



# ZMNE STRATÉGIAI VÉDELMI KUTATÓINTÉZET

## ELEMZÉSEK – 2009/7

1241 Budapest Pf. 181 Tel: 432-90-92 Fax: 432-90-58

### **Obama európai körútja**

***Az Atlanti-óceán mindkét partján nagy várakozások előzték meg az új amerikai elnök első európai útját. Az elemzők egy része azt remélte, hogy végre kiderül: stratégiaváltásról vagy csupán hangsúlyeltolódásról beszélhetünk-e a januárban hivatalba lépett washingtoni adminisztráció külpolitikáját illetően. A válasz azonban nem adható meg igennel vagy nemmel, az amerikai külpolitika és a nemzetközi kapcsolatok ugyanis ennél bonyolultabbak.***

Barack Obama amerikai elnök bemutatkozó európai körútját az amerikai *Christian Science Monitor* hírmagazin jó bemutatkozó alakításnak minősítette. A konzervatív napilap a lényegre tapintott rá: az amerikai elnök részvétele a londoni G20-találkozón, a strasbourg–kehli NATO-csúcs és a törökországi látogatás inkább látványos gesztusokról, hangzatos deklarációkról szólt, semmint mélyreható gyökeres változásokról, lényeges tartalmi döntésekről. Pedig a három állomás agendája, amelyekhez ráadásként még egy iraki villámlátogatás is társult, hű leképezése az amerikai külpolitika előtt álló hatalmas kihívásoknak: a globális pénzügyi–gazdasági válságnak és a biztonságpolitikai kihívásoknak Közép-Ázsiában, a Közel-Keleten és Oroszország vonatkozásában.

Az amerikai külpolitika megújítását meghirdető Barack Obamát nagy nemzetközi figyelem övezte, és ez a külföldi népszerűség és politikai tőke egyelőre kitart. A külföldi állam- és kormányfők egymásnak adták a kilincset, csak hogy rövid konzultáció után együtt állhassanak a kamerák és a sajtó képviselői elé a népszerű amerikai elnökkel. E látványos baráti találkozók azonban többnyire a hazai közvéleményeknek szóltak, a tartalmi konszenzust nem feltétlenül tükrözték. A valódi kérdés az, hogy az Egyesült Államok külpolitikája az előző adminisztrációhoz képest mennyiben változik: egy teljesen új nemzetbiztonsági stratégia körvonalazódik-e, a meglévő stratégia egyes elemei változnak, vagy csak apróbb kiigazítások, stílusbeli változások várhatók.

A kérdés megválaszolásához az amerikai nemzetbiztonsági stratégiát, annak fogalmi és tartalmi elemeit kell megvizsgálni. Mivel e fogalmak jelentésének könyvtárnyi irodalma van, csak röviden és némileg önkényesen merítve foglalkozunk a kérdéssel. A stratégia terv a gazdasági, katonai, diplomáciai, kulturális stb. nemzeti erőforrások felhasználására politikai célok elérése érdekében. A nemzetbiztonsági stratégia pedig a nemzeti erőforrások eszközeinek létrehozása, alkalmazása, koordinálása a nemzetbiztonságot előmozdító célok megvalósítása érdekében. Az Egyesült Államok átfogó stratégiai célja továbbra is az, hogy globális hatalmát és elsőségét, illetve annak kizárólagosságát minél tovább megőrizze. E vonatkozásban nem beszélhetünk stratégiaváltásról. Az USA mindenkori nemzetbiztonsági stratégiája lényegében az e cél eléréséhez szükséges külpolitikai, nemzetbiztonsági prioritásokat és a legfontosabb eszközöket fogalmazza meg. Gyakorlati oldalról nézve a konkrét globális és regionális politikák implementációjában ölt testet, így a stratégia állandósága vagy változásai alapvetően itt érhető tetten. Kérdés ugyanakkor, hogy mit tekinthetünk stratégiaváltásnak, ami nyilvánvalóan nemcsak tudományos terminológiai probléma, hanem politikai kérdésként is felmerülhet. Ráadásul gyakran csak utólag lehet eldönteni, hogy egy-egy változás stratégiai jelentőségű volt-e.

Az Egyesült Államok unikális globális hatalmi pozíciója kétségtelenül gyengült az ezredforduló óta, de még mindig vitathatatlanul az első számú – és egyetlen globális – hatalom. A Bush-adminisztráció az USA egyedülálló erejét a neokonzervativizmus ideológiájába csomagolva erőteljesen kihasználta. Az erőfölény tudatában úgy gondolta, hogy egy erősen unilateralista külpolitikát is megengedhet magának. A kudarcok azonban arra engednek következtetni, hogy ez az erőfölény mégsem volt akkora: még az Egyesült Államok sem volt elég erős a globális kihívások egyoldalú kezeléséhez, sőt kiderült, hogy maga Amerika is a probléma része – amint azt a pénzügyi összeomlás esetében láthattuk. Az USA – nem teljesen függet-

lenül az előző adminisztráció kormányzati teljesítményétől – ma egy pénzügyi–gazdasági válsággal, két háború terhével, Kína és Oroszország megerősödésével és saját regionális (közel-keleti, délkelet-ázsiai, latin-amerikai) pozíciói meggyengülésével kénytelen szembenézni.

Ennek tükrében az Obama-adminisztráció alapvető stratégiai kérdése az lesz, hogy az unilateralizmust mennyiben fogja fölváltani egy hatékony multilateralizmus. Míg az előző adminisztráció külpolitikai hitvallásának lényege az volt, hogy „unilaterálisan, ha lehet, multilaterálisan, ha muszáj”, addig a G20 és a NATO-csúcstalálkozó amerikai kommunikációja arról szólt, hogy az új adminisztráció „multilaterálisan, ha lehet, unilaterálisan, ha muszáj” alapon fog cselekedni a nemzetközi kapcsolatokban. Azaz a multilateralizmus most legalább annyira fog műlni a potenciális partnereken, mint magán az Egyesült Államokon. Obama alapvetően ideológiamentes, pragmatikus, realista külpolitikát kíván követni, amely – párosulva azzal, hogy a nemzetközi konzultációra és együttműködésre is nagy hangsúlyt fektet – azt eredményezheti, hogy a nagyhatalmak közötti alapvető fundamentális érdekkülönbségek világosabban fognak kirajzolódni. Ez nem feltétlenül hat a multilateralizmus ellen (hiszen így könnyebb az érdemi kérdésekre összpontosítani), és kiszámíthatóbb kapcsolatokat eredményezhet. A döntő kérdés azonban az, hogy a nagyhatalmak közötti politikai, gazdasági és katonai erőviszonyok hogyan fognak módosulni az elkövetkezendő időszakban, illetve a versengő hatalmaknak milyen erőforrások állnak majd rendelkezésükre, hogy érdekeiket érvényesítsék.

Az Egyesült Államoknak az alapvető biztonságpolitikai céljaihoz igazodó nemzetközi kapcsolatrendszerük nem változott: Oroszország, ha nem is ellenség, de továbbra is regionális vetélytárs, Kína a stratégiai partner és versenytárs státusa között ingadozik. Irán és Észak-Korea mint a regionális békére legnagyobb fenyegetést jelentő államok megítélése sem változott gyökeresen. Ami az európai szövetségeseket illeti, a globális biztonság és stabilitás szempontjából az atlanti kötelék a gazdasági és pénzügyi viták ellenére továbbra is sarokkőnek tekinthető. A biztonságpolitikai jellegű viták ugyanis alapvetően a közös külső kihívások, veszélyforrások kezeléséről, a közös teherviseléséről szólnak, ami persze – különösen a gazdasági és pénzügyi szférában – nem mentes versengő érdekektől sem.

#### *Gazdasági válságkezelés: konszenzus mindenáron*

Az amerikai kormány számára jelenleg azonban nem egyes régiók vagy országok jelentik a prioritást, hanem a gazdasági–pénzügyi rendszer revitalizálása. A G20-ak vezetői közül talán Obamának volt a legfontosabb, hogy Londonban valamilyen egyezés szülessen. Egyrészt a Bush-korszak után látványosan demonstrálni kellett az amerikai közvélemény előtt, hogy a nemzetközi porondon az amerikai együttműködési készséget siker koronázza, másrészt egy látványos kudarcra végződő találkozó hatalmas pofont jelentett volna az Amerika vezette globális gazdasági rendszerre nézve is. Az amerikai kormány a csúcstalálkozó előtti hetekben hiába gyakorolt rendkívül nagy nyomást a kontinentális európai hatalmakra, hogy egy második nagymértékű gazdaságélénkítő csomaggal álljanak elő, Merkel német kancellár és Sarkozy francia elnök nem adta be a derekát. Németország, amely a világ első számú exportőre, a gazdasági fellendülést is a kiviteli újbóli felfutásától várja, ami nem kis részben az Egyesült Államok vásárlóerején múlik. Az amerikai kormány ezért nem alaptalanul vádolja azzal Berlint, hogy az amerikai adófizetők pénzéből finanszírozott élénkítő csomag révén próbál majd kilábalni a válságból, tovább mélyítve az USA eladósodottságát. A kelet-európai államokat is alapvetően a közös finanszírozású IMF-nek kellett kiségeitnie, így a katonai mellett (Afganisztán) az EU pénzügyi téren sem veszi ki részét a közös globális teherviselésből. Sovány kompromisszumként lehet értékelni az IMF feltőkésítését (750 milliárd dollár pluszforrás), a Nemzetközi Valutaalap ugyanis elsősorban a perifériákon (például Kelet-Európában, Délkelet-Ázsiában) található országok megsegítésére alkalmas, a legnagyobb és legfejlettebb államok problémáit nem igazán tudja kezelni. A pénzügyi szabályok szigorítása terén viszont, amit főként Németország és Franciaország szorgalmazott, a csúcstalálkozón az amerikaiak engedtek, bár fontos megjegyezni, a szigorításban eleve egyetértés volt, inkább csak a mértékben és a módszerekben volt és van különbség az angolszász és az európai megközelítés között.

*A NATO és Afganisztán kérdése*

Obama a londoni G20-on tett engedményeinek ellentétét az afganisztáni szerepvállalás növelésében remélhette esetleg megkapni az európai szövetségesektől, de hiába. A csúcstalálkozón a szövetségesek mindössze ötezer fős erősítést ígértek, amelyből azonban háromezer csak a választások idejére ideiglenesen lesz Afganisztánban, a maradék kétezer pedig az afgán hadsereget és rendőrséget segíti kiképezni. Azok az országok, amelyek eddig is komoly harcoló erőkkel voltak itt jelen, mint például Nagy-Britannia, Kanada és Hollandia, érthetően nem akarnak és nem is nagyon képesek további csapaterősítéseket végrehajtani. Erre Franciaországnak és Németországnak lenne még leginkább lehetősége. A 2008 tavaszán végrehajtott francia erősítés után azonban, amelynek keretében körülbelül 800 fős harcoló alakulatot vezényeltek a veszélyesebb keleti ország részbe, Sarkozy elnök többször jelezte, hogy további erőket nem fog küldeni. Franciaország esetében így is komoly fordulatot jelentett az ilyen mértékű afganisztáni szerepvállalás, tekintettel hagyományos különutas biztonság- és védelempolitikai preferenciáira és az afrikai térség elsődleges fontosságára, amely jelenleg is a francia katonai missziók elsődleges színtere. Ennek függvényében a francia expedíciós erők teherbíró képessége is meglehetősen korlátozott. A legtöbb kritika így évek óta Németországot éri, amely ugyan 3500 katonájával az ISAF harmadik legnagyobb ereje, de a német katonák nincsenek felhatalmazva arra, hogy támadó jellegű harci tevékenységben vegyenek részt. A közvélemény nyomásának is engedve a német politikai vezetés mintha már nem osztaná Peter Struck volt védelmi miniszter 2002-ben megfogalmazott véleményét, miszerint Németország biztonságának védelme a Hindukusnál kezdődnek, ráadásul választási évben vagyunk, így nehezen lehet elképzelni változást a német hozzáállásban.

A szövetségesek mindenestre üdvözölték az új amerikai afgán stratégiát, amely realista szemléletének köszönhetően sokkal közelebb áll az európai elképzelésekhez. Ha amerikai stratégiaváltásról beszélünk, Afganisztán mindenképpen fontos tényező. Az afgán kérdés egyértelműen az első számú biztonságpolitikai problémává nőtte ki magát, bár ez csak részben köszönhető az Obama-csapat döntésének. Az amerikai külpolitika módosulásához legalább ilyen mértékben járult hozzá a körülmények változása: Irak stabilizálódása, illetve az afgán helyzet romlása. A valódi újdonság inkább a probléma regionális kontextusba helyezése és az egyéb érdekelt államok felé történő nyitás szándéka és kísérlete, valamint a politikai–katonai célok újrafogalmazása. Azonban még itt is csak óvatos lépések történtek, a valódi változást ugyanis az eredmények hozhatják meg. Pakisztán segélyezése például nagyobb figyelmet kap, de a tálibok elleni célzott légbombázások továbbra is folytatódnak. Szintén újdonság, hogy a háttérben már folynak az egyeztetések Iránnal arról, hogy miként járulhatna hozzá Afganisztán stabilizálásához, de ezt a kérdést is alapvetően az iráni nukleáris program sorsa fogja meghatározni – amiben ugyanakkor egyelőre semmi előrelépés nem történt, s nem is várható belátható időn belül. Világosan kell látni, hogy az amerikai afganisztáni politikában egy egyértelmű politikai végcél és az ezzel összefüggő kivonulási menetrend felvázolása esetén lehetne beszélni valódi váltásról. A szándék egyértelműen érzékelhető, az új afgán stratégia intézkedései – mint például is a helyi afgán tehervállalás növelésére irányuló erőfeszítések – is erre mutatnak. Más oldalról ugyanakkor az amerikai hadvezetés tartós, hosszú távú jelenléttel számol, és ehhez igazítja haderő szervezeti átalakításait. S akkor még nem is említettük Pakisztánt, ahol ugyancsak számos olyan kérdés merülhet fel (pl. a pakisztáni tálibok és a központi kormány viszonyában), ami keresztülhúzhatja Washington számításait.

A jubileumi NATO-csúcs talán legnagyobb eredménye az volt, hogy sikerült a vonakodó Törökországgal elfogadtatni a vezető nyugati hatalmak által favorizált Anders Fogh Rasmussen korábbi dán miniszterelnököt a NATO következő főtitkárának. Az egységet és szolidaritást hirdető látványos találkozón, amelyen Horvátország és Albánia immár teljes jogú tagként vehetett részt, a szövetség mélyebb külső és belső kihívásait (például új stratégiai koncepciót, a döntéshozatali és a pénzügyi reformot) nem is nagyon érintették. A NATO-szövetségesek a *Deklaráció a szövetség biztonságáról* című dokumentumban kötelezték el magukat arra, hogy a jövő évi NATO-csúcsra kidolgozzák a szövetség új stratégiai koncepcióját,

amely meghatározza a szövetség jövőbeni szerepét, feladatait, partnerségi kapcsolatait. Az új amerikai elképzeléseknek megfelelően a korábbi csúcstalálkozókkal ellentétben Ukrajna és Grúzia belátható időn belüli csatlakozása lekerült a napirendről. Döntés született viszont arról, hogy a NATO–Oroszország Tanácsnak a 2008. augusztusi orosz–grúz háború után függesztett munkáját újraindítják.

#### *Változatlan vetélytársak: Oroszország és Kína*

Az Egyesült Államok és szövetségesei – különösen Németország – között a csúcstalálkozót megelőző hetekben felszínre került ellentétek mellett szinte barátságosnak hathattak Obama kétoldalú találkozási Medvegyev orosz és Hu Csin-tao (Hu Jintao) kínai elnökkel. Az előzetes várakozásoknak megfelelően az Obama–Medvegyev találkozón – elsősorban a nukleáris fegyverzet leszerelési tárgyalásokra helyezve a hangsúlyt – a felek elkötelezték magukat a kétoldalú kapcsolatok „újraindítása” mellett. Az Obama-adminisztráció legsürgetőbb célja azonban az, hogy Oroszországot rávegye az iráni és az afganisztáni problémák kezelésében való részvételre, s erre vonatkozóan eddig inkább elutasító jelzések érkeztek Moszkvából. Az amerikai–oroszhatalmi versengés Közép-Ázsiában, a Kaukázusban és Kelet-Európában ugyanis az új amerikai adminisztráció hivatalba lépésével sem szűnt meg. A regionális befolyás, különösen az energia-lelőhelyek és tranzitútvonalak feletti ellenőrzés fenntartása továbbra is stratégiai célja az USA-nak, de ahhoz, hogy ebben a hatalmi versenyben megtartsa elért pozícióit, az afganisztáni és az iráni kihívást kell mindenekelelt kezelnie. Ehhez viszont jelenleg a fő vetélytárs, Oroszország segítségére is szüksége van. Washington ennek érdekében engedményekkel és együttműködésre vonatkozó javaslatokkal állt elő, ami kétségtelenül változást jelent a Bush-kormányzat konfrontatív megközelítésével szemben. Obama ugyanakkor azt is nyilvánvalóvá tette, hogy az orosz–amerikai kapcsolatokban akkor lehet lényeges fordulatra számítani, ha Moszkva tevékenesen együttműködik az amerikaiak számára fontos regionális kihívások kezelésében, mindenekelelt Irán és Afganisztán vonatkozásában. Moszkva tisztában van az amerikai célokkal, ezért a számára is hasznot hozó területeken – mint például a fegyverzetcsökkentés – kész az együttműködésre, de regionális pozícióit alighanem keményen fogja védeni.

A kínai államfővel való találkozó – legalábbis a nyilvánosság előtti kommunikációja tekintetében – hasonlóan baráti légkörben zajlott, mivel a nyomasztó gazdasági nehézségek és az egymásrautaltság (bár jelenleg mindkét vonatkozásban az Egyesült Államok van kiszolgáltatottabb helyzetben) mindkét felet az együttműködési szándék demonstrálására készítette. Ugyanakkor a kínai kormány javaslata, miszerint a dollár helyett időszerű lenne új világpénz bevezetése, az amerikai ellenkezés miatt egyelőre gyorsan lekerült a napirendről, a hosszú távú gazdasági erőltetődásokat látva azonban ez idővel az egyik lényegi kérdése lehet a kétoldalú kapcsolatoknak. Keményebb amerikai és enyhébb kínai megközelítés áll szemben a másik sarkalatos kérdésben, Észak-Korea kordában tartása vonatkozásában, mint azt a legutóbbi rakétakilövés eltérő interpretációi mutatták (Kína és Oroszország nem támogatta Észak-Korea elítélését az ENSZ BT-ben). Ugyanakkor itt is láthatunk gesztusokat, hiszen az ENSZ BT – jóllehet csupán főtítkári üzenet formájában – mégis elítélte Phenjant.

A londoni G20-ak és a strasbourg–kehli NATO-csúcs összességében nem hozott váratlan eredményeket. A találkozókat megelőző hetekben lényegében körvonalazódtak a lehetséges kompromisszumok és ezek alapján a G20-ak és a NATO belső középtávú agendája (a New York-i G20-ak találkozó, az új NATO stratégiai koncepció kidolgozása, valamint az új afganisztáni stratégia). Az európai körút legérdekesebb állomása így valószínűleg Törökország volt.

#### *Egy régi-új lehetőség: Törökország*

A NATO-tag Törökország potenciálisan rendkívül sokat tehet az Egyesült Államok közel-keleti és közép-ázsiai biztonságpolitikai céljainak előmozdításában. Erre predesztinálja stratégiai fekvése és mérete, valamint az, hogy jó viszonyt ápol Washington összes térségbeli

szövetségesével és ellenségével egyaránt, ami ideális közvetítő féllé teszi a regionális problémák kezelésében. Törökország ennek megfelelően hosszú ideje rendkívül fontos regionális szövetséges az USA-nak, de szinte soha sem szerepelt az elsők között Washingtonban: viszonylag stabil, problémamentes országgént könyvelték el, amelynek a jelentősége másodlagos az európai és kelet-ázsiai szövetségesekéhez képest. Az Ankara és Washington közötti kötelékek az elmúlt években lazulni látszanak. Törökország az iraki háborúban megtagadta amerikai szárazföldi csapatok átvonulását, a 98 százalékban muzulmán országban a Bush-kormány terrorizmus elleni háborúját és közel-keleti politikáját érthető okokból nem kísérte feltétlen rokonszenv, ráadásul a török–oroszl politikai és gazdasági kapcsolatok látványosan fellendültek az elmúlt időszakban. 2008-ban Oroszlország – megelőzve Németországot – Törökország legnagyobb kereskedelmi partnere lett. Ez a kapcsolat ugyanakkor igen kiegyensúlyozatlan, mivel Törökországnak – nagyrészt az energiahordozók importjából származóan – 18 milliárd dolláros passzívuma van a kétoldalú forgalomban. Ami az Európai Uniót illeti, ambivalens, halogató, néhol elutasító magatartása a török közvéleményben meggyengítette az EU iránti szimpátiát, annak ellenére is, hogy Törökország legfontosabb kereskedelmi partnere, és a teljes jogú uniósl tagság változatlanul stratégiai cél a török politikai elit számára.

A fent vázolt külpolitikai folyamatok nem választhatók el Törökországban az ezredforduló óta végbement belpolitikai változásoktól, amelyeket alapvetően a mérsékelt iszlám erők, mindenekelőtt a Recep Tayyip Erdogan vezette AKP (Igazság és Fejlődés Pártja) megerősödése, majd dominanciája jellemzett. Washingtonnak nemcsak az afganisztáni, az iráni és az izraeli–palesztin konfliktus rendezésében lenne szüksége Ankara támogatására, hanem – Oroszlország és Németország vonatkozásában – az európai geopolitikai játszmában is. Törökország már az ankarai látogatás előtt címlapokra került, amikor Obama újfent nyilvánosan sürgette Ankara uniósl felvételét, amit Berlin és Párizs azonban ismételtelen az európai ügyekbe történő amerikai beavatkozásként interpretált. Ráadásul a NATO-csúcstalálkozón Törökország amerikai kezdeményezésre ígéretet kapott egy főtitkár-helyettesi és több vezető katonai posztra, valamint arra, hogy a NATO nyitni fog az iszlám országokkal való párbeszéd elmélyítése felé. Amennyiben Törökország például tevékenyen részt vállalna alternatív gázvezetékek kiépítésében Közép-Ázsia és Európa között, úgy Európa, különösen Kelet-Közép-Európa és Németország gázfüggősége csökkenne Oroszlországgal szemben. Ez esetben pedig Washington könnyebben meg tudná szerezni Berlin támogatását az Oroszlországgal folytatott vitákban. A török–oroszl gazdasági kapcsolatok elmélyülése és különösen Törökország növekvő orosz gázimport-függősége miatt kétséges azonban, hogy milyen eredményeket hoz az amerikai nyitás. Amennyiben ugyanis Ankara még szorosabbra fűzi kapcsolatait Moszkvával, az tovább erodálhatja a térségbeli amerikai pozícióikat.

Barack Obama ígéretéhez híven tehát számos külpolitikai kérdésben új kezdeményezéssel állt elő és érdemi módosításokat hajtott végre az amerikai külpolitikán. Az amerikai célokat valóban alapvetően multilaterális keretek között kívánja elérni, nem csupán elvi okokból, hanem egyszerűen az USA reális lehetőségeiből kiindulva. A multilateralizmus azonban eddig inkább csak az engedmények lehetőségében, felvillantásában merült ki, s realizálódása az egyéb területeken elért sikereknek és a partnerek együttműködési készségnek a függvénye.

### **Irodalom**

Christia Science Monitor Online: Obama's Europe trip: 'A good opening act'.  
<http://features.csmonitor.com/politics/2009/04/07/obamas-europe-trip-a-good-opening-act/>  
 Flanagan, Stephen J.: *Turkey's evolving Dynamics – Strategic Choices for U.S. – Turkey Relations* CSIS Final Report. [http://www.csis.org/component/option,com\\_csis\\_pubs/task,view/id,5373/type,1/](http://www.csis.org/component/option,com_csis_pubs/task,view/id,5373/type,1/)  
 George Friedman: Obama's Strategy and the Summits. STRATFOR Global Intelligence Online  
[http://www.stratfor.com/weekly/20090406\\_obamas\\_strategy\\_and\\_summits](http://www.stratfor.com/weekly/20090406_obamas_strategy_and_summits)  
 McNamara, Sally: NATO's 60th Anniversary Summit: Unfocused and Unsuccessful  
 The Heritage Foundation Online. <http://www.heritage.org/research/europe/wm2388.cfm>