



Balogh István

A Bush-doktrína és a „fekete hattyúk átka”

A tanulmány rövid értékelést nyújt az Egyesült Államok kül- és biztonságpolitikájának 2001. szeptember 11. utáni dilemmáiról. A stratégiai környezet természetének rövid elemzése után a szerző a Bush-doktrína sikereit és kudarcait foglalja össze, a konklúzió pedig röviden kitér az Obama-adminisztráció külpolitikájára és terrorizmus elleni erőfeszítéseire is. Érvelésének központi tétele, hogy – több szakértő véleményével összhangban – a Bush-doktrína nem „minőségi”, hanem inkább „mennyiségi” értelemben jelentett új elgondolást az amerikai külpolitika gyakorlatában. Az elemzés másik feltevése szerint az Obama-adminisztráció terrorizmus elleni erőfeszítéseinek alapelvei nem jelentenek éles változást a korábbi kormányzat törekvéseihez képest.

A stratégiai bizonytalanság természete

Pearl Harbor és 2001. szeptember 11. Két olyan esemény, amelyek bekövetkezésének valószínűségét ugyan soha nem zárták ki teljesen, de komolyan senki nem gondolta, hogy bekövetkezhetnek. Azt nem lehet állítani, hogy azok ne gondoltak volna az eshetőségükre, akiknek az volt a feladatuk, hogy elhárítsák őket. Ellis Zacharias százados, az amerikai Haditengerészeti Hírszerzés (*Office of Naval Intelligence – ONI*) munkatársa előre figyelmeztetett a japán támadás lehetőségére. Husband E. Kimmel admirális, aki a Pearl Harbort ért támadások alatt az Egyesült Államok csendes-óceáni flottájának főparancsnoka volt, szintén tartott egy meglepetés támadástól. Richard A. Clarke, a terrorelhárításért felelős fehér házi tanácsadó a Bush-adminisztráció hivatali idejének első hetében egy terrorelhárítási akciótervet nyújtott át Condoleezza Rice

nemzetbiztonsági tanácsadónak. A dokumentumot egy feljegyzés egészítette ki, amely szerint „sürgősen” szükséges a legmagasabb szintű kormányzati döntéshozók összehívása az al-Káida jelentette fenyegetés kapcsán. A találkozóra csak alig néhány nappal a támadások előtt, 2001. szeptember 4-én került sor. George Tenet, az amerikai Központi Hírszerzés volt igazgatója szerint a hírszerzési adatok azt mutatták, hogy a „rendszer vörösen villogott” („*the system was blinking red*”). Jelek tehát voltak, és a döntéshozókhoz is eljutottak az információk – a 2001-es támadások esetében talán későn.

Mi lehet az oka annak, hogy mégsem történtek ellenlépések? Alapvetően három közvetlen, a támadás bekövetkeztét lehetővé tévő okot különböztethetünk meg:

- procedurális (eljárási) okok;
- a politikai döntéshozatal természete;
- stratégiai bizonytalanság.

Az okok egy része tehát *procedurális* természetű – a bürokrácia azokat a kér-

déseket tűzi napirendre, amelyek sürgetőnek *tűnnek*. A másik ok a *politikai döntéshozatal természetében* rejlik. A döntéshozatal nehezen tud kezdeni bármit is az olyan információkkal, amelyek egy nagy szabású, *valamikor, valahol* bekövetkező támadás *lehetőségéről* szólnak. A döntések ennél pontosabb meghatározást igényelnek, hiszen *az ismeretlen faktorok száma túl nagy*. Ezt nevezhetjük hírszerzési kudarcnak, de részben a stratégiai bizonytalanság természetes következménye. Ha nincsen a döntéshez szükséges minimális, „kritikus információtömeg”, akkor a végrehajtó ágazat mozgásteret korlátozott. A stratégiai környezet bizonytalanságaira a Bush-adminisztráció az úgynevezett „fekete hattyú” koncepciójának megfelelően reagált. A kifejezést a kortárs filozófia használja annak leírására, hogy az emberek hogyan egyszerűsítik le a valóságot és jutnak rossz (induktív) következtetésekre a saját környezetük kapcsán. Niall Ferguson szerint a részleteiben eredetileg Nasszim Taleb által kifejtett koncepció lényege a következő: aki az északi féltekén él, ahhoz van szokva, hogy a hattyúk fehérek. Amikor azonban az illető elutazik délre, akkor a „ritka, mint a fekete hattyú” elmélet megdől, hiszen Ausztráliában igen sok a fekete hattyú. „A fekete hattyú tehát az olyan jelenségekre utal, amelyek a korlátozott tapasztalataink alapján lehetetlennek tűnnek.” Thomas C. Schelling szintén rámutat erre a problémára: „az ismeretlen összetévesztése a valószínűtlen. Az a forgatókönyv, amellyel nem számoltunk komolyan, furcsának tűnik; tehát ami furcsának tűnik, az valószínűtlen is; ami valószínűtlen, azt nem kell komolyan venni.”

2001. szeptember 11. az amerikai stratégiai tervezés szemszögéből nézve klasszikus fekete hattyú volt. A szakemberek

ugyan nem zárták ki ezt a forgatókönyvet, de mivel a Pearl Harborhoz hasonló esetek igen ritkák, ezért a döntéshozatal alábecsüli az ilyen típusú események előfordulási lehetőségét. Mindegy, hogy hírszerzési kudarcról beszélünk-e vagy sem: egy ponton túl az emberi viselkedés nem determinálható, így a stratégiai környezet változásai egyszerűen nem „jóslhatók” meg. Donald Rumsfeld sokat idézett és kritizált szavai plasztikusan mutatják be ezt a problémát. Egy 2002 februárjában tartott sajtótájékoztató alkalmával a következőket mondta – a jobb érthetőség kedvéért szabad fordításban idézve – az akkori védelmi miniszter: „Vannak olyan dolgok, amelyekről tudjuk, hogy tudunk. Azt is tudjuk, hogy vannak olyan dolgok, amelyekről tudjuk, hogy nem tudunk. De vannak olyan dolgok, amelyekről nem tudjuk azt, hogy nem tudunk róluk.”

A legutóbbi kategória nyilván a legveszélyesebb – *ez a kategória a fekete hattyúk világa*. Bár a három kategóriáról szóló, elsőre bonyolultnak ható mondatokat az amerikai média egy része afféle kommunikációs kitérő manővernek értékelte, ugyanakkor nagyon is jól és logikusan mutatja be a stratégiai bizonytalanság lényegét. Hírszerzési kudarc, vagy sem, egyáltalán nem bizonyos, hogy a Bush-adminisztráció többet tudott volna tenni a támadás ellen, ha a hatalom csúcsain lévő döntéshozók hamarabb tűzik napirendre a kérdést. A racionális döntéshozatali elméletek által feltételezett „teljes informáltság” merő fikció a globalizált nemzetközi környezetben. Persze az ellenkező konklúzió sem lenne helytálló: a támadás nyilván elkerülhető lett volna. Ugyanakkor a „hibák” jórészt az emberi agy kognitív sajátosságaiból és a stratégiai környezet átláthatatlan és bonyolult természetéből (is) fakadtak.

A Bush-doktrína: külpolitikai forradalom vagy forradalmi külpolitika?

Mi a Bush-doktrína?

A doktrínát hivatalos formájában a 2002-es és 2006-os amerikai nemzeti biztonsági stratégiák tartalmazzák. Különösen jelentős még Bush elnök 2002-es évértékelő, illetve az akkori elnök által a West Point-i Amerikai Katonai Akadémián elmondott beszéde. A 2002-es évértékelő volt az a híres-hírhedt beszéd, amelyben az amerikai elnök a „gonosz tengelyének” nevezte Észak-Koreát, Iránt és Irakot.

Néhány kivételtől eltekintve a Bush-doktrína (vagy az ennek szinonimájaként alább használt neokonzervatív külpolitika kifejezés) koncepcionális elemeiről meglehetősen egyetértés alakult ki szakértők körében. Egyikük szerint a „neokonzervatív” külpolitika lényegében a következőkre utal: unilaterális lépések, megelőző háború, agresszív nyomásgyakorlás és az erővel való fenyegetés a diplomáciában, „birodalmi szemlélet”; a diplomáciai tárgyalások háttérbe szorulása. Egy másik neves szerző szerint a neokonzervatív elképzelésben az Egyesült Államok a „világ Leviatánja”; amely nem használja ki, sőt hanyagolja a nemzetközi intézményeket; alkalom szűlte, az éppen csatlakozni kívánókból álló nemzetközi koalíciókban gondolkodik („*coalitions of the willing*”); és a „velünk, vagy ellenünk” logikájából fakadóan nem tűri a semlegességet. Egy harmadik nézőpont három pontban összegzi a Bush-doktrína lényegét: unilaterális, megelőző akciók és az amerikai gazdasági és politikai intézmények „exportja”. Egy újabb elemzés szerint a Bush-adminisztráció külpolitikájának egyik legfontosabb mozgatórugója az volt, hogy megpróbált a szövetségesei és

a nemzetközi intézmények jelentette „korlátaitól” megszabadulni annak érdekében, hogy Washington minél nagyobb mozgástérrel rendelkezzen a nemzetközi rendszerben. A koncepció második eleme értelmében Washingtonnak használnia kell erejét a nemzetközi status quo megváltoztatásához. Ennek lett következménye az unilaterális akciókra való hajlandóság, sőt, a megelőző („*preemptive*”) akciók lehetőségére az adminisztráció többé nem olyan eszközként gondolt, amelyhez végszükség esetén lehet nyúlni, hanem feloldotta e korlátozást. A végső és talán egyik legfontosabb gondolat értelmében pedig az Egyesült Államoknak óriási erejét a „lator államok” rezsimjeinek megdöntésére kell használnia.

A különböző elemzésekben ezek alapján a következő elvi elemek közzé a Bush-doktrína lényegét illetően:

- unilaterális;
- (katonai) erőre való támaszkodás a külpolitikában;
- megelőző akciók lehetősége;
- nemzetközi intézmények és a multilaterális diplomácia jelentőségének csökkenése;
- rezsimváltás az úgynevezett lator államokban az amerikai katonai erő révén.

Szükséges két további elem, a demokraciaterjesztés és a globális terrorizmus elleni háború tisztázása is. Vajon ezeknek nem kellene a listán szerepelniük? A globális terrorizmus elleni háború (*Global War on Terror* – *GWOT*) legalább annyira kapcsolódik a doktrínához, mint a demokraciaterjesztés – sőt ezek egymással is összefüggésben vannak, hiszen a doktrína logikája szerint a demokráciákban kevesebb az elégedetlenség száma, és így kisebb az esély arra, hogy a militáns csoportok támogatókra leljenek. Mindazonáltal az amerikai külpolitikai törekvéseknek ez a két síkja inkább már a

Bush-doktrína fent felsorolt alapelveiből fakadó konkrét politikák („*policy*”) voltak, és így nem sorolhatók a doktrína alapelvei közé. A stratégiai gondolkodás terminusaival élve: az alapelvek a „stratégiai szintet” definiálják, míg a konkrét politikák meghatározása már „taktikai” kérdés.

Ráadásul a „neokonnak” nevezett belső kör – kissé talán paradox módon – sohasem értett egyet a demokráciaterjesztés és a nemzetépítés („*nation-building*”) kapcsán. (A magyar szakirodalomban különböző okokból inkább az államépítés – *state-building* – kifejezés terjedt el.) Egy szűk kisebbség, akiknek legjelentősebb képviselői Paul Wolfowitz és Richard Perle magas rangú Pentagon-tisztviselők voltak, úgy gondolták, hogy az Egyesült Államok meghatározó nemzetközi erejét az amerikai értékek és így a demokrácia terjesztésének szolgálatába kell állítani. Ők nem is annyira neokonok, hanem inkább – ahogy egy ismert amerikai elemző fogalmaz – „demokratikus imperialisták” voltak. A neokonként számon tartott döntéshozók többségi körét Dick Cheney alelnök és Condoleezza Rice vezették, akik azonban szkeptikusak voltak a „nemzetépítés” politikája kapcsán. Jól ismert Rice nemzetbiztonsági tanácsadónak az a beszéde, amelyben kijelentette, hogy „nincs szükségünk arra, hogy a 82. légideszant hadosztály gyerekeket kísérjen óvodába.” *A Bush-adminisztrációval oly gyakran társított demokráciaterjesztés tehát kezdetben nem volt egyértelműen a külpolitikai konszenzus része.* Más kérdés, hogy az iraki konfliktus kapcsán végül az adminisztráció talán az addigi legnagyobb és legkockázatosabb amerikai nemzetépítési erőfeszítésre vállalkozott.

A doktrína oly mértékben tűnt rendhagyónak az addigi amerikai külpolitikai vonalvezetéshez képest, hogy egyesek egyenesen „*forradalomként*” értékelték. Mások viszont

éppen a kontinuitásra mutatnak rá, mondván, hogy a Bush-doktrína egyáltalán nem olyan radikális, mint amilyenek kritikusai láttatják. A preemptív akciók lehetőségét ugyanis szinte egyik amerikai elnök sem zárta ki, végszükség esetén mindegyik vezető fenntartotta az Egyesült Államok megelőző akciókhoz való jogát. E szerint az álláspont szerint nem maga a koncepció, inkább a gyakorlat volt újszerű és „radikális.” Az Egyesült Államok 1945 óta mindig is arra törekedett, hogy a nemzetközi rendszer legerősebb hatalmaként értékeit terjessze, az elgondolás tehát nem számított újdonságnak már Bush elnök alatt sem.

A két nézőpontot szintetizálva tehát arra jutunk, hogy maga a koncepció nyilván mindig is létezett. *Új inkább az a tény volt, hogy Bush elnök merete is alkalmazni a gyakorlatban. Lényegében tehát a 2001-es eseményeket követő amerikai külpolitika elemeiben nem új, az elemek közötti hangsúlyeltolódás, illetve az alkalmazás tekintetében viszont nagyon is.*

A következőkben a Bush-doktrína sikereit és kudarcait vesszük sorra. A politika értékeléséhez nyilvánvalóan szükséges valamiféle mérce, amelynek segítségével elemezhető az amerikai külpolitika 2001 és 2008 között. Két szempont szerint vizsgáljuk a Bush-doktrínát. Az első alapján azt, hogy milyen hatással volt a Bush-doktrína végrehajtása a washingtoni érdekek érvényesítésére, a második szempont szerint pedig a doktrína végrehajtásának regionális biztonsági következményei kerülnek górcső alá.

Sikerek

A pro érvek között egy érvrendszer tekinthető relevánsnak. Eszerint az Egyesült Államoknak olyan választ kell adnia a 2001. szeptember 11-i támadásokra, amelyek el-

rettentik a következő potenciális támadókat egy hasonló terrorcselekmény végrehajtásától. A korábbi amerikai adminisztrációk korlátozott válaszokat adtak az amerikai érdekek elleni terrorcselekményekre – Bush elnök azonban nem reaktív, hanem proaktív megközelítésre törekedett. Adminisztrációja szerint ugyanis a reaktív válaszok „gyengének” láttatják az Egyesült Államokat. Olyan választ kellett tehát adni, amely nemcsak proaktív politikát feltételez, de folyamatosan arra készíti a terrorcsoportokat, hogy szorult helyzetben érezzék magukat. Ebből egyenesen levezethető a preemptív doktrína, amely ugyan nagyon agresszív, és igen elhamarkodott politikának bizonyult, de a 2001. szeptember 11. utáni pszichózisban nem nélkülözötte a stratégiai logikát, sőt kezdetben még eredményeket is hozott.

Ennek a koncepciónak a tesztje Irak volt. Az iraki rezsimváltás azonban csak részben szólt Irakról – legalább olyan mértékben vonatkozott Szíriára, Iránra, Észak-Koreára és Líbiára. A logika szerint ezeknek az országoknak Szaddám Huszein rezsimjének eltávolítása után „kétszer is meg kell gondolniuk”, hogy mennyire hajlandóak az amerikai érdekekkel szembe menő politikát folytatni, hiszen a következő célpont az ő államuk lehet. Ehhez elég egyetlen államban rezsimváltást végrehajtani, hiszen az üzenet elégséges elrettentő erővel bírna ahhoz, hogy utána a többi állam módosítson politikáján. A kezdeményezés ezzel Washington kezébe kerülne, de volt egy másik feltételezett előnye is: az ellenfelekben gerjesztett bizonytalanság érzet volt a másik fontos eleme ennek a koncepciónak. Az Egyesült Államok oly mértékben törekedett a stratégiai környezet átalakítására és ellenfelei percepcióinak megváltoztatására, hogy végül Washington *maga is képes legyen a „feketehattyú-hatás” elő-*

idézésére ellenfeleivel szemben. Szaddám Huszein akkor találkozott a feketehattyú-hatással, amikor végül tényleg szembesülnie kellett azzal, hogy az Egyesült Államok nemcsak fenyeget, hanem cselekszik is. Ez vélhetően a Szaddám-rezsim számára csaknem annyira váratlan volt a korábbi amerikai feltartóztatási törekvések tükrében, mint amilyen mértékben váratlanul érte az amerikai vezetést a 2001-es terrortámadás – *a cél pedig pontosan ez volt: kezdeményezés és kiszámíthatatlanság.* A koncepció lényegi és elemzések során igen elhanyagolt dimenziói. Stratégiai szempontból az Afganisztán és Irak elleni támadás következtében érvényesülő elrettentési hatás feltételezése logikusnak tűnt. A „világ Leviatánja” felébredt és éhes volt – ezen a pszichés túlcsoportulási hatáson állt, vagy bukott az iraki vállalkozás regionális és globális sikere.

Kezdetben pedig részben sikeres is volt. Líbia többéves huzavona után feladta atomprogramját. Szíria több mint húsz év után kivonta csapatait Libanonból. Irán 2003 tavaszán – svájci közvetítéssel – titkos ajánlatot tett Washingtonnak, melynek értelmében Teherán bizonyos feltételek mellett hajlandó lett volna kiegyezni az Egyesült Államokkal. Emellett Irán 2003 folyamán nagyobb hajlandóságot mutatott arra, hogy atomprogramja kapcsán fokozza a Nemzetközi Atomenergia-ügynökséggel való együttműködését. Az „EU3”-ak (Franciaország, Németország és Nagy-Britannia) erőfeszítéseinek következményeként Irán 2003 őszén egy nyilatkozat formájában vállalta az ügynökséggel való együttműködést, urándúsítási tevékenységének átmeneti felfüggesztését és az atomsorompó-szerződés kiegészítő protokolljának aláírását. A sah ideje óta minden bizonnyal ez volt a legnagyobb esély arra, hogy Washington új alapokra helyezze az

amerikai–iráni viszonyt. Ezek olyan frontok, ahol nehezen lehet elképzelni, hogy előre-lépés történt volna az iraki rezsimváltás nélkül. Vagyis a túlcsoportulási hatás kezdetben *rövid távon és közvetlen módon* működni látszott.

A Bush-kormányzat első ciklusa alatt javultak a Kínával és Oroszországgal ápolt kapcsolatok is – javarészt azért, mert mindegyiknek voltak (és vannak) saját szélsőségei, akikkel szemben hatékonyan lehetett fellépni a terrorizmus ellen harc jegyében. Ez a javulás azonban csak átmenetinek bizonyult. Hosszú távon e relációkat is feszültségek terhelték.

Rövid távon ezek a fejlemények mind az amerikai nemzeti érdekek, mind a regionális és globális stabilitás szempontjából nagyon is kedvezőek voltak. A probléma azonban részben az volt, hogy a doktrína nem számolt a *hosszú távú és indirekt* hatásokkal, részben pedig az, hogy Washington nem tudta a rövid távon adódó eredményeket stratégiai előnyökre váltani.

Kudarcok

A doktrína kritikusai elméleti szempontból elsősorban koncepcionális és politikai indokok mentén fejtették ki véleményüket az új amerikai külpolitikával kapcsolatban. Brent Scowcroft, a doktrína és az iraki háború egyik legismertebb kritikusja szerint a megelőzés doktrínája nyílt felvállalásának nem volt túl sok értelme, mivel nyilvánvaló volt, hogy az Egyesült Államok bizonyos helyzetekben fenntartaná a megelőző akcióhoz való jogát. Így viszont Washington azt kockáztatja, hogy a megelőző akció koncepcióját más államok is hivatalos politikájukká teszik. Henry Kissinger hasonló forgatókönyvtől tartott. Egy másik kritikus vélemény egy igen jelentős koncepcionális visszásságra mutat rá a 2002-es nem-

zeti biztonsági stratégiában. A dokumentumban következetesen a „preemptive” kifejezés szerepel. A nemzetközi kapcsolatok diszciplínájában és nemzetközi jogban többé-kevésbé konszenzus alakult ki a „preemptive” és „preventive” (preventív) akciók közötti különbségtételről. Az előbbi egy „küszöbön álló” („imminent”) veszély esetén intézett megelőző csapást, míg a preventív háború egy a jövőben távolabb realizálódó fenyegetés ellen indított támadást jelent. Irak azonban nem jelentett küszöbön álló veszélyt, így a Bush-adminisztráció Bagdad elleni törekvései inkább a preventív háborúra emlékeztettek. A *két koncepció tehát összerosódott*. Ráadásul az elgondolás növelte annak esélyét, hogy Szaddám Huszein pontosan a fenyegetettség miatt nagyobb hajlandóságot mutat tömegpusztító fegyvereinek bevetésére – amelyeket persze azóta sem találtak meg.

Figyelemre méltó az a kritika, mely szerint a megelőző akciók politikailag sem kifizetődők, hiszen a preemptív lépések (mint általában a legtöbb katonai akció) nem népszerűek, ráadásul, ha a küszöbön álló veszély bekövetkeztét meg is akadályozza az adott akció, azt a közvélemény nem tudja majd értékelni – *hiszen a veszélyt még realizálódása előtt elhárították*. (Az persze más kérdés, hogy Bush elnök következetesen ragaszkodott ahhoz, hogy egy elnöknek nem azt kell tennie, ami népszerű, hanem azt, ami kedvez az ország érdekeinek.)

A terrorizmus elleni háború koncepcionálisan sokak szerint megint csak kritizálható – hiszen háborúkat államok ellen szakszerűen viselni. A demokráciaterjesztés egyes szakértők szerint némiképpen ellent is mondott a terrorizmus elleni törekvéseknek, hiszen ezek során szorosan együtt kellett működni olyan nem demokratikus államokkal is, mint például Szaúd-Arábia.

A doktrína alapelveire felépített terrorizmus elleni háború kapcsán Francis Fukuyama arra mutat rá, hogy a terrorizmus veszélyét erősen eltúlozta („*overstated*”) az adminisztráció. A neves politológus szerint ez abból fakadt, hogy a kormányzat „*a terroristák globális kínálatának rugalmatlanságából*” indult ki. Eltúlzott volt az a feltételezés, hogy a terroristák és potenciális terrortámadások korlátlanul rendelkezésre állnak a „nemzetközi terrorfenyegetések piacán”. Leffler és Legro a fenyegetés szinte mesterséges felnagyítására utaló („*inflation*”) kritikákra mutatnak rá. A fekete hattyú megjelenésének egyik legjelentősebb hatása az volt, hogy a kormányzat számára a fekete hattyú többé már nem volt fekete – miután a 2001-es támadások megtörténtek, az adminisztráció nagyon is valószínűnek tartotta egy következő hasonló támadás bekövetkeztét. A fekete hattyú elméletének logikája azonban inverz oldaláról is értelmezhető: *az, hogy a korábbi tapasztalataink alapján lehetetlennek tűnő egyszer csak bekövetkezik, még nem jelenti azt, hogy innentől kezdve folyamatosan be fog következni*. Ebben az esetben ugyanis már nem fekete hattyúról beszélnénk, hanem *fehértől*. Holott annak valószínűsége, hogy egy hasonló támadás bekövetkezik, valószínűleg nem volt nagyobb, mint 2001. szeptember 10-én. *A támadás utáni pszichózis azonban azt sugallta, hogy ez egyáltalán nem lehetetlen*.

A Bush-kormányzat külpolitikája nem használta ki a multilaterális intézményekben rejlő érdekérvényesítési lehetőségeket sem. Ezzel annak a liberális hegemonikus rendnek az erózióját idézte elő, amelyet éppen washingtoni bábáskodással hoztak létre 1944–1945 után. Ezzel az Egyesült Államok biztonsági helyzete tulajdonképpen romlott – vagyis a Bush-doktrína kontraproduktívnak bizonyult. Emellett az akkori

amerikai kormányzat nem tartotta tiszteletben a többi állam nemzeti érdekeit és véleményét, ami szintén árthatott a hosszú távú amerikai érdekek érvényesítésének.

A gyakorlatot tekintve is igen sok az ellenérv. A Bush-doktrína nem ismerte a kivétel fogalmát. Azok az országok, amelyeket Washington korábban ellenségesnek bélyegzett, vagy amelyek bármilyen módon sértették az amerikai érdekeket, nem számíthattak békülékeny hangnemre Washingtontól. Így az iráni javaslatot elutasították, Irán pedig később újraindította urándúsítási tevékenységét, s ezzel tulajdonképpen csak a líbiai atomprogram felszámolása és talán Szíria Libanonból történő kivonulása követhető közvetlenül is a doktrína által kiváltott túlcsoportulási hatáshoz, *ezek voltak az egyedüli sikerei*.

Ami ezután következett, az pontosan az ellenkezője volt mindannak, amit a Bush-doktrína célként kitűzött. Irán regionális befolyása igen gyors növekedésnek indult. Komoly befolyásra tett szert Irakban, növelte befolyását az arab–izraeli békefolyamatban és Afganisztánban. Továbbra is fontos kapcsolatokat ápolt Szíriával és a libanoni Hezbollahnal. Amennyire az Egyesült Államok átkarolta Iránt, Irán legalább annyira igyekezett kitörni ebből a gyűrűből, és arra törekedett, hogy maga is gyűrűt képezzen az amerikai geopolitikai érdekeltségek körül. Teherán vélhetően az amerikai fenyegetés miatt is gyorsította fel nukleáris programjának fejlesztését. Ennek következtében Irak, részben pedig a palesztin területek és Afganisztán az amerikai és iráni érdekek közvetett összecsapásának frontvonalaiává váltak.

Szíria az iraki háború egyik leghatározottabb kritikusa volt, és minimális erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy az országon keresztül ne szivárognak Irakba az amerikai jelenlét ellen harcolni kívánó

lázadók. Vagyis Szíria esetében a túlcsoportulási hatás rövid távon ugyan azt eredményezte, hogy 2005-re kivonult Libanonból, hosszú távon azonban szinte egyáltalán nem működött a koncepció, sőt inkább az ellenkezőjét váltotta ki annak, amire a Bush-kormányzat törekedett.

Észak-Korea esetében a Bush-doktrína fokozta azt a szándékot, hogy a kelet-ázsiai ország atomfegyverekre tegyen szert, és ebből fakadóan felgyorsította vonatkozó programjait. Ennek következményeként Phenjan nukleáris próbarobbantást hajtott végre 2006-ban és 2009-ben is.

A doktrína és különösen az iraki háború törést okozott a transzatlanti kapcsolatokban is. Ez a folyamat akkor teljeseedett be, amikor Donald Rumsfeld volt védelmi miniszter a „régí versus új Európa” megkülönböztetés szerint kategorizálta az iraki intervenciót ellenző és támogató európai országokat. Különösen a francia és német kormányzat ellenezte az iraki beavatkozást, és ez megnehezítette a kormányzat diplomáciai erőfeszítéseit az iraki háború előkészítése során.

A doktrína „alternatív költségei” is igen jelentősnek bizonyultak. Nemcsak csak azok okoztak nehézségeket, amelyek a doktrína gyakorlata során merültek fel, hanem azok a tényezők is, amelyeknek az adminisztráció nem szentelt figyelmet – így például az arab–izraeli konfliktus vagy Latin-Amerika. Mindez pedig igen negatívan hatott az Egyesült Államok megítélésére a világban. Egy 2003. márciusi felmérés szerint a mindig is transzatlantista Lengyelországban csupán a megkérdezettek 50 százaléka vélekedett kedvezően az Egyesült Államokról, Nagy-Britanniában ugyanez az arány 48 százalék volt. Egy a Szaddám Huszein rezsimjének megdöntése után nem sokkal Jordániában, Indonéziában, Marokkóban, Pakisztánban és Palesztiná-

ban végzett felmérés pedig kimutatta, hogy a lakosság döntő többsége ezen országokban nem bízik Bush-elnök vezetésében. Az emberek közel többsége úgy érzi, hogy Oszáma bin Láden képes helyesen cselekedni a nemzetközi politikában.

Ezek alapján tehát úgy tűnik, hogy a kritikák többsége az unilaterális akciókat, a multilaterális intézmények és diplomácia háttérbe szorulását, a preemptív és preventív logikát, valamint a terrorizmus jelentette veszélyek eltúlzását tekintik a doktrína elhibázott alkotóelemeinek.

Az elgondolás nyilván sokkal sikeresebb lehetett volna, ha a washingtoni kormányzat nem áldozza fel szövetségeseinek jóindulatát a terrorizmus elleni erőfeszítések oltárán. Ezzel az Egyesült Államok legitimitása komoly csorbát szenvedett, amely az óriási amerikai hatalmi fölény ellenére is korlátozta Washington mozgásterét. A hosszú távú és közvetett hatások, illetve a Washington által elkövetett hibák egyértelműen kioltották a rövid távon elért sikereket. Ezek a kudarcok rámutatnak arra, hogy a doktrína gyakorlati kivitelezése nemcsak az Egyesült Államok stratégiai érdekei szempontjából bizonyult kontraproduktívnak, hanem Irak összeomlása, Afganisztán instabilitása és Irán regionális befolyásának növekedése révén a regionális biztonságra nézve is negatív hatással bírt.

Obama és a Bush-doktrína politikai hagyatéka

A Bush-adminisztráció külpolitikája tehát a gyakorlatában volt új, nem pedig koncepcionális értelemben. A sikerek listájának viszonylagos rövidege és a kudarcok hosszú sorozata is azt látszanak alátámasztani, hogy a Bush-doktrína hosszú távon nem volt kifizetődő. A rövid távon nyert elő-

nyöket az adminisztráció nem tudta hosszú távú előnyökre váltani – részben saját hibái miatt. Bush elnök ugyanakkor egy tekintetben sikeresnek mondható: 2001. szeptember 11. után nem történtek hasonló támadások az Egyesült Államok területén vagy légterében. Az amerikai választópolgárok védelme szempontjából tehát a politika bizonyos tekintetben sikeres volt. Mindeközben azonban a közel-keleti regionális biztonsági helyzet jelentős romlásnak indult, melynek máig ható következményei lettek.

Bush következetesen ragaszkodott külpolitikai elveihez, így a doktrína egész hivatali idejét meghatározta. Az egyetlen jelentősebb változás az iraki demokratizáció fokozatos előtérbe kerülése volt az elnöki retorikában, miután a háború eredeti indokaként szolgáló iraki tömegpusztító fegyvereket nem sikerült megtalálni. A gyökeres változás tehát a következő elnök hivatalba lépéséig váratott magára.

Barack Obama a „változás” szlogenjével kampányolt, és ezt a külpolitikában is érvényesíteni kívánta. De külpolitikája vajon mennyiben hozott változást a Bush-doktrínához képest? Ha a Bush-doktrína fentebb felsorolt elemeit vizsgáljuk, akkor kétségtelen, hogy az unilateralizmus háttérbe szorult a multilateralizmus javára (lásd például a líbiai intervenciót), a megelőző csapás nem hivatalos doktrína többé (lásd az új nemzeti biztonsági stratégiát), a transzatlanti kapcsolatok pedig – ha nem is feszültségmentesek, de – legalábbis kevésbé konfliktusosak, mint a Bush-adminisztráció ideje alatt. Az Egyesült Államok megítélése a muszlim országokban azonban jelentősen nem javult – a *Pew Research Center* szerint az iszlám országok az arab tavasz következtében sem vélekednek kedvezőbben az Egyesült Államokról. Egyedül Indonéziában és Libanonban bi-

zonyult népszerűbbnek az Egyesült Államok – az előbbi országban 54, Libanonban pedig 49 százalékban vélekedett kedvezően az észak-amerikai államról. Ugyanakkor a világ többi részén – különösen Európában – az Egyesült Államok igen népszerű, Franciaországban a megkérdezettek 73, Nagy-Britanniában 65, Lengyelországban pedig 74 százaléka a vélekedett kedvezően Amerikáról.

Mindemellett azonban két – a Bush-doktrína központi elemét képező – dimenzióban Obama elnök politikája kontinuitást mutat elődje erőfeszítéseivel. Bár az ellenségesnek vélt és nem demokratikus rezsimek megdöntése nem része az adminisztráció törekvéseinek, a líbiai intervenció kezdeti korlátozott céljai ellenére mégis a rezsiváltás irányába mozdult el. A másik elem a katonai erőre való támaszkodás. E tekintetben Obama „héjább”, mint aminek republikánus kritikusai láttatják. Jóváhagyta az Afganisztánban harcoló csapatok létszámnövelését, engedélyezte a sokat vitatott és igen sok civil áldozatot szedő dróntámadások számának növelését Pakisztán területén, és amikor gyorsan döntést kellett hoznia arról, hogy megtámadják-e Oszáma bin Láden állítólagos rejtékelyét a pakisztáni Abottabadban, akkor viszonylag rövid idő alatt elkötelezte magát a támadás mellett, holott a hírszerzés nem volt teljesen bizonyos abban, hogy a megfigyelt lakóházban valóban bin Láden él. Ezek a lépések nem illenek a republikánusok által konstruált „puhány” elnök profiljába.

Egészében tehát Obama külpolitikához való globális hozzáállása gyökeres eltérést mutat elődje stratégiájától. *A terrorizmus elleni erőfeszítések formájában azonban részint tovább élnek a Bush-doktrína egyes elvei, e tekintetben az amerikai kül- és biztonságpolitika Obama elnök alatt is hasonlóan agresszív.* ■

Irodalom

- Pfeiffer, David A.: Sage Prophet or Loose Cannon? Skilled Intelligence Officer in World War II Foresaw Japan's Plans, but Annoyed Navy Brass. *Prologue Magazine*, Vol. 40. No. 2. Summer 2008.
- Daalder, Ivo H. – Lindsay, Richard: *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*. Hoboken, New Jersey, 2005, John Wiley & Sons, Inc.
- National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States: *The 9/11 Commission Report*.
- Ferguson, Niall: The Problem of Conjecture. In Leffler, Melvyn P. – Legro, Jeffrey W. (eds.): *To Lead the World: American Strategy after the Bush Doctrine*. New York, 2008, Oxford University Press.
- Taleb, Nassim Nicholas: *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. New York, 2007, Random House.
- Schelling, Thomas C.: Introduction. In Wohlstetter, Roberta: *Pearl Harbor: Warning and Decision*. Stanford, 1962.
- DoD News Briefing* – Secretary Rumsfeld and Gen. Myers News Transcript. Presenter: Secretary of Defense Donald H. Rumsfeld, February 12, 2002, 11:30 AM EST. U.S. Office of the Assistant Secretary of Defense (Public Affairs), U.S. Department of Defense.
- Seely, Hart: The Poetry of D.H. Rumsfeld. *Slate*, April 2, 2003.
- Magyarics Tamás: A globális hegemon. In Rada Péter (szerk.): *Új világrend? Nemzetközi kapcsolatok a hidegháború utáni világban*. Budapest, 2007, Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület, Ifjú Közgazdászok Közhasznú Testülete.
- Mándi Tibor: Realizmus, idealizmus és „neorealizmus”: az amerikai külpolitika válsága az 1970-es években és a neokonzervatív fordulat. *Politikatudományi Szemle*, 2008, 1. szám.
- Rostoványi Zsolt: *Az iszlám világ és a Nyugat. Interpretációk összecsapása, avagy a kölcsönös fenyegetettség mítosza és valósága*. Budapest, 2004, Corvina Kiadó.
- Orbán Anita: Washington és az „Új Európa”: alkalmi szövetség, vagy hosszú távú partneri kapcsolatot? *Külügyi Szemle*, 2003/2004. 4. szám.
- N. Rózsa Erzsébet: A Bush-kormányzat Közel-Kelet-politikája. *Külügyi Szemle*, 2003/2004. 4. szám.
- Johnson, Chalmers: *Blowback: The Costs and Consequences of American Power*. New York, 2001, Henry Holt & Company, LLC.
- Johnson, Chalmers: *The Last Days of the American Republic*. New York, 2008, Henry Holt & Company, LLC.
- Johnson, Chalmers: *The Sorrows of Empire: Militarism, Secrecy and the End of the Republic*. New York, 2004, Metropolitan Books, Henry Holt and Company, LLC.
- Layne, Christopher: *The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present*. Ithaca – London, 2007, Cornell University Press.
- Van Evera, Stephen: A Farewell to Geopolitics. In Leffler, Melvyn P. – Legro, Jeffrey W. (eds.): *To Lead the World: American Strategy after the Bush Doctrine*. New York, 2008, Oxford University Press.
- Ikenberry, G., John: Liberal Order Building. In Leffler, Melvyn P. – Legro, Jeffrey W. (eds.): *To Lead the World: American Strategy after the Bush Doctrine*. New York, 2008, Oxford University Press.
- Hirsch, Michael: Bush and the World. In *The War on Terror: A Foreign Affairs Book*. Introduction by Gideon Rose, Foreign Affairs/ Council on Foreign Relations. New York, 2003, W.W. Norton Company.
- Carothers, Thomas: Promoting Democracy and Fighting Terror. In *The War on Terror: A Foreign Affairs Book*, Introduction by Gideon Rose, Foreign Affairs/ Council on Foreign Relations. New York, 2003, W.W. Norton Company.
- Deibel, Terry L.: *Foreign Affairs Strategy: Logic for American Statecraft*. Cambridge, 2007, Cambridge University Press.



- Marton Péter (szerk.): *Államok és államkudarcok a globalizálódó világban*. Budapest, 2006, Teleki László Intézet, Külpolitikai Tanulmányok Központja.
- Rada Péter: Az államépítés folyamatának modellezése: fokozatos vagy szakaszos folyamat? *Külügyi Szemle*, 2009. 1. szám (tavasz).
- Vaisse, Justin.: Transformational diplomacy. *Chaillot Paper*, No. 103., June 2007, European Union Institute for Security Studies, Paris.
- Kagan, Robert: End of Dreams, Return of History. In Leffler, Melvyn P. – Legro, Jeffrey W. (eds.): *To Lead the World: American Strategy after the Bush Doctrine*. New York, 2008, Oxford University Press.
- Feith, Douglas J.: *War and Decision: Inside the Pentagon at the Dawn of the War on Terrorism*. New York, 2009, HarperCollins Publishers.
- Gordon, Philip H.: *After Iraq: Is Syria Next?*, April 25, 2003., Brookings Institute.
- Parsi, Trita: *Treacherous Alliance: The Secret Dealings of Israel, Iran, and the U.S.* New Haven, 2007, Yale University Press.
- Mead, Walter Russel: *Power Terror, Peace and War: America's Grand Strategy in a World at Risk*. New York, 2005, Vintage Books.
- Valki László: Az ENSZ-reformok sorsa- *Külügyi Szemle*, 2005. 3-4. szám.
- Howard, Michael: What's in a Name? How to Fight Terrorism; Byford, Grenville: The Wrong War. Mindkettő in *The War on Terror: A Foreign Affairs Book*, Introduction by Gideon Rose, Foreign Affairs/ Council on Foreign Relations. New York, 2003, W.W. Norton Company.
- Fukuyama, Francis: Soft Talk, Big Stick. Leffler, Melvyn P. – Legro, Jeffrey W. (eds.): *To Lead the World: American Strategy after the Bush Doctrine*. New York, 2008, Oxford University Press.
- Balogh István: Irán mint közel-keleti hegemon? In Rada Csaba (szerk.): *Biztonságpolitikai Corvinák – Háttéranyagok korunk biztonságpolitikai problémáinak megértéséhez*. Budapest, 2008, Corvinus Külügyi és Kulturális Egyesület.
- Addis, Casey L. – Blanchard, Christopher M. – Katzman, Kenneth – Migdalowitz, Carol – Nichol, Jim – Sharp, Jeremy M. – Zanotti, Jim: Iran: Regional Perspectives and U.S. Policy. Barzegar, Kayhan: Iran's Foreign Policy Strategy after Saddam. *The Washington Quarterly*, 2010. Vol. 33. No. 1.
- N. Rózsa, Erzsébet: *The War in Iraq and the Broader Middle East. HIIA Papers*, T-2008/1, Hungarian Institute for International Relations.
- Mearsheimer, John J.: Hans Morgenthau and the Iraq War: Realism versus neo-conservatism. May 18, 2005, *Open Democracy*.
- Hinnebusch, Raymond: *Defying the Hegemon: Syria and the Iraq War*. Given at the conference of the European Consortium on Political Research conference, Budapest, September 2005. School of International Relations, University of St Andrews
- Chung-in Moon – Jong-Yun Bae: The Bush Doctrine and the North Korean Nuclear Crisis. *Asian Perspective*, 2003. Vol. 27. No. 4.
- Obama's Challenge in the Muslim World. Arab Spring Fails to Improve U.S. Image. May 17, 2011. Pew Global Attitudes projekt, Pew Research Center.
- Muslim Disappointment, Obama More Popular Abroad than Home, Global Image of U.S. Continues to Benefit, June 17, 2010. Pew Global Attitudes projekt, Pew Research Center.
- Calabresi, Massimo: Obama Refines Talk on Lybia Intervention. *TIME Magazine*, March 4, 2011 (U.S.).
- Rucker, Philip: Republicans see political opportunity in Obama response to failed airplane bomb. *The Washington Post*, December 30, 2009.