DÉLKELET EURÓPA – SOUTH-EAST EUROPE
INTERNATIONAL RELATIONS QUARTERLY, Vol. 2. No. 7. (Fall 2011/3 ősz)

A CSELEKVÉS ÉS A NEM-CSELEKVÉS KOCKÁZATA:

AZ IRAKI HÁBORÚ TERVEZÉSÉNEK ÉS VÉGREHAJTÁSÁNAK HÁTTERE

TÁBOR ÁRON

Douglas Feith, War and Decision: Inside the Pentagon at the Dawn of the War on Terrorism (New York: HarperCollins, 2008)

"War and Decision" című könyvében Douglas Feith bemutatja, hogyan működött a Bush-adminisztráció döntéshozatali mechanizmusa a terrorizmus elleni háború idején. A volt védelmi minisztériumi államtitkár alaposan kifejti a kormányzat érveit, és értékes információkkal látja el a jövőbeli kutatásokat. Ebben az írásban a memoár kapcsán a következő kérdésekre koncentrálok: Miért döntött George W. Bush a háború elindítása mellett? Milyen sajátos körülmények között született meg a döntés, és hogyan írhatók le a tervezés és megvalósítás szakaszai? Feith továbbra is kitart amellett, hogy helyes döntés volt Száddám eltávolítása, beszámolójából azonban fény derül a döntéshozatal súlyos hiányosságaira. Ezeket - más véleményeket is figyelembe véve - a kormányzati politika modelljének keretében vizsgálom. Végezetül röviden kitérek a megelőző önvédelem doktrinájával kapcsolatban terrorizmus elleni háború elméleti aspektusaira is.

Kulcsszavak: iraki háború, döntéshozatal, kormányzati politika, preventív háború, megelőző önvédelem, terrorizmus elleni háború

*

Tíz év telt el a szeptember 11-i terrortámadások óta, és 2011 olyan eseményeket hozott, amelyeket a „terror elleni háború" évtizede lezárásaként is lehet tekinteni. Oszama bin Laden halott, az utolsó amerikai csapatok az év végével elhagyják Irakot, és az Arab Tavasz alapvetően változtatta meg a Közel-Kelet politikai tájképét. A NATO líbiai beavatkozása a regionális kérdésékbe való nyugati intervenció új típusát hozta: bár a jövővel kapcsolatban számos kérdés még megválaszolatlan, a szövetség sikerrel járult hozzá Kadhafi rendszerének bukásához. Az, hogy mi fog történni a régióban, még mindig kiszámíthatatlan, de a jelentős változások lehetővé teszik a visszatekintést az elmúlt évtized politikai döntéseire, és perspektívába helyezik azokat.

Az Irak elleni háború elindítása kétségkívül az elmúlt évtized legvitatottabb külpolitikai döntése volt az Egyesült Államokban. George W. Bush adminisztrációja jelentős nemzetközi és hazai aggodalmakkal dacolva vitte véghez Száddám Huszein erővel történő eltávolítását a hatalomból. Bizonyos pillanatokban úgy tűnt, a háború a 9/11 utáni világ bukott amerikai politikájának szimbólumává válik: a döntéshozatali folyamat komoly hibáira és hiányosságaira derült fény a tervezéstől a végrehajtásig. Az elkövetett hibák ellenére az előző adminisztráció számos tagja ragaszkodik utólag is ahhoz, hogy szükséges volt a háború elindítása. Douglas J. Feith (aki politikáért felelős államtitkárként a Donald Rumsfeld által vezetett Pentagon harmadik embere volt) alapos érveket sorol fel emellett 2008-as *War and Decision* című könyvében.

Feith többet ér el az által, hogy kevesebbre törekszik. Az adminisztrációban a háború mellett érvelő vezető neokonzervatív tisztségviselők közé tartozott, de visszaemlékezésében nem akarja az olvasót arról meggyőzni, hogy ez volt az egyetlen elfogadható döntés. Ehelyett kimerítő és hiteles beszámolót nyújt azokról a kérdésekről, amelyek felmerültek hivatali ideje alatt; saját nézeteit alaposan kifejti, de nem vonja kétségbe az alternatív vélemények létjogosultságát. Őszintén és jó stílusban mutatja be a Bush-adminisztráció döntéshozatali rendszerének folyamatát; miközben feltárja a hiányosságokat, megcáfol néhány elterjedt mítoszt is. Ahogy Henry Kissinger dicsérte a könyvet: nem kell valakinek egyetértenie Feith következtetéseivel ahhoz, hogy „jobb perspektívát kaphasson" az elolvasása által.[1]

[1] Henry A. Kissinger, http://www.waranddecision.com/about/buy_book.asp

Bár a könyv a Feith hivatali ideje alatt felmerülő más témákkal is foglalkozik – leginkább Afganisztánnal –, a fejezetek kétharmada az iraki háború kérdését érinti. Így tehát nem ésszerűtlen a továbbiakban ezzel a legellentmondásosabb témával foglalkozni itt. A könyv alapján a következő kérdéseket tehetjük fel: először is, *miért* döntött úgy Bush elnök, hogy megtámadja Irakot? Másodszor: Feith beszámolója alapján mit mondhatunk arról, hogy *hogyan* zajlott a háború tervezése és megvalósítása? Harmadszor: hogyan kapcsolódnak ezek az észrevételek a terror elleni háború szélesebb kontextusához? Természetesen ezen pontok bármelyikének átfogó elemzéséhez részletesebb kidolgozásra lenne szükség, de így is tehetünk fontos megfigyeléseket. A tervezés és megvalósítás kudarcai vizsgálhatók a külpolitikai döntéshozatal úgynevezett „kormányzati politikai" (*governmental politics*) modelljének keretében, miközben az utolsó kérdéssel kapcsolatban a „preventív háború" és az „előzetes önvédelem" koncepcióinak elméleti háttere idézhető fel. Hogy teljesebb képet nyerhessünk, Feith beszámolóját időnként más forrásokkal, köztük az adminisztráció kritikusaival állítjuk szembe – alapos belső kritika található Richard Haass könyvében, aki a Külügyminisztérium Politikai Tervezésének igazgatója volt a háború előkészítő szakaszában.

Okok a cselekvésre

Szeptember 11. alapvetően változtatta meg azt, ahogyan a Bush-adminisztráció a világot látta. A támadások hatására a vezető tisztviselők újraértékelték az ellenséges rezsimek által jelentett fenyegetéseket. Feith szerint ilyen értelemben volt 9/11 következménye az iraki háború – nem azért, mintha közvetlen kapcsolat lett volna Száddám és a merénylet elkövetői között, hanem a kockázatok megváltozott érzékelése miatt. A támadások után az adminisztrációnak „új szemszögből kellett néznie *minden* nemzetbiztonsági veszélyt", és Irak – Feith érvelése szerint[2] – ezek egyike volt. Ezt a nézőpontváltást pedig mások is megerősítik. Donald Rumsfeld is kijelentette egyszer, hogy az Egyesült Államok nem azért cselekedett Irakban, mert „drámaian új bizonyítékot fedezett fel Irak tömegpusztító fegyverkezési programjáról, hanem mert új fényben látta a már meglévő bizonyítékokat"[3]. Ebben az értelemben nem Száddám vált hirtelen veszélyesebbé, hanem a körülötte lévő világ változott meg, és az iraki elnök vélhetően ennek a jelentőségét nem fogta már fel, ezért nem vette elég komolyan az amerikai katonai fenyegetést.[4]

Persze Irak kérdése nem a semmiből került napirendre: az első Öböl-háború befejezése óta folyamatosan az Egyesült Államok fontos külpolitikai aggodalma kapcsolódott hozzá. Sok szakértő úgy vélte, a *Sivatagi vihar* hadművelet idő előtt ért véget, és addig nem múlik el a kuvaiti invázióhoz hasonló támadás veszélye, amíg Száddámot nem távolítják el a hatalomból. Ezt a véleményt valóban komoly indokok támasztották alá: az első háborút követően az iraki rezsim brutálisan eltiporta a belső ellenfeleit, és emiatt kellett létrehozni a repülési tilalmi övezeteket. Száddám újra meg újra megsértette a tűzszüneti megállapodást, illetve az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozatait; nem működött együtt a fegyverzetellenőrökkel, és rendszeresen támadta a repülési tilalmi zónákat ellenőrző koalíciós gépeket. Miközben a Clinton-adminisztráció nem tekintette prioritásnak Irak kérdését – bár az amerikai és brit erők 1998 végén rövid ideig bombázták –, folyamatosan napirenden maradt a téma: a Kongresszus 1998-ban fogadta el az Irak felszabadítását célul kitűző törvényt, és abban az évben befolyásos külpolitikai szakértők szorgalmazták Bill Clintonnak írt levelükben Száddám eltávolítását „a diplomáciai, politikai és katonai erőfeszítések teljes eszköztárával".[5] A levél aláírói közül sokan a Bush-adminisztráció tagjaivá vagy tanácsadóivá váltak, és az Al-Kaida támadása után az iraki fenyegetést a terrorizmus fenyegetéséhez kapcsolták.

Az adminisztráció már 9/11 előtt megkezdte az iraki fenyegetés újraértékelését. Feith idéz egy 2001. júliusi jelentést, amelyben Donald Rumsfeld amellett érvel, hogy nemcsak a repülési tilalmi zónákra, hanem „a tágabb értelemben vett iraki kérdésre is összpontosítania kéne az adminisztrációnak", és több opciót is

[2] Douglas J. Feith, *War and Decision: Inside the Pentagon at the Dawn of the War on Terrorism* (New York: HarperCollins, 2008), 213.
[3] Alex Roberto Hybel and Justin Matthew Kaufman, *The Bush Administrations and Saddam Hussein: Deciding on Conflict* (New York: Palgrave Macmillan, 2006), 126. Szintén ír erről: Ivo H. Daalder and James M. Lindsay, *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy* (Hoboken, New Jersey: Wiley, 2005), 127.
[4] Arról, hogy miért gondolta tévesen annyi ember, hogy Irak rendelkezik tömegpusztító fegyverekkel, Feith azt gyanítja, hogy Irán elrettentése érdekében akarta fenntartani Száddám a látszatot, ám eközben elkalkulálta az amerikai szándékok komolyságát. (Feith, 330.)
[5] Project for the New American Century, Letter to President Clinton on Iraq, January 26, 1998. http://www.newamericancentury.org/iraqclintonletter.htm

felvetett. A védelmi miniszter azt állította: Száddámot nem lehet szankciókkal ellenőrzés alatt tartani, és csekély az esélye annak, hogy hosszú távon tiszteletben tartson egy, az amerikai érdekek szempontjából elfogadható megegyezést. Azt jósolta, hogy az elszigetelés politikájának folytatása esetén „az Egyesült Államoknak pár éven belül kétségkívül egy nukleáris fegyverekkel rendelkező Száddámmal kell szembenéznie”.[6] A terrortámadásokat követően már pár napon belül ismét napirendre került Irak ügye, ám Bush elnök ekkor még az afganisztáni hadműveletekre akart koncentrálni – igaz, már ekkor azt mondta Condoleezza Rice-nak, hogy „majd visszatérnek erre a kérdésre”.[7]

Ahogy Feith könyvének egyik fejezetcíme kiemeli, az adminisztrációnak figyelembe kellett vennie a „cselekvés és a nem-cselekvés kockázatait”. Feith és mások prominens pozíciókban[8] úgy vélték, hogy múltbéli viselkedése és a szankciók erodálása miatt Száddám hatalomban hagyásának jóval súlyosabb következményei lehetnének. Csakhogy Richard N. Haass szerint nem előzte meg „szisztematikus, alapos házon belüli vita” az elnök döntését[9], és a háború elindításának kockázatait nem mérték fel a nem-cselekvés kockázataival szemben. Visszatekintve úgy gondolja, hogy a háború potenciális előnyeit – még ha Irak stabil és demokratikus országgá is válik, amelyet ma sem lehet biztosra venni, hiszen az amerikai csapatok visszavonásának hatása kiszámíthatatlan – csak a döntések „hatalmas emberi, katonai, gazdasági, stratégiai és diplomáciai árának” figyelembevételével lehet mérlegelni.[10] Persze az igazsághoz az is hozzátartozik, hogy valójában Rumsfeld összeírt egy hosszú listát arról, hogy milyen problémák következhetnek be a háború miatt. A „borzalmak parádéja”[11] – ahogy Feith nevezte a jelentést – valóban mélyreható elemzése volt a hadjárat lehetséges hátulütőiről, bár az továbbra sem egyértelmű, hogy ezek a tényezők elég figyelmet kaptak-e a döntéshozatali folyamat során.

Feith szerint a *miért* kérdés kezelésének legnagyobb hibája az volt, hogy egyetlen tényezőre, a tömegpusztító fegyverek (WMD) problémájára korlátozták. Az, hogy nem találtak ilyen fegyvereket Száddám bukása után, a háború melletti érveket látszólag megcáfolta. Feith viszont azt állítja, hogy a WMD-fenyegetés az érvelésnek csupán egy része volt, és Száddám tágabb értelemben vett veszélyt jelentett. A háború előtt a rezsimmel kapcsolatos problémáit négy pontban foglalta össze: „a WMD-k és három T”, ahol a három T angolul a *fenyegetés* (*threat*), *terrorizmus* és *zsarnokság* (*tyranny*) szavak kezdőbetűiből állt össze.[12] Ám később, Paul Wolfowitz elmondása szerint leginkább „bürokratikus indokokból”, az adminisztráció a WMD-t tekintette „fő kérdésnek”[13]: ez volt Colin Powell prezentációjának lényegi eleme az Egyesült Nemzetek előtt, és 2002 augusztusában Dick Cheney alelnök is ezt hangsúlyozta, amikor arról beszélt, hogy „kétség se férhet hozzá, hogy Száddám Huszein rendelkezik tömegpusztító fegyverekkel”.[14] Feith úgy véli: nem az számított igazából, hogy Száddám rendelkezett-e fegyverkészletekkel, hanem hogy képes lett volna-e folytatni a programot, azonban szerinte az ügy rossz bemutatása „veszélyeztette maguknak a háborús műveleteknek a sikerét”.[15]

Sok minden másról is lehet még beszélni a háború melletti érvek kapcsán. Feith „három T-jéből” a *terrorizmus* volt az egyik kulcskérdés, és nagy vitákat váltott ki Száddám esetleges kapcsolata az Al-Kaidához. Több kritikus úgy véli, az adminisztráció bizonyítékokat akart manipulálni, hogy a valóságosnál jelentősebbnek mutassa ezt a kapcsolatot, és így „eladhatóvá” tegye a háborút[16]. Feith tagadja ezeket a vádakat. Szerinte az Adminisztráció sohasem állította, hogy Száddámnak köze lett volna szeptember 11-éhez, hanem csupán amiatt aggódott, hogy a későbbiekben Irak tömegpusztító fegyvereket juttathatna terroristáknak. Az is kiderül a könyvből, hogy a széles körben elterjedt vélekedésekkel ellentétben főképp

---

[6] Feith, 210-211.
[7] Bob Woodward, *A támadás terve* (Budapest: Geopen, 2004), p. 35.
[8] Paul Wolfowitz helyettes védelmi miniszter hosszú ideje a Száddám elleni cselekvés egyik szószólója volt.
[9] Richard N. Haass, *War of Necessity, War of Choice: A Memoir of Two Iraq Wars* (New York: Simon & Schuster, 2010), 6.
[10] Ibid, xx. (Preface to the Paperback Edition)
[11] Feith, 332-335.
[12] Ibid, 283.
[13] Martin A. Smith, ‘US bureaucratic politics and the decision to invade Iraq,’ *Contemporary Politics*, Vol. 14, No. 1 (March 2008), 91.
[14] Haass, 218.
[15] Feith, 228.
[16] Lásd például: Chaim Kaufmann, ‘Threat Inflation and the Failure of the Marketplace of Ideas: The Selling of the Iraq War,’ *International Security*, Vol. 29, No. 1 (Summer 2004), 16-19.

nem a Pentagon befolyásolta a hírszerzési tisztviselők munkáját, inkább CIA-tisztviselők kísérelték meg a hírszerzési jelentéseket politikai szemszögből alakítani.[17] Természetesen ez nem jelent mentséget a hírszerzés terén elkövetett súlyos hibákra, de jóval árnyaltabb képet fest a háború előtti időszakról. A három T közül a *zsarnokság* pontjáról pedig Feith azt állítja: a belső fékek és ellensúlyok teljes hiánya miatt lehetetlen volt korlátozni Száddám ambícióit, ami miatt nagyobb fenyegetést jelentett. Azonban hozzáteszi, hogy a „zsarnokság megszüntetése" és a „demokrácia létrehozása" önmagában nem jelentett volna okot a cselekvésre, és a Pentagon többször is igyekezett visszafogni a „demokráciaexporttal" kapcsolatos nyelvezetet.[18]

Tervezés és megvalósítás: kormányzati politika

A kubai rakétaválságot követően Graham T. Allison három modellt dolgozott ki a döntéshozók magatartásának magyarázatára. Az eredmény az *Essence of decision* című könyv lett, amely azóta a külpolitikai elemzés egyik alapműve.[19] A három modell közül a „kormányzati politika" (governmental politics) a legkomplexebb magyarázó modell, és érdemes az iraki eset kapcsán bizonyos aspektusait áttekinteni Feith (és mások) beszámolói fényében. A modell szerint a külpolitikai döntéseket az állam nem mint egységes cselekvő hozza, hanem ezek a kormányzaton belüli alkujátszmák eredményei, melyeket versengő preferenciák és „a nemzeti, szervezeti és egyéni célok eltérő felfogása" határoz meg.[20] Végső soron a cselekvés egy olyan folyamaton keresztül dől el, amelyben a különböző csoportok különböző irányba igyekeznek befolyásolni a döntést sajátos érdekeik és felelősségük alapján. 2008-as cikkében Martin A. Smith rámutatott arra, hogy ennek a modellnek korlátai vannak az iraki háborúval – vagy bármilyen más krízissel – kapcsolatos döntések magyarázatában, és bár „segíthet fényt deríteni arra, *hogyan* születnek a döntések, kevésbé valószínű, hogy megmagyarázzák, *miért* születnek".[21] Azonban a *hogyan* kérdés vizsgálata is érdekes információkat árulhat el a háború tervezéséről és megvalósításáról, tehát Allison modellje hasznos eszköz lehet.

A kormányzati politika modelljében fontos elsőként azonosítani a különböző szereplőket és speciális feladataikat.[22] A mi esetünkben a szereplők a Fehér Ház, az Alelnöki Hivatal, a Külügyminisztérium, a Pentagon, a CIA vezető tisztségviselői voltak. A beszámolók felfedik az ezeknek a szervezeteknek a fontos képviselői közti kapcsolatokat, ezáltal pedig jobban megérthető a döntéshozatali folyamat. Feith a szokásos leírásoknál árnyaltabb képet fest Donald Rumsfeldről: a volt védelmi minisztert „bátor és szkeptikus intellektusként" mutatja be, aki súlyos kérdéseket feszegetett a „hópehely" elnevezéssel ismert feljegyzéseiben; igaz, az is kiderül, hogy „a vezetési stílusa nem mindig szolgálta a céljait", ugyanis túl sok ellenséget szerzett.[23] Colin Powellt úgy írja le Feith, mint aki „legfeljebb fél szívvel támogatta az elnök iraki politikáját", azonban nem javasolt alternatív lehetőségeket, hanem egy „se hús, se hal klikket" vezetett.[24] Miközben az biztosan igaz, hogy Powell mind személyes, mind szervezeti hátrányban is volt más tisztviselőkhöz képest, mivel nem volt olyan szoros kapcsolata az elnökkel, mint az Adminisztráció más tagjainak[25], más beszámolók szerint valójában jelezte ellenvetéseit az elnöknek. Haasstól tudjuk, hogy a Külügyminisztériumnak is voltak alternatív javaslatai.[26] Természetesen ebből az viszont még nem derül ki, hogy ezeket az ellenérveket mennyire nyomatékosan képviselték vagy vették figyelembe.

---

[17] Feith, 265-269.
[18] Ibid, 284-285.
[19] Az azóta felszínre került újabb információk fényében Allison újraírta a könyvet Philip Zelikowval. Zelikow később Condoleezza Rice-nak is adott tanácsokat a 2002-es nemzetbiztonsági stratégia kidolgozásában (ez hangsúlyozta a preventív akció fontosságát, amelyet sokan az iraki háború igazolásaként láttak), majd a 9/11 Bizottság igazgatója lett. (Haass, 221.)
[20] Graham Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd Edition. (New York: Longman, 1999), p. 255.
[21] Smith, 103.
[22] Allison and Zelikow, 275-278.
[23] Feith, 509. Másrészt Rumsfeld képessége a szervezet hatékony vezetésére megkérdőjelezhető a beszámolók szerint: a meggyőzés módszerét favorizálta az utasítások kiadásával szemben, ami időnként azt jelentette, hogy nem tudta eléggé ellenőrizni a beosztottjait.
[24] Ibid, 246.
[25] Smith, 101.
[26] A Haass által Powellhez írt, a háború lehetséges előnyeit és hátrányait számbavevő feljegyzésről lásd: Haass, 224-226. A Bush és Powell közti 2002. augusztusi megbeszélésről lásd: Woodward, 172-175.; Feith, 247-248.; Haass, 214.

A CIA által gyakran támogatott Külügyminisztérium és a Pentagon közötti rivalizálás minden bizonnyal aláásta az adminisztráció képességét a műveletek megfelelő végrehajtására. A két minisztérium közötti vita részben az eltérő személyes meggyőződéseken, részben pedig a különböző szervezetek sajátos érdekein és hagyományán alapult – ez utóbbit foglalja össze Allison az „attól függ hol állsz, hogy hol ülsz" elveként[27]. Bizonyos esetekben személyes rivalizálás is hozzájárult a minisztériumok nem túl baráti kapcsolatához.[28] Megnehezítette az eredményes végrehajtást az is, hogy csatározások folytak a háború utáni civil adminisztráció, az Újjáépítési és Humanitárius Segítség (ORHA) egyes pozícióiért. Amikor Rumsfeld elutasította a Külügy javaslatait ezekre a helyekre, Powell, Armitage és munkatársaik nagyon felháborodtak. Az ebből következő feszült viszony Feith szerint „addig nem enyhült, amíg akár Powell, akár Rumsfeld megtartotta az állását"[29]. Ilyen belső ellentétek pedig nem szerencsések háború idején. Végső soron, ahogy Feith írja, a különböző szervezetek közötti döntéshozatal és hatalommegosztás nem volt egyértelmű, és a „jelentős ellentmondások feloldására sohase került sor"[30], ez pedig nyilvánvalóan akadályozta az adminisztráció terveinek sikeres megvalósítását.

Az adminisztráció fő „játékosai" közül érdemes kiemelni az akkori nemzetbiztonsági főtanácsadó, Condoleezza Rice szerepét. Rice-t – akinek erős személyes kapcsolatai voltak Bushsal – sokan kritizálták amiatt, hogy nem képviselte elég határozottan az álláspontját. Powell csapatának szemszögéből a „Védelmi Minisztérium és az Alelnöki Hivatal pozíciója felé hajlott".[31] Maga Rice azonban visszaemlékezéseiben felidézi a Pentagon tisztviselőivel való – elsősorban a háború utáni tervezésre vonatkozó – ellentéteit, és azt is bevallja, hogy Irak kérdésében szkeptikus maradt „addig a napig, amíg Bob Gates nem lett védelmi miniszter", és Rumsfeld nem távozott a kormányból.[32] Feith szerint a legnagyobb problémát az jelentette, hogy a nemzetbiztonsági tanácsadó a lényegesen eltérő vélemények közötti „áthidaló javaslatokat" akart létrehozni, ahelyett, hogy az elnököt az egyértelmű választási lehetőségekkel szembesítette volna.[33] Rice azonban nem volt képes a különböző hivatalok közti vitás kérdéseket feloldani.

Ez az utolsó észrevétel fontos kérdésekre világít rá a Bush-adminisztráció döntéshozatali eljárásával kapcsolatban. Rice módszere a „javaslatok áthidalására" megakadályozhatta, hogy a fontos vitás kérdések megfelelően megvitatásra kerüljenek. Haass azt állítja, hogy „nem volt olyan találkozó vagy találkozók sorozata, ahol az előnyök és hátrányok megvitatásra kerültek volna, és formálisan döntés született volna" a háborúról. Ehelyett ez a döntés „megtörtént" és „kumulatív" volt.[34] Miközben sok elemző szerint így a folyamat arra hasonlított, amit Allison (Irving James elmélete alapján) csoportgondolkodásnak nevez – olyan kohézió egy csoportban, amely „létrehoz egy pszichológiai nyomást a konszenzus felé, és ezáltal lehetetlenné teszi az eltérő vélemények és az alternatív javaslatok felszínre jutását"[35] –, Feith úgy véli, hogy a probléma nem az volt, hogy Bush elutasította a kihívások figyelembevételét.[36] Bárhogyan is volt, az adminisztráción belüli ellentétek a nyílt vita hiányával együtt súlyosan megnehezítették a tervezést és a megvalósítást.

Végezetül még felsorolhatunk a beszámolók alapján néhány olyan témát, ahol a tervezést és megvalósítást negatívan befolyásolták az olyan faktorok, mint a szervezetek közti harmónia hiánya és a téves hírszerzési adatok. Az adminisztráció háború utáni szituációra való tervezése elégtelennek bizonyult, amelyet a különböző szervezetek ütköző érdekei is megbénítottak. A Külügyminisztérium és a CIA

Azonban Feith úgy véli, hogy Powellnek határozottabban kellett volna képviselnie a Száddám elmozdítását ellenző érveit, amennyiben annyira élesen ellenezte az elnök politikáját, mint azt később állította.

[27] Allison and Zelikow, 307.

[28] Feith elmondása szerint a két minisztérium második emberei – Richard Armitage és Paul Wolfowitz – közti kapcsolat feszült volt, miután mindketten a helyettes védelmi miniszteri posztra voltak jelöltek, amit végülis Wolfowitz kapott meg. (Feith, 204.)

[29] Feith, 288.

[30] Ibid, 245.

[31] Haass, 184.

[32] Christopher Dickey, 'Condi's Freedom War', Newsweek, October 31, 2011, http://www.thedailybeast.com/newsweek/2011/10/23/condi-s-dangerous-years.html

[33] Feith, 143-144.

[34] Haass, 234.

[35] Allison and Zelikow, 283. A csoportgondolkodás szerepéről Irak esetében lásd: Hybel and Kaufman, 140-141.

[36] Feith, 273.

igyekezett csökkenteni a „külföldi" irakiak (az emigráns ellenzékiek) szerepét egy háború utáni rendezésben, miközben a Pentagon együttműködött volna velük.[37] Feith szerint a legnagyobb problémát az jelentette, hogy az eredeti tervekkel ellentétben az amerikai megszállás több mint egy évig tartott, ez pedig katalizálta az iraki felkelők részéről, majd később a vallási konfliktusokból származó erőszakot. Feith úgy látja: ha hamarabb átadták volna az irakiaknak a hatalmat – lehetőleg Száddám bukását követően nem sokkal –, akkor a háború utáni helyzet sok kudarca megelőzhető lett volna. Haass szerint azonban ez nem volt lehetséges, ugyanis nem voltak megfelelő, a helyi realitásokhoz illeszkedő tervek; továbbá szerinte a fő tanulsága a történteknek, hogy a végrehajtásra nem lehet másodrangú kérdésként tekinteni.[38] Továbbá bizonyos esetekben az sem volt egyértelmű, hogy kié volt az irányítás a háború utáni Irakban: Paul Bremer, a Koalíciós Átmeneti Hatóság vezetője formálisan Rumsfeld beosztottja volt, ám magát az elnök képviselőjeként állította be, és gyakran ellentmondott a Pentagonból érkező javaslatoknak és utasításoknak.

Kockázatmenedzsment a terror elleni háborúban és a megelőző önvédelem

Befejezésül érdemes a terror elleni háború tágabb fogalmáról is mondani pár szót, illetve az elemzéséhez használható lehetséges elméleti háttérre is röviden kitérni. Szeptember 11. megváltoztatta azt, ahogy az amerikai kormányzat a terrorizmus kockázatára tekintett, a kihívásra adott válaszok pedig élénk vitákat váltottak ki. Először is maga a terminus – nevezhető-e „háborúnak", és viselhető-e háború egy absztrakt fogalom ellen – már megkérdőjelezhető, illetve ahogy Haass fogalmaz, „félrevezető lehet".[39] A kifejezéssel kapcsolatos problémákat Feith is elismeri, ugyanakkor ő kiemeli, hogy a Pentagonban nem is állította senki, hogy ez a „háború" egyedül katonai eszközökkel megnyerhető.[40] Véleménye szerint azonban nincs jobb kifejezés, amiből kiderülne, hogy az amerikai politika célja nem csupán a megtorlás volt, hanem egy újabb támadás megelőzése; hogy az ellenség nem egy konkrét szervezet, hanem a terrorizmus tágabb hálózata, amelynek ideológiájával is szembe kell szállni[41]; és hogy az Egyesült Államok elkötelezi magát, hogy nemcsak passzívan, hanem aktívan is részt vegyen ebben a küzdelemben, ugyanis csak így tudja saját életmódját megőrizni, ahogy ezt George W. Bush is kijelentette.[42]

Mindenesetre a vita a terminusról nem fog eltűnni – és a konkrét háborúk tanulságai további kérdésekhez is vezethetnek. Felmerülhet például, hogy az afganisztáni és iraki akciókat lehet-e ugyanannak a „terrorizmus elleni háború" részeinek tekinteni, vagy esetleg megfelelőbb különálló háborúkról beszélni a terrorral szemben. Másik fontos probléma, hogy definíció szerint lehetetlen megállapítani, hogy mikor ér véget ez a háború. Miközben – ahogy Feith kiemeli – nem történt terrortámadás az Egyesült Államokban az elmúlt tíz évben, sohasem lehetünk biztosak abban, hogy nem is fog ilyesmi bekövetkezni, és, ahogy Haass írja, „a terroristák sikeresek lehetnek akkor is, ha az esetek nagy részében kudarcot vallanak".[43] Ezek a megfigyelések elvezetnek az olyan új típusú biztonsági kihívások, mint a terrorizmus, bizonyos elméleti aspektusaihoz.

A biztonságpolitikai tanulmányok egyes szakértői ezeket a kihívásokat „kockázatoknak" nevezik, hogy megkülönböztessék a hagyományosabb értelemben vett „fenyegetéstől". (A kifejezés az Ulrich Beck német szociológus által bevezetett „kockázattársadalom" fogalmából származik.) Miközben a fenyegetések konkrétabbak, végesek és valódi hatalomból erednek, addig a kockázatokat bizonytalanabbnak, nem lehatárolhatónak, „időn és téren átívelőnek" tekintik.[44] Ennélfogva a kockázatmenedzsment vég nélküli folyamattá válik, ahogy sokak szerint a Bush-adminisztráció konfliktusaival bekövetkezett. Egyik 2002-es beszédében Donald Rumsfeld arra figyelmeztetett, hogy a 9/11 utáni világban az Egyesült Államoknak „ismeretlen ismeretlenekkel" kell megbirkóznia: olyan kockázatokkal, amelyekről még azt sem tudják, hogy

[37] Természetesen a két oldal eltérően számol be erről a konfliktusról. Miközben a Külügy/CIA oldal azt állítja, hogy a Pentagon tisztviselői kimondottan Ahmed Csalabit, az ellenzék egyik ellentmondásos tagját akarták segíteni, Feith szerint ők valójában csak általában akartak nagyobb szerepet adni a „külföldi" irakiaknak, és a Külügyminisztérium volt elfogult bizonyos iraki politikusokkal, például Csalabival szemben.
[38] Haass, 271.
[39] Ibid, 189.
[40] Feith, 86.
[41] Bár Feith szerint az adminisztráicó nem fordított elegendő energiát az ideológiával való szembeszállásra. (Ibid, 510.)
[42] Ibid, 507.
[43] Haass, 189.
[44] M. J. Williams, '(In)Security Studies, Reflexive Modernization and the Risk Society,' *Cooperation and Conflict*, vol.43. no.1, 2008, p. 66.

mit nem tudnak róluk.[45] Ezért gondolhatta Feith, hogy a „nem-cselekvés kockázata" túl nagy Irakban, és ez vezetett a Bush-adminisztráció számára a preventív háború doktrínájához, vagy ahogy az adminisztráció tagjai szívesebben nevezték, a megelőző önvédelemhez.

Könyvében Feith idézi saját 2002. augusztusi feljegyzését, amelyben a megelőző önvédelem mellett érvelt, és ahol reflektált bizonyos, a szuverenitáshoz és a hatalommal való lehetséges visszaéléshez kapcsolódó aggodalmakra. Szerinte miközben „általában az Egyesült Államok támogatja a szuverenitás hagyományos koncepcióját", szükség van „bizonyos szűk, de fontos kivételekre", például a tömegpusztító fegyverek kérdésének kezelésében.[46] Feith gondolatébresztő írása az alapja lehet a téma további megvitatásának, és több kérdést is felvet[47], melyek közül csak néhányat említünk itt meg. Nevezhetjük az iraki háborút „megelőző önvédelemnek" akkor, ha Feith maga is elismeri, hogy könnyen lehet, hogy Száddám „inkább békén hagyta volna Amerikát"[48], azaz nem jelentett közvetlen fenyegetést? Ha Száddám nem volt „azonnali fenyegetés", akkor beszélhetünk-e továbbra is „preemptív csapásról", vagy Irak megtámadása inkább „preventív háború" volt, ahogy a döntés kritikusai, mint Haass állítják?[49] Feith és a háború más támogatói gyakran hangsúlyozták a „nem-cselekvés kockázatát", de vajon mérhetőek-e ezek a kockázatok, és megfelelően szembe tudjuk-e állítani a cselekvés lehetséges kockázataival és nem szándékolt következményeivel? És még inkább elméleti síkon: hogyan határozhatjuk meg a jogos preventív akciók esetében az erő alkalmazásának korlátait ahhoz, hogy még megőrizzük a szuverenitás fogalmát is?

Tommy Franks tábornok – aki a könyvben éles kritikát kap a háború utáni tervezés elhanyagolása miatt – Bob Woodward beszámolója szerint egyszer Feith-et a „Föld legostobább emberének" nevezte.[50] A két vezető nyilvánvalóan nem jött ki jól egymással, de ez az állítás minden bizonnyal nem helytálló. Bár Feith álláspontját lehet vitatni, a könyve alapos bepillantást nyújt az adminisztráció terrorizmus elleni háborúval kapcsolatos működésébe. A *War and Decision* kimerítőbb magyarázatot ad a háború elindításának indokairól, mint bármilyen korábbi beszámoló, miközben nem hallgatja el a problémákat és a kudarcokat sem. Miközben a terrorizmus elleni harc évtizede lassan véget ér, egyre nagyobb igény lesz az ellentmondásos döntések árnyaltabb elemzésére. Douglas Feith memoárja nem csupán hasznos információk és dokumentumok forrása lehet, hanem minden bizonnyal további gondolatokat és vitákat is inspirálhat.

*

institute@southeast-europe.org
www.southeast-europe.org

© DKE 2011.

Figyelem! Kedves kutató! Ha erre a tanulmányunkra hivatkozik, vagy idézi annak egy részét, kérjük küldjön erről egy email-t a főszerkesztő részére a dke@southest-europe.org címre. A cikket a következőképpen idézze: Tábor Áron: A cselekvés és a nem-cselekvés kockázata: Az iraki háború tervezésének és végrehajtásának háttere. *Délkelet-Európa – South-East Europe International Relations Quarterly*, Vol. 2. No. 7. (2011 ősz) 1-7. o.

Együttműködését köszönöm. *A főszerkesztő.*

[45] Rumsfeld egy, az iraki tömegpusztító fegyverekre vonatkozó kérdésre ezt válaszolta: „tudjuk, hogy vannak ismert ismertek; ezek a dolgok, amelyekről tudjuk azt, hogy tudjuk őket. Szintén ismerjük az ismert ismeretleneket: ez azt jelenti, hogy tudjuk, hogy vannak olyan dolgok, amelyeket nem tudunk. De léteznek ismeretlen ismeretlenek is – azok, amikről azt se tudjuk, hogy nem tudjuk őket." (Ibid, 67.; http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=2636)
[46] Feith, 295-298.
[47] Feith maga is kérdésekkel fejezi be a feljegyzést.
[48] Ibid, 308.
[49] Haass, 222. (Az angol „pre-emptive strike" kifejezés egy küszöbön álló támadással szembeni megelőző csapást jelent, míg a „preventive war" tágabb értelemben véve jelent megelőző háborút. Az első esetet a nemzetközi jog a jogos önvédelem esetének ismeri el, a második eset viszont vitatottabb jogi megítélés alá esik. Feith az „anticipatory self-defense" kifejezést használja a megelőző önvédelemre.)
[50] Woodward, 315.