



NKE STRATÉGIAI VÉDELMI KUTATÓKÖZPONT ELEMZÉSEK – 2013/17

1581 Budapest Pf. 15 Tel: 432-90-92 Fax: 432-90-58 e-mail: svkk@uni-nke.hu
ISSN 2063-4862

Szorítóban az Obama-kormány – bel- és külpolitikai kihívások a második periódus elején

Noha Barack Obama második elnöki periódusának kezdetekor az általános várakozások sokkal visszafogottabbak voltak, mint négy évvel azelőtt, az Obama-adminisztráció még e várakozásokhoz képest is meglehetősen kevés eredményt tudott eddig felmutatni. A kormányzatot bel- és külpolitikai válságok sorozata érte az elmúlt egy évben — a Snowden-ügy, megfigyelési és lehallgatási botrányok, a szíriai válság, költségvetési viták és kormányzati leállás, az egészségügyi reform beindításának nehézségei, hogy csak a legjelentősebbeket említsük —, amelyek során a határozatlannak minősítették, a stratégia és a koncepció hiányának vádjával illették a kormányzatot.

Az Obama-kormány mentségére szól, hogy eredetüket tekintve e kihívások jó része a Bush-korszak tovább élő nehéz örökségéhez kapcsolható. A költségvetési és adósságproblémák egyik meghatározója, a 2007–2008-ban kirobbant pénzügyi gazdasági válság máig érezteti hatását. Belpolitikai téren ugyanakkor az általa elindított egészségügyi reform is komoly problémákat okoz az elnöknek. A Snowden-ügy és ahhoz kapcsolódó titkosszolgálati botrányok mind belpolitikai téren, mind a külkapcsolatok terén további jelentős gondokat okoznak az adminisztrációnak, megnyugtató lezárásuk az újabb és újabb érzékeny információk nyilvánosságra kerülésének veszélye miatt továbbra is bizonytalan.

A külpolitikai kérdéseket illetően a Bush-korszak közel-keleti öröksége máig meghatározó. A Bush-kormány által elindított iraki és afganisztáni háború kudarcai továbbra is megszeménoen befolyásolják a jelenlegi kormány külpolitikai lépéseit, akár az „arab tavasz” fejleményei nyomán tapasztalható szűk amerikai mozgásterről, akár az iráni nukleáris kérdésről legyen szó. Első ciklusa elején Obama a Bush-korszak hibáinak kijavítását hirdette meg, ám tényleges politikájában jelentős mértékben mégis a megelőző korszak által kijelölt utat követte mind a tágabb Közel-Keleten, mind a terrorizmus elleni háború (drónháború, a titkosszolgálatok kiterjedt és vitatható működése) vonatkozásában: e tekintetben jelenlegi nehézségeiért megelőző elnöki ciklusának teljesítményét is okolhatja. Az elmúlt hónapokban azonban az adminisztráció részéről ismét komoly kísérletek történtek az amerikai külpolitika módosítására, vagyis arra, hogy az Egyesült Államok hosszú távon csökkenthesse közel-keleti szerepvállalását – kérdés, hogy lesz-e ereje és bátorsága végigvinni ezeket a változásokat. Tekintettel az elnök csökkenő népszerűségére és az utolsó elnöki hivatali évet rendszerint meghatározó „béna kacsa”-jelenségre, a tét az Obama-korszak hagyatéka és természetesen a jövő évi kongresszusi választások kimenetele.

A gazdasági válság utóhatásainak fogságában

Az októberi többhetes kormányzati leállás és belpolitikai konfliktus alighanem csak egy újabb fejezete volt az évek óta tartó szövetségi költségvetési vitáknak. Az USA fizetéseképtelenségével és globális pénzügyi válsággal fenyegető helyzetet egy olyan megállapodás révén sikerült csak elhárítani, amely – akárcsak az elmúlt évek gyakorlatában – csupán átmeneti megoldást jelent. A szenátus demokrata és kisebbségi republikánus vezetője által tett alá hozott megállapodás szerint a kormányzati források 2014. január 15-ig biztosítva lesznek, a pénzügyminisztérium pedig február 7-ig jogosult lesz hitelfelvételre. A hosszú távú költségvetési kérdések rendezésére újfent egy kétpárti bizottságot hoztak létre. A republikánus követelések az egészségügyi reform visszavonására nem teljesültek, csupán szigorúbban ellenőrzik a betegbiztosításukhoz állami támogatást igénylők rászorultságát. Átfogó, hosszú távú megállapodásra továbbra is kevés az esély, hiszen a demokrata többségű szenátus továbbra is a gazdagabbakat sújtó adóemelésekkel párosított kiadáscsökkentésekben gondolkodik, míg a republikánus többségű Képviselőház elutasítja az adóemelést. Noha az el-

nők megvédte az „Obamacare” legjelentősebb intézkedéseit, és az egészségügyi reform legszántabb ellenfelei belpolitikailag meggyengültek az októberi költségvetési vitában, továbbra is jelentős politikai kihívást jelent a reform gyakorlatba ültetése.¹

A legutóbbi belpolitikai vitákból ugyan Obama került ki győztesen, a költségvetési problémák miatt az adminisztráció középtávú belpolitikai kilátásai nem túl jók. A költségvetési kérdések rendezetlensége ugyanis a mostanihoz hasonló újabb belpolitikai kríziseket eredményezhet, amelyek elvonhatják a figyelmet olyan más stratégiai kérdésektől (az infrastruktúra javítása, az export erősítése, a kereskedelmi kapcsolatok bővítése, a klímaváltozás elleni küzdelem, az oktatás megerősítése), amelyeket Obama a második beiktatási beszédében kiemelt jelentőségűnek nevezett. Második ciklusa elején ráadásul hangsúlyozottan a gazdasági és pénzügyi kihívások kezelését kívánta előterébe helyezni, ám az eddigi átmeneti költségvetési megoldások csekély eredménnyel jártak.

Az amerikai gazdaság a 2012. évi 2,2%-os gazdasági növekedés után ez év első két negyedében 1,1%² és 2,5%-os növekedést mutatott,³ a harmadik negyedében az első becslések szerint 2,8%-os volt a bővülés. A bizonytalan kilátásokat mutatja ugyanakkor, hogy a belső fogyasztás növekedési üteme 1,5%-ra esett vissza a második negyedév 1,8%-a után, és a vállalati kiadások is alacsony szinten vannak. A teljes 2013. évre hasonló mértékű növekedésre lehet számítani, míg 2014-re az IMF 2,5%-os gazdasági növekedést prognosztizál.⁴ Ez utóbbi előrejelzés azonban egy október elején tett korrekció eredménye, amelyben az IMF a korábbi 2,8%-os előrejelzését csökkentette azzal az indokkal, hogy „a politika bizonytalan környezetet teremt a pénzügyi kiigazításokhoz, az adósságplafon emelése körüli konfliktus tovább növelheti a bizonytalanságot, és alacsonyabb növekedést eredményezhet.”⁵ Ráadásul az októberi kormányzati leállás becslések szerint 24 milliárd dollárral csökkentette az amerikai nemzeti összterméket.⁶ A munkanélküliség a 2010. évi közel 10%-ról 7,2%-ra esett vissza ez év őszére, ugyanakkor az előrejelzések szerint 2014 elejétől ismét kissé növekedésnek indul az állástalanok száma.⁷ Az exportban hasonlóképpen kedvező folyamatok zajlottak le az elmúlt időszakban: 2009 óta 51%-kal nőtt az amerikai kivitel,⁸ ez a növekedési ütem azonban nem elegendő Obama 2013 szeptemberi ígéretének megvalósulásához, hogy 2014 végéig 2009-hez képest megduplázódik az export értéke. Ráadásul az import összességében hasonló mértékű növekedést mutatott az elmúlt években, vagyis az Egyesült Államok kereskedelmi deficitjének mértéke érdemben nem változott Obama elnökségének kezdete óta: 2008. évi 698 milliárd dolláros rekord kereskedelmi hiány 2009-ben a gazdasági válság miatt visszaesett ugyan 375 milliárd dollárra, ám 2011-ben 556 milliárd dollárt, 2012-ben pedig 534 milliárd dollárt tett ki.⁹

¹ Az új egészségbiztosítási rendszerhez kapcsolódó weboldal, amelyen keresztül amerikaiak milliói köthettek volna új biztosítást, a rendszer elindulásának napján összeomlott.

HealthCare.gov up again after data system crash, may be slow: agency. *Reuters*, October 28, 2013 – <http://www.reuters.com/article/2013/10/28/us-usa-healthcare-exchanges-idUSBRE99R00720131028>.

² U.S. Second Quarter Third Gross Domestic Product. Bloomberg, September 26, 2013 – <http://www.bloomberg.com/news/2013-09-26/u-s-second-quarter-third-gross-domestic-product-text-.html>.

³ U.S. GDP growth in 2nd quarter unchanged at 2.5%. *The Wall Street Journal – Market Watch*, September 26, 2013 – <http://www.marketwatch.com/story/us-gdp-growth-in-2nd-quarter-unchanged-at-25-2013-09-26>.

⁴ Global Growth Patterns Shifting, Says IMF WEO. *IMF World Economic Outlook*, October 8, 2013 – <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2013/new100813a.htm>.

⁵ IMF cuts global economic growth forecasts for this year and next. *The Guardian*, October 8, 2013 – <http://www.theguardian.com/business/2013/oct/08/imf-cuts-global-economic-growth-forecasts-weo>

⁶ Here's How Much The Government Shutdown Cost The Economy. *TIME.com*, October 17, 2013 – <http://swampland.time.com/2013/10/17/heres-what-the-government-shutdown-cost-the-economy/#ixzz2kVTLShYu>.

⁷ U.S. Economy Grew 1.7 Percent Last Quarter. *Huffington Post*, October 31, 2013 – http://www.huffingtonpost.com/2013/07/31/us-economy-grew_n_3681688.html;

U.S. Unemployment Rate Forecast. Financial Forecast Center, October 22, 2013 – <http://www.forecasts.org/unemploy.htm>.

⁸ Obama Touts Gains in Exports Amid Slowing Growth. *The Wall Street Journal*, September 19, 2013 – <http://blogs.wsj.com/washwire/2013/09/19/obama-touts-gains-in-exports-amid-slowing-growth/>

⁹ U.S. International Trade In Goods And Services. August 2013, U.S. Census Bureau, U.S. Department of Commerce. September 2013 – http://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/current_press_release/ft900.pdf.

A fenti adatok azonban továbbra sem mutatnak erőteljes, hosszú távú gazdasági növekedést, ráadásul mindez a szövetségi jegybank (FED) 2012-ben elindított havi 85 milliárd dolláros pénzpumpálása mellett valósul meg, aminek a hosszabb távú fenntarthatósága az IMF szerint is megkérdőjelezhető.¹⁰ A közelmúltban leköszönt FED-elnök, Ben Bernanke helyére kinevezett Janet Yellen az elődjéhez hasonlóan támogatója a jegybank által szolgáltatott stimulusnak és a nulla százalékos közeli jegybanki alapkamatnak, a kormányzati pénzügyi stimulusokat preferáló Obama-adminisztráció tehát biztos szövetségesre lel a jegybanki vezetésben. Ám a fenti makrogazdasági adatok tükrében e segítség legfeljebb mérsékelt gazdasági növekedés fenntartására elegendő, de nem a 2008. évi pénzügyi és gazdasági válságban megtépzott amerikai gazdasági modell tekintélyének, és vele Amerika világgazdasági húzószerepének visszaállítására.

Ázsiai félfordulat

A kormányzati leállásnak és költségvetési vitának nemcsak közvetlen befolyása volt az amerikai gazdaság teljesítményére, hanem nehezebben mérhető, hosszabb távú kihatásai is lehetnek. Ennek egyik legszembetűnőbb példája volt, hogy októberben Barack Obama nem vett részt az Ázsiai és Csendes-óceáni Gazdasági Együttműködés (APEC), illetve a Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetségének csúcstalálkozóján (ASEAN).¹¹ A részvétel elmaradása annál is inkább szembetűnő volt, mivel az Obama-adminisztráció az elmúlt években látványosan külpolitikájának egyik sarokpontjává kívánta tenni az Ázsia felé fordulást. Az amerikai gazdasági növekedés szempontjából a legdinamikusabban fejlődő Ázsia egyértelmű prioritás. Obama távolmaradása jelentős előnyhöz juttatta Kínát, amelyet a csúcstalálkozón Hszi Csin-ping (Xi Jinping) elnök képviselt, aki a jószomszédi kapcsolatok fontosságát, Kína regionális együttműködési készségét hangoztatta az ázsiai vezetők előtt. A kínai elnök a csúcstalálkozón való részvétel mellett Indonéziát, Bruneit, Vietnámot és Thaiföldet érintő körutat tett az elmúlt hetekben, demonstrálva Kína növekvő regionális tekintélyét és befolyását.

Az amerikai elnök számára komoly lehetőséget biztosított volna az APEC fóruma arra, hogy a kelet-ázsiai országokat felsorakoztassa az Egyesült Államok által szorgalmazott – és Kínát egyelőre kizáró – Csendes-óceáni Partnerség (*Trans-Pacific Partnership – TPP*) támogatása mellé.¹² Az ASEAN-csúcstalálkozón pedig újfent az Egyesült Államok elkötelezettségét demonstrálhatta volna a térség biztonsága és stabilitása iránt egy olyan időszakban, amikor a kelet-ázsiai szövetségesek és az ASEAN más tagjai növekvő aggodalommal figyelik Kína befolyásának erősödését. Az ázsiai partnerországok csalódottságát jól szemléltette a szingapúri miniszterelnök nyilatkozata: „Nyilvánvalóan egy olyan amerikai kormányzatot preferálunk, amelyik működik, és olyan amerikai elnököt, aki képes utazni és eleget tenni a nemzetközi kötelezettségeinek, és nem a belpolitikai problémákkal van elfoglalva.”¹³

A „Ázsia felé fordulás” katonai komponense, eddig úgy tűnik, erőteljesebb formát öltött a gazdaságinál. Leon Panetta volt védelmi miniszter 2012 elején jelentette be, hogy a Pentagon az évtized végéig az amerikai haditengerészeti erők 60%-át a csendes-óceáni térségbe fogja átirányítani (ez jelenleg az erők kb. 50%-a). E vállalás a tervezett ütemben halad: növekedett a térségben állomásozó amerikai hadihajók és vadászpilóta gépek száma, az Egyesült Államok új katonai bázist létesített az ausztráliai Darwinban, megerősítette a katonai együttműködést kelet-ázsiai szövetségeseivel, és ennek keretében rendszeresebbé váltak az amerikai részvétellel zajló nagyszabású közös hadgyakorlatok a térségben.¹⁴ Mindez

¹⁰ <http://business.time.com/2013/10/09/imf-weaker-emerging-markets-to-slow-global-growth/>

¹¹ Obama Cancels Asia Summit Trip Amid Government Shutdown. Bloomberg, Oct. 4, 2013 – <http://www.bloomberg.com/news/2013-10-04/obama-cancels-asia-summit-trip-amid-government-shutdown.html>.

¹² China capitalises on Obama's absence to press business case at Asia summit. Oct. 15, 2013 – <http://www.theguardian.com/world/2013/oct/15/china-us-asia-summit-confrontation>.

¹³ US tries to reassure Asian allies on trade deal. 2013. *Financial Times*, Oct. 6, 2013.

<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/6620d092-2e8a-11e3-be22-00144feab7de.html#axzz2k3q4MpUX>.

¹⁴ US 'pivot' to Asia gaining strength—admiral. Inquirer. Oct. 25, 2013 – <http://globalnation.inquirer.net/88649/us-pivot-to-asia-gaining-strength-admiral>.

olyan környezetben, amikor a költségvetési kiadás-csökkentések a Pentagont is elérték – noha a háborús kiadásokat nem tartalmazó „alap” védelmi költségvetés csupán 2013-ban csökken először, s hozzá igen csekély mértékben, 530-ról 525 milliárd dollárra.¹⁵

Bizonytalan kimenetelű új közel-keleti kezdeményezések

Az Ázsia felé fordulás kiteljesítését továbbra is a közel-keleti kérdésekkel való foglalkozás akadályozza. Noha az adminisztráció részéről érzékelhető a törekvés arra, hogy különösen az amerikai katonai szerepvállalás csökkenjen a Közel-Keleten, ezt eddig nem sikerült teljes mértékben érvényesíteni. Az új nemzetbiztonsági csapat felállása és Susan Rice nemzetbiztonsági főtanácsadói kinevezése után Obama a nyár elején egy belső külpolitikai felülvizsgálatot rendelt el, amelynek legfontosabb következtetése az említett közel-keleti szerepvállalás csökkentése volt. A felülvizsgálatot Susan Rice vezette, és egy szűk körű, döntően fehér házi csapat vitte véghez, a külügyminisztérium és a Pentagon vezetőjét csupán Rice tájékoztatta rendszeren a munkáról. Noha korábban erőteljesen támogatta a katonai intervenciókat – így a líbiai beavatkozás egyik fő támogatója volt –, a felülvizsgálat során az amerikai katonai beavatkozások és a közel-keleti vállalások visszaszorítását szorgalmazta. Ennek elérésére három fő célkitűzést jelölt ki az adminisztráció: az izraeli–palesztin békefolyamat újraindítását, az iráni nukleáris kérdés és a szíriai konfliktus rendezését, mégpedig a fenti célkitűzéseknek megfelelően diplomáciai eszközök előtérbe állításával.¹⁶

A fő stratégiai célkitűzés, tehát a közel-keleti szerepvállalás csökkentése ugyanakkor éppenséggel aktívabb amerikai szerepvállalást igényel, miként az az elmúlt hónapokban tapasztalható is volt. Egy másik látszólagos ellentmondás a puha és a kemény hatalmi eszközök alkalmazásának kérdéseit érinti. A stratégia fő célkitűzésének tükrében a diplomáciai eszközök előtérbe állítása és a katonai eszközök bevetésének elkerülésére való törekvés ésszerű, ám a stratégia megvalósításában komoly hátrányt jelent, hogy az amerikai kormány hitelessége jelentősen gyengült a katonai erő „szükség esetén” való alkalmazását illetően. Az egyértelmű katonai erőfölény és esetleges alkalmazásának hiteles lehetősége ugyanis jelentősen erősíti a puha hatalmi eszközök hatékonyságát. E tekintetben hangsúlyozandó, hogy nem a katonai eszközök alkalmazására vonatkozó amerikai kormányzati fenyegetésre gondolunk, mivel az adott esetben még csökkentheti is a diplomáciai megoldás lehetőségét, miként arra az iráni nukleáris tárgyalásokat illetően sok szakértő rámutat.¹⁷ Ehelyütt inkább arról van szó, hogy az Egyesült Államokkal szemben álló szereplők is tisztában vannak azzal, hogy az amerikai kormány milyen politikai környezetben működik, milyen belső és külső folyamatok szűkítik a mozgásterét. Ennek fényében tisztában vannak azzal is, hogy az Obama-kormányzat mindent el kíván követni annak érdekében, hogy ne bonyolódjon újabb fegyveres konfliktusba a Közel-Keleten.

A stratégia hátterében, mint arra korábbi elemzésekben is utaltunk, a iraki és az afganisztáni háború kudarcai, az amerikai társadalom háborúellenessége, a belső gazdasági gondok és a csendes-óceáni térség növekvő kihívásai állnak. Az elmúlt hónapok legfontosabb döntéseit illetően a közel-keleti amerikai szerepvállalás csökkentésével koherens külpolitikát láttunk kirajzolódni. A szíriai konfliktus vonatkozásában a katonai beavatkozástól való elállás és a változatlan diplomáciai erőfeszítések a vegyi fegyverek megsemmisítésére,

Sequester Impacts Navy Readiness. Security and defence Agenda, July 22, 2013 – <http://www.securitydefenceagenda.org/Contentnavigation/Library/Libraryoverview/tabid/1299/articleType/ArticleView/articleId/3518/Sequester-impacts-Navy-readiness.aspx>.

¹⁵ Anthony H. Cordesman: Tracking the Defense Budget. US Defense Budget Cuts, Sequestration, the FY2014 Budget, and the FY2014-FY2022 Forecast. CSIS, July 16, 2013 – https://csis.org/files/publication/130715_trackingthedefensebudget_ppt.pdf.

¹⁶ Rice Offers a More Modest Strategy for Mideast. *The New York Times*, Oct. 26, 2013 – http://www.nytimes.com/2013/10/27/world/middleeast/rice-offers-a-more-modest-strategy-for-mideast.html?pagewanted=all&_r=1&.

¹⁷ Stephen M. Walt: The Talks with Iran: 3 Voices Whose Advice We Should Ignore. *Foreign Policy*, Oct. 15, 2013 – http://walt.foreignpolicy.com/posts/2013/10/15/the_talks_with_iran_diplomacy_or_coercive_capitulation; Paul Pillar: Threats of Force Don't Always Help. *The National Interest*, Sept. 15, 2013 – <http://nationalinterest.org/blog/paul-pillar/threats-force-dont-always-help-9072>.

valamint a genfi békekonferencia összehozására támasztják alá ezt. A kormányzat különösen augusztusban tapasztalt következetlensége a vegyi fegyverek bevetését és az erőteljes amerikai válaszlépést illetően azonban jelentősen rontotta az adminisztráció nemzetközi hitelességét és tekintélyét.

Az izraeli–palesztin konfliktusban a John Kerry külügyminiszter aktív részvételével zajló amerikai közvetítési kísérletek megélénkülése mutatja az Obama-kormány erőfeszítéseit, az iráni nukleáris kérdésben pedig a P5+1 keretében újraindult és a korábbiaknál jelentősen kedvezőbb légkörben zajló tárgyalások jelentenek változást. Mindhárom konfliktus megoldásában nélkülözhetetlen az Egyesült Államok, ám a fenti konfliktusok kimenetele értelemszerűen korántsem csupán az amerikai kormányon múlik. Az adott konfliktusokban közvetlenül érdekelt felek mellett az Egyesült Államok szövetségesei és ellenfelei egyaránt befolyással vannak a történésekre.

Az Obama-adminisztrációnak az adott körülmények között a szíriai konfliktusban van a legszűkebb mozgástere – a polgárháború kimenetelére csupán jelentős katonai beavatkozással lehetne befolyással. A legnagyobb mozgástere, úgy tűnik, az Iránnal folytatott nukleáris tárgyalások vonatkozásában van. Amennyiben Washington és Teherán tartós egyezsége jutna a nukleáris programot illetően, az jelentősen behatárolná a többi érintett ország mozgásterét. Az érintett országok, akár az európai, akár az arab szövetségeseikről, akár Izraelről legyen szó, erősen rá vannak utalva az amerikai biztonsági garanciákra. Noha a fenti országok jelentősen meg tudnák nehezíteni az amerikai kormány dolgát a Közel-Keleten, komoly árat fizetnének érte – s az Egyesült Államokkal való együttműködésnek egyik esetben sincs valódi reális alternatívája.

Az előbbiekre jó példa Szaúd-Arábia esete. Az amerikai kormány elmúlt időszakban képviselt külpolitikai iránya miatt (nyitás Irán felé, a szíriai katonai fellépés elmaradása, Egyiptomban az amerikai segélyek részleges megvonása) Rijad igen rossz szemmel néz Washingtonra. A szaúdi–amerikai kapcsolatok megromlásának megvannak a valós kockázatai az Egyesült Államok számára: Rijád akár Egyiptomban, akár az izraeli–palesztin konfliktusban, akár Szíriában, Irakban vagy éppen a nemzetközi olajpiacokon komoly problémákat tudna okozni Washingtonnak az amerikai kormány által támogatott célok megvalósításának akadályozásával.¹⁸ Ám ezzel nem oldaná meg a számára legjelentősebb külső kihívást jelentő problémát, Irán növekvő befolyását a térségben. Erre egy esetleges szaúdi nukleáris fegyver – amelyet egyes források szerint Pakisztántól szereznének be¹⁹ – sem jelentene önmagában megoldást, Kína vagy Oroszország pedig nem vállalná fel és nem is lenne képes arra, hogy katonai biztonsági garanciákat nyújtson a Perzsa-öböl arab országainak. Egy szaúdi nukleáris fegyver esélyeit erőteljesen csökkenti az, hogy sem Washington, sem az euópai államok, valamint nem utolsósorban Izrael sem valószínű, hogy támogatna egy ilyen forgatókönyvet.

Az iráni problémát tekintve Izrael Szaúd-Arábiához hasonló helyzetben van. Az iráni nukleáris kérdésben világosan körvonalazódtak a fő ellentétek az amerikai és az izraeli kormány között. Izrael az urándúsítási tevékenység teljes megszüntetését, a rendelkezésre álló dúsírtott urán Iránból való eltávolítását, a fordói föld alatti urándúsító létesítmény bezárását, valamint az Arakban épülő nukleáris erőmű építésének felfüggesztését követeli.²⁰ Az Obama-kormány azonban arra a novemberi megállapodás alapján hajlott arra, hogy egy átmeneti időre, hat hónapra enyhítsenek a szankciókon, cserébe az urándúsítási tevékenység lényeges lelassításáért, valamint az araki nukleáris erőmű építésének felfüggesztéséért, és ez alatt az idő alatt egy átfogó megállapodásról – így többek között az urándúsításhoz való jo-

¹⁸ Kori Schake: Saudi Arabia's Unhappy. So What? *Foreign Policy*, October 26, 2013 – http://shadow.foreignpolicy.com/posts/2013/10/23/saudi_arabias_unhappy_so_what; http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/11/01/the_us_saudi_royal_rumble.

¹⁹ Saudi Arabia 'can get nuclear weapons from Pakistan'. *The Gulf News*, November 8, 2013 – <http://gulfnews.com/news/gulf/saudi-arabia/saudi-arabia-can-get-nuclear-weapons-from-pakistan-1.1252773>.

²⁰ Iran nuclear crisis sees deal emerging in Geneva. *BBC*, November 8, 2013 – <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-24862743>.

gosultság pontos tartalmáról – tárgyaljanak az érintett felek.²¹ A november 8–10. közötti, majd a két héttel később megállapodást eredményező genfi tárgyalások kapcsán elhangzott amerikai és izraeli nyilatkozatok erőteljesen érzékeltették a két kormány között a fenti eltérő álláspontokból adódó feszültséget.²² Az Obama-kormányzat azonban továbbra is arra alapozza stratégiáját, hogy Izrael túlságosan is rá van utalva az Egyesült Államokra ahhoz, hogy adott esetben egyedül lépjen fel Irán ellen, Szaúd-Arábiának pedig hasonlóképpen nem lesz más lehetősége, mint alkalmazkodni az amerikai-iráni közeledéshez, nem kockáztatva az Egyesült Államokhoz fűződő kapcsolatát.

Irán tárgyalási pozíciójából következően azonban nyilvánvaló volt, hogy Izrael, a háttérben néhány Perzsa-öböl menti arab állam, valamint az amerikai Kongresszus jelentős része által szorgalmazott feltételek mellett nem jönne volna létre sem átmeneti megoldás, még kevésbé átfogó rendezés az iráni nukleáris kérdésben. Az amerikai kormányzat az iráni nukleáris kérdésben belpolitikai oldalról nemcsak a Kongresszus befolyásos republikánus külpolitikai héjával — mint John McCain, Lindsay Graham, Marco Rubio — kell számolnia, hanem demokrata szenátorokkal is. Az átmeneti megállapodást ugyanis erős kritikával illeték Robert Menendez, Robert P. Casey és Charles E. Schumer demokrata szenátorok, ami mutatta a Kongresszus alapvetően változatlanul egységes Irán-ellenes hangulatát.²³ Az átmeneti megállapodás aláírása végett a közeljövőben a Kongresszusban várhatóan előterjesztésre kerülnek majd a szankciók szigorítására vonatkozó javaslatok. Obama ugyanakkor el kívánja kerülni, hogy elnöki vétót kelljen alkalmaznia annak érdekében, hogy az Egyesült Államok tartsa magát a genfi átmeneti megállapodáshoz, hiszen az tovább rontaná az adminisztráció és a Kongresszus között egyébként sem felhőtlen kapcsolatokat. Noha a kormányzat meg tudja akadályozni újabb amerikai szankciók életbelépését, nagyobb kihívást jelenthet számára, ha egy esetleges végső megállapodás keretében a szankciók fokozatos eltörlése kerülne napirendre. A szankciók jelentős részének²⁴ végleges feloldásához ugyanis a Kongresszus hozzájárulására is szükség lenne, amire jelenleg kevés esély mutatkozik. Az átmeneti megállapodást ellenző amerikai politikusok nyilatkozatai²⁵ olyan feltételeket sugallnak — mindenekelőtt az urándúsítási tevékenység teljes megszüntetését —, amelyeket Irán egy végső megállapodás keretei között sem fogadna el. A fenti politikusok mellett a neokonzervatív külpolitikai irányvonalat képviselő kutatóintézetek, a The Washington Institute for Near East Policy,²⁶ a The Heritage Foundation,²⁷ a Foreign Policy Initiative²⁸ szintén erőteljesen bírálták a megállapodást.

²¹ Last-minute rethink stalled deal on nuclear Iran. *The Guardian*, Nov. 11, 2013 –

<http://www.theguardian.com/world/2013/nov/11/iranium-uranium-enrichment-talks-geneva-fabius>;
http://www.nytimes.com/2013/11/12/opinion/cohen-a-doable-iran-deal.html?_r=0.

²² A tárgyalásokról kiszivárgott információk szerint azonban ezúttal nemcsak Izrael és a Perzsa-öböl menti arab államok, hanem Franciaország is keményebb álláspontot képviselt az amerikainál, megnehezítve a P5+1 közötti konszenzus létrejöttét, s ezzel egy átmeneti megállapodás tető alá hozását. Last-minute rethink stalled deal on nuclear Iran. *The Guardian*, Nov. 11, 2013 – <http://www.theguardian.com/world/2013/nov/11/iranium-uranium-enrichment-talks-geneva-fabius>;

Yochi Dreazen Lynch: How France Scuttled the Iran Deal at the Last Minute. *Foreign Policy*, <http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2013/11/10/how-france-scuttled-the-iran-deal-last-minute>.

²³ Top Senate Democrats Criticize The Iran Nuclear Deal. *Business Insider*, November 24, 2013 – <http://www.businessinsider.com/iran-nuclear-deal-schumer-obama-sanctions-2013-11>.

²⁴ A szankciók egy részét elnöki rendelet hívta életre, így ezek értelemszerűen az elnök által is visszavonhatóak, illetve végrehajtásuk felfüggeszthető. Nagyobb részüket viszont törvény szabályozza, eltörlésükhöz a törvényhozásban megszokott eljárások szükségesek. Ugyanakkor az elnöknek jogában áll a törvények egyes rendelkezéseinek felfüggesztése maximum hat hónapra, ha úgy ítéli meg, hogy az az Egyesült Államok nemzetbiztonsága szempontjából szükséges. A kongresszus ellenkezése mellett azonban e lépés politikailag kockázatos lehet, mivel az esetleges későbbi szankciókra vonatkozó törvényekben a Kongresszus korlátozhatja az elnök erre vonatkozó jogkörét. President Obama Can Ease Sanctions on Iran by Himself – But That’s Not the End of the Story. *Washington Monthly*, October 21, 2013 –

http://www.washingtonmonthly.com/ten-miles-square/2013/10/president_obama_can_ease_sanct047474.php.

²⁵ How Congress Could Derail a Nuclear Deal With Iran. *Bloomberg*, November 25, 2013 – <http://www.businessweek.com/articles/2013-11-25/how-congress-could-derail-a-nuclear-deal-with-iran>.

²⁶ Robert Satloff: Iran's Nuclear Program Is Still Growing, and America's Fist Is Shrinking. *The Washington Institute for Near East Policy*, November 24, 2013 – <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/irans-nuclear-program-is-still-growing-and-americas-fist-is-shrinking>.

²⁷ James Jay Carafano: Munich II. *The Heritage Foundation*. November 24, 2013 –

Az Obama-adminisztráció számára a genfi átmeneti megállapodással azonban adott a mozgástér ahhoz, hogy szövetségesei és belpolitikai ellenlábasai ellenében is megkísérelje az átfogó diplomáciai rendezést. Az amerikai–iráni közeledésnek ugyanis rendkívül jelentős hozadékai lehetnek a tágabb Közel-Kelet nyomasztó kihívásaiban: a Perzsa-öböl térségében, a szíriai polgárháborúban, Afganisztánban, Irakban, az izraeli–palesztin konfliktusban. Az amerikai–iráni konfrontációra eddig nagy mértékben építő regionális szereplők, mindelelőtt Izrael és Szaúd-Arábia számára a kérdés korántsem egyedül az iráni nukleáris fegyver, hanem az, hogy a számukra stratégiai fontosságú regionális kérdésekben maguk mögött tudják-e majd az Egyesült Államok támogatását. Az Obama-kormányzat számára viszont a tét, egyre inkább úgy tűnik, az, hogy lesz-e legalább egy olyan külpolitikai sikertörténete, amely maradandó nyomot hagy.

Titkosszolgálati botrányok és szeptember 11 árnyéka

Az Edward Snowden által kirobbantott megfigyelési botrány és az év tavaszán napvilágra került más titkosszolgálati ügyek szerteágazó kérdéseket vetnek fel az amerikai titkosszolgálatok működését, törvényi szabályozását és az Egyesült Államok nemzetközi kapcsolatait illetően. Az elemzésünk tárgyával összefüggésben itt csupán néhány aspektusra szeretnénk felhívni a figyelmet. A titkosszolgálati szervek, benne az Nemzetbiztonsági Hivatal (NSA) erőforrásainak, lehetőségeinek és hatásköreinek kiterjedése a 2001 szeptember 11-ét követő időszakra tehető. A titkosszolgálatok nemcsak „kifelé”, amerikai és nemzetközi működésüket tekintve erősödtek meg, hanem a kormányon belül is. A Bush-korszak alatti erőteljes strukturális megerősödésüket – amely anyagi erőforrást, információs tőkét és belpolitikai legitimitációt is magába foglalt – egy olyan elnöknek sem lett volna egyszerű korlátoznia vagy jelentősen visszafognia, amely ezt határozott célkitűzésének tekintette volna. Az Obama-kormány azonban a „terrorizmus elleni küzdelemben” az egyre nagyobb terhet jelentő katonai szerepvállalások alkalmazása helyett a kevésbé látható és politikailag kevésbé kockázatos titkosszolgálatokra továbbra is erőteljesen épített.

A titkosszolgálatoknak, benne a Keith Alexander tábornok által vezetett NSA-nak a továbbra is növekvő erőforrások és politikai támogatás mellett lehetősége volt arra, hogy olyan tevékenységet folytasson és olyan képességekkel, amelyekre egyébként minden ország titkosszolgálatára törekszik, csak rendszerint erőforrásbeli, ritkábban politikai-jogi korlátok miatt nem képes. A növekvő belpolitikai és külső nyomás miatt várhatóan lesznek módosítások a szabályozásban és a titkosszolgálatok tevékenységének felügyeletében. Ugyanakkor ennek mélysége erőteljesen kérdéses, tekintettel a megerősödött titkosszolgálatok erőteljes strukturális beágyazottságára, lobbijére, a változatlan nemzetközi kihívásokra, valamint arra, hogy a katonai kiadások csökkentésével és a haderő alkalmazásától való általános tartózkodás miatt a titkosszolgálati előrejelzés szerepe és értéke még inkább megnő. Noha a vitatható titkosszolgálati tevékenységek feltárásában az amerikai sajtó élen jár, s hasonlóan kritikus, mint a külföldi, és különösen a fiatal szavazók körében érzékelhető negatív hatást gyakorolt Obama megítélésére,²⁹ az amerikai társadalom egészében a biztonsági szempontok érvényesítése továbbra is erőteljesen jelen van.³⁰ Erőteljes belpolitikai kényszer minőségi változásokra tehát egyelőre nem látszik. Nemzetközi oldalról pedig, noha az európai szövetségeseik részéről elsősorban politikai szinten megnyilvánuló rosszallás kellemetlen az amerikai kormány számára és szűk körben lehetnek is negatív következményei a megfigyelési ügynek, stratégiai kihatása várhatóan nemigen lesz az együttműködés fenntartásá-

<http://www.heritage.org/research/commentary/2013/11/munich-ii>.

²⁸ Christopher J. Griffin – Robert Zarate: FPI Bulletin: While U.S. Dismantles Sanctions, Iran Keeps Its Nuclear Program. November 25, 2013 –

<http://www.foreignpolicy.org/content/fpi-bulletin-while-us-dismantles-sanctions-iran-keeps-nuclear-program>.

²⁹ NSA surveillance story cuts into Obama's popularity with young voters. The Hill, August 21, 2013.

<http://thehill.com/homenews/administration/317959-nsa-story-cuts-into-obamas-popularity-with-young-voters>

³⁰ Attitudes Shift Against Snowden; Fewer than Half Say NSA is Unjustified. July 24, 2013.

<http://abcnews.go.com/blogs/politics/2013/07/attitudes-shift-against-snowden-fewer-than-half-say-nsa-is-unjustified/>

ban munkáló jelentős érdekek és kényszerek miatt. Az európai kormányok, azon belül a titkosszolgálatok a szövetségi kapcsolatokból fakadóan vélhetően profitálnak az amerikai hírszerzési képességekből. Noha az Egyesült Államok az európai partnereivel szembeni előny szerzésére is felhasználhatta a megfigyelések révén keletkezett információs fölényét, a legjelentősebb stratégiai kihívások, biztonsági kockázatok – a Közel-Kelet, Oroszország, a felemelkedő ázsiai hatalmak – terén alapvetően egymás partnerei.

Barack Obamának transzatlanti vonatkozásban az az érdeke, hogy a megfigyelési ügyek ne hátráltassák a transzatlanti szabadkereskedelmi tárgyalásokat, ami elnökségének egyik kiemelkedő eredménye lehetne. E tárgyalások sikeressége a fent hivatkozott stratégiai érdekek miatt alapvetően nem e megfigyelési ügyeken, hanem a szerteágazó gazdasági rész-érdekeken, az azokban való kompromisszumkésztségen áll vagy bukik.