

TRANZAKCIONALIZMUS ÉS REALIZMUS: DONALD J. TRUMP KÜLPOLITIKÁJA

Magyarics Tamás*

Donald J. Trumpnak nem volt „jó” sajtója a főáramhoz tartozó médiumok, hírmagyarázók, politológusok és történészek között. A többségük egyfajta „aberrációnak” tekintette elnökségét, így kül- és biztonságpolitikáját is. Ez utóbbi területeken az évtizedes liberális internacionalizmust kérték számon az Egyesült Államok 45. elnökétől, beleértve a multilateralizmust, a nemzetközi szervezetekben való aktív és vezető részvételt, a szövetségesekkel való zökkenőmentes kapcsolatokat, az „értékek” vélt vagy valós érvényre juttatását a nemzetközi kapcsolatokban – hogy csak néhány elemét említsük ennek a wilsoni hagyománynak. Úgy tűnik azonban, hogy az elnök kétségtelenül rendhagyó stílusa esetenként elfedte a tényleges politikai cselekvést. Ha ez utóbbit nézzük, *sine ira et studio*, akkor Donald J. Trump külpolitikája, illetve külpolitikai öröksége távolról sem tűnik radikálisan messze elrugaskodottnak az amerikai külpolitika gyakorlatát tekintve. Más szavakkal, több a folyamatosság Barack Obama és Donald Trump, illetve Donald Trump és Joe Biden külpolitikájában, mint amennyire első pillantásra látszik.

Az átfogó stratégiai kérdés, amire a Trump-adminisztrációnak választ kellett adnia az volt, hogy a liberális nemzetközi rend továbbra is ugyanolyan formában szolgálja-e az Egyesült Államok érdekeit, ahogyan azt – bizonyos változtatásokkal – a hidegháborút követő évtizedekben tette. Egy másik megválaszolandó kérdés az volt, hogy Amerika a 2011. szeptember 11. után a tágabb Közel-Keleten vállalt kötelezettségeinek továbbra is eleget tud-e tenni kül- és belpolitikai sérelmek nélkül. Ugyancsak kérdésként merült fel, hogy az előző elnökök által folytatott politika Kínával kapcsolatban – alapvetően erőfeszítések Kína kooptálására a liberális nemzetközi rendbe – meghozta-e a várt eredményt vagy sem. Mindezeket a kérdéseket a két párt külpolitikai elitjének tagjai megpróbálták kikerülni, de Donald Trump „Washington” és a „mély állam” ellen indított verbális támadásai a 2016-os elnökválasztási kampány során legitimnek tűntek, és visszhangra találtak számos választónál. Trump jogosan vetette fel többször, így a külpolitikáról 2016. április 27-én elmondott beszédében is, hogy a hidegháború befejezése után az Egyesült Államok vezetői nem tudtak világos jövőképet adni sem az amerikai választóknak, sem a világnak. Élesen bírálta a megelőző vezetések „nemzetépítő” (jobban mondva, „államépítő”) törekvéseit elsősorban Afganisztánban és Irakban, valamint a bizonytalan és ellentmondásos politikát Egyiptomban, Líbiában és Szíriában – általánosságban az ún. arab tavasszal kapcsolatos amerikai politikát. Figyelmeztetett arra, hogy az Egyesült Államok erőforrásait tekintve túlterjeszkedett, és a szövetségei nem támogatják kellő mértékben Washington, noha haszonélvezői többek közt az amerikai biztonsági védőernyőnek.¹ Kimondatlanul benne volt a szövegben, hogy az Egyesült Államok a továbbiakban nem képes globális szupremáciára a megváltozott belpolitikai és nemzetközi környezet miatt.

* Magyarics Tamás, egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar; főmunkatárs Amerika Kutatóintézet, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

¹ Transcript: Donald Trump's Foreign Policy Speech. *The New York Times*, 2016. 04. 27. <https://nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html> (2021. 09. 22.)

Egy realtább, „haszonelvűbb” külpolitikát ígért, amelyben az igazodási pont az Egyesült Államok érdekei lesznek (*“America First”*), és ennek alapján fogja kezelni Washington a szövetségeseit és a versenytársait is. Ez a felfogás veszélyes aberrációt jelentett az évszázados, hagyományos amerikai önkép és külpolitika terén egyaránt, mivel kimondatlanul az amerikai „kivételesség” mítoszát kérdőjelezte meg, és az Egyesült Államokat az önérdkek által vezérelt „normális” országnak minősítette. Donald Trump lényegében a nixon–kissingeri külpolitikai felfogáshoz nyúlt vissza, ami már akkor is kiváltotta a liberálisok ellenszenvét. A 2000-es évek második évtizedében pedig a Demokrata Párt és a Republikánus Párt külpolitikai elitjei nagymértékű átfedést mutattak, s közöttük az időnkénti ellentéteket mindössze a taktika, s nem a stratégia váltotta ki.

Közel-Kelet

Valójában egyes kérdésekben a 2010-es évek elején már a liberális főáram is – a demokrata és a republikánus párti *establishment* – korrekciókat hajtott végre a gyakorlatban George H. W. Bush, Bill Clinton és George W. Bush internacionalista külpolitikájában, jóllehet a hagyományos retorika részben elfedte ezt a fordulatot. Elsősorban az ifjabb Bush elnöksége alatt számos, kulcspozíciót betöltő neokonzervatív közel-keleti (utópisztikus) politikáján változtatott Barack Obama, aki megkezdte az óvatos kihátrálást a térség demokratikus átalakítását célzó amerikai politika mögül. (Richard Haass egyenesen a *The Age of America First*-ről beszél a 2010-es évek kapcsán.)² Obama elnök felismerte, hogy az ambiciózus célok (demokráciaexport, „nemzetépítés” stb.), valamint az arra fordított erőforrások nincsenek összhangban; továbbá, hogy ha a terveket ténylegesen meg kívánnák valósítani, ahhoz nem lennének meg a megfelelő erőforrások, nem is szólva a belpolitikai támogatás hiányáról. Ilyen értelemben Donald Trump közel-keleti politikája több folyamatosságot mutat az előző demokrata adminisztrációéval, mint amit sokan hajlandók elismerni. Sőt, ugyanez mondható el a Trump- és a Biden-adminisztrációk politikájáról a tágabb Közel-Keleten. Biden elnök döntése az elődje által a tálibokkal kötött egyezmény be- és megtartásáról (noha alkotmányjogilag lehetséges lett volna újratárgyalni a megállapodást), és a sok szempontból rendezetlen kivonulás Afganisztánból ékes példa erre. A Trump-adminisztráció Szíria esetében is lényegében folytatta a *light footprint* obamai politikáját, s végül a katonai beavatkozás teljes leállítása mellett döntött. Szíriai politikájával Barack Obama és Donald Trump esélyt adott Oroszországnak, hogy erősítse közel-keleti jelenlétét, valamint a damaszkuszi rezsimnek, hogy gyakorlatilag – legalábbis átmenetileg – győztesen kerüljön ki a polgárháborúból. Kicsit tágabb perspektívában az Irán–Szíria–Hezbollah „tengely” erősödött.

Donald Trump közel-keleti stratégiája a jelek szerint arra irányult, hogy ezt a hatalmi csoportot ellensúlyozza, és hogy Irán középhatalmi törekvéseinek gátat szabjon. Ennek érdekében kilépett az Egyesült Államok az Obama-adminisztráció által Iránnal 2015. július 14-én megkötött (P5+1) multilaterális alkuból (*Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPOA), ismételt szankciókat vezetett be Teherán ellen, és erre ösztönözte a szövetségeseket is. Donald Trump részben jogosan ellenezte a nukleáris megegyezést, mert az nem foglalkozott a tágabb Közel-Kelet hosszabb, vagy akár közepes távú stratégiai problémáival, köztük az iráni síita befolyás terjedésével olyan államokban, mint például Irak. Az iráni nukleáris programok verifikációja sem volt százszázalékos; az

² Haass, Richard (2021): *The Age of America First. Washington's Flawed New Foreign Policy Consensus. Foreign Affairs*, 2021. nov.–dec. <https://foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-09-29/biden-trump-age-america-first> (2021. 10. 10.)

Egyesült Államokban elsősorban a republikánusok azzal támadták a megegyezést, hogy az mindössze elodázza az időpontot, amikor Irán nukleáris hatalommá válik. Egy ilyen fejlemény pedig – többek közt – a tömegpusztító fegyverek potenciális elterjedését vonhatná maga után a térségben, nem is szólva arról, hogy Izrael biztonsági helyzete alapjaiban rendülhetne meg.

A Trump-adminisztráció közel-keleti biztonságpolitikájának másik pillére Izrael volt – s ebben sem volt semmi újdonság, Donald Trump azonban diplomáciai téren szakított a korábbi adminisztrációk gyakorlatával, és Tel-Avivból Jeruzsálembe helyezte át az amerikai diplomáciai képviselőt, eleget téve az izraeli kormányok ismételt kéréseinek. A döntés szimbolikája nyilvánvaló volt: Washington az izraeliek mellett tette le a voksát a palesztinok ellenében a város vitatott státusával kapcsolatban. A Trump-adminisztráció közel-keleti politikájának másik elemét az Izrael és az arab államok közötti megbékélés, de legalábbis a formális diplomáciai kapcsolatok felvétele jelentette. Ennek keretében Donald Trump vejének, Jared Kushnernek a vezetésével az amerikaiak tető alá hozták az ún. Ábrahám-megállapodásokat (2020. augusztus 13.), amelyekben az Egyesült Arab Emírségek – Egyiptom és Jordánia után harmadik arab államként – elismerte a zsidó államot. A trumpi közel-keleti stratégia négy elemét tehát az alábbiakban lehet összegezni: 1) megerősített stratégiai kapcsolat Szaúd-Arábiával (így jelentős fegyvereladások, nukleáris technológiai együttműködés, és diplomáciai támogatás, például Jemen ügyében stb.); 2) kísérlet Irán diplomáciai és gazdasági elszigetelésére, így annak gyengítése; 3) Izrael biztonságának növelése újabb arab államok és Izrael közötti politikai viszony rendezésével; és 4) a térségben a szárazföldi amerikai jelenlét csökkentése, valamint a régió biztonságának és stabilitásának növelése az ún. *offshore balancing* révén.

Szövetségesek/NATO

Az idealista és a realista vonulat az amerikai külpolitikában mindig is egyidejűleg volt jelen, az Egyesült Államok esetében ezért inkább arról beszélhetünk, hogy egyes korszakokban melyik érvényesült jobban a másiknál. Ilyen értelemben a trumpi realizmus nem jelentett újdonságot; a nóvumot az jelentette, hogy az amerikai érdekvérvényesítést nem vonta be idealista ideológiai mázzal. Donald Trump nyíltan beszélt arról, és hirdette azt, hogy adminisztrációja a hagyományos erőegyensúlyi/hatalmi egyensúlyi állásponttól kívánja a nemzetközi kapcsolatait alakítani. Ezt az elvet a szövetségesekkel szemben is érvényesíteni kívánta a realizmus egy szűkebben felfogott változatával, tranzakcionális módon. A kifejezés a társadalomtudományból került át a politológia és a nemzetközi kapcsolatok kutatásába. A tranzakcionalizmust a nemzetközi kapcsolatokban alapvetően az alábbiak jellemzik. Először, a kétoldalú kapcsolatok előtérbe helyezése a többoldalú kapcsolatokkal szemben; következésképpen a szövetségek, nemzetközi intézmények és szervezetek háttérbe szorítása. Másodsor, az értékalapú külpolitika és döntéshozatal; az egyes kapcsolatokat azon méri, vajon előnyt jelent-e az adott országnak vagy sem. Harmadszor, főként rövid távú célokat tűz ki maga elé, „most akar nyerni”, s ilyen módon nem favorizálja a (nagy) stratégiákat. S végül, szoros a kapcsolat a külpolitika tranzakcionista felfogása és a belpolitika között (valójában bármilyen külpolitika és a belpolitika között).³ Donald Trump populista színezetű belpolitikája

³ Lásd többek közt: Bashirov, Galib – Yilmaz, Ihsan (2020): The rise of transactionalism in international relations: Evidence from Turkey's relations with the European Union. *Australian Journal of International Relations*, 74. évf. 2. sz. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/10357718.2019.1693495> (2021. 10. 01.)

megkívánja az azonnali és lehetőség szerint látványos sikereket, vagy legalább azoknak a látszatát. Meg kell azonban jegyezni, hogy az azonnali sikereket az amerikai politikai rendszer sajátossága szinte kikényszeríti, amennyiben egy elnök gyakorlatilag csak négy évre tervezhet; az újraválasztás lehetséges, de kezdettől fogva két elnöki ciklusra tervezni szinte példa nélkül álló lenne az ország történetében.

Donald Trumpnak a szövetségesekhez való viszonya éles bírálatok kereszttüzebe került. Az európai NATO-szövetségekkel, Dél-Koreával és Japánnal a védelmi költségek megosztása miatt robbant ki vita. A szövetségesek tehervállalásával kapcsolatban az amerikai vezetésre korábban is jellemző volt, hogy időről időre felvetette a NATO európai tagjainak elégtelen hozzájárulását a közös terhek viseléséhez. Meg lehet említeni ebben az összefüggésben Mike Mansfield szenátor 1971-es javaslatát, amely az Európában állomásozó amerikai csapatok létszámát a felére kívánta csökkenteni, hogy így ösztönözzék az európaiakat a nagyobb tehervállalásra. (A javaslatot az amerikai Szenátus 61:36 arányban leszavazta.) Donald Trump közvetlen elődjének, Barack Obamának első védelmi minisztere, Robert Gates 2011. június 11-én drámai hangú figyelmeztetést intézett az európai szövetségeseknek címezve;⁴ majd az Atlanti Szövetség walesi csúcstalálkozóján (2014. szeptember 4–5.) a tagállamok amerikai nyomásra ígéretet tettek védelmi költségvetésük GDP-arányosan 2 százalékra emelésére 2024-re. Trump kampánybeszédeiben és elnökként is sürgette az európai NATO-tagokat, külön kiemelve Németországot, a kötelezettségvállalásuk teljesítésére. Washington azt is szeretné egy ideje elérni, hogy az európai NATO-tagok nagyobb szerepet vállaljanak a szomszédságuk (a Földközi-tenger, Észak-Afrika, sőt a Közel-Kelet) stabilitásában a globális tehermegosztás keretében. Trump elnök – feltehetően tudatosan, nyomásgyakorlás céljából – még arról is beszélt, hogy a NATO elavult, és az Egyesült Államok amúgy is globálisan túlságosan sok kötelezettséget vállaló haderejének ki kellene vonulnia Európából. A két ázsiai szövetséges esetében az amerikai elnök hasonlóképpen nagyobb pénzügyi hozzájárulást követelt a közös védelemhez. A valóságban azonban Donald Trump, tudatosan vagy sem, de nem beszélt arról a tényről, hogy az amerikai katonai jelenlét Európában és a Távol-Keleten (az Ázsia–Csendes-óceán térségben) nagymértékben létfontosságú amerikai érdekekről (is) szól, s nem filantróp vállalkozás. Először is, az Egyesült Államok intézményi szinten kizárólag a NATO révén „európai hatalom”, s mint ilyen, közvetlenebbül tudja befolyásolni az itteni politikai, gazdasági és biztonsági folyamatokat, mintha mindezt az Atlanti-óceán túlpártjáról tenné. Ennek részeként az amerikai haderő állomásoztatása Németországban az európai stabilitás döntő eleme (egy potenciálisan újrafegyverkező Németország az amerikai védőernyő hiányában Franciaország és más európai államok „lidércálma”). Másodszor, az Egyesült Államok első védővonala Európa, illetve Kelet-Ázsia. Harmadszor, a biztonsághoz való pénzügyi hozzájárulás mikéntje is vitatott: a biztonsági agenda jelentős bővítésével a „puha” biztonság sok esetben ugyanolyan fontossá vált, mint a „kemény” biztonsági

⁴ „A szikár valóság az, hogy az amerikai Kongresszusban – és az amerikai társadalomban általában – egyre kisebb szándék és türelem van arra, hogy az egyre becselebb forrásokat olyan nemzetek érdekében költjük, amelyek a jelek szerint nem hajlandók megfelelő erőforrásokat fordítani, vagy a szükséges változtatásokat végrehajtani annak érdekében, hogy komoly és képességekkel rendelkező partnerek legyenek a saját védelmükben. Egyes államok nyilvánvalóan azt várják az amerikai adófizetőktől, hogy az európai védelmi költségvetések csökkentéséből adódó nagyobb biztonsági terheket vállalják át.” (A szerző fordítása) *The blunt reality is that there will be dwindling appetite and patience in the U.S. Congress – and in the American body politic writ large – to expend increasingly precious funds on behalf of nations that are apparently unwilling to devote the necessary resources or make the necessary changes to be serious and capable partners in their own defense. Nations apparently willing and eager for American taxpayers to assume the growing security burden left by reductions in European defense budgets.* Text of Speech by Robert Gates on the Future of NATO. Atlantic Council, NATOSource blog, 2011. 06. 10. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/text-of-speech-by-robert-gates-on-the-future-of-nato/> (2021. 10. 01.)

garanciák megléte. Az előbbi esetében az európai hozzájárulás nagyobb, mint az amerikai, de a trumpi számítások mindössze azt a biztonsági dimenziót vették figyelembe, amelyben az Egyesült Államok vitathatatlanul előnyben van.

Ráadásul az atlanti szövetség klasszikus esete annak, amikor az „egész” több a „részek” összességénél. Az Egyesült Államok és európai szövetségei együtt sokkal hatásosabban tudnak fellépni nem csupán a hagyományos biztonsági kihívások esetén. A közös fellépés egyszerűen elkerülhetetlen a transznacionális kihívások esetében, a nemzetközi terrorizmustól kezdve a migrációs kérdéseken át a klímaváltozás kezeléséig. Jóllehet általában véve csökkent a „Nyugat” relatív hatalma az utóbbi évtizedekben, ám az atlanti közösség számottevő tagjainak történelmileg kialakult globális kapcsolatrendszere, ismeretei, közvetett befolyásolási képességei, melyeket nem lehet mennyiségileg pontosan meghatározni, minőségi különbséget jelentenek számos helyen. Példaként elsősorban a frankofón világot és a Brit Nemzetközösséget lehet említeni. Ebben az értelemben a minden viszonyból előnyt kicsikarni kívánó trumpi kül- és biztonságpolitika rövidlátásra vallott. Ami hiányzott ebben az értelemben a Trump-adminisztráció külpolitikájából, az az a képesség, hogy egy stratégiai rendezőelv alá rendeljék a különböző kül- és biztonságpolitikai lépéseket, valamint hogy különbséget tegyenek a stratégiai és a taktikai lépések között, és elfogadják azt, hogy az Egyesült Államok globális hegemoniájáért esetenként taktikai engedményeket kell tenni, és nem egy pedáns könyvvizsgáló módjára kell kezelni a szövetségekkel fenntartott viszonyt. A „tartozik” és „követel” követelményét lehetetlen minden egyes relációban nem csupán egyensúlyba hozni, de pozitív mérleggel is megvalósítani. Az Egyesült Államok nem kizárólag a saját erejéből tudott a Szovjetunió fölé kerekedni a hidegháború alatt; a sikerét nagy részben kiterjedt szövetségi rendszerének is köszönhette, valamint annak, hogy esetenként akár a saját rövid távú érdekei ellenében nagyvonalúan viselkedett politikai, gazdasági, vagy akár diplomáciai kérdésekben. Donald Trump a jelek szerint a rövid távú hasznot szem előtt tartó üzleti mentalitást hozta magával a Fehér Házba, ami még az üzleti életben sem fizetődik ki hosszú távon, nem is szólva a sokkal összetettebb nemzetközi kérdésekről.

Kína

A Trump-adminisztráció 2017. decemberben nyilvánosságra hozott Nemzetbiztonsági Stratégiája (*National Security Strategy*, NSS) Kínát és Oroszországot jelölte meg az Egyesült Államok globális céljait leginkább veszélyeztető két államnak.⁵ Az amerikai Kína-politika a 20. század utolsó évtizedétől kezdve komoly dilemmák elé állította az egymást követő elnököket. Kína ez alatt az idő alatt – hivatalosan – volt „stratégiai partner” és „stratégiai versenytárs”, valamint „rendszerszintű rivális” (az államnak a gazdaságban játszott szerepét illetően) is, de valójában sem a demokrata, sem a republikánus adminisztrációk nem tudták egyértelműen tisztázni, pontosan milyen viszonyra is törekszenek az ázsiai óriással.

Az Egyesült Államok és Kína az 1970-es évek elején stratégiai szövetségre lépett a Szovjetunió ellen. Washington és Peking együttműködése elsősorban a biztonságpolitikában valósult

⁵ “China and Russia challenge American power, influence, and interests, attempting to erode American security and prosperity. They are determined to make economies less free and less fair, to grow their militaries, and to control information and data to repress their societies and expand their influence”. National Security Strategy of the United States of America. Trump White House Archives, 2017. dec. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (2021. 09. 28.)

meg, ebbe egyaránt beletartozott a hírszerzési adatok cseréje, az amerikai haditechnika eladása Kínának, és a védelmi minisztériumok közötti együttműködés. A két ország együtt kívánta feltartóztatni és gyengíteni a szovjetek kliensállamainak tekintett országokat, így – többek közt – Vietnámot, amelynek délkelet-ázsiai vezető szerepre törekvését sem az amerikaiak, sem a kínaiak nem nézték jó szemmel. A stratégiai együttműködésnek az 1989 tavaszán Kínában lezajlott események sem vetettek véget. A június eleji Tienanmen téri vérengzés után alig pár héttel Brent Scowcroft nemzetbiztonsági tanácsadó titokban Pekingbe repült, ahol a legmagasabb szinten fogadták, és a tárgyalópartnerei közt volt Teng Hsziao-ping is. Scowcroft decemberben, már nagyobb nyilvánosság mellett, megismételte az utazását. A két látogatásnak, valamint a színpalak mögötti egyeztetéseknek egyértelmű volt az üzenete: a Bush-adminisztráció fontosabbnak tartotta a két ország stratégiai együttműködését, mint az emberi és polgári jogok érvényesülését Kínában. (Meg kell jegyezni, hogy az ezen a téren elhangzó időnkénti hangosabb amerikai bírálatok gyakorlatilag nem érintették az amerikai érdekek érvényesítését akár kétoldalú, akár multilaterális szinten.)

A Szovjetunió összeomlása után, valamint Kína gyors ütemű gazdasági fejlődése mellett az amerikai Kína-politika szükségszerűen változott. A stratégiai keretet az 1990-es évek elejétől kezdve az a törekvés jelentette, hogy az Egyesült Államok és szövetségesei megpróbálták Kínát úgymond kooptálni az Amerika vezette liberális nemzetközi rendbe. Ez a stratégia elsősorban arra irányult, hogy Pekinget bevigyék a Világkereskedelmi Szervezetbe (*World Trade Organization*, WTO). A stratégiát akár a 19. és 20. század fordulóján született „nyitott kapu” politika modern változatának is fel lehet fogni. Alapvetően két célja volt az Egyesült Államoknak ebben a törekvésében, egyrészt megnyitni a potenciálisan hatalmas kínai piacot az amerikai áruk és szolgáltatások előtt, másrészt biztosítani azt, hogy az amerikai – és más külföldi – érdekeltségek a WTO szabályainak védelmében működhessenek Kínában. Az eredmény felemásnak mondható. Igaz, hogy a külföldi gazdasági érdekeltségek több lehetőséghez jutottak, ellenben Peking rendkívül egyoldalúan értelmezte a WTO szabályait. Így – többek közt – kikényszerített technológiai transzferrel élt számos nyugati vállalattal szemben; közös külföldi–kínai vállalkozások létrehozására kényszerítette számos esetben a külföldi partnert; dömpingáron adott el külföldön; meg nem engedett állami szubvenciókkal támogatott kínai vállalatokat; és a valutamanipulációtól sem riadt vissza. Részben ezeknek a gyakorlatoknak köszönhetően Kína óriási, éves szinten több száz milliárd dollár kereskedelmi többletet halmozott fel az Egyesült Államokkal szemben. (A kínaiak olyan, elsősorban olcsó árucikkeket termeltek és exportáltak Amerikába, mint a bútorok, gyerekjátékok, műanyag áruk, olcsó ruházati cikkek, és így tovább. Később az olcsóbb elektronikai árucikkek, mint a PC-k, mobiltelefonok stb. tették ki a kínai export nagy részét.) Az 1990-es évek, valamint a 2000-es évek első évtizedeiben az amerikai adminisztrációk, függetlenül attól, hogy demokraták vagy republikánusok voltak, alapjában elfogadták ezt a helyzetet, nagy részben belpolitikai okokból (olcsó iparcikkek biztosítása az amerikai társadalom alsó-közép és alsó rétegeinek, amelyeknek a jövedelme jobb esetben stagnált, rosszabb esetben csökkent ezekben az időkben). Amikor tehát Donald Trump az 2016-os elnökválasztási kampányban támadta a kínaiakat és az előző amerikai adminisztrációkat a felhalmozott kétoldalú külkereskedelmi deficitért, teljes mértékben jogos és legitim kérdéseket vetett fel.

Mint számos más esetben, a helyesen feltett kérdésekre adott válaszok nem voltak adekvátak. Mindenekelőtt azt kellett volna figyelembe venni, hogy az amerikai munkahelyek megszűnésének egyes ipari szektorokban nem elsősorban az volt az oka, hogy az amerikai vállalatok külföldre, így a Távol-Keletre, Délkelet-Ázsiába vagy akár Mexikóba telepítettek munkahelyeket. A hagyományos

iparágak nehézségét az Egyesült Államokban a globalizáció (aminek összességében az Egyesült Államok nyertese) és a nagyfokú automatizálás jelentette (mely utóbbiból hasonlóképpen Amerika is profitált). A munkahelyek repatriálása tehát eleve csak részsikereket hozhatott – és hozott is. Az amerikai vállalatok hazacsábítása, többek közt alacsonyabb vállalati adóval (melyet 35 százalékról 21 százalékra csökkentett a Trump-adminisztráció) ugyancsak részsikereket ért el, amennyiben a Kínára nehezedő gazdasági nyomás elől több vállalat nem az Egyesült Államokba, hanem délkelet-ázsiai országokba költözött. Továbbá az amerikai és a kínai gazdaság az évek során egymástól nagymértékben függővé vált. A gazdasági-kereskedelmi interdependencia azt jelentette, hogy a Kínából érkező árucikkek vámjának emelése hátrányosan érintette, metaforikusan a K-Mart és a Wal-Mart vevőkörét, azaz a kevésbé tehető vásárlókat az Egyesült Államokban. Egy másik csoport, amelyiket az amerikai–kínai kereskedelmi háború gazdaságilag hátrányosan érintett, a mezőgazdaságból élők voltak Amerikában. Trump elnök Kínával szemben alkalmazott büntető-vámjaira és egyes Amerikában működő kínai nagyvállalatok elleni fellépésre válaszul Peking erőteljesen csökkentette az amerikai mezőgazdasági termékek importját, így többek közt a szójást, a marhahúst és a disznóhúst. A behozatali korlátozások által leginkább sújtottak az Egyesült Államok ún. vörös (azaz republikánus) államaiban élnek, emiatt a Trump-adminisztráció dollár tízmilliárdokkal kárpótolta a választások szempontjából rendkívül fontos réteget. (Zárójelben megjegyzendő, hogy a szubvenciók elvileg ellentmondtak Donald Trump azon törekvésének, hogy csökkentse a központi, szövetségi kormányzat szerepét gazdasági és társadalmi téren is.)

Kína gazdasági térnyerését volt hivatva gátolni többek közt a Csendes-óceáni Partnerségi Megállapodás (*Trans-Pacific Partnership Agreement*, TPPA), egy 12 országot tömörítő szabadkereskedelmi egyezmény – amelynek Kína nem volt részese. A tervezett gazdasági együttműködésnek ki nem mondott stratégiai célja volt Peking befolyásának csökkentése a térségben. Ez gyakorlatilag azzal járt volna, hogy az Egyesült Államok megnyitja a piacát a többi részt vevő állam előtt, ami a demokrata és a republikánus szavazók egy részének azt jelentette volna, hogy újabb (többnyire olcsó) áruk árasztják el az amerikai piacot, és az amerikai vállalatok újabb lehetőséghez jutnak a munkahelyek külföldre vitelében. Ezek a félelmek – amelyeknek egy része már az Észak-amerikai Szabadkereskedelmi Egyezmény (életbe lépett 1994. január 1.) bevezetésekor is jelen volt – most ismét a felszínre kerültek. A 2016-os elnökválasztási kampányban Donald Trump a TPPA ellen lépett fel, sőt még demokrata párti ellenfele, Hillary Clinton sem lelkesedett az egyezményért, a párt baloldala pedig, Bernie Sandersszel az élen, kifejezetten ellenezte azt. Bizonyos mértékben hasonló megfontolások húzódtak meg a transzatlanti kereskedelmi és beruházási partnerség (*Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP) elfogadása elleni érvek háttérében is. Trump elnökként kiléptette az Egyesült Államokat a TPPA-ból, és „jelte” a TTIP-t. A mögöttes gazdaságfilozófia Trumpnak azt a meggyőződését tükrözte, amely szerint az Egyesült Államok számára általában hátrányosak a multilaterális szerződések és keretek; Washington bilaterális alapon jobban tudja érvényesíteni az érdekeit az erőfölényét kihasználva. A TPPA-nál ismételtlen megfigyelhető a tranzakcionális gondolkodás egyik gyengesége: az esetleges rövid távú, és feltehetően aránylag csekély külkereskedelmi hátrányok miatt Donald Trump szem elől tévesztette a stratégiai célt, azaz Kína gazdasági befolyásának és mozgásterének szűkítését a Csendes-óceán térségében. Helyette Kína részvételével 2020 novemberében megalakult a 15 országot magában foglaló Regionális Átfogó Gazdasági Partnerség (*Regional Comprehensive Economic Partnership*, RCEP). Korai még megmondani, hogy milyen eredményeket fog valójában felmutatni ez a világ ipari termelésének közel egyharmadát adó tömörülés, de az Egyesült Államok távolmaradása egy

ilyen regionális szervezetből semmiképpen sem javítja annak helyzetét a Kínával való stratégiai vetélkedésben.

A 2000-es évek elején kezdett nyilvánvalóvá válni, hogy Kína nem kíván beilleszkedni az Egyesült Államok vezette liberális nemzetközi rendbe. Az alternatívák keresése, illetve az Egyesült Államok regionális, valamint globális hegemóniájának csökkentésére irányuló lépések már Hu Csin-tao vezetése alatt megkezdődtek, majd aztán a 2012-től a vezetést átvevő Hszi Csin-ping alatt erősödtek meg. A nagy publicitást kiváltó BRIC-országok (Brazília, Oroszország, India és Kína) első formális csúcstalálkozójára 2009 júniusában került sor, majd elsősorban politikai okokból 2010-ben felvették még ötödik tagnak Dél-Afrikát is (BRICS). A társulás a tagok nyilvánvalóan eltérő stratégiai érdekei miatt gyakorlatilag nem működik. Gazdasági-kereskedelmi téren egyértelműen az Övezet és Út Kezdeményezés (*Belt and Road Initiative*, BRI) Kína globális zászlóshajója, melyet kiegészítenek olyan regionális intézmények, mint például az 2016-ban alapított Ázsiai Infrastrukturális Befektetési Bank (*Asian Infrastructure Investment Bank*, AIIB). Ugyanakkor Peking egyre erőszakosabban kezdett el fellépni a Dél-kínai- és a Kelet-kínai-tengeren, veszélyeztetve az Egyesült Államok szövetségeseinek (így Japánnak) a pozícióit. Washington gyakorlatilag a hidegháború alatt sikeresnek bizonyult feltartóztatás politikájához folyamodott – noha ezt hivatalosan mindig cáfolták, és cáfolják. Az Obama-adminisztráció *“pivot/rebalance to Asia”*-ja részeként az amerikai haditengerészet arányainak megváltoztatása a csendes-óceáni térség javára ennek egyértelmű jele volt. A Bush-adminisztráció korábban Indiával kötött nukleáris együttműködési megállapodását is ide lehet sorolni ugyanúgy, mint a 2007-ben kezdett négyoldalú biztonsági dialógust (*Quadrilateral Security Dialogue*, QUAD) az Egyesült Államok, Japán, India és Ausztrália között. A katonai feltartóztatás napjainkig legújabb eleme pedig a 2021. szeptember közepén bejelentett ausztrál–brit–amerikai együttműködés (AUKUS), amelynek keretében Canberra Washington és London segítségével nukleáris meghajtású tengeralattjárókat kap a Csendes-óceán–Ázsia térség biztonságának védelmére. Donald Trump a „kemény” biztonsági kérdésekre kevesebb figyelmet fordított – noha a fegyveres erők költségvetésének növelése közvetetten elsősorban Kínának szólt, hiszen az Egyesült Államoknak nincs Kínán kívül jelenleg tényleges vetélytársa.

Oroszország

Oroszországgal Vlagyimir Putyin 2000-es hatalomra kerülésétől kezdve némileg hasonló volt a helyzet, mint Kínával: az egymást követő amerikai adminisztrációk nem tudták igazán eldönteni, hogy Oroszországgal pontosan milyen viszonyt is szeretnének. Dmitrij Medvegyev egyciklusos elnöksége (2008–2012) nem változtatott alapvetően a két ország közötti kapcsolatok dinamikáján, részben azért, mert Putyin miniszterelnökként is az ország „erős embere” maradt. George W. Bush elnöksége alatt az Egyesült Államok üdvözölte a georgiai „rózsás forradalmat” 2003-ban, de erőtlén diplomáciai tiltakozáson túl nem sokat tett Georgia támogatására a 2008-as georgiai-orosz háborúban. Hasonlóképpen üdvözölte az ukrainai „narancsos forradalmat” 2004-ben, de nem tett különösebb erőfeszítéseket a papíron Nyugat-barát ukrán vezetés támogatására. Ez a távolságtartó politika megváltozott a 2013–2014-es kijevi megmozdulások alatt, amikor az európai ügyekért felelős külügyminisztériumi államtitkár, Victoria Nuland vezetésével meglehetősen egyértelmű támogatást és útmutatást adott az Euromajdan ellenzéki tömörülésnek, majd amikor Oroszország 2014-ben elfoglalta a Krím-félszigetet, az Egyesült Államok a szövetségeseivel együtt

jelentős mértékű szankciókat léptetett életbe Moszkva ellen. Az Obama-adminisztráció azonban nem kockáztatta meg, hogy fegyverekkel lássa el az oroszok ellen Kelet-Ukrajnában küzdő ukrán katonaságot – erre csak Donald Trump elnöksége alatt került sor.

Donald Trump azonban kezdettől fogva egyfajta csapdába került Oroszországgal kapcsolatban. A demokraták – azóta sem bizonyítottan – azzal vádolták, hogy összejátszott az oroszokkal, és hogy Moszkva segítségével került a Fehér Házba. Részen ez is magyarázhatja azt a kétarcú politikát, amelyet a Trump-adminisztráció folytatott Oroszországgal szemben – ebből a relációból is hiányzott egy átfogó stratégiai keret. Az amerikai politikát alapvetően egyrészt Trump elnök hitvallása határozta meg, aki kijelentette, hogy „*ki lehet jönni Oroszországgal*”⁶ és személy szerint Vlagyimir Putyinnal, másrészt a kormányzat „keményvonalasai”, akik – például John Bolton nemzetbiztonsági tanácsadó – erélyesebb fellépést sürgettek Moszkvával szemben. Ennek megfelelően az elnök kiállt amellett, hogy Oroszországot ismét hívják meg a G7-ek találkozójára, 2018. július 18-án pedig az amerikai–orosz csúcstalálkozó talán legabszurdabb epizódjaként Donald Trump a közös sajtótájékoztatón kijelentette, hogy megkérdezte Vlagyimir Putyint: beavatkoztak-e a 2016-os amerikai elnökválasztásba, és ő – személy szerint – elfogadja, hogy az orosz vezető kategorikusan tagadta a vádat. Ugyanakkor a Trump-adminisztráció elkezdett fegyvert szállítani az oroszokkal harcoló ukránoknak, az Európai Elrettentési Kezdeményezés (*European Deterrence Initiative*) keretében növelte a katonai támogatást a kelet-közép-európai országok (mindenekelőtt Lengyelország) számára, valamint több tucat orosz diplomatát utasított ki az Egyesült Államokból és bezáratta a seattle-i orosz konzulátust. (Ez 2018. márciusban, a Szkripál-botrány után történt, Oroszország válaszul a vlagyivosztoki és a jekatyerinburgi amerikai képviseletet záratta be.) A sorba illeszkedik az Északi Áramlat 2-es gázvezeték megépítésének ellenzése, valamint a fegyverzetkorlátozási tárgyalások befagyasztása (például az Új START meghosszabbításáról), sőt az 1987-ben aláírt közepes hatótávolságú nukleáris erőkről szóló szerződés (*Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty*, INF) felmondása is 2019. augusztus 2-án. Ez utóbbi esetében a Trump-adminisztráció azt szerette volna elérni, hogy a szerződés meghosszabbításánál Kínát is bevonják a tárgyalásokba, de erre sem Moszkva, sem Peking nem mutatott hajlandóságot.

Nemzetközi szervezetek, multilaterális együttműködés

Donald Trump „*America First*” elképzelése sok szempontból nem volt kompatibilis a multilaterális intézményekben és szervezetekben a konszenzusos álláspontok sokszor időigényes kialakításával. Továbbá a multilaterális keretek gyakran kisebb játékeret engednek az erősebb országoknak, mintha bilaterális alapon tárgyalnának a náluk gyengébb partnerekkel. A kétoldalú tárgyalások kedvezőbb eredményeket hozhatnak a nagyobb *pouvoirral* rendelkezők számára, noha azok rövidebb távon hathatnak. Donald Trump ismételt hangoztatott véleménye szerint az Egyesült Államokat számos nemzetközi szervezetben „kihasználták” – példaként többször és hangsúlyosan emlegette a NATO-t. Támadta a korábbi adminisztrációkat, hogy nem megfelelően tárgyaltak Kína WTO-tagóságát illetően, valamint hogy az Iránnal kötött „atomalkuban” is túl sok engedményt tettek Tehe-

⁶ Weiss, Andrew S. (2019): Trump's Confused Russia Policy Is a Boon for Putin. And it isn't helped by the imminent departure of several staff with expertise on the subject. *POLITICO*, 2019. 06. 25. <https://www.politico.com/magazine/story/2019/06/25/trump-putin-russia-weiss-227205/> (2021. 10. 08.)

ránnak. Az előbbi kapcsán egyfajta vámháborúba kezdett, aminek a határfokát – amerikai oldalról – jelentősen csökkentette az, hogy főbb szövetségesei, így például Németország vagy Franciaország, nem kívánt ilyen harcra bocsátkozni a kínaiakkal. Irán esetében Donald Trump 2018 májusában kiléptette az Egyesült Államokat a JCPOA-ból, és az egyezmény helyett ún. maximális nyomást gyakorolt Iránra, ami a korábbi gazdasági szankciók felújítását, illetve megerősítését jelentette. Az uni-laterális döntést még az egyezményben részt vevő nyugati szövetségesei is bírálták.⁷

Donald Trump egyik legbizarrabb döntése az volt, hogy közvetlen tárgyalásba bocsátkozott Kim Dzsongun észak-koreai diktátorral, feladva a korábbi hatoldalú tárgyalási keretet. Az amerikai elnöknek részben igaza volt, amennyiben az évtizedes többoldalú tárgyalások gyakorlatilag semmilyen eredményre nem vezettek amerikai szempontból. Sőt, az évek folyamán Észak-Korea nukleáris képességre tett szert, és a hordozórakéták terén is komoly fejlődést ért el. Trump azonban egyrészt túlértékelte a személyes diplomácia határfokát, másrészt – és ez komoly téves helyzetértékelésről tanúskodik – úgy képzelte, hogy az észak-koreai kérdést legalábbis Kína aktív részvétele nélkül meg lehet oldani. Peking elsődlegesen érdekelt a térség hatalmi viszonyait illetően, és Észak-Korea, jóllehet alkalmanként még a kínai vezetést is kellemetlen helyzetbe hozza, fontos tényező Kína biztonságpolitikájának szempontjából. A lebonyolított találkozók Kim Dzsongunnal (2018. június 12-én Szingapúrban; 2019. február 27–28-án Hanoiban, végül 2019. június 30-án a két Koreát elválasztó demilitarizált zónában, ahol Trump – amerikai elnökként elsőként – pár percre még észak-koreai földre is lépett) jobbára csak PR-események voltak, és a koreai diktátor presztízsét növelték, miközben az amerikai elnöké csökkent, mivel megfelelő előkészítés és napirend nélkül ült le tárgyalni Kim Dzsongunnal.

A „puhább” nemzetközi szervezetek sem kerültek el Donald Trump unilateralista és nacionalista politikájának következményeit; Trump elnöksége elején, 2017. június 1-én kiléptette az Egyesült Államokat a két évvel korábban kötött párizsi klímaegyezményből. A döntésnek alapvetően két oka volt. Egyfelől az Egyesült Államokban meglehetősen sokan, elsősorban a Republikánus Párt támogatói közül nem hisznek abban, hogy a klímaváltozás emberi tevékenység eredménye, ilyen értelemben a lépés a republikánus törzsszavazóknak tett gesztus volt. (Joe Biden döntése pedig, hogy hivatali idejének első napján visszaléptette az országot a párizsi klímaegyezménybe, a Demokrata Párt baloldalának, az ún. progresszíveknek tett gesztusként értelmezhető.) Másfelől ugyancsak meglehetősen elterjedt a nézet az Egyesült Államokban, hogy a klímaegyezmények – általában – az iparilag fejlett országok gazdaságát fognák vissza, és alkalmat adnának a Kínához vagy Indiához hasonló államoknak, hogy gyorsabban zárkózzanak fel a „Nyugathoz”, mivel ezek az országok egyrészt enyhébb korlátozások alá esnek, másrészt pedig még azokat sem feltétlenül tartják be. Ebben az értelemben a párizsi klímaegyezményből való kilépés beleillett a trumpi gazdasági nacionalizmusba vagy protekcionizmusba. Donald Trump aztán 2020. májusban kiléptette az Egyesült Államokat az Egészségügyi Világszervezetről (*World Health Organization*, WHO) is azzal az általános indokkal, hogy az intézmény nem működik átláthatóan és nem hajlandó belső reformokat végrehajtani. A közvetlenebb, és erősen politikai színezetű indoklás szerint a szervezetre nyomást gyakorolt Kína, hogy „félrevezesse a világot” a COVID-19 eredetét illetően.⁸

⁷ Lásd többek közt: Iran nuclear deal: Trump pulls out in break with Europe allies. *BBC News*, 2018. 05. 09. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-44045957> (2021. 10. 10.)

⁸ Trump announces end of US relationship with World Health Organization. *CNN politics*, 2020. 05. 29. <https://edition.cnn.com/2020/05/29/politics/donald-trump-world-health-organization/index.html> (2021. 09. 28.)

Az elnök válságkezelése a járvány alatt több mint ellentmondásos volt, és a Fehér Ház szinte kezdettől fogva Kínát tartotta felelősnek – különböző vizsgálatok szerint némi joggal – a vírus elterjedéséért. A WHO elleni lépés egyrészt az egyre növekvő Kína-ellenes hangulatot próbálta meglovgolni. Tágabb értelemben pedig a főleg republikánus szavazók jelentős része rendkívül szkeptikus az Egyesült Nemzetek Szervezete működését illetően, az ENSZ szakosított szervezeteit is beleértve, de a demokrata oldalon sem mindenki elégedett a világszervezet tevékenységével. Így az Obama-adminisztráció 2011-ben befagyasztotta az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetének (UNESCO) pénzügyi támogatását, mert az elismerte Palesztinát. Majd a Trump-adminisztráció már 2017-ben jelezte, hogy elhagyja az UNESCO-t (Izraellel együtt) a fenti ok miatt, s erre hivatalosan 2018 decemberében sor is került.⁹ Nem csupán az ENSZ szakosított szervezetei kerültek már egy ideje az amerikai konzervatívok támadásainak kereszttüzebe. A Donald Trump elnöksége alatt nagyjából másfél évig (2018. április – 2019. szeptember) nemzetbiztonsági tanácsadói hivatalát betöltő John Bolton többször is ENSZ-reformokat sürgetett. Amikor pedig Bolton korábban, az ifjabb Bush-adminisztráció alatt az Egyesült Államok ENSZ-nagykövete volt (2005. augusztus – 2006. december), elsősorban az ENSZ Emberi Jogi Bizottságát támadta, mivel abban az emberi és polgári jogokat a saját országukban lábbal taposó államok (például Líbia) is helyet kaptak politikai okokból. Összefoglalva: Donald Trump legitim kérdéseket vetett fel az elbürokratizálódott és korrumpálódott ENSZ és az égisze alá tartozó szervezetek kapcsán, de nem biztos, hogy a kilépések sora volt a megfelelő válasz – kívülről ugyanis még nehezebb megreformálni egy intézményt, mint belülről.

Felhasznált irodalom

Bashirov, Galib – Yilmaz, Ihsan (2020): The rise of transactionalism in international relations: Evidence from Turkey's relations with the European Union. *Australian Journal of International Relations*, 74. évf. 2. sz. 165–184. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/10357718.2019.1693495> (2021. 10. 01.)

Haass, Richard (2021): The Age of America First. Washington's Flawed New Foreign Policy Consensus. *Foreign Affairs*, 2021. nov.–dec. <https://foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-09-29/biden-trump-age-america-first> (2021. 10. 10.)

Iran nuclear deal: Trump pulls out in break with Europe allies. *BBC News*, 2018. 05. 09. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-44045957> (2021. 10. 10.)

Marwecki, Daniel (2019): Why Did the U.S. and Israel Leave UNESCO? *E-International Relations*, 2019. 02. 14. <https://www.e-ir.info/2019/02/14/why-did-the-u-s-and-israel-leave-unesco/> (2021. 10. 02.)

⁹ Marwecki, Daniel (2019): Why Did the U.S. and Israel Leave UNESCO? *E-International Relations*, 2019. 02. 14. <https://www.e-ir.info/2019/02/14/why-did-the-u-s-and-israel-leave-unesco/> (2021. 10. 02.)

National Security Strategy of the United States of America. *Trump White House Archives*, 2017. dec. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (2021. 09. 28.)

Text of Speech by Robert Gates on the Future of NATO. *Atlantic Council, NATOSource blog*, 2011. 06. 10. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/text-of-speech-by-robert-gates-on-the-future-of-nato/> (2021. 10. 01.)

Transcript: Donald Trump's Foreign Policy Speech. *The New York Times*, 2016. 04. 27. <https://nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html> (2021. 09. 22.)

Trump announces end of US relationship with World Health Organization. *CNN politics*, 2020. 05. 29. <https://edition.cnn.com/2020/05/29/politics/donald-trump-world-health-organization/index.html> (2021. 09. 28.)

Weiss, Andrew S. (2019): Trump's Confused Russia Policy Is a Boon for Putin. And it isn't helped by the imminent departure of several staff with expertise on the subject. *POLITICO*, 2019. 06. 25. <https://www.politico.com/magazine/story/2019/06/25/trump-putin-russia-weiss-227205/> (2021. 10. 08.)