

## „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](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 középutas nézetei összeadódva abba az irányba mutatnak, hogy az elnök külpolitikáját egy „kimért multilateralizmusként”<sup>1</sup> 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 megkötéseknek 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 kiélegítően 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 mérsékelten és előre kimérten 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 amellet, 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 fordulójára is szokatlanul nagy részvétel mellett zajlott, és nagyon kis szavazatkülönbséggel zárult, amelynek hátterében 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 kampánytámogatások 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 mérsékeltbb 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 tekintenek. 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 mérsékelttek, illetve progresszívek, szenátusi mérsékelttek 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 szintéren 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 hegemón 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 „elszippkázásának” 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 „oroszk kihívástól”. Sok európai szövetséges országnak ugyanis Kína nem jelent biztonsági kihívást, az ingyenes(nek



érezkelt) 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 időkét 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 alacsony 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 mérföldkőnek, 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 Valutaalagra, 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 nyújtanának 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 versenyképe-  
sebbé 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 ad-  
minisztrációnak 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 nemzet-  
közi intézményekkel való amerikai viszony újraalakítása, a hagyomá-  
nyos partnerekkel folytatott kapcsolatok felélesztése, valamint a Kí-  
na-politikának megfelelő, széles körű és együttműködő koalíció kiépí-  
tése – meglehetősen nagyok. Donald Trump elnöksége után viszont  
a Demokrata Párt szavazói komoly fordulatot várnak az USA külpoli-  
tikájában és a nemzetközi rendben betöltött szerepében. Azonban a  
kongresszusi többség csalóka ereje, a nagyon megosztott belpolitikai  
közeg, továbbá a Demokrata Párt progresszív szárnyának a megerő-  
södése mérséklő hatással lesz az elnök politikájára. Így Biden külpo-  
litikáját várhatóan a „kimért multilateralizmus” fogja jellemezni. Ezt a  
külpolitikát leegyszerűsítve talán úgy lehet a legjobban meghatároz-  
ni, mint ami valahol középen áll Trump unilateralizmusa és Obama  
nyíltabb multilaterális aktivizmusa között. Természetesen Biden el-  
nök 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](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>.