



Költségvetési kényszer és stratégiai viták az Egyesült Államokban

Az Egyesült Államok krónikus költségvetési problémái lassan elérik az eddig „szent tehénként” kezelt Pentagon büdzsáját is. A kiadáscsökkentések mértéke és ütemezése azonban komoly politikai csatározás tárgya, amely mögött az amerikai nemzetbiztonsági stratégia jelenét és jövőjét érintő eltérő filozófiák húzódnak meg. A vita élénkítéséhez két aktív amerikai katonatiszt minap közzétett – sokak számára meglepő következtetéseket tartalmazó – tanulmánya is hozzájárult.

Politikai viták a deficitcsökkentésről

Első látásra talán váratlan helyről érkezett javaslat arra, hogy az amerikai nemzetbiztonsági stratégia és a szövetségi költségvetés prioritásaiban alapvető változásokra van szükség. A hadsereg vezérkari főnökök bizottságának két magas rangú tagja „civil” szakértői minőségben ugyan, de nyilvánvalóan a hadsereg katonai és politikai vezetésének jóváhagyásával jelentett meg egy tanulmányt Nemzeti stratégiai narratíva címmel a közelmúltban.

A változások szükségességét két egymással szorosan összefüggő tényező indokolja: egyrészt az Egyesült Államok túlságosan nagy hagyatkozása a katonai erejére külpolitikai kérdésekben, másrészt – ezzel valamelyest összefüggésben – az Egyesült Államok eladósodottsága és gazdasági versenyképességének csökkenése. Az Egyesült Államok költségvetési hiánya 2010 végén a GDP 10,5 százalékát tette ki, az államadósság mértéke pedig az IMF előrejelzése szerint a következő négy évben elérheti a GDP 100 százalékát. A deficitcsökkentés tehát elkerülhetetlennek látszik, a hogyan és milyen mértékben kérdésében azonban nincs egyetértés az elnök és a republikánus többségű törvényhozás, de még a demokrátaik között sem. Az eddig napvilágra került elképzelések szerint a szociális kiadások, egyes gazdaságfejlesztési programok mindenképpen vesztesei lesznek a kiadáscsökkentésnek. Kérdéses, hogy Obama keresztül tudja-e vinni adónövelési elképzeléseit, amelyek a leggazdagabb amerikaiakat sújtják, a republikánusok ugyanis hallani sem akarnak róluk. Jelentős tartalék természetesen még egy helyen található a szövetségi büdzsében, ez pedig a védelmi kiadások, amelyek hozzávetőlegesen a szövetségi költségvetés 20 százalékát teszik ki.

A Pentagon költségvetése 1998 óta folyamatosan, 2001 után drasztikus növekedett, amin még a 2008-tól kezdődő pénzügyi válság sem változtatott. Ez idő alatt a nemzetvédelemre fordított kiadások 86 százalékkal, 360 milliárd dollárról 670 milliárd dollárra nőttek. Obama elképzelései szerint a Pentagon költségvetése 2023-ig 400 milliárd dollárral csökkenne. A bejelentésre április 13-án került sor, hírforrások szerint a Pentagon előzetes értesítése nélkül. A költségvetési szigorítások persze már korábban megkezdődtek: Robert Gates 2009 tavasza óta számos költséges hadiipari programot állított le, és 100 milliárd dollárnyi forrás átstrukturálását irányozta elő. 2011 januárjában bejelentette, hogy a következő öt évben 78 milliárd dollárral csökkentik a Pentagon költségvetését, de hozzátette, hogy a jelenlegi feladatvállalások mellett további megszorítás veszélyeket hordozhat magában.¹ Ezzel szemben a republikánus többségű képviselőház költségvetési bizottságának vezetője, Paul Ryan által elkészített javaslat szerint a Pentagon forrásai a következő négy évben 14%-al emelkednének, a nemzetközi segélyezésre és fejlesztésre szolgáló kiadásokat viszont 44%-al csökkentené.² Ez utóbbi javaslat gyakorlatilag kiüresítené a Hillary Clinton által nemrég-

¹ Pentagon warns on big defence cuts. *Reuters*, 11 April, 2011.

<http://www.reuters.com/article/2011/04/14/us-usa-budget-pentagon-idUSTRE73C6XG20110414?pageNumber=2>.

² Aid is curtain to be a casualty of US federal budget cuts. *The Guardian*, 8 April, 2011.

<http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2011/apr/08/us-federal-budget-cuts-aid-certain-casualty>.

ben véglegesített első *Quadrennial Diplomacy and Development Review*-ban³ foglalt ambiciózus célkitűzéseket, amely az amerikai puha hatalom (*soft power*) és okos hatalom (*smart power*) hangsúlyozottabb szerepvállalását irányozta elő az amerikai külpolitikában. Érdemes megjegyezni, hogy az amerikai védelmi költségvetés kiadásai 2010-ben összesen 668 milliárd dollárt tettek ki (GDP 4,7%), míg a Külügyminisztérium költségvetése 53 milliárd dollár volt.⁴ Ebből 38 milliárd dollár irányult külföldi gazdasági-fejlesztési tevékenységre segélyként, ezen belül az USA segélyezési ügynöksége (USAID) éves szinten 1,7 milliárd dollárból gazdálkodott. A republikánusok azonban közel tíz százalékkal csökkentenék a külföldre irányuló segélyezési kiadásokat. Az USAID első embere, Rajiv Shah kongresszusi meghallgatásán és más nyilatkozatokba is rámutatott, hogy a drasztikus költségvetési elvonás nemcsak tízezrek életéselyét lehetetlenítené el a legszegényebb országokban, hanem az amerikai nemzetbiztonságot is aláásná. Álláspontja védelmében hivatkozott Robert Gatesnek és Mike Mullen admirális, a vezérkari főnökök bizottsága vezetőjének kijelentéseire, akik a segélyezés további növelését szorgalmazták.⁵

A költségvetés átalakításokat azonban már az Obama által nemrégiben kijelölt és várhatóan a nyár folyamán hivatalba lépő új nemzetbiztonsági csapatnak kell végrehajtania. A nemrégiben kinevezett új nemzetbiztonsági főtanácsadó, Tom Donilon⁶ mellett ugyanis a távozó Robert Gates védelmi miniszter helyét Leon Panetta⁷, a CIA jelenlegi igazgatója veszi majd át. Az ő helyére David Petraeus tábornokot⁸, az afganisztáni amerikai és NATO-erők eddigi főparancsnokát helyezi az elnök. Ez utóbbival kapcsolatban egyetérthetünk azokkal az elemzői véleményekkel, miszerint itt részben Petraeus tábornok, illetve az általa képviselt erőteljes afganisztáni katonai jelenlét háttérbe szorításáról is szó van, hiszen a CIA éléről kisebb ráhatása lehet az afganisztáni stratégia alakítására. Mindez az afganisztáni jelenlét csökkentését illetően megkönnyítheti Obama helyzetét, különösen Oszama bin Laden kiiktatásának sikerével a háta mögött.

A nemzetbiztonsági szféra költségvetési támogatását bizonyára befolyásolni fogja az al-Káida vezérének likvidálása, pontos hatását azonban egyelőre nehéz felmérni. A siker egyfelől igazolási pontként szolgálhat a nemzetbiztonsági szféra számára a kormányzat felé abban a tekintetben, hogy érdemes kellő erőforrásokkal ellátni a területet, másfelől viszont felerősítheti azokat a hangokat is, amelyek szerint az Egyesült Államok immár kevesebb fi-

³ Quadrennial Diplomacy and Development Review (QDDR). United States - State Department. <http://www.state.gov/documents/organization/153109.pdf>.

⁴ President of the United States - Office of Management and Budget. A New Era of Responsibility Renewing America's Promise. <http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy10/pdf/fy10-newera.pdf>.

⁵ Rogin, Josh: USAID Chief to Congress: Don't play games with national security. *Foreign Policy Online*, 21 January, 2011.

⁶ **Thomas (Tom) E. Donilon.** A James Jones tábornokot néhány hónapja felváltó új nemzetbiztonsági főtanácsadó a Clinton-adminisztráció idején Warren Christopher külügyminiszter kabinetfőnöke volt, majd lobbistaként és jogtanácsosként dolgozott Washingtonban. 2008-ban Obama felkészítő csapatának tagja lett. Megfigyelők szerint kiváló menedzseri képességei vannak, viszont kevésbé jellemezhető stratégaként. Jelentős szerepet játszott az iraki csapatkivonás felgyorsításában és Obama afganisztáni stratégiájának kimunkálásában. Azok közé a tanácsadók közé tartozott, akik ez utóbbi hadszíntéren is az amerikai szerepvállalás csökkentése mellett szálltak síkra. Donilon szerint Washingtonnak ideje lenne revízió alá venni stratégiai fókuszát, és nagyobb figyelmet kellene szentelnie a legnagyobb stratégiai kihívást jelentő kelet-ázsiai térségre, mindenekelőtt Kínára.

⁷ **Leon Panetta.** A leendő védelmi miniszter a CIA éléről bukkant „felfelé”. Oszama bin Laden kiiktatásának sikere, amely tekintélyes részben a CIA munkájának eredménye volt, minden bizonnyal megerősítette pozícióját a nemzetbiztonsági kabinetben belül. Komoly szervezési és vezetési tapasztalatokkal rendelkezik, és hosszú múltra visszatekintő politikai karrierje miatt (1979–1993 között kongresszusi képviselő volt) jó kapcsolatokat ápol mindkét párt meghatározó politikusaival. Várhatóan mindkét erényére rendkívül nagy szüksége lesz a Pentagon előtt álló költségvetési tárgyalások során.

⁸ **David Petraeus.** Az iraki *surge*, azaz a csapaterősítés és a COIN-stratégia (felkelésellenes műveletek) „atyja” talán a legismertebb és legtekintélyesebb tábornok ma Amerikában. 2007 januárjában, az amerikai stratégiaváltás jegyében nevezte ki Bush elnök az Irakban szolgáló amerikai erők parancsnokának, majd 2008 őszétől az amerikai középső parancsnokságot (US Central Command) vezette. 2010 nyarán nevezte ki Obama elnök Stanly McChrystal tábornok helyére, az afganisztáni ISAF-erők élére. Főparancsnokként mind Irakban, mind Afganisztánban erőteljesen igyekezett kihasználni a média adta lehetőségeket annak érdekében, hogy közvetve nyomást gyakoroljon az amerikai politikai döntéshozatalra, és így érvényesítse a Pentagon számára rendszerint több pénzt és erőforrást igénylő elképzeléseit. A népszerű tábornok többször hangoztatta, hogy nincsenek hosszú távú politikai ambíciói, a CIA élére történő kinevezése valószínűsíthetően politikai és szakmai karrierjének csúcsa lesz.

gyelmet kell, hogy fordítson az al-Káidára, Afganisztánra és általában a tágabb közel-keleti térségre. A már meghirdetett hosszabb távú költségvetési tervek abszolút értékében kevés változás várható, ám a védelmi szférán belül megerősödhetnek a különleges műveleti erők és a titkosszolgálatok költségvetési pozíciói. Annál is inkább, mivel az afganisztáni csapatki vonás megkezdését Oszama bin Laden kiiktatása még valószínűbbé tette, az így felszabaduló hagyományos erőkre fordított források egy részét pedig esetleg átcsoportosíthatják kiemelt területekre.

Az Oszama bin Laden elleni akció sikerét némileg relativizálja, hogy tizenöt évet kellett várni rá, hiszen a CIA-n belül már 1996 óta külön egység foglalkozik a terroristavezér kézre kerítésével. Az Egyesült Államok előtt álló stratégiai kihívások jellege, az elmúlt évtized hibáiból adódó problémák, a katonai erőre való túlzott hagyatkozás nem változtak meg bin Laden halálával. A puha hatalom előtérbe helyezése érdekében tehát a védelmi minisztérium és a hadsereg részéről is érkeznek kezdeményezések, amelyhez erőteljes szellemi muníciót biztosít az elemzésünk elején hivatkozott tanulmány. Kérdés, hogy a politikai szereplők részéről lesz-e hajlandóság a változtatásra, hiszen a közvélemény támogatása szempontjából továbbra is rendkívül fontos és kifizetődő a fegyveres erők melletti látványos kiállítás.

Nemzeti Stratégiai Narratíva

A tanulmány történeti előképe és kiindulópontja a George Kennan Mr. X-ként 1947-ben publikált nevezetes tanulmánya, amely lefektette a Szovjetunióval szembeni feltartóztatási politika elméleti alapjait. Ennek fényében a szerzők hivatalosan csak Mr. Y-ként jegyzik a tanulmányt, de tudni lehet, hogy Wayne Porter kapitány és Mark Mykleby ezredes – mindketten a Vezérkari Főnökök Bizottságában teljesítenek szolgálatot állnak a dolgozat mögött. A tanulmány rangját emeli a Princeton Egyetem neves nemzetközi tanulmányok professzorának, a Külügyminisztérium politikai tervezőrézsege volt igazgatójának, Anne Marie Slaughternek az előszava. A Nemzeti Stratégiai Narratíva⁹ öt alapelvet határoz meg, amelynek mentén az amerikai nemzetbiztonsági stratégiának el kell jutnia

- egy zárt rendszer ellenőrzésétől egy nyitott rendszer befolyásolásáig;
- a feltartóztatástól a fenntarthatóságig;
- az elrettentéstől és védelemtől a civil nyitásig és a versenyig;
- a nulla végösszegűtől a pozitív végösszegű globális politikai és gazdasági versenyig;
- a nemzeti biztonságtól a nemzeti jóléti és biztonsáig.

A szerzők véleménye szerint az amerikai stratégiai gondolkodást máig meghatározza az 1947-től kialakult szemlélet, holott azóta egy teljesen átalakult világban, másfajta kihívásokkal néz szembe az Egyesült Államok. A hidegháború zárt kiszámítható nemzetközi rendszeréhez képest a mai világ kiszámíthatatlan rendszerében az ellenőrzés lehetetlen, legfeljebb befolyásolni lehet a biztonsági, politikai és gazdasági folyamatokat. A hatalomról és ellenőrzésről áthelyeződött tehát a hangsúly az előnyökre és befolyásra. Az Egyesült Államoknak tehát a nemzetközi folyamatok befolyásolására, és nem közvetlen irányítására kell törekednie.

A feltartóztatás stratégiája a külső fenyegetésre koncentrált, ehelyett a 21. század elején Amerika belső erőforrásainak élénkítését kell első számú prioritásként kezelni. A külső hatalmak feltartóztatása helyett Amerika belső erejének fenntarthatóságára kell áthelyezni a hangsúlyt. Ezt követően második prioritásként kell a fenntartható biztonságot biztosítani átfogó nemzeti megközelítéssel, amely a gazdasági, diplomáciai, katonai erőforrások kiegyensúlyozottabb alkalmazását igényelné. Végül harmadik prioritásként a természeti erőforrások fenntartható kiaknázására kell figyelmet fordítani.

A szerzők Amerika relatív gazdasági és technológiai előnyének szűküléséből indulnak ki, amely hosszú távon az ország hatalmi pozícióját is befolyásolja. A globális elsőség fenntartása csak a szükséges belső erőforrások megléte mellett biztosítható, a nemzetközi rend-

⁹ A National Strategic Narrative. Wodrow Wilson Center. 2011.

<http://www.wilsoncenter.org/events/docs/A%20National%20Strategic%20Narrative.pdf>

szerben ennek megfelelően a költségek és a hasznok gondos mérlegelésével célszerű aktív szerepet és felelősséget vállalni. Az Egyesült Államoknak tehát mérsékelnie kell globális szerepvállalását, különösen katonai értelemben, hiszen sem a szükséges erőforrásai, sem a politikai feltételek nincsenek meg ehhez. Az egyedi fenyegetések, kockázatok, nemzetek, vagy szervezetek helyett azokra a trendekre kell fókuszálnia, amelyek a stratégiai környezetet alakítják. A szerzők a hosszú távú biztonsági kihívások feltérképezésénél „stratégiai ökológiáról” beszélnek, utalva a biztonság fogalmának átfogó jellegére, beleértve a környezeti változásokat is, ami jelentős változást igényelne a korábbi katonai fenyegetettség központú nemzetbiztonsági gondolkodáshoz képest. Vagyis az Egyesült Államoknak azokra a hosszú távú folyamatokra – természeti erőforrások szűkössége, klímaváltozás, szegénység, társadalmi egyenlőtlenségek, kormányzati kapacitások hiánya – kell koncentrálnia, amelyek okozói lehetnek a majdani konfliktusoknak. Ezek kezelése ugyanakkor időigényes, kevésbé látványos, politikailag kevésbé „hasznos”, ezért az elmúlt években rendre hátrébe szorultak a „látványosabb” katonai szerepvállalás mellett.

A civil nyitás és a versenyképesség jelszavai az amerikai külpolitika demilitarizálására és a hatalom civil komponenseinek (gazdaság, diplomácia) erősítésére utalnak. A szerzők szerint – utalva az elmúlt évek közel-keleti, túlságosan a fegyveres erőkre támaszkodó amerikai külpolitikájára – a hitelesség, amely alapja a versenynek és az elrettentésnek egyaránt, nem alapulhat csak megfélemlítésen és fenyegetésen. A civil nyitás egyben utal a 21. század háborúinak újfajta természetére és új képességbeli szükségleteire. A hagyományos katonai képességek mellett az aszimmetrikus hadviselés, a felkelésellenes, békeateremtő, békefenntartó, valamint stabilizációs műveletek átfogó megközelítést igényelnek, amelyben jelentős hangsúlyt kell kapnia a civil erőfeszítéseknek – mint azt Irak és Afganisztán példája is mutatja.

Az amerikai versenyképesség fenntartására a szerzők szerint csak élénk nemzetközi versenyben van mód, vagyis csak nyitott gazdaság és a ma még meglévő amerikai komparatív előnyök (tudásipar, fejlett infrastruktúra, szakképzett munkaerő) fejlesztése mellett lehetséges. Ellenzi tehát Amerika gazdasági értelemben vett befelé fordulását, a defetizmust, a protekcionizmust, a verseny mesterséges kizárását, amely a populizmus térnyerésével erősödően van Amerika-szerte. A globális világgazdaság egy interdependencián alapuló gazdasági rendszer létrejöttét eredményezte. Ez számos veszéllyel és fenyegetéssel jár, ugyanakkor lehetőségeket is rejt magában. Ennek megfelelően az amerikai külpolitikának a kölcsönösen előnyös politikai és gazdasági kezdeményezéseket kell szorgalmaznia. A globális nyitott gazdasághoz való viszonyulás tekintetében alapvetően tehát az optimista *win-win* szemléletet kell az Egyesült Államoknak képviselnie, és nem zéró összegű játszmákban, kizáráson alapuló érdekszférákban kell gondolkodnia. El kell kerülni továbbá a múltra jellemző stigmatizálást a külpolitikai kommunikációban és eszköztárban, hiszen azok egy zárt világrendszer logikáját tükrözik. A szerzők nyilvánvalóan a „terrorizmus elleni háború” és annak kapcsán az előző adminisztráció által gyakran alkalmazott leegyszerűsítő retorikai fogások kártékonyására utaltak. Megjegyzik, hogy Amerikának nem olyan nemzetnek kellene lennie, amelyet a Földön a katonai erejétől való félelmükben tanultak meg milliók gyűlölni. Ezzel szemben az új stratégiai narratívának a nemzetközi rendszerben fellelhető lehetőségekre, pozitív üzenetekre kell fókuszálnia, hogy az Egyesült Államokra újból tisztelettel és csodálattal tekinthessenek.

A tanulmány végső konklúziójában szorgalmazza az 1947. évi nemzeti biztonsági törvény felváltását egy új nemzeti jóléti és biztonsági törvényre, mely kifejezné, hogy az Egyesült Államok biztonsága ma legalább annyira függ a jóléttől, mint a katonai képességektől. A stratégiai dokumentumokban szereplő fogalmaknak, a biztonságért felelős intézményeknek és a hosszú távú stratégiai következtetéseknek és céloknak tükrözniük kell ezeket a változásokat.