

Az Egyesült Államok NATO-politikájára gyakorolt kongresszusi hatás: elmélet és gyakorlat

Congressional Influence on U.S. NATO-Policy: Theory and Practice

Mártonffy Balázs – Csizmazia Gábor

https://doi.org/10.47707/Kulugyi_Szemle.2023.4.4

Összefoglaló: Bár az amerikai külpolitika alakítása elsősorban az elnökhöz tartozik, az Egyesült Államok NATO-politikájában szerepet játszik a Kongresszus is. Az alkotmány ugyanis hozzá rendeli többek között a hadüzenet küldésének, valamint a haderő szervezésének és fenntartásának a jogát is. Az elemzésünk a Kongresszusnak az amerikai külpolitikában a NATO-hoz kapcsolódóan betöltött szerepét vizsgálja. Bemutatjuk, hogy a törvényhozó testület milyen módon van hatással az észak-atlanti szervezetre, valamint kísérletet teszünk napjaink kongresszusi külpolitikai gondolkodásának a főbb elméleti irányzatai beazonosítására. Elméleti keretben a kongresszusi képviselőket és szenátorokat négy fő táborra osztottuk (szoros realista, prudenciális realista, pragmatikus liberális, valamint liberális univerzalista), a kongresszusi aktivitást pedig a testület négy fő tevékenysége mentén vizsgáltuk (törvényhozás, szerződésratifikáció, határozathozatal és kongresszusi diplomácia). Az elemzésünkben egy jelenkori pillanatképet igyekszünk leírni, ezért a vizsgált időszak a 118. Kongresszus idejére (vagyis a 2023-as évre) terjed ki.

Kulcsszavak: NATO, az Egyesült Államok Kongresszusa, szoros realista, prudenciális realista, pragmatikus liberális, liberális univerzalista, költségvetési törvényhozás, csatlakozási ratifikáció, határozatok, kongresszusi diplomácia

Abstract: *Although formulating U.S. foreign policy primarily falls under the president, Congress also plays a role in the United States' NATO policy, as the Constitution gives the legislation, among other things, the power to declare war and to raise and support armies. The analysis examines the role of Congress in U.S. foreign policy related to NATO. The authors show how it can affect the North Atlantic organization and attempt to identify the main theoretical trends in American congressional foreign policy thinking today. In a theoretical framework, congressmen and senators are divided into four main camps (strict realist, prudential realist, pragmatic liberal, and liberal universalist), while congressional activity is examined along the four main actions (legislation, treaty ratification, resolution-making, and congressional diplomacy). In this analysis the authors try to take a snapshot of the present, therefore, the period covered is the 118th Congress (that is the year 2023).*

Keywords: NATO, United States Congress, strict realist, prudential realist, pragmatic liberal, liberal universalist, budget legislation, accession ratification, resolutions, congressional diplomacy

Bevezetés

Egy gyakori, ámde téves gondolat, hogy az amerikai Kongresszus külpolitikai vetülete egységes. Arthur Hendrick Vandenberg szenátor 1948-ban elhangzott híres mondata, amely szerint „*politics stops at the water's edge*”,¹ ha valaha igaz is volt, ma semmiképpen sem az. Sőt, egyértelműen kimutatható egy kevésbé kutatott tény: hogy a Kongresszus tagjai eltérő módon látják az Egyesült Államok és a NATO kapcsolatát. A szakirodalom gyakran állítja szembe egymással az elnököt és a Kongresszust, gyakran a NATO kontextusában is, de Washington NATO-politikája kapcsán a törvényhozó testületen belüli eltérésekkel csupán kiszámú magyar nyelvű irodalom foglalkozik. E cikkben azt igyekszünk bemutatni, hogy miért is van eltérés a kortárs amerikai kongresszusi külpolitikai döntéshozók NATO-hoz való hozzáállásában.

A Kongresszus ma négy fő módon tud beleszólni az amerikai külpolitikába:

- jogszabályokat alkot a finanszírozási kérdésekben (s ezzel megköti az elnök mozgásterét egyes területeken);
- ratifikálja vagy elutasítja a nemzetközi szerződéseket (megkönnyíti vagy megnehezíti azok érvényesülését);
- törvényi erővel nem bíró határozatokat hoz (amelyekkel befolyásolja az amerikai közvéleményt);
- önállóan nyúl a diplomácia eszközeihez (közvetlenül kapcsolatba lép a nemzetközi politika szereplőivel).²

Az elmúlt évben a kongresszusi külpolitikai döntéshozatal résztvevői mind a négy opciót igénybe vették, amikor a NATO-val kapcsolatban akarták érvényesíteni vagy kifejezni az elképzeléseiket.

Érvelésünk szerint a kongresszusi képviselők és szenátorok az amerikai külpolitikával kapcsolatos nézeteik alapján négy, egymástól jól elkülöníthető csoportra oszthatók. Az egyes csoportok tagjai abból a szempontból hasonlítanak egymáshoz, hogy ugyanolyan a nemzetközi kapcsolatokra vonatkozó elméleti keretrendszerük, illetve közel egyformán gondolkodnak az értékek és az amerikai külpolitika viszonyáról. E csoportok valamelyest homogének, de akadnak köztük szélsőséges szemlélettel rendelkező egyének is, ezért inkább „táboroknak” nevezünk őket. A négy tábort a következő jelzőkkel látjuk el: szoros realista (*strict realist*), prudenciális realista, pragmatikus liberális és liberális univerzalista.

A táborok elméleti lehatárolása után bemutatjuk, hogy a 118. Kongresszus képviselői és szenátorai miként használták fel az említett négy fő módot az

amerikai NATO-politika alakítására. Mivel a Kongresszus alapvetően „reaktív” hatalmi köröket képvisel az elnök „proaktív” szerepével szemben – vagy más megfogalmazásban: az elnök esetében a javaslat (*propose*), a Kongresszuséban pedig az elrendezés (*dispose*) hatalma ismerhető fel³ –, ezért a képviselők és a szenátorok eszközeinek a vizsgálata során gyakran az elnöki politika fényében tett válaszaik alapján lehet értékelni a NATO-politikájukat.

A Kongresszuson belüli négy nagy tábor

Az első tábort a szoros realista (*strict realist*, vagyis a realizmus szabályaihoz me-reven ragaszkodó) törvényhozók alkotják. Az e táborhoz tartozó kongresszusi képviselők és szenátorok szerint a realizmus a nemzetközi rendszer mindenkori magyarázata, és az Egyesült Államok számára nem kifizetődő, ha attól eltérő viselkedést mutat.⁴ Esetükben az értékekre való hivatkozás pusztán narratívaképzés (hiszen egy szorosan értelmezett realista gondolkodásban az érték egyszerűen az érdek funkciója), vagyis a Washington puha hatalmának részét képező külpolitikai eszköz. E tábor tagjait az amerikai elszigetelő (*isolationist*) külpolitikával azonosítják. De megjegyezendő, hogy ez nem azt jelenti, hogy ők értéknek tartanak az Egyesült Államok elzárkózását. E világlátás értelmében az elzárkózás az Amerikai Egyesült Államok primer érdeke.⁵ A meglátásuk szerint a NATO Washington európai érdekszférájának egy időszakos megtestesülése, de amint az USA érdekei mást diktálnak, módosítható vagy akár el is hagyható, illetve le is cserélhető.

A másik realista nagystratégiai tábor a prudenciális realista, és a leginkább „prudenciális” (körültekintő) realista külpolitikát folytató csoportosulásnak lehet őket leírni. A meglátásuk némileg eltér az előző táborétól: szerintük az Egyesült Államok egy érdekalapon működő, realista világban tesz eleget az elhivatottságának, miközben az alapvető érdeke az értékei, vagyis a liberális világrend fenntartása, és annak a tettekben és szavakban történő gyakori támogatása. Ennek megfelelően ők megengedőbbek az amerikai külpolitikai szempontok esetében az értékekre való hivatkozás kapcsán, főleg, amikor az amúgy kiemelten jelentős amerikai puha hatalom erre okot ad.

A harmadik tábort pragmatikus liberálisnak hívjuk. Meglátásuk szerint a nemzetközi politika, kiemelten a demokráciák világát a liberális institucionalizmus⁶ vezérli. Az Egyesült Államoknak pedig elemi érdeke és értéke egyúttal, hogy a reciprocitás világában és főleg a saját közegében (demokráciák) a reciprocitásalapú rend szabályait megalkossa. A pragmatikus liberális tábor külpolitikai világgépe akkor tér el a liberális univerzalistától, amikor Washington rendszerszintű hatalma kevés ahhoz, hogy egy adott külpolitikai kérdésben az értékeit hatékonyan képviselni tudja. Ilyenkor a pragmatikus liberális tábor az USA külpolitikai érdekét az értéképviselet elé helyezi.

A negyedik nagy tábornak, a liberális univerzalistának a világlátásában a liberális világrend a nemzetközi rendszernek a helyes, értékalapú leírása. Amennyiben más viselkedés tapasztalható a rendszerben, akkor az vagy az „idejétmúlt realista” gondolkodók hatalmi lenyomata, vagy emberi gyarlóság miatti hiba. Meglátásuk szerint az Egyesült Államoknak az érték az érdeke, és az attól eltérő külpolitikai lépések nem válnak Washington javára. A liberális univerzalista tábor szerint a NATO ma már nem védelmi szövetség (még ha annak is indult), hanem a velük azonos véleményen lévő államok kollektív biztonságának az összefonódása.

A NATO amerikai finanszírozásával kapcsolatos törvényhozás

A Kongresszus elsősorban költségvetési kiadások előírása vagy tilalma révén tudja megkötni az elnök kezét a külpolitika terén. A NATO kapcsán ez azért releváns, mert az utóbbi években az amerikai közéletben egyre nagyobb hangot kapott az észak-atlanti szervezeten belüli aránytalan teherviselés kérdése,⁷ amely két fő területen jelentkezik: egyrészt a nemzeti védelmi kiadásokban (az egyes tagállamok GDP-jének a 2 százalékát elvileg meghaladó védelmi költségvetésekben), másrészt a szervezet civil és katonai költségvetésébe, illetve a NATO Biztonsági Beruházási Programba (NSIP) történő közvetlen tagállami hozzájárulásokban (a tagállami GNI-ra épülő képlet alapján számolt összegekben). Az Egyesült Államok NSIP-részesedése a 2021–2024 között indított új programok esetében 16,4 százalékra – a többiekre érvényes GNI-arányos képlet alapján számolt amerikai hozzájárulás közel egyharmadára – csökkent, jóllehet ez tervezési okokból egyelőre kevés projektet érint, így az ma 22,1 százalék körül áll.⁸ Bár a nemzeti védelmi kiadások mértéke politikai nyilatkozatokra épül, a képletes befizetésekben pedig az amerikai hozzájárulás mértéke nem nagyobb, mint a második legnagyobb tagállam (Németország) befizetéséé, kongresszusi szereplők mindkét vonalon hangot adtak a nemtetszésüknek.

A 2024-es védelmi költségvetés előkészítését szolgáló Nemzeti védelmi felhatalmazási törvény (*National Defense Authorization Act*, NDAA) képviselőházi vitájában a 42 kiegészítő javaslatcsomag egy része közvetlenül a NATO-hoz kapcsolódott. A republikánus Warren Earl Davidson, Ohio 8. kongresszusi körzetének képviselője (R-OH-08) javaslatot nyújtott be, amelynek alapján az NDAA-ban kifejezésre jutott volna a Kongresszus azon véleménye, miszerint az Egyesült Államoknak nem kellene támogatnia azon NATO-tagokat, amelyek nem fordítják a saját védelmükre a 2014-es walesi csúcson született védelmi kiadási nyilatkozatban vállaltak szerint a GDP-jük 2 százalékát.⁹ A javaslat a szavazáson 212:218 arányban elbukott. Bár az eredmény a pártvonalak mentén alakult, érdemes kiemelni az átszavazókat: a javaslat támogatói között két demokrata, az ellenzői körében pedig nyolc republikánus is volt.¹⁰ Davidson azt is javasolta,

hogy az NDAA-ból kerüljön ki az a szakasz, amelyik lehetővé teszi a NATO DIANA (*Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic*) kezdeményezésének az amerikai finanszírozását. Ez a módosítása szintén elbukott a szavazáson (79-en szavaztak mellette, 353-an ellene), így pártok szerinti törésről nem lehet beszélni, noha így is többen voltak az indítványnak a republikánus (74 fő), mint a demokrata (5 fő) támogatói.¹¹

Az NSIP-hozzájárulás képviselőházi véleményezésére a katonai építkezésekről, a veteránügyekről és a kapcsolódó ügynökségekre vonatkozó előirányzatról szóló 2024-es törvény vitájában volt lehetőség. Marjorie Taylor Greene, Georgia 14. kongresszusi körzetének képviselője (R-GA-14) felvetette, hogy a Kongresszus fogja vissza az NSIP-re fordított hozzájárulás 73 millió dolláros megemelését, ám ezt a képviselők 83:347 arányban leszavazták.¹² Hasonlóképpen a forráscsökkentésre irányult William Andrew „Andy” Oglesnek, Tennessee 5. kongresszusi körzetének képviselőjének (R-TN-05) a javaslata, aki az NSIP-re fordítandó összegből 3 millió dollárt akart kivenni, ám az 99:327 arányban szintén elbukott.¹³ Összességében kijelenthető, hogy a NATO amerikai finanszírozása mindkét házban támogatottságot élvez. Csak az európai teherviselés kérdése okozott megosztottságot, illetve a szoros és a prudenciális realista vonal előretörését, ám ez utóbbi az előbbi tábor befolyásának a fékezésére is képes volt.

Nemzetközi szerződések ratifikációja és a NATO-bővítés

Az Egyesült Államok Szenátusa ratifikálja a nemzetközi szerződéseket, vagyis amerikai részről a felsőház jóváhagyása szükséges egy új tagállamnak az Észak-atlanti Szerződés Szervezetébe történő felvételéhez. A vizsgált időszakban ez a finn és a svéd NATO-csatlakozás szenátusi vitáját jelentette, ám a kontextus miatt érdemes Montenegró és Észak-Macedónia esetét is szemügyre venni.

Montenegró csatlakozását a szenátorok 97:2 arányban támogatták: csak Randal Howard „Rand” Paul kentuckyi (R-KY) és Michael Shumway „Mike Lee” utahi (R-UT) ellenezte. Miközben a többség geopolitikai megfontolásból voksolt, Paul a balkáni ország amerikai védelmével járó költségekre helyezte a hangsúlyt, és egy kiegészítést javasolt, amely csak abban az esetben engedélyezné, hogy az amerikai erőket a NATO 5. cikkelye szerint Montenegró védelmére küldjék, amennyiben azt kongresszusi hadüzenet előzné meg. A szenátor javaslatáról végül nem volt szavazás, ami önmagában is beszédes a táborok erőviszonyait illetően.¹⁴ Lee osztotta Paul nézeteit, sőt hozzátette, hogy szerinte Montenegró képességeinek az értékét jóval meghaladja az ország védelmével járó amerikai költségek mértéke, Washingtonnak pedig nem a bővítéssel, hanem a NATO-tagok közötti politikai feszültségekkel és az aránytalan védelmi teherviselés kérdésével kell foglalkoznia. Érvelésében az orosz szál is előjött: a szenátor hiányolta a stratégiai megfontoltságot és praktikumot, úgy vélte, az

oroszt tiltakozás nem lehet indok a bővítés amerikai támogatására, az orosz külpolitikával szembeni jogos aggályok kezelésére pedig vannak egyéb eszközök is (például diplomáciai lépések és gazdasági szankciók).¹⁵

Paul és Lee annak idején Észak-Macedónia 2019-es NATO-csatlakozása ellen is tiltakozott (miközben 91 fő támogatta azt, 7 pedig távol maradt a szavazástól). A támogatók részéről James Elroy „Jim” Risch idahói szenátor (R-ID), a Külügyi Bizottság republikánus elnöke fejtette ki azt a részben prudenciális realista, részben pragmatikus liberális érvelést, hogy a bővítés fontos szerepet játszik az európai elrettentésben, és további csatlakozásokra biztató üzenetként szolgál a többi európai ország felé.¹⁶ Paul akkor is a költség-haszon elv mentén közelítette meg a kérdést: szerinte az észak-macedón képességek és erőforrások nem jelentettek érdemi hozzájárulást a szervezet tevékenységéhez, ellenben az ország felvétele megnehezítette az amerikai külpolitika szabad mozgását (regionális konfliktus esetén háborúba sodorta volna az Egyesült Államokat).¹⁷

A finn és a svéd csatlakozást 2022-ben már Lee is támogatta, míg Paul tartózkodott (hármán pedig távol maradtak), így a Szenátus 97:1 arányban elfogadta a skandináv NATO-bővítést. Mindkét ország csatlakozásának az elfogadását erősítette, hogy a hozzáadott értéküket nehéz lett volna cáfolni, s ezt a kentuckyi Addison Mitchell „Mitch” McConnell (R-KY), a szenátusi republikánusok vezetője is kiemelte.¹⁸ Egyedül a Missourit képviselő szenátor, Joshua David „Josh” Hawley (R-MO) szavazott a finn és a svéd NATO-tagság ellen, jóllehet egy, az eddigiektől eltérő megfontolás alapján. Az érvelése arra az általánosan elfogadott nézetre épült, miszerint az Egyesült Államok legfőbb geopolitikai kihívója a Kínai Népköztársaság. Hawley a 2018-as és a 2022-es amerikai védelmi stratégiára hivatkozva azt állította, hogy Washington nem áll készen két nagy háború párhuzamos (Moszkva és Peking ellen egyszerre történő) megvívására, ám mivel a kínai imperializmusra adandó amerikai válasz elkerülhetetlen, az Egyesült Államok szerinte kénytelen lesz átrendezni az erőforrásait, vagyis „kevesebbet tenni Európában (és máshol), hogy az első helyen tudja [kezelni] Kínát és Ázsiát”. Hawley nem azt szorgalmazta, hogy Washington hanyagolja el a NATO-t, de kijelentette, hogy az európaiaknak nagyobb felelősséget kell vállalniuk a saját térségük védelméért, miközben egy „valóban *stratégiai* amerikai külpolitikának” látnia kell, hogy a kínai fenyegetés erősebb az orosznál.¹⁹

A legutóbbi négy NATO-tagfelvételt hátráltató szenátori kiállítások azért is érdekesekek, mert rávilágítanak a realista és a liberális táborok koalícióépítésének a képlékeny jellegére. Montenegró kapcsán például Paul egy szoros realista, míg Lee egy prudenciális realista álláspontot képviselt, ami szövetségre hozta őket; ez viszont Finnország és Svédország kapcsán már nem történt meg. Hawley szintén a realista táborhoz tartozik, viszont a 2019 óta hivatalban lévő szenátor Észak-Macedónia felvételét támogatta. Sőt, mindhárman elszigetelődtek a realista társaiktól, ugyanis egyértelműen téves lenne azt állítani, hogy a

szenátorok több mint 90 százaléka a pragmatista vagy az univerzális liberalizmus híve lenne.

Kongresszusi határozatok és a NATO iránti amerikai elköteleződés

A Kongresszusban számos határozat születik, ami kifejezi a képviselők, illetve a szenátorok többségének az azonos meglátását egy-egy konkrét ügyben. Azonban sok kezdeményezés súlyát csökkenti a jogi értelemben vett kötelező érvényesség hiánya mellett az is, hogy egy részük elakad a bizottságokban, vagyis plenáris szavazásra sem kerül. A vizsgált időszakban több ilyen irányult az európai biztonság kérdésére, de közvetlenül a NATO-val csak néhány foglalkozott. Ez utóbbiak közül a legfontosabb a Szenátus és a Képviselőház egy-egy kétpárti határozattervezete, amelyeket eredetileg a 2024-es NDAA-hoz kívántak fűzni, de végül elakadtak a Kongresszusban.

A demokrata virginiai szenátor, Timothy Michael „Tim” Kaine (D-VA) és további 11 társa által támogatott S.J.Res. 37., valamint annak a képviselőházi pártjaként Jennifer Leigh McClellan, Virginia 4. kongresszusi körzetének képviselője (D-VA-04) és további 33 fő által benyújtott H.J.Res.89. számú javaslat megtiltaná, hogy az Egyesült Államok a Szenátus jóváhagyása nélkül kilépjen a NATO-ból, egyúttal az arra irányuló kezdeményezésekre fordítható pénzügyi forrásokat is elzárná.²⁰ A szövetség amerikai elhagyásának kongresszusi tilalmának a kérdése Donald John Trump elnöksége óta többször felmerült, jóllehet érdemi szerepet a kongresszusi napirenden még nem kapott. Kiemelendő továbbá a New Hampshire-i Cynthia Jeanne Shaheen (D-NH), az illinoisai Richard Joseph Durbin (D-IL) és az észak-karolinai Thomas Roland „Thom” Tillis (R-NC) szenátorok által támogatott S.Res.251. sz. szenátusi határozattervezet, amely a transzatlanti biztonsághoz és a NATO stratégiai koncepciójához kapcsolódó prioritásokat lenne hivatott kifejezni (többek között a svéd NATO-tagság magyar és török ratifikálásának a sürgetését, a szövetség 2022-es stratégiai koncepciójának a gyakorlatba való átültetését – különösen a Kínai Népköztársaságra vonatkozóan –, valamint a tagállamok védelmi kiadásnövelésének a szükségét és a NATO iránti amerikai elköteleződés megerősítését).²¹

A pragmatikus liberális vonalhoz tartozó Shaheen után a texasi Charles Eugene „Chip” Roy (R-TX-21) és a már említett Warren Davidson képviselő is benyújtotta a H.Res.607. sz. határozattervezetet, amely a védelmi kiadásokra irányuló közös vállalás teljesítésének egyes európai NATO-tagállamok általi elmulasztását emelte ki (ennek részeként elmarasztalta az érintett államokat, az Európa védelmében való elsődleges illetékességüket hangsúlyozta, egyúttal kifejezte, hogy az Egyesült Államoknak nem kellene az ő biztonságukat anyagilag támogatnia).²² Az európai védelmi kiadások növelését sürgette John Neely Kennedy louisianai (R-LA) és Joseph „Joe” Manchin nyugat-virginiai (D-WV) szenátor

2023. szeptemberi S.Res.344. indítványa is (amely egyúttal az annak elmaradása miatt esetlegesen jelentkező hazai és nemzetközi politikai következményekre is figyelmeztetett).²³

Náluk több társkezdeményezőt sorakoztatott fel a már említett Rand Paul szenátor javaslata, amely a NATO-n belüli amerikai kötelezettségek és a hadüzenet indításának a Kongresszusra testált joga közötti kapcsolatra világított rá. A már említett Josh Hawley és Mike Lee mellett Michael Kent „Mike” Braun indianai (R-IN) és Cynthia Marie Lummis Wiederspahn wyomingi (R-WY) szenátorok által támogatott határozattervezet 14 republikánus képviselő javaslatának a szenátusi párvaként azt hangsúlyozta, hogy amennyiben az elnök a NATO 5. cikkelye szerinti katonai műveletet kíván indítani, az továbbra is csak akkor lehetséges, ha megelőzi azt a kongresszusi hadüzenet.²⁴ A NATO kollektív védelmi mechanizmusának az automatizmusát vitató álláspont mögött szoros realista megfontolás áll, amely előtérbe helyezi az állam mint hatalmi berendezkedés elsődleges szerepét, valamint az ország biztonságát és – kiváltképp – a létfontosságú nemzeti biztonsági érdeket.

Ezzel szemben prudenciális realista megfontolást tükrözött Lindsey Olin Graham dél-karolinai (R-SC) és Richard Blumenthal connecticuti (D-CT) szenátor S.Res.302. sz. határozattervezete, amely szorgalmazta ugyan Ukrajna NATO-csatlakozásának a szenátusi támogatását (kritikus jelentőséget tulajdonított annak a jövőbeni háborúk elkerülésében és az európai biztonság garantálásában), ám azt is kiemelte, hogy a határozat egyetlen pontját sem szabad az amerikai katonai erő alkalmazásának, illetve fegyveres konfliktusba küldésének az engedélyezéseként értelmezni.²⁵

A kettősség a NATO-ból való amerikai kilépés tilalmának a fentebb említett tervezeteire is igaz, hiszen a NATO-tagság megőrzése mögött akár liberális univerzalista, akár szoros realista megfontolás is állhat. Ennek megfelelően elmondható, hogy az ilyen kongresszusi határozatokban nehéz egyértelműen beazonosítani az egyes külpolitikai döntéshozói táborok világlátását, mivel többnyire éppen ez utóbbi hiányzik belőlük: a vizsgált dokumentumok sokkal inkább a kormányzat egy-egy konkrét magatartását hivatottak meghatározni, semmint annak a biztonságelméleti logikáját (vagyis a nemzetközi biztonsági környezet és benne Amerika helyzetének a minősítését) megadni.

Kongresszusi diplomácia

Az amerikai törvényhozás tagjai közvetlenül is részt vehetnek a diplomáciában, bár a fellépésüknek a külpolitikai döntéshozatalra gyakorolt hatásának a mértéke vitatható. Egyfelől így a képviselők és a szenátorok nagyobb közönséget tudnak elérni, másfelől viszont az aktivizmusuk önmagában csak kommunikációs gyakorlat, hiszen ők nem számítanak a külpolitikai döntéshozatal hivatalos

letéteményeseinek, a kijelentéseik pedig a jogi értelemben nem kötelező határozatoknál is gyengébb verbális gesztusok. Mindazonáltal a kongresszusi diplomácia komoly visszhangot generálhat (jó példa volt erre Nancy Patricia Pelosi demokrata házelnök 2022-es tajvani látogatása), részben éppen e kettős megítélés miatt.

A NATO vonatkozásában az elmúlt évben több ilyen lépésre is sor került. Egyrészt példátlan létszámú amerikai képviselő és szenátor látogatott el a 2023-as müncheni biztonsági konferenciára. A Rhode Island-i Sheldon Whitehouse (D-RI) és a már említett Lindsey Graham szenátorok által vezetett kétpárti és kétházás kongresszusi delegáció tagjai között tizenhárom szenátor és egy képviselő utazott oda, de egyénileg is ellátogattak a rendezvényre amerikai politikusok, így a washingtoni törvényhozást közel 50 fő képviselte Münchenben. A kongresszusi külpolitikai döntéshozók motivációja és aktivitása sokrétű volt, de közülük érdemes kiemelni Mitch McConnell megnyilvánulását. A szenátusi republikánusok vezetője kifejtette, hogy az európai szövetségesek és Ukrajna is számíthat az Egyesült Államok és a republikánusok katonai támogatására, de „nem ködös morális érvelések vagy olyan absztrakt elképzelések miatt, mint az úgynevezett »liberális nemzetközi rend«, hanem mert Amerika saját alapvető nemzeti érdekei forognak kockán”.²⁶ Ez a szoros realista tábor világlátásának a nyers közlése volt, jóllehet McConnell inkább a prudenciális realisták táborához tartozik.

A liberális nézetet Jeanne Shaheen és Thom Tillis szenátor képviselte a vilniusi NATO-csúcson. A két politikus az alapítója és társvezetője a 2018-ban újraindított – eredetileg 1997-ben alakult, majd még abban az évben feloszlott – szenátusi „NATO-megfigyelő csoportnak”, akik hét demokrata és ugyanennyi republikánus szenátort gyűjtöttek maguk köré, alapvetően a prudenciális realista és a pragmatikus liberális táborból.²⁷ McConnell bajorországi útjától eltérően, Shaheen és Tillis a litvániai küldetésük során kimondottan az értékekre hivatkozott: a „közös globális biztonsági kihívások” együttes kezeléséről beszéltek, s hozzátették, hogy „a partnereink melletti kiállás és a demokrácia világszerte történő védelme Putyinnal vagy bárkivel szemben, aki a szabályokra épülő rendet fenyegeti”, megköveteli a szövetség szoros együttműködését.²⁸

A kongresszusi diplomáciában a liberális vonal másik fő támaszát az Európai Biztonsági és Együttműködési Bizottság (avagy az Amerikai Helsinki Bizottság) jelenti, amelynek 21 biztosából 9 a Szenátus, 9 a Képviselőház tagja.²⁹ A testület szorgalmazta, hogy a vilniusi csúcs jelöljön ki „világos és megvalósítható” utat az ukrán NATO-csatlakozáshoz, az erről szóló, Joseph Robinette „Joe” Biden elnöknek címzett nyílt levelét pedig a Kongresszus további hét tagja támogatta. Az érvelésük a pragmatikus liberális tábor gondolkodását tükrözte: a levél egyfelől kiemelte Ukrajna katonai feltartóztató erejét mint a szövetség érdekét szolgáló tényezőt, másfelől a kelet-európai országot a „demokratikus” és a

„nyílt társadalom” meghatározással illetve, az amerikai támogatás alapjaként pedig a közös értékeket és a szolidaritást azonosította.

Összességében a kongresszusi diplomácia a legalkalmasabb a két véglet, vagyis a szoros realista és a liberális univerzalista tábor nézeteinek a közvetítésére, mivel a törvényhozásban a főáramlathoz tartozó táborok (a prudenciális realisták és a pragmatikus liberálisok) is élhetnek markáns, figyelemfelkeltő retorikával anélkül, hogy az bármilyen érdemi kötelezettséget róna az Egyesült Államok kormányára vagy akár saját magukra.

Következtetés

A NATO-politikára való kongresszusi hatás négy eszközének bemutatása során egyértelműen kiderült, hogy az eltérő táboroknak más-más a prioritásuk. Általánosságban kijelenthető, hogy mind a szoros, mind a prudenciális realisták a kollektív védelmet és az Oroszország–USA-küzdelmet helyezik az előtérbe, míg a pragmatikus és az univerzalista liberálisok a kollektív biztonságot és a demokráciák–autokráciák versengését. A szoros realista értelemben a NATO az amerikai érdekszféra kiterjesztése, amelynek az éppen adott amerikai érdekeket és biztonsági prioritásokat kell minden áron szolgálnia. A prudenciális realista hozzáállásban ugyanezek mellett megjelenik a demokráciák közösségének mint az amerikaiak számára fontos értéknek a megvédése is. A pragmatikus liberálisok egyenlőséget tesznek a NATO és a demokrácia, valamint annak minden (amerikai) eszmeisége között, de amikor a meglátásuk szerint az amerikai érdekek mást kívánnak, akkor annak megfelelően is hajlandóak a NATO-prioritást megfogalmazni. A liberális univerzalisták számára viszont nincs visszatartó erő, és a NATO-nak nemcsak védelmeznie, hanem terjesztenie is kell a demokráciát.

Összességében elmondható továbbá, hogy a négy nagy tábor leképeződései nagyjából az amerikai pártpolitikában is felfedezhetőek. A Demokrata Párt progresszív szárnya „liberális univerzalista”, a mérsékelt „pragmatikus” liberális. A Republikánus Párt *establishment* része prudenciális realista, míg a jelenleg Trump-követő vagy *Make-America-Great-Again*-tábor pedig a szoros realista. Megemlítendő még, hogy a „táborok” világlátása és céljai nem mindig fedik a kommunikációjukat, de alapot adnak a gondolkodásuk megértéséhez.

A jövőre nézve fontos megállapítás, hogy az elmúlt fél évszázad kongresszusi külpolitikájára a kétpártiság volt a jellemző. Mivel a két középső tábor (a prudenciális realista és a pragmatikus liberális) volt hatalmon, ezért középre húzó és kiszámítható(bb) volt az Egyesült Államok kongresszusi NATO-politikája is. A mára extrém méreteket öltött kongresszusi polarizáció³⁰ hatására viszont instabilitás és az extrémebb álláspontok erőre kapása várható. Akár a szoros realista, akár a liberális univerzalista kerül előtérbe a Kongresszuson belül, a többi NATO-szövetséggel való erőteljes összetűzések várhatóak.

Jegyzetek

- 1 Magyarra fordítani úgy lehetne, hogy „az amerikai politikai egyet nem értés megszűnik a tenger [vagyis az amerikai határok] elérével”. Hogy az északi és a déli szomszédot, Kanadát és Mexikót mennyire tartják fontosnak az Egyesült Államok kongresszusi külpolitikájában, jól szemlélteti ez a mondat.
- 2 Míg az első két opció tartalmi keretet ad az amerikai külpolitikának, a második kettő inkább csak retorikai aláfestést szolgál.
- 3 Davidson, Roger H., Oleszek, Walter J., Lee, Frances E. és Schickler, Eric: *Congress and Its Members. 17th Edition* (Washington, DC: CQ Press, 2019).
- 4 Hans Morgenthau a politikai realizmus és a morális értékek viszonya kapcsán kifejtette: „Az egyénnek és az államnak is olyan univerzális morális elvek szerint kell megítélnie a politikai cselekedeteket, mint például a szabadság. Ám míg az egyénnek morális joga feláldoznia magát egy ilyen morális elv védelmében, az államnak nincs joga ahhoz, hogy a szabadság megsértésének morális elítélése a sikeres politikai cselekvés útjába álljon, amelyet a nemzeti túlélés morális elve ihletett.” Az államok, kiváltképp a nagyhatalmak magatartását John Mearsheimer többek között e szerint magyarázta: „Minden állam hajlamos arra, hogy sebezhetőnek és magányosnak tekintse magát. A nemzetközi politikában Isten azokon segít, akik magukon segítenek.” Morgenthaut és Mearsheimert idézi Mingst, Karen A. és Snyder, Jack L. (szerk.): *Essential Readings in World Politics* (New York, NY: W.W. Norton & Company, 2008), 57–58., 62. o.
- 5 Monteiro, Nuno P.: „Unrest Assured”, *International Security*, 36., no. 3. (2011/12): 22.
- 6 Moravcsik, Andrew: „Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics”, *International Organization*, 51., no. 4. (1997): 513.
- 7 Kleine-Brockhoff, Thomas és Sallembien, James H.: “On NATO’s Shared Burdens, Europe Is Finally Starting to Pull Its Weight”, *The Hill*, <https://thehill.com/opinion/national-security/4130966-on-natos-shared-burdens-europe-is-finally-starting-to-pull-its-weight/> (a letöltés ideje: 2023. október 13.).
- 8 *United States of America, Department of Defense, Under Secretary of Defence (Comptroller)*, „Department of Defense, Military Construction Program, Fiscal Year 2024 Budget”, https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2024/budget_justification/pdfs/11_NATO_Security_Investment_Program/FY24_NATO_Security_Investment_Program.pdf (a letöltés ideje: 2023. október 13.).
- 9 Davidson, Warren: „H.Amdt.246 to H.R.2670”, *Congress.gov*, <https://www.congress.gov/amendment/118th-congress/house-amendment/246?s=a&r=12&q=%7B%22search%22%3A%22amendment+nato%22%7D> (a letöltés ideje: 2023. október 13.).
- 10 Ilhan Abdullahi Omar (D–MN–05) és Marie Gluesenkamp Perez (D–WA–03), illetve Thomas Jeffery „Tom” Cole (R–OK–04), Brian Kevin Fitzpatrick (R–PA–01), Richard Lane Hudson (R–NC–09), Young Oak Kim (R–CA–40), Douglas Lawrence „Doug” Lamborn (R–CO–05), Harold Dallas Rogers (R–KY–05), Michael Keith Simpson (R–ID–02) és Michael Ray „Mike” Turner (R–OH–10). Az utóbbiak közül Kim és Lamborn a képviselőház külügyi, Turner pedig a fegyveres erőkkel foglalkozó bizottságának a tagja.
- 11 Davidson, Warren: „H.Amdt.245 to H.R.2670”, *Congress.gov*, <https://www.congress.gov/amendment/118th-congress/house-amendment/245?q=%7B%22search%22%3A%22amendment+nato%22%7D&s=a&r=13> (a letöltés ideje: 2023. október 13.). A javaslat republikánus támogatói közül a képviselőház külügyi, illetve fegyveres erőkkel foglalkozó bizottságában is ül: Kenneth Robert „Ken” Buck (R–CO–04), Timothy Floyd „Tim” Burchett (R–TN–02), Scott Eugene Desjarlais (R–TN–04), Patrick „Pat” Fallon

Az Egyesült Államok NATO-politikájára gyakorolt kongresszusi hatás

- (R-TX-04), Matthew Louis „Matt” Gaetz (R-FL-01), Carlos Antonio Giménez (R-FL-28), Ronny Lee Jackson (R-TX-13), Scott Gordon Perry (R-PA-10), Keith Alan Self (R-TX-03) és Michael „Mike” Waltz (R-FL-06).
- 12 Greene, Marjory Taylor: „H.Amdt.293 to H.R.4366”, *Congress.gov*, <https://www.congress.gov/amendment/118th-congress/house-amendment/293?q=%7B%22search%22%3A%22amendment+nato%22%7D&r=84&s=a&r=208> (a letöltés ideje: 2023. október 13.). Csak republikánusok támogatták a javaslatot, akik közül a képviselőház külügyi, illetve fegyveres erőkkel foglalkozó bizottságában ül: James Edward „Jim” Banks (R-IN-03), Ken Buck, Tim Burchett, Warren Earl Davidson (R-OH-08), Pat Fallon, Matt Gaetz, Ronny Jackson, James Michael „Mike” Johnson (R-LA-04), Morgan Luttrell (R-TX-08), Brian Jeffrey Mast (R-FL-21), Cory Mills (R-FL-07), Scott Perry, Dale Whitney Strong (R-AL-05), Michael Waltz és Addison Graves „Joe” Wilson (R-SC-02).
 - 13 Ogles, Andrew: „H.Amdt.292 to H.R.4366”, *Congress.gov*, <https://www.congress.gov/amendment/118th-congress/house-amendment/292?q=%7B%22search%22%3A%22amendment+nato%22%7D&r=84&s=a&r=209> (a letöltés ideje: 2023. október 13.). Ogles javaslatát a külügyi és a fegyveres erőkkel foglalkozó bizottságnak az előbb nevesített tagjai is támogatták.
 - 14 Paul, Rand: „Dr. Rand Paul Votes Against Further Expanding NATO”, *Paul.Senate.gov*, <https://www.paul.senate.gov/news-dr-rand-paul-votes-against-further-expanding-nato/> (a letöltés ideje: 2023. október 13.).
 - 15 Lee, Mike: „Floor Statement on Montenegro Accession to NATO”, *Lee.Senate.gov*, <https://www.lee.senate.gov/2017/3/floor-statement-on-montenegro-accession-to-nato> (a letöltés ideje: 2023. október 13.).
 - 16 Gould, Joe: „US Senate Approves North Macedonia to NATO”, *DefenseNews*, <https://www.defensenews.com/congress/2019/10/22/us-senate-approves-north-macedonia-to-nato/> (a letöltés ideje: 2023. október 13.).
 - 17 Paul, Rand: „Sen. Rand Paul Speaks Against Adding North Macedonia to NATO”, *YouTube (SenatorRandPaul)*, https://www.youtube.com/watch?v=WSrPhO_tIU (a letöltés ideje: 2023. október 13.).
 - 18 Edmondson, Catie: „Senate Overwhelmingly Votes to Add Sweden and Finland to NATO”, *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2022/08/03/us/politics/sweden-finland-nato-senate-vote.html> (a letöltés ideje: 2023. október 13.).
 - 19 Hawley, Josh: „Why I Won’t Vote to Add Sweden and Finland to NATO”, *National Interest*, <https://nationalinterest.org/feature/whv-i-won%E2%80%99t-vote-add-sweden-and-finland-nato-203925> (a letöltés ideje: 2023. október 13.).
 - 20 Kaine, Tim: „S.J.Res.37”, *Congress.gov*, <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-joint-resolution/37/text?s=6&r=105> (a letöltés ideje: 2023. október 13.).
 - 21 Shaheen, Jeanne: „S.Res.251”, *Congress.gov*, <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-resolution/251?q=%7B%22search%22%3A%22north+atlantic+treaty%22%7D&s=4&r=10> (a letöltés ideje: 2023. október 13.).
 - 22 Roy, Chip: „H.Res.607”, *Congress.gov*, <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-resolution/607/text?s=4&r=9&q=%7B%22search%22%3A%22north+atlantic+treaty%22%7D> (a letöltés ideje: 2023. október 13.).
 - 23 Kennedy, John: „S.Res.344”, *Congress.gov*, <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-resolution/344/text?s=4&r=3&q=%7B%22search%22%3A%22north+atlantic+treaty%22%7D> (a letöltés ideje: 2023. október 13.).

- 24 Paul, Rand: „S.Res.266”, *Congress.gov*, <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-resolution/266/text?s=4&r=4&q=%7B%22search%22%3A%22north+atlantic+treaty%22%7D> (a letöltés ideje: 2023. október 13.).
- 25 Graham, Lindsey: „S.Res.302”, *Congress.gov*, <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-resolution/302/text?s=4&r=2&q=%7B%22search%22%3A%22north+atlantic+treaty%22%7D> (a letöltés ideje: 2023. október 13.).
- 26 Downey, Caroline: „McConnell Emphasizes GOP Support for Ukraine at Munich Security Conference”, *National Review*, <https://www.nationalreview.com/news/mcconnell-emphasizes-gop-support-for-ukraine-at-munich-security-conference/> (a letöltés ideje: 2023. október 13.).
- 27 A csoport tagjai: Christopher Andrew „Chris” Coons (D–DE), Marco Antonio Rubio (R–FL), Jeffrey Alan „Jeff” Merkley (D–OR), Marion Michael „Mike” Rounds (R–SD), Cory Anthony Booker (D–NJ), Joni Kay Ernst (R–IA), Jacklyn Sheryl „Jacky” Rosen (D–NV), John Anthony Barrasso (R–WY), Christopher „Chris” Van Hollen (D–MD), Gerald Wesley „Jerry” Moran (R–KS), a független Angus Stanley King (I–ME) és William Francis „Bill” Hagerty (R–TN).
- 28 Gans, Jared: „Senators Planning to Attend NATO Summit in Show of Support After Ukraine Invasion”, *The Hill*, <https://thehill.com/homenews/senate/4071649-senators-planning-to-attend-nato-summit-in-show-of-support-after-ukraine-invasion/> (a letöltés ideje: 2023. október 13.).
- 29 A bizottság kongresszusi tagjai: Joe Wilson, Stephen Ira „Steve” Cohen (D–TN–09), Robert Brown Aderholt (R–AL–04), Emanuel Cleaver III (D–MO–05), Ruben Marinelarena Gallego (D–AZ–03), Richard Hudson, Michal Vincent „Mike” Lawler (R–NY–17), Victoria Spartz (R–IN–05), Marc Allison Veasey (D–TX–33), Benjamin Louis „Ben” Cardin (D–MD), Roger Frederick Wicker (R–MS), Richard Blumenthal, John Boozman (R–AR), Timothy Eugene „Tim” Scott (R–SC), Jeanne Shaheen, Christine Elizabeth „Tina” Smith (D–MN), Thomas Tillis és Sheldon Whitehouse.
- 30 DeSilver, Drew: „The Polarization in Today’s Congress Has Roots That Go back Decades”, *Pew Research Center*, <https://www.pewresearch.org/short-reads/2022/03/10/the-polarization-in-todays-congress-has-roots-that-go-back-decades/> (a letöltés ideje: 2023. október 13.).