

Magyarics Tamás

## Külpolitikai döntéshozatal

Az Egyesült Államok a történelmének első bő egy évszázada alatt csekély külpolitikai aktivitást fejtett ki – a tengeren túl. John Quincy Adams külügyminiszterként (1817–1825) óva intett attól 1821-ben, hogy az ország külföldre menjen „sárkányok” ellen küzdeni; azaz hogy külpolitikai és katonai kalandokba bonyolódjon. Ezt a tanácsot annál is könnyebb volt megfogadni, hogy az ország nem rendelkezett megfelelő képességekkel, és a kor nagyhatalmaihoz képest gyenge volt. Az 1823-ban kinyilvánított Monroe-doktrína gyakorlatilag ugyancsak John Quincy Adams elképzelése volt, és az Egyesült Államok érdekeit elsősorban negatív módon határozta meg. A valóságban ennek az elvnek a betartása mindössze az érdekelt nagyhatalmak, elsősorban a britek és a franciák önkorlátozásán múlt, s nem Washington „elrettető” erején. Az észak-amerikai kontinensen annál aktívabb volt. Elég itt Louisiana megvételére gondolni a franciáktól (1803); az Adams–Onís-szerződésre (1819), amelynek értelmében a spanyolok birtokából az amerikaiakéba került Florida, és a két ország megegyezett a határvonalban Új-Spanyolország (a mai Mexikó, Közép-Amerika, Dél-Amerika egy része, valamint a mai Egyesült Államok délnyugati része és California) és az Egyesült Államok között. Ezt követték a Texas függetlensége körüli nemzetközi viták, amelyek a *Lone Star Republic*nak az unióba való felvételével zárultak 1845-ben. Majd 1846-ban kirobbant a mexikói–amerikai háború a két ország közötti határviták miatt, amely két évvel később teljes amerikai győzelemmel végződött: az Egyesült Államok kezébe kerül a mai California és az egész délnyugati rész. Ugyancsak 1846-ban az Egyesült Államok és Nagy-Britannia pontot tett az úgynevezett Oregon-vita végére, és Washington a Csendes-óceán szempontjából óriási jelentőségű területekre tett szert északnyugaton. 1867-ben aztán az Egyesült Államok, elsősorban William H. Seward külügyminiszter (1861–1869) ösztönzésére megvásárolta Alaszkát a cári Oroszországtól. Röviden: a kontinentális terjeszkedés átfogó diplomáciai háttér munkát igényelt. A tengeren túli amerikai külpolitikai aktivitást lényegében az 1898-as spanyol–amerikai háborútól datálhatjuk. A 20. században aztán a két világháború és a hidegháború drámai módon átalakította az Egyesült Államok kül- és biztonságpolitikáját, valamint – természetesen – az ezt működtető alkotmányos kereteket és intézményrendszert.

## Az elnök és a Fehér Ház

Az alkotmány rendkívül kevés támpontot ad a külügyek intézésére vonatkozóan. A végrehajtó hatalom, elsősorban az elnök jogköreit a II. cikk tartalmazza, de abból kiindulva elég keveset tudhatunk meg az elnök tényleges hatalmáról. Ugyanakkor az I. cikk külpolitikával kapcsolatos sarkalatos jogokat ad a törvényhozásnak is, köztük a hadüzenet jogát. A rendkívül lazán megfogalmazott hatásköröket egyes elnökök lazábban, mások merevebben alkalmazták, s ugyanez vonatkozik a szövetségi kongresszusra is. Az alkotmányos felhatalmazások tág értelmezése főként a dokumentum olyan „beleértett” jogköreinek kihasználását jelenti, mint például az, hogy – a nagykövetek kinevezésének és fogadásának prerogatívájából fakadóan – az elnök elismerhet külföldi kormányokat, és diplomáciai kapcsolatokat folytathat velük. A harmadik hatalmi ág, a bírói, ritkán és vonakodva nyilvánított véleményt hatásköri kérdésekben a külpolitika irányítását illetően, noha vannak olyan legfelsőbb bírósági döntések, amelyekre irányadóként hivatkoznak – elsősorban az elnökök, ugyanis ezek többnyire megerősítették az ő primátusukat ezen a téren. Általánosságban leszögezhető, hogy a külpolitikai döntéshozatal körüli viták végigkísérik az Egyesült Államok történetét. A végrehajtó és a törvényhozó hatalom közötti vetélkedésben az előbbi nyert teret, főként azért, mert a kommunikációs forradalmak révén és az úgynevezett 24/7-es hírciklusban a gyors reagálás szükségessége gyakran nem tesz lehetővé hosszas kongresszusi egyeztetéseket. Ugyanakkor az utóbbi évtizedekben egyre több úgynevezett „extrakonstitucionális” szereplő jelent meg a döntéshozatali folyamatban, köztük érdekcsoportok, lobbik (etnikai, faji, üzleti, ideológiai stb.), nem kormányzati szervek (NGO-k), kutatóintézetek, *think-tankek*, a nyomtatott, vizuális és közösségi média, valamint külső erők. Az új korszakot egyben a kül- és biztonságpolitikai döntéshozatalban részt vevő hivatalos intézmények számának növekedése is jelzi; így például a legújabb időben létrejött a Belbiztonsági Minisztérium (*Department of Homeland Security*), amely – nevével ellentétben – az országot kívülről fenyegető biztonsági fenyegetésekkel is foglalkozik.

Az elnökök külpolitikai kompetenciájának alátámasztására az ezt támogatók általában a legfelsőbb bíróság *United States kontra Curtiss-Wright Export Corporation* (1936) ügyben hozott határozatára hivatkoznak, amelyben a testület leszögezte: Franklin D. Rooseveltnél elnök (1933–1945) jogszerűen cselekedett, amikor pert kezdeményezett a *Curtiss-Wright Export Corporation* ellen, amiért az fegyvereket adott el két, egymással háborúban lévő államnak, Paraguaynak

és Bolíviának, annak ellenére, hogy ezt szövetségi törvény tiltotta. Az üzleti tranzakció közvetetten érintette az Egyesült Államok és a két említett ország közötti diplomáciai kapcsolatokat, ez utóbbiak viszont már elnöki hatáskörben vannak. Nemzetközi kereskedelmi kapcsolatok nemzetbiztonsági következményekkel is járhatnak. 1977-ben a Kongresszus bővítette az elnök hatáskörét ebben a kérdésben, amikor felhatalmazta a végrehajtó hatalom fejét, hogy „szabályozza” a nemzetközi kereskedelmet, amikor az Egyesült Államok nemzetbiztonsági érdekei ezt megkívánják (*International Emergency Economic Powers Act*, 1977). Az elnökök ismételten (1975, 2002 és 2015) jogot kaptak a Kongresszustól arra, hogy a törvényhozás által meghatározott keretek között tárgyaljanak nemzetközi kereskedelmi egyezményekről, majd azok aláírása után a Kongresszusban az alkotmányban meghatározott kétharmados többség helyett elegendő egyszerű többség az elfogadáshoz, illetve a testület nem fűzhet módosításokat a szerződésekhez (*up and down vote*), és eltekint esetleges obstrukciótól (*filibuster*) is. (Az eljárás általánosan *fast track*ként ismert.) A nemzetközi kereskedelmi szerződéseket vagy a Kereskedelmi Minisztérium (*Department of Commerce*), vagy – sok esetben a nehezebbeket – a Fehér Házon belül létrehozott kereskedelmi képviselő hivatala (*Office of the United States Trade Representative*, USTR) bonyolítja le.

Miközben a kereskedelmi szerződések megkötésénél ismételten szabadabb kezét kaptak az elnökök, a fegyveres erők külföldi bevetésével kapcsolatban ezzel ellentétes irányú folyamat zajlott le. Igaz, hivatalos hadüzenetet kizárólag a Kongresszus küldhet, ám az Egyesült Államok elnöke a fegyveres erők főparancsnoka (II. cikk. 2. §), és ebben a minőségében az alkotmány nem korlátozta a jogát, hogy milyen időkorlátok között vethet be amerikai katonákat külföldön. Elsősorban a vietnámi háború tapasztalataiból kiindulva a kongresszus 1973-ban elfogadta az úgynevezett háborús felhatalmazási határozatot (*War Powers Resolution*), amely – többek közt – megtiltja az elnöknek, hogy kongresszusi hadüzenet nélkül vessen be amerikai katonákat külföldön, kivéve ha olyan sürgőshelyzetről van szó, amikor az Egyesült Államokat vagy a hozzá tartozó területeket vagy a fegyveres erőit támadás éri. Az elnöknek ez utóbbi esetekben 48 órán belül értesítenie kell a Kongresszust, majd 60 napig folytathatnak a fegyveres erők akciókat kongresszusi felhatalmazás nélkül, s ha ezt az elnök nem kapja meg, vagy nem is kéri, újabb 30 napja van a katonák visszavonására. Richard M. Nixon (1969–1974) vétója ellenére fogadta el a Kongresszus a rendelkezést, és az elnökök azóta is, pártállásra való tekintet nélkül, elvileg ellenzik ezt a megszorítást. George W. Bush (2001–2009) 2001-ben és 2002-ben

megkapta a szükséges felhatalmazást az Afganisztán, illetve az Irak elleni katonai akcióhoz, míg a Líbia (2011) és a Szíria (2014-től kezdődően) elleni fegyveres beavatkozás esetén a jogi háttér vitatottabb volt.

Az elnököket az alkotmány felhatalmazza, hogy „a Szenátus tanácsa és hozzájárulása alapján nemzetközi szerződéseket” kössenek, amit a jelen lévő szenátorok kétharmadának kell jóváhagynia (II. cikk 2 §). A szenátus napjainkig körülbelül 1600 szerződést ratifikált is, de számosat nem. Ezek közül a legjelentősebb következményekkel járó a versailles-i békeszerződés elutasítása volt; az Egyesült Államok végül 1921-ben különbékét kötött Németországgal, Ausztriával és Magyarországgal. Az elnökök a hivatalos szerződések helyett gyakran folyamodtak úgynevezett *executive agreement*ekhez (vagyis elnöki megállapodásokhoz), amelyek nem igényelnek szenátusi ratifikációt. Három esetben köthet az elnök ilyen megállapodást: mint a külpolitika első számú irányítója, mint a fegyveres erők főparancsnoka, továbbá akkor, ha erre előzetesen törvényi felhatalmazást kapott a Kongresszustól. Kötelező ugyanakkor az elnöknek 60 napon belül értesítenie a Kongresszust bármilyen „elnöki megállapodásról” az 1972-ben elfogadott Case–Zablocki-törvény értelmében. Egyes alkotmányjogászok nem tartják „szabályosnak” ezeket a szerződéseket, ám a gyakorlatban az Egyesült Államok és a szerződő ország kötelező érvényűnek tekinti azokat – legalábbis politikailag, ha jogilag nem is. Egy másik hátránya az „elnöki megállapodásnak” az, hogy egy szerződést csak akkor mondhat fel az elnök, ha azt a megállapodás kifejezetten megengedi, míg egy „elnöki megállapodást” az elnök minden további nélkül megszüntethet. Ez a helyzet főként akkor fordul elő, ha egy ellenzékben lévő párt ellenez egy „elnöki megállapodást”, és ha a saját jelöltje nyeri a következő elnökválasztást, a következmény sokszor az előd által kötött ilyen jellegű megállapodások módosítása vagy felmondása. Ilyen módon például a demokrata Barack Obama (2009–2017) által kötött párizsi klímaegyezményből (2015) utódja, a republikánus Donald J. Trump kiléptette az Egyesült Államokat (2017-ben), hogy aztán a demokrata Joe Biden 2021-ben visszaléptesse az országot egy újabb elnöki rendelettel. Trump elnök, hasonlóképpen, felmondta az Egyesült Államok részéről az elődje által 2015-ben aláírt iráni nukleáris megállapodást is – a példákat hosszan lehetne sorolni.

Az alelnöki pozíciót gyakorlatilag az 1970-es évekig egyfajta „politikai temetőként” tartották számon. Az alelnökök általában ki voltak zárva a döntéshozatalból; a klasszikus példa Harry S. Trumané, aki csak Franklin D. Roosevelthalála után szerzett tudomást az Egyesült Államok legféltettebb hadititkáról, a Manhattan-projektről. A szerepük elsősorban a pártlista földrajzi és – bizonyos

mértékben – ideológiai kiegyensúlyozása volt, majd főleg protokollszerupekre kárhoztatta őket a mindenkori elnök. Jimmy Carter (1977–1981) volt az, aki Walter Mondale-t bevonta a külpolitikai döntéshozatalba, és ezt követően az alelnökök egyre prominensebb szerepet kaptak, sokszor szükségszerűségből, a megnövekedett feladatok és kötelezettségek miatt kellett az elnököknek delegálniuk a hatalmat. A legnagyobb befolyással (és legnagyobb saját stábbal) George W. Bush alelnöke, Richard („Dick”) Cheney rendelkezett (2001–2009); főleg az adminisztráció első ciklusa alatt meghatározó volt a saját és a körülötte lévő neokonzervatívok „keményvonalas” politikája olyan helyeken, mint például a tágabb Közel-Kelet.

Az II. világháború után a külpolitikai döntéshozatal középpontja fokozatosan áttevődött a Fehér Házba a külügy kárára. A folyamat csúcspontja Richard M. Nixon ügynevezett birodalmi elnöksége volt, amikor a Külügyminisztérium, élén William P. Rogers külügyminiszterrel (1969–1973), másodlagos szerepet játszott a döntéshozatalban; mindössze a rutinfeladatok maradtak az intézménynél. Az első számú külpolitikai döntéshozatal színhelye a Fehér Ház volt, s azon belül is a Nemzetbiztonsági Tanács Henry A. Kissinger vezetésével, aki „hátsó kommunikációs csatornákat” alakított ki, például a szovjetekkel, de a kor legjelentősebb külpolitikai döntésénél, a Kína felé való „nyitásnál” is hosszú ideig kihagyta a Külügyminisztériumot és annak apparátusát a tárgyalásokból. A korai hidegháború, valamint az Egyesült Államok globális hegemonná válása kikényszerítette a kül- és biztonságpolitikai struktúrák átalakítását. A legjelentősebb törvényi változás 1947-ben következett be a nemzetbiztonsági törvény elfogadásával, amely – többek közt – életre hívta a Nemzetbiztonsági Tanácsot a Fehér Házon belül, az egyre sokrétűbb nemzetbiztonsági feladatok koordinálására. A Nemzetbiztonsági Tanács állandó tagja az elnök, az alelnök, a külügyminiszter, a védelmi miniszter, az egyesített vezérkar vezetője, valamint a központi hírszerzés igazgatója lett, de az elnök, a helyzettől függően, másokat is meghívhatott (és meghívhat) a testület üléseire. A nemzetbiztonsági tanácsadó (hivatalosan: *Assistant to the President for National Security Affairs*) kezdetben az eredeti szándék szerint valóban csak koordináló szerepet töltött be a nemzetbiztonsági kérdésekben érdekelt minisztériumok és hivatalok álláspontjainak összehangolására. Az első, részben már politikacsínáló szerepet is betöltő nemzetbiztonsági tanácsadó McGeorge Bundy volt (1961–1966) a Kennedy-, majd a Johnson-adminisztrációban, de az igazi változást Henry A. Kissinger működése hozta el (1969–1975). Kissinger, Nixon elnök jóváhagyásával, nagymértékben bővítette is a Tanács stábját, és számos specialistát vett fel. Kissinger példáját kívánta

követni Jimmy Carter (1977–1981) nemzetbiztonsági tanácsadója, Zbigniew Brzezinski is, aki szintén összekülönbözött Cyrus Vance külügyminiszterrel (1977–1980) – a Nemzetbiztonsági Tanács és a Külügyminisztérium rivalizálása meghatározta s egyben alkalmanként kiszámíthatatlanabbá tette a Carter-adminisztráció külpolitikáját. (Általánosságban, Brzezinski „keményvonalas”, míg Vance a hagyományos diplomácia híve volt.)

A Nemzetbiztonsági Tanács „politikacsináló” szerepére az úgynevezett Irán-kontra botrány során derült fény. Kiderült, hogy a Robert McFarlane (1983–1985) és John Poindexter (1985–1986) vezette Tanács egyes munkatársai illegálisan fegyvert, illetve katonai felszerelést juttattak – közvetítőkön keresztül – Iránba, jóllehet az a terrorizmust támogató országok listáján volt, s így nem juthatott volna amerikai felszerelésekhez. Az üzleten keletkező haszonból a nicaraguai kontrákat támogatták, ami ugyancsak törvényellenes volt, mert a Kongresszus a Boland-törvénykiegészítésben kizárólag a humanitárius segélyt engedélyezte az Ortega-rezsim ellen küzdőknek. A botrányba Ronald Reagan elnök is majdnem belebukott. Ebben az esetben (sem) működhetett a kongresszusi ellenőrzés teljes súlyával, ugyanis a Fehér Ház kinevezettjeit nem kell jóváhagynia a Szenátusnak – ellentétben az olyan vezető tisztviselőkkel, mint a miniszterek, a legfontosabb hivatalok vezetői, a szövetségi bírók vagy a nagykövetek. Az utóbbi évtizedekben a Nemzetbiztonsági Tanács újfent inkább háttértámogatói szerepet tölt be, noha egyes kiemelkedő képességű tanácsadók rendkívül jelentős szerepet játszottak, így például Brent Scowcroft George H. W. Bush adminisztrációjában (1989–1993) a döntéshozatalban, különös tekintettel a Szovjetunió és a közép- és kelet-európai kommunista országok bukásának és felbomlásának menedzselésében. Szervezeti szempontból érdemes még megemlíteni Condoleezza Rice nemzetbiztonsági tanácsadói időszakát (2001–2005), amikor a George W. Bush-adminisztráció (2001–2009) két „erős” embere, a védelmi miniszter, Donald Rumsfeld és a külügyminiszter, Colin Powell közötti rivalizálás sok esetben háttérbe szorította a stratégiai ügyekben hasonlóképpen járatos Rice-t. Az Obama-, a Trump- és a Biden-adminisztráció a Nemzetbiztonsági Tanács szerepét illetően lényegében visszatérést jelent a korai évekhez: a tanácsadó pozícióját jobbra gyakorlott burokraták, semmint stratégiai gondolkodók töltötték, s töltik be.

A Fehér Ház külpolitikával közvetlenül vagy közvetve foglalkozó hivatalai közül a már említett kereskedelmi képviselő hivatala (*USTR*) mellett meg kell még említeni a költségvetési hivatalt (*Office of Management and Budget*), amely jelenleg az Egyesült Államok bruttó össznemzeti termékének (GDP), körülbelül 21 500 milliárd dollárnak nagyjából az egynegyedét osztja újra.

Ebből a Külügyminisztérium és az amerikai segélyprogram (*USAID*) 2021-ben alig valamivel több mint 50 milliárd dollárral részesült (összehasonlításként: a Védelmi Minisztérium költségvetése 800 milliárd dollár a 2021-es költségvetési évben). A számokból is látható, hogy esetenként, mint például Afganisztánban és Irakban a 2000-es években, nem csupán katonai kérdésekben, hanem a civil újjáépítés terén is a Pentagon diktált a súlyánál fogva.

A fehér házi stábfőnökök (*Chiefs of Staff*), akik elvileg a jelenleg körülbelül másfél ezer alkalmazott főnökei, rendszerint nem játszanak fontos szerepet magában a külpolitikai döntéshozatalban, ám – többek közt – ők azok, akik a kül- és biztonságpolitikai döntések belpolitikai következményeit mérlegelik. Ritka kivételként Donald Regan (1985–1987) egyfajta „miniszterelnök” kívánt lenni, és megpróbált aktívan beleszólni olyan külpolitikai ügyekbe is, mint például az amerikai–szovjet kapcsolatok. A tevékenységét rossz szemmel nézők, köztük Nancy Reagan, meglehetősen rövid úton eltávolították a Fehér Házból. A *First Lady*k hagyományosan nem folytak bele politikai döntésekbe. Közöttük is akadnak azonban kivételek. Eleanor Roosevelt a férje fizikai korlátai miatt sokszor politikai szerepet is vállalt, és elsősorban az emberi jogok ügyét karolta fel, illetve aktívan támogatta az ENSZ megalakítását. Rosalynn Carter sokszor részt vett kabinetüléseken, és ott fel is szólalt. Nancy Reagan elsősorban személyi ügyekben befolyásolta Ronald Reagant. Bill Clinton kampánycsapatának az egyik szlogenje 1992-ben az volt, hogy „egyet fizet, kettőt kap” – azaz Hillary Clinton is majd aktívan részt fog venni a politika alakításában. Hagyományosan azonban a *First Lady*k nem vesznek részt a „nagypolitikában”; a külföldi országokban jószolgálati utakat bonyolítanak le, és az Egyesült Államok „puha hatalmát” igyekeznek erősíteni.

## Minisztériumok

A „tankönyvi” változat szerint a külpolitikát, az elnök mellett, sőt időnként helyette, elsősorban a külügyminiszter irányítja – akár a stratégiát, akár a napi működést illetően. A miniszterek között a külügyminiszter a *primus inter pares*; adott esetben ő a miniszterek közül az első, aki elnöki pozíciót tölthet be, ha az elnök, az alelnök, a képviselőház elnöke és a szenátus névleges feje (*president pro tempore*) egyszerre válik erre képtelenné. A 19. század első negyedében a külügyminiszterek követték, íratlan szabályként, az elnököt (Madison, Monroe és John Quincy Adams). Később ez megszűnt, a 20. és a 21. században nem

akadt ilyenfajta utódlásra példa. Ugyanakkor a minisztériumok maguk soha nem tartoztak a legnagyobbak közé; napjainkban pedig a munkatársak számát és a költségvetést tekintve a legkisebbek között van, dacára annak, hogy az Egyesült Államoknak globális hegemonként a világ minden pontján érdekei vannak. A külügyminiszterek és minisztériumuk súlyának csökkenését legjobban az jelzi, hogy szükségállapotokban a háttérbe szorultak. Így az I. világháborúban és az azt követő béketárgyalásokon Robert Lansing (1915–1920) elhanyagolható szerepet játszott, ahogy Cordell Hull (1933–1944) is a II. világháborús diplomáciában. A vietnámi háború alatt Robert McNamara védelmi miniszter a háttérbe szorította Dean Ruskot (1961–1969), vagy a Bush-adminisztráció alatt Donald Rumsfeld védelmi miniszter Colin Powellt (2001–2005). Voltak időszakok, amikor nemzetbiztonsági tanácsadók (Henry A. Kissinger vagy Zbigniew Brzezinski) élveztek nagyobb befolyást, mint a külügyminiszterek (William P. Rogers és Cyrus Vance). Kissingernek aztán külügyminiszterként (1975–1977) egy ideig kemény vetélytársa akadt James R. Schlesinger védelmi, majd energiaügyi miniszter személyében (1973–1975): az előbbi a *détente* híve volt, míg az utóbbi az „erőből való tárgyalásé”. Röviden: a bürokratikus rivalizálásban, abban, hogy ki szabja meg elsősorban az ország külpolitikáját az elnök mellett, a külügyminiszterek sokszor vereséget szenvedtek – vagy egyéni képességek hiányából, vagy a minisztériumuk adottságaiból kifolyólag, vagy azért, mert az elnöknek politikai szükségszerűség miatt kellett kineveznie őket, s nem bírták a bizalmát.

Jelenleg a külügyminiszter felügyeli az Egyesült Államok nemzetközi segélyezési programját (*United States Agency International Development, USAID*), az úgynevezett *public diplomacyt* (*United States Information Agency, USIA*), a Békehadtestet (*Peace Corps*) és az Egyesült Államok ENSZ-képviselését is. Az Egyesült Államok 166 országgal tart fent hivatalos diplomáciai kapcsolatokat, több helyen pedig valamilyen más képviselte van (például Vatikánvárosban, Koszovóban vagy Tajvanban). Meg kell azonban jegyezni, hogy a külföldi képviselteken számos más minisztérium és hivatal munkatársai is dolgoznak; egyes missziókon a szakdiplomata és a hírszerzés emberei többségben vannak a hivatásos diplomatákkal szemben. A misszióvezetők nagyjából egyharmada különböző háttérű politikai kinevezett, üzletemberektől kezdve médiaszemélyiségekig.

A *State Department* mellett több másik minisztérium érdekelt a kül- és biztonságpolitika közvetlen vagy közvetett befolyásolásában. Elsőként a Védelmi Minisztériumot (*Department of Defense*, közismert nevén a *Pentagon*) kell említeni. Mindenekelőtt háborús időszakokban nő meg a szerepe, s ebbe a kategóriába

a hidegháborút is beleszámíthatjuk. A már korábban említett minisztériumok és miniszterek közötti versengés mellett említésre méltó a Reagan-adminisztráció két markáns egyéniségének, a külügyminiszter George P. Shultznak (1982–1989) és a védelmi miniszter Caspar Weinbergernek (1981–1987) még korábban, az üzleti életből eredeztethető rivalizálása, sőt időnként ellenségeskedése. Weinberger Shultz elődjével, Alexander Haiggel (1981–1982) sem ápolt nagyon jó viszonyt – míg az utóbbi a falklandi háború alatt elsősorban közvetíteni akart a brit és az argentin fél között, Weinberger egyértelműen a britek mellé állt, s ebbe az irányba befolyásolta a kezdetben habozó Ronald Reagant is. A Pentagon befolyása talán a 2000-es évek elején, az afganisztáni és az iraki háború alatt tetőzött. A bürokratikus beharcokban nagy hírnevet szerzett Donald Rumsfeld mind Colin Powell külügyminisztert, mind Condoleezza Rice nemzetbiztonsági tanácsadót háttérbe szorította a döntéshozatali folyamatokban (Cheney alelnök hathatós támogatásával).

A kereskedelem hagyományosan fontos minden állam számára; az Egyesült Államokban 1903 óta létezik Kereskedelmi Minisztérium (kezdetben *United States Department of Commerce and Labor*). Washington számára a nemzetközi kereskedelem egyre fontosabbá vált, amint az ország az úgynevezett kontinentális terjeszkedés után tengeren túli területeket szerzett, illetve szorosabb diplomáciai, politikai és gazdasági kapcsolatba került egy sor állammal. A külföldi kereskedelmi és gazdasági érdekek doktrinális megfogalmazását John Hay külügyminiszter (1898–1905) nevéhez köthetjük, aki 1899-ben egyenlő kereskedelmi jogokat, „nyitott kaput” követelt Kínában az európai nagyhatalmaktól. Az Egyesült Államok vezetői a későbbiekben is hasonló elveket fogalmaztak meg, például Woodrow Wilson 14 pontjában (a 2. és 3. pontban) („a hajózás teljes szabadsága” és „minden gazdasági korlátozás lehető legnagyobb mértékű megszüntetése”) vagy az atlanti kartában (1941) (a kereskedelmi akadályok minimalizálása). A kereskedelmi miniszterek időnként kulcsszerepet kaptak: a legismertebb példa Herbert Hoover, aki a Harding- és Coolidge-adminisztrációban volt kereskedelmi miniszter (1921–1928), és – a rossz nyelvek szerint – mellette „minden más” minisztérium vezetője is volt erőteljes személyiségéből fakadóan. Az utóbbi évtizedekben nagymértékben bővült a kül- és biztonságpolitika úgynevezett napirendje, vagyis azok a területek, amelyeket ebbe a kérdéskörbe sorolnak, kezdve az élelmiszer- és vízbiztonságtól a környezetvédelmen és klímavédelmen át a migrációig és az emberi és polgári jogokig. Ennek megfelelően a Mezőgazdasági Minisztérium, az Energiaügyi Minisztérium és az Igazságügyi Minisztérium is alkalmanként részese a külpolitikai döntéshozatalnak,

és – természetesen – mindegyik delegál szakdiplomátákat is a külföldi miszsiókhoz, akik a szakterületükön azt a munkát végzik, amelyet a diplomáciai területen dolgozó diplomaták: információkat gyűjtenek, kapcsolatokat építenek, jelentéseket fogalmaznak meg, ajánlásokkal élnek – azaz a külpolitikai döntéshozatalhoz elengedhetetlenül szükséges „apró” munkát végzik. (Egyes becslések szerint az Egyesült Államokat külföldön hivatalosan képviselők mindössze körülbelül egyötöde áll a *State Department* alkalmazásában.)

## A Kongresszus

Az alkotmány a törvényhozás esetében is meglehetősen lazán fogalmazta meg a Kongresszus jogosultságát a külügyeket illetően. Az I. cikk 8. §-a felhatalmazást ad a külföldi államokkal folytatott kereskedelem szabályozására, egy hadsereg és egy haditengerészet felállítására és fenntartására, s ami a legfontosabb, hadüzenet küldésére. Ezenkívül a II. cikk 2. §-a rendelkezik az elnök és a Szenátus közösen gyakorolt hatalmáról: a nemzetközi szerződéseket és a nagykövetek kinevezését kétharmados többséggel kell a kongresszus felsőházának jóváhagynia. Végül, ugyancsak az I. cikk 8. §-a lehetőséget ad a kongresszusnak „szükséges és megfelelő” törvényeket alkotni a paragrafusban korábban felsorolt hatáskörök végrehajtása érdekében. Ez utóbbi felhatalmazás gyakorlatilag azt jelenti, hogy a testület létrehozhat, illetve megszüntethet a végrehajtói ághoz tartozó minisztériumokat vagy hivatalokat. Az előbbire példa a Belbiztonsági Minisztérium (*Department of Homeland Security*) életre hívása 2002-ben, nagy részben válaszul arra, hogy a 2001. szeptember 11-i merényletek után kiderült az amerikai terrorelhárítás, illetve általában a belbiztonsággal foglalkozó szervezetek széttagoltsága és koordinálatlansága. Az utóbbira példa a Nemzetbiztonsági Tanács (*National Security Council*) az 1947-es nemzetbiztonsági törvény részeként.

A kongresszus ugyanakkor hatásosan tudja befolyásolni a kül- és védelempolitikát az „erszény hatalma” (*power of the purse*) által: az alkotmány I. cikkének hetedik bekezdése ugyanis arról rendelkezik, hogy „[a]z államkincstárból csak törvényben foglalt előirányzat alapján lehet kifizetést teljesíteni [...]”. Ez a „kifizetési klauzula” (*appropriations clause*) gyakorlatilag együtt értendő az I. cikk 8. §-ának azon részével, amely felhatalmazza a Kongresszust adók, vámok, illetékek és járulékok kivetésére és beszedésére. Napjainkban a Kongresszus tizennyolc kifizetési kategória alapján dolgozik: a külkapcsolatokra szánt összeget tekintve (a 2021. pénzügyi évben) a *State Department* mindössze a 14. helyen

áll kevesebb, mint ötven milliárd dolláros költségvetésével (a teljes költségvetés nagyjából egy százalékával). Külpolitikai célokra hagyományosan aránylag keveset költ az Egyesült Államok; többek közt a közvélemény többsége sem támogatja a magasabb szintű kiadást ezen a téren. A külpolitikának nincsen igazán „választóköre”. Ennek ellenére a Kongresszus időnként tévőlegesen bele tud szólni a külpolitikába a pénzügyeken keresztül – még pontosabban pénzösszegek megvonásával vagy akár növelésével. Így 1970-ben a Cooper–Church-törvénykiegészítés megvont minden pénzügyi támogatást azoktól az amerikai csapatoktól, amelyek még június 30-a után is Kambodzsában és Laoszban tevékenykedtek, de azoktól a dél-vietnámi erőktől is, amelyek az országuk határain kívül harcoltak. Majd 1973-ban a Case–Church-törvénykiegészítés minden amerikai katonai tevékenységet Vietnámban, Kambodzsában és Laoszban előzetes kongresszusi jóváhagyáshoz kötött. Végül, az 1974-es külföldisegélyprogram-törvény megvont minden katonai támogatást Nguyễn Văn Thiệu saigoni rezsimjétől. Henry A. Kissinger és mások úgy gondolták, hogy a törvényhozás ezzel kihúzta a szőnyeget a dél-vietnámi kormány lába alól. (A valóságban a Nixon-adminisztráció már korábban gyakorlatilag „leírta” a dél-vietnámi kormányt.) A másik oldalon a külföldi országok segélyezésére szánt összegek inkább emelkednek: 2021-ben 38 milliárd dollárban részesültek a kedvezményezettek. Egymilliárd dollár fölött vagy körül öt ország kapott: Afganisztán, Izrael, Jordánia, Egyiptom és Irak. A segélyprogramok hatékonyságát némileg csökkenti, hogy húsznál is több amerikai hivatal vesz részt a pénzösszegek elosztásában.

A Kongresszus, s különösen annak állandó – külügyi, a fegyveres erőkkal kapcsolatos, hírszerzési és pénzügyi – bizottságai a Képviselőházban és a Szenátusban folyamatosan „felügyeletet” (*oversight*) gyakorolnak a szakterületük fölött, míg különböző különleges, eseti bizottságok egyes ügyek kivizsgálását végzik. Így 1975-ben Frank Church idahói szenátor vezetésével különbizottság alakult a szenátusban a CIA, az FBI, az NSA (*National Security Agency*) és az IRS (*Internal Revenue Service*) által korábban elkövetett visszaélések kivizsgálására. 1987 januárjában pedig a két ház együttes bizottságot hozott létre az Irán-kontra botrány hátterének felgöngyölítésére (Tower-Bizottság). A Kongresszus a fenti példák mellett számos egyéb, bel- és külpolitikai ügyet vizsgált ki, és az *oversight* funkcióját majdnem olyan fontosnak tartják, mint a törvényhozásit. Időnként az úgynevezett kongresszusi diplomácia is előtérbe kerül, különösen akkor, ha a kongresszus, elsősorban a Szenátus rangidős vezetői nem elégedettek a kormányzat külpolitikájával, vagy ha igen, akkor úgymond ráerősíthetnek arra. Mindkét esetben kongresszusi küldöttségek látogathatnak meg

külföldi országokat, és folytathatnak megbeszéléseket akár a helyi törvényhozás, akár a helyi végrehajtó hatalom prominenseivel. A másik kézenfekvő gyakorlat nagykövetek vagy más vezető beosztású külföldiek meghívása a szakbizottságokhoz úgynevezett meghallgatásra, vagy – különleges esetben – egy külföldi államfőnek vagy miniszterelnöknek lehetőséget biztosítanak arra, hogy beszédet mondjon a két ház tagjai előtt. Ennek egyik legutóbbi példájaként a Kongresszus republikánus vezetői 2015. március 3-án meghívták Benjámin Netanjáhu izraeli miniszterelnököt egy ilyen beszéd megtartására – a Fehér Ház kifejezett tiltakozása ellenére (az izraeli politikus és Barack Obama elnök között köztudottan feszült volt a viszony).

A titkosszolgálatok, a hírszerzés és az elhárítás tevékenysége a munkájuk jellegéből adódóan kevésbé ismert. Egyértelmű, hogy a döntéshozók a nyilvános információk mellett támaszkodnak a nem nyilvánosakra is. Az elnök napi tájékoztatója (*President's Daily Brief*) az országos hírszerzés igazgatója (*Director of National Intelligence, DNI*) felügyelete alatt a hírszerzésben dolgozó különböző kormányzati szervek által összeállított, szigorúan bizalmas dokumentum, amelyet az elnök mellett csak néhány vezető beosztású tisztviselő láthat. A hírszerzés is részese a washingtoni hatalmi harcnak: az elemzéseit az elnökök nem fogadják el szükségszerűen, más kormányzati szervekre is hallgatnak. Klasszikus példa a vietnámi háború: a hírszerzés mindvégig pesszimistább hangot ütött meg a háború kimenetelét illetően, de az elnökök hosszú évekig inkább az optimistább katonai vezetésre és a „héja” nemzetbiztonsági tanácsadókra (McGeorge Bundy, Walt W. Rostow) hallgattak.

## Érdekcsoportok

Az érdekcsoportokról vagy lobbikról erősen megoszlanak a vélemények. Sokan károsnak tartják a tevékenységüket, amiért úgynevezett speciális érdekekért küzdenek, amelyek nem szükségszerűen esnek egybe a társadalom többségének érdekeivel vagy jólétével. Mások hasznosnak látják a tevékenységüket, mert újabb és újabb platformokat biztosítanak az azonos érdekű embereknek, hogy hallassák a hangjukat, és ha elég erősek, akár befolyásolják is a politikát.

Az Egyesült Államok a bevándorlók hazája, így – szükségszerűen – a különböző etnikai érdekek hangsúlyosabban jelennek meg. Közismert például – a nagyjából 40 millióra tehető – ír amerikaiak erős befolyásolási képessége. Noha közülük nem mindenki támogatta a Sinn Féint a múlt század utolsó évtizedeiben

Észak-Írorszáiban tomboló erőszakhullám alatt, az ő nyomásuk is kellett ahhoz, hogy Bill Clinton elnök 1994-ben fogadja Gerry Adamset, s ezzel a gesztussal segítsen „szalonképessé” tenni az ír katolikus szervezetet, s részben annak katonai szárnyát is. A másik fő tényező a különböző etnikumok és általában a külföldi országok lobbitevékenységében az Egyesült Államok globális hegemón szerepe: nagyon kevés az olyan nagy jelentőségű ügy a világban, amelyet az Egyesült Államok részvétele nélkül – vagy akarata ellenére – meg lehet oldani. Így logikusnak tűnik, hogy száznál is több ország folytat valamilyen lobbitevékenységet az USA-ban, és tart fenn hivatalosan ügyvédi irodákat, hivatásos lobbistákat vagy informálisan olyan személyeket, akik valamilyen szinten (személyes összeköttetés, rokon kapcsolatok stb.) befolyással lehetnek fontos döntéshozókra a törvényhozásban vagy a végrehajtói ágazatban.

A külföldi „ügynökök” tevékenységének jogi kereteit először az 1938-ban elfogadott külföldi ügynökök regisztrációs törvénye (*Foreign Agents Registration Act, FARA*) rögzítette, amelyet azóta többször is módosítottak. Az alapvető feltételek: egy külföldi országnak hivatalosan dolgozó személynek vagy szervezetnek regisztrálnia kell magát az Igazságügyi Minisztériumban, fel kell fedni, milyen kapcsolat fűzi a megbízójához, milyen tevékenységet végez, illetve mindezt milyen pénzügyi háttérrel végzi. A *Lobbying Disclosure Act* (1995) továbbá megkívánja, hogy a lobbitevékenységet végzők negyedévenként beszámolót készítsenek a Kongresszus két házának. A külföldi országok megbízásából tevékenykedő lobbik a pénzügyi háttérrel, a politikai beágyazottságot, a formális és informális kapcsolatrendszereket stb. kihasználva több szinten próbálják befolyásolni a külpolitikai döntéshozatalt. Így javaslatokat, háttérelemzéseket és egyéb anyagokat juttathatnak el törvényhozókhhoz, illetve különböző tisztviselőkhez a végrehajtói ágazatban; cikkeket és tanulmányokat közöl(tet)hetnek újságokban; riportokat készíttethetnek a rádióban és a televízióban; filmeket szponzorálhatnak (természetesen nem „nyíltan”) „Hollywoodban”; konferenciákat rendezhetnek és finanszírozhatnak kutatóintézetekben, és ott kutatásokat és tanulmányokat támogathatnak; úgynevezett tanulmányutakat szervezhetnek a megbízó országába; sőt kampánytámogatást is adhatnak politikusoknak közvetetten különböző politikai akcióbizottságokon keresztül, és így tovább. Az egyik legismertebb legális módszer a kongresszusi bizottságok előtt tett „tanúvallomásoké” (*testimonies*), különösen a különböző albizottságokban szervezett meghallgatásoké. Időnként a felszínre kerülnek illegális támogatások is. Al Gore elnökhelyettes például egy „közösségi” rendezvényen vett részt egy Los Angeles melletti buddhista templomban 1996-ban, de később kiderült, hogy

„pénzügyi vonatkozása” is volt az eseménynek – az a pénz, amelyet a demokrata politikus kampánycélokra kapott a helyszínen, Tajvanból érkezett. Az eddig legnagyobb visszhangot kiváltó eset 2016-ban történt, amikor a modern kommunikációs lehetőségeket, a közösségi médiát kihasználva oroszok próbálták befolyásolni az az évi amerikai elnökválasztást. Ezek kirívó példák, de általános a gyanú, hogy különböző fedőcégeken, illetve titkosszolgálatokon keresztül a külföldi illegális befolyási kísérletek meglehetősen gyakoriak az Egyesült Államokban. Egyfajta „állatorvosi ló” esete a zsidó befolyás az Egyesült Államok közel-keleti politikájára. Washington stratégiai és erkölcsi alapon gyakorlatilag Izrael 1948. május 14-i megalakulása óta (Harry S. Truman elnök még aznap *de facto* elismerte az ideiglenes zsidó kormányt) a zsidó állam első számú támogatója – katonailag, gazdaságilag, politikailag és diplomáciailag egyaránt. Ezt a sokszor reflexszerű támogatást egyesek, legalábbis részben, a legjelentősebb amerikai zsidó lobbiszervezet, az *American Israel Political Action Committee (AIPAC)* tevékenységének tudják be. Az Amerikai Cionista Tanács által 1951-ben életre hívott szervezet a saját adatai szerint 100 000 taggal rendelkezik, és a súlyát – többek közt – gazdasági, pénzügyi, társadalmi és kulturális téren felelős vezetői pozíciókat betöltő személyek adják. Az AIPAC általában közel áll az izraeli politikai jobboldalhoz, illetve meghittebb a viszonya a republikánusokkal az Egyesült Államokban, mint a demokratákkal, noha „kétpártinak” definiálja magát. Hasonlóképpen elvben „kétpárti” a liberálisabb amerikai zsidó lobb, a 2007 óta létező *J Street*, amely a demokraták közel-keleti politikájához áll közelebb, illetve Izraelben a baloldalhoz. A nyilvánosságban, valamint a szakmai körökben nagy érdeklődést keltett, és éles vitát váltott ki John J. Mearsheimer és Stephen M. Walt 2007-ben publikált *The Israel Lobby and American Foreign Policy* című könyve, amelynek az egyik tézise az volt, hogy az AIPAC időnként negatív hatással van az Egyesült Államok külpolitikájára, és Washington a Közel-Keleten alkalmanként Tel-Aviv, s nem a saját érdekeit követi.

Az Egyesült Államok közel-keleti politikájának egy másik sarokköve Szaúd-Arábia, többek közt és elsősorban az energiaellátás terén. A szunnita királyság ugyanakkor stratégiai ellenlábas a síita Iránnak, Washington első számú ellenfelének a tágabb Közel-Keleten. A szaúdi érdekek ugyanakkor nem minden esetben vágnak egybe az izraeli érdekekkel, s így az Egyesült Államoknak alkalmanként egyensúlyoznia kell közöttük. Míg a zsidó érdekek képvisellete inkább egy szervezethez köthető, a szaúdi befolyás egyidőben klasszikus példáját jelentette a személyes kapcsolatok fontosságának. Bandar bin Sultan Al

Saud több mint két évtizedig volt országa nagykövete az Egyesült Államokban (1983–2005), és jelentős befolyásra tett szert a legmagasabb politikai körökben is – a legszorosabb munkakapcsolata George H. W. Bushsal és George W. Bushsal volt. Két kérdésben lehet kiemelni a befolyását: erősen támogatta az Irak elleni háborút 2003-ban, és – tágabb értelemben – a Bush-adminisztráció neokonzervatívjainak elképzelését más közel-keleti államok, így Irán és Szíria „demokratizálására” is. Másrészt, sokszor a zsidó lobbival megküzdve, fegyvereladásokat, így fejlett harci repülőgépeket, sikerült keresztülvinni a Fehér Házon és a törvényhozásban is.

Egy másik, ugyancsak viták kereszttüzében lévő lazább szervezet az úgynevezett Kína-lobbi. Itt „Kínán” a Kínai Köztársaságot (Tajvant) kell érteni. A Tajpej melletti különböző, főként konzervatív erők által finanszírozott lobbis elsődleges célja a Kínai Köztársaság támogatása minden lehetséges eszközzel. A Kína-lobbi 1945 után a polgárháborúban Csang Kaj-sek oldalára állt, és a kommunista hatalomátvétel után azzal vádolta a Truman-adminisztrációt, hogy „elvesztette” Kínát. Ezt követően kiállt a „két Kína” politikája mellett, ellenezte Richard M. Nixon 1972. februári útját a Kínai Népköztársaságba, majd a döntést 1979-ben, amikor az Egyesült Államok megszüntette a hivatalos diplomáciai kapcsolatokat Tajvannal, és a kommunista Kínát ismerte el (az „egy Kína” elve). A Kína-lobbi ezt követően a Tajpejnek szánt rendszeres amerikai fegyvereladásokért küzd, hogy Tajvan adott esetben meg tudja védeni magát a kommunista Kína támadása ellen.

Végül ide lehet sorolni számos nem kormányzati szervezetet (NGO-t), amelyek elsősorban a fejlődő országoknak nyújtandó segélyek esetében játszhatnak döntő szerepet a helyszínen készített jelentésekkel, az ott szerzett információkkal, különös tekintettel a humanitárius helyzetre, az emberi és a polgári jogok érvényesülésére (például *Amnesty International*, *Human Rights Watch* stb.). Rajtuk kívül informális befolyást gyakorolnak kutatóintézetek, *think-tankek*, mint például a *Council on Foreign Relations*, a *RAND Corporation*, a *Brookings Institution*, az *American Enterprise Institute*, és még hosszan lehetne sorolni őket. Egy Magyarországot is érintő példa a RAND kutatóinak a *Foreign Affairs* című folyóiratban megjelent egy írása, amely a NATO bővítése mellett szállt síkra Ronald D. Asmus, Richard L. Kugler és F. Stephen Larrabee *Building a New NATO* című írása az 1993. szeptemberi/októberi számban. Az is nyílt titok volt, hogy például a Lockheed Martin erőteljes lobbizása is kellett a két-harmados szenátusi többséghez, amely a ratifikáláshoz szükséges.) Hasonlóképpen, egyetemi tanszékek és intézetek, illetve azok egyes kutatói befolyást

szerezhetnek a külpolitikai döntéshozatalban. Henry A. Kissinger például a Harvardon dolgozott, s mellette tanácsadó is volt a Kennedy-adminisztrációban (igaz, akkor nem tartozott a legfelső körökhöz). McGeorge Bundy, ugyancsak a Harvardról, nemzetbiztonsági tanácsadó lett John F. Kennedy mellett, utódja ebben a pozícióban, Walt W. Rostow a bostoni MIT-ből, Condoleezza Rice pedig a Stanford Egyetemről került a Fehér Házba – a példákat ebben az esetben is lehetne még sorolni. Röviden: az „átjárás” a kormányzat és az „akadémia”, a tudományos világ között folyamatos az Egyesült Államokban az utóbbi évtizedekben („árnyéklobbizás”). Ez az úgynevezett forgóajtó jellemző egyfelől a nagy tanácsadó cégek és nagyvállalatok, másfelől a kormányzat viszonyára. Számos fontos kormányzati posztot betöltő ember került a *Big Money*, a *Big Oil*, a *Big Defense* vezetéséből miniszteri, nagyköveti, befolyásos fehér házi pozícióba; sőt a multinacionális vállalatok ezeken a területeken (és újabban a telekommunikáció terén is) egyfajta „privatizált külpolitikát” folytatnak.

## Média és közvélemény

„Maga szállítsa a képeket, én meg szállítom a háborút” – mondta állítólag William Randolph Hearst, az amerikai bulvársajtó egyik legendás alakja (a magyar származású Joseph Pulitzer mellett), amikor Frederic Remington 1897-be Kubába látogatott, hogy illusztrációkat készítsen a Hearst-lapoknak a spanyol–kubai háborúról. A bulvársajtó már korábban „megdolgozta” az amerikai közvéleményt a kubaiak mellett, és a spanyolok ellen: a spanyol katonai főparancsnok Valeriano Weyler tábornokról csak mint „Mészáros” Weylerről írtak, noha a kubaiak sem bántak kesztyűs kézzel az ellenfeleikkel. A közvélemény manipulálása a világháborúk alatt is folyt: a németek „hunokként” jelentek meg az amerikai sajtóban az I. világháború alatt, a II. világháborúban pedig rasszista felhangoktól sem mentesen írtak a japánokról az amerikai sajtóban, miközben a tömeggyilkos Joszif Sztálin „Joe bácsivá” szelődött Franklin D. Roosevelttel és az amerikai tömegtájékoztatás szóhasználatában. A politikai elit természetesen nem a sajtót követte, a befolyás fordított irányban történt: a sajtó legfeljebb felerősítette és közérthetőbbé tette a közvélemény számára a politikusok üzeneteit és szándékait, és segített abban, hogy az emberek többsége támogassa a kormányzati politikát.

A sajtó befolyását hangsúlyozni kívánók egy mitikus, de nagy valószínűséggel soha meg nem történt eseményt emelnek ki, az úgynevezett Cronkite-

pillanatot. Walter Cronkite 1962-től kezdődően a CBS esti híradójának műsorvezetője volt és több más korabeli újságíróval együtt rendkívüli népszerűségnek örvendett, többek közt hitelessége és integritása okán. 1968. február 27-én a vietnámi Tet-offenzíva idején a kormányzati propagandával szemben kijelentette, hogy az amerikai háborús erőfeszítések zsákutcába jutottak, és ideje lenne elgondolkozni a tárgyalásos békéről. A mítosz szerint Lyndon B. Johnson elnök (1963–1969) az adást látva megjegyezte: „Ha elvesztettem Cronkite-ot, akkor elvesztettem az amerikai középosztályt is.” Feltehetően soha nem hangzott el ez a kijelentés, de jól mutatja, hogy a döntéshozók teljes mértékben tudatában voltak a sajtó tömegbefolyásoló erejének. Akik valójában közvetetten befolyást tudtak – és tudnak – gyakorolni a döntéshozókra a színpad mögött, azok a politikai vezetőkkel társadalmi és személyes jó kapcsolatokat ápoló lap- és televíziós társaságok tulajdonosai. Így, többek közt, a 20. század második felében Henry Luce (*Life*, *Time*, *Fortune*), a Sulzberger család (*The New York Times* és egyéb *Times*-kiadványok) vagy a Graham család (*The Washington Post*). Mellettük feltűntek a múlt század utolsó évtizedeiben a kábeltelevíziók tulajdonosai, így Ted Turner (*CNN*) és Rupert Murdoch (*Fox News*). A 21. században pedig a közösségimédia-szolgáltatók élnek a hatalmukkal a politika befolyásolására, köztük például Mark Zuckerberg (*Facebook*), Jack Dorsey (a *Twitter* egyik alapítója), Bill Gates (*Microsoft*) stb. Az 1990-es években sokat beszéltek az úgynevezett CNN-effektusról, azaz arról, hogy a kábeltelevízió riportjai a szomáliai humanitárius katasztrófáról hozzájárultak a Bush-adminisztráció döntéséhez, hogy 1992-ben amerikai csapatokat küldjenek a kelet-afrikai országba – mint ahogy a katonák gyors kivonásához Bill Clinton elnöksége idején, amikor 1993. október elején Mogadishuban amerikai katonák haltak meg a harcok alatt, s néhányuk holttestét ellenségeik a televíziós kamerák előtt mutogatták. A valóságban a CNN-nek és a többi televíziós társaságnak nem volt jelentős befolyása sem a katonák bevetésére, sem a kivonására.

A politikai élet polarizálódását a nyomtatott és elektronikus sajtó is követte. A vezető napilapok és hetilapok, az úgynevezett hálózattélevíziók (*network television*) és a kábelszolgáltatók nagy része jól megkülönböztethető politikai agendát követ. A liberális, az Egyesült Államokban baloldalinak számító média a külpolitikában a multilateralizmus híve, olyan „progresszív” ügyeket karol fel, mint a klímaváltozás, a zöld politikák, megértőbb a nemzetközi szervezetekkel vagy éppen az Európai Unióval szemben, legalábbis retorikában érzékenyebb olyan kérdésekben, mint például az emberi jogok, a polgári jogok, a nők, vallási, etnikai, nemi kisebbségek jogai más országokban, és így tovább. A konzervatív,

jobboldalinak számító oldal fő témája az Egyesült Államok biztonsága (akár egyoldalúan is), az amerikai katonai fölény fenntartása, a versenytársak, így elsősorban Kína hatalmának gyengítése, kevésbé pozitív vélemény az ENSZ-ről és szakosított intézményeiről, valamint az EU-ról és általánosságban az amerikai érdekek nyíltabb képviselője a világon. A média befolyása ott érhető tetten, hogy felhívja a figyelmet egy jelenségre és/vagy felnagyítja azt – a 24/7-es hírfolyam miatt rövidíti a reakcióidőt, és sokszor kevésbé átgondolt döntésekhez vezet: ahogy egy amerikai politológus fogalmazott, eltűnteti az idő védő szűrőjét. Végül, félrevezetheti a döntéshozókat azzal, hogy nem mindig választja el a tényeket és a véleményeket, és emiatt – ha csak a médiára támaszkodnának – téves premisszákból indulnának ki a helyzetértékeléseknél.

### Ajánlott irodalom

- ASMUS, Ronald D. (2003): *A NATO kapunyitása*. Budapest: Zrínyi.
- CARTER, Ralph G. (2020): *Making US Foreign Policy: The Essentials*. Boulder: Lynne Rienner.
- GVOSDEV, Nikolas K. – BLANKSHAIN, Jessica D. – COOPER, David A. (2019): *Decision-Making in American Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HALBERSTAM, David (1988): *Mert övék a hatalom*. Budapest: Európa.
- MEARSHEIMER, John J. – WALT, Stephen M. (2007): *The Israel Lobby and American Foreign Policy*. London: Penguin Books.
- PRESTON, Thomas (2001): *The President and His Inner Circle: Leadership Style and the Advisory Process in Foreign Policy Making*. New York: Columbia University Press.