

Balogh István

## A washingtoni nukleáris stratégiai tervezés mint intézményi játszma

*Jelen elemzés az eddigi amerikai nukleáris stratégiai felülvizsgálati folyamatok és eredmények, illetve a jelenleg is zajló procedúra kapcsán megjelent hírek és elemzések alapján kívánja felvázolni, hogy milyen eredménnyel zárulhat az új koncepciót megfogalmazó nukleáris stratégiai tervezés Washingtonban. A szerző szerint az Obama-kormányzat által határozottan képviselt új stratégiai elképzelések (a nukleáris arzenál méretének és szerepének csökkentése) a nukleáris fegyverek szerepének legradikálisabb újragondolását eredményezhetik a hidegháború óta. Ez azonban – a tanulmány érvelése szerint – döntően a belső intézményi, szervezeti érdekek és konfliktusok függvénye.*

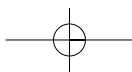
### Bevezetés

John Fitzgerald Kennedy elnök már az 1960-as években rámutatott a nukleáris fegyverek teljes kivonásának szükségességére. Az 1980-as években Ronald Reagan egy beszédében előre vetítette egy nukleáris fegyverektől mentes világ lehetőségét. Az elmúlt években e vízió különös jelentőségre tett szert. 2007 és 2008 folyamán az amerikai kül-, biztonság- és védelempolitika néhány szürke eminenciása (Henry Kissinger, George Shultz, William Perry és Sam Nunn) azzal érveltek a *Wall Street Journal* hasábjain, hogy itt az idő, hogy a világ megszabaduljon a nukleáris fegyverektől – cikkükben az ehhez szükséges lépéseket is ecsetelték. Később John McCain tett hasonlóan ambiciózus kijelentéseket.

Nem volt tehát teljesen előzmények nélküli az a Barack Obama elnök által Prágában elmondott beszéd 2009. április 5-én, melyben a Bush-adminisztrációhoz képest az amerikai vezető egy új megközelítést vázolt a nukleáris fegyverekkel kapcsolat-

ban. Az elnök lándzsát tört a nukleáris fegyverektől mentes világ programja mellett, hozzátéve, hogy e nemes cél nyilvánvalóan nem fog realizálódni belátható időn belül. A beszéd kapcsán számtalan elemzés és találgatás látott napvilágot annak kapcsán, hogy milyen is legyen a jövőbeli washingtoni nukleáris stratégia, hogyan is lehetne definiálni pontosan az amerikai biztonság- és védelempolitika viszonyát e katonai eszközökhöz.

A vita nem is lehetne aktuálisabb, hiszen jelenleg is zajlik az a folyamat, melynek keretében az Amerikai Egyesült Államok felülvizsgálja a nukleáris fegyverekre vonatkozó stratégiáját. Az Obama-kormányzatot erre törvényi szabályozás kötelezi. Elemzésem e felülvizsgálat lehetséges eredményét és folyamatát kívánja felvázolni a szakirodalomban napvilágot látott jelentősebb elgondolások alapján. A téma kapcsán megjelent tanulmányok és egyéb anyagok, illetve szakértői vélemények arra engednek következtetni, hogy az említett felülvizsgálat nagy valószínűséggel a nukleáris fegyverek washingtoni biztonság-



politikában betöltött szerepének legradikálisabb újraértelmezését eredményezheti a hidegháború óta. Bár erre valóban reális esély van, érvelésem szerint a végeredmény főként intézményi tényezőkön fog múlni, nem csupán az Obama elnök és közvetlen tanácsadói stábjja által képviselt politikai irányvonalon.

Ennek kapcsán óhatatlanul Graham T. Allison klasszikusnak számító, a kubai rakétavásárlásról írt munkái juthatnak eszünkbe. Az intézmények és a szervezeten belüli konfrontációk, játszmák, alkufolyamatok kulcsfontosságúak a végeredmény szempontjából. Feltételezésem szerint tehát reális azt gondolni, hogy a nukleáris fegyverek szerepe a hidegháború vége óta a legjelentősebb mértékben fog csökkenni az Egyesült Államok biztonságpolitikájában, de a felülvizsgálat végeredményét végső soron az amerikai nukleáris fegyverek kapcsán érintett döntéshozatali kör belső intézményi sajátosságai és eltérő érdekei, illetve személyi kérdések fogják meghatározni.

### **Rövid visszatekintés – az intézményi és szervezeti érdekek szerepe**

Az intézmények, az egyes szereplők szerepének megvilágítása kapcsán mindenképpen tanulságos lehet áttekinteni a korábbi stratégiai felülvizsgálatok eredményét.

A hidegháborút követően eddig két stratégiai felülvizsgálatot hajtott végre az Egyesült Államok vezetése a nukleáris fegyverekre vonatkozóan. Az elsőt 1994-ben fejezte be a Clinton-adminisztráció. A fenyegetések azonosításakor Washington, amely éppen igen jó kapcsolatokat ápolt a posztbipoláris világrendhez a maga ezer bajával alkalmazkodni próbáló Moszkvával, úgy

látta, hogy egy potenciális nukleáris csapás nem valamely szándékos orosz törekvés eredménye lenne. A legnagyobb veszélyt a véletlenszerű rakétaindításban, vagy valamiféle tévedés folytán kezdeményezett nukleáris támadásban látták a Clinton-kormányzat szakértői. Felméréseik szerint ilyen veszély forrása lehetett volna Oroszország, Irak vagy Észak-Korea. Ez a fenyegetésekkel kapcsolatos percepció formálta az adminisztráció céljait: a hidegháborús körülmények által korábban indokolt arzenál lényeges csökkentését. Ez jól kiegészíthette volna azt a másik célt, melynek értelmében az Egyesült Államok csökkenteni kívánta a nukleáris fegyvereknek jutó szerepet védelempolitikájában, ezzel hitelesebben képviselve az atomsorompó-szerződésben rögzített non-prolifерációs és leszerelési követelményeket. A próbálkozás azonban elbukott, mert az Egyesült Államok döntéshozatali szervezetének egyes elemeiben továbbra is volt némi kétely Oroszország jövőbeli viselkedése kapcsán. Nem mindenki volt ugyanis meggyőződve arról, hogy Oroszország valóban végigmegy a demokrácia felé vezető úton.

A stratégiai felülvizsgálat ilyen alapon történő befolyásolása erősen megkérdőjelezhető, mégis a döntéshozatalra hatással bírók egy része ezt a felfogást képviselte, melynek eredményeképpen Clinton fehér házi regnálása alatt egy lényegében a hidegháborús gyakorlatot és struktúrát legitimáló stratégia született. E szerint a nukleáris fegyverek továbbra is kulcsszerephez jutnak a védelemben, és a legfőbb fenyegetés a jövőben is Moszkva.

Az intézményi gátak jelentőségére mutat rá az is, hogy a Clinton-adminisztráció felülvizsgálati erőfeszítései során feszültségek alakultak ki a Védelmi Minisztérium középszintű politikai kinevezettjei és a katonák között. Előbbiek szerint a nukleáris

fegyverek funkcióit nagyrészt átvehetik az új fejlesztésű konvencionális fegyverek. A nukleáris fegyverek egyetlen, továbbra is jelentős funkciója a megtorló csapás lehetőségében rejlő elrettentés lenne. A hagyományos „stratégiai triád” (interkontinentális ballisztikus rakéták, stratégiai bombázók és nukleáris robbanófejekkel felszerelt hordozóeszközöket szállító tengeralattjárók) e szemlélet szerint elavult, és elegendő csupán a tengeralattjárók hadrendben tartása.

Mivel a felülvizsgálattal megbízott civil szakértő, Ashton Carter (aki az Obama-adminisztrációban is magas pozícióhoz jutott a Pentagonban) egyszerűen nem boldogult a Védelmi Minisztériumnak a változásokat ellenző elemeivel, otthagyta a pozícióját, teret engedve az Egyesült Államok Stratégiai Parancsnokságát (USSTRATCOM) vezető Henry G. Chiles tengernagy elképzeléseinek. Ez a szerv válaszként kidolgozta saját felülvizsgálati tervét, amely nemhogy nem csökkentette a kérdéses eszközök szerepét – sokkalta inkább annak kiterjesztéséről szólt. Az elképzelés szerint Washington elfogadja a START-I szerződésben lefektetett számokat és a nukleáris fegyverek tesztelésének beszüntetését, ugyanakkor a tervben szerepelt egy olyan nukleáris robbanófejekből képzett tartalék (*hedge force*), amely rövid időn belül bevethetővé alakítható át abban az esetben, ha Oroszország lépései ezt indokolnák. Az elképzelés további jellegzetessége, hogy a nukleáris fegyvereknek szerepet szán a proliferáció elleni műveletekben (az ellenséges nukleáris robbanófejek, biológiai és vegyi fegyverek, illetve hordozóeszközeik, valamint a tárolásukhoz szükséges infrastruktúra megsemmisítésében).

Ebben a bürokráciaharcban a kongresszust is felhasználták, amennyiben kiszivárogtattak különböző információkat, s

ezzel lényegében pártpolitikai csatározássá változtatták az egyébként alapvetően szakmai vitát. Ehhez még hozzátartozik az is, hogy nem létezett olyan intézmények közötti koordinációs mechanizmus, amelynek révén rendezni lehetett volna ilyen jellegű szakmai vitákat. A Nemzetbiztonsági Tanács a folyamatból lényegében kimaradt.

A kormányzat figyelmét pedig egy sor olyan kérdés kötötte le, melyek egyenként is igen nagy horderejű problémát jelentettek (Szomália, Észak-Korea, védelmi szektor átalakítása stb.). További nehézséget jelentett az átalakuló nemzetközi politikai környezet, amely annyira átláthatatlannak tűnt, hogy a Clinton-adminisztráció eleinte nem igazán ismerte ki magát az új, hidegháború utáni helyzetben. A hidegháborús status quót elismerő doktrína utólagos enyhítését szolgálta a Clinton-kormányzat 1997-es ígérete, mely szerint az Egyesült Államok nem fog nukleáris fegyvert bevetni ilyen képességekkel nem rendelkező államok ellen.

A következő, 2001-es, már a Bush-adminisztráció alatt végrehajtott felülvizsgálat elsődleges célja szintén az volt, hogy csökkentsék a nukleáris erőket. Ezt azonban az adminisztráció szorosan összekapcsolta egy régi-új szólammal – a rakétavédelem kérdésével. Ennek értelmében a Bush-adminisztráció csökkenteni fogja nukleáris fegyvereinek számát, de ezzel párhuzamosan kifejleszti az új rakétavédelmi pajzsot. A csökkentés egyrészt javíthatta volna az amerikai–orosz kapcsolatokat, másrészt viszont a rakétavédelem sérthette az ABM-szerződést. Az egész folyamat felsővezetői figyelem alatt zajlott, amely biztosította, hogy az adminisztráció céljai megvalósulnak – ellentétben a Clinton-éra gyakorlatával, ahol a felső vezetés különböző súlyos problémák között megosztott figyelme nem tette lehetővé, hogy a célok végrehajtásával megbízott szakértők

felülkerekedjenek az intézményi és bürokratikus ellenálláson.

Bush elnök alatt a folyamatot leginkább a Nemzetbiztonsági Tanács és a Védelmi Minisztérium felügyelte. Ezen kívül a *National Institute of Public Policy (NIPP)* nevű konzervatív *think tank* körül csoportosuló szakértők játszottak fontos szerepet a felülvizsgálati folyamatban. E civil szakértői gárda publikációkban is ismertette az új stratégiával kapcsolatos elképzeléseit – ezek közül az egyik kulcsfontosságú dokumentum éppen a NIPP égisze alatt jelent meg. Az intézet vezetője, Keith Payne később a Pentagon magas rangú tisztviselője lett, és fontos szerephez jutott a felülvizsgálati procedúra során. A NIPP által megjelentetett elképzelés szerint a nukleáris fegyvereket adott esetben csaknem minden, nem konvencionális típusú fenyegetés ellenében alkalmazni kellene. A felülvizsgálat eredményeként létrejött stratégiai koncepció szerint a legfőbb veszélyt a nem konvencionális képességek és a fejlett hordozóeszközök terén egyre nagyobb léptékű fejlődést felmutató államok jelentik.

Az új stratégiai triád lényegében elmosta a konvencionális és nem konvencionális képességek közötti határvonalat, és végső soron a nukleáris fegyverek használatát illetően a preemptív szemlélet sem állt távol a koncepciótól. A nukleáris fegyverek használatát kiváltó lehetséges szituációk között a váratlan katonai fejlemények is szerepeltek, ami önmagában igen tág értelmezést tesz lehetővé. A lehetséges célpontok között Kína, Oroszország, Irak, Észak-Korea, Irán, Líbia és Szíria szerepelt. A Bush-adminisztráció előnye volt, hogy a kongresszusi mandátumok megszólása is kedvezett terveinek, illetve az, hogy a felülvizsgálati terv költségvetési vonzatai lényegében egyenlő mértékben érintették az egyes szereplőket a védelmi

szektoron belül, így a másikkal viszonyítva egyik intézményi szereplő sem került lényegesen hátrányosabb helyzetbe a többihez képest. Emiatt nem is nagyon akadtak belső kritikusai az elképzelésnek.

Az adminisztráció ugyan csökkentette a műveletek során használható nukleáris fegyverek mennyiségét, e csökkentés mégis olyan minőségi tényezőkkel és politikai deklarációkkal járt együtt, amelyek valójában inkább növelték a nukleáris fegyverek jelentőségét az amerikai biztonság- és védelempolitikában. Erre utalt többek között a taktikai nukleáris fegyvereknek tulajdonított szerep, melyek egyik legfőbb funkciója egy esetleges Irán vagy Észak-Korea elleni műveletben manifesztálódott volna. A célpontok megválasztásánál Oroszország és Kína jelentették a prioritást. Ez társult egy olyan unilaterális szemlélettel, illetve a konvencionális és nukleáris fegyverek funkcionális összemosódásával, amelyek együtt igen fenyegető stratégiai álláspontot eredményeztek.

Jól érzékelhető tehát, hogy az egyes belső törésvonalak és az ezek mentén kialakuló konfliktusok kezelésére való képesség jelentik a kulcsot az adott stratégiai elképzelés realizálásához. Amennyiben a hagyományos civil-katonai és egyéb típusú konfrontációkat az adott kormányzat nem képes kezelni, akkor az eredeti politikai elképzelések és célok olyan folyamatok áldozatai lesznek, melyek végül a célokról való lemondás kényszerét idézik elő. E folyamatok olyan bürokratikus és intézményi dinamikák eredményei, melyek nem következnek az eredeti politikai szándékokból. Ugyanakkor a Bush-éra az ellenkező példát vetíti elénk: megfelelő kongresszusi támogatás, szakértői előkészítés és folyamatos felsővezetői figyelem, illetve a szűkös erőforrásokért versengő különböző szervezeti és intézményi szereplők és személyek

érdekeinek sértetlensége mellett a felülvizsgálat azon célok realizálódását eredményezheti, melyeket a vezetés „megálmodott”. Más kérdés, hogy a George W. Bush elnöklése alatti nukleáris stratégia inkább kontraproduktívnek bizonyult az Egyesült Államok érdekei szempontjából.

Ennek alapján a Clinton-éra nukleáris stratégiai elképzelése lényegében változatlanul hagyta az 1990–1991 előtti állapotot, míg a Bush adminisztráció – noha mennyiségi értelemben csökkentette a bevezethető robbanófejek számát – mégis „expanzív” nukleáris stratégiát fogadott el. Ebben az intézményi és a személyi tényezőknek óriási szerepük volt.

### Az Obama-kormányzat nukleáris stratégiájának kulcskérdései

A közvélemény és a szakértők egy része támogatja Obama elnök ambiciózus terveit – még Hans Blix is szimpatizál Obama nukleáris fegyverekkel kapcsolatos politikájával. Úgy tűnik, hogy valóban van valamiféle kétpárti konszenzus, amely pozitívan viszonyul Obama kezdeményezéséhez. Ennek egyik jelét a Kissinger, Shultz, Perry és Lugar által közösen írt, már említett cikkek adták. Obama tehát a Bush-adminisztráció meglehetősen negatív megítélése után szerencsés helyzetben van – a Bush által képviselt unilateráliszmus után a közvélemény és vélhetően a mérsékelt politikusok is befogadóbbak a leszerelés és a nukleáris fegyverek szerepének csökkentésére irányuló új koncepciót illetően.

Obama kétpárti együttműködésben elért eredményeinek egy része kifejezetten a non-prolifерáció és a nukleáris terrorizmus megakadályozását szolgáló kezdeményezésekhez köthetők (például a Lugar és Hagel republikánus szenátorokkal közö-

sen beadott törvényjavaslatok) – ez talán hitelesebbé teszi Obama leszerelési és non-prolifерációs törekvéseit a nemzetközi politikai színtéren is.

Mi is lehet az Obama-kormányzat célja pontosan? A prágai beszéd után nyilvánvaló, hogy Obama csökkentené a robbanófejek és a hordozóeszközök számát és politikai szerepüket, ugyanakkor biztosítaná az elrettentéshez szükséges képességeket. A *The Guardian* cikke szerint Obama elnök a következő lehetőségekben gondolkodik: a nukleáris arzenál néhány száz robbanófejre csökkentése, a nukleáris fegyverek használata feltételeinek szigorítása, a nukleáris fegyverek megbízhatóságának garantálása tesztrobbantások és újabb fegyverek fejlesztése nélkül. A nukleáris fegyverek alkalmazásának szigorítása kapcsán megemlíthető, hogy az amerikai vezető egyértelműen kijelentette: nem szándékozik atomfegyvert bevetni az afganisztáni–pakisztáni régióban működő terrorista célpontok ellen. További törekvés a CTBT-szerződés ratifikálása, és egy úgynevezett FMCT (*Fissile Material Cut-Off Treaty*) szerződés megkötése, amely a hasadóanyagok szerepének csökkentését célozná.

Obama és a nukleáris ügyekben illetékes kollégái egy látszólag kibékíthetetlen ellentétre alapozzák nukleáris fegyverekkel kapcsolatos politikájukat: a non-prolifерációs célok és az elrettentés közötti kényes egyensúly megtartására. A prágai célok tükrében azonban ez szükségszerű – ha a végső cél a teljes leszerelés, amely azonban a közeljövőben még nem reális, akkor az Egyesült Államok biztonságának szavatolása szükségképpen továbbra is kapcsolódni fog a nukleáris fegyverekhez.

Egyes vélemények az Obama-kormányzat felülvizsgálati erőfeszítéseiben érintett, magas rangú tisztviselők (Ellen

Tauscher, Michele Flournoy, Michael Nacht) nyilatkozataira alapozva azt feltételezik, hogy nemcsak mennyiségi csökkenésre van reális esély, hanem a nukleáris fegyvereknek szánt katonai és politikai szerep csökkentésére is. Ugyanakkor egyes szakértők a „minimális elrettentés” (*minimal deterrence*) kifejezést használják arra az Obama-kormányzat által megvalósítható forgatókönyvre, mely szerint a nukleáris fegyverek egyetlen valóban jelentős funkciója egy elsöprő erejű válaszcsapás lehetőségében rejlik. Ez az egyetlen és legfontosabb indok, amiért szükség van ezen eszközökre. Az e kurzust képviselő szakemberek szerint valójában a nagy arzenál nem-hogy nem megoldás, hanem maga a veszélyforrás. A fegyverek számának és szerepének csökkentésével tehát elkerülhető ez a fenyegetés. Az új szemléletet tükrözi, hogy felmerült, Obama garanciát adna a nukleáris fegyverrel nem rendelkező államok nukleáris fegyverekkel történő meg nem támadására – hasonlóan a Clinton-kormányzat korábbi deklarációjához.

Úgy tűnik, hogy konszenzus alakult ki a leszerelés, a non-prolifерáció és az Egyesült Államok e folyamatokban vállalt vezető szerepe közti kapcsolatot illetően. Nemcsak a korábban már idézett, Kissinger és szerzőtársai által jegyzett Wall Street Journal-cikk, hanem más források is kulcsszerepet szánnak az Egyesült Államoknak e célok realizálásában. Obama ennek az elvárásnak igyekszik megfelelni, hiszen egy csökkentett nukleáris arzenállal hitelesebben lehet képviselni az atomsorompóban rögzített non-prolifерációs kötelezettségek fontosságát. Annál is inkább, hiszen e szerződés felülvizsgálati konferenciájára a következő évben kerül sor. A START-szerződés további sorsa is kötődik a nukleáris fegyverek stratégiájának felülvizsgálatához. A cél nyilván Oroszország „bele-

kényszerítése” a nukleáris leszerelésbe, már amennyire ez az egyoldalú leszereléssel lehetséges. Obama tehát részben arra számít, hogy az amerikai külpolitikában hagyományos „kivételességtudat” platformjára helyezkedve és jó példával elől járva a többi nukleáris hatalom is hajlandó lesz lemondani stratégiai képességeinek egy részéről, ezzel a hagyományos biztonsági dilemma pszichológiai hatásának mintegy „inverzét” feltételezve. Eleddig azonban a START-I szerződést nem sikerült meghosszabbítani, és annak hatálya december 4-én éjfélkor lejárt – bár Washington bejelentette, hogy addig, amíg a felek nem kötnek egy újabb szerződést, addig a START-I rendelkezéseit fogja magára nézve alkalmazni.

A szakirodalom igen sokat foglalkozik a robbanófejek kívánatos mennyiségével. Sok elemzés nem kínál konkrét számadatokat, inkább csak a csökkentés lehetőségét és/vagy szükségességét hangsúlyozza. Egyes vélemények azonban maximum 1000 robbanófejet tartanak ideálisnak, de ebbe az összes létező és birtokolt robbanófej beleértendő (tehát azok is, amelyeket például nem bevethető állapotban tároltak).

További fontos kérdés a taktikai nukleáris fegyverek dilemmája. Erről egyes szakértők úgy gondolják, hogy feleslegesek, mint ahogyan a rakétavédelmi pajzs is az, hiszen utóbbiról nem bizonyosodott be egyértelműen, hogy valóban működőképes lenne-e. Az európai nukleáris fegyverek azonban, úgy tűnik, hogy helyükön maradnak.

Igen sok hír szól a Pentagon és a Fehér Ház közötti nézeteltérésekről, a Pentagon bürokratikus ellenállásáról. E hírek nagy száma és az a tény, hogy sokféle forrásból származnak, egyértelműen bizonyítják, hogy az Obama-kormányzatnak is meg kell vívnia a maga csatáját az amerikai biztonságpolitikai intézményrendszeren belül. Az



egyres szervezetek közötti konfliktusok tehát ismét nagy jelentőséggel bírnak.

Klasszikusnak mondható törésvonal látszik kibontakozni a vonatkozó hírek olvasásakor. Obama elégedetlen a Védelmi Minisztériummal, mivel az folyamatosan ellenállni látszik a jelentősebb változásoknak. Ezért Obama személyesen is részt vesz néhány egyeztetésen, és pozíciójának teljes súlyát beveti annak érdekében, hogy nyomást gyakoroljon a bürokráciára. Egy másik hír szerint Obama megvonta az egyik, új nukleáris robbanófejek kifejlesztését célzó program anyagi támogatását (*Reliable Replacement Program – RRW*: a nukleáris robbanófejek megbízhatóságáért indított felújítási program). Robert Gates védelmi miniszter és a Védelmi Minisztérium támogatták a Bush-kormányzat által indított programot, és Gates személyesen is próbált lobbizni a program folytatása mellett, de Obama nem engedett. Ebből tehát úgy tűnik, az amerikai vezető nagy hangsúlyt fektet arra, hogy a végső stratégiai dokumentum valóban az ő elképzeléseit tükrözze. Obama álláspontja az, hogy nincs szükség új robbanófejek gyártására, de a régieket megfelelően kell karbantartani.

Az intézményi konfrontáció további bizonyítéka a brit *The Guardian* által közölt hír, mely szerint Obama visszadobta a Pentagon felülvizsgálattal kapcsolatos első javaslatait, mert a védelmi tárca tervei nem kívánták megfelelő mértékben csökkenteni a nukleáris fegyverek szerepét. A tervezet olyan lehetőségeket kínált, melyek nem elég merészek Obama prágai beszédének tükrében. Más vélemények szintén a Fehér Ház és a Pentagon közötti szembenállás újabb dimenziójára derítenek fényt – eszerint egyes elavultnak vélt, a nukleáris arzenálban azonban csak marginálisan használt alkatrészek felújításának szükséges-

ségére hivatkozva tart igényt a Stratégiai Parancsnokság egy új, robbanófejeket is fejlesztő programra. A kifogásolt alkatrészek azonban olyan robbanófejek elemei, melyeket nem érintene az RRW-program. Úgy tűnik, hogy a szembenállás egyben az Obama elnök és a Stratégiai Parancsnokság vezetője, Chilton tábornok közötti konfrontációt is jelenti.

A konszenzus hiányát egy fontos dokumentum is jól tükrözi. A felülvizsgálat kapcsán készült kongresszusi jelentés lényegében nem szolgál túl sok új információval. A neves szakértőket felvonultató bizottság egy sor kérdésben nem jutott egyezsége (CTBT-szerződés jövője, ratifikálása, a nukleáris fegyverek hosszú távú jövője – például lehetséges-e a teljes globális leszerelés). A dokumentum alapvetően támogatja a rakétavédelmi kezdeményezéseket. A bizottság szerint a nukleáris fegyverek legfontosabb funkciói a (potenciális) ellenségek elrettentése és a szövetségeseknek adott biztonsági garanciák szavatolása. A szövegben a „kiterjesztett elrettentésre” utalnak a szerzők (*extended deterrence*). Ez a nyelvezet arra utal, hogy a bizottságot „héják” uralták, és nem igazán volt egyetértés egy sor kérdésben. A bizottsági munkában maga is részt vevő Cirincione a Védelmi Minisztériumot egy olyan önjáró szervezetként jellemzi, amely leragadt a hidegháborús mentalitásnál. Ráadásul a Pentagon folyamatosan a konzervatívok és a védelmi szektorban érdekelt vállalatok nyomása alatt kénytelen dolgozni.

Ezek szerint Obama megfelelően jár el, amikor céljai érdekében olykor közvetlen felügyeletet gyakorol a folyamatok felett. Több elemzés is hangsúlyozza, hogy az elnöknek és a stábjának kell irányítania a folyamatot, különben a védelmi minisztérium „elszabadulhat”. A bürokrácia tehetetlenségi nyomatéka a status quo irányába mutat.

A Pentagon által kiadott rövid leírás jelzi, hogy a nukleáris stratégiai felülvizsgálat összetett procedúra, amelyet a gyakorlatban a Védelmi Minisztérium vezet, de alapvetően intézményközi folyamat. A Pentagonon kívül az Energiaügyi Minisztérium és a Külügyminisztérium, valamint az érintett kongresszusi bizottságok vesznek részt benne. Ez szinte garantálja a belső konfliktusokat, ami könnyen a Clinton-érában tapasztaltakhoz hasonló események megismétlődéséhez vezethet – vagyis elképzelhető, hogy nem lesz lényeges változás annak ellenére, hogy Obama igen elszántnak tűnik az ügyben. A folyamat során a kulcskérdések középszinten dőlnek el. A Fehér Háznak tehát jelentős nyomást kell gyakorolnia az alacsonyabb döntéshozatali és döntés-előkészítéssel foglalkozó szintekre, ha valóban jelentős változást kívánnak elérni.

A kérdés tehát nem csupán az, hogy Obama milyen jövőt vizionál a nukleáris fegyverekkel kapcsolatosan, hanem az is, hogy ebből a stábjba mit tud „átpasszírozni” a bürokrácián. A korábbi felülvizsgálatokkal kapcsolatos tapasztalatok ebből a szempontból igen tanulságosak.

## A kritikák

Természetesen igen sok kritika éri Obama terveit. Többben is hangoztatják, hogy Oroszország „visszatért”, és a régi hidegháborús fenyegetés lényegében továbbra is érvényes. Az Egyesült Államok nem becsüli meg stratégiai képességeit, pedig fejleszteni kellene őket, mert a jövőben is szükség lehet rájuk. Ha az Egyesült Államok hagyja leromlani e kapacitásait, akkor az elrettentésre irányuló erőfeszítései hitelessé válnak. Ha ez a hitelesség megkérdőjeleződik, akkor ezzel Washington teret

enged a proliferációnak. Oroszország fejlesztési stratégiai kapacitásait, míg az Egyesült Államok nem. A szerzők „nukleáris reneszánszról” beszélnek, amelyet szerintük az Egyesült Államok nem ért meg. A rakétavédelmet tovább kell fejleszteni, ahogyan a stratégiai arzenált is.

Egy másik, hasonló logikát követő tanulmány szerint Oroszország még mindig ellenségként látja az Egyesült Államokat. Az orosz nukleáris stratégia és a hagyományos szovjet-orosz tárgyalási stílus is erre enged következtetni. A megoldás tehát nem az egyoldalú leszerelés, hanem a verifikációs mechanizmusokat is lehetővé tévő, transzparens módon működő ellenőrzési mechanizmus, amelyet szerződéses formába kell önteni a két fél között. Oroszországban a régi szovjet reflexek még mindig jelen vannak, és az orosz nagyhatalmiság egyik pillére éppen az orosz nukleáris arzenál. Az Obama-adminisztráció utópiái összességükben elutasítandók.

A fentiekből láttuk, hogy a védelmi apparátus jelentős része ellenérdekelt a változtatásokban, és más gondolkodás jellemzi, mint amit Obama képvisel.

Egyes konzervatív képviselők is keményen kritizálják Obama álláspontját – Mitch McConnell republikánus szenátor például a CTBT-szerződés ratifikálása kapcsán bírálta az amerikai vezetés elgondolásait. Szerinte az Egyesült Államoknak továbbra is szüksége van nukleáris fegyveresztekre, és biztosítania kell a szövetségeseit, hogy a rakétavédelmi kezdeményezéstől nem áll el, illetve, hogy nem csökkenti robbanófej-készleteit.

A Keir A. Lieber és Daryl G. Press által megfogalmazott másik kritika a legfőbb nukleáris fenyegetést jelentő szituációt a következőképpen írja le. Az Egyesült Államok a jövőben több jelentős regionális konfliktusba keveredhet, ahol konvencioná-



lis képességei révén vélhetően hamar felülkerekedne az adott ellenséggel szemben. Így az adott fél, ha rendelkezik nukleáris fegyverekkel, akkor késztetést fog érezni arra, hogy saját rezsimjének megőrzése érdekében nukleáris fegyvereket alkalmazzon az Egyesült Államok ellen. Washington számára egy ilyen válságszituációban az a legkedvezőbb, ha minél több olyan politikai alternatívával rendelkezik, amelyet a különböző pusztító erővel bíró nukleáris fegyverek jelentenek. Hadszíntéri körülmények között Amerika nyilván nem fog nagy pusztítást okozó atomfegyvert használni. A mai szofisztikált navigációs rendszerekkel rendelkező konvencionális fegyverek viszonylag nagy pontossággal képesek elérni céljaikat anélkül, hogy egy ilyen lépés óriási emberáldozatokkal járjon. A legfontosabb az ellenség nukleáris és egyéb katonai erői ellen bevethető képesség (*counter-force*), amely elég hatékony és pontos, de nem okoz akkora pusztítást, hogy hiteltelenítené saját elrettentő erejét.

A kritikák sok szempontból jogos kérdéseket feszegetnek. Honnan lehetünk biztosak, hogy az egyoldalú leszerelést Oroszország nem fogja kihasználni? Milyen garanciák biztosítják, hogy az Egyesült Államok engedékenységet nem gyengeséggé fogja fel a többi nukleáris hatalom? Ugyanakkor a fenti kritikák egy része olyan fórumokon jelent meg, amelyek nem rokonszenveznek a demokrata párti külpolitikai elképzelésekkel. Mi magunk is feltehetjük a kérdést – vajon azzal, hogy egyes elemzések Oroszország hidegháborús identitását és döntési reflexeit, opportunistá előnyhajzását, stratégiai fegyvereinek modernizációját stb. hangsúlyozzák, e szerzők nem konstruálják-e a valóságot? Egyszerűbben fogalmazva: nem lehetséges-e, hogy kissé önbeteljesítő jóslatra emlékeztető az a gondolkodás, amely min-

den sarok mögött az orosz medve fenyegető karmait vizionálja? Lieber és Press kritikája azonban megalapozottnak és logikusnak tűnik, de kiindulópontja nem biztos, hogy megállja a helyét. Nem biztos, hogy az Egyesült Államok az iraki és afganisztáni háborúk után túlzott hajlandóságot mutatna a jövőben további regionális konfliktusokba történő beavatkozásra – márpedig Lieber és Press logikája erre épül.

## Konklúzió

Alapvetően két fontos következtetés tűnik evidensnek a fentiek tudatában. Az egyik, hogy az Obama-adminisztráció képviseli a hidegháború óta a legradikálisabb változás igényét az Egyesült Államok stratégiai képességeinek szerepét illetően. Obama és stábja igen határozott elképzeléssel rendelkezik a globális leszerelés kérdéséről, a nukleáris fegyverek számának és szerepének csökkentéséről, a fegyverek továbbfejlesztésének szükségtelenségéről, a CTBT-szerződés jelentőségéről, és a multilaterális non-proliférációs erőfeszítésekről. Amennyiben sikerül Obama eredeti céljait beépíteni az új stratégiai dokumentumba, akkor nem kizárt, hogy az Egyesült Államok egy maximum 1000 körüli robbanófejjel rendelkező arzenálra fog törekedni, amelynek legfőbb szerepe egy nukleáris támadás esetén a megtorló csapás lenne. A nukleáris fegyverek proliferációja elleni funkciója lényegében megszűnne. A tesztekéről Washington továbbra is lemondana, és új robbanófejek fejlesztésére sem kerülne sor. A CTBT-szerződés ratifikációja a nukleáris fegyverekkel kapcsolatos napirend egyik kulcspontra lenne.

A washingtoni külpolitika a Bush-adminisztrációhoz mérve minden bizonnyal jelentősebb erőfeszítéseket tenne a multila-

terális leszerelés és non-proliferációs lépések terén. Mindez azonban – mint minden változás – jelentős (anyagilag, politikai) érdekeket sért, ezért sikere a belső intézményi ellenállástól függ.

Obama elképzelései ötvözik a Clinton- és a Bush-adminisztrációk gyakorlatának pozitívumait. Clinton valószínűleg az új világrendnek megfelelő célt tűzött ki, de a sok különböző és jelentős probléma között megoszló figyelme, valamint a felülvizsgálattal kapcsolatos céljainak következetlen és nem elég határozott képviselése miatt elbukott, és nem tudta érvényesíteni akaratát. A Bush-adminisztráció viszont a 2001. szeptember 11-e utáni időszak táplálta végletes percepcióktól vezérelve hibásan mérte fel a biztonsági környezetet, és emiatt egy „expanzív” nukleáris stratégiát fogalmazott meg, viszont ezt – mivel következetesen és szigorú felügyelet mellett képviselte – keresztül tudta vinni a védelmi bürokrácián. Úgy tűnik, hogy Obama a fenyegetéseket megfelelő módon felmérve és – egyelőre – a megfelelő határozottsággal törekszik céljainak elérésére.

A kritikák helyenként valóban jogos kérdéseket feszegetnek, de kiindulópontjuk talán hibázik a fent említett okok miatt. Természetesen az Egyesült Államok vezetésének ügyelnie kell, hogy az egyoldalú leszereléssel kapcsolatos napirendjét Orosz-

szág ne olyan lehetőségként értelmezze, mellyel adott esetben vissza is élhet. Az Obama által szorgalmazott változtatások segíthetnek a kölcsönös bizalom kiépítésében, ez pedig kezdő lépés lehet a kölcsönös és fokozatos leszerelés irányába.

Az Obama-adminisztrációban és a középszintű igazgatásban minden bizonnyal Graham T. Allison kubai rakétaválságról írt munkáira emlékeztető küzdelmek folyhatnak jelenleg is. Allison elgondolása arra emlékeztet, hogy a bürokrácia olyan lefelé irányuló cső, amelynek a lenti végénél soha nem ugyanazt a tárgyat látjuk viszont, mint amit eredetileg fent bedobtunk. A bürokrácia gépezete a döntéshozatal során beharcok eredménye a végső politikai döntés. A félelmetes persze az, hogy jelenleg az amerikai nukleáris stratégia minősége a tét, amely a globalizálódó politikai viszonyok között hatással bír az Egyesült Államok megítélésére, befolyásolja a többi nukleáris hatalom politikáját, gondolkodását, és ezáltal közvetett módon hat a nemzetközi stabilitásra is. Az elkövetkező néhány hónap nagy kérdése tehát, hogy vajon melyik intézmény kerül ki győztesen a küzdelemből – a változtatni kívánó Fehér Ház, vagy a status quót képviselő Pentagon, illetve a védelmi szektor egyéb, meghatározó befolyással bíró elemei. ■

## Irodalom

Allison, Graham T.: Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *American Political Science Review*, Vol. 83 No. 3. 1969.

*America's Strategic Posture*. The Final Report of the Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States. Washington, 2009, United Institute of Peace Press.

Ambinder, Mark: On Nukes, Obama Plans a Hands-On Approach. *The Atlantic*, October 23, 2009.

Blix Backs: Obama's Nuclear Strategy. *Nuclear Threat Initiative, Global Security Newswire*, May 1, 2009.

Borger, Julian: Barack Obama ready to slash US nuclear arsenal. *The Guardian*, September 20, 2009.