tendenciáira. A dokumentum a természetierőforrás-gazdálkodással kapcsolatos ambiciózus G20-menetrend végrehajtásához kívánt tudományosan megalapozott tényeket feltárni.

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD) az elmúlt négy évtizedben folyamatosan nyomon követte a hulladékgazdálkodással és erőforrás-hatékonysággal kapcsolatos politikákat, és jogi eszközöket fogadott el azok javítása érdekében. Emellett értékes elemzésekkel járult hozzá a G7- és G20-országcsoporthoz szakpolitikájának a formálásához. A globális válságok (mint a Covid19-pandémia) és a környezeti kihívások (klímaváltozás, természetierőforrás-szűkösség, a biológiai sokféleség csökkenése) a jövőben még inkább elengedhetetlenné teszik a nemzetközi együttműködés erősítését, ezért a létrehozása 60. évfordulóját idén ünneplő OECD a multilateralizmus egyik fontos kormányközi intézménye marad.



A V4-országok sajátos törekvéseit mutatta be Pomázi és Szabó (2018) tanulmánya, majd hasonló elemzés tárta fel az Európai Unió két meghatározó államának, Franciaországnak és Németországnak (Pomázi és Szabó, 2019a), valamint a körforgásos gazdaság kialakításában élen járó néhány EU-tagállam (az Egyesült Királyság, Finnország, Hollandia és Szlovénia) vonatkozó szakpolitikáit és intézményrendszerét (Pomázi és Szabó, 2019b).

1. ábra¹
A G7-, G20-, BRIICS- és V4-országok,
valamint az OECD és az EU tagállamai



Megjegyzés: A G20-csoportnak a 19 ország mellett része az EU is.

A jelen tanulmányban a világgazdaságban meghatározó szerepet betöltő országcsoportok (1. ábra) – G20, G7, BRIICS² – erőforrás-hatékonyságának változásait és a körforgásos gazdaság előmozdítását

¹ Forrás: saját szerkesztés.

² A szakirodalomban mind a BRIICS, mind a BRICS elfogadott és használt rövidítés; az előbbi az Indonéziával kibővített BRICS-országcsoportot jelenti. E tanulmányban a Brazíliát, Oroszországot, Indiát, Indonéziát, Kínát és a Dél-afrikai Köztársaságot jelentő BRIICS van a figyelem fókuszpontjában; az ettől eltérő eseteket külön jelezzük.

célzó együttműködésüket vesszük górcső alá. Először az anyagfelhasználás globális és országcsoportok szerinti múltbeli trendjeinek a fő jellemzőit foglaljuk össze, amit az OECD és az UNEP legújabb, 2060-ig előre tekintő modellszámításainak egyes releváns megállapításai követnek. Ezután az OECD által az elmúlt fél évszázad során a hulladékgazdálkodástól a körforgásos gazdaságig ívelő területeken végzett tevékenységeinek a meghatározó elemeit mutatjuk be. Végül a tanulmány a G20-, a G7- és a BRIICS-országok csoportjellegzetességeit és együttműködésük szakterületi vonatkozásait taglalja az egységesen használt erőforrás-termelékenységi³ mutató alapján összehasonlítható módon.

Anyag és módszer

A vizsgálatba bevont országcsoportokra vonatkozó általános és sajátos adatok, információk összegyűjtése a nemzetközi szakirodalom irányított áttekintésével és a témaválasztás szempontjait (erőforrás-termelékenység és körforgásos gazdaság) előtérbe helyező feldolgozásával, továbbá a hivatalos kormányzati és kormányközi honlapokon elérhető dokumentumok felhasználásával történt. A dokumentumokban található környezetpolitikai célkitűzések hatásainak a nemzetgazdasági szinten észlelhető jeleit, az országcsoportok egészének és az egyes országok teljesítményének az alakulását az erőforrás-termelékenységi mutató alkalmazásával jól lehet követni. Az országcsoportok korábbi és legújabb környezetvédelmi szakpolitikai törekvései mellett e mutatónak a 2004 és 2017 közötti évekre vonatkozó értékeit használtuk fel a tényleges haladás bemutatására (mivel csak arra az időszakra állt rendelkezésre adat a vizsgált összes országra/országcsoportra vonatkozóan).

A tanulmányban az egyszerűség érdekében egytényezős erőforrás-termelékenységi mutatót (nem tüzelőanyag célú hazai anyagfelhasználásra vetített gazdaságiérték-előállítás) alkalmazunk. Azonban

³ Erőforrás-termelékenység: egységnyi anyag felhasználásával előállított gazdasági érték; mértékegysége nemzetgazdasági szinten a GDP/tonna anyagfelhasználás.



léteznek olyan részletesebb megközelítések is, amelyek több tényezőt (tőke, munka, energia, anyagok, szolgáltatások) együttesen vesznek figyelembe – azokat többtényezős termelékenységnek és teljes tényezőtermelékenységnek nevezik (Hüttl, 2017; Nagy és Baráth, 2015). A környezeti szempontok figyelembevételével pedig további kiigazításokat lehet tenni a termelékenységnek a valóságot pontosabban tükröző értéke becsléséhez (Cárdenas Rodríguez, Haščić és Souchier, 2018). A tanulmányban felhasznált adatok forrása az *OECD.Stat* adatbázis „Material Resources”, „Demography and Population” és „National Accounts” táblái (*OECD.Stat*, 2020a; *OECD.Stat*, 2020b; *OECD.Stat*, 2020c).

Múltbéli trendek az anyagfelhasználásban

A népesség és a jövedelem bővülése – különösen a múlt század eleje óta – alapvetően meghatározza a globális anyagfelhasználás növekedését. Az ENSZ népesedési statisztikái (*United Nations*, 2017) szerint 1990 és 2017 között a világ népessége 5,3-ról 7,5 milliárd főre nőtt, míg a Világbank adatai⁴ alapján ugyanezen időszakban az egy főre jutó globális bruttó hazai termék (GDP) mintegy 50 százalékkal emelkedett. Az anyagfelhasználás mérésére kidolgozott mutatók viszont arról tanúskodnak, hogy az 1990-es 37 milliárd tonnányi globális éves anyagfelhasználás 2017-re már 89 milliárdra növekedett (*OECD*, 2019). Egy főre vetítve ez azt jelenti, hogy a napi felhasznált anyagok átlagos mennyisége 27 év alatt 19-ről 33 kg-ra nőtt. A UNEP-jelentés szerzői úgy becsülték, hogy a világ erőforrás-kitermelése 1970-ben 27, 2017-ben pedig 92 milliárd tonna volt (United Nations Environment Programme és International Resource Panel, 2019, 7. o.).

Az említett időszakban javult a világgazdaság erőforrás-termelékenysége, miközben az anyagintenzitás jelentősen csökkent (*OECD*, 2020a). E tendenciák az utóbbi három évtizedben jelentősen hozzájárultak az anyagfelhasználásnak a GDP-től való relatív szétválásához

4 2010. évi USD állandó árakon számítva (*The World Bank*, 2020).

(*decoupling*).⁵ A leglátványosabb változás az OECD-országokban történt, hiszen – részben az erőforrás-igényes tevékenységeknek a nem OECD-országokba történt kiszervezése miatt – az összes anyagcsoport esetében kimutatható a hazai anyagfelhasználásnak (*domestic material consumption*, DMC) a gazdasági teljesítménytől való szétválása (*OECD*, 2020a). Az OECD-államokban az erőforrás-termelékenység összességében 80 százalékkal nőtt 1995 és 2017 között (2. ábra), míg az egy főre jutó hazai anyagfelhasználás lassan csökkenő tendenciát mutatott. Továbbá 1 tonna anyag felhasználásával 2017-ben 2600 dollárnyi gazdasági értéket állítottak elő, míg 2000-ben még csak 1700 dollárnyit (*OECD*, 2020a), ami a termelési folyamatok hatékonyságának a növekedését, a gazdaság strukturális változásait tükrözi, valamint szerepet játszik benne a hazai termelés importárúkkal történt részleges helyettesítése is.

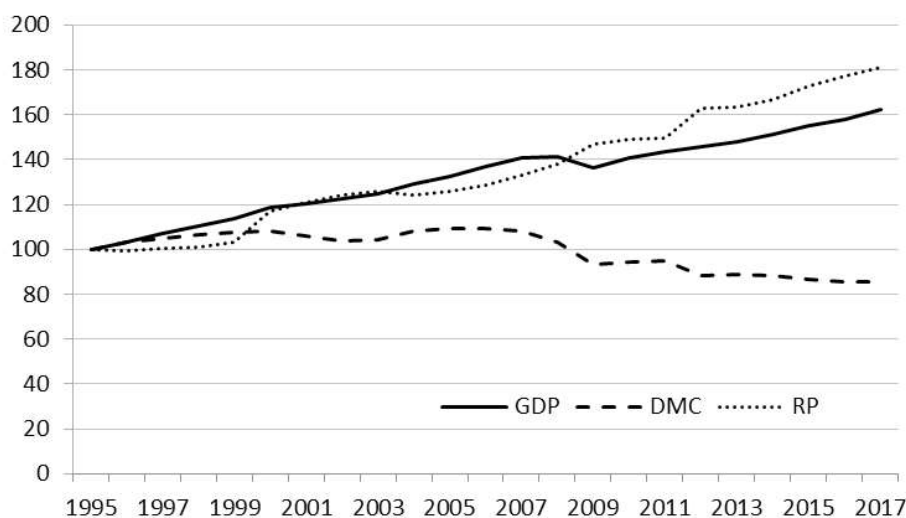
Az OECD-országokhoz képest a BRIICS-államokban (azaz Brazília, Oroszország, India, Indonézia, Kína és a Dél-afrikai Köztársaság) végbement példátlan gazdasági és népességnövekedés jelentősen megváltoztatta a globális hazai anyagfelhasználás térbeli jellemzőit, ez pedig nagymértékben meghatározta a régiók közötti jelentős eltéréseket. Miközben az OECD tagországaiban a hazai anyagfelhasználás 1995 és 2017 között 15 százalékkal csökkent, a BRIICS-et alkotókban csaknem megháromszorozódott, míg a világ többi részén pedig megduplázódott (*OECD*, 2020b).

5 A szétválás a környezeti terhelésnek (pl. anyagfelhasználás) és a gazdasági fejlődésnek egy adott időponthoz és egymáshoz viszonyított változását mutatja. Abszolút szétválás esetén a környezetterhelés csökkenése mellett történik a gazdasági érték növekedése. Relatív szétváláskor a környezetterhelés növekedése a gazdasági fejlődés üteménél kisebb mértékű.



2. ábra⁶

A bruttó hazai termék, a hazai anyagfelhasználás és az erőforrás-termelékenység az OECD-országokban, 1995–2017 (1995=100%)



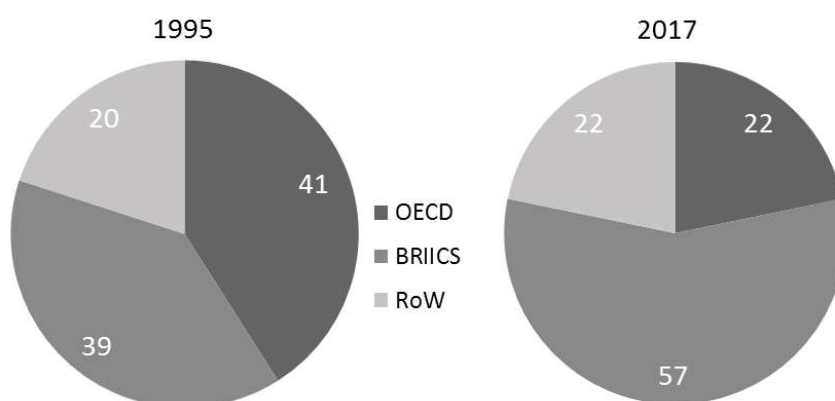
Megjegyzés: GDP: bruttó hazai termék (USD folyó áron és vásárlóerő-paritáson); DMC: hazai anyagfelhasználás (tonna); RP: erőforrás-termelékenység (USD/tonna).

Az anyagfelhasználás a BRIICS-országokban az 1995. évi globális anyagfelhasználás 39 százalékáról 2017-re az 57 százalékára nőtt (3. ábra), míg ugyanebben az időszakban az OECD-államoké 41-ről 22 százalékra csökkent. Ebben a kínai gazdaság példátlan növekedése döntő szerepet játszott: Kína a Kereskedelmi Világszervezetbe (*World Trade Organization*, WTO) való belépése (2000) óta világszinten a nehéz- és feldolgozóipar és az exportra történő gyártás központjává vált. 2017-ben a világ népességének 20 százaléka élt Kínában, ugyanakkor az országhoz kötődött a globális anyagfelhasználás 40 százaléka.

⁶ Forrás: az *OECD.Stat* adatai alapján saját szerkesztés.

3. ábra⁷

Az OECD- és a BRIICS-országok részesedése
a világ hazai anyagfelhasználásában, 1995 és 2017



Megjegyzés: RoW (*rest of the world*): a világ többi része.

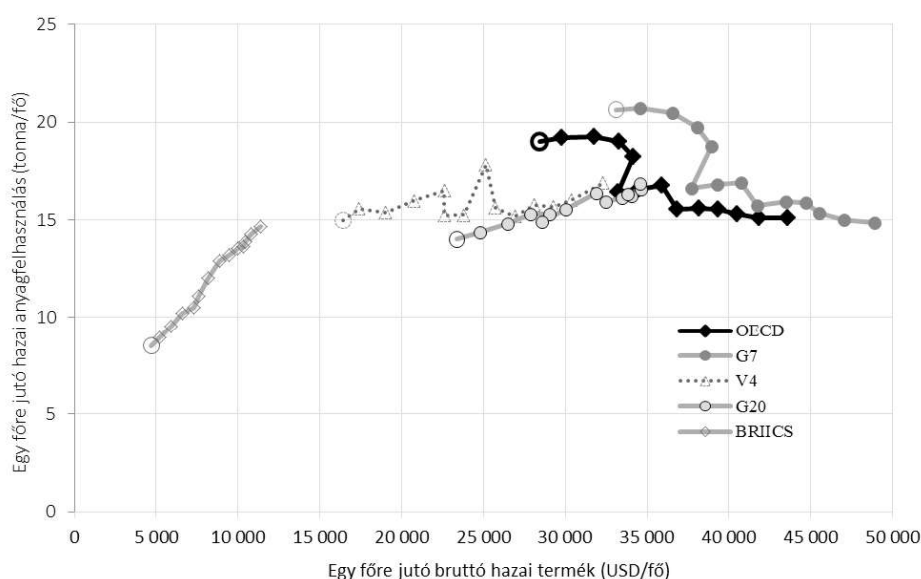
A BRIICS-országok és a feltörekvő gazdaságok anyagfelhasználásának jelentős növekedését a népességük és az egy főre eső anyagfogyasztás figyelembevételével kell értelmezni. Az utóbbi az OECD-országokban lényegesen magasabb volt, és az utóbbi évekig egy-egy lakosuk átlagosan háromszor több anyagot fogyasztott, mint a világ más részein élő emberek. Amint a 4. ábra mutatja, a BRIICS-országok egy főre jutó hazai anyagfelhasználása csak a közelmúltban kezdett közelíteni az OECD szintjéhez, miközben a világ többi részén továbbra is jelentősen alacsonyabb. A vizsgált időszakban a G20-aké a BRIICS-országok növekedési üteménél jóval alacsonyabb mértékű volt, de 2011-et követően még annál is lassabbá vált, sőt részben stagnált. A visegrádi országok 2010 utáni fajlagos anyagfelhasználása a G20-ak 2010 előtti alakulását követi, de a bruttó hazai termék növekedése nagyobb ütemű, így felzárkózás figyelhető meg. Ugyanakkor az OECD-, de még inkább a G7-országokkal történő összevetés esetén a gazdasági érték előállításában lemaradás tapasztalható, ráadásul

⁷ Forrás: az *OECD.Stat* adatai alapján saját szerkesztés.



az anyagfelhasználás ellentétes tendenciájú, így a szétválás a V4-ek esetében csak relatív, míg az OECD- és G7-országokban abszolút mértékű.

4. ábra⁸
A G7-, G20-, OECD-, V4- és BRIICS-országok
erőforrás-termelékenysége, 2004–2017



Megjegyzés: 2004: nagy üres kör.

A hazai anyagfelhasználás az egyes országok által felhasznált anyagok mennyiségének a számszerűsítésére alkalmas mutató, de nem foglalja magában a hazai termelés importárúkkal történő – egyre növekvő mértékű – helyettesítését. Sok esetben az OECD-országok az anyagigényes termelést a tagállamokon kívülre szervezték ki, de ez a váltás nem tükröződik a hazai anyagfelhasználásukban, mivel a DMC-mutató nem veszi figyelembe a nemzetközi kereskedelemben forgalmazott köztes árukban és a végtermékekben megtestesült nyersanyagok közvetett áramlását. Ha az OECD-országok

⁸ Forrás: az *OECD.Stat* adatai alapján saját szerkesztés.

teljes anyaglábnymát⁹ figyelembe vesszük, az anyagtermelékenység növekedése jóval szerényebb. Összességében az OECD anyaglábnyma 1990 és 2017 között 60 százalékkal nőtt, és általában azokban az országokban, ahol magasabb az importarány és a jövedelemszint, ott az anyaglábnym is nagyobb (*OECD*, 2020a); számszerűen: a magas jövedelmű országoké több mint 13-szor akkora, mint az alacsony jövedelműeké (United Nations Environment Programme és International Resource Panel, 2019, 8. o.).

Globális kitekintés 2060-ig

A következő évtizedekben a Föld gyarapodó népessége és az emelkedő jövedelmek erőteljes növekedést eredményeznek az áruk és a szolgáltatások iránti globális keresletben. Ehhez egyre több nyersanyagforrásra lesz szükség. Az elemzésben szereplő megállapítások az OECD-nek a 2060-ig előretekintő vizsgálatait összefoglaló dokumentumán (*OECD*, 2019), továbbá a Nemzetközi Erőforrás Testület szintén addig szóló, hasonló modellezésének a főbb eredményein alapulnak (United Nations Environment Programme és International Resource Panel, 2019). Az OECD-elemzés főként arra keresi a választ, hogy miként alakul a világ anyagfelhasználása, de emellett azt is feltárja, hogy a gazdasági-társadalmi trendek miképpen változtatják meg a különböző anyagok felhasználási körét és formáit.

Az OECD az 1980-as évek végétől alkalmaz gazdasági modelleket és kvantitatív értékeléseket a környezetpolitikák és az éghajlatváltozást mérséklő forgatókönyvek költségeinek és hasznainak a bemutatására. A környezeti-gazdasági modellezés az OECD által kidolgozott modelleken (*ENV-Linkages* dinamikus általános egyensúlyi modell, *ENV-Growth* makrogazdasági növekedési modell) alapul.

Az előrejelzések azt mutatják, hogy bolygónk népessége 2060-ra meghaladja a 10 milliárd főt. E közel négy évtizedben a különböző

⁹ A gazdaság anyaglábnyma magában foglalja a gazdaság végső anyagigényének a kielégítéséhez szükséges összes kitermelt és felhasznált nyersanyagot, beleértve a külföldön kitermelt és az importtermékek gyártásába beágyazott anyagokat is.



fejlettségű régiókban az életszínvonal fokozatosan közeledni fog egymáshoz, a feltörekvő és a fejlődő országok gazdasága pedig gyorsabban fog bővülni, mint az OECD-államoké.

Az OECD szerint a globális GDP 2017 és 2060 között több mint a háromszorosára növekszik. A globális egy főre jutó jövedelem 2060-ban eléri a 37 ezer dollárt, ami közel azonos az OECD jelenlegi átlagával. A termelés és a fogyasztás a feltörekvő és a fejlődő országok felé tolódik el, amelyek átlagosan magasabb anyagigénnyel rendelkeznek. A szolgáltatások emelkedő részaránya várhatóan lassítja az anyagfelhasználás növekedését, minthogy a szolgáltató szektor anyagigényessége alacsonyabb, mint az iparé és a mezőgazdaságé. A technológiai fejlődés és az innovatív megoldások segíthetik a termelési érték növekedésének a szétválasztását az anyagfelhasználástól.

Az elsődleges nyersanyag-felhasználás 2060-ra csaknem megduplázódik (a 2017. évi 89-ről 167 gigatonnára). A nemfémes ásványi anyagok – mint a homok, a kavics és a mészkő – adják a teljes anyagfelhasználás legnagyobb hányadát (mennyiségük a 2017-es 44-ről 86 gigatonnára nő). A fémfelhasználás gyorsabb növekedést mutat, ezért az ércbányászat, valamint a feldolgozás jelentős környezeti hatásaival is számolni kell.

A hazai anyagfelhasználás legnagyobb mértékű növekedése a feltörekvő és a fejlődő országokban várható: Kína marad a legnagyobb fogyasztó, India és Indonézia, valamint más ázsiai országok és a szubszaharai afrikai államok esetében pedig emellett jelentős gazdasági bővülés is valószínű. Még az OECD-országok anyagfelhasználásában is évi 1–2 százalékos növekedés várható az, ami azt vetíti előre, hogy ezek az államok a relatív és az abszolút szétválás határán ingadozó teljesítményt mutatnak.

Az újrahasznosítás mindinkább teret nyer, és az elsődleges nyersanyagok kitermelésénél egyre versenyképesebbé válik. A nyersanyagok iránti növekvő kereslet eredményeként az elsődleges és a másodlagos nyersanyag-felhasználás közel azonos mértékben nő. Azonban a másodlagos termelési technológiák viszonylag magas munkaerő-költsége miatt a másodnyersanyagok további térhódítása korlátozott annak ellenére, hogy nő az újrahasznosítás versenyképessége.

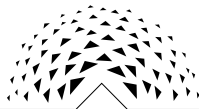
Az éghajlatváltozást okozó üvegházhatású gázok globális kibocsátása már 2030 előtt eléri az 50 gigatonnát és 2060-ig tovább növekszik 75 gigatonnára. A teljes kibocsátás zöme a fosszilis tüzelőanyagok elégetéséből származik, és a kétharmadát az anyaggazdálkodással kapcsolatos tevékenységek teszik ki. A fosszilis tüzelőanyagok felhasználása, a vas- és acéltermelés, valamint az építőanyagok előállítása nagymértékű üvegházhatású gáz és légszennyező anyag kibocsátásával jár együtt.

A meghatározó fémérczek kitermelésének és feldolgozásának a környezetre gyakorolt negatív hatásai várhatóan a duplájára nőnek 2060-ra. A másodnyersanyagok környezeti hatásai a becslések szerint alacsonyabbak lesznek az elsődlegesekénél. Ezért fontosak azok a szakpolitikák, amelyek az előbbieket felhasználását és a körforgásos gazdaságot támogatják, s ezáltal csökkentik a környezetet terhelő kibocsátásokat.

Az erőforrás-hatékonyság javítása és a körforgásos gazdaságra történő áttérés ösztönzése kulcsszerepet játszik az anyagfelhasználással összefüggő környezeti hatások mérséklésében, továbbá az ellátásbiztonsági és a munkahelyteremtési célok elérésében. A különböző gazdasági tevékenységekbe történő alacsonyabb anyagbevitel hozzájárulhat a versenyképesség növeléséhez is. A kormányok összetett kihívással néznek szembe, amikor az e célokat szolgáló szakpolitikai csomagok tervezésekor biztosítják az összehangoltságukat más szakpolitikákkal, például a kereskedelmi és az innovációs politikával. A koherens szakpolitikai tervezés szintén hozzájárulhat az ENSZ fenntartható fejlesztési céljainak eléréséhez.

A Nemzetközi Erőforrás Testület jelentésében bemutatott elemzési és modellezési eredmények először adnak lehetőséget olyan, az erőforrás-hatékonyság, valamint a fenntartható termelés és fogyasztás egymással összefüggő forgatókönyveinek a kidolgozására, amelyek szétválasztják a gazdasági növekedést a környezeti állapotromlástól, amint az az ENSZ SDG 8.4 és SDG 12.2 fenntartható fejlődési céljai között is szerepel.¹⁰

¹⁰ *Sustainable Development Goals* (SDGs). 8.4 célkitűzés: 2030-ig fokozatosan javítani kell a fogyasztás és a termelés globális erőforrás-hatékonyságát, és a fenntartható



A jól megválasztott és összehangolt fenntarthatósági intézkedések – különösen az erőforrás-hatékonyság, valamint a fenntartható fogyasztási és termelési politikák – jelentős szétválást eredményezhetnek, s mindeközben a gazdasági növekedést, a jövedelem igazságosabb elosztását és az erőforrásokhoz való hozzáférést is biztosítják. A „fenntarthatósági” forgatókönyvben modellezett ambiciózus cselekvések következtében a jövedelmek és az erőforrás-alapú szolgáltatások jelentősen növekednek valamennyi országcsoporthoz, miközben a környezetterhelés és a környezeti hatások szembetűnően csökkennek. Ez szöges ellentétben áll a „történeti trendekre” építő forgatókönyv alapvetéseivel, amelyek hasonló jövedelemnövekedéssel számolnak, ám ahhoz nagyobb erőforrás-kitermelés, fokozódó és egyértelműen fenntarthatatlan környezeti terhelés társul. Ez utóbbi szerint a globális erőforrás-kitermelés 2060-ra 190 milliárd tonnára nő, míg az előbbi forgatókönyv 25 százalékkal alacsonyabb értékkel, 143 milliárd tonnával számol.

A „fenntarthatósági” forgatókönyv alapján végrehajtandó szakpolitikai csomagok 2030-tól kezdődően globális nettó gazdasági előnyökhöz vezetnek. A globális GDP 2060-ra 8 százalékkal haladja meg a „történeti” forgatókönyvi értéket, ráadásul az alacsony és a közepes jövedelmű országokban a gazdasági növekedés átlagosan 11 százalékkal lesz gyorsabb, mint a magas jövedelmű államokban (4 százalék). Ezzel az egy főre jutó GDP méltányosabb megoszlásává válik, miközben valamennyi országcsoporthoz továbbra is élvezeti a gazdasági nyereségből származó előnyöket.

A hulladékgazdálkodástól a körforgásos gazdaságig: az OECD tevékenysége (1971–2020)

A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezetet (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD) 1960-ban alapították, amikor 18 európai ország, valamint az Amerikai Egyesült Államok

fogyasztás és termelés programjainak tízéves keretrendszerével összhangban a fejlett országok vezetésével törekedni kell a gazdasági növekedés és a környezetterhelés szétválasztására. 12.2 célkitűzés: 2030-ig el kell érni a természeti erőforrások fenntartható kezelését és hatékony felhasználását (*United Nations*, 2015a).

és Kanada egy, a globális fejlődés iránt elkötelezett szervezet létrehozására egyesítette az erőit. Az OECD-ről szóló egyezmény 1961-ben lépett hatályba. A szervezetnek jelenleg 37 tagországa van, és Afrika kivételével valamennyi kontinens képviselteti magát benne.

I. táblázat^{II}
Az OECD szakmai és környezetpolitikai tevékenysége
a hulladékgazdálkodástól a körforgásos gazdaságig

Jogi aktusok, nyilatkozatok és szakmai publikációk	Év	Szervezeti események és új kezdeményezések
<i>A szervezet alapítása</i>	1961	
	1971	<i>Környezeti Bizottság létrehozása</i>
	1974	<i>Hulladékgazdálkodási Politika Csoport megalakulása</i>
Ajánlás az átfogó hulladékpolitika elveiről (OECD, 1976)	1976	
	1994	hulladékmegelőzés és -minimalizálás; a kiterjesztett gyártói felelősség fogalmának bevezetése
Magyarország csatlakozása Miniszteri közlemény: felhívás az ökohatékonyság elemzésére (OECD, 1996)	1996	környezetvédelmi miniszteri találkozó a környezetileg megfontolt közbeszerzések vizsgálatának elindítása
<i>Ökohatékonyság c. kiadvány (OECD, 1998)</i>	1998	
<i>Stratégiai hulladékmegelőzési kézikönyv (OECD, 2000)</i>	2000	
Környezeti stratégia a 21. század első évtizedére (OECD, 2001)	2001	környezetvédelmi miniszteri találkozó
Ajánlás a közbeszerzés környezeti teljesítményének javításáról (OECD, 2002)	2002	

II Forrás: saját szerkesztés.



Jogi aktusok, nyilatkozatok és szakmai publikációk	Év	Szervezeti események és új kezdeményezések
Ajánlás a hulladékok környezeti szempontú kezeléséről (OECD, 2004a)	2004	fenntartható anyaggazdálkodás integrált megközelítés bevezetése
Ajánlás az anyagáramlásokról és az erőforrás-termelékenységről (OECD, 2004b)		
Újrahasznosítási piacok javítása c. kiadvány (OECD, 2006)	2006	
Ajánlás a hulladékok környezeti szempontú kezeléséről (módosítás)	2007	
Kézikönyv a hulladékok környezetileg megfontolt kezeléséről (OECD, 2007)		
Ajánlás az erőforrás-termelékenységről (OECD, 2008)	2008	
Nyilatkozat a zöld növekedésről (OECD, 2009)	2009	
A szervezet alapításának 50. évfordulója Zöld növekedés stratégia (OECD, 2011)	2011	
	2015	G7-csúcstalálkozó (Elmau): erőforrás-hatékonyságról szóló politikai iránymutatás
Tojama-jelentés: anyagciklusokkal foglalkozó keretrendszer (MoFA, 2016)	2016	G7 környezetvédelmi miniszteri találkozó
Útmutató a kiterjesztett gyártói felelősség szerepéről és alkalmazásáról (OECD, 2016a)		környezetvédelmi miniszteri találkozó: a körforgásos gazdaság felé való átmenet és az erőforrás-hatékonyság
Zöld növekedési mutatók c. kiadvány (OECD, 2017)	2017	
Globális nyersanyagforrásokra vonatkozó kitekintés 2060-ig c. kiadvány (OECD, 2019)	2019	a körforgásos gazdaság makrogazdasági hatásai és a kapcsolódó üzleti modellek elemzése
Miniszteri nyilatkozat: a körforgásos, erőforrás-hatékony, biztonságos és karbonsemleges gazdaságok felé történő elmozdulás (OECD, 2020c)	2020	OECD Tanács miniszteri találkozó

Megjegyzés: szürke kiemelés jelzi a körforgásos gazdasághoz kötődő elemeket.

Az OECD küldetése olyan politikák előmozdítása, amelyek javítják az emberek gazdasági és társadalmi jólétét az egész világon, s egyúttal olyan egyeztető fórumot biztosít, amelyben a kormányok együttműködhetnek a tapasztalatok megosztása és a közös problémák megoldásainak keresése érdekében. Magyarország az euroatlanti integrációs folyamat keretében 1996-ban csatlakozott a szervezethez (1. táblázat).

Az OECD Környezeti Bizottságát 1971-ben hozták létre, később Környezetpolitikai Bizottság (*Environment Policy Committee*, EPOC) néven folytatta a tevékenységét. A bizottság a megalakulása óta foglalkozik a hulladékok környezetileg és gazdaságilag megfontolt kezelésének elveivel és politikáival is. Az OECD Tanács 1976-ban fogadta el az átfogó hulladékpolitika elveiről szóló ajánlást (*OECD*, 1976). A szervezet ebben fogalmazta meg az azóta is érvényes hulladékgazdálkodási hierarchiát, és a fogalom explicit használata nélkül is megalapozta a körforgásos gazdaság egyik lényeges elemét: „a hulladék mint erőforrás” koncepciót.

Az OECD az 1994–2004 közötti időszakban a hulladékok keletkezésének a megelőzésén és minimalizálásán munkálkodott. Elemezte a tagországok ezzel kapcsolatos politikáit és eszközeit. Áttekintette a hulladékmegelőzési politika tervezését, a célok meghatározását, a megvalósítást és az értékelést. Az OECD az 1990-es évek vége óta foglalkozott a hulladékok környezetkímélő kezelésének témakörével, és 2004-ben egy tanácsi ajánlást (*OECD*, 2004b) fogadott el a hulladékok környezeti szempontú kezeléséről, amelyet 2007-ben módosítottak. 2004-ben az OECD új integrált megközelítést vezetett be, amelyet fenntartható anyaggazdálkodásnak (*Sustainable Materials Management*, SMM) neveztek el, s a teljes életcikluson keresztül figyelembe veszi a költséghatékony anyaggazdálkodást.

Az OECD-tagállamok környezetvédelmi minisztereinek 1996-os találkozóján áttekintették a környezet állapotában bekövetkezett változásokat. Megállapították, hogy az ENSZ emberi környezetről szóló 1972. évi stockholmi konferenciája óta eltelt 25 évben csökkent ugyan a környezetszennyezés, ennek ellenére további erőfeszítések szükségesek, különösen az olyan globális kihívások megválaszolására, mint



az éghajlatváltozás és a biológiai sokféleség csökkenése. Az elfogadott miniszteri közlemény (OECD, 1996) az ökohatékonyság fontosságát hangsúlyozza, amelynek révén a környezetszennyezés és az erőforrás-használat szétválhat a gazdasági növekedéstől. A „Faktor 10” koncepciót egy nagyon ígéretes és szükséges megközelítésnek vélték, és úgy gondolták, hogy az a következő 30–50 éven belül elérhetővé válhat.

Az OECD környezetvédelmi minisztereinek 2001. évi találkozóján fogadták el az „OECD környezeti stratégiája a 21. század első évtizedére” című dokumentumot (OECD, 2001). A stratégia egyik fő célja a környezetterhelések és a gazdasági növekedés szétválasztása volt. Megállapították, hogy ehhez olyan integrált politikákra és intézkedésekre van szükség, amelyek a termelési és fogyasztási módokat, valamint a hatékonyabb erőforrás-használatot célozzák. A stratégia magyarul is megjelent a „Fejezetek az OECD környezetpolitikájából” című sorozat részeként (Pomázi és Szabó, 2001, III. o.).

Az OECD Tanács 2004-ben fogadta el az anyagáramlásokról és az erőforrás-termelékenységről szóló tanácsi ajánlást¹² (OECD, 2004a), amelyben azt javasolták a tagállamoknak, hogy támogassák az anyagáram-elemzés és az abból származtatott mutatók – beleértve az ökohatékonyság, a hulladékmegelőzés, az újrahasznosítás és az erőforrás-termelékenység mutatói – kidolgozását és a makro- és mikroszinten történő alkalmazását.

Az erőforrás-termelékenységről szóló tanácsi ajánlást az OECD-tagállamok környezetvédelmi minisztereinek 2008-as találkozóján fogadták el (OECD, 2008). Ebben azt javasolták a kormányoknak, hogy az anyagok és a termékek használatából eredő negatív környezeti hatások csökkentése érdekében hozzanak megfelelő, az erőforrás-termelékenység javítását szolgáló intézkedéseket. Ösztönözzék a természeti erőforrások környezetileg hatásos és gazdaságilag hatékony felhasználását. Támogassák az integrált életciklus-alapú megközelítéseket (például a „3R”¹³ politikák, a fenntartható anyaghasználat és a fenntartható feldolgozás), s építsék be azokat a döntéshozatalba, továbbá erősítsék a különböző szakpolitikák közötti koherenciát.

12 Magyarul megjelent: Pomázi és Szabó (2006), 185–186. o.

13 3R = *Reduce* [csökkentés], *Reuse* [újrafelhasználás], *Recycle* [újrahasznosítás].

Az OECD-tagállamok vezetői 2009-ben nyilatkozatot adtak ki a zöld növekedésről (*OECD*, 2009), és 2011-ben fogadták el a zöld növekedés stratégiát (*OECD*, 2011). A zöld növekedés az OECD értelmezésében azt jelenti, hogy a gazdasági növekedést oly módon kell ösztönözni, hogy a jólét alapjául szolgáló természeti tőke forrásainak és a környezeti szolgáltatásoknak a mennyisége és a minősége folytonos legyen.

Az OECD-t a német EU-elnökség alatt Elmauban megtartott G7-csúcstalálkozón (2015) kérték fel az erőforrás-hatékonyságról szóló politikai iránymutatás elkészítésére. A jelentést 2016-ban mutatták be a G7 környezetvédelemért felelős minisztereinek a japán Tojamában rendezett találkozásán. A fő megállapítása, hogy a fejlett országok csökkentették a nyersanyagok felhasználását, és javították a hulladékkezelést, de ennél többet kell tenni annak érdekében, hogy a termékek tervezése és előállítása kevesebb természeti erőforrás felhasználásával és kevesebb hulladék keletkezésével történjék (*OECD*, 2016c).

2016-ban, Párizsban tartották meg az OECD környezetvédelmi minisztereinek következő találkozóját, ahol az egyik fő téma a körforgásos gazdaság felé való átmenet és az erőforrás-hatékonyság volt. A miniszterek az integrált politikai megközelítés fontosságát hangsúlyozták, rámutatva arra, hogy a körforgásos gazdaság felé vezető út kihívásokkal teli. Az OECD pedig elemzésekkel és tanácsokkal segítheti a különböző szakpolitikák közötti összehangolást, iránymutatást adva a körforgásos gazdaság egyes vonatkozásairól, mint a terméktervezés és a zöld finanszírozás, valamint az új üzleti modellek terjedése (*OECD*, 2016b).

Az OECD jelenleg a körforgásos gazdaság makrogazdasági hatásairól és a kapcsolódó üzleti modellekről végez elemzéseket (*OECD*, 2019). Ezek középpontjában az áll, hogy a körforgásos gazdaság felé történő átmenet hogyan hat a gazdasági növekedésre és a foglalkoztatásra, milyen szerkezeti változások és átrendeződések zajlanak az egyes szektorokban és azok között. Továbbá azt is vizsgálják, hogy a körforgásos gazdaság új üzleti modelljei milyen lehetőségeket



jelentenek, és milyen kihívásokkal néznek szembe, illetve milyen környezeti hatásaik lehetnek. Ezenkívül igyekeznek feltárni az erőforrás-hatékonyságnak és a körforgásos gazdaságnak a nemzetközi kereskedelemmel való kapcsolatát, a műanyagok újrahasznosításának a piacát, valamint a tengeri hulladékok csökkentésének a lehetőségeit. Az OECD nemcsak globális és nemzeti szinten elemzi a körforgásos gazdaságra való áttérés vonatkozásait, hanem regionális és városi szintű esettanulmányok révén is megosztja a tapasztalatait.

Az OECD-országok 2020. október végén online megtartott éves miniszteri szintű találkozóján a koronavírus-járvány súlyos gazdasági és társadalmi hatásait vitatták meg. Az elfogadott nyilatkozatban a tagállamok hitet tettek amellett, hogy az újjáépítési terveknek erőteljeseknek, ellenállóképeseknek, befogadóknak és fenntarthatóknak kell lenniük. Ennek eléréséhez olyan intézkedésekre van szükség, amelyek elősegítik a körforgásos, erőforrás-hatékony, biztonságos és karbonsemleges gazdaságok felé történő elmozdulást (OECD, 2020c).

A G20-országok

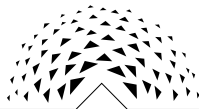
A G20 (*Group of Twenty*), a világ vezető gazdaságainak fóruma olyan globális politikák kidolgozását keresi, amelyek választ adhatnak napjaink legégetőbb kihívásaira. A G20 19 országot¹⁴ és az Európai Uniót foglalja magában. A tagországok változatos elképzelésekkel rendelkeznek, és különböző megközelítéseket alkalmaznak a fenntartható fejlődés elérése érdekében. Az öt kontinenst átfogó, dinamikus csoport államaiban él a világ népességének a kétharmada, itt állítják elő a globális gazdasági kibocsátás 85 százalékát, továbbá a világkereskedelmi forgalom 75 százalékát is ők bonyolítják le. A G20-csoport a globális gazdasági és pénzügyi menetrend legfontosabb kérdéseiben történő nemzetközi együttműködés elsődleges fóruma.

¹⁴ Argentína, Ausztrália, Brazília, Kanada, Kína, Németország, Franciaország, India, Indonézia, Olaszország, Japán, Mexikó, Oroszország, Szaúd-Arábia, a Dél-afrikai Köztársaság, Dél-Korea, Törökország, az Egyesült Királyság és az Amerikai Egyesült Államok.

A története 1999-ig nyúlik vissza, amikor a G7 pénzügyminiszterei és a központi bankok kormányzói arra a következtetésre jutottak, hogy a világ pénzügyi problémáinak a megoldásába több országot is be kell vonni. A G20 kezdetben csak miniszteri fórumként működött, 2008 óta azonban a legmagasabb politikai szinten szervezik a találkozókat. Az első Washingtonban tartották, George W. Bush meghívására. Eleinte főképp a gazdasági válság kezelésére és a világgazdaság stabilizálására összpontosítottak. Később a napirenden szereplő témák köre is jelentősen bővült. A csoport tagjai jelenleg a világfejlődés szinte minden kérdésével foglalkozva határozzák meg a számukra legfontosabb témákat, és igyekeznek harmonizálni a politikájukat (Simai, 2020). A jelentős nemzetközi szervezeteket, köztük az OECD-t, rendszeresen meghívják a G20-találkozókra (*G20 Italia*, 2021).

2017. júliusban, a német elnökség idején Hamburgban tartott csúcstalálkozójukon a G20-országok arról döntöttek, hogy létrehozzák az Erőforrás-hatékonyság Párbeszédet, amelynek célja, hogy a G20-találkozók napirendjének egyik kulcseleme a természeti erőforrások hatékony és fenntartható használata legyen. A német kormány volt az első, amely napirendre tűzte a kérdést. A párbeszéd létrehozásával a G20-országok elkötelezték magukat az erőforrás-hatékony és fenntartható globális gazdaság mellett, valamint támogatni kívánják a fenntartható termelési és fogyasztási módokat. Ennek érdekében a nyersanyagokat, a vizet és az energiát hatékonyabban és megfontoltabban kívánják felhasználni azok teljes életciklusa alatt, hozzájárulva ezzel a fenntartható fejlődési célok eléréséhez, a szegénység és a klímaváltozás elleni küzdelemhez, valamint a környezet védelméhez. A G20-as párbeszéd három fő témára összpontosít (*G20 Germany*, 2017):

- szorosabb együttműködés az „Agenda 2030” (United Nations, 2015b) természeti erőforrásokhoz kapcsolódó céljainak a végrehajtásában;
- az erőforrás-hatékonysági politika tudományos megalapozásának a javítása (ennek érdekében különböző forгатókönyvekkel modellezik, hogy megállapítsák, az egyes feltételek mellett miképpen változhat az erőforrás-használat);



- a különböző szakpolitikai változatok és a jó gyakorlatok tudáscseréjének előmozdítása, hogy kiderüljön, mennyire sikeresek az erőforrás-hatékonyság javítására irányuló intézkedések például a nyersanyagok, a víz, a hulladékgazdálkodás, a termelési folyamatok és az infrastrukturális fejlesztés területén.

2018 végén Argentína rendezte meg Buenos Airesben a G20-csúcs-találkozót, ahol a megalakulása tizedik évfordulóját is megünnepelték. Az argentin elnökség kiemelt figyelmet fordított az élelmiszer-biztonságnak és az élelmiszer-pazarlás (élelmiszer-hulladék) csökkentésének (*G20 Argentina*, 2018).

2019-ben a stafétabotot az a Japán vette át, amely a nemzetközi porondon az egyik legfontosabb élharcosa az erőforrás-hatékonyság javításának és a körforgásos gazdaság felé történő átmenet előmozdításának. Az oszakai csúcson elfogadott vezetői nyilatkozat kiemelte, hogy az erőforrás-hatékonyságnak az olyan szakpolitikák és megközelítések révén történő fejlesztése, mint a körforgásos gazdaság, a fenntartható anyaggazdálkodás, a „3R” politika és a hulladék értéként történő kezelése, hozzájárulnak a fenntartható fejlesztési célokhoz, valamint a környezeti kihívások széles skálájának a kezeléséhez, a versenyképesség és a gazdasági növekedés fokozásához, az erőforrások fenntartható kezeléséhez és munkahelyek teremtéséhez. Az újrahasznosított termékek iránti kereslet növelése érdekében a nyilatkozat az érdekelt felekkel való együttműködés fontosságát hangsúlyozta. A találkozó résztvevői jóváhagyták a tengeri műanyag hulladékokkal kapcsolatos tevékenységek G20-as végrehajtási keretét is (*Mofa*, 2019).

2020-ban Szaúd-Arábia volt a soros G20-elnök. A napirendjén (*G20 Saudi Arabia 2020 Riyadh Summit*, 2020) jelentős hangsúllyal szerepelt a körforgásos széngazdaság koncepciójának a megvitatása, valamint a tisztább, fenntarthatóbb és megfizethetőbb energiarendszerek biztosítása. A G20-as környezetvédelmi miniszterek 2020. szeptemberben – a koronavírus-világjárvány miatt virtuális formában – megrendezett találkozóján (*G20 Information Centre*, 2020) a természeti erőforrások fenntartható kezelésének a Föld megvédésében és a gazdasági növekedés helyreállításában betöltött központi szerepét

emelték ki. Az állam- és kormányfők Rijádban esedékes csúcstalálkozóját ugyancsak virtuális formában tartották meg 2020. novemberben, s az azon elfogadott közös nyilatkozatban (*G20 Saudi Arabia 2020 Riyadh Summit*, 2020) a résztvevők annak a meggyőződésüknek adtak hangot, hogy a koordinált globális cselekvés, szolidaritás és multilaterális együttműködés napjainkban nélkülözhetetlenebb, mint korábban bármikor volt. A csúcstalálkozón döntöttek a Körforgásos Széngazdaság Platform (*Circular Carbon Economy Platform*) és az azt támogató „4R” (az „eltávolítással” /*Remove*/ kiegészített 3R) keretrendszer létrehozásáról, amely kulcsfontosságú lesz a kibocsátások csökkentésében (*G20 Saudi Arabia 2020 Riyadh Summit*, 2020).

Az Európai Unió (EU) számos tagállama 2000 óta az erőforrás-termelékenység szempontjából leghatékonyabb G20-országok teljesítményét éri el. 2017-ben például Hollandia a folyóáron (2010-es bázisév) és vásárlóerő-paritáson számolt 5,8 dollár/kg-os, nem tüzelőanyagra vonatkoztatott erőforrás-termelékenységével meg is előzte az összes G20-államot. Ezt az értéket a G20-ak közül csak az akkor még EU-tag Egyesült Királyság közelítette meg az 5,2 dollár/kg-os értékével, a harmadik, nem sokkal lemaradva, Japán volt (4,6 dollár/kg). Az erőforrás-termelékenységük folyamatos növekedése ellenére abban az évben Dél-Korea (3,6 dollár/kg), az Egyesült Államok (3,1 dollár/kg) és Oroszország (1,5 dollár/kg) jelentősen elmaradt tőlük, a nagy feltörekvő gazdaságok pedig – például Kína (0,6 dollár/kg), Brazília és India (1,1 dollár/kg) – a leggyengébben teljesítő EU-tagállamok (Finnország [1,4 dollár/kg] és Észtország [1,0 dollár/kg]) szintjén vagy jóval az alatt maradtak.

A G20-at alkotó G7- és BRIICS-országok határozottan eltérő teljesítményt mutatnak az erőforrás-termelékenység vonatkozásában. A tanulmány terjedelmi okok miatt nem foglalkozik az említett két alcsoporthoz között teljesítő MIKTA-országokkal,¹⁵ de az 5. ábra

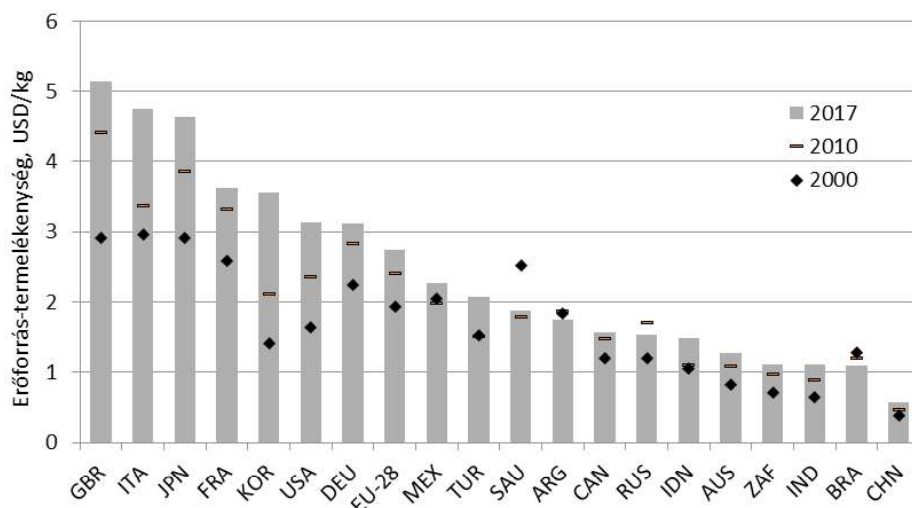
¹⁵ MIKTA-országok (középhatalmak): Mexikó, Indonézia, Dél-Korea, Törökország, Ausztrália. A 2013-ban létrehozott konzultatív együttműködési fórum még nem annyira kiforrott, mint a G7- és a BRICS-országok esetében. Az OECD Indonéziát a BRICS-országokkal együtt kezeli, de Indonézia a stratégiai autonómiája megőrzése érdekében magát a MIKTA-országokhoz, de még inkább a két csoportosulás közé sorolja (Santikajaya, 2016).



jól mutatja, hogy Dél-Korea a G7-ek színvonalán áll, ugyanakkor a G7-hez tartozó Kanada a MIKTA- és a BRICS-országok határán található, Oroszország „társaságában”. Három kivételével valameny-nyi G20-ország erőforrás-termelékenysége – kisebb-nagyobb mértékben – nőtt, a két alcsoporthoz egyikéhez sem tartozó G20-államoké (Argentína és Szaúd-Arábia), valamint Brazíliaé azonban 2017-re a 2000-es szint alá süllyedt (5. ábra).

5. ábra¹⁶

A G20-országok erőforrás-termelékenysége, 2000–2017

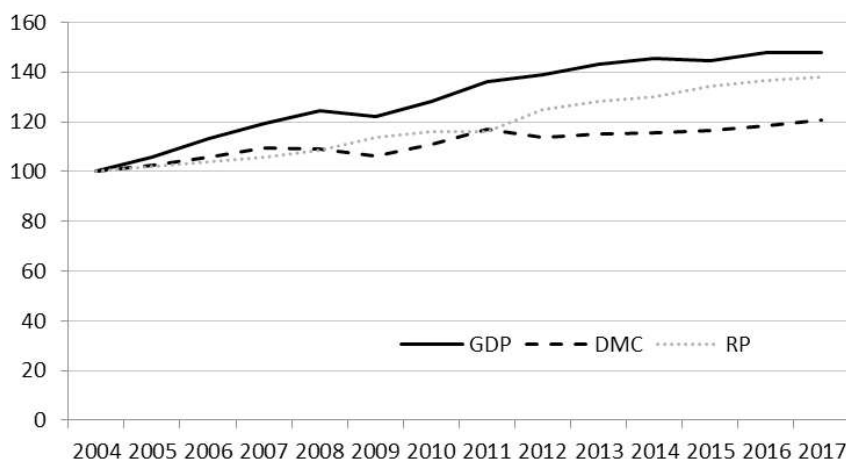


Miközben a G20-országok 2004 és 2017 között közel 50 százalékkal növelték a GDP-jüket, a hazai anyagfelhasználásuk 20 százalékkal emelkedett, ami relatív szétválást jelez. Az erőforrás-termelékenységük valamivel 38 százalék alatti mértékben javult (6. ábra). Az OECD-országok teljesítményével összehasonlítva (2. ábra) jelentős különbségek mutatkoznak – az utóbbiak előnyére: nekik nagyobb gazdasági növekedés mellett abszolút szétválást sikerült elérniük a hazai anyagfelhasználás terén.

¹⁶ Forrás: *OECD.Stat* adatai alapján saját szerkesztés.

6. ábra¹⁷

Az anyagfelhasználás és az erőforrás-termelékenység szétválása a bruttó hazai terméktől a G20-országokban, 2004–2017 (2004=100%)



Megjegyzés: GDP: bruttó hazai termék (USD folyó áron és vásárlóerő-paritáson); DMC: hazai anyagfelhasználás (tonna); RP: erőforrás-termelékenység (USD/tonna).

Nemzetközi összehasonlításban az Európai Unió az Egyesült Államoknál és Japánnál is jobban teljesít a hulladékgazdálkodási gyakorlatok – azaz a hulladéklerakástól és -égetéstől a jóval inkább környezetbarát újrahasznosítás felé való eltérítése – tekintetében. Az Európában keletkező hulladék több mint 40 százalékát újrahasznosítják vagy komposztálják. Az egyetlen G20-ország, amely ebben felülmúlja Európát, az Dél-Korea, ahol a települési hulladék csaknem 60 százalékát e módokon kezelik (*Eurostat*, 2017).

A G7-országok

A G7 (*Group of Seven*) a hét legfejlettebb iparosodott ország informális csoportja, amely évente tart találkozót a legfontosabb globális kérdések megvitatása érdekében. A csoport 1975-ben alakult meg, hat

¹⁷ Forrás: *OECD.Stat* adatai alapján saját szerkesztés.



állam – Franciaország, Nyugat-Németország, Japán, Olaszország és az Amerikai Egyesült Államok – részvételével; Kanada 1976-ban csatlakozott. Oroszországot 1998–2014 között rendszeresen meghívták a csoport találkozói, a Krím félsziget annektálása óta azonban már nem. Az Európai Tanács és az Európai Bizottság elnökét 1981 óta szintén meghívják a találkozókra, amelyeken részt vesz a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) főtitkára is. A G7 még mindig jelentős szerepet tölt be a világgazdaságban: 2018-ban a globális GDP mintegy 30 százalékát adták a tagjai – jóllehet, ez három évtizeddel korábban még mintegy 70 százalékot tett ki.

A „3R” kezdeményezés a G8-országoknak az USA-beli Sea Islanden megtartott 2004-es csúcstalálkozóján merült fel javaslatként, és 2005-ben, Tokióban indították el. Ezt követően a G8- és G7-csúcstalálkozók ismét hangsúlyt kaptak az erőforrás-hatékonyság javításának a szükségessége.

2008-ban a japán Kobében tartották a G8-országok – az akkor még Oroszországgal mint rendszeres résztvevővel kiegészült G7-találkozók – környezetvédelmi minisztereinek találkozóját. Azon fogadták el a *mottainai*¹⁸ szellemében a „3R” cselekvési tervet, amely az anyagkörforgásos társadalom felépítéséhez szükséges legfontosabb intézkedéseket fogalmazza meg (*G8 Environment Ministers Meeting 2008*, 2008).

Németország 2015-ben vette át a G7-elnökséget, és az az évi csúcstalálkozót Elmauban rendezte meg, amelyen szintén a napi-renden szerepelt az erőforrás-hatékonyság témája. Az állam- és kormányfők által elfogadott nyilatkozat megállapítja, hogy a természeti erőforrások hatékony felhasználása és védelme elengedhetetlen a fenntartható fejlődés céljainak elérése érdekében. Az erőforrás-hatékonyság javítása lényegbevágó az ipari versenyképesség, a gazdasági növekedés és a munkahelyteremtés szempontjából is. A G7-országok vezetői a tudásmegosztás fórumaként pedig létrehozták az Erőforrás-hatékonyság Szövetséget (*G7 Germany*, 2015).

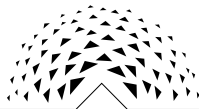
¹⁸ *Mottainai*: japán fogalom, amelynek értelmében szégyennek számít, ha valamiből hulladék lesz anélkül, hogy teljes mértékben hasznosítanák a benne rejlő potenciált.

2016-ban a japán Isze-Simában tartották a G7-csúcstalálkozót. Az egyik kiemelt téma az erőforrás-hatékonyság és a „3R” politika volt. Az esemény résztvevői alkották meg az anyagciklusokkal foglalkozó tojamai keretrendszer (Toyama Framework on Material Cycles), amelynek célja egy olyan társadalom kialakítása, amely az erőforrásokat hatékonyan és fenntartható módon használja fel, a teljes életciklus során a Föld ökológiai határain belül maradván. Továbbá támogatja a helyi erőforrások használatát, a közösségi és az ipari szimbiózist, valamint az erőforrások körforgását a helyi gazdaságban és társadalomban (Mofa, 2016).

A G7-ek környezetvédelemért felelős miniszterei az olasz elnökség alatt, 2017 júniusában egy nyilatkozatot fogadtak el Bolognában, amelynek a megfogalmazása szerint jelentős bizonyítékok állnak rendelkezésre, amelyek azt mutatják, hogy az erőforrás-hatékonyság, a „3R” politika, a körforgásos gazdaság és a fenntartható anyaggazdálkodás az egyik fő hajtóereje lehet a gazdasági növekedésnek és a foglalkoztatás bővülésének. Emellett a hosszú távú versenyképesség javulásával együtt környezeti és társadalmi hasznokat is eredményezhet. A nyilatkozat azt is leszögezi, hogy a fenntartható fejlődési célok (Sustainable Development Goals, SDGs) és célkitűzések jó része csak akkor érhető el, ha globálisan is javul az erőforrás-hatékonyság. A 17 fenntartható fejlődési cél közül 12 kapcsolódik az erőforrás-hatékonysághoz.

A dokumentum tartalmaz egy öt évre szóló útitervet is, amely meghatározza azokat a cselekvési prioritásokat, amelyek az erőforrás-hatékonyság és a körforgásos gazdaság megvalósításához szükségesek. A nyilatkozat aláírói fontosnak tartották az erőforrás-hatékonyság mérési rendszerének a továbbfejlesztését, az üvegházhatású gázok kibocsátáscsökkentésének és az erőforrás-hatékonyság javításának a kölcsönös hasznait vizsgáló elemzését, az üzleti élet szereplőivel és a civil szervezetekkel való együttműködést, valamint a polgárok erőforrás-tudatosságának a növelését.

A kiadott anyagban nagy hangsúlyt kapott az élelmiszerhulladék csökkentése, a műanyagok (különösen a tengeri műanyag hulladékok)



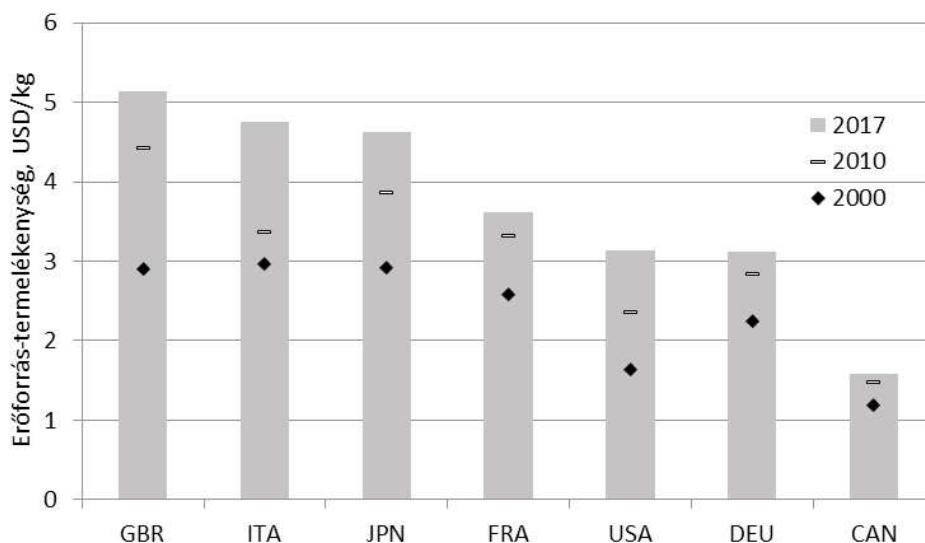
negatív környezeti és gazdasági hatásainak mérséklése, az erőforrás-hatékonysági kritériumoknak a zöld közbeszerzési folyamatokba való beépítése, a termékek élettartamának a meghosszabbítása, továbbá a következő termelési forradalom és az erőforrás-hatékonyság kapcsolatának a vizsgálata (*G7 Italy*, 2017).

2018. júniusban a kanadai Charlevoix-ban rendezték meg a G7-csúcsot, amelynek a fő témái közé tartozott az éghajlatváltozás, az óceánok védelme és erőforrásainak fenntartható használata, a tiszta energiaforrások és a korlátozottan rendelkezésre álló természeti erőforrások megfelelő hasznosítása. Ezen a csúcstalálkozón fogadták el a tengeri műanyag hulladékok csökkentéséről szóló alapokmányt (*G7 Charlevoix*, 2018). 2019-ben Franciaország elnökölte a G7-et, az akkori kiemelt témák között az éghajlatváltozás elleni küzdelem szerepelt. Az elnökség külön ülést is szervezett erre Biarritzban, „Éghajlatváltozás, biológiai sokféleség és óceánok” címmel. Az elnöki összefoglaló szerint a vezetők elismerték, hogy sürgősen gondoskodni kell a tengeri és a szárazföldi ökoszisztémák megőrzéséről, többek között a természetalapú megoldások és a körforgásos gazdaság révén, továbbá folytatni kell a tengeri hulladék keletkezése elleni küzdelmet, illetve valamennyien hitet tettek az innováció előmozdításának és a hulladékgazdálkodás fejlesztésének a szükségessége mellett, hiszen azok a tengeri hulladék csökkentésének a kulcsfontosságú eszközei (*G7 France*, 2019).

A 2020-as G7-csúcstalálkozót a marylandi Camp Davidben tartották volna júniusban, azonban a személyes részvételt a globális koronavírus-járvány terjedése megakadályozta. Az amerikai elnök márciusban videokonferenciát szervezett, amelynek egyetlen kiemelt témája a Covid19 elleni összehangolt küzdelem és a járvány gazdasági hatásainak az értékelése volt (*G7 USA*, 2020). A 2021 júniusában, sorrendben a 47. G7-találkozó résztvevőit az Egyesült Királyság látja vendégül Carbis Bay-ben (Cornwall). A fő prioritások között szerepel a pandémiából való globális gazdasági kilábalás, a klímaváltozás elleni küzdelem és a biológiai sokféleség megőrzése.

7. ábra¹⁹

A G7-országok erőforrás-termelékenysége, 2000–2017



2000 és 2017 között valamennyi G7-ország erőforrás-termelékenysége növekedett. E téren abszolút értelemben az Egyesült Királyság (+2,2 dollár/kg), relatívban az Egyesült Államok (+91 százalék) volt az élenjáró. A legkisebb mértékű fejlődést mindkét értelemben Kanada mutatta (+0,4 dollár/kg és +31 százalék) (7. ábra).

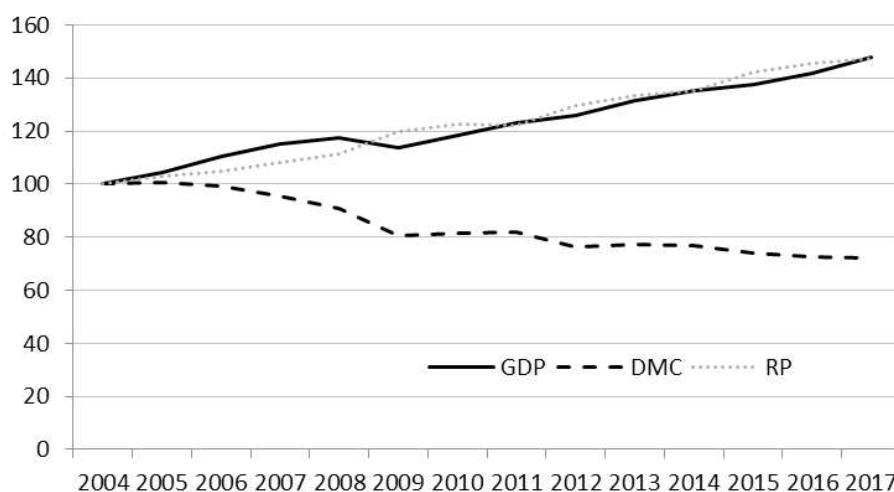
A G7-országok abszolút szétválást értek el 2004 és 2017 között: miközben a bruttó hazai termék közel 50 százalékkal emelkedett, addig a környezetterhelést jelentő hazai anyagfelhasználás csökkenése megközelítette a 28 százalékot. Az erőforrás-termelékenység 13 év alatt mintegy 50 százalékkal növekedett (8. ábra).

¹⁹ Forrás: *OECD.Stat* adatai alapján saját szerkesztés.



8. ábra²⁰

Az anyagfelhasználás és az erőforrás-termelékenység szétválása
a bruttó hazai terméktől a G7-országokban, 2004–2017
(2004=100%)



Megjegyzés: GDP: bruttó hazai termék (USD folyó áron és vásárlóerő-paritáson); DMC: hazai anyagfelhasználás (tonna); RP: erőforrás-termelékenység (USD/tonna).

A BRIICS-országok

A BRICS az öt nagy feltörekvő ország – Brazília, Oroszország, India, Kína és a Dél-afrikai Köztársaság – által alkotott csoport, amely együttesen a világ lakosságának a 42,6, a GDP-jének a 21 és árukereskedelmének a 18 százalékát képviseli, a világ devizatartalékának pedig közel a felét birtokolja (*Világgazdaság*, 2019).

A BRIC rövidítést a Goldman Sachs használta először, 2001-ben, azoknak a feltörekvő országoknak a megjelölésére, amelyek – az Egyesült Államok mellett – várhatóan a világ öt legnagyobb gazdaságát jelentik majd a 21. században. 2006-ban kezdődött el az akkor még négy ország alkotta BRIC intézményesített párbeszéde, amelynek keretét 2009 óta az állam- és kormányfők éves találkozói jelentik.

²⁰ Forrás: *OECD.Stat* adatai alapján saját szerkesztés.

A Dél-afrikai Köztársaság 2011-ben csatlakozott, így vele az afrikai kontinens is bekapcsolódott az együttműködésbe.

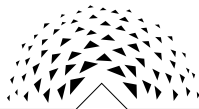
Indonézia nagyon sokat fejlődött a közelmúltban, és komoly érdeklődését fejezte ki a BRICS-országokhoz való csatlakozás iránt. Habár erre még nem került sor, az OECD különféle adatbázisaiban – például a környezeti adatbázisban – már az Indonéziával kiegészített csoportot (BRIICS) is figyelemmel kíséri (Cheng, Ren, Wang és Yan, 2019). Az OECD szoros együttműködést folytat az ún. kulcs partnerekkel: Brazíliával, Indiával, Indonéziával, Kínával és a Dél-afrikai Köztársasággal. Ezek az országok részt vesznek az OECD szakpolitikai testületeiben, a rendszeres országelemzésekben és a statisztikai adatgyűjtésekben. 2014. márciusban az OECD Tanácsnak (a szervezethez akkreditált nagykövetek testületének) a döntése alapján felfüggesztették az Oroszországgal folytatott csatlakozási tárgyalásokat, azóta Moszkvával csak szakértői szinten zajlik együttműködés.

A BRICS-országok az együttműködésük kezdete óta olyan tisztes-séges nemzetközi kormányzás kialakítására törekednek, amely jobban megfelel a nemzeti érdekeiknek. Ezt a célt próbálták elérni például a Nemzetközi Valutaalap kvótarendszerének a reformjával, amelynek eredményeként első ízben került Brazília, Oroszország, India és Kína az első tíz legnagyobb részvényes közé.

A BRICS-országok jelenleg több mint 30 különböző területen folytatnak ágazati együttműködéseket; ilyen például a tudomány és a technológia, a kereskedelemösztönzés, az energiaügy, az egészségügy, az oktatás, az innováció, valamint a környezet- és természetvédelem. Mindez fontos konkrét előnyökkel jár az öt ország lakossága számára.

Az elnöki értekezletek (a csúcstalálkozók és a G20-on kívüli informális találkozók) mellett a BRICS a rotációs elnöksége révén évente közel száz találkozót, köztük mintegy 15 miniszteri értekezletet és több tucat szakértői összejövetelt szervez.

2014-ben, a braziliai Fortalezában tartott csúcstalálkozón fontos intézményeket hoztak létre: az Új Fejlesztési Bankot (*New Development Bank*, NDB) és a Stabilizációs Alapot (*Contingent Reserve Arrangement*, CRA). Az NDB eddig több mint 8 milliárd dollár összértékben hagyott



jóvá infrastrukturális és a megújuló energiával kapcsolatos finanszírozási projekteket a BRICS-országokban (*BRICS Brasil*, 2019a).

2019-ben Brazília töltötte be a BRICS elnökségét, és nagy hangsúlyt fektetett a tudomány, a technológia és az innováció támogatására. A környezetvédelmi miniszterek közös nyilatkozata (*BRICS Brasil*, 2019b) a résztvevők azon szándékát juttatta kifejezésre, hogy a városi környezet javítása, a szennyezett területek kármentesítése és a vízminőség megóvása mellett a körforgásos gazdasággal kapcsolatos tevékenységüket is összehangolják a fenntartható fogyasztás és termelés érdekében. Az országok konkrét lépéseket tesznek a hulladékgazdálkodás és az erőforrás-hatékonyság javítása terén, az intézkedések pénzügyi forrását pedig az NDB biztosítja.

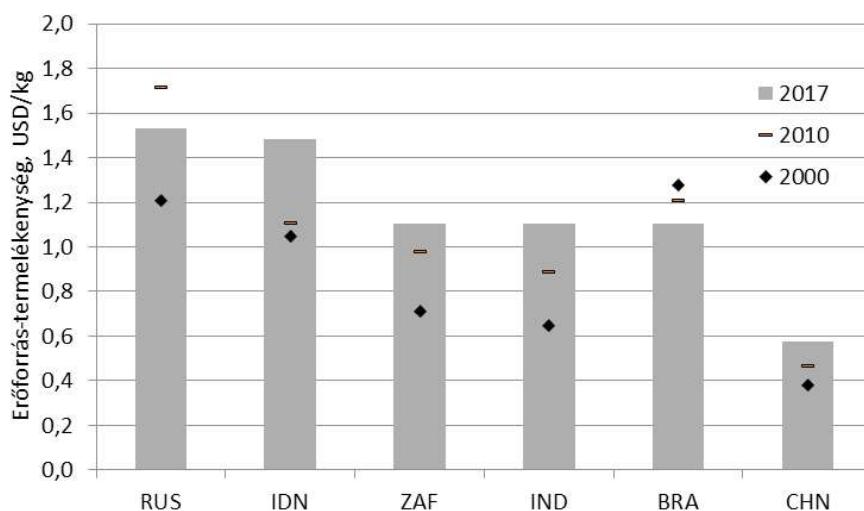
2020-ban Oroszország rendezte meg a BRICS-csúcstalálkozót és a szakminiszterek eszmecseréit. A környezetvédelmi miniszterek 2020. júliusban videokonferencia keretében vitatták meg a legfontosabb globális környezeti problémákat. Az elfogadott miniszteri nyilatkozat a körforgásos gazdaság támogatását és annak a Covid19 utáni nemzeti gazdasági újjáépítési tervekbe történő beépítését emeli ki (*BRICS Environment Ministers*, 2020). A 2020. novemberi – ugyancsak videokonferencia formájában megrendezett – csúcstalálkozón a tagországok vezetői elfogadták a közös nyilatkozatot és a 2025-ig szóló gazdasági partnerségi stratégiát. Ez utóbbi dokumentum az országok között a hulladékgazdálkodás terén megvalósítandó együttműködést, valamint a termelés és a fogyasztás fenntarthatóbb módozatainak a támogatását tartalmazza, és nem csak a körforgásos gazdaságra szorítkozik. Idén India tölti be a BRICS-elnökséget, és rendezi meg a következő csúcstalálkozót.

A Standard & Poor's Global Ratings elemzői úgy vélik, nincs létjogosultsága a BRICS-csoport fennmaradásának, mert az egyes országok fejlődési üteme lényegesen eltér, így már nem tekinthetők természetes gazdasági csoportnak. Az utóbbi közel két évtizedben Kína és India gazdasági növekedése jóval nagyobb volt a vártnál, miközben Brazília, Oroszország és a Dél-afrikai Köztársaság sokkal kisebb ütemben gyarapodott (*Világgazdaság*, 2019).

Az erőforrás-termelékenység vizsgálata alapján a Standard & Poor's elemzésénél jóval árnyaltabb kép bontakozik ki. A 9. ábra 2000 és 2017 között Kína, India és a Dél-afrikai Köztársaság erőforrás-termelékenységének a töretlen emelkedését mutatja. Brazíliaé viszont 2005 után fokozatosan visszaesett, Indonézia esetében pedig éppen a brazil gazdaságának a tükörképét látjuk. Figyelemre méltó, hogy 2010 és 2015 között a BRIICS-országok közül Indonéziában volt a legdinamikusabb az erőforrás-termelékenység növekedése. Oroszország 2010-ig dinamikusan javuló pályán mozgott, azt követően azonban jelentős visszaesés, majd stagnálás következett be (9. ábra).

9. ábra²¹

A BRIICS-országok erőforrás-termelékenysége, 2000–2017



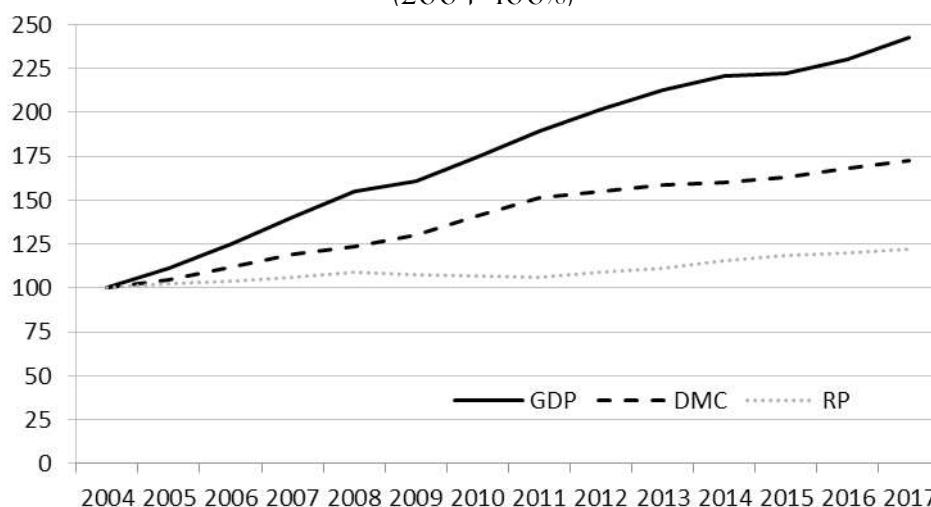
A BRIICS-országok csoportja a hazai anyagfelhasználást relatív értelemben szétválasztotta a bruttó hazai terméktől. A G20 országaival összevetve (6. ábra) azt tapasztaljuk, hogy ez a relatív szétválás meggyőzőbb: mintegy 43 százalékponttal jobb az előbbieket összehasonlítva (10. ábra) az utóbbiakénál. Az országcsoport erőforrás-termelékenysége a vizsgált időszakban 22 százalékkal nőtt, ami a G20-csoporténak alig kétharmada, a G7-ének pedig alig 40 százaléka.

21 Forrás: *OECD.Stat* adatai alapján saját szerkesztés.



10. ábra²²

Az anyagfelhasználás és az erőforrás-termelékenység szétválása
a bruttó hazai terméktől a BRIICS-országokban, 2004–2017
(2004=100%)



Megjegyzés: GDP: bruttó hazai termék (USD folyó áron és vásárlóerő-paritáson); DMC: hazai anyagfelhasználás (tonna); RP: erőforrás-termelékenység (USD/tonna).

Összegzés

A feltárt dokumentumok elemzése alapján megállapítható, hogy a geopolitikai átrendeződés, a természeti erőforrásokért folytatott küzdelem, a globális ellátási láncok jövője, az ipari termelésnek a küldő országokba történő visszatelepítése (*reshoring*) mind-mind komoly kihívást jelent. Bár jelenleg népszerű gondolat és szakmai áramlat, a körforgásos gazdaság mégsem lehet a kizárólagos megközelítés az erőforrás-felhasználás/gazdálkodás megvalósítása során.

Az erőforrás-hatékonyság javítása jelentős mértékben hozzájárulhat más globális környezeti problémák (pl. a klímaváltozás, a biológiai sokféleség csökkenése) mérsékléséhez, ezért elengedhetetlen a rendszerszintű gondolkodás és a szükséges intézkedések integrált tervezése.

²² Forrás: *OECD.Stat* adatai alapján saját szerkesztés.

A természeti erőforrások fenntartható használata és az erőforrás-hatékonyság egyre hangsúlyosabb szerepet kap a nemzetközi együttműködésben és a különböző multilaterális csoportosulások (G20, G7, BRIICS) napirendjében.

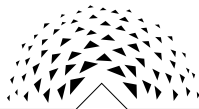
A G20-országok 2004–2017 közötti egy főre jutó anyagfelhasználása a BRIICS-országok növekedési üteménél jóval alacsonyabb mértékű volt, és 2011-et követően a stagnálás jelei mutatkoztak. Ugyanezen időszakban a G20-országok erőforrás-termelékenysége kisebb-nagyobb mértékben nőtt, kivételt ez alól Argentína, Szaúd-Arábia és Brazília jelentette, amely országoké 2017-re a 2000-es szint alá esett. A G7-országok erőforrás-termelékenysége 2004 és 2017 között mintegy 50 százalékkal növekedett.

A BRIICS-országokban az egy főre jutó hazai anyagfelhasználás a közelmúltban megközelítette az OECD szintjét, miközben a világ többi részén továbbra is jelentősen alacsonyabb.

A Covid19-pandémia egyértelműen rávilágított a globális ellátási láncok törékenységre, ezért a jövőben várhatóan nagyobb politikai figyelmet kap a helyi erőforrásokra való támaszkodás (vagy egyes gazdasági tevékenységek visszatelepítése, ami viszont azzal a potenciális veszéllyel járhat, hogy gyengülhetnek a környezetvédelmi előírások).

Az erőforrás-hatékonyság javításának a szándéka a jövőben is szükségessé teszi a multilaterális intézmények (ENSZ, OECD, WTO stb.) és politikai csoportosulások (G7 és G20) szorosabb együttműködését, valamint közös stratégiák kidolgozását és megvalósítását.

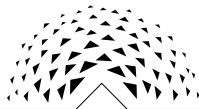
Az erőforrások globális felhasználásában jelentős földrajzi átrendeződés érhető tetten, amely a jövőben meghatározó biztonságpolitikai és (elsősorban a globális ellátási láncokat érintő) világkereskedelmi hatásokkal járhat. Ennek feltárása további kutatásokat igényel, és rávilágíthat arra, hogy a természeti erőforrások közös és takarékos használata milyen észszerű kompromisszumok kialakításával válhat körforgásossá és/vagy fenntarthatóvá a különböző térszinteken.



Irodalomjegyzék

- Agrawala, Shardul, Dussaux, Damien és Monti, Norbert (2020). What Policies for Greening the Crisis Response and Economic Recovery? Lessons Learned from Past Green Stimulus Measures and Implications for the COVID-19 Crisis. *OECD Environment Working Papers*, (164). A letöltés ideje: 2021. április 1. <https://www.oecd-ilibrary.org/docs/server/c50f186f-en.pdf?expires=1605895817&id=id&accname=guest&checksum=2D9CB4D550530AD568856E130D97EAB3>.
- BRICS Brasil (2019a). Events. A letöltés ideje: 2020. szeptember 20. <http://brics2019.itamaraty.gov.br/en/>.
- BRICS Brasil (2019b). Joint Statement for the 5th BRICS Ministers of Environment Meeting. A letöltés ideje: 2020. szeptember 22. http://brics2019.itamaraty.gov.br/images/documentos/PDFBRICS2019_Draft_FINAL_STATEMENT_5th_BRICS_Environment_Ministerial_Meeting_Rev1.pdf.
- BRICS Environment Ministers (2020). Statement of the 6th BRICS Environment Ministers Meeting. A letöltés ideje: 2021. április 1. <https://brics-russia2020.ru/images/53/19/531987.pdf>.
- Cárdenas Rodríguez, Miguel, Haščič, Ivan és Souchier, Martin (2018). Environmentally Adjusted Multifactor Productivity: Methodology and Empirical Results for OECD and G20 Countries. *Ecological Economics*, 153, 147–160. A letöltés ideje: 2021. április 1. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2018.06.015>.
- Cheng, Cheng, Ren, Xiaohang, Wang, Zhen és Yan, Cheng (2019). Heterogeneous Impacts of Renewable Energy and Environmental Patents on CO2 Emission – Evidence from the BRIICS. *Science of the Total Environment*, 668, 1328–1338. A letöltés ideje: 2021. április 1. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2019.02.063>.
- Eurostat (2017). Sustainable Development. Consumption and Production. A letöltés ideje: 2020. augusztus 22. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:Sustainable_development_-_consumption_and_production#cite_note-3.
- G7 Charlevoix (2018). Charlevoix Blueprint for Healthy Oceans, Seas and Resilient Coastal Communities. A letöltés ideje: 2021. április 1. https://www.international.gc.ca/world-monde/assets/pdfs/international_relations-relations_internationales/g7/2018-06-09-healthy_oceans-sante_oceans-en.pdf.

- G7 *France* (2019). Biarritz Chair's Summary on Climate, Biodiversity and Oceans. A letöltés ideje: 2021. április 1. <https://www.elysee.fr/admin/upload/default/0001/05/622fadea9ed312ff42c6e4e7cbb126086a30897.pdf>.
- G7 *Germany* (2015). Leaders' Declaration G7 Summit 7–8 June 2015. A letöltés ideje: 2021. április 1. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7320LEADERS%20STATEMENT_FINAL_CLEAN.pdf.
- G7 *Italy* (2017). Environment Ministerial Meeting. A letöltés ideje: 2021. április 1. <http://www.g7italy.it/en/environment-ministerial-meeting/>.
- G7 *USA* (2020). A letöltés ideje: 2021. április 1. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/g7-leaders-statement/>.
- G8 *Environment Ministers Meeting 2008* (2008). Kobe 3R Action Plan. A letöltés ideje: 2021. április 1. <https://www.env.go.jp/en/focus/attach/080610-a5.pdf>.
- G20 *Argentina* (2018). Summit Documents. A letöltés ideje: 2019. január 8. <https://g20.argentina.gob.ar/en/documents>.
- G20 *Germany* (2017). Annex to G20 Leaders Declaration. A letöltés ideje: 2020. november 17. https://www.g20germany.de/Content/DE/_Anlagen/G7_G20/2017-g20-resource-efficiency-dialogue-en_blob=publicationFile&v=4.pdf.
- G20 *Information Centre* (2020). G20 Environment Ministers Promote a More Sustainable Future for All. A letöltés ideje: 2020. november 20. <http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-environment-0917.html>.
- G20 *Italia* (2021). About the G20. A letöltés ideje: 2020. november 16. <https://www.g20.org/about-the-g20.html>.
- G20 *Saudi Arabia 2020 Riyadh Summit* (2020). Leaders' Declaration. A letöltés ideje: 2021. április 1. <http://www.g20.utoronto.ca/2020/2020-g20-leaders-declaration-1121.html>.
- Goreczky Péter (2020). Változás és állandóság: a járvány hatása az FDI-projektek helyszínválasztására és a befektetésösztönzésre. *KKI Elemzések, E-2020*(92), 1–12. A letöltés ideje: 2021. április 1. <https://doi.org/10.47683/KKIElemzesek.E-2020.92>.
- Hüttl, Antónia (2017). A termelékenységszámítás néhány koncepcionális kérdése és statisztikai vonatkozása. *Statisztikai Szemle*, 95(6), 576–598. A letöltés ideje: 2021. április 1. <https://doi.org/10.20311/stat2017.06.hu0576>.



- Mofa* (2016). Toyama Framework on Material Cycles. A letöltés ideje: 2021. április 1. <https://www.mofa.go.jp/files/000159928.pdf>.
- Mofa* (2019). G20 Osaka Leaders' Declaration. A letöltés ideje: 2020. július 20. https://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/osaka19/en/documents/final_g20_osaka_leaders_declaration.html.
- Morlet, Andrew, Blériot, Jocelyn, Wachholz, Carsten, Gueye, Soukeyna és Venho, Cindy (2020). The Circular Economy: A Transformative Covid-19 Recovery Strategy. *Ellen MacArthur Foundation*. A letöltés ideje: 2021. április 1. <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/The-circular-economy-a-transformative-Covid19-recovery-strategy.pdf>.
- Nagy Zsuzsanna és Baráth Lajos (2015). A többlettermelés és a környezeti állapot változása a magyar mezőgazdaságban, az EU-csatlakozást követően. *Statisztikai Szemle*, 93(1), 53–73. A letöltés ideje: 2021. április 1. http://www.ksh.hu/statszemle_archiv/2015/2015_01/2015_01_053.pdf.
- OECD* (1976). Recommendation of the Council on Comprehensive Waste Management Policy. A letöltés ideje: 2021. április 1. <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/14/14.en.pdf>.
- OECD* (1996). Meeting of OECD Environment Policy Committee at Ministerial Level: Communiqué (manuscript).
- OECD* (1998). *Eco-Efficiency*. OECD Publication, Paris. A letöltés ideje: 2021. április 1. <https://doi.org/10.1787/9789264040304-en>.
- OECD* (2000). Strategic Waste Prevention: OECD Reference Manual. A letöltés ideje: 2021. április 1. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=env/epoc/ppc\(2000\)5/final&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=env/epoc/ppc(2000)5/final&doclanguage=en).
- OECD* (2001). OECD Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century. A letöltés ideje: 2021. április 1. <https://www.oecd.org/environment/indicators-modelling-outlooks/1863539.pdf>.
- OECD* (2002). Recommendation of the Council on Improving the Environmental Performance of Public Procurement. A letöltés ideje: 2021. április 1. <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/46/46.en.pdf>.
- OECD* (2004a). Recommendation of the Council on the Environmentally Sound Management (ESM) of Waste. A letöltés ideje: 2021. április 1. <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/51/51.en.pdf>.

- OECD* (2004b). Recommendation of the Council on Material Flows and Resource Productivity. A letöltés ideje: 2021. április 1. <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/48/48.en.pdf>.
- OECD* (2006). Improving Recycling Markets. A letöltés ideje: 2021. április 1. <https://doi.org/10.1787/9789264029583-en>.
- OECD* (2007). Guidance Manual on Environmentally Sound Management of Waste. OECD Publishing, Paris. A letöltés ideje: 2021. április 1. <https://doi.org/10.1787/9789264042049-en>.
- OECD* (2008). Recommendation of the Council on Resource Productivity. A letöltés ideje: 2021. április 1. <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/52/52.en.pdf>.
- OECD* (2009). Declaration on Green Growth Adopted at the Meeting of the Council at Ministerial Level. A letöltés ideje: 2021. április 1. <https://www.oecd.org/env/44077822.pdf>.
- OECD* (2011). Towards Green Growth. A letöltés ideje: 2021. április 1. <http://sostenibilidadyprogreso.org/files/entradas/towards-green-growth.pdf>.
- OECD* (2016a). Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management. A letöltés ideje: 2021. április 1. https://www.ara.at/fileadmin/user_upload/Downloads/EU_Kreislaufwirtschaftspaket/Kunststoffbroschuere/OECD-EPR-Updated-guidance_report_final.pdf.
- OECD* (2016b). Meeting of the Environment Policy Committee (EPOC) at Ministerial Level. Chair's Summary. A letöltés ideje: 2021. április 1. <http://www.oecd.org/environment/ministerial/2016-ENV-Ministerial-Chair-summary.pdf>.
- OECD* (2016c). Policy Guidance on Resource Efficiency. A letöltés ideje: 2021. április 1. <https://doi.org/10.1787/9789264257344-en>.
- OECD* (2017). Green Growth Indicators 2017. A letöltés ideje: 2021. április 1. <https://www.oecd.org/environment/green-growth-indicators-2017-9789264268586-en.htm>.
- OECD* (2019). Global Material Resources Outlook to 2060. OECD. A letöltés ideje: 2021. április 1. <https://doi.org/10.1787/9789264307452-en>.
- OECD* (2020a). Environment at a Glance 2020. A letöltés ideje: 2021. április 1. <https://doi.org/10.1787/4ea7d35f-en>.
- OECD* (2020b). Improving Resource Efficiency and the Circularity of Economies for a Greener World. A letöltés ideje: 2021. április 1. https://www.oecd-ilibrary.org/environment/improving-resource-efficiency-and-the-circularity-of-economies-for-a-greener-world_1b38a38f-en.



- OECD (2020c). Meeting of the Council at Ministerial Level, 28–29 October 2020. Ministerial Council Statement: A Strong, Resilient, Inclusive and Sustainable Recovery From Covid-19. A letöltés ideje: 2021. április 1. <https://www.oecd.org/mcm/C-MIN-2020-7-FINAL.en.pdf>.
- OECD.Stat (2020a). Demography and Population. A letöltés ideje: 2020. augusztus 29. <https://stats.oecd.org/>.
- OECD.Stat (2020b). Material Resources. A letöltés ideje: 2020. augusztus 29. <https://stats.oecd.org/>.
- OECD.Stat (2020c). National Accounts. A letöltés ideje: 2020. augusztus 29. <https://stats.oecd.org/>.
- Pomázi István és Szabó Elemér (2001). *Környezeti előretétek, stratégia és kulcsmutatók az OECD-ben*. Budapest: Környezetvédelmi Minisztérium.
- Pomázi István és Szabó Elemér (2006). A társadalmi metabolizmus. A fejlett országok anyagáramlása. Budapest: L'Harmattan Kiadó.
- Pomázi István és Szabó Elemér (2018). A körforgásos gazdaságra való áttérés folyamatának egyes jellemzői a visegrádi országokban. *Külügyi Szemle*, 17(4), 80–102. A letöltés ideje: 2021. április 1. <https://kki.hu/wp-content/uploads/2019/07/5-Pomázi-Szabó.pdf>.
- Pomázi István és Szabó Elemér (2019a). A körforgásos gazdaság az Európai Unióban, Franciaországban és Németországban. *Magyar Tudomány*, 180(8), 1199–1212. A letöltés ideje: 2021. április 1. https://mersz.hu/mod/object.php?objazonosito=matud_f28144_il.
- Pomázi István és Szabó Elemér (2019b). Szakpolitikai törekvések a körforgásos gazdaságra való áttérésre az Európai Unió egyes tagállamaiban: Az Egyesült Királyság, Finnország, Hollandia és Szlovénia példája. *Külügyi Szemle*, 18(2), 22–42. A letöltés ideje: 2021. április 1. <https://kki.hu/wp-content/uploads/2020/03/02-Pomázi-Szabó.pdf>.
- Santikajaya, Awidya (2016). Walking the Middle Path: The Characteristics of Indonesia's Rise. *International Journal*, 71(4), 563–586. A letöltés ideje: 2021. április 1. <https://doi.org/10.1177/0020702016686381>.
- Simai Mihály (2020). Az Egyesült Nemzetek Szervezete és a világrend a 21. század bizonytalan és konfliktusos világában. *Magyar Tudomány*, 181(10), 1345–1360. A letöltés ideje: 2021. április 1. <https://doi.org/10.1556/2065.181.2020.10.7>.
- The World Bank (2020). GDP per Capita (constant 2010 US\$). A letöltés ideje: 2020. november 30. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD>.

- United Nations* (2015a). The 17 Goals. A letöltés ideje: 2020. november 22. <https://sdgs.un.org/goals>.
- United Nations (2015b). Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. *Sustainable Development Goals*. A letöltés ideje: 2021. április 26. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication>.
- United Nations* (2017). World Population Prospects Volume I. A letöltés ideje: 2021. április 1. https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2017_Volume-I_Comprehensive-Tables.pdf.
- United Nations Environment Programme és International Resource Panel (2018). Resource Efficiency for Sustainable Development: Key Messages for the Group of 20. *The Resource Panel*. A letöltés ideje: 2021. április 1. https://www.resourcepanel.org/sites/default/files/documents/document/media/thinkpiece_-_resource_efficiency_-_key_messages_for_the_g20_270818.pdf.
- United Nations Environment Programme és International Resource Panel (2019). Global Resources Outlook. 2019: Natural Resources for the Future We Want. *The Resource Panel*. A letöltés ideje: 2021. április 1. <https://www.resourcepanel.org/reports/global-resources-outlook>.
- Világgazdaság* (2019). Kína és India kinőtte a BRICS-tagságot. A letöltés ideje: 2020. szeptember 20. <https://www.vg.hu/gazdasag/gazdasagi-hirek/kina-es-india-kinotte-a-brics-tagsagot-1834698/>.

George F. Kennan és emlékiratai aktualitása. Rendhagyó recenzió

George F. Kennan: *Emlékiratok I–II. (1925–1963)*. Budapest: Antall József Tudásközpont, 2020. 955 o.
https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.1.07

.....*soha nem voltam a magasztos ügyek harcosa.*
George Frost Kennan (Kennan, 2020, 181. o.)

Összefoglaló: Az elemzés George F. Kennan *Emlékiratok* című kétrészes művének a hazai kiadásához kapcsolódóan értelmezi a szerző által képviselt Oroszország-szakértői hagyományt. Az elemzés célja, hogy azonosítsa azokat a főbb tényezőket, amelyek megalapozták Kennan stratégiai előrejelzéseinek a pontosságát és helytállóságát. Kennan gondolkodásában a külpolitikai stratégiai tervezés alapja a másik ország valódi megértése – és ez nem feltétlenül egyezik a saját világnézetünk szerinti megítéléssel. Ahhoz ugyanis csak az adott ország történelmének, kulturális és nyelvi örökségének a megismerésén keresztül lehet eljutni, azok nélkül megértés helyett félreértés lehet a következmény. A jelenlegi nemzetközi környezet, a nagyhatalmi vetélkedés újra ráirányítja a figyelmet a hidegháború során kidolgozott megközelítésekre, tudáselemekre, vagyis Kennan és módszerei megismerése a mai világpolitika elemzését is segítheti.

Kulcsszavak: George F. Kennan, Oroszország, hidegháború

Abstract: *The analysis interprets the Russian experts and expertise tradition represented by George F. Kennan in connection with the Hungarian edition of his *Memoirs*. The purpose of the analysis is to identify the key factors that underpinned the accuracy and validity of Kennan's strategic forecasts. In his thinking, foreign policy strategic planning is based on a realistic understanding of the other country, which is not equal with judgment based on our own worldview. This understanding can only be reached through the historical, cultural and linguistic knowledge of the given country; without it we will reach a misunderstanding instead of an understanding. The current international environment, the great-power competition, is redirecting attention to the approaches and knowledge elements developed in the Cold War, meaning that Kennan's understanding can also help in the analysis of today's world politics.*

Keywords: George F. Kennan, Russia, Cold War

Bevezetés

George F. Kennan közel negyven évet felölelő munkája, az *Emlékiratok* nemrég jelent meg magyarul. A mű kiadása alkalmat teremt arra, hogy átgondoljuk, a hidegháborús stratégia munkája mennyiben vált aktuálissá és hasznossá napjainkra – tekintettel arra, hogy a történeti értéke már régóta kétségtelen. E recenzió három olyan szempontot emel ki, amely éppen ezt bizonyítja. Az első, hogy a jelenlegi nemzetközi helyzet újra ráirányítja a figyelmet a hidegháborúban kidolgozott megközelítésekre, tudáselemekre. A második, hogy a nemzetközi kapcsolatokkal és az egyes országok elemzésével foglalkozó szakemberek felkészítését illetően Kennan példája ma is inspirálóan hat. S végül, de egyáltalán nem utolsósorban, a Kennan által alkalmazott országelemzés ma is segítheti a teljesebb körű megértést és a realisabb külpolitika megalapozását. Az *Emlékiratok* magas színvonalú hazai szerkesztése és fordítása azonban nemcsak a hasznos szakmai ismeretek megszerzését teszi lehetővé, de mindenki számára érdekesítő olvasmányélményt is garantál.

A kétkötetes memoár irodalmi értékeire és esetleges hiányosságaira a jelen elemzés nem tér ki, bár kétségtelen, hogy mindkettőre akad példa a szövegben. Általánosságban azonban le kell szögezni, hogy a könyv olvasmányosabb és helyenként líraibb is, mint azt egy tudós diplomatától és közszolgától várnánk. Az *Emlékiratok* az amerikai önéletrajzi kánon részévé vált, sőt a legjobbak közé sorolják, a szerző írásait pedig élete során számos irodalmi és történeti díjjal jutalmazták.

Kennan az *Emlékiratok* megírásában két kiemelendő cél motiválta. A szövegből egyértelműen kitűnik, hogy az egyik az önmegértés, a saját gondolatai tisztázása, a megfigyelései precízebb megfogalmazása. A másik pedig, hogy bemutassa a külpolitika alakításának/alakulásának a folyamatát. Habár ennek során az írásból egy korhoz és nemzethez kötődő kép rajzolódik ki, ám az ma is tanulságokkal szolgálhat, a történeti kötöttségek mélyén jól észrevehetők az általános törvényszerűségek is. A könyv történelmi értéke pedig éppen abban rejlik, hogy bár memoárként szubjektív marad, de a szerző realizmusa



mégis az objektivitásra törekszik; a szöveg nem az önigazolást vagy az ellenfelek, pályatársak leértékelését szolgálja, hanem az események és a folyamatok megértését.

A hidegháború alatt felhalmozott tudás aktualitása

A politika, így a nemzetközi politika is, a dilemmákból születik: olyan kérdésekből, amelyekre nem találjuk a logikus, tudományos vagy egyéb megoldást, és szükségszerűen valamilyen kompromisszum(ok)ra kényszerülünk. Ha az eszköztárunkból hiányzik a kompromisszum keresésére és megteremtésére való képesség, akkor számos konfliktusra kell felkészülnünk: a nézeteltérések erőből történő rendezése, aztán a revansizmus, illetve az azzal együtt járó szükségszerű veszteségek valamennyi érintett részéről. Ezt a ciklust – jobban mondva: zsákutcát – sajnos, nagyon is jól ismerjük a történelemből.

Az elmúlt évtizedekben a kompromisszumkésztség és az arra való hajlandóság erőteljesen visszaszorult. A hidegháború vége, a kétpólusú világrend összeomlása, a kilencvenes évek triumfalizmusa, azaz a győzelemmel való hivatkozása, illetve a „történelem végéről”, a demokrácia világméretű győzelméről, az egységes nézetrendszer és értelmezés dominanciájáról való meggyőződés következtében a politika egyfajta rugalmatlanság irányába mozdult el. E rugalmatlanság, a kompromisszumok elvetése részben a moralizáló felsőbbrendűségből fakadt, de főleg abból a ki nem mondott feltételezésből, hogy a hidegháborús győzelem bármikor megismételhető: a megváltozott körülmények között még inkább, mint az eredeti szembenállás idején. E megközelítésből következett aztán az ultimátum- és szankciós politika alkalmazása, dominanciája (Attia, Grauvogel és Soest, 2020; Hufbauer és Schott, 2007; Sofuoglu és Alemdar, 2018; Трудюлюбов, 2020). Ezen az úton pedig a következő lépések: az erő alkalmazása és a revansizmus.

Mára kiderült, hogy a történelem vége nem következett be, a demokrácia világméretű győzelméről, sőt még egységes demokráciaértelmezésről sem beszélhetünk. A győzelmi eufória a történelem egy

rövid időszaka volt. Egyre több, néha kifejezetten túlzó tanulmány születik a demokrácia világméretű visszaszorulásáról, a demokrácia-értelmezések megsokszorozódásáról, sőt Kína és Oroszország kapcsán az új hidegháború kialakulásáról is. Bár az érvelések túlzásai miatt nehéz egyetérteni velük, de kétségtelen, hogy mindegyik egy érzékelhető, valódi folyamathoz kapcsolódik: a kilencvenes évek világképének az összeomlásához.

Jelenleg deklaráltan is a nagyhatalmi vetélkedés világában élünk, amelyben eltérő nézőpontok, megközelítések uralják a világpolitikát, és így szükségszerű és kívánatos a kompromisszumkeresés eszköztárához történő visszatérés. Ez pedig újra a figyelem középpontjába helyezi a hidegháború időszakának tanulságait, az akkoriban felhalmozott tudás tanulmányozását és a mai igényeknek megfelelő továbbfejlesztését. A hidegháborús korszakban az elsődleges cél az együttélés menedzselése, az élhető kompromisszum elérése volt, és ennek kapcsán számos értékes megközelítést dolgoztak ki az olyan egyéniségek, mint George Frost Kennan (*feltartóztatáspolitikai*), Morton Deutsch (*konfliktuskezelés*), Charles E. Osgood és Amitai Etzioni (*főkozatos és viszonzott feszültségcsökkentő kezdeményezések*, graduated and reciprocated initiatives in tension reduction, *GRIT*) stb.

Tehát a mai nemzetközi politikai helyzet újra megköveteli a hidegháború korának és egyes szereplőinek a megismerését – és ez nem csak a történelem iránt érdeklődők, hanem elsősorban a mai nemzetközi rendszer működésének elemzői és a politikai döntéshozók számára fontos. Mindennek tudatában röviden vizsgáljuk meg, hogy George Frost Kennan élete és munkássága milyen, ma is aktuális tudással szolgálhat.



Kennan fejlődése és szakmai sikerei

*The illiterate of the 21st century will not be those who cannot read and write,
but those who cannot learn, unlearn, and relearn.*
Alvin Toffler (Oxford Reference, 2016)

Egyéni és szakmai fejlődésünk során két megközelítést vegyítünk általában: egyfelől saját célokat fogalmazunk meg, és azokat igyekszünk elérni, másfelől példaképeket választunk, akik ösztönző hatása révén tudunk fejlődni. George F. Kennan sokak számára éppen ilyen mintát jelenthet.

Kennan legáltalánosabban vett, ma is inspirálóan ható értéke, hogy a korai sikerei ellenére sem állt meg a tanulás és újratanulás útján, hanem képes volt megújulni és megváltoztatni a nézeteit, sőt alkalmanként szembeszállni a saját korábbi véleményével. Azaz önkritikus tudott lenni.

Kennan folyamatos fejlődési és megújulási igényének a bizonyítéka az a törekvése, hogy minél jobban megértse Oroszországot (az *Emlékiratokban* több okból is gyakran Oroszországról beszél Szovjetunió helyett), és minél realisabb képet alakítson ki róla. Jó példa erre a fejlődésre, hogy míg az 1930-as évek Kennanja a korabeli Oroszország megítélésében a legmeghatározóbbnak Neill S. Brown amerikai nagykövet (1850–1853) feljegyzéseit tartotta, amelyeket a követség épületében talált (Kurilla, 2019) – és amelyek a történészek szerint minden alapot nélkülöző klisék és negatív sztereotípiák gyűjteménye volt (Kimmage és Rojansky, 2019. 153–154. o.) –, az 1940-es évek Kennanja a hosszú távirata megfogalmazása során már nem a klisékre összpontosított, hanem a szovjet politikai mintákra, folyamatokra (Kimmage és Rojansky, 2019. 155. o.), bár a távirat szintén tartalmaz néhány vitatható állítást (Kurilla, 2019).

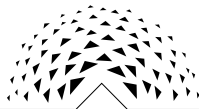
Kennan az *Emlékiratokban* 38 év történéseiről ad számot, s írásából egy kiemelkedő tehetségű hidegháborús stratégia és diplomata alakja bontakozik ki. Az 1925 és 1963 közti időszakban a szerző szolgált Rigában, Moszkvában, Prágában, Berlinben, Lisszabonban,

Londonban, majd újra és újra Moszkvában, végül az akkori Jugoszlávia fővárosában, Belgrádban. Mindezek során módja volt rálátni a második világháború és a hidegháború fontosabb eseményeire. Ám még ennél is fontosabb talán, hogy a washingtoni külügyminisztériumban ő hozta létre és vezette a külpolitikai stratégiai tervezéssel foglalkozó szervezeti egységet (*Policy Planning Staff*) – egy olyan időszakban, amikor az Amerikai Egyesült Államok még csak próbálgatta a nagyhatalmi létet –, és annak keretében kollégáival megalkotta az amerikai külpolitika legfontosabb és legnagyobb hatású programját, a Marshall-tervet. Ugyanakkor a diplomáciai, közszolgálati pályájánál nem kevésbé fontos a tudományos, történeti és elismert értelmiségi szerepvállalása sem.

Az *Emlékiratok* Calvin Coolidge-től John Fitzgerald Kennedyig terjedően biztosít rálátást az amerikai külpolitikára; ennek során Kennan az 1940-es évekre vonatkozóan bennfentesként, míg az 1950-es évektől a kívülálló nézőpontjából írja le a folyamatokat. Általánosítva azt lehet mondani, hogy az első kötet (1925–1950) cselekménydúsabb, a második (1950–1963) elemzőbb jellegű.

Kennan elsődlegesen a hidegháború időszakának kiemelkedő stratégiája, akinek az előrelátása az orosz nyelv, történelem és kultúra mély ismeretéből eredt, és aki a korabeli politikát azok kontextusában értelmezte: nagyon fontos volt számára, hogy az elemzés során legalább évtizedek, de inkább évszázadok összefüggéseiben lássa a dolgokat, nem csak a hetek vagy hónapok kiszakított pillanatnyi képe alapján ítéljen. Az orosz nyelvi és történelmi tanulmányait 1928-tól a berlini Humboldt Egyetemen végezte – mivel abban az időben az Egyesült Államoknak még nem volt diplomáciai kapcsolata a szovjetekkel, és feltehetően az Oroszországgal kapcsolatos képzési palettája sem volt túl széles.

Az elemzéseiben Kennan tehát a hosszú távú történelmi folyamatokra támaszkodott, és igyekezett minden kapcsolódó tényrt figyelembe venni: nem válogatta ki azokat, amelyek jobban alátámasztották volna a narratíváját. Például komolyan foglalkozott azzal, hogy miért és hogyan avatkozott be 1918-ban az Egyesült Államok az oroszországi



polgárháborúba (intervenció) – erről lásd a nagy sikert aratott, *The Decision to Intervene* című könyvét. Kennanról is elmondhatjuk, amit Kissinger kapcsán fogalmaztak meg: a sikere titka a történelem ismerete és megértése volt – ami hiányzott a legtöbb diplomatából és a nemzetközi kapcsolatok kutatóiból.

Kennan Oroszország népe iránti szimpátiája és szeretete, illetve történelmének alapos ismerete gond nélkül megfért a szovjet kommunista rendszerrel szembeni kérlelhetetlen kiállásával – ez egyértelműen kirajzolódik a memoárból. Az ő példáján látjuk, hogy egy ország mélyebb megértésének a feltétele a pozitív és negatív jellemzőinek a megismerése, mivel az egyfajta kiegyensúlyozottságot ad az elemzőnek, ráadásul a valóságot jobban is tükrözi, hiszen minden országról el lehet mondani jó és rossz dolgokat egyaránt. (Tanulság: sose higgyünk olyan elemzőnek, aki nem képes pozitív jellemzőket is felsorolni az általa vizsgált országról.) Kennan Oroszország iránti szeretete – ahogy ezt az *Emlékiratok* is igazolja – a 18. század, azaz Lev Tolsztoj és Anton Csehov korának, országának megismeréséből eredt (az utóbbi életrajzának a megírását is tervezte). John Lukacs szerint az orosz irodalom ismerete segítette Kennant abban, hogy jobban megértse Oroszországot, mint ahogy azt a diplomáciai-közszerológiai tanulmányai lehetővé tették volna.

E tanulmány elején már említettem, hogy a nemzetközi kapcsolatokkal és az országok elemzésével foglalkozó szakemberek felkészítését illetően Kennan példája ma is inspirálóan hat. Richard Haass szavai szerint: „*What’s so interesting about Kennan is he represents the kind of classical education that almost nobody gets any more. His ability to draw not just from history, but from literature, reflects a richness that we rarely see. English majors and historians and political science majors are rarely to be found in the same person and Kennan was such a person. Both the breadth and the depth stand out*” (Haass, 2019, 75–76. o.).

A kennani klasszikus képzettség jelentősége ma megnőtt, ugyanis az Oroszország-szakértők létszáma és tudása is csökkent, legalábbis az Egyesült Államokban bizonyosan (Horowitz, 2014; Demirjian, 2015;

ASEEES, 2015; Grigas, 2016; Bershidsky, 2017; Kokobobo és Lucey, 2020; Kuchins és Mitchell, 2020). Jelenleg gyakori, hogy az ország elemzésével olyan szakemberek foglalkoznak, akik semmilyen vonatkozó előképzettséggel nem rendelkeznek, sem a nyelvét, kultúráját, sem a történelmét nem ismerik. Ugyanakkor a külpolitikai közegben ezt a hiányosságot egyre jobban érzékelik és hangsúlyozzák más országok, így Kína kapcsán is (Gaston és Mitter, 2020).

Kennan elemzői megközelítése

„Mindenekelőtt meg kell értenünk és megismernünk annak a mozgalomnak a természetét, amellyel szembekerültünk.”

George Frost Kennan (Kennan, 2020, 484. o.)

Kennan számos eredményét lehetne példaként elemezni, elsősorban a feltartóztatáspolitikát vagy még inkább a Marshall-tervet. Sok ilyen írás született eddig is, azonban az azokban bemutatott eredményeinél is értékesebb és tanulmányozásra érdemesebb a gondolkodása, az egyes országok és a nemzetközi rendszer elemzésében alkalmazott megközelítése. Az *Emlékiratok* ebbe is bepillantást enged. Különösen is értékes a szöveg, hiszen Kennan rövid idő alatt az országelemzés és a külpolitikai döntéshozatal sűrűjébe került, így elemzéseinek egzisztenciális tétje volt.

Kennan gondolkodása és elemzői megközelítése kiváló szakmai példa és inspiráció a mai elemzők számára is, akik közül többen ma is a hosszú távrat aktualizálásán dolgoznak, különböző cikkekben és dolgozatokban a mai Oroszország átfogó megértésére törekszenek – Kennan szövegéből kiindulva.

Az *Emlékiratokból* látható, hogy Kennan ellenállt a szélsőséges interpretációknak. A hidegháború megítélése kapcsán sem tett engedményeket, és távolságot tartott a politikai jobb- és baloldalon álló ideológiai harcosoktól egyaránt. Kennant azért kritizálták balról, mert a Szovjetuniót fenyegetésként határozta meg, s nem olyan potenciális szövetségesként, akivel közösen lehet dolgozni – ami közvetlenül a



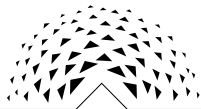
második világháború után tűnhetett valódi opciónak. Jobbról viszont azért érték kritikák, hogy Moszkvát kezelhető fenyegetésnek ítélte, nem az „ősgonosz” megtestesülésének. Kennan erősen bírálta a kommunista rezsimet, ugyanakkor nem gondolta, hogy az amerikaiak különlegesek volnának, és mindenben igazuk lenne. Ellenezte az olyan fellengzős szabadságharcos retorikát, amelyet nem követhették a tettek – amelyre jó példát szolgáltatott az 1956-os magyar forradalom és szabadságharc vagy az 1968-as prágai tavasz nyomán tanúsított amerikai politika.

Képes volt arra, hogy egyszerre kemény legyen a szovjet rendszerrel szemben, ugyanakkor megértse annak motivációit, működését, belső és külső kényszereit. A szovjet rendszerrel szembeni határozott kiállása nem tette vakká, így megfogalmazta a feltartóztatást, de a szovjet külpolitika fényében nem hitt a katonai konfliktus elkerülhetetlenségében, de még a valószínűségében sem. Ennek megfelelően elítélte a fegyverkezési versenyt. Egész életében harcosan kikelt azok ellen, akik a túlzásaik alátámasztásaként interpretálták és alkalmazták az általa megfogalmazott feltartóztatást, különösen, ha azt militáns célokra akarták felhasználni. A szovjet rendszerrel szemben hatásosabbnak tartotta a Marshall-tervet, mint bármelyik katonai kezdeményezést, beleértve a NATO-t; a katonai fejlesztést szükségszerűnek, de nem elsődleges fontosságúnak tartotta. Ma már tudjuk, hogy valóban a Marshall-terv volt az amerikai külpolitika legfontosabb és legnagyobb hatású eredménye, amely egyszerre szolgálta az Egyesült Államok és Európa érdekeit – a program hatásainak és következményeinek a megítélése egyértelműen pozitív. Az *Emlékiratok* szövegéből az is látható, hogy Kennannak és politikájának a célja nem a másik (a szovjetek) legyőzése/elpusztítása volt, inkább egy elfogadható és stabil együttélés szükségszerűségéből indult ki.

Kennan úgy látta, hogy a szovjet kommunizmus és marxizmus a lényegénél fogva önpusztító, így kudarcra van ítélve, ennek megfelelően a cél a kommunista rendszer kordában tartása, nem pedig a legyőzése. Számára a feltartóztatás nem aktív beavatkozást jelentett, hanem csupán határozott választ a szovjet beavatkozási, terjeszkedési

kísérletekre, ezért az amerikai katonai és politikai önuralom fontosságát hangsúlyozta. A feltartóztatás része az önmérséklet is. E politika egy tudatos szelektív konfrontálódás, elsődlegesen diplomáciai és gazdasági, s nem katonai téren. Ezt próbálta tudatosítani a vietnami beavatkozás elleni fellépésével is. Szerinte a feltartóztatás során nem lenne szabad semmi olyat mondani vagy tenni, ami arra utal, hogy a szövetségesek célja a szovjet állam lebontása. Meggyőződése volt, hogy nem tudhatunk mindent, így azt sem, hogy mi a megfelelő mások számára. A külpolitika nem épülhet a moralizálásra, transzcendens jogi vagy etikai normákra – ugyanakkor az atomfegyverek ellen például részben erkölcsi megfontolások mentén érvelt. Realista gondolkodása szerint a fő veszélyt nem a kommunista ideológia jelenti, hanem a szovjetek geopolitikai törekvései: a befolyási övezetük kialakítása, kitágítása. Azt állította, hogy Európában a szovjet katonai beavatkozás esélyét túlreagálják a szövetségesek, mert az nem célja Moszkvának, és nem is lenne sikeres. Ezért a szovjet katonai veszélyre való összpontosítás csak amerikai projekció, és összességében téves gondolkodási és stratégiai irány. Ez persze nem jelentette azt, hogy a katonai erő ne képezte volna a realista gondolkodása részét, csupán akkoriban nem arra helyezte a hangsúlyt. Mindenesetre a feltartóztatáspolitikai lényegében egy gondolkodási keretrendszer biztosított, és így képes volt hosszú időn keresztül kifejteni a hatását, sőt ma újra egyre gyakrabban hivatkoznak rá, és próbálják azt új tartalommal megtölteni.

Kennan számára fontos volt, hogy a feltartóztatás részévé tegye a pozitív példa kialakítását: „A korábbiaknál sokkal pozitívabb és konstruktívabb képet kell felvázolnunk, és a többi nemzet elé tárunk arról a világról, amelyben élni szeretnénk” (Kennan, 2020, 485. o.). Erre az útmutatásra és Kennan-féle feltartóztatásra hivatkozott Joseph Nye, amikor definiálta a *soft power* fogalmát. A kennani feltartóztatás keretében a szovjetekkel való kapcsolattartás és párbeszéd kiemelt fontosságú volt, annak felfüggesztése nem kerülhetett szóba (Nye, 2004, 268. o.).



Kennan elemzései sem hibátlanok ugyan, de a realitás feltárását célozzák, és a leegyszerűsítések ellen¹ szólnak. Az emlékiratai és az azokhoz csatolt függelékben szereplő elemzései egyaránt ezt szemléltetik: „Amit abban az időben láttam, nem pusztán arra volt elég, hogy meggyőzőn arról, nemcsak az Oroszországgal kapcsolatos politikánk nyugszik a szovjetek személyiségének, céljainak és politikai helyzetének veszélyes félreértésén, hanem általánosságban a háború utáni világ formálására szőtt terveink és vállalásaink is” (Kennan, 2020, 203. o.). Korunk önképe szerint ez a célokra és *szándékokra* összpontosító megközelítés nem elég tudományos, túlságosan magyarázó, helyette korszerűbb a *tényekre/képességekre* (az egyes országok képességeire) koncentrálni. Azonban elég elolvasni néhány véletlenszerűen kiválasztott, Oroszországot vagy más nagyhatalmat elemző tanulmányt, s máris kiderül, hogy ez az önkép és a valóság nem találkozik. *Érdemes átgondolni, hogy a Kennanéhoz hasonló megközelítések, mint például a stratégiai kultúra fogalma és a kapcsolódó kutatások stb., elérhetőek-e a kortárs tudományos eszköztárban.*

Ma is kevesen vállalják, hogy az Oroszországhoz kapcsolódó fő narratívák hibáira, esetenkénti szakmai túlzásaira felhívják a figyelmet, ugyanakkor pozitív jel, hogy vannak ilyen hangok.²

Kennan az írásaiban nagyon érzékletesen tudta az egyes helyzeteket a szovjet vezetés nézőpontjából tálalni. Számára az elsődleges a megértés volt, a saját szempontból történő értékelés, illetve a javaslatok és a megfelelőnek tartott politika kialakítása csak a második lépés volt. Arra törekedett – nem mindig sikeresen, ám annál elszántabban –, hogy először a Kreml szemével tekintsen a világra, hogy megértse a motivációikat és a céljaikat, és képessé váljon látni

1 A hosszú távrat célja is a „leegyszerűsítés veszélyes foka” (*dangerous degree of oversimplification*) elleni fellépés volt (Kennan, 1946, I. o.).

2 Az EUvsDisinfo projekt hibáira és szakmai hiányosságaira brit kutatók és holland parlamenti képviselők hívták fel a figyelmet (Hutchings és Tolz, 2020; *Financial Times*, 2018). Az orosz dezinformációs kísérletek hatástalanságát tudományosan is igazolták az amerikai kutatók (Bail, Guay, Maloney, Combs, Hillygus, Merhout, Freelon és Volfovsky, 2020; Lawson, 2019). A *Talibangate* gyenge pontjaira is rámutattak már (Galeotti, 2020; Aris, 2020; Myers, 2021; Greenwald, 2021).

azt az utat, amelyre az várhatóan lépni fog. Tehát nem a saját világlátásából, világképéből kiindulva értelmezte a szovjeteket, hanem azok tapasztalataiból indult ki.

Az *Emlékiratokból* is kitűnik, hogy Kennan a Szovjetunió népét és vezetőit reálisan látta/láttatta: olyan emberekként, akiket a kultúrájuk, a történelmük, a koruk és az országuk aktuális politikai realitásai befolyásolnak, és nem valamiféle mitológiai/ideológiai szimbólumokként (ősgonoszként) – ez utóbbi ugyanis nem az elemzés, hanem a propaganda eszköze.

Összességében Kennan gondolkodása szerint a külpolitikai stratégiai tervezés alapja a másik ország valódi megértése: azaz nem a saját világnézet, hanem az adott ország és politikai rendszer világképe szerinti megértés. Nem elegendő tehát a saját nemzeti érdekeinket ismerni és a saját értékeink mentén gondolkodni.

Az amerikai külpolitikai elitben ma is folynak azok a viták, hogy melyik Oroszország-kép felel meg jobban a valóságnak, és abból fakadóan milyen külpolitikára van szükség. 2020 nyarán a kennani realizmushoz közelebb álló külpolitikai szakértők és döntéshozók nyílt levélben szólították fel az Egyesült Államokat a reálisabb, egészséges kompromisszumokban gondolkodó, nem pedig ultimátumalapú külpolitika folytatására (Gottemoeller, Graham, Hill, Huntsman, Legvold és Pickering, 2020). Reflektálásként két ellenvélemény fogalmazódott meg meg: először más amerikai szakértők tettek közzé nyílt levelet (Kramer, 2020), majd számos európai is (Debski, Sherr és Janda, 2020).

Kennan egészséges emberi és intellektuális alázatról tett tanúságot a munkásságában és az *Emlékiratokban* egyaránt; a saját hibáit is elemezte, és számon tartotta országa hibáit és ballépéseit is, továbbá nagyon kritikus volt az amerikai társadalommal szemben. Nem ringatta magát abba az oktalan és hibás felsőbbrendűségi tudatba, amely a saját hibákat és felelősséget tagadja, és csak a másokban (vetélytársban, ellenségben) látja a problémák okát. Így belátta, hogy a másik – ez esetben a Szovjetunió – nemzetközi viselkedéséért részben az USA és annak szövetségesei voltak a felelősek, és nemcsak abban,



hogy hagyták a szovjeteknek végrehajtani a tetteiket, hanem azért is, mert a saját döntéseikkel sarkallták a szovjet vezetés viselkedését egy bizonyos irányba, és így a lépéseik okozói voltak. Ezzel is felhívta a figyelmet az amerikai és más nyugati társadalmak hibáira és rossz döntéseire. Ezen alapvetések kimondását az ő korában (is) kevesen vállalták.

Súlyos hibának tartotta például a hidegháború időszakának proxyháborúit, a dél-amerikai beavatkozásokat (Coatsworth, 2005; Lipton, Kliment és Winkleman, 2019) és a posztkommunizmus első időszakának rossz döntéseit. Szerinte az előbbiek kövezték ki számos, mára bukott államnak (*failed state*) tekintett ország végzetéhez vezető utat, míg az utóbbi több olyan regionális konfliktust okozott, amelyet mindeddig nem sikerült megoldani. John Lukacs egyetért vele: „...véleményem szerint sohasem kifizetődő, ha egy nagyhatalom kihasználja egy másik nagyhatalom időleges gyengeségét vagy zavarát, hogy olyan engedményeket kényszerítsen rá, melyeket az normális körülmények között sohasem fogadna el. Rövid távon úgy tűnhet, hogy ez előnyökkel jár. Hosszú távon majdnem mindig megbosszulja magát” (Lukacs, 2010, 228. o.). Kennan meggyőződése volt, hogy a kommunizmus ideológiája önromboló és kudarcra ítélt, de Oroszország maga nem az, sőt annak a nagyhatalmi jövőjét illetően is biztos volt: „*Yet that there is such a thing as national greatness is clear; and that the Russian people possess it in high degree is beyond question*” (Kennan, 1990, 165. o.).

Egyes kortárs szakértők azon véleménye, hogy Oroszország csupán regionális hatalom, általában két gondolkodási hibából származik. Az első, hogy nem a teljes orosz történelem kontextusából indulnak ki, hanem a hidegháború eredményéből és a rövid posztsovjét történeti szakaszból, illetve annak Oroszország-képéből. A másik, hogy csak olyan indikátorokat használnak fel, amelyek alátámasztják az érvelésüket, és figyelmen kívül hagyják vagy lekicsinylik azokat, amelyek ellentmondanak annak.

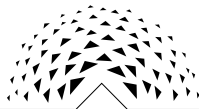
Kennan elsőként szállt szembe nyilvánosan a *mccarthyismus* beteges szellemével és kontraproduktív gyakorlatával – egy olyan időszakban, amikor az amerikai politikai életben erre még senki sem

vállalkozott, még maga Dwight D. Eisenhower elnök sem: *„They sow timidity where there should be boldness; fear where there should be serenity; suspicion where there should be confidence and generosity. In this way they impel us – in the name of our salvation from the dangers of communism – to many of the habits of thought and action which our Soviet adversaries, I am sure, would most like to see us adopt... I have lived more than 10 years of my life in totalitarian countries. I know where this sort of thing leads”* (Kennan, 1953). Nem engedett a kölcsönös démonizálás kényszerének és folyamatának, amely a tisztánlátás és a reális, megalapozott külpolitika ellenében hat.

Ugyanígy nyilvánosan megkérdőjelezte Harry S. Truman és Eisenhower katonai doktrínáját, amely az atomfegyverek proaktív bevetéséről hirdette. Álláspontját erkölcsi és gyakorlati megfontolásokkal egyaránt alátámasztotta, és ezzel évtizedekre meghatározta az amerikai atomfegyver-diskurzust.

Kennan gondolkodásának az egyik fő gyengesége/hibája viszont, hogy minden realizmusa ellenére sem akarta elfogadni, hogy a külpolitika-alkotást és -kivitelezést jelentősen befolyásolják a belpolitikai folyamatok, és ezért a kettő szétválasztása mellett foglalt állást. Szokatlan tőle, hogy egy ilyen nyilvánvaló ténnyel szemben lépett fel – ugyanakkor részben talán megmagyarázza, hogy miért csökkent a washingtoni döntéshozatalra való befolyása. Azonban még így is több releváns elemet fedezhetünk fel a kritikáiban, amelyeket ma is hasznosíthatunk. Ilyen például az a felismerése, hogy az ország közvéleménye többnyire lemaradásban van a viszonylag gyorsan változó nemzetközi helyzet ismerete tekintetében (időbeli lemaradás), emiatt megnehezíti az időszerű külpolitikai döntéseket (Kurilla, 2019. 158. o.).

Egyesek következetlenséggel is vádolják, mivel például azt követően, hogy megfogalmazta a feltartóztatáspolitikát, elkezdte annak a megvalósítását kritizálni. Meglátásom szerint ez félreértésből fakadó, helytelen vélemény. Korábban már volt szó arról, hogy Kennan problémásnak tartotta, hogy az eredeti „feltartóztatást” elkezdték kiterjeszteni és átértelmezni, így ő ez ellen lépett fel kritikája révén. Kennanra gyakran fellépett az ellen, hogy a politikusok és a politikai folyamatok



alakítói az egyes javaslatával, meglátásaival visszaéljenek, kiforgatva alkalmazzák, illetve az eredeti célok figyelmen kívül hagyásával hasznosítsák azokat. Vagyis tudatosan változtatta meg a véleményét és kritizált – de nem az eredeti javaslatait, hanem azok mutációit.

George Frost Kennan öröksége arra inspirál minket, hogy a nemzetközi kapcsolatokkal és az országok elemzésével foglalkozó szakemberek szakmai felkészítése/felkészülése során több figyelmet szenteljünk az adott nyelv, irodalom, kultúra és történelem ismertetésére/tanulmányozására, mert azok nélkül az aktuális helyzet valódi megértése lehetetlen, és így a külpolitikai elemzés és maga a külpolitika is téves feltételezésekre épül majd. Kennan elemzési megközelítése arra buzdít, hogy az elemzett ország stratégiai kultúráját igyekezzünk megérteni, nézőpontját próbáljunk megérteni és azzal azonosulni (strategic empathy), továbbá objektivitásra törekedjünk, azaz ne szelektáljunk a tények között. A külpolitikai elemzés kennani célja nem a kiválasztott narratíva alátámasztása, hanem a másik ország valódi megértése, a tényleges nemzetközi helyzet feltárása. A mai, nagyhatalmi vetélkedésre épülő nemzetközi helyzetben ideje leporolni a hidegháborúban összegyűjtött, előrevivő megközelítéseket, tudáselemeket, és okosan adaptálni őket, amennyiben relevánsak a mai helyzetben.

A realizmus szellemében illúziók és túlzások nélkül elfogadjuk Kennant inspiráló szakmai példaként, és ma is sokat tanulhatunk tőle. Az *Emlékiratok* hazai kiadása egyszerre biztosít rálátást a szerző gondolkodására és a főbb elemzéseire. Tekintettel arra, hogy Kennan egyik erőssége a hosszú távú trendek átlátása, elemzései – megfelelő körültekintéssel és megszorításokkal – ma is jól használhatóak az Oroszország teljesebb megismeréséhez vezető úton. Írásai azonban, ahogy láttuk, korántsem a tökéletes megértésről tanúskodnak – inkább az arra irányuló, a lehetőségekhez mérten erős igyekezetről –, ugyanakkor egyes kiemelt fontosságú trendekre hívják fel a figyelmünket, és további vizsgálódásokra készítenek.

Ilyash György

Irodalomjegyzék

- Allison, Graham (2015). The Key to Henry Kissinger's Success. *The Atlantic*. A letöltés ideje: 2021. március 9. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/11/kissinger-ferguson-applied-history/417846/>.
- Aris, Ben (2020). US Intelligence Memo Admits There Is "No Evidence" of Russian Payment of Bounties to Afghans for Killing US Soldiers. *Intellinews*. A letöltés ideje: 2021. március 9. <https://www.intellinews.com/us-intelligence-memo-admits-there-is-no-evidence-of-russian-payment-of-bounties-to-afghans-for-killing-us-soldiers-186990/>.
- ASEEES (2015). The State of Russian Studies in the United States. A letöltés ideje: 2021. március 9. <https://www.aseees.org/sites/default/files/downloads/FINAL-ASEEES-assessment-report.pdf>.
- Attia, Hana, Grauvogel, Julia és Soest, Christian von (2020). The Termination of International Sanctions: Explaining Target Compliance and Sender Capitulation, *European Economic Review*, (129), 103–565. A letöltés ideje: 2021. március 9. <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2020.103565>.
- Bail, Christopher A., Guay, Brian, Maloney, Emily, Combs, Aidan, Hillygus, D. Sunshine, Merhout, Friedolin, Freelon, Deen és Volfovsky, Alexander (2020). Assessing the Russian Internet Research Agency's Impact on the Political Attitudes and Behaviors of American Twitter Users in Late 2017. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117(1), 243–250. A letöltés ideje: 2021. március 9. <https://doi.org/10.1073/pnas.1906420116>.
- Bershidsky, Leonid (2017). Wanted: Russia Experts, No Expertise Required. *Bloomberg*. A letöltés ideje: 2021. március 9. <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2017-09-20/wanted-russia-experts-no-expertise-required>.
- Buchella, Jeffrey G. (2012). George F. Kennan: An American Life by John Lewis Gaddis. *The Federal Lawyer*. A letöltés ideje: 2021. március 9. <https://www.fedbar.org/wp-content/uploads/2012/08/bookrev-Aug12-pdf-1.pdf>.
- Coatsworth, John H. (2005). United States Interventions. What for? *Harvard University*. A letöltés ideje: 2021. március 9. <https://archive.revista.drclas.harvard.edu/book/united-states-interventions>.



- Debski, Slawomir, Sherr, James és Janda, Jakub (2020). Take It From Eastern Europe: Now Is Not the Time to Go Soft on Russia. *Politico*. A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://www.politico.com/news/magazine/2020/08/31/open-letter-not-time-to-go-soft-on-russia-405266>.
- Demirjian, Karoun (2015). Lack of Russia Experts Has Some in U.S. Worried. *The Washington Post*. A letöltés ideje: 2021. március 9. <https://www.washingtonpost.com/news/powerpost/wp/2015/12/30/lack-of-russia-experts-has-the-u-s-playing-catch-up/>.
- Divine, Robert A. (1973). Memoirs, 1950–1963 by George F. Kennan. *The Journal of Politics*, 35(2), 508–509.
- Drezner, Daniel W. (szerk.) (2009). *Avoiding Trivia: The Role of Strategic Planning in American Foreign Policy*. Washington, DC: Brookings Institution Press. A letöltés ideje: 2021. március 9. <http://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctt6wpg7s>.
- Elliott, George F. (1968). Kennan's "Memoirs". *The Hudson Review*, 21(1), 232–240. A letöltés ideje: 2021. március 9. <https://www.jstor.org/stable/i372054>.
- Financial Times* (2018). EU Attack on Pro-Kremlin 'Fake News' Takes a Hit. A letöltés ideje: 2021. március 9. <https://www.ft.com/content/5ec2a204-3406-11e8-ae84-494103e73f7f>.
- Gaddis, John Lewis (2011). *George F. Kennan: An American Life*. London: The Penguin Press.
- Galeotti, Mark (2020). The 'Talibangate' Claims About Russian Bounties Still Don't Add up. *The Moscow Times*. A letöltés ideje: 2021. március 9. <https://www.themoscowtimes.com/2020/07/03/the-talibangate-claims-about-russian-bounties-still-dont-add-up-a70772>.
- Gaston, Sophia és Mitter, Rana (2020). After the Golden Age. Resetting UK–China Engagement. *British Foreign Policy Group*. A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://bfpgrp.co.uk/2020/07/resetting-uk-china-engagement/>.
- Gottemoeller, Rose, Graham, Thomas, Hill, Fiona, Huntsman, Jon Jr., Legvold, Robert és Pickering, Thomas R. (2020). It's Time to Rethink Our Russia Policy. *Politico*. A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://www.politico.com/news/magazine/2020/08/05/open-letter-russia-policy-391434>.

- Greenwald, Glenn (2021). Journalists, Learning They Spread a CIA Fraud About Russia, Instantly Embrace a New One. A letöltés ideje: 2021. május 1. <https://greenwald.substack.com/p/journalists-learning-they-spread>.
- Grigas, Agnia (2016). Growing the Next Generation of Russia Experts. *The Hill*. A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://thehill.com/blogs/pundits-blog/international/272163-growing-the-next-generation-of-russia-experts>.
- Haass, Richard (2019). Interview with Richard Haass. In Michael Kimmage és Matthew Rojansky (szerk.), *A Kennan for Our Times: Revisiting America's Greatest 20th Century Diplomat in the 21st Century* (73–87. o.). A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://www.wilsoncenter.org/book/kennan-for-our-times-revisiting-americas-greatest-20th-century-diplomat-the-21st-century>.
- Hill, William H. (2020). Rethinking U.S. Policy for Russia – and for Russia's Neighborhood. *Kennan Cable*, (57). A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://www.wilsoncenter.org/publication/kennan-cable-no-57-rethinking-us-policy-russia-and-russias-neighborhood>.
- Holmes, John W. (1968). *Memoirs, 1925–1950* by George F. Kennan. *International Journal*, 23(3), 477–479. A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://doi.org/10.2307/40200013>.
- Horowitz, Jason (2014). Russia Experts See Thinning Ranks' Effect on U.S. Policy. *The New York Times*. A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://www.nytimes.com/2014/03/07/world/europe/american-experts-on-russia.html>.
- Hudson, Walter M. (2014). Never A Man for Causes. George Kennan: A Study in Character by John Lukacs. *Intercollegiate Studies Institute*. A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://isi.org/intercollegiate-review/never-a-man-for-causes-igeorge-kennan-a-study-in-character-i-by-john-lukacs/>.
- Hufbauer Gary Clyde, Schott, Jeffrey, Elliott, Kimberly Ann és Oegg, Barbara (2007). *Economic Sanctions Reconsidered*. Washington, DC: Peterson Institute.
- Hutchings, Stephen és Tolz, Vera (2020). The Challenge to Counter-Disinformation Analysts: A COVID-19 Case Study for Policy Makers and Journalists. *Reframing Russia*. A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://reframingrussia.com/2020/04/06/covid-19-disinformation-two-short-reports-on-the-russian-dimension/>.



- Kennan, George F. (1946). George Kennan's 'Long Telegram,' February 22, 1946. *History and Public Policy Program Digital Archive*. A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116178.pdf>.
- Kennan, George F. (1953). Hope in an Age of Anxiety. *The New Republic*. A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://newrepublic.com/article/98541/hope-in-age-anxiety>.
- Kennan, George F. (1958). *Decision to Intervene*. Princeton, NJ: Princeton University Press. A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://press.princeton.edu/books/hardcover/9780691652764/decision-to-intervene>.
- Kennan, George F. (1982). A Christian's View of the Arms Race. *Theology Today*, 39(2), 162–170. A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://doi.org/10.1177/004057368203900205>.
- Kennan, George F. (1990). America and the Russian Future. *Foreign Affairs*, 69(2), 157–166. A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://doi.org/10.2307/20044309>.
- Kennan, George F. (2020). *Emlékiratok I–II. (1925–1963)*. Budapest: Antall József Tudásközpont.
- Kimmage, Michael és Rojansky, Matthew (szerk.) (2019). *A Kennan for Our Times: Revisiting America's Greatest 20th Century Diplomat in the 21st Century*. Washington, DC: Wilson Center and Kennan Institute. A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://www.wilsoncenter.org/book/kennan-for-our-times-revisiting-americas-greatest-20th-century-diplomat-the-21st-century>.
- Kissinger, Henry A. (2011). The Age of Kennan. *The New York Times*. A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://www.nytimes.com/2011/11/13/books/review/george-f-kennan-an-american-life-by-john-lewis-gaddis-book-review.html>.
- Kokobobo, Ani és Lucey, Colleen (2020). If You Thought US–Russian Relations Were Bad Now, Wait Another 10 Years. *Wilson Center*. A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/if-you-thought-us-russian-relations-were-bad-now-wait-another-10-years>.
- Kramer, David J. (2020). No, Now Is Not the Time for Another Russia Reset. *Politico*. A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://www.politico.com/news/magazine/2020/08/11/russia-reset-response-open-letter-393176>.
- Kuchins, Andrew és Mitchell, Jesse (2020). The Carnegie Report: A Study on MA Russia/Eurasia Programs in the USA. *SFS*. A letöltés ideje: 2021.

- március 10. <https://ceres.georgetown.edu/2020/06/09/the-carnegie-report-a-study-on-ma-russia-eurasia-programs-in-the-usa/>.
- Kurilla, Ivan (2019). George Frost Kennan and Russian–American Relations. In Michael Kimmage és Matthew Rojansky (szerk.), *A Kennan for Our Times: Revisiting America's Greatest 20th Century Diplomat in the 21st Century* (151–164. o.) A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://www.wilsoncenter.org/book/kennan-for-our-times-revisiting-americas-greatest-20th-century-diplomat-the-21st-century>.
- Lawson, Sean (2019). What If Russian Disinformation Isn't As Effective As We Thought? *Forbes*. A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://www.forbes.com/sites/seanlawson/2019/12/06/what-if-russian-disinformation-isnt-as-effective-as-we-thought>.
- Leffler, Melvyn P. (2006). Remembering George Kennan. Lessons for Today? *US Institute of Peace*. A letöltés ideje: 2021. március 10. https://www.files.ethz.ch/isn/39280/2006_december_srl80.pdf.
- Leopold, Richard W. (1973). George F. Kennan. *Memoirs*. Volume 2, 1950–1963. *The American Historical Review*, 78(2), 510. A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://academic.oup.com/ahr/article-abstract/78/2/510/147276?redirectedFrom=fulltext>.
- Lipton, Gabe, Kliment, Alex és Winkleman, Ari (2019). Graphic Truth: US Meddling in the Americas. *Gzero*. A letöltés ideje: 2021. február 22. <https://www.gzeromedia.com/graphic-truth-us-meddling-in-the-americas>.
- Lotman, Juri (2019). Clio at the Crossroads. In Marek Tamm, Juri Lotman és Brian James Baer (szerk.), *Juri Lotman. Culture, Memory and History* (177–187. o.) A letöltés ideje: 2021. március 10. https://doi.org/10.1007/978-3-030-14710-5_13.
- Lukacs, John (2007). *George Kennan. A Study of Character*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Lukacs, John (szerk.) (2010). *A történelem eleven valósága. George F. Kennan és John Lukacs levelezése*. Budapest: Európa Könyvkiadó.
- Menand, Louis (2011). Getting Real. George F. Kennan's Cold War. *The New Yorker*. A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://www.newyorker.com/magazine/2011/11/14/getting-real>.
- Milne, David (2016). George Kennan's Love of Russia Inspired His Legendary "Containment" Strategy. *Smithsonian Magazine*. A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://www.smithsonianmag.com/history/george-kennans-love-russia-inspired-his-legendary-containment-strategy-180960642/>.



- Myers, Meghann (2021). There May Not Have Been Russian Bounties on US Troops in Afghanistan After All. *Military Times*. A letöltés ideje: 2021. május 1. <https://www.militarytimes.com/news/your-military/2021/04/15/there-may-not-have-been-russian-bounties-on-us-troops-in-afghanistan-after-all/>.
- Nye, Joseph S. (2004). Soft Power and American Foreign Policy. *Political Science Quarterly*, 119(2), 268–269.
- Oxford Reference (2016). Alvin Toffler 1928–2016. A letöltés ideje: 2021. február 9. <https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780191826719.001.0001/q-oro-ed4-00010964>.
- Pfaff, William (2011). Wise Men Against the Grain. *The New York Review*. A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://www.nybooks.com/articles/2011/06/09/wise-men-against-grain/>.
- Power, John (2020). China–UK Ties: Britain Told to Balance ‘Complacency and Paranoia’ over Beijing by London Think Tank. *This Week in Asia*. A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3095551/china-uk-ties-britain-told-balance-complacency-and-paranoia-over>.
- Sofuoglu, Murat és Alemdar, Melis (2018). Have US-Imposed Sanctions Ever Worked? *TRTWorld*. A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://www.trtworld.com/magazine/have-us-imposed-sanctions-ever-worked-20428>.
- Steil, Benn (2018). *The Marshall Plan: Dawn of the Cold War*. New York, NY: Simon & Schuster.
- Traub, James (2007). Who Put the ‘Cold’ in Cold War? *The New York Times*. A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://www.nytimes.com/2007/04/29/books/review/Traub.t.html>.
- Трудолюбов, Максим (2020). Зачем против России вводят санкции, если они все равно не очень помогают, – и есть ли им альтернатива? *Meduza*. A letöltés ideje: 2021. március 10. <https://meduza.io/feature/2020/10/24/zachem-protiv-rossii-vvodyat-sanktsii-esli-oni-vse-ravno-ne-ochen-pomogayut-i-est-li-im-alternativa>.

Hogyan jöhetett létre az Iszlám Állam?

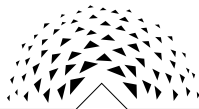
Bordás Mária: *Iszlám kalifátus a 21. században(?) – Az állami hatékonyság kérdései a Közel-Keleten és Afrikában*. Budapest: Dialóg Campus, 2015. 336 o.
https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.1.08

2014-ben a nyugati világ döbbenten figyelte, amint egy transznacionális, az iszlám szunnita ágához tartozó, de azt extrém módon értelmező terrorista szervezet, az Iszlám Állam (*Islamic State*, ISIS) egy egész országnyi területet vont az ellenőrzése alá. A nemzetközi közvélemény elszörnyülködve vette tudomásul, hogy a dollármilliárdokkal támogatott iraki állam és annak a NATO segítségével kiképzett, felfegyverzett hadserege képtelen ellenállni az „Iraki és Levantei Iszlám Állam” rendkívül gyors térnyerésének.

Az ún. „arab tavasz” eseményeit a nyugati államok hatalmas reményekkel és túlzott elvárásokkal szemlélték, és a vágyaik rózsaszín szemüvegén keresztül nézve értékelték: naivan abban bíztak, hogy egy demokratikus forradalmi hullám söpör végig az arab világon, amelynek eredményeként valódi demokratikus berendezkedésű országok jönnek létre.

A mára területét veszített és újra földalatti mozgalmáá átszerveződött, gerilla taktikát követő, a civil lakosság soraiban megbújó, de még mindig több ezer szélsőséges fegyverest számláló terrorista szervezet továbbra is destabilizáló tényezőt jelent a térségben.

Az elmúlt évek egyik legfontosabb világpolitikai eseménye az Iszlám Állam sokak számára váratlan közel-keleti megjelenése volt. Az „arab tavasznak” a térség demokratikus átalakulásával is kecsegtető eseménysorozata után Líbia és Szíria polgárháborúba sodródott, s ott – nem utolsósorban egyes államok politikai, katonai beavatkozása miatt – ma is kaotikus állapotok uralkodnak. A folyamatos belviszályok elterelték a figyelmet az iraki állam gyengeségéről, a síitáknak a szunnitákkal szembeni elnyomó politikájáról. Ekkor jelent meg és nyert



robbanásszerűen teret az Iszlám Állam. A nyugati országokat, mindekenélőtt az Amerikai Egyesült Államokat politikai hidegzuhanyként érte, hogy az általuk dollármilliárdokkal támogatott és demokratikusnak hitt iraki állam és hadsereg kártyavárként omlik össze. Így, természetesen, a témában számos tanulmány, cikk és könyv született. Most a valóban könyvtárnyi publikáció közül – a teljesség igénye nélkül – csupán néhány külföldi és magyar munkát hadd említsek meg.

Az egyik legfontosabb ilyen mű Joby Warrick: „Black Flags. The Rise of ISIS” című, színvonalas könyve, amelyért a szerző 2016-ban Pulitzer-díjat is kapott. Ebben Warrick részletesen feltárja, hogyan vált egy jordániai utcai bűnöző, Abu Muszab az-Zarkávi az al-Káida iraki szervezetének a vezetőjévé, s a később abból kifejlődött ISIS alapítójává. Hasonlóan nívós a 2018-ban Nobel-békedíjjal kitüntetett Nadia Murad: „The Last Girl. My Story of Captivity and My Fight Against the Islamic State” című, 2017-ben megjelent műve, amelyben a jezidi születésű hölgy a saját szexrabszolgává válását, majd szökését írja le. A könyv 2018-ban „Az utolsó lány. Küzdelmem az Iszlám Állam ellen” címmel magyarul is megjelent.

Muradén kívül más külföldi szerzők művét szintén kiadták magyarul is. Ilyen Hassan Hassan és Michael Weiss: „Az iszlám állam. A terror hadserege belülről” című, 2016-ban megjelent munkája. Azért fontos itt megemlíteni, mert feltárja azt a biztonsági kockázatot és fenyegetést, amelyet az ISIS jelent nemcsak a Közel-Kelet térségére, de az egész civilizált világra. Az arab világ egyik neves ismerője, Rainer Hermann¹ 2015-ben megjelent: „Az Iszlám Állam. A világi állam kudarca az arab világban” című munkája pedig részletesen bemutatja, hogy az „Iszlám Állam”, amelynek előzményei 1999-ig nyúlnak vissza, a világi államiség kudarca és megszűnése nyomán hogyan tett szert

¹ Dr. Rainer Hermann jelenleg a *Frankfurter Allgemeine Zeitung* közel-keleti szerkesztője. Közgazdasági szakon végzett (Freiburg Egyetem), PhD-fokozatot pedig Damaszkuszban szerzett, közel-keleti tanulmányok szakon. A *FAZ* isztambuli tudósítója volt 1991-től 2008-ig, majd 2012-ig az újság abu-dzabi levelezője lett. Több könyvet írt Törökországról és a Közel-Keletről, valamint az Iszlám Államról. Legutóbbi munkája „Arab földrengés. A közel-keleti válság valódi okai” címmel jelent meg, 2018-ban (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, é. n.).

jelentős hatalomra és támogatottságra. A tisztán politikai-történeti elemzésen túlmenően azt is megkockáztatja, hogy egy jól megalapozott prognózist adjon a távolabbi jövőre vonatkozóan, és tisztázza-értelmezze a Nyugatnak az eseményekben játszott szerepét.

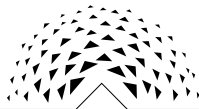
A magyar szerzők munkái közül Prantner Zoltán: „Iszlám Állam. A világ legvéresebb terrorszervezete” című 2016-os könyvét emelem ki, mivel az részletes áttekintést ad az ISIS 1999 és 2016 közötti történetéről.

* * *

Prof. Dr. Bordás Mária a Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karának méltán elismert egyetemi tanára, aki az „Iszlám kalifátus a 21. században(?) – Az állami hatékonyság kérdései a Közel-Keleten és Afrikában” című munkájában nemcsak az ISIS problémakörét tárgyalja, hanem korunk olyan kérdéseit is feszegeti, illetve igyekszik rájuk válaszokat találni, mint a muzulmán világ és az iszlám radikalizmus kapcsolata – különös tekintettel az utóbbiból táplálkozó terrorizmus terjedésével járó gondokra és veszélyekre.

A kötet a témájában kapcsolódik az Iszlám Állammal foglalkozó művekhez, azonban nagymértékben különbözik azoktól. Egyrészt nem egyszerűen az Iszlám Állam kialakulását és történetét taglalja (ahogy teszi azt Hermann, illetve Prantner), és nem is csak a szervezet belső működésére fókuszál (mint Hassan és Weiss), hanem az ISIS-t az állami hatékonyság szempontjából is górcső alá veszi, és elhelyezi a szervezetet az iszlám állami formációk palettáján. Tehát Bordás professzor az államtudomány szempontjai alapján is mélyreható elemzést végez, és a könyve ezzel teljesen unikális a témát elemző művek sorában.

Bordás Mária az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán szerzett diplomát 1984-ben, majd ugyanott PhD-fokozatot 1997-ben. 2009-ben habilitált a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. Rövidebb idejű tanulmányokat folytatott külföldön: 1990-ben Strasbourgban (Institute of Comparative Law), 1993-ban Firenzében (Academy of European Law), valamint 1995-ben Salzburgban (Centre for the Study of American Culture and Language). 1999-ben Fulbright vendégprofesszor volt az egyik amerikai egyetemen (Virginia



Polytechnic Institute and State University), 2013-ban pedig vendég-előadóként európai uniós jogot oktatott az ankarai egyetemen (Middle East Technical University, Faculty of Economic Sciences, Department of International Relations).

2012–2013-ban a Nemzeti Köszolgálati Egyetem Közigazgatástudományi Karának a tudományos dékánhelyettese, valamint a Közpolitika és Közigazgatás-fejlesztési Tanszék vezetője volt.

2013-ban akadémiai tanácsadóként a török fővárosban dolgozott, a NATO Terrorizmus Elleni Kiválósági Központjában (*Centre of Excellence Defence Against Terrorism*, COE-DAT). Ottani munkája részeként jelentős kutatásokat végzett a terrorizmus kapcsán, többek között az észak-afrikai országokban jelentkező erőszak, az iszlám hagyományok és az állami berendezkedés összefüggései feltárása terén.

Az olvasásra ajánlott könyve hét fejezetre tagozódik, amelyeket a bevezetés és az összegzés foglalja keretbe. Az első fejezetben Bordás professzor az iszlám államok fejlődéstörténetét mutatja be a kalifák korától napjainkig, rámutatva arra, hogy az ismertetett országok milyen sajátos vonásokkal rendelkeznek, és azok milyen módon keverednek a Nyugaton kialakult állami modellek jellemzőivel. Ugyanakkor botorság lenne kizárólag a nyugati értékrend alapján jellemezni és megítélni őket, mivel az iszlám világban nem jöttek létre azok szerint működő államok, nincsenek a nyugatihoz hasonló osztálytársadalmak, és az iszlámon belül nem ment végbe a keresztény vallásban lezajlott reformációhoz hasonló folyamat. A fejezet második fele a gyarmatosítás hatásait és az ún. „szocialista irányultságú” arab országok állammodelljének a válságát tárja fel. A fejezetet, akárcsak a többi, rövid összegzés zárja le, amely következtetéseket is tartalmaz.

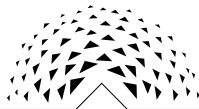
A második részben a szerző a palesztin államiság bonyolult kérdésének az elemzésére, valamint Izrael és a környező államok szövvényes, sokszor gyűlölettel telített kapcsolatrendszerének feltárására tesz kísérletet. Nemcsak arra a kérdésre keres választ, hogy a „területet békéért” elv miért nem működik, de bemutatja azt a mélyebb politikai, ideológiai összefüggést is, amely a palesztin ellenállási mozgalmakból, szervezetekből a Hamász, a palesztin Iszlám Dzsihád és más, mintegy negyven terrorista szervezet létrejöttéhez vezetett.

A harmadik fejezet az iszlám fundamentalizmus és a globális terrorizmus összefüggéseinek a tudományos igényű, de mégis olvasható elemzése. Bordás professzor mások által soha nem alkalmazott szempontokból, a széles körű államtudományi ismeretei felhasználásával, az állami berendezkedés szemszögéből veszi górcső alá az iszlám vallású államokat. Mint megállapítja, kapcsolatot van az ún. szocialista irányultságú államtípusok csődje és a fundamentalizmus elterjedése között, és ezeket az összefüggéseket bizonyítja is. Továbbá összefüggéseket tár fel az ottani reformációs kísérletek és a radikális iszlámon alapuló terrorizmus elterjedése között. Úgy vélem, tudományos szempontból ez a fejezet a mű egyik legérdekesebb része.

A következő fejezetet a szerző az iszlám fundamentalista államok (Szudán, Irán) és az államszerű képződmények vizsgálatának szenteli. Az olvasó számára talán meglepő ez utóbbi kifejezés, de a két terrorista szervezetnek – a Hamásznak és a Hezbollahnak – sikerült beépülnie a palesztin, illetve a libanoni államapparátusba, és gyakorlatilag mindegyik „állam az államban”, így nagyon is illik rájuk az „államszerű képződmény” terminológia. A szerző ebben a részben vizsgálja az Iszlám Állam létrejöttének a körülményeit is, és választ ad arra az egyáltalán nem könnyű kérdésre, hogy az ISIS teljesíti-e az állammal szemben támasztott követelményeket, azaz lehet-e valódi államként kezelni az Iszlám Államot. Ugyanebben a fejezetben olvasható az ISIS-nek hűségesküt tett nigériai terrorista szervezet, a Boko Haram ismertetése is.

Bordás Mária az ötödik fejezetet az al-Káida elemzésének, valamint a nyugati irodalomban „arab tavaszként” emlegetett eseménysorozatnak szentelte. Ebben feltárja az al-Káida túlélési lehetőségeit azokban az országokban, ahol az „arab tavasz” nem demokratikus eredményeket, hanem káoszt hozott. Tudományos igényességgel tárja fel Líbia és Szíria polgárháborúba sülyedésének az okait – amelyek miatt szinte kilátástalan lett a két ország helyzete.

Ehhez az elemző munkához szervesen kapcsolódik a hatodik fejezet vizsgálati területe: a problémákkal és ellentmondásokkal terhelt iraki és afganisztáni államépítés, valamint a terrorizmus elleni küzdelem problematikája. A terrorista akciókat elhelyezi az aszimmetrikus



hadviselési formák hadtudományi kategóriái közé, és különbséget tesz a gerilla harcmodor és a terrorizmus között.

A hetedik fejezetben a professzor asszony már nem államtudományi, hanem jogi oldalról készített elemzést, amelyben a terrorizmus elleni fellépés jogi lehetőségeit és korlátait boncolgatja. A fejezet egyik fő üzenete, hogy a törvényalkotás fáziskéséssel tud csak reagálni a terrorista szervezetek által alkalmazott taktikákra.

A professzor az utószóban összegzi a mondanivalóját, de rámutat többek között arra is, hogy a „célzott megsemmisítés” amerikai politikája eddig megkérdőjelezhető eredménnyel járt, és ellentmondásos hatást váltott ki.

A professzor asszony beillesztette az Iszlám Államot a radikális muszlim terrorista szervezetek sorába – mind az ideológiai beállítottság (szunnita fundamentalista, radikális iszlamista), mind a működési szempontok szerint történő kategorizálás alapján. Továbbá megvizsgálta az ISIS-t az állami hatékonyság szempontjai alapján is. Államtudományi szempontú elemzése rámutat arra, hogy az Iszlám Állam igyekszik ugyan állami funkciókat is ellátni (saját pénz, útlevél, bank, oktatás stb.), valójában azonban csupán egy terrorista szervezet, amely – kihasználva az állami gyengeséget – képes volt jelentős területet az ellenőrzése alá vonni.

A könyvet számos kép, térkép és ábra teszi még színesebbé és valóban szemléletessé. A kötet külsőre nem tartozik a legillusztrisabbak közé, ám a tartalma a legigényesebb tudományos kutatót és a téma iránt érdeklődő, laikus olvasót egyaránt kielégíti. A munka választékos, ugyanakkor az ismereteket jól közvetítő, közérthető nyelvezete tovább emeli annak értékét. Mindezek alapján Bordás Mária írását a téma iránt érdeklődőknek és a terrorizmussal foglalkozó tantárgyak oktatóinak is tiszta szívvel ajánlom.

Tomolya János

Irodalomjegyzék

Frankfurter Allgemeine Zeitung (é. n.). Rainer Hermann. A letöltés ideje: 2021. február 6. <https://www.faz.net/redaktion/rainer-hermann-III23673.html>.

Európai uniós integrációs modellek

Halmai Péter (szerk.): *Tagállami integrációs modellek – A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban*. Budapest: Dialóg Campus, 2019. 277 o.

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2021.1.9

A Halmai Péter szerkesztésében megjelent tanulmánykötet a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen működő Ludovika Kiemelt Kutatóműhely „A modern állam gazdasági szerepének legújabb dimenziói” elnevezésű, széles körű kutatásain alapul. A mű a differenciált integráció, a többsebességes Európa témakörének a fő irányzatait, időszerű fejleményeit multidiszciplináris megközelítésben tárgyalja. A szerzők között az érintett tudományterületek, mindenekelőtt a jog, a közgazdaságtan, a nemzetközi és az Európa-tanulmányok jeles művelői szerepelnek.

A kötet a bevezetővel együtt összesen tizenhárom fejezetet tartalmaz. E tanulmányok, ahogyan az a szerkesztői előszóban, illetve a bevezető fejezetben („Bevezetés: tagállami integrációs modellek”, 15–26. o.) is olvasható, jellemzően a következő témák áttekintésére és elemzésére irányulnak: az euróövezeten kívüli és belüli tagállamok eltérő pozíciói és perspektívái az integráció rendszerében; az európai gazdasági kormányzástól várható intézményi változások; a tagállami jogalkalmazás eltérései; a megerősített együttműködésben rejlő lehetőségek; a legnagyobb és legbefolyásosabb tagállamok helyzete; a mediterrán és a kelet-közép-európai perifériaállamok körülményei; valamint az euroskeptikus irányzatok újjászületésének a lehetséges következményei.¹

Palánkai Tibor tanulmánya („Integráció és kohézió az EU-ban”, 27–50. o.) a többsebességes Európai Unió lehetőségét az integráció

¹ A kötetben terjedelmi okokból nem szenteltek külön fejezetet a brexit különösen bonyolult témakörének. Ugyanakkor a mű alapját képező kutatás során behatóan vizsgálták az Egyesült Királyság kilépésének a problémakörét. Ld.: Halmai, 2018.; Halmai, 2020a; Halmai, szerk., 2020; Halmai, 2020b.



és a kohézió fogalmainak történelmi igényű összevetéséből vezeti le: meghatározott irányzatok és bizonyos történések, így a 2008-as válság és annak következményei, valamint a globalizáció és a technológiai fejlődés kedvezőtlenebb hatásai az integráció elmélyülése ellen fejthetnek ki hatást, az Európai Unió kohéziós válságának pedig elsősorban a mediterrán régióban található tagállamok az elszenvedői. A szerző a jövő szempontjából a legújabb kihívásoknak megfelelően megújított európai ökoszociális piacgazdaság modelljét tekinti a legmegfelelőbbnek, „amely a társadalom valamennyi tagja számára a tisztaság, jólét elérését, »emberléptékű életviszonyok« kialakítását tűzné ki célul” (48. o.).

Koller Boglárka tanulmánya („Többsebességű vagy menüválasztásos jövő?”, 51–65. o.) a differenciált integráció elméleti és gyakorlati kérdéseivel foglalkozik. Áttekinti a fogalom evolúcióját, különös hangsúllyal a megerősített együttműködés intézményére, valamint a differenciált integrációnak az EU elsődleges jogában megjelenő formájára. A szerző összeveti a differenciált integrációnak a többsebességű, az *à la carte* és a változó geometriájú altípusait. Végül áttekinti a differenciált integrációnak az Európai Unióra gyakorolt hatásait.

Halmi Péter tanulmányában („Differenciált integráció: gazdasági integrációs modellek”, 67–142. o.) szintén a differenciált integráció a vizsgálat tárgya, ám azt a szerző a gazdasági integráció oldaláról veszi górcső alá. Ugyanakkor a problémakör átfogó elemzése lényeges, általánosabb érvényű megállapításokhoz is megfelelő alapot kínált.² A teljes körű interpretációt és elemzést követően a szerző válságközpontú megközelítésben tárgyalja a témát: a Gazdasági és Monetáris Unió esetében az euróövezet krízisét, a schengeni rendszerében pedig a migránsválság miatt kialakult veszélyhelyzetet állítja a középpontba.

A differenciált integráció rendszerszintű analízise alapján a tanulmány fő megállapítása:

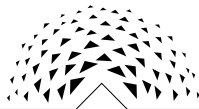
„A kölcsönös függőség és az átpolitizáltság a differenciált integráció fő hajtóerői. Növekvő kölcsönös függőség teremti meg a nagyobb integráció igényét. Ameddig az integráció nem a »mag« állami

2 Az átfogó koncepcionális keretéről ld.: Halmi, 2013; Halmi, 2020c; Halmi, 2020d.

hatalomra, illetve az integrációt erősen igénylő országokra korlátozódik, az integráció valószínűleg elkerülheti az átpolitizáltságot, és egységes (unitárius) maradhat. Ez volt az európai integráció általános iránya az 1980-as évek végéig. A kölcsönös függőség nyomásának növekedésével párhuzamosan jelenik meg az átpolitizáltság. Az különösen az állami „mag”-hatalom kulcsterületei és a kevésbé integrációbarát országok esetében fejthet ki erőteljes hatást. Ez a helyzet jellemző 1990 után. A részben bizonyos mértékig euroszeptikus közvéleménnyel jellemezhető tagállamok megkérdőjelezzik az európai integráció magállamai által szorgalmazott nemzetek feletti integrációt. *Ez belső differenciálást eredményez.* Ahol az euroszepticismus erős beágyazottsága megghiúsítja a csatlakozást, a nem átpolitizált területek magas fokú kölcsönös függősége alapján a belső piachoz történő szelektív integrációval reagálnak. E folyamat *külső differenciálást* eredményez.

A differenciálás alapja az exogén és endogén kölcsönös függés további növekedése. A legutóbbi pénzügyi és gazdasági krízis, illetve azon belül a szuverén adósságválság során szerzett tapasztalatok szerint mind a kölcsönös függőség nyomása, mind az integráció átpolitizáltsága tartósan érvényesülő sajátosság. E tényezők mélyíthetik a különbséget az euróövezet és az Európai Unió többi része között. Kiterjedhetnek az újabban integrált politikai területekre (például a bankszabályozásra)... Az externalitások a külső differenciálás iránt állandó igényt eredményeznek.” (Halmi, szerk., 2019. 18. o.)

„A tagállamok megegyezésén alapuló, differenciált integráció *pragmatikus, második legjobb megoldás.* Annak minden EU-tag előtt nyitva kell állnia. A differenciálás módszere egyes szakpolitikák terén alkalmazható, átmeneti konstrukció a hatékonyabb és egységes döntéshozatal felé vezető úton. *Nem léphet az egyre szorosabb Unió (a mély integráció rendszere) kiépítése folyamatának helyébe.* Nem vezethet első- és másodrangú EU-tagság kialakulásához. Végül célja a befogadás előmozdítása, nem pedig a



tagállamok kizárása. További, elkerülendő veszélyek a politikai és intézményi fragmentáció, illetve a döntéshozatali folyamat még bonyolultabbá válása.” (Halmai, szerk., 2019. 105. o.)

A tanulmány záró alfejezetében a szerző a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) reformjának, a GMU 2.0-nak a lehetséges fő irányait tekinti át.

„A *teljes gazdasági unió*, az európai gazdasági kormányzás kiépülése valódi esélyt kínál az európai gazdaság problémáinak megoldására, egyúttal a teljes európai integrációs folyamat dinamizálására. Mindennek előfeltétele a hatáskörök újraszabályozása, s ahol szükséges, az érintett tagállamok érdekein és önálló döntésén alapuló további szuverenitástranszfer. Arról természetesen az egyes tagországok eltérően is vélekedhetnek.” (Halmai, szerk., 2019. 136. o.)

Benczes István tanulmánya („Maastrichti kompromisszum: vele vagy nélküle?”, 143–165. o.) szintén a tervezett uniós reformokkal foglalkozik, mégpedig a pénzügyi szabályok várható szigorításával és a leendő fiskális unió lehetőségeivel:

„Habár a gazdasági kormányzás reformjának többszintű igénye, sőt konkrét ötletei is megfogalmazódtak 2010 után, Európa vezetői érzékelhetően és érdemben a szabályok erősítése mellett kötelezték el magukat. A hatos törvénycsomag, illetve különösen a fiskális paktum az úgynevezett »maastrichti kompromisszum« továbbélését jelenítik meg, azaz a nemzetek feletti (szupranacionális), illetve a nemzetállami szintek közötti kompetenciamegosztást erősítik. Ugyanakkor abban talán egyetemesnek mondható az Unió, hogy a GMU monetáris pillére kiegészítéseként szükségszerűen ki kellene építeni a most még hiányzó gazdasági pillért is. Ennek legfőbb eleme a fiskális unió lehetne, ami a maastrichti kompromisszum – legalább részleges – felmondását (is) jelentené a jövőben.

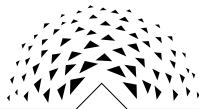
A 2008-ban Európát is elérő adósságválság nyomán az Európai Unió most egyszerre kívánja korlátozni újabb szabályok által a

fiskális politika mozgásterét és növelni annak rugalmasságát a közösségi szintű költségvetési politika határainak (és nagyságának) kiterjesztésével. Míg azonban a fiskális szabályok szigorításával, majd tagállami szintű kötelező érvényű birtokbavételével konkrét lépéseket is tett az Unió, addig az intézményi reformokat megjeleníteni hivatott fiskális unió jobbára még mindig csak ötlet, jó esetben terv maradt. Ugyan az elmúlt 2–3 esztendőben újra felélénkülni látszik a vita a valós közösségi szintű intézményi reformok keresztülviteléről, és egyben annak lehetősége is látszódní kezd, hogy az intézményi integráció elmélyítése egyszerűsmind a túl bonyolulttá vált szabályrendszer egyszerűsítéséhez is teret biztosíthat, ám a tényleges tetteket továbbra is középtávra teszi az EU.” (Halmai, szerk., 2019. 20. o.)

A tanulmány kritikusan szemléli a fiskális unió megteremtésének a lehetőségét. „A fiskális unió – ha lesz is – nem valószínű, hogy nagyobb lenne, mint a tagok GDP-jének 1,5–2%-a, és mint ilyen, nem lehet majd több alkalmi stabilizációs eszköznél, amelyet csak kivételes esetekben aktiválnak a felek.” Azaz távol áll még Brüsszel attól, hogy a fiskális unió révén a tagállamok egy leendő politikai unió alapjait teremthetnék meg. Így a Maastrichtban tető alá hozott kompromisszumos szerződés reformját célul ki lehet tűzni ugyan, de a tényleges megvalósításra minden bizonnyal éveket kell még várni.

Csaba László az írásában („A költségvetési és bankunió: vízváltató a többsebességes EU-ban”, 167–182. o.) az előző fejezetben tárgyalt fiskális unióval kapcsolatos problémákat boncolgatja tovább. A szerző a témával már nem első ízben foglalkozott, hiszen nem sokkal az után, hogy az Európai Tanács akkori elnöke, Hermann van Rompuy nyilvánosságra hozta a költségvetési és bankunió megvalósítását előirányzó tervet, igyekezett bemutatni egyrészt a föderális EU-ban rejlő lehetőségeket, másrészt az addig még az EU előtt tornyosuló akadályokat (Csaba, 2013). A most ismerttetendő tanulmányában

„arra a kérdésre keresi a választ, hogy a Költségvetési és Bankunió (a továbbiakban: KBU) eddigi működési tapasztalatai és a várható kiegészítő intézkedések mennyiben jelentenek új szakaszt



az európai integráció fejlődésében. Megállapítja, hogy a nemzetek fölötti döntéshozatalnak olyan új rendje jött létre, amelyből csak a brexit révén lehet kilépni. Ezzel szemben a »kívül is levők, belül is levők« számára a költségek halmozódnak, míg a haszon elmarad. A KBU a többsebességes Európa korábban is létezett gyakorlatát formális-intézményi szintre emeli. A kimaradókra az örök cserejátékos szerepe vár; pénzügyi sérülékenységgel és az érdemi nagy döntésekből történő intézményes kimaradással.

A közvetlen válságon ugyan már túl van az euróövezet, ám az Európai Unió továbbra is kénytelen napirenden tartani a gazdasági kormányzás reformját. E reform – más és más intenzitással és eredménnyel – jelenleg négy területre koncentrál, ezek: 1. a fiskális politikai fegyelem numerikus szabályok által történő erősítése; 2. a hatékony válságrendezés mechanizmusainak lefektetése; 3. közös felelősségvállalás megteremtése a tagországok államadósságaira (vagy azok egy részére); valamint 4. a fiskális unió létrehozása.

Az Európai Unió alapjaiban alakult át a 2008–2012-es időszak válságkezelő intézkedései hatására. Egyfelől jelentősen megnőtt a nemzetek fölötti, technokratikus döntések súlya a kormányközi ellenében. Míg a politika terén – különösen a külpolitikában és az igazságügyi együttműködésben – a kormányköziség szilárdan tartja magát, a pénzről egyre inkább független szabályozó hatóságok és közvetlen politikai elszámoltathatósággal nem bíró testületek döntenek. (Az ilyen módon elköltött összegek a hagyományos ágazati együttműködési keretek többszörösét teszik ki.)” (Halmai, szerk., 2019. 20–21. o.)

A szerző szerint a többsebességes Európa ma már nem veszély, hanem tény:

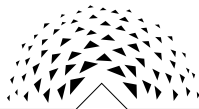
„Az euróövezetben új minőségű, szupranacionálissá mélyült integráció jött létre. Ugyanakkor a tagállamok egy része... saját döntés alapján kimaradt. Nem vettek részt az új szabályok megalkotásában, és így nem élvezik majd az ezáltal létrejött védőernyőt a bizonyára bekövetkező legközelebbi pénzügyi válság idején.

A bankfelügyelet nemzetek fölötti szintre kerülése... meggyengítette a kontinentális banki modell egyik alapvonását: a tulajdonos és szabályozó állam[, valamint] – az elvileg piaci elveket követő – bankjai közti meghitt viszonyt.” (Halmai, szerk., 2019. 21. o.)

Másfelől viszont ugyanez a folyamat piacelvűbb és technokratább felügyeletet hozott létre, ám „aki kimarad, az lemarad... [így a] bankrendszere és valutája ellen bizonyára sokkal kisebb költséggel lehet támadást intézni.” (Halmai, szerk., 2019. 21. o.)

Kutasi Gábor az ökonometriai módszerekre is támaszkodó tanulmányában („Külső egyensúlytalanság az euróövezetben. Megoldás-e a többszintű kormányzás?”, 183–196. o.) az euróövezetben jelentkező külső egyensúlytalanságot állítja a középpontba. A fiskális uniót aszimmetrikus fiskális kockázatközösségként jellemzi. Az egyenlőtlenségek pedig megoldást igényelnek, akár a többszintű kormányzás lehetőségeinek a felhasználásával is. Az egyes tagállamok deficitfinanszírozását más tagállamokra terhelő eurokötvények kibocsátásával kapcsolatban lényeges fenntartásokat fogalmaz meg. Nyilvánvalóan „jelentős erkölcsi kockázatot hordoz magában, ha egyes tagállamok bátorítást éreznek arra, hogy a fiskális kockázatközösséget egyfajta végső hitelezőnek tekintsék.” (Halmai, szerk., 2019. 194. o.)

Györffy Dóra írása („Erkölcsi kockázat és szolidaritás a GMU-ban: a görög válság tanulságai”, 197–208. o.) a szuverén adósságválság időszakában különösen gyakran emlegetett „grexit” témakörét elemzi. A 2008–2009-es válság, majd az azt követő szuverén adósságkrízis következtében olyan, korábban szinte tabuként kezelt megállapodás vált semmissé a Gazdasági és Monetáris Unió kapcsán is, mint a „*no bailout*”, a „nincs kimentés” szabálya is. E tabudöntések – amelyek Görögországgal, illetve annak helyzetével kapcsolatban voltak a leglátványosabbak – a szolidaritás elvének az erkölcsi kockázat feletti győzelmét mutatják. Elméletileg felmerülhet ugyanakkor akár Görögország kilépésének a lehetősége is, mint távlati „megoldás”. A brexit mintájára ez lett a grexit, amelynek esélyeit és buktatóit a tanulmány behatóan elemzi. A komplex áttekintés eredményeképpen a szerző



megállapítja: a grexit hiábavalónak és valószínűtlennek minősíthető. Az EU-ban maradás viszont Görögország és az Európai Unió részéről áldozatokkal is jár, s egyben kikényszeríti a szupranacionális szint növekvő szerepét.

Kecskés László „A jogharmonizáció integráló erejének gyengülése” című tanulmánya (209–228. o.) jogi szempontból, de történeti igény-nyel tárja fel a kérdéskört az integráció kezdetétől napjainkig. Meggyőzően érvel amellett, hogy az 1990-es évek elejéig a jogharmonizációnak egyértelműen az integrációt erősítő szerepe volt. Az Európai Bíróság az 1991-es Frankovich-ítéletben még a tagállami kárfelelősség alkalmazhatóságát is felvetette, azonban ezt követően, az ún. „poszt-Frankovich érában” már sokkal bizonytalanabban nyilatkozott. A nagy kiterjedésű keleti bővítések a munkáját „nagyüzemivé” tették, s a vonatkozó gondolatok kevésbé kidolgozottan jelentek meg. Ugyanakkor a jogharmonizáció célkitűzése a lisszaboni szerződésben is egyértelműen benne maradt.

Király Miklós tanulmánya („A nemzetközi magánjog kodifikálásának útjai az Európai Unióban és tagállamaiban”, 229–235. o.) az uniós tagállamok nemzetközi magánjogi jogegységesítési tendenciáit tekinti át.

Várkonyi László két tanulmánya is szerepel a kötetben, amelyek közül az első az „Intézményközi harcok az EU kereskedelempolitikai döntéshozatali, jogalkotási folyamataiban” címet viseli (237–247. o.). A lisszaboni szerződés jelentősen átrendezte az EU-n belüli erőviszonyokat. „A közösségi kompetencia egyre szélesebb területre való kiterjesztése önmagában is fokozta a Bizottság és a Tanács közötti feszültségeket, az EP érdemi szereplővé válása pedig új dimenziót adott az intézmények közötti küzdelemnek” (Halmai, szerk., 2019. 245. o.). A 2008-as válság pedig a protekcionizmus erősödéséhez és a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) globális gazdasági liberalizációs törekvéseinek a háttérbe szorulásához vezetett. Megnőtt a társadalomnak a tárgyalási folyamatok átláthatósága iránti igénye, s ezt az Európai Parlament nyomására – a társadalmi támogatottság érdekében – a Bizottság és a Tanács igyekszik is biztosítani. A folyamat egyértelmű nyertese az Európai Parlament lett.

A szerző a második tanulmányában („Lisszaboni Szerződés: EU-s és tagállami beruházási hatáskörök”, 263–277. o.) szintén a – lisszaboni szerződés által módosított – közös kereskedelempolitika terén tesz megállapításokat, elsősorban a beruházások kapcsán.

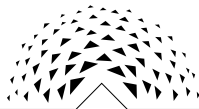
„Az Európai Bizottság alapvetően a szolgáltatások kereskedelmét és a beruházásokat (gazdasági célú letelepedést) érintő WTO-tárgyalásokkal összefüggésben, az egységes EU-fellépés érdekében igényelte a nemzetközi beruházási kapcsolatok szabályozására vonatkozó kizárólagos közösségi kompetencia rögzítését. A több évtizedes folyamatos bizottsági törekvés végül eredményre vezetett.” (Halmai, szerk., 2019. 26. o.)

A beruházásvédelem és a tagállamok közti számos *bilateral investment treaty* (BIT) tekintetében még vannak nyitott kérdések, különösen az átláthatóság és a választottbíróságok pártatlan jogszolgáltatása kapcsán. Az EU és Kanada közti átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás (CETA) körül a belga szövetségi kormány és Vallónia között kialakult feszültségeket csak az Európai Bizottság részvételének a garantálásával sikerült lecsillapítani.

Hetényi Géza a tanulmányában („Többsebességes Európa – Magyar érdekek a Gazdasági és Monetáris Unió mélyítése során”, 249–262. o.) a szerző átfogóan elemzi a monetáris és fiskális pillér hazánkra gyakorolt hatásait, valamint az euróövezethez történő jövőbeli csatlakozás érdekében megnyugtatóan megválaszolandó kérdéseket.

* * *

A kötet tanulmányai sok irányból, többféle szemszögből világítják meg az európai integráció alapvető szerkezetét, a tagállami integráció mechanizmusait, azon belül kiemelt figyelemmel a differenciált integráció rendszerét. A mű az alapvető kérdések logikus rendszerezése és mélyebb elemzése mellett különös figyelmet fordít az integráció nyitott kérdései azonosítására, a jövőbeli lehetséges irányzatok



bemutatására. A könyv biztonsággal ajánlható az európai integráció témakörei iránt érdeklődő szakemberek és a szélesebb olvasóközönség számára egyaránt.

Vasa László

Irodalomjegyzék

- Csaba László (2013). Európai Egyesült Államokat – de most rögtön? *Közgazdaság*, 8(1), 19–27.
- Halmi Péter (2013). Európai integráció és szuverenitás: A gazdasági kormányzás új dimenziói. *Magyar Tudomány*, 174(4), 411–421.
- Halmi Péter (2018). A Brexit lehetséges gazdasági hatásai. *Európai Tükör*, 21(2), 7–32.
- Halmi Péter (2020a). A dezintegráció gazdaságtana. A brexit esete. *Közgazdasági Szemle*, 67(9), 837–877.
- Halmi Péter (2020b). A populizmus ára: a brexit-adó. *Magyar Tudomány*, 181(12), 1621–1635.
- Halmi Péter (2020c). *Európai gazdasági integráció*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó.
- Halmi Péter (2020d). *Mélyintegráció. A Gazdasági és Monetáris Unió ökonómiája*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
- Halmi Péter (szerk.), (2019). Tagállami integrációs modellek. A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban. *Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar*. A letöltés ideje: 2021. április 7. https://antk.uni-nke.hu/document/akk-copy-uni-nke-hu/web_PDF_Tagallami_integracios_modellek.pdf.
- Halmi Péter (szerk.), (2020). A brexit forgatókönyvei és hatásai. Budapest: Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó.

A megjelenés technikai követelményei

A tanulmány esetleges korábbi megjelenésére vonatkozó adatok szabályos feltüntetése kötelező.

A szerző a felajánlott anyagot a szerkesztőség (kulugyiszemle@ifat.hu) engedélye nélkül nem nyújthatja be más kiadónak.

Bármely, a tanulmányban felhasznált – szó szerinti vagy tartalmi – idézethez pontos hivatkozás szükséges.

Formai követelmények:

- Word formátum, 12-es betűnagyság, Times New Roman betűtípus;
- fejezetcím: vastagon szedett; alcím: kurzivált (dőlt); cím előtt nincs számozás;
- az ábrák/táblázatok sorszáma és címe az ábrák fölött; a jegyzetszám az „ábra” stb. szó után;
- csak a folyóiratok címe, az idegen szó és a kiemelés kurziválandó; másféle kiemelés nincs;
- szerzőinktől várjuk a munkahelyük nevét és a betöltött pozíciójukat (legfeljebb kettőt);
- a magyar és angol nyelvű összefoglaló max. 10-10 sor;
- a kulcsszavak közül legalább 3, legfeljebb 7 adandó meg;

A tanulmányon belül szövegközi hivatkozás (szerző, dátum, oldalszám) alkalmazandó; adott szerző azonos évben megjelent írásait a dátum utáni, a-tól egymást követő betűkkel különböztetjük meg (pl. 2019a). Az anyag végén betűrendes irodalomjegyzék szerepel.

A magyarázatot, kiegészítő gondolatokat a max. 3 soros lábjegyzetek tartalmazhatják.

Példák:

- Egyszerzős könyv

A szövegben: (Habermas, 2012, 26. o.); az irodalomjegyzékben: Habermas, Jürgen (2012). *The Crisis of the European Union: a Response*. Cambridge: Polity.

- Többszerzős könyv

A szövegben: (Saunders, Lewis és Thornhill, 2016, 102. o.), a második említéstől (Saunders *et al.*, 2016, 102. o.); az irodalomjegyzékben: Saunders, Mark, Lewis, Philip és Thornhill, Adrian (2016). *Research Methods for Business Students*. London: Pearson.

- Könyvfejezet

Az irodalomjegyzékben: Palmer, Farah (2007). Treaty Principles and Maori Sport: Contemporary Issues. In Chris Collins és Steven J. Jackson (szerk.), *Sport in Aotearoa/New Zealand Society* (307–334. o.)

- Elektronikus forrás

Az irodalomjegyzékben: Koutsokosta, Efi (2018). EU's Democratic Deficit to Blame for Far-Right Rise, Tspiras Tells Euronews. Comments. *Euronews*. A letöltés ideje: 2018. október 30. <https://www.euronews.com/2018/09/12/eu-s-democratic-deficit-to-blame-for-far-right-rise-tspiras-tells-euronews>.

- Folyóirat

Az irodalomjegyzékben: Szendy István (2019). A katonai stratégia. *Hadtudomány*, 29(1–2), 18–34.

- Szervezet, folyóirat vagy jogi dokumentum szerző nélkül:

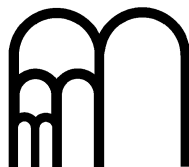
A szövegben: (*EUR-Lex* 1988).

Az irodalomjegyzékben: *EUR-Lex* (1988). Judgment of 14 January 1988, Commission of the European Communities v Italian Republic, Case 63/86, Para 12. A letöltés ideje: 2019. január 5. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61986CJ0063>.

- A szerzőt egy másik munka idézi:

A szövegben: (Benczes, 2018)

Az irodalomjegyzékben: Benczes István (2018). Farkas Zoltán (2018). A válság tíz éve: mit tanultunk a nagy magyar összeomlás óta? *HVG*. A letöltés ideje: 2018. október 30. https://hvg.hu/gazdasag/20181008_A_valsg_tiz_eve_mit_tanultunk_a_nagy_magyar_osszeomlas_ota.



Pro Minoritate 2021. tavasz

Magyar emigráció a húszas években

KULCSÁR Beáta: Adaptációs kísérletek Kanadában. Egy magyar emigráns küzdelmei az 1920-as évek második felében

Várostartörténet sajtóból

VÁRADI Natália: Beregszász, a Verke-parti város a hruscsovi időszakban a járási lap hasábjain

Etnika földrajz

SZABADI Ernő–Lóránd: Marosköz helységneveinek alakulása a különböző közigazgatási átszervezések és kulturális törésvonalak tükrében, a kezdetektől napjainkig

Kitekintés

KISS-KOZMA Georgina: Egy új perspektíva a romániai magyar ifjúsági szervezetek intézményesülésének vizsgálatához

Szemle

VARGA Attila: Jogi láttelet a kisebbségi magyar közösség léthelyzetéről

Fábián Gyula (szerk.) – Bethlendi András – Bogdán Andrea – Ilyés Zsolt – Kovács Bálint – Pál Előd – Veress Emőd: *Standarde controversate ale coexistentei juridice dintre majoritate si minoritatea maghiara in Romania*, Editura Hamangiu, București, 2020

FEDINEC Csilla: Ha a lehetetlent lehetni lehetne

Dobos Balázs: *A személyi elvű kisebbségi autonómiák Kelet-Közép-Európában*, Társadalomtudományi Kutatóközpont – Kalligram, Budapest, 2020

NÉMETH Zsolt: Új narratíva Európáról: magyar „országjelentések” az EU többi tagjáról

Lovász László Gábor – Trócsányi László (szerk.): *Európai körkép*, Ludovika Egyetemi Kiadó Nonprofit Kft., Budapest, 2020

GRÜBER Károly – KÉZAI Petra Kinga: Közép-Európa magyar szemmel

Bába Iván – Gyurcsik Iván – Kiss Gy. Csaba: *Közép-Európa magyar szemmel*, Felsőbbfokú Tanulmányok Intézete (iASK), Kőszeg, 2020

NAGYMIHÁLY Zoltán: Képzeltbeli vonatot Kárpátalján

Tóth István: *A folytonosság újrateemtése. Kárpátaljai beszélgetőkönyv* (Kérdez: ZELET Miklós), Magyar Napló, Budapest, 2020

Külügyi Szemle

KÜLÖNSZÁM

Prof. Martonyi János: Gondolatok

Szili Katalin – Kalmár Ferenc: A nemzeti kisebbségvédelem javasolt alapelvei Európában –
Az Európa Tanács szerepének erősítése a nemzeti kisebbségvédelem területén

Tóth-Ferenc Adrienn: Az Európa Tanács szerepe Kelet-Közép-Európa demokratikus átalakulásában –
Az Európai Unió előszobája

Dr. Kocsis Gergő: Az Európa Tanács monitoringmechanizmusai és azok aktuális kihívásai

Eck Bence: Az országmárkázás lehetőségei nemzetközi szervezetekben
az Európa Tanács magyar elnöksége kapcsán

Dr. Turbék Zoltán: Nemzetközi szervezetek a mesterséges intelligencia korában –
Az Európa Tanács szabályozási törekvései és lehetőségei

Németh Zsolt: A magyar külpolitika irányai a koronavírus utáni világban

Kincses Krisztina: Tájvédelem – jóllétünk védelmének eszköze

Würtz Csilla: Tehetségek Magyarországa

Dr. Krasznay Csaba: Húsz év a globális kiberbűnözés elleni küzdelemben –
A Budapesti Egyezmény értékelése

Dr. Lovász László Gábor: Rövid európai kitekintés: szemelvények a fogyatékossgal élő személyek
jogairól az EU tagállamaiban a nemzetközi fórumok kritikáinak tükrében

Dr. Mayer Balázs: „7-es cikk” a horizonton? – egy új típusú monitoring eljárás evolúciója

2021/1.



KÜLÜGYI ÉS KÜLGAZDASÁGI INTÉZET

3500 Ft

