

## A külpolitika új értelmezése – A nemzetközi kapcsolatok liberális elmélete Az Összamerikai Szabadkereskedelmi Egyezmény tárgyalása – egy befejezetlen kétszintű játék

---

*(Bevezetés)* A tanulmány célja, hogy a nemzetközi kapcsolatok liberális elméletének<sup>1</sup> keretében egy gyakorlati példa – az Összamerikai Szabadkereskedelmi Övezettel (Free Trade Area of the Americas – FTAA) kapcsolatos tárgyalások – bemutatásával írja le a többoldalú szabadkereskedelmi tárgyalások fő tényezőit. Központi hipotéziseként – Robert Putnam kétszintűjáték-elméletét felhasználva – azt szeretném bizonyítani, hogy az FTAA-tárgyalások azért nem vezettek sikerre, mert a Kuba kivételével a teljes nyugati féltekét (azaz összesen 34 országot) érintő tárgyalásokon részt vevő államok „win-set”-jeinek, azaz cselekvési kereteinek nem volt minden érintett fél számára elfogadható közös metszete, valamint azt a főtárgyalók (az állami vezetők) személyének változása, főként a latin-amerikai oldalon, szintén visszavetette a folyamatot. A liberális teória alkalmazhatóságának lehetőségét is szeretném körbejárni, hogy lássuk, hogy annak ellenére, hogy egy liberális elveken nyugvó elképzelés kudarcot vallott, az a mögött meghúzódó elemzési keret segíthet az okok felderítésében. A tanulmány első felében a történelmi előzményeket követően a hipotézis vizsgálatát segítő elméleti háttérrel (kereskedelmi liberalizmus, nemzetközi alkufolyamatok, a főtárgyaló személyének fontossága) mutatom be, elsősorban Moravcsik és Putnam említett tanulmányai alapján, különösen kiemelve az FTAA-tárgyalások szempontjából előzetesen fontosnak vélt tényezőket.

Az 1994 decemberében Miami-ban rendezett összamerikai csúcstalálkozón (Summit of the Americas – Amerika-csúcs) tett javaslatot Bill Clinton akkori amerikai elnök a nyugati féltekét magába foglaló szabadkereskedelmi övezet létrehozására az akkor már hatályba lépett, az Egyesült Államokat, Kanadát és Mexikót tömörítő, Észak-amerikai Szabadkereskedelmi Egyezmény (North American Free Trade Agreement – NAFTA) mintájára. A javaslatot az országok többsége lelkesedéssel fogadta, kivéve Kubát (amelyre egyébként az Egyesült Államok nem is tervezte kiterjeszteni az FTAA hatályát az embargó fennállásáig), Venezuelát, Bolíviát, Dominikát, Nicaraguát és Honduraszt (amelyek később mind az ALBA-hoz csatlakoztak, amely egy 2004-ben Kuba és Venezuela által létrehozott kormányközi szervezet, a valóságban a szerveződés összetartó ereje pedig az olcsó venezuelai kőolajon alapuló barter-ügyletek), Argentínát és Brazíliát. Ennek ellenére megindultak a tárgyalások, több munkacsoportot is felállítottak és számos felsővezetői találkozó alkalmával is felmerült a javaslat, azonban sosem történt érdemi előrelépés. A tervek szerint közös titkárságot állítottak volna fel legkésőbb 2005-re, azonban addigra holtpontra jutottak a tárgyalások.

Az elméleti sikot tekintve az amerikai kontinens országait összefogó szabadkereskedelmi kezdeményezés ötlete egyértelműen a liberalizmus jegyében született. Az elmélet a korábbi, sokak által pesszimistának tartott, főként a hatalomra és a konfliktusra reagáló realista elméletnél optimálisabb szemléletet kínál. Amellett, hogy az egyént önérdekkövetőnek és versengőnek tartja, elismeri azt is, hogy hazai és nemzetközi szinten egyaránt kölcsönösen előnyös együttműködésre törekszik, vagyis a nemzetközi kapcsolatok már

nem csupán állam-állam viszonylatban értelmezendők, hanem egyének, csoportok és társadalmak között. A liberalizmus követői szerint a transznacionális hálózatok azonban nem csak egy békésebb világrendet, hanem magasabb fokú kölcsönös függést teremtenek az államok között [Jackson&Sorensen, 2013].

A nemzetközi kereskedelem ösztönzése is szorosan kapcsolódik a liberalizmus alapelveihez, hiszen az elmélet korábbi szakaszaiban is a prosperitást, a növekedést, a nemzetközi közjavakhoz való szélesebb hozzáférést láttak a kiterjesztésében. Becslések szerint az FTAA megnégyesítené az eddigi kereskedelmet a részes államok között, növelné a gazdasági jólétet, csökkentené a szegénységet, felgyorsítaná a fejlődést például azáltal, hogy az Egyesült Államokhoz vagy Kanadához képest kevésbé fejlett országok is könnyebben hozzáférnének a legújabb technológiákhoz. Azonban az egyes országok közötti fejlettségbeli szakadék a latin-amerikai országok számára aggodalmakat szül. Az egyik ellentétet az jelenti például, hogy amíg az alacsonyabb jövedelmű országokban azt várják, hogy bővüljön a közszolgáltatások köre az oktatás, egészségügy, vízellátás, közlekedés, vidékfejlesztés terén, addig az FTAA teljesen más gazdaságpolitikát (azaz privatizációt) vár a részes államoktól. További nyugtalanságra ad okot az is, hogy hogyan oszlana el ez a megnövekedett jólét az egyes országok között, vagy, hogy milyen hatással lenne ez a munkaerőpiacra és a környezetre, illetve az is, hogy az északi társainknál gyengébb latin-amerikai kis- és középvállalatok fel tudnák-e venni a versenyt az észak-amerikai versenytársakkal, nem beszélve a mezőgazdasági szereplők aggodalmairól [Nelson, 2008].

1997-es tanulmányában Moravcsik is részletesebben foglalkozik a kereskedelmi liberalizmussal, amely kapcsán megjegyzi, hogy az nem tételezi fel előre, hogy a gazdasági ösztönzők automatikusan előmozdítják a szabadkereskedelmet és nemzetközi békét, hanem sokkal inkább a javak és jövedelmek egyenlőtlen hazai és nemzetközi elosztásából eredő konfliktusok feloldására irányuló aggregált ösztönzőkről van szó, a piaci szerkezetet pedig egy olyan változónak látja, amely egyaránt ösztönözhet egy adott államot nyitottságra vagy akár befelé fordulásra is.

A kereskedelmi liberalizáció elméleti részleteinek tárgyalása előtt azonban áttekintem a nemzetközi kapcsolatok liberális elméletének jelen tanulmányhoz kapcsolódó téziseit Moravcsik és Putnam tanulmányai mentén.

*(Mitől újszerű a külpolitika új megközelítése?)* A szuverén államok közötti kapcsolati rendszer jellemzőit – mint például a hatalom értelmezése, az állam preferenciái, katonai erő szerepe, ideológiák, szereplők és azok szintjei – több elméleti megközelítésből is megismerhetjük. A nemzetközi kapcsolatok elméletével foglalkozó irányzatok fejlődésére jellemző, hogy néhány évtizedig a gondolkodás fő áramlatát adták, míg egy újabb irányzat kihívást nem intézett feléjük. Moravcsik 1997-es tanulmányában például a nemzetközi kapcsolatok liberális elméletet állítja szembe a realista és az institucionalista megközelítéssel, és alapvetően három jellemvonással ragadja meg azt, hogy miben jelent többet a liberális elmélet az utóbbi kettővel szemben [Moravcsik 1997, 534–536. o.]. A Princeton Egyetem professzora szerint a liberális elmélet az, amely kézenfekvő magyarázatot tud adni egyrészt a külpolitika tartalmát érintő érdemi változásokra – így például arra, hogy hogyan változnak azok a célok, amelyek mentén az államok vagy együttműködnek, vagy konfliktushelyzetbe kerülnek egymással –; másrészt lényegi válasszal szolgál a nemzetközi rendszer hosszú távon értelmezett (történelmi) változásaira azáltal, hogy közvetlen ok-okozati kapcsolatot állít fel a gazdasági, politika és társadalmi változások és a kormányzat nemzetközi politikában mutatott magatartása között. Moravcsik itt megjegyzi, hogy az 1990-es évek végén zajló folyamatok azt jelezték, hogy a nemzetközi rend alap-

elvei – mint például a nemzeti önmeghatározás és társadalmi állampolgárság, a gazdasági integrációk komplexitása vagy a liberális, demokratikus kormányzás – egyre inkább a liberális elmélet három különböző (idealista, kereskedelmi és köztársasági) irányzatából<sup>2</sup> származnak. Harmadrészt pedig, Moravcsik úgy véli, hogy a liberális elmélet a modern nemzetközi politika olyan jellegzetességeire is kézenfekvő válaszokkal szolgál, mint például a fejlett országok közötti pluralista biztonsági közösségek létrejöttének alapjai.

Egy korábbi, 1993-as tanulmányában Moravcsik rávilágít arra is, hogy az államok közötti kapcsolatokat vizsgáló magyarázatokat azok „elemzési szintje” alapján kategorizálták, és a neorealista Kenneth Waltz általános elfogadott sémáját alkalmazza: a nemzetközi (rendszer-) szintű magyarázatok e szerint egy állam nemzetközi közösségben elfoglalt helyét ismertetik, míg a hazai szintűek adott ország társadalmi, kulturális és politikai intézményeit vizsgálják, az egyén szintjén pedig a politikusok, állami vezetők személyi jellemzőit [Moravcsik 1993, 5. o.]. Moravcsik szerint a Putnam-féle kétszintű játék ezek közül mindhárom vetületet vizsgálja.

A külpolitikai magatartást meghatározó szintek mellett fontos megemlíteni, hogy a hazai érdekeket képviselő államok cselekvéseikhez mindig szükség van egy célrendszerre, amely alapján kooperációra vagy épp konfrontációra törekednek abban a nemzetközi mozgástérben, amelyet más államok preferenciái tesznek lehetővé számára. Így a realista és institutionalista felfogással szemben a liberális elmélet szerint adott állam preferenciáinak összetétele változhat, azonban a képességeket és információkat állandó korlátként, illetve belső tényezőként kezeli. De korlátként tekint az úgynevezett kölcsönös politikai függésre (*policy interdependence*), amely azokat a költségeket és hasznokat (negatív és pozitív nemzetközi externáliákat) jelenti, amelyeket egy adott domináns társadalmi csoport állít a másik állam társadalma számára, miközben saját preferenciáit akarja elérni. Harmonizált, egymással kompatibilis érdekek esetén az externáliák optimálisak lehetnek, amely elősegíti az együttműködést. Ahol azonban az állami preferenciák kapcsán zéró összegű játék folyik, vagy holtpontra jutottak az egyeztetések, ott az egyik ország domináns társadalmi csoportja igyekszik az állam tevékenységén keresztül érvényesíteni akarátát, így az államok újabb alkufolyamatokra kényszerülnek, esetleg konfliktus is kialakulhat. Az FTAA kapcsán hasonló szituáció alakult ki, amikor az egyezményt környezetvédelmi és munkaügyi kérdésekre is ki akarták terjeszteni egyes csoportok az Egyesült Államokban, ahogyan azt a NAFTA esetében sikerült elérni. A társadalom felől érkező nyomás erősödésére, a Washingtonot képviselő tárgyalóknak az FTAA-egyeztetések folyamán ki kellett állniuk ezen igények mellett, azonban ez inkább tovább növelte a feszültséget a nyugati félteke északi és déli államai között, annak ellenére, hogy az egyeztetések a teljes kooperációra való törekvés jegyében indultak el.

Az idealista liberalizmus nézőpontja értelmében olyan szabályozási kérdések területein, mint például a környezetvédelem, a fogyasztóvédelem, a migrációs politika vagy a társadalmi ellátások szükség van arra, hogy már az egyeztetéseket megelőzően konvergáljanak egymással a felek erre vonatkozó értekei, elképzelései, hiszen a szabályozási pluralizmus eleve szűkíti a nemzetközi együttműködés és kereskedelmi liberalizáció kereteit. Véleményem szerint ezen konvergáló érdekek célok hiánya nagy szerepet játszott az FTAA-tárgyalások kudarcában, mivel – ahogy korábban már említettem – egyrészt a legtöbb dél-amerikai ország nem volt hajlandó szigorúbb munkaügyi és környezetvédelmi szabályozásra, valamint – főként a társadalmi csoportok és az egyének szintjén – attól tartottak, hogy a fokozatos liberalizáció hatására a szociális háló sérülni fog, beleértve az olyan közszolgáltatásokat is, mint például a közoktatás vagy az egészségügy.

A liberálisok számára az államok közötti kooperáció mélységét, összetételét és formáját alapvetően tehát a preferenciák milyensége határozza meg, így például ha egy többoldalú szabadkereskedelmi megállapodás tárgyalása azért jut holtpontra, mert egy vagy több állam a gazdaság egyes ágazataiban ragaszkodik a protekcionizmushoz (ahogy az a stratégiai iparágakat illetően számos dél-amerikai ország esetében fennálltak az FTAA-tárgyalások idején), akkor a liberális elmélet az eltérő társadalmi preferenciákat vagy a megoldatlan hazai és nemzetközi elosztásból származó problémákat vizsgálja; míg a realisták és institucionalisták inkább a bizonytalanságok és az államok közötti hatalom egyes összetevőinek vizsgálatát tartják szem előtt.

*(A belpolitika és külpolitika integrálása a nemzetközi kapcsolatokban)* Az eddigieket összefoglalva, a Moravcsik által tárgyalt liberális elmélet alapvető premisszája tehát azt mondja ki, hogy egy állam magatartását alapvetően – az állami preferenciákat alátámasztó társadalmi célok befolyásolásán keresztül – meghatározza az a hazai és nemzetközi társadalom, amelybe az állam beágyazódott. Az alulról felfelé irányuló, az úgynevezett „bottom-up” szemléletet követve az elmélet elsőbbséget biztosít tehát a társadalmi szereplőknek, vagyis az egyéni és társadalmi érdekeknek a politikával szemben. Így az állam tulajdonképpen nem aktor, hanem egy képviselőt ellátó intézmény [Moravcsik 1997]. 1993-ban írt tanulmányában Moravcsik alapvetően három alkategóriára osztja a nemzetközi kapcsolatok elemzésének hazai szintjét: a társadalom-központú elméletek a hazai társadalmi csoportok nyomásgyakorlására helyezik a hangsúlyt, amelyet a törvényhozáson, eltérő befolyásolási képességű és funkcionálisan differenciált<sup>3</sup> érdekcsoportokon, a választásokon és a közvéleményen keresztül fejtenek ki; ezzel szemben az államközpontú elméletek a végrehajtó hatalom adminisztrációs és döntéshozási apparátusát tartják a külpolitikai magatartás fő meghatározójának (ez például az FTAA sikerességének szempontjából fontos szerepet játszott, hiszen komoly szerepe van annak, hogy a kormányzati döntéshozatal szereplői támogatják-e a szabadkereskedelmet vagy azzal szembehelyezkedve a protekcionista vonalat képviselik, amellyel szűkítik országaik win-set-jét), míg a harmadik, a hazai szint forrásának az állam és társadalom kapcsolatát, illetve annak elemeit (képviseleti intézmények, oktatás, közigazgatás stb.) tartja.

Moravcsik a liberális teória egyik előnyének tartja a realista és institutionalista megközelítéssel szemben azt, hogy a nemzetközi politikai arénában képviselt politikai hatalomnak új felfogását teremti meg azáltal, hogy az állami preferenciák szimmetriájához és relatív intenzitásához kapcsolja a társadalmi célt. A princetoni professzor szerint a hatalom liberális felfogása összhangban áll a nemzetközi alkufolyamatokra és tárgyalásokra vonatkozó elméletekkel [Moravcsik 1997, 523. o.], amelyek egyik meghatározó példája a Robert Putnam által megalkotott kétszintű játszma modellje, ami megkísérli integrálni a belpolitikai kívánalmakat a külpolitikai mozgástérből adódó lehetőségekbe. Az első, a nemzetközi szint a tárgyalási szakasz (*negotiation*), amelynek célja egy minden fél számára vonzó megállapodás, míg a második, a haza szint a ratifikációs szakasz (*ratification*), amely a megállapodásban érdekelt hazai aktorokkal való egyeztetést jelenti annak érdekében, hogy a megállapodást törvényes keretek között is kihirdessék. Ennek azonban az is a feltétele, hogy a nemzetközileg megkötött egyezmény (amire az FTAA esetében nem került sor) megfeleljen a belföldi várakozásoknak, amelynek tesztelésére Putnam bevezette a már említett „win-set”-ek<sup>4</sup> fogalmát, amely az a cselekvési keret, amelyen belül az adott országot képviselő tárgyaló mozoghat a nemzetközi szinten, ennek nagyságát számos tényező meghatározza: a második, azaz hazai érdekcsoportok preferenciái, a belföldi intézmények, valamint magának az országot képviselő tárgyalónak

a stratégiája, saját egyéni céljai [Putnam 1988]. Véleményem szerint épp az egymással nem konvergáló win-set-ek miatt jutottak holtpontra az FTAA-tárgyalások. De emellett annak is nagy szerepe volt, hogy a 2000-es évek elején számos latin-amerikai országban a tárgyalások megindulásának idején fennálló politikai iránnyal ellentétes meggyőződésű vezetők kerültek hatalomra, negatívan befolyásolva a végkimenetelt, hiszen tulajdonképpen a tárgyaló személye az, amely meghatározott keretek között összeköti a belpolitikai érdekeket a nemzetközi szintű célkitűzésekkel az alkufolyamatok során, így természetesen stratégiai szerephez jut a folyamatban.

*(Kétszintű játék: tárgyalások az Amerikai Szabadkereskedelmi Övezet létrehozásáról)* Az Összamerikai Szabadkereskedelmi Egyezmény (FTAA) esetében több első szintű tárgyalóasztalról lehetett beszélni: nemzetközi szinten számolni kellett a nyugati félteke „tárgyalóasztalával”, amely mellett az egyezményt megvitatták, azzal a multilaterális tárgyalóasztallal, amely a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) Doha fordulójához kapcsolódott (az FTAA-munkacsoportok tematikáját a WTO által alkalmazott séma alapján osztották fel), valamint a regionális/szubregionális tárgyalóasztalokkal (ilyen például a Mercosur-on<sup>s</sup> vagy az Andok Közösségen belüli egyeztetés), amelyek mellett az egyes integrációk tagállamai a közös win-set-eket jelölhették volna ki. A nemzetközi szintet azonban több kihívás is érte a 2000-es évek végén, röviddel az egyeztetési folyamatok megindulását követően, például az Egyesült Államok oldalát tekintve elmondható, hogy a belső érdekcsoportok egyre inkább vegyes érzelmekkel viszonyultak a kereskedelmi liberalizációhoz, a másik oldalt tekintve a Bush-adminisztráció új külpolitikája okozott olyan feszültségeket a Latin-Amerika régióban, amelyek kihatottak a tárgyalások menetére, valamint nem szabad megfeledkezni a 2001-es világgazdasági recesszió által meggyengített gazdasági, majd politikai stabilitásról sem, ami a szükséges reformokat is hátráltatta [Tussie–Labaqui 2002]. A folyamatot negatívan érintette továbbá, hogy az említett recessziót követően (Venezuela esetében még korábban) számos latin-amerikai országban olyan baloldali vezetők jutottak hatalomra, egyben lettek az Egyezmény fő tárgyalói, akik elvetették a neoliberais gazdaságpolitikát, amelyhez többnyire a szabadkereskedelmet is kötötték, bár az sokkal korábról ered [Nelson 2008]. Putnam is hangsúlyozza a tárgyaló személyes céljait, amelynek az is része lehet, hogy akár a nemzetközi együttműködés kárára hazai szinten egyre kedvezőbb színben tüntesse fel magát, erre talán a legjobb példa Hugo Chávez Venezuelája volt.

Megállapítható tehát, hogy a cselekvési keretek, vagyis win-set-ek már a kezdetektől fogva igen korlátozottak voltak. Az első kérdések között legnyilvánvalóbb módon az merülhet fel, hogy hogyan lehet az egész térségre kiterjeszteni egy olyan kereskedelmi egyezményt, amelynek egyik pontján a világ vezető gazdasági, politikai és katonai hatalma, az Egyesült Államok áll, míg a másik véglet Haiti, amely nem csupán Latin-Amerika, hanem a világ egyik legszegényebb állama, hiszen a fennálló hatalmas regionális aszimmetriák (legyen szó a fejlettségi szintről, a jövedelmi egyenlőtlenségek szintjéről, a gazdasági berendezkedés megfelelőségéről és hatékonyságáról, az ország méretéből vagy földrajzi elhelyezkedéséből származó kedvezőtlen adottságok) feloldása belső folyamatokat tekintve szinte minden országtól más-más politikát vár el, miközben az Egyezmény a kisebb országok panaszai alapján nem rendelkeztek a szükséges, főként a szociális kérdéseket érintő kompenzációs rendszerről.

Még a piaci struktúrák hasonlósága sem lehetett volna garancia az együttműködés tartósságára, hiszen ahogyan azt Moravcsik is megállapította, egy adott piaci szerkezet egyaránt ösztönözheti egy ország vezetését a nyitottságra és befelé fordulásra is. Vegyük

például Brazília esetét, amely az Egyesült Államokhoz hasonlóan föderatív felépítésű állam, szabad piacgazdasággal, azonban Brazília erős belső piacát és földrajzilag diverzifikált exportját tekintve koránt sincs olyan erős gazdasági összeköttetésben az Egyesült Államokkal, mint Mexikó, Közép-Amerika vagy a Karib-térség országai, így nincs komoly meggyőző érv például arra, hogy érdemes lenne lemondania a vámbevételekről az Egyezmény értelmében, sőt az időközben egyre növekvő elvárások (mint az említett környezetvédelmi szempontok mellett ilyen volt például a szellemi tulajdon védelmével kapcsolatos szabályozások kialakítása vagy megerősítése) inkább a költségeit növelték volna (ezen költségek hosszú távon egyébként nem elkerülhetőek, vitathatatlan, hogy reformokra szükség van, így akár az is elképzelhető, hogy az FTAA esetében az időzítés nem volt megfelelő). Még ha Brazília vagy bármely hasonló körülményekkel bíró ország vezetése hajlott volna egy, a költségek növekedésével járó egyezményre, azt hazájukban valószínűleg nehezen tudták volna elfogadtatni, hiszen nem vagy csak nagyon korlátozott formában állt volna rendelkezésükre a lehetőség, hogy az Egyezmény veszteseit kompenzálják<sup>6</sup> valamilyen módon [Hira 2003].

A növekvő elvárások kapcsán meg kell jegyezni, hogy a kezdetben többoldalú kereskedelmi megállapodást célzó FTAA-tárgyalások fejezeteinek köre folyamatosan bővült, ezek pedig egyaránt szűkítették a lehetőséget arra, hogy minden ország win-set-e a haza-ig elfogadható tartományban maradjon. Például a 2001. szeptember 11-ei eseményeket követően a legtöbb latin-amerikai ország úgy látta, hogy az FTAA az üzleti-kereskedelmi pillér mellett az 1823. évi Monroe-doktrína megújítása is lenne egyben, ami zavart keltett a legtöbb latin-amerikai ország vezetésének körében. Brazília ekkor már ismét növelni kívánta a nemzetközi politikában betöltött szerepét, így a biztonságpolitikai vetület is hátráltatta a kölcsönösen előnyös megállapodást, míg Kolumbia számított talán az egyetlen kivételnek Dél-Amerikában, hiszen a kábítószer-kereskedelem elleni harcban kapott amerikai segítség közelebb hozta a két országot gazdasági értelemben is, így nem esett volna nehezére elfogadni ezt a feltételt [Tussie–Labaqui 2002].

Továbbá fontos megjegyezni, hogy a kereskedelmi liberalizációt hirdető Egyesült Államokban a kétszintű játszma hazai színterén gyakran a szabadkereskedelem mellett érvelőkkel szemben felülkerekednek a gazdasági protekcionizmusban érdekelt csoportok, amelyek a Kongresszusban is hallatják hangjukat, megnehezítve ezzel a nemzetközi szinten folyó tárgyalásokat (amiben egyébként viszonylag szabad kezdetet kapott az elnöki adminisztráció 2002 után, az egyezmény formálását tekintve), főként olyan érzékeny szektorok esetén, amelyeket általában Latin-Amerikában is védőintézkedések biztosítják, ilyen például a mezőgazdaság vagy a textilipar [Hira 2003]. Az intézmények mellett a társadalmi csoportokat is meg kell itt említeni, amelyek mindkét oldalon kemény kritikákat fogalmaztak meg az FTAA-tervezettel szemben: az Egyesült Államok oldalán egyértelműen a környezetvédelmi és munkaügyi lobbí volt a legerősebb, míg latin-amerikai oldalon főként a szabadkereskedelem és globalizáció ellen tüntető, valamint az őslakos és földműves mozgalmak. A kontinens szerinte felméréseket végző, mértékadó chilei *közvélemény*-kutató vállalat, a *Latinobarometro* 2007. évi, 18 latin-amerikai országban végzett felmérése<sup>7</sup> szerint a piacgazdasági forma támogatottsága is csökkent Latin-Amerikában a korábbi egy évtizedhez képest, bár a többség véleménye szerint még mindig ez a legjobb választás [Blake 2009].

(Összegzés) Az FTAA tehát egy olyan liberális alapokon nyugvó, komplex terv része volt, amely politikai értelemben közös liberális értékek és demokratikus politikai berendezkedés mentén, míg gazdasági értelemben gazdaságpolitikai liberalizáción keresztül kívánta

integrálni a nyugati félteke országait. A folyamat 2005. évi leállása már egyértelműen bizonyította annak sikertelenségét, azonban a fent tárgyalt okok – mint a geopolitikai feszültségek és a gyakran a gazdasági rivalizálás, a kereskedelmi tárgyalásokat hátráltató intézményi keretek – miatt már korábban is következtetni lehetett erre, valamint arra is, hogy ezek miatt nem lehet rövid távon bízni egy ilyen típusú egyezmény létrehozásában. Ugyanis amíg az FTAA-tervezetből a gazdagabb országok részéről hiányoznak a veszteséget szenvedő földrajzi régiók és gazdasági ágazatok kárpótlására<sup>8</sup> vonatkozó, kézzelfogható kötelezettségvállalások, és amíg a déli országok elzárkóznak az olyan kérdések tárgyalásától, mint a környezetvédelem vagy a szellemi tulajdon védelme, addig az Egyezményt tárgyaló államok win-set-jei sem kerülnek közelebbi átfedésbe.

Az FTAA kudarca épp arra hívja fel a figyelmet, hogy a liberális elmélet által biztosított elemzési kereteknek továbbra is létjogosultságuk van a nemzetközi kapcsolatok vizsgálatában, ugyanis nem hagyja figyelmen kívül azokat a tényezőket, amelyek elősegítették volna az egyes win-set-ek közelítését. A bevezető felhívta a figyelmet arra, hogy Moravcsik a kereskedelmi liberalizmus kapcsán megjegyezte, hogy az a javak és jövedelmek egyenlőtlen hazai és nemzetközi elosztásából eredő konfliktusok feloldására irányuló aggregált ösztönzőkre vonatkozik elsősorban, nem pedig a szabadkereskedelem minden áron való kiterjesztésére. Az FTAA-tárgyalások során épp előbbit szorították háttérbe, illetve ezen a téren nyilvánvalóan hiányzott a komolyabb együttműködésre való törekvési szándék az egyes országok között is.

A témához szorosan kapcsolódó szakirodalomból bár az kiderült, hogy az egyes társadalmi csoportok ellenkezése miként hatott a tárgyalási folyamatra, azonban az nem, hogy milyen negatív és pozitív nemzetközi externáliákat jelentettek egymásra nézve ezek a domináns csoportok, mindezekre csak következtetni lehet. Például arra, hogy a már sokszor emlegetett környezetvédelmi civil mozgalmak saját nemzetköziesedésük folytán mára megjelentek a déli országokban is, ahol a társadalmon, a közvéleményen keresztül az adott kormány prioritásait is befolyásolni tudják, vagy ide sorolható az is, hogy az Egyezmény által sürgetett reformok az időközben megjelent külföldi cégek elvárásai és az általuk az üzleti kultúrában hozott változásoknak köszönhetően a kormányzat számára is elfogadhatóak lettek olyannyira, hogy hajlandó vállalni bevezetésük kezdeti kompenzációs költségeit. Ez is rámutat arra, hogy egy ilyen összetett tárgyalási folyamat során fontos lenne megvizsgálni azt is, hogy milyen interakciókban vannak egymással ezek a domináns csoportok.

A liberális elmélet egyik meghatározó eleme, hogy vizsgálja a külpolitika tartalmát érintő érdemi változásokat, ahogyan azt Moravcsik is hangsúlyozta, így érdemes lehetne megvizsgálni abból a szempontból is az FTAA kérdését, hogy számba vesszük, mik voltak az egyes országok vagy inkább országcsoportok céljai a tárgyalások egyes szakaszaiban, és azok hogyan változtak, mennyire hajtották az államokat az együttműködés vagy épp a konfrontáció irányába. A liberális elmélet az, amely azt mondja, hogy a holtpontra jutott szabadkereskedelmi megállapodás esetében megoldásként nem a bizonytalanságokat kell okolni vagy az államok közötti hatalom egyes összetevőit vizsgálni, hanem az eltérő társadalmi preferenciákat vagy a megoldatlan hazai és nemzetközi elosztásból származó problémákat. Erre kevés erőfeszítés történt, és az is főként azon országok irányába, amelyek egyébként is rokonszenveztek az FTAA alakulásával, így például Chile, Kolumbia és Peru kapcsán, amelyekkel később az Egyesült Államoknak sikerült szabadkereskedelmi megállapodást kötnie nem sokkal az FTAA kudarca után. A kérdés további elemzésekor tehát célszerű lehet megvizsgálni, hogyan alakultak azok a kétszintű játékok (a win-set-eket befolyásoló tényezők), amelyek ezt a három egyezményt lehetővé tet-

ték, és azt is, hogy miért nem sikerült azokat kiterjeszteni legalább az Andoki Közösség további két tagállamára, vagyis Bolíviára és Ecuadorra. Természetesen a latin-amerikai szempontból is tovább vizsgálendő a kérdés, több oldalról is megközelítve azt. Az FTAA folyamatát és kudarcát feldolgozó szakirodalomra jellemzően az igaz, hogy többnyire az Egyesült Államok szempontjából vizsgálja azt, ami abból a szempontból érthető, hogy ő volt az, aki az Egyezményre javaslatot tett, és az ő liberális kereskedelmi gyakorlatát kívánta kiterjeszteni az egész térségre. Fontos kérdés, hogy ez hol ütközik akadályba. Első gondolatként felmerülhet, hogy mennyire lehet a nyugati demokráciák által alkotott elméleteket alkalmazni ezekben az országokban, azok fejlődésük során mennyire azonosultak azokkal vagy a jelenlegi politikai vezetésben van-e kellő mértékű azonosulás ezekkel a célokkal és eszközökkel szemben ahhoz, hogy például egy liberális elvekre épülő egyezményt elfogadjanak, és el is tudjanak fogadtatni hazájukban.

A nemzetközi kapcsolatok liberális elmélete arra is alkalmas, hogy megragadja a latin-amerikai országok egymással való multilaterális kapcsolatát, mivel azok céljai gyakran közelítenek a liberalizmus egyes kategóriáinak jellemzőihez. Például a latin-amerikai összefogás, politikai szintű integráció a kollektív társadalmi értékek és közjavak biztosítását szolgálja, ezt elsősorban azonban nem szabadkereskedelem útján képzelik el, hanem szolidaritáson alapuló nemzetközi segítségnyújtás formájában. A liberális teória alkalmazása ebben az esetben éppen abban segítene, hogy meghatározza azt, hogy ezekben a kapcsolatokban milyen tényezők formálják az államok magatartását, miért mondható el, hogy relatíve sikeres az együttműködés, a kooperáció a latin-amerikai országok között, és mi akadályozza azt, hogy azt kiterjesszék az Egyesült Államokra és Kanadára is.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

### *Könyvek, monográfiák, könyvrészletek:*

- Brown, Cris és Ainley, Kristen (2005): *Understanding International Relations*, 3. kiadás (Palgrave Macmillan, New York)
- Jackson, Robert és Sorensen, Georg (2013): *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*, 5. kiadás (Oxford University Press, Oxford)
- Kiss J. László: *Változó utak a külpolitika elméletében és elemzésében* (Osiris Kiadó, Budapest, 2009)
- Moravcsik, Andrew (1993): Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. In: Evans–Jacobson–Putnam (1993): *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (Studies in International Political Economy), pp. 3–35.

### *Tanulmányok:*

- Blake, Charles H. (2009): The Dynamics of Economic Integration in Venezuela and Their Implications for the FTAA Process. In: *Law and Business Review of the Americas* Vol. 15. Number 1, Winter 2009 (letöltés ideje és helye: 2014. március 20. <http://goo.gl/RICLbP>)
- Hira, Anil (2003): *The FTAA as a Three-Level Bargaining Game* (letöltés ideje és helye: 2014. március 12. <http://www.redalyc.org/pdf/118/11825949014.pdf>)
- Moravcsik, Andrew (1997): Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. In: *International Organisation* 51 pp. 513–533.
- Nelson, Marcel (2008): *The FTAA and the Contestation of Neoliberalism in Latin America* (letöltés ideje és helye: 2014. március 12. <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2008/nelson.pdf>)
- Palánkai Tibor et al. (2011): *A globális és regionális integráció gazdaságtana* (Akadémiai Kiadó, Budapest)
- Putnam, Robert (1988): Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games. In: *International Organisation* 43/4 pp. 427–460.
- Szalai András (2007): Kiotón innen és túl – Az amerikai csatlakozás esélyei. In: *Kül-Világ* IV. évf. 2007/3–4. szám (letöltés ideje és helye: 2014. március 3. <http://www.kul-vilag.hu/2007/0304/szalai.pdf>)
- Tavares de Araujo, José Jr. (1998): *FTAA: Risks and Opportunities for Brazil* (Organization of American



*States Trade Unit*) (letöltés ideje és helye: 2014. március 20. <http://ctr.sice.oas.org/tunit/studies/ftaarisc/JFTAAE2.asp>)

Tussie, D. és Labaqui, I. (2002): *Traversing the Hemisphere: The Dilemmas of a Necessary Friendship* (letöltés ideje és helye: 2014. március 10. <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/ALCA-%20FLACSO.doc>)

## JEGYZETEK

- 1 Az elméleti kérdéskör alapját Andrew Moravcsik 1997-ben készít, „*Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*”, valamint Robert Putnam 1988-ban publikált „*Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games*” című cikke adják.
- 2 Mindhárom más-más tényező hatását vizsgálja az állam magatartása kapcsán. Moravcsik osztályozása szerint az 1920-as években megjelent, többnyire utópisztikus gondolkodásnak tartott *idealista liberalizmus* azt az álláspontot képviseli, miszerint az állami magatartást elsősorban az határozza meg, hogy a kollektív társadalmi értékek, illetve identitások összhangban vagy ellentmondásban állnak-e egymással a közjavak biztosítása kapcsán. A *kereskedelmi liberalizmus* a társadalmi csoportok és az egyének nemzetközi gazdasági kapcsolatokról származó nyereségeinek és veszteségeinek hatását hangsúlyozza. Míg a republikánus, azaz *közársasági liberalizmus* azt hangsúlyozza, hogyan válik állami politika abból, amikor a hazai intézmények és gyakorlatok összesítik az igényeket, itt a fő kérdés az, hogy milyen az a hazai politikai képviselő, amely meghatározza, hogy mely társadalmi igények kerülnek előtérbe intézményesült formában.
- 3 Moravcsik ez alatt azt érti, hogy a külpolitika egyes területeit más-más, az adott területen a hazai szinten hatalommal bíró csoportok határozzák meg.
- 4 Szalai András 2007-ben publikált cikkében a nemzetközi szerződések kétszintű modellezésénél szintén Putnam elméletét alkalmazza. Leírja, hogy az 1988-ban készült tanulmányban grafikusán is bemutatott win-set-ek olyan szakaszonként ábrázolhatók, amelyek felosztják az adott ország számára legelőnyösebb (vagyis a tökéletes) és leghátrányosabb (még éppen elfogadható) pont között a tárgyalások kimenetelének teljes spektrumát [Szalai 2007, 32–33. o.].
- 5 Mercosur a Déli Közös Piacot jelöli, az FTAA-tárgyalások idején tagja volt Argentína, Brazília, Paraguay és Uruguay, jelenleg pedig már tagja Venezuela is. Az Andok Közösség tagja volt az egyeztetések idején Bolívia, Ecuador, Kolumbia, Peru és Venezuela. Utóbbi 2006-ban lépett ki a szervezetből az Egyesült Államok Peruvál és Kolumbiával kötendő szabadkereskedelmi megállapodására hivatkozva.
- 6 Putnam a side-payments kifejezést használja, a nemzetközi és hazai szintű kompenzáció tekintetében.
- 7 Arra vonatkozóan nem találtam közvélemény-kutatási adatot, hogy az egyes országokban hogyan vélekedtek a szabadkereskedelemlről, illetve magáról az FTAA-ról.
- 8 A liberális integrációs elmélet is elismeri, hogy a szabad versenyen alapuló integráció nem a legkívánatosabb a magas fejlettségbeli különbségeket mutató országok között [Palánkai 2011, 135. o.].