

Kenneth W. Stein: Bush „szelektív elkötelezettség” doktrínája, vagy Amerika közel-keleti politikájának folyamatosága

(La doctrine Bush de l'„engagement sélectif” ou la continuité de la politique étrangère américaine au Moyen-Orient, Politique Étrangère, 2002/1, 149–171. o.)

Hatalomra jutását követően George W. Bush külpolitikáját nem szorosan a Bill Clinton által meghatározott irányvonal mentén alakította ki, ez különösen a közel-keleti rendezés ügyét illetően igaz. Elődje aktív erőfeszítései helyett várakozó álláspontra helyezkedett, és már a választását megelőző kampány során is inkább a belpolitikai kérdésekre helyezte a hangsúlyt, például az oktatás reformjára, az adócsökkentésre, a gazdasági fellendítés programjára, az egészségügy helyzetére. Mandátuma első hónapjaiban gyakran érte az a vád, hogy nem ismeri kellően a világ ügyeit, és nem érdekli az Európával való együttműködés. A 2001. szeptember 11-ei események után azonban az amerikai elnök a világpolitika színpadának kellős közepén találta magát, és az amerikai külpolitikával kapcsolatban hirtelen számos kérdés merült fel. Többek között az, hogy az amerikai vezető szerep és a terrorizmus elleni koalícióban való európai részvétel erősíti-e a szelektív elkötelezettség gyakorlatát; valamint az, hogy Bush doktrínája változást idéz-e elő az Egyesült Államok közel-keleti politikájában.

A hidegháború vége és különösen a Szovjetunió szétesése után az Egyesült Államok a „szelektív elkötelezettség” politikáját kezdte el alkalmazni, amely értelmében nem szívesen avatkozott be a saját határain kívüli ügyekbe, hacsak a nemzetközi helyzet nem fenyegette nemzeti érdekeit. Ebben az időben páratlan katonai és gazdasági hatalommal bíró országgá vált, amely egy viszonylag békés nemzetközi környezetben létezett. Az amerikai nép és elnökei mégsem vállalták fel automatikusan a világ irányítójának szerepét és felelősségét, különösen akkor nem, ha külföldi beavatkozásról volt szó. Az 1980-as évek óta négy kritérium határozta meg az Egyesült Államok „szelektív elkötelezettségének” politikáját: egyrészt az, hogy vajon a morális és stratégiai szükségesség egyértelműen bizonyítható-e; másrészt a beavatkozás mekkora emberáldozatot követelne; harmadrészt az érintett térségben vannak-e potenciális szövetségesek, akik koalíciót alkothatnak az amerikaiakkal, és akik átvállalják a beavatkozás költségeinek egy részét; negyedrészt pedig létezik-e olyan stratégia, amely lehetővé teszi a kivonulást, és biztosítja, hogy a térségben a politikai stabilitás nagyobb lesz, mint volt a beavatkozás előtt. Richard Haass, a külügyminisztérium tervezési irodájának vezetője 2001 júliusában a „szelektív elkötelezettség” fogalmát finomítani kívánta és helyette az „a la carte multilateralizmus” terminusát javasolta. Szeptember 11-e után Colin Powell külügyminiszter elutasította az amerikai külpolitika „unilateralista” megítélését, és kijelentette, hogy az Egyesült Államok kész

koalíciót alkotni a terrorizmus elleni harcban. Ennek ellenére elszánt akár egyedül is felépni, ha azt szükségesnek ítéli. Végül is nagyrészt ez történt szeptember 11-e után.

A Bush-kormányzat nem azzal az igénnyel vette át a hatalmat, hogy a világ csendőre legyen vagy hogy beavatkozzon külföldön. Szeptember 11-e előtt legalább öt olyan okot lehetett felhozni, amely az Egyesült Államok külföldi vagy közel-keleti beavatkozása ellen szólt.

Az első ok: az elnököt képzettsége és politikai múltja is visszatartotta ettől. Azok az elnökök, akik korábban kormányzók voltak, nehezebben vetik bele magukat a nemzetközi ügyek dzsungelébe, mint azok, akik mögött politikai karrier áll. A kormányzói múlttal rendelkező Roosevelttel, Carterral, Reagan és Clinton eskütételük idején kevésbé ismerték a nemzetközi színteret, mint Eisenhower, Kennedy, Johnson, Nixon, Ford és az idősebb Bush, akik már komoly tapasztalattal bírtak e téren.

A második ok: a 2000 novemberében megválasztott kongresszus összetétele és preferenciái jelentős kényszerítő erőt képeztek Bush számára. A képviselőházban szinte egyenlő volt a demokraták és a republikánusok aránya, és a szenátus is csupán elenyésző republikánus többséggel rendelkezett, ezért az elnök kénytelen volt figyelmeztetést a belső ügyekre koncentrálni, nehogy a 2002-es kongresszusi választásokra lemorzsolódjon a republikánus többség. Később azonban – a szeptember 11-i eseményeket leszámítva – már csak azért is a külügyek felé fordult a figyelme, mert a belső ügyek terén igen sok kritika érte. A gazdasági fellendülés az adócsökkentések ellenére sem következett be, a munkanélküliséget nem sikerült visszaszorítani stb. Így a demokraták választási kampányuk fő témájának a gazdaságot akarták megtenni.

Harmadsorban, a nemzeti érdekek sem tették szükségessé a közel-keleti beavatkozást: semmi nem fenyegette a térségből érkező kőolajellátást, az onnan érkező kőolaj ára stabil és kedvező volt. Arra sem utalt semmiféle jel, hogy Észak-Afrika vagy Közel-Kelet mérsekelt arab államai amerikai segítségre szorultak volna kormányzati rendszerük megváltoztatásában. Szaddám Huszein továbbra is zavaró tényező maradt, de nem nagyobb mértékben, mint Clinton mandátumának utolsó hónapjaiban. Mivel ez utóbbi nem indított offenzívát az iraki elnök hatalmának megdöntésére, Bush kezdetben követte ezt a kivárási politikát, ami Iránnal szemben is hasonlóképpen működött. Ennek ellenére minden bizonnyal tisztában volt azokkal a jelentős biztonsági kockázatokkal, amelyeket e térség hordoz magában. Ezek közé tartozik a tömegpusztító fegyverek léte és felhalmozása, az esetenként államilag is támogatott terrorizmus, a kábítószertermelés és exportja, valamint az iszlám radikalizmusnak a politikai mozgósítás eszközeként való felhasználása. A terrorizmus Amerikára és a külföldi amerikai létesítményekre nézve is veszélyt jelentett; a titkosszolgálatok már régóta célpontként jelölték ki Bin Ladent és az Al-Káidát, ám a közel-keleti helyzet bonyolultsága, az intervenciókkal járó nehézségek és a belőlük származó elenyésző haszon nem ösztönözték az új elnököt arra, hogy döntő lépésre szánja el magát. Az izraeli–arab konfliktustól eltekintve mégis megállapíthatjuk, hogy Clinton

egy konstruktív és preventív közel-keleti politika örökségét hagyta utódára. Ennek elemei között megemlíthetjük az adósságsökkentést Egyiptommal és Jordániával szemben, a gazdasági segítségnyújtást Egyiptom, Izrael, Jordánia és a Palesztin Hatóság számára, a katonai és biztonsági segítségnyújtást Izraelnek és több más arab államnak stb.

Negyedsorban, 2001 januárja nem ígérkezett a legalkalmasabb pillanatnak az izraeli-arab diplomáciába való aktív beavatkozáshoz. A Bush-kormányzat tudatosan választotta az óvatosság politikáját. Az izraeli és palesztin erőszak-megnyilvánulások, Ciszjordánia izraeli bekerítése jelentős mértékben hátráltatta a palesztin állam létrehozására és Izrael biztonságának megőrzésére irányuló kettős amerikai erőfeszítést. Bush diplomáciai lépések segítségével próbálta felújítani az izraeli-palesztin tárgyalásokat (a Mitchell-jelentés, a Tenet-féle tűzszüneti javaslatok és Zinni tárgyalási kísérletei).

A Bush-kormányzat elismeréssel adózott annak a bátor és kitartó erőfeszítésnek, amellyel Clinton elnök igyekezett megteremteni a szíriai-izraeli, valamint a palesztin-izraeli békét. Valójában Jimmy Carter elnöksége óta senki nem fordított annyi energiát erre a kérdésre, mint ő: találkozott Arafattal, izraeli-arab csúcstalálkozókon elnökölt, sőt Carterrel együtt ő volt az, aki amerikai földön szervezett fontos csúcstalálkozókat. 2000 júliusában Camp Davidben szervezett csúcstalálkozót Barak és Arafat között. A megegyezés kudarca arra utalt, hogy a felek még nem voltak készek arra, hogy szerződéses kötelezettségeket vállaljanak. A szeptember végén megkezdődő intifáda pedig elsöpörte a békés kompromisszum illúzióját. 2000 októberében Clinton megszervezte a Sharm el-Sheikh-i csúcstalálkozót, amely nem vezetett tűzszünethez, sikerült azonban felállítania a Mitchell-bizottságot, amely javaslatot dolgozott ki az erőszak megszüntetésének módozataira. Mandátuma utolsó hónapjai alatt is kitartott fáradhatatlan béketeremtő tevékenysége mellett. December 23-án a tárgyaló felek elé tárta békeszerződés-tervezetét. Ebben egy önálló palesztin állam megteremtését szorgalmazta, földek cseréjére és a menekültek visszatérésére tett javaslatot, valamint biztonsági garanciákat akart nyújtani Izrael számára. Ezen kívül nemzetközi jelenléttel akarta megerősíteni a palesztin állam határait. A palesztinok azonban elutasították Clinton ígéretes tervezetét, és amikor Bush hivatalba lépett, az arab államok és Izrael közötti viszony a lehető legfagyosabb volt. Az elnök november 10-én az ENSZ előtt tartott beszédében szintén támogatta a palesztin állam létrehozásának gondolatát, pedig ekkor az arab sajtó tele volt az Egyesült Államok elleni kirohanásokkal, az amerikai közvélemény pedig egyre negatívabb véleménnyel volt az arabokkal szemben. Eközben a béketeremtés feltételeit nagymértékben rontotta a Likud-párt győzelme és Ariel Sharon megválasztása; ez tovább fokozta a feszültséget a palesztinok és az izraeliek között, amit az is jól tükröz, hogy a palesztinok 80%-a támogatta az intifáda folytatását. A Bush-kormányzat különösebb lelkesedés nélkül vetette be magát a küzdőtérre; ezt az is mutatja, hogy az európai és arab országok vezetőinek sürgetése ellenére is csak akkor küldött egy újabb közvetítői csoportot a térségbe, amikor az erőszak már mérséklődni látszott. Pedig a Clinton-kormányzat jól előkészített talajt hagyott hátra örökségül, amelyen

kibontakozhattak volna a tárgyalásos rendezés feltételei. Ennek egyik fontos része a már említett Mitchell-bizottság volt, amely jelentésében elemezte az intifáda okait, javaslatokat tett arra, hogy hogyan lehetne kikerülni az erőszak ördögi köréből, és a béketeremtés egyetlen módjaként a tárgyalások folytatásának szükségességét hangsúlyozta. A CIA igazgatója, George Tenet is jelentős erőfeszítéseket tett az ügy érdekében, később az ő nyomdokain haladva Colin Powell a Közel-Keletre utazott, ám nem sikerült tető alá hoznia a tűzszünetet. Az arab és az európai vezetők továbbra is aktívabb kiállásra próbálták ösztönözni az amerikai vezetést, valamint arra, hogy nevezzen ki egy különmegbízottat a tárgyalások elősegítésére. Erre azonban George W. Bush nem volt hajlandó.

Ötödször pedig az a körülmény is nehezítette egy intervenció politikai kialakulását, hogy a bürokratikus gépezet sem nyújtott megfelelő háttérrel ehhez. Bush hatalomra kerülésekor rengeteg nagy tapasztalattal rendelkező, magas rangú hivatalnok távozott posztjából, az új kormányzat pedig még 2001 nyarán sem jutott el odáig, hogy felállítson egy közel-keleti tárgyalásokra specializálódott stábot. Az eltávozott tapasztalt politikusok közé tartozik például Denis Ross, Ed Walker és Martin Indyk. Igaz, az újonnan kinevezett izraeli nagykövet, Daniel Kurtzer és a közel-keleti ügyekkel megbízott külügyminiszter helyettes, Bill Burns jelentős tapasztalatokkal rendelkeznek, ám főként csak nagyköveti tapasztalatokkal. Dennis Ross nagyköveti posztjára még 2002 nyarán sem neveztek ki senkit.

A közel-keleti erőszak folytatódásával az arab vezetők elhárították magukról a felelőséget, és a palesztin helyzet kilátástalanságáért főként a Bush-kormányzatot hibáztatták; a Palesztin Hatóság egyik politikusa az Egyesült Államokat gyengének, habozónak és Izrael-barátnak nevezte. Szeptember 11-e után azonban George W. Bush és Tony Blair kifejezte támogatását a palesztin állam létrehozásával kapcsolatban, feltéve, ha az nem veszélyezteti Izrael létét. Az első világháború óta, a konfliktusokat követő időszakokban mindig helyet kapott a két nép államalapítási törekvéseinek elismerése. A második világháború vége előtt nyilvánosságra hozták a Balfour-deklarációt; két évvel a háború után az ENSZ megszavazta egy zsidó és egy arab állam létrehozását Palesztinában; 1967-ben az arab-izraeli háború után a Biztonsági Tanács 242-es számú határozata próbálta megteremtteni a béke feltételeit a térségben; az 1973 októberében lezajlott háború után Kissinger békekötésre próbálta rábíni az izraeli és az egyiptomi feleket, amelyre Carter elnöksége alatt 1979-ben sor került. Az öbölháború után pedig a madridi konferencia tárgyalásai elvezettek az oslói egyezményekhez, amelyben Izrael és a PFSZ megállapodott a Jordán folyótól nyugatra eső területek megosztásáról. Ezeknél a példáknál mindig ugyanaz a helyzet ismétlődött meg a konfliktusok előtt: viták, tervekre tett javaslatok, aktív diplomáciai lépések, majd ismét ezek csődje. A kudarc kísértete most is ott lebeg, és az amerikai elkötelezettség ellen szól, Washington mégis bízik abban, hogy a palesztinoknak, az izraelieknek és az egész térségnek érdekében áll, hogy ez egyszer az ár ellen ússzon.