

2006/12. szám

Geopolitikai Tanács Közhasznú Alapítvány

Műhelymunkák

A NATO szerepe a terrorizmus elleni harcban – lehetőségek és kihívások –

Szücs Margit
a NATO Magyar Misszió munkatársa*

* A jelen tanulmány a szerző álláspontját tükrözi, nem tekinthető hivatalos véleménynek.

Bevezetés

Már-már közhelyszámba megy egy biztonságpolitikai vonatkozású tanulmányt azzal kezdeni, hogy a hidegháború vége óta megváltozott biztonsági környezet a nemzetközi közösséget új kihívások elé állította. Az állítás igazságtartalmához nem férhet kétség, bár tény, hogy ezen kihívások nagy része létezett már a kétpólusú világrendben is, csak eltérő jellegük és súlyuk miatt kezelésük is némileg különböző megközelítést igényelt. A terrorizmus sem új keletű probléma, mindazonáltal a megváltozott világrendben újfajta kihívásként értékelhetjük a „leggyengébbek fegyvere”¹ által jelentett fenyegetést.

E dolgozatban elsősorban a nemzetközi terrorizmus elleni harcban játszott NATO-szerepet veszem górcső alá; a Szövetség előtt álló kihívások, lehetőségek és korlátok megértéséhez azonban szükségesnek tartok egy általános, a terrorfenyegetettséggel kapcsolatos rövid értékelést, valamint a nemzetközi környezet bemutatását, kitérve a NATO főbb partnereinek is tekintett nemzetközi szervezetek tevékenységére.

A terrorizmusról általában

A „terrorizmus” mai értelemben használt fogalma a köztudatba az 1790-es években, a francia forradalom idején került be. Bár számos lexikon, tanulmány foglalkozik a terrorizmussal, annak válfajaival, általános érvényű definíciója nem létezik, legfőképpen annak szubjektív megítélése miatt². A nemzetközi terrorizmus általánosan használt értelmezése alapján jelen dolgozat is a szervezett, elsősorban ideológiai, vallási alapon szerveződő szélsőséges (ezen belül is a legveszélyesebbnek tartott iszlám fundamentalista) terrorista csoportok tevékenységét tekinti a nemzetközi közösséget és annak békéjét leginkább fenyegető veszélynek, szemben az egyéni, illetve az állami terrorral³.

¹ Encyclopaedia Britannica

² „One man's terrorist is another man's freedom fighter” az Encyclopaedia Britannica-ból vett kifejezés megjelenik más tanulmányokban is. A nemzetközi szervezetek is tettek kísérletet a terrorizmus definíciójának meghatározására, bár ezek nyilván nem tekinthetők örök érvényű megfogalmazásnak. A NATO által elfogadott meghatározás: „The unlawful use or threatened use of force or violence against individuals or property in an attempt to coerce or intimidate governments or societies to achieve political, religious or ideological objective. (AAP-6)”

³ előbbire példa az oklahomai robbantás 1995-ben, amelynek elkövetőjét magányos tettesnek feltételezik, míg utóbbira például a sztálini Szovjetuniót hozhatjuk fel

A hidegháború vége több fronton is változást hozott. A kétpólusú világrend megszűnésével hangsúlyosabbá váltak a különböző gazdasági fejlettséggel rendelkező térségek közötti különbségek, az USA szuperhatalommá válása által átformált erőviszonyok erősítették az elmaradottabb, kiszolgáltatottabb rétegek elégedetlenségét. A terrorizmus immár nem csupán belső, az egyes országokat érintő problémaként jelentkezett (szemben a korábbi, egy adott nemzet vonatkozásában értendő politikai célok eléréseért küzdő csoportokkal – pl. ETA, IRA), hanem globális problémává vált. Az iszlám fundamentalista, „dzsihádisták” mozgalmak nem konkrét politikai célok eléréseért küzdenek, hanem vallási ideológián alapuló célokat fogalmazznak meg: a nyugati befolyás elleni küzdelem és az iszlám kalifátus létrehozása a Közel-Keleten és Ázsiában⁴. Ezt az új „minőséget” mutatja az is, hogy ezekkel a terroristákkal nem lehet tárgyalni, az általuk elérni kívánt destrukció öncélú. A globalizáció és a technológiai fejlődés is jelentős hatást gyakorolt mind a terrorizmus, mind az erre adandó válasz alakulására; egyrészt a terrorista módszerek és az elérhető pusztítás mértéke is változott, másrészt a probléma leküzdéséhez szükséges erőfeszítéseknek is igazodniuk kellett az új, globális kihíváshoz.

A terroristák leggyakrabban hagyományos eszközöket, fegyvereket használnak támadásaik végrehajtásához⁵. A technológiai fejlődés (biotechnológia, információs technológia, stb.) számos pozitív hatása mellett ugyanakkor figyelembe kell vennünk ezen vívmányok „rossz kezekbe kerülésének” következményeit is; mára többé-kevésbé reális forgatókönyvként tekinthetünk egy vegyi, biológiai, radiológiai vagy nukleáris támadás lehetőségére. Az információs társadalom terjedésével megváltoztak a kapcsolattartás, a toborzás módszerei is, amelyek maguk után vonták a globális hálózatok, mint pl. az Al-Kaida megerősödését. Továbbra is akut probléma a nemzetközi szervezett bűnözés, az ebből adódó bevételek részben a terrorista háttértevékenységek finanszírozására szolgálnak. A határokon átnyúló, egymással összefüggő infrastrukturális elemek (pl. csővezetékek, energiahálózatok) is potenciális célpontot jelentenek. Nem véletlen, hogy a terrorizmus ezen válfaját aszimmetrikus kihívásnak tekintik; viszonylag kis ráfordítással ugyanis jelentős romboló hatás érhető

⁴ Gorka Sebestyén Al-Kaidáról szóló tanulmányában részletesen elemzi a terrorista hálózat módszereit, céljait és az általuk követett retorikát. Gorka, *Future Terrorist Targets*, July 2005

⁵ a RAND/MIPT statisztikája szerint az 1997-től 2004-ig elkövetett 11.922 terrortámadásból 11.884-hez hagyományos eszközöket, fegyvereket használtak (in Amy Smithson, *Observations on the nature of the terrorist threat*, 2005)

el, még a konvencionális eszközök megfelelően célzott felhasználásával is. Fentieket figyelembe véve, és a terrorizmus, mint probléma komplexitását tekintve kijelenthető, hogy a terrorizmus elleni fellépés nemzetközi összefogást és fellépést igényel, mind a problémák kiváltó okainak, mind tüneteinek, mind következményeinek kezelése terén.

2001. szeptember 11. valóban fordulópontot jelentett a terrorizmus nemzetközi megítélésében. Nyilvánvalóvá vált, hogy ez a – külön-külön már megtapasztalt jellemzőket először kombináltan felvonultató⁶ – barbár támadás a nyugati, demokratikus értékrend ellen irányuló összehangolt, határokon átnyúló, komplex tervezést igénylő cselekmény volt, és nem zárható ki további hasonló kaliberű támadás sem, sőt kétség sem férhet ahhoz, hogy ha a hozzáférés biztosított, az al-Kaida nem riadna vissza vegyi, biológiai, radiológiai, nukleáris (CBRN) fegyverek használatától sem. Az európai közvélemény megítélésében a 2004 márciusában végrehajtott madridi merénylet, majd a londoni metróban elkövetett robbantások hoztak változást. A 2006 augusztusában megakadályozott londoni merényletek újra megerősítették a probléma aktualitását és a fenti megközelítés érvényességét.

CBRN fenyegetettség

A nem hagyományos fegyverekkel elkövethető támadások lehetőségének vizsgálata, szakértők általi elemzése a szeptember 11-ei eseményeket követően új lendületet kapott. A New York-i események után a tömegpusztító fegyverek felhasználásnak rémképe valóságosabbá vált, bár előtte sem volt kétséges, hogy a terroristák ilyen jellegű próbálkozásokat már folytatnak (elég csak az 1995-ben az Aum Shinrikyo japán szekta által a tokiói metróban elkövetett szaringáz-támadásra utalni). Az „újfajta” fenyegetettséget jelentő, konkrét, rövid távú politikai célt nem megjelölő, a nagyszámú áldozat elérésére és egyúttal a polgári lakosság, közvélemény megfélemlítésére törekvő terroristák nyilvánvalóan élnének a CBRN-fegyverek adta lehetőségekkel is. Az elemzők egyetértének abban, hogy nem lehet kizárni egy ilyen jellegű támadás lehetőségét, mindazonáltal ennek valószínűségét illetve esetleges bekövetkezésének idejét illetően az egyes értékelések eltérnek.

⁶ ezek a jellemzők: öngyilkos merényletek, a civilizált világ „hagyományos” eszközeinek újfajta fegyverként való felhasználása, nagyszámú polgári és katonai áldozat, beleértve a segítségnyújtókat (first responders) is, asszimmetrikus eredmény (viszonylag kis ráfordítással óriási károk), nemzetközi terroristahálózat keretében megvalósuló alapos tervezés, az információs és kommunikációs technológia felhasználása a tervezés során, rövid- vagy középtávú politikai célkitűzés hiánya (Howlett és Littlewood, Future terrorist weapons)

A szakértők általában egyetértenek abban, hogy a „WMD⁷” terminológián belül meg kell különböztetni a CBRN fegyverek hatóanyagainak egyes (vegyi / biológiai / radiológiai / nukleáris) elemeit; bár hatásukat tekintve mindegyik jelentős rombolással járna, elérhetőségük, létrehozásuk és felhasználásuk valószínűsége igen eltérő⁸. (Megjegyzendő, hogy empirikus úton szerzett adatok hiányában az egyes támadások potenciális következményeit illetően is leginkább csak feltételezések vannak.) Az információs technológia, a kommunikációs infrastruktúra fejlődésével egyre könnyebb a szükséges technikai tudást, know-how-t és a vonatkozó információkat megszerezni, terjeszteni. Tekintettel egy esetleges WMD-támadás megszervezésének, kivitelezésének bonyolultságára, költség- és szakértelemigényére, a hagyományos fegyverekkel végrehajtott terrortámadások valószínűsége továbbra is nagyobb. Igazán számottevő fenyegetettséget a hagyományos módon végrehajtott, de hatását tekintve CBRN-veszélyt okozó (erőművek, vegyi üzemek elleni támadás, szabotázsakciók) akciók jelenthetnek.

Ezen újfajta terrorizmus által jelentett fenyegetettségek a nemzetközi közösség előtt álló kihívásokat is megváltoztatták. Nyilvánvalóvá vált, hogy a terrorizmus immár nem csak belső, egy adott nemzetet érintő probléma; határokon átnyúló, összefonódó jellege miatt kezelése is csak nemzetközi szinten válhat hatékonyá. A terrorellenes intézkedések, a felkészülés továbbra is nemzeti szintű feladat marad elsősorban, de a nemzetközi (bilaterális, regionális és globális) együttműködésnek ki kell egészítenie a nemzeti erőfeszítéseket. Ez pedig hosszú távra szóló feladatot jelent a nemzetközi közösség számára. A komplex kihívások összetett reagálást is igényelnek; a megelőzésre, a reagálásra és a rövid- és hosszú távú következmény-kezelésre is fel kell készülni nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt, megtalálva az egyes szereplőknek, szervezeteknek a lehető leghatékonyabb munkamegosztását.

A NATO helye, szerepe a terrorizmus elleni harc nemzetközi rendszerében

Kevesen vitatják, hogy a nemzetközi terrorizmus elleni fellépésben a NATO-nak mint regionális biztonságpolitikai, védelmi szervezetnek fontos szerepe van; a Szövetség feladatvállalásának kiterjedését és fontosságát illetően már megoszlanak a

⁷ weapons of mass destruction – tömegpusztító fegyverek

⁸ ld. a mellékelt, a témában született kiadványok elemzésein alapuló összefoglalót

vélemények. Mindez összefügg a hidegháborút követő identitáskeresés során a NATO jövőbeni feladatait illetően kialakult nézetkülönbségekkel is.

A terrorizmus, mint a nemzetközi biztonsági környezetet veszélyeztető tényező már 2001. szeptember 11-e előtt is szerepelt a Szövetség napirendjén. Az 1999-ben elfogadott, a NATO biztonsági és védelmi politikájának alapelveit rögzítő Stratégiai Koncepció már az euroatlanti térség biztonságát fenyegető kockázati tényezőként nevesítette a terrorizmust⁹. A stratégiai gondolkodásban az igazi változást a szeptember 11-ei események hozták; a NATO azonnali reagálása, a Washingtoni Szerződés kollektív védelem alapját jelentő 5. cikkének életbe léptetése kijelölte a Szövetség előtt álló utat, a továbbiakban prioritásként határozva meg a Szövetség biztonságpolitikai napirendjén a terrorizmus elleni harcot.

Bár a terrorizmust, mint kockázati tényezőt az Atlanti-óceán mindkét partján elismerik, az ellene való védekezés módjának és a szükséges fellépés jellegének megítélésében már lényeges eltérések mutatkoznak. Ez a vita az iraki háború alatt teljesedett ki és nemcsak az óceán két partját, de Európát is megosztotta, szükségszerűen rányomva bélyegét a transzatlanti párbeszédre is. A NATO terrorizmus elleni harcban vállalt konkrét szerepéről hozott konszenzusos döntések tükrözik a Szövetség jelenéről és jövőjéről vallott eltérő nézeteket is, elsősorban támogató, másodhegedűs szerepre „ítélve” a szervezetet, amely leginkább meglévő képességeire támaszkodva közvetetten járul hozzá a terrorizmus elleni nemzetközi harchoz.

Tekintettel a probléma komplexitására, a terrorizmus elleni küzdelemnek is átfogónak kell lennie, beleértve a pénzmosás, szervezett bűnözés elleni fellépést, a tömegpusztító fegyverek terjedésének megállítását célzó egyezmények kidolgozását, a határőrségek, rendőrségek együttműködését, a lakosság tájékoztatását célzó információs kampányokat, esetleges katonai fellépést, stb. A nemzeti erőfeszítések mellett a két- és többoldalú együttműködés egymást kiegészítve valósul meg. A „globális háló” értelemszerűen az ENSZ, mint a legnagyobb, legitim világszervezet biztosítja; a regionális szervezetek „niche” szerepvállalása és együttműködése hozzájárul az ENSZ által deklarált célok megvalósításához. Az EU, az EBESZ, a NATO vagy éppen a G8 saját illetékességi területén belül végzi tevékenységét és biztosítja ehhez támogatását. Ez persze nem minden esetben mentes hatásköri ütközésektől, duplikációktól, de a nemzetközi közösség deklarált célja, hogy ezeket

⁹ www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm

minimálisra csökkentse, maximalizálva az egyes szereplők hozzáadott értékét. Az egyes szervezetek szerepvállalásának mértékét és az egymással folytatott együttműködést természetesen meghatározzák a tagállamok mindenkor politikai érdekei is. Globális jellege miatt az ENSZ, regionális szinten játszott szerepe miatt pedig az EU vonatkozó tevékenységei érdemelnek részletesebb említést; a jelenlegi biztonsági környezetben a NATO tevékenységét ezen két fontos szervezethez képest is meg kell határozni.

A terrorizmusra adandó globális válasz alapját a 2001. szeptember 28-án elfogadott 1373 sz. ENSZ BT-határozat¹⁰ adja, amely kijelöli a tagállamok felelősségi körét és az együttműködés fő irányait. A határozatban foglaltak végrehajtásának ellenőrzésére létrehozott, 15 BT-tagot tömörítő terrorizmusellenes bizottság, a CTC (Counter-Terrorism Committee) azonban csak korlátozott hatáskörökkel rendelkezik és nincs szankcionálási joga sem. Fő feladata tagállamok vonatkozó intézkedéseinek és a határozat végrehajtásának figyelemmel kísérése, valamint a nemzetek támogatása terrorizmusellenes tevékenységeikben (pl. a nemzeti jogszabályok megalkotása, képzés, stb. területein). Bár az ENSZ tagállamai nem minden esetben tesznek eleget tájékoztatási kötelezettségeiknek, a CTC elévülhetetlen érdeme, hogy létrehozott egy globális terrorellenes hálózatot. Az ENSZ a CTC hatékonyabbá tétele érdekében 2004-ben a 1535 sz. BT-határozattal életre hívta a CTC Végrehajtó Igazgatóságát (CTC Executive Directorate), amelynek feladata a CTC munkájának támogatása és az ENSZ egyes szervei közötti, valamint a nemzetközi szervezetekkel való együttműködés erősítése. Az ENSZ legutóbbi, a témában született határozata (1624 és 1631 számúak) a terroristacselekményekre való felbujtás tilalmával és a regionális együttműködés ösztönzésével foglalkoznak¹¹.

Az EU – sajátos eszközrendszeréből adódóan – több szakterületen is fontos szerepet vállal a terrorizmus elleni küzdelemben; a terroristahálózatok finanszírozása elleni fellépéstől kezdve a rendőrségi, igazságügyi, határrendészeti együttműködésen át a szervezett bűnözés elleni harcig. Bár már 2001 szeptembere előtt is napirendre került

¹⁰ United Nations Security Council Resolution 1373 (2001) adopted by the Security Council at its 4385th meeting, on 28 September 2001 (www.un.org)

¹¹ Az ENSZ BT 2001 szeptember 11-e óta 16, a terrorizmussal foglalkozó határozatot fogadott el, ebből 9 konkrét terrorista támadás (USA, Bali, Moszkva, Kenya, Bogota, Isztambul, Madrid, London és Irak) elítélése volt

a terrorizmus mint kihívás¹², az érdemi, szoros együttműködés csak a világot megrengető 9/11 eseményeket követően vett lendületet. Az ezt követően Európában elkövetett támadások (madridi és londoni merényletek) ráébresztették a közvéleményt, hogy a nemzetközi terrorizmus Európát is közvetlenül fenyegeti és valós problémát jelent, amelynek leküzdéséből minden nemzetnek ki kell vennie a részét¹³. Ezen merényletek illetve a meghiúsított londoni akciók tapasztalatai rámutattak arra is, hogy az összetett terrorakciókat tervező és végrehajtó iszlám fundamentalista terroristák immár nem csak külföldiek („home-grown terrorism”) és az ellenük való fellépés is összehangolt, nemzeti és nemzetközi szintű koordinációt igényel. A 2002-ben elfogadott tanácsi határozat¹⁴ célja a tagállamok jogrendszerei vonatkozó részének összehangolása, az egységes fellépés biztosítása érdekében¹⁵. Másik fontos lépés a madridi támadásokat követően a terrorizmus elleni akcióterv felülvizsgált változatának elfogadása¹⁶ (Revised Action Plan) volt, amely – összhangban az EiT március 25-ei deklarációjában foglaltakkal – hét fő célkitűzést fogalmazott meg a terrorizmus elleni küzdelem hatékonyabbá tétele érdekében. Ez a legutóbb 2005-ben átdolgozott dokumentum az EU terrorizmusellenes stratégiájával (Counter Terrorism Strategy) együtt képezi az Unió terrorellenes tevékenységének alapját¹⁷. Az Europol révén megerősített rendőri és az Eurojust keretében megvalósuló bírói, igazságszolgáltatási együttműködés is fontos eleme az EU ez irányú tevékenységének. Az Unió emellett a megelőzés, a reagálás és a következménykezelés területén is aktív. Fontos sajátosságként említést érdemel még a madridi merényletet követően létrehozott terrorizmusellenes koordinátor (EU Counter-terrorism Coordinator) pozíciója¹⁸. A

¹² Már a Maastrichti Szerződés 29. cikke (korábbi K.1. cikk) is felszólítja a tagállamokat a terrorizmus elleni küzdelemre a rendőri és igazságügyi együttműködés erősítése által. Az Amszterdami Szerződés átalakította a 3. pillért és a schengeni együttműködést közösségi politikává tette; büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében továbbra is kiemelten fontos maradt a terrorizmus elleni küzdelem. A schengeni acquis közösségi jogba való beemelésével a külső határellenőrzés szigorúbbá vált; ez, valamint a SIS (Schengeni Információs Rendszer) szintén hozzájárul a terrorizmus elleni fellépés hatékonyságának növeléséhez

¹³ megoszlanak a vélemények arról, hogy Európa a sikeres londoni és madridi támadások és ez utóbbinak a választásokra gyakorolt vélelmezett hatása óta vonzóbb célpontot jelent-e a terroristák számára

¹⁴ Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism

¹⁵ ezt megelőzően a 15 tagállamból csak 7 jogrendszere tartalmazott a terrorizmussal kapcsolatos speciális jogi aktusokat; a többi tagállamban ennek hiányában a terrorista cselekményeket a hagyományos büntetőjog alapján ítélték meg, amely eltérő gyakorlatot eredményezett az egyes tagállamokban

¹⁶ az eredeti Akciótervet 2001. szeptember 21-én fogadták el az EU állam- és kormányfői

¹⁷ letölthetők a bel- és igazságügyi kérdésekkel foglalkozó

http://ec.europa.eu/justice_home/index_en.htm honlapról

¹⁸ a poszt létrehozását az EiT 2005. március 25-én hagyta jóvá, jelenleg ezt a feladatot Gijs de Vries látja el

koordinátor felelős a Tanács ez irányú tevékenységének koordinálásáért, az Akcióterv végrehajtásának figyelemmel kíséréseért, miközben együttműködik a Bizottsággal és a közvélemény, valamint a nemzetközi szereplők előtt megjeleníti az EU ezen politikáját.

Az EU kiterjedt, az ENSZ égisze alatt végzett tevékenysége ellenére nem irányozta elő a NATO-val folytatandó együttműködés fejlesztését ezen a területen, amely meglepőnek tűnhet, különösen a vonatkozó ENSZ határozatok tartalmának fényében. A két szervezet közötti együttműködés problémáinak részletes kifejtése meghaladja ezen dolgozat kereteit. Annyit azonban érdemes megjegyezni, hogy az eltérő jellegű tevékenységek nem zárják ki az együttműködés lehetőségét, sőt hasznosan egészítenék ki egymást, ám a mélyebben gyökerező nemzeti ellentétek már jó ideje blokkolják a két szervezet Berlin+-on¹⁹ túlmutató, érdemi együttműködésének kialakítását. A problémát bonyolítja a NATO „identitáskeresése” és a szervezet átalakulásával kapcsolatos eltérő nézetek miatt zajló belső vita, amely nyilvánvalóan kihat a Szövetség terrorizmusellenes tevékenysége körének, kompetenciájának meghatározására és a nemzetközi biztonságpolitikai szintén elfoglalt pozíciójára is.

A NATO tevékenysége

A NATO terrorizmus elleni küzdelemben játszott szerepét a Szövetség átalakulási folyamatának kontextusában célszerű vizsgálni; a NATO nemzetközi rendszerben elfoglalt helyét és szerepét illetően képviselt eltérő elképzelések szükségszerűen hatással vannak a terrorizmus elleni küzdelemben vállalt feladatok mértékére is. És bár a nemzetközi terrorizmus valós, az egész euroatlanti térség biztonságát fenyegető kockázatként való értékelésében konszenzus alakult ki a NATO-n belül, ez már korántsem mondható el a kihívások kezelésének módját illetően²⁰.

A megközelítésbeli ellentétek ellenére a szeptember 11-ei terrortámadásokat követő időszakban a NATO több fontos lépést is tett, amellyel ténylegesen hozzájárult a terrorizmus letörését szolgáló nemzetközi erőfeszítésekhez és egyben igazolta átalakulási, adaptációs képességét. A NATO jövőjével kapcsolatos formális „filozófiai”

¹⁹ a NATO válságkezelési képességeinek és parancsnoki rendszerének EU általi igénybevételére vonatkozó megállapodás-csomag

²⁰ az általánosan használt NATO-terminológia is tükrözi ezt a konszenzust: a terrorizmus elleni harc, küzdelem „fight against terrorism” kifejezést használja, szemben a US által favorizált „war on terrorism”-mal

vitára azonban még nem került sor; úgy tűnik, Pandora szelencéjét egyelőre senki nem kívánja kinyitni. Amíg ez nem történik meg, a NATO-nak nyilvánvalóan az eddigi konszenzuson alapuló jelenlegi hatáskörében kell maradnia és a lehetőségei keretén belül kell kivennie a részét a terrorizmusellenes harcból, elsősorban támogató jelleggel.

Az 5. cikk alkalmazása

Az egyik legfontosabb, szimbolikus jelentőségű lépés a szövetségesek részéről az Észak-atlanti Szerződés 5., kollektív védelem elvét kimondó cikkének alkalmazása volt. Ezzel és az ezt követő döntésekkel a NATO a gyakorlatban is megkezdte ezen új típusú terrorizmus által jelentett kihívások kezelését, az eddig leginkább papíron szereplő doktrínák, irányelvek átültetését a gyakorlatba, bizonyítva a szervezet átalakulását, amelynek célja végeredményben a Szövetség relevanciájának megőrzése. Kissé paradox, hogy a NATO 1949-es megalakulása óta az alapidoktrínának számító kollektív védelmi klauzulát először csak a hidegháborút követően, 2001-ben, egy nem hagyományos módon elkövetett támadás miatt alkalmazták. Az Egyesült Államok támogatására ekkor hozott gyakorlati intézkedések (többek között: AWACS felderítő gépek bevetése US légterének ellenőrzésére, a Földközi-tenger ellenőrzésére indított művelet, hírszerzési együttműködés javítása, a balkáni művelet keretében a terrorizmus elleni fellépés, politikai párbeszéd erősítése, stb.) egy része a kritikus időszakot követően is fennmaradt, így például a Földközi-tengeren végzett járőr- és ellenőrző tevékenység, az Operation Active Endeavour (OAE) mára a NATO egyik legfontosabb műveletévé nőtte ki magát.

Műveletek

A NATO műveletein keresztül közvetlenül és közvetetten is hozzájárul a terrorizmus elleni harchoz. Az egyetlen 5. cikk alapján folyó művelet, az **Active Endeavour** célja a Földközi-tengeri hajóforgalom ellenőrzése; a művelet beindítása óta több mint 75.000 hajó megfigyelésére és 100 gyanús hajó átvizsgálására került sor. Az elmúlt időszak tapasztalatai azt mutatják, hogy az OAE járulékos pozitív hatásai sem elhanyagolhatók: a földközi-tengeri hajózás és a régió vizeinek biztonságosabbá tétele mellett a járőrök több esetben mentettek ki embereket süllyedő hajóról vagy evakuáltak

munkásokat sérült olajfúró platformról. Az OAE átcsoportosítása révén az athéni olimpia idején a görög partszakasz biztosítását is sikerült megoldani.

A Szövetség legjelentősebb, nem 5. cikk szerinti művelete **Afganisztánban** zajlik. Bár az al-Kaida terrrorszervezetet támogató tálib vezetés elleni katonai műveletet az Egyesült Államok (és a „hajlandók koalíciója”) a NATO bevonása nélkül hajtották végre, az ezt követő, ENSZ mandátum alapján Afganisztánba telepített ISAF (International Security Assistance Force) 2003. augusztusi átvételével a NATO az afganisztáni stabilizáció egyik legjelentősebb hozzájárulójává vált. Ezzel a lépéssel a NATO véget vetett a Szövetség hatáskörének földrajzi határaitól folyó vitának és hosszú távra elkötelezte magát az euroatlanti térségen kívül eső régió stabilitásának biztosítása mellett, komoly hozzájárulást nyújtva a terrorizmus és a kábítószer-előállítás és –csempészet elleni nemzetközi erőfeszítésekhez.

A Szövetség fokozatosan bővítette az ISAF mandátumát; a 2003. évi északi, a 2005. évi nyugati, majd a 2006. augusztus 1-jén kezdődött déli kiterjesztéssel a NATO irányítása alatt álló Tartományi Újjáépítési Csoportok (PRT) száma 13-ra, az ISAF összlétszáma 20.000-re nőtt. Az Észak-atlanti Tanács szeptember 28-án hozott döntést a keleti kiterjesztésről, ezzel újabb jelentős, elsősorban amerikai csapatok kerültek ISAF parancsnokság alá. A NATO erők összlétszáma immár meghaladja a 30.000 főt is, a PRT-k száma pedig 25-re nőtt. A nemzetközi közösség elkötelezettségét mutatja, hogy jelenleg 37 ország (beleértve mind a 26 NATO tagországot!) járul hozzá az ISAF-hez. A nemzeti vezetés alatt álló civil és katonai elemeket is magukban foglaló PRT-k célja a stabilizáció, a biztonság erősítése, a helyreállítás és újjáépítés feltételeinek biztosítása. Műveleti terve alapján kimondottan harci cselekményeket az ISAF nem folytat²¹, ez továbbra is az amerikai vezetésű koalíciós művelet, az OEF (Operation Enduring Freedom, Tartós Szabadság Művelet) feladata.

Az afganisztáni misszió egyértelműen mérföldkő a Szövetség történetében, de egyúttal vitathatatlanul a NATO egyik legnagyobb kihívása is. A feladat összetettségét illusztrálja, hogy a biztonság szavatolása révén a misszió egyik legfőbb feladata az afgán lakosság életkörülményei javításának elősegítése, elérve így a terrorizmus

²¹ az ISAF mandátuma nem a tálibok elleni offenzív fellépésről szól, a stabilitás feltételeinek biztosítása és a saját erők védelme érdekében azonban nem zárható ki ilyen jellegű cselekmény sem. Erre példa a 2006 szeptemberében a déli régióban végrehajtott Medúza művelet, amelynek során az ISAF erői a tálibokkal vívott harcokban vettek részt. A művelet befejeződését követően ezekben a déli régiókban ismét a NATO újjáépítésben, stabilizációban játszott szerepére helyeződik a hangsúly.

támogatottságának csökkenését. Ez azonban közel sem olyan könnyű, figyelembe véve azt a tényt, hogy a máktermelés és a kábítószer-előállítás folyamatosan nő az országban; a legutóbbi ENSZ statisztikák szerint csak az elmúlt évben 60%-kal nőtt az Afganisztánban előállított ópium mennyisége; a kábítószer-kereskedelem és a terrorizmus közötti kapcsolatot pedig nem kell nagyítóval keresni. Az ország egyes területein továbbra is rendkívül rossz biztonsági helyzet folyamatos kihívások elé állítja a NATO-erőket is. Fentiekből is látszik, milyen összetett, sokrétű feladattal szembesül a nemzetközi közösség Afganisztán stabilizálása kapcsán. A NATO szempontjából szintén kihívást jelent a szűkös és sok esetben más missziókban, más keretek között lekötött nemzeti képességek, források korlátozott volta. A Szövetség egyik, ha nem a legnagyobb vállalkozásának számító ISAF még hosszú távon jelentős ráfordításokat igényel, ha a tagállamok el akarják kerülni, hogy egy ilyen stratégiai fontosságú művelet kudarccal végződjön, ami beláthatatlan következményekkel járna a Szövetség jövőjére nézve. A pesszimista forgatókönyvek mellett azonban figyelemmel kell lennünk az eddig elért eredményekre is: a helyi lakosság igényeihez igazított fejlesztési projektek sikere, a sikeresen lebonyolított választások, a megerősített nemzetközi együttműködés és információcsere, a nemzetközi közösség sokszorosan bizonyított elkötelezettsége a válság megoldása iránt bizakodásra adnak okot. A műveletből mind a NATO, mind a részt vevő országok értékes tapasztalatokat nyerhetnek, amelyek remélhetőleg hozzájárulnak más jövőbeni műveletek sikeres lebonyolításához.

A US által vezetett **iraki** katonai fellépés kapcsán kialakult megosztottság eleve kizárta az afganisztánihoz hasonló NATO-szerepvállalás lehetőségét; a NATO így a két tagállamának nyújtott támogatás²² mellett „csupán” korlátozott szerepet vállalt a súlyos biztonsági kihívásokkal küzdő országban. Az NTM-I, a NATO képzési missziójának célja az iraki biztonsági erők támogatása, elsősorban képzés, illetve technikai (eszköz) támogatás formájában. A tagállamok elkötelezettségét mutatja ugyanakkor, hogy valamilyen formában mind a 26 szövetséges hozzájárul a művelethez. Az iraki NATO-szerepvállalás elsősorban a helyi erők felkészítését, az intézmények erősítését célozza, ezért a terrorizmus elleni fellépéshez csak közvetetten járul hozzá, leginkább az ország és a térség stabilitásának elősegítésén keresztül.

²² Törökország és Lengyelország is 2003-ban fordult segítségért a NATO-hoz, előbbi egy esetleges terrortámadásra való felkészüléshez, utóbbi pedig az iraki stabilizációban vállalt tevékenységéhez kért elsősorban logisztikai támogatást.

A **Balkánon** zajló műveletek (KFOR, illetve a már lezárult SFOR Boszniában és az Allied Harmony Macedóniában) is hozzájárultak a terrorizmus elleni küzdelemhez, nem utolsósorban a fegyver-, kábítószer- és embercsempészet ellen való koordinált fellépés révén.

A terrorizmus elleni harcot közvetetten szolgáló műveletek között kell említést tenni a NATO első, területen kívüli humanitárius jellegű műveletéről, a **Pakisztánt** sújtó pusztító földrengés következményeinek kezelését célzó NRF²³-misszióról, amely a katasztrófa által érintett lakosságnak nyújtott segítség mellett jelentősen hozzájárult a NATO megítélésének, imázsának javításához az iszlám térségben és a transzformáció talán leglátványosabb gyakorlati megnyilvánulása lett. Az átalakulás jegyében, a modern kor kihívásaiból adódó feladatok kezelésére létrehozott gyorsreagálású erő egy, a hagyományostól jelentősen eltérő szerepkörben bizonyíthatta képességeit. Ezen erő egyik fő feladata egyébként a terroristák elleni fellépés, bevetéséhez minden esetben az Észak-atlanti Tanács jóváhagyása szükséges.

A kiemelten fontos rendezvények biztonságának szavatolása is része a NATO terrorellenes stratégiájának. Az Athénban 2004-ben megrendezett **olimpiai játékok**, a portugáliai labdarúgó EB és a németországi VB biztosítására felajánlott és bevetett eszközök elősegítették a házigazda nemzetek felkészülését az esetleges terrorakciók elhárítására és egy hagyományos vagy tömegpusztító fegyverekkel elkövetett támadás következményeinek kezelésére. A legnagyobb szabású, az olimpiára való felkészülést segítő művelet, amely a „Distinguished Games” nevet kapta, a NATO közös képességei (AWACS, tengeri haderő, a CBRN zászlóalj egyes elemei) mellett magába foglalta a fokozott hírszerzési együttműködést a tagállamok egyes polgári veszélyhelyzet-kezelési, katasztrófavédelmi képességeinek készenlétbe helyezését is.

Politikai párbeszéd

A transzatlanti biztonságpolitikai párbeszéd fő fóruma egyértelműen a NATO²⁴; 2001 szeptembere óta a terrorizmus elleni küzdelem is jelentős súllyal jelenik meg a Szövetség napirendjén. Az Észak-atlanti Tanács, mint a NATO legfőbb döntéshozó

²³ NATO Response Force

²⁴ Nem elhanyagolható az EU-US párbeszéd sem, amelyen más, a NATO szűken vett kompetenciájába nem tartozó kérdések is napirendre kerülhetnek, mindazonáltal a NATO tagországok érdekérvényesítési lehetőségei miatt én ezt tartom a legfontosabb fórumnak

szerve amellett, hogy dönt a közös fellépésről, meghatározza a követendő politikai és stratégiai irányvonalat, doktrínákat. A rendszeres információcsere szintén hozzájárul az euroatlanti térség biztonságának erősítéséhez. Ezt a párbeszédet és döntéshozatalt meghatározza a Szövetség kormányközi jellegéből adódó konszenzuskényszer, illetve az egyes tagállamok esetenként eltérő érdekszférái és biztonságpolitikai nézetei. Ez utóbbira példaként említhetjük az egyes együttműködési programok, partnerségi kezdeményezések támogatásának eltérő mértékét vagy a NATO mint katonai és/vagy biztonságpolitikai, védelmi szervezetként való „definiálása” körüli nézeteltérést. A terrorizmus komplexitásából adódóan számos területen a NATO-nak nincs közvetlen illetékessége, így meglévő képességei, lehetőségei keretén belül maradva kell megtalálnia helyét; ez azonban túlmutathat a szigorúan vett katonai fellépésen és számos más területen (pl. következmény-kezelés, tudományos programok, polgári veszélyhelyzeti tervezés) is aktív, hatékony hozzájárulást tesz lehetővé.

A terrorizmusellenes együttműködés a NATO **partnerségeinek** egyik legfontosabb eleme. A partnerségi formák sokszínűsége (Euroatlanti Partnerségi Tanács, NATO-Oroszország Tanács, Mediterrán Dialógus, Isztambuli Együttműködési Kezdeményezés) diverzifikált együttműködési programok kialakítását teszi lehetővé. Ez az információcserétől a konkrét, a nemzeti képességek interoperabilitását célzó projektekig terjed.

Az **EAPC** keretében az egyik legfontosabb lépés a Terrorizmusellenes Partnerségi Akcióterv (Partnership Action Plan against Terrorism)²⁵ elfogadása volt, amely az együttműködés szükségességének politikai deklarációja mellett meghatározza a kooperáció konkrét területeit is. A partnerországok hozzájárulása a terrorizmus elleni erőfeszítésekhez – különböző jellegükből adódóan – változó; vannak, akik geopolitikai helyzetük (elég csak a kaukázusi és közép-ázsiai országok – a műveletek szempontjából – stratégiai fontosságára gondolni), vannak akik képességeik, felkészültségük (skandináv partnerek) révén bírnak jelentős hozzáadott értékkel.

A 2002-ben, a Római Nyilatkozat aláírásával létrehozott **NATO-Oroszország Tanács** (NRC) napirendjén is előkelő helyen szerepel a terrorizmus elleni együttműködés. Az NRC amellett, hogy a biztonságpolitikai vonatkozású kérdések megvitatásának fontos fóruma, a gyakorlati együttműködésben is jelentős eredményeket ért el. A katonai, védelmi, kutatási, polgári veszélyhelyzeti tervezési

²⁵ www.nato.int/docu/basic/txt/b021122e.htm

együttműködést ad-hoc munkacsoportok segítik elő, a közös szemináriumok, konferenciák hozzájárulnak a tapasztalatok, szakmai információk cseréjéhez, továbbá több alkalommal szervezett az NRC terrortámadás következményeinek kezelését célzó katasztrófavédelmi gyakorlatot is²⁶.

A NATO közel-keleti térséggel kapcsolatos politikája is fontos terrorellenes együttműködési elemeket is tartalmaz, mind a mintegy tíz éves múlttal rendelkező **Mediterrán Dialógus**²⁷, mind a 2004-ben elindított **Isztambuli Együttműködési Kezdeményezés (ICI)**²⁸ vonatkozásában. Ez utóbbi célja a kezdeményezés keretében kialakított kétoldalú kapcsolatok fejlesztése a részt vevő országok igényeinek is megfelelő módon, többek között a védelmi, katonai, hírszerzési, polgári veszélyhelyzeti tervezési, tömegpusztító fegyverek elleni védekezés területén.

Képességek

A hidegháborúra berendezkedett Szövetségnek jelentős képességfejlesztést és – átalakítást kellett végrehajtania az új biztonsági környezet kihívásainak kezeléséhez. A '90-es években elindított kezdeményezések (1999 – Defence Capabilities Initiative, 2002 – Prague Capabilities Commitment) is ezt a célt szolgálják. A NATO adaptációs folyamatának talán leglátványosabb eleme a **NATO Reagáló Erő** létrehozása. A gyorsan mozgósítható, rugalmas, az adott művelet igényeinek megfelelően összeállítható, többféle feladat ellátására alkalmas elitalakulat koncepciójának megvalósításával a Szövetség jelentős lépést tett a hidegháborús struktúrából való kilépés felé, elősegítve egyúttal a tagországok képességeinek fejlesztését is. A kollektív védelmi (5. cikk szerinti) és egyéb válságreagálási műveletek mellett az NRF alkalmas terrorizmus ellenes műveletek végrehajtására is. A jövő egyik nagy kihívása megtalálni az NRF és az EU hasonló jellegű harccsoport-koncepciója összehangolásának módját, elkerülve a szervezetek közötti versengést.

A terrorizmus elleni küzdelemhez szükséges átalakulás a képesség- és struktúrafejlesztés fontos tényezője. Ennek egyik eredménye a parancsnoki struktúra

²⁶ előbbire példa a 2005-ben Szlovéniában megrendezett szeminárium, amelyen a terrortámadások következményeinek kezelésében részt vevő szakértők cserélhettek tapasztalatot, míg utóbbira a 2004-ben tartott Kalinyingrád 04 gyakorlat

²⁷ MeD országok: Algéria, Egyiptom, Izrael, Jordánia, Marokkó, Mauritánia és Tunézia

²⁸ az ICI-hoz eddig Bahrein, Katar, Kuvait és az Egyesült Arab Emírátsok csatlakozott

átalakítása, a műveletekkel foglalkozó ACO (Allied Command Operations) mellett a NATO átalakításának hatékony lebonyolítására koncentráló Transzformációs Parancsnokság (Allied Command Transformation) létrehozása.

Külön említést érdemel a 2002 novemberében Prágában tartott csúcstalálkozón elfogadott katonai koncepció (**Military concept for defence against terrorism**²⁹), amely a NATO terrorizmusellenes tevékenységének keretét adja. Ez a stratégiai dokumentum a következő négy területen³⁰ határoz meg a NATO számára elsősorban katonai műveleti feladatokat:

- védelmi intézkedések (anti-terrorism)
- következmény-kezelés (consequence management)
- támadó jellegű intézkedések (counter-terrorism)
- katonai együttműködés (military co-operation)

A *terrorizmusellenes védelmi intézkedések* leginkább a megelőzést, felkészülést szolgálják, mind a haderők, mind a polgári lakosság, kritikus infrastruktúra védelme érdekében. Ennek elemei a hírszerzési együttműködés, a riasztás- és előrejelzés szabványosítása, a nemzetek támogatása terroristaveszélyek esetén pl. a lakosság kimenekítésében, a tengeri és légvédelem elősegítése.

A *következménykezelés* elsősorban a már bekövetkezett támadásokra való reagálást jelenti. A civil lakosság és a kritikus infrastruktúra elemeinek katasztrófák és terrortámadások elleni védelme elsősorban nemzeti felelősség, mindazonáltal a NATO jelentős támogatást tud nyújtani a tagországok hatóságainak az ilyen helyzetekre való felkészülésre és a reagáláshoz. A NATO amellet, hogy a tapasztalatcseréhez, információk megosztásához fórumot biztosít, konkrét lépéseket is tesz az ilyen irányú nemzetközi együttműködés elősegítése érdekében, hozzájárulva a nemzetek reagáló képességeinek javításához. A közös katonai képességek rendelkezésre bocsátása mellett a NATO jelentős polgári veszélyhelyzeti tervezési képességekkel is rendelkezik.

Az EADRCC (Euroatlanti Katasztrófa-reagálási Koordinációs Központ) a NATO partnerországokat is magába foglaló, azaz alapvetően 46-os körben működő (EAPC formátumú) szervezete. Az elsősorban az ezen országok földrajzi területén bekövetkező természeti, ipari és ember által okozott katasztrófák esetén nyújtott nemzetközi segítség koordinálására létrehozott EADRCC mandátuma 2001 végén kibővült a CBRN anyagokkal elkövetett terroristatámadásokra adott nemzeti válaszok

²⁹ MC472

³⁰ a haderők védelmének biztosítása (force protection) további, mind a 4 esetben releváns feladat

koordinációjával is. Az EADRCC az ENSZ koordinációs szervével, az OCHA-val³¹ szoros együttműködésben, az utóbbi szervezet elsődlegességét nem megkérdőjelezve végzi tevékenységét; hozzáadott értékét az euroatlanti térségre fókuszáló jellege adja, szemben a globális szereppel bíró ENSZ hivatallal.

Az EADRCC és a polgári veszélyhelyzeti tervezési szakmai fórumokon zajló együttműködés kiemelt része a NATO partnerségi programjának. A tömegpusztító fegyverekkel szembeni védekezés konkrét feladatait tartalmazó és egyúttal a partnerországokkal folytatott terrorellenes együttműködés egyik fő elemének tekintett Polgári Veszélyhelyzeti Tervezési Akcióterv végrehajtása folyamatos feladatot jelent az EAPC országok számára³². Az EADRCC tartja naprakészen azt a képességjegyzéket is, amely a tag- és partnerországok olyan – elsősorban polgári, például szállítási, egészségügyi, polgári védelmi – képességeit tartalmazza, amelyek CBRN-katasztrófák következményeinek kezeléséhez potenciálisan rendelkezésre állnak.

A NATO tagállamok és partnerországok reagáló, következménykezelő képességeinek, a segítségnyújtás eljárásainak, a csapatok, eszközök interoperabilitásának tesztelésére kiváló alkalmat nyújtanak az EADRCC részvételével tartott nemzetközi gyakorlatok. A korábbi, elsősorban természeti vagy ipari katasztrófák kezelésére épülő gyakorlatok mellett először 2003-ban Romániában került sor egy „piszkos bombával” elkövetett terroristatámadás szimulálására³³. Az NRC égisze alatt már 2002-ben (Bogorodsk 2002), majd 2004-ben (Kaliningrad 2004) is olyan gyakorlatokra került sor, melyek forgatókönyve CBR veszélyeket okozó terrorcselekményekre épült és jelenleg folyik a 2006 végén tartandó Lazio 2006 következménykezelési gyakorlat előkészítése, amelynek házigazdája Olaszország lesz.

A támadó jellegű katonai intézkedések a terroristák, az őket támogatók és nekik menedéket nyújtók elleni aktív fellépést foglalják magukba. Ez gyakorlatilag az amerikai felfogáshoz, a terrorizmus ellen folytatott háború eszméjéhez áll közel. Célzott terrorizmusellenes fellépés esetén a NATO kétféle szerepet játszhat: vezető (ilyen műveletre lenne képes például az NRF), vagy támogató (más szervezetek, „hajlandók koalíciója” vagy nemzetek által indított offenzíva politikai jellegű vagy gyakorlati támogatása). Ilyen terroristaellenes, támadó jellegű műveletre még nem

³¹ Humanitárius Ügyek Koordinációs Hivatala

³² Prague Summit Declaration 4.d

³³ Dacia 2003 gyakorlat, 2003. október 7-10.

került sor és a terrorizmus elleni offenzív fellépés körüli eltérő nézetekből fakadó eddigi viták miatt feltételezhető, hogy az adott konkrét szituáció feltételei nagyban meghatároznák az Észak-atlanti Tanács döntéshozatalának eredményeit.

A *katonai együttműködés* nemcsak a katonai, hírszerző szolgálatok közötti együttműködés fontosságát emeli ki, hanem kimondja, hogy a nemzetek és nemzetközi szervezetek civil, a terrorizmus elleni harcban szintén fontos szerephez jutó hatáságaival való koordinációra is nagy hangsúlyt kell helyezni.

Itt célszerű említést tenni a NATO 2004-ben felállított, elsősorban a tagországok hozzájárulásai alapján működő, elemző, értékelő tevékenységet végző hírszerző egységről (TTIU – Terrorism Threat Intelligence Unit). A TTIU feladata a tagállamok szolgálatai által biztosított információk feldolgozása, elemzése. A TTIU létrehozása a terrorizmusellenes együttműködés erősítése érdekében tett fontos lépés volt, mindazonáltal az Egység hatékonyságát némileg korlátozza, hogy az kizárólag a tagállamok által átadott információkra támaszkodik.

A terrorizmus elleni védekezés hatékonyságának növelését célozza a NATO technológiai, képességfejlesztést célzó ún. DAT (Defence against terrorism) programja is. Ez a fegyverzeti igazgatói konferencia (CNAD) által menedzselte program tíz területen³⁴ indított el fontos kezdeményezéseket. A repülőeszközök, hajók, kikötők rakéta- és egyéb támadások elleni védelme, a robbanóeszközök hatástalanítása, a CBRN fegyverek megsemmisítésének technológiája, a különleges erők, csapatok célba juttatása és védelme, a kritikus infrastruktúra megóvása mind e programcsomag részei és jól illusztrálják a technológiai fejlődés műveleti célok szolgálatába állítását. A munkát a NATO szervezeti egységében létrehozott poszton egy technológiai koordinátor segíti.

A NATO tehát a maga területén a terrorizmus elleni harc jelentős hozzájárulója. Műveletei, a fórumain zajló politikai és szakmai viták, tapasztalatcserék, a keretein belül zajló gyakorlati együttműködési programok révén a Szövetség egyértelműen kiemelt szereppel bír a terrorizmus elleni küzdelemben, hozzájárulva egyúttal az euroatlanti térség biztonságának megerősítéséhez is.

A NATO sokrétű tevékenységét tekintve elmondható, hogy számos területen rendelkezik hozzáadott értékkel. Fel kell tennünk azonban a kérdést: ennek

³⁴ http://www.nato.int/issues/dat/in_practice.htm

hatékonyságát sikerült-e maximalizálni? Milyen kihívásokkal, nehézségekkel szembesül a Szövetség ezen tevékenysége során?

Kihívások és lehetőségek

A szerepvállalás hatékonyságának megőrzése, a tevékenységek szétaprózódásának elkerülése. A NATO érdek- és tevékenységi körének globálissá válásával, az egyre több, újabb és újabb területekre kiterjedő feladatok (műveletek, partnerségek, az euroatlanti térségen kívüli területekre irányuló kezdeményezések) felvállalása során a Szövetségnek egyre nagyobb figyelmet kell fordítania tevékenységei minőségi szintjének megtartására. A terrorizmus elleni küzdelem jegyében végzett tevékenységek jelentős ráfordításokat követelnek a tagországoztól, a közös programokban való részvétel is, de a terrorizmusellenes harchoz is kapcsolódó műveletek hatékonyságának biztosítása még inkább. A feladatok mennyiségi növekedésével azok végrehajtásának minőségét is garantálni kell.

A NATO tevékenységeinek jobb koordinációja. A különböző területeken (diplomáciai, katonai, polgári veszélyhelyzeti tervezési, lakosságtájékoztatási) és fórumok (egyes partnerségek, szakbizottságok) keretében folytatott együttműködések megfelelő koordinációja véleményem szerint nem megfelelően megoldott. Javítani lehetne a házon belüli együttműködést, információáramlást is – az US Atlantic Council bizottságának javaslata³⁵ szerint például egy főtitkárhelyettes kinevezése lenne a megoldás. Ha egy új pozíció létrehozása nem is lenne mindenki számára elfogadható megoldás, tény, hogy a NATO szervezeti struktúráján belül célszerű lenne a terrorizmusellenes erőfeszítéseket jobban koordinálni.

A terrorizmus elleni nemzetközi erőfeszítésekhez való hozzájárulás optimalizálása. A NATO identitáskeresése rányomja a bélyegét a terrorizmus elleni harchoz való hozzájárulás mértékére is. A jelenlegi, leginkább támogató szerep sokak szerint megfelelő a NATO-nak, fenntartva egyes – inkább kivételes – esetekben a vezető szerep lehetőségét is. A Szövetség jövőjével és kompetenciájával kapcsolatos eltérő nézetek és az ENSZ primátusának, globális szerepének mindenki általi elismerése a közeljövőben nyilvánvalóan nem teszik lehetővé ennél „vezetőbb” szerep

³⁵ NATO's role in international terrorism, Atlantic Council of the United States, policy paper, June 2004

kialakítását a NATO számára a terrorizmus elleni harc területén. A Szövetség eszközrendszere is elsősorban katonai jellegű, már csak ezért sem vállalhat vezető szerepet e koordinált megközelítést igénylő probléma megoldásában.

A terrorizmus elleni küzdelemben érintett szervezetekkel való együttműködés, „nemzetközi munkamegosztás”. Függetlenül a NATO jövőbeni szerepéről szóló vita kimenetelétől, a Szövetség eddigi és jelenlegi terrorizmusellenes tevékenysége, elért eredményei fontos hozzáadott értéket jelentenek a más fórumokon folyó munkához. Ennek maximalizálása érdekében rendkívül fontos lenne a hatékony együttműködés kialakítása és fenntartása az érintett nemzetközi szervezetekkel. A NATO nemzetközi porondon képviselt relatív súlyával kapcsolatos eltérő vélemények ellenére fontos lenne a különböző szervezetek – és itt elsősorban az EU-t emelem ki – tevékenységeinek összehangolása, azok kiegészítő jellegére való törekvés, a NATO és az EU között e téren intézményesített együttműködés kialakítása. A NATO kollektív képességeinek katonai jellege és a fentiekben már vázolt, „hozzájáruló” szerep miatt is különösen fontos lenne a nemzetközi közösség rendelkezésére álló kombinált, civil és katonai képességek koordinált felhasználása.

Képességfejlesztés. A hidegháborús, az esetleges konfliktusokat leginkább csak szigorúan katonai szempontból, katonai eszközökkel megoldani hivatott hozzáállást felváltotta egy új megközelítés; ennek értelmében a nemzetközi biztonságot fenyegető kihívásokra, komplex válságokra csak összetett módon lehet hatékonyan reagálni. Ezt a doktrínaváltást a szükséges képességek átalakításának is követnie kell; erre legjobb példa az NRF létrehozása. És bár nincs napirenden a NATO civil válságkezelési képességeinek kialakítása, a komplex válságkezelésre alkalmas képességek létrehozásakor/fejlesztésekor értelemszerűen célszerű figyelembe venni a Szövetség terrorellenes harcban vállalt jelenlegi és potenciális jövőbeni szerepét is.

A NATO szerepvállalás kommunikációja. A NATO transzformációját jól szemlélteti a Szövetség globális, új típusú kihívásoknak megfelelő szerepvállalása, beleértve a terrorizmus felszámolására tett erőfeszítéseket is. A hidegháborús, offenzív katonai szervezet képét csak megfelelő, folyamatos, a NATO újfajta tevékenységei eredményeinek ismertetésére is kiterjedő kommunikációval lehet megváltoztatni a közvéleményben; a terrorellenes harchoz való hozzájárulást is célszerű lenne jobban kidomborítani a nemzetközi közösség előtt.

Összefoglalva elmondható, hogy a Szövetség időben felismerte a terrorizmus elleni nemzetközi erőfeszítésekhez való hozzájárulás fontosságát és ennek érdekében több fontos kezdeményezést indított el. A jelenlegi, leginkább támogató jellegű szerep megtartása és fejlesztése jelentheti a mindenki számára elfogadható utat, azonban ennek hatékonyságát csak további erőfeszítések árán lehet fenntartani és növelni. Ehhez kiemelten fontos a belső koordináció javítása; a külső, érintett szereplőkkel megvalósítandó fokozottabb együttműködés; a NATO vonatkozó tevékenységeinek jobb kommunikálása a közvélemény felé és nem utolsósorban a hidegháborús megközelítés maradványainak felszámolása, a transzformáció folytatása, a terrorizmus elleni harcban való részvételhez szükséges képességigények figyelembe vételével.

A terrorizmus elleni küzdelem hosszú távra szóló, az elkövetkező évek biztonságpolitikai napirendjét meghatározó feladat marad. A sikeres fellépéshez összehangolt nemzeti és nemzetközi erőfeszítésekre lesz szükség a jövőben is. És bár a nemzetközi szervezetek fellépésére, szerepvállalásuk mértékére a tagállamok nemzeti érdekei mindig hatással lesznek, az állampolgárokat és a kritikus infrastruktúrát fenyegető terrorizmus olyan kihívás, amelynek kezelése közös érdek és amelyet egy nemzet sem hagyhat figyelmen kívül biztonságpolitikai prioritásainak megfogalmazásakor.

Tömegpusztító fegyverek terroristák általi felhasználásának valószínűsége³⁶

Tömegpusztító fegyverek fajtái	Ellene szóló érvek	Mellette szóló érvek	Következtetések
Nukleáris (atomfegyverek előállítása vagy beszerzése)	- bonyolult technológia, nagyfokú szakértelmet igényel - rendkívül költségigényes - a szükséges nyersanyagok (dúsított urán, plutónium) beszerzése nehéz - a kész fegyverek ellopása vagy megvásárlása körülményes - a nemzetközi közösség ellenőrzése (urándúsítás) magas fokú berendezéseket, létesítményeket szigorúan őrzik - az erőművek viszonylag jó védelme - egy célzott támadás kivitelezése nem könnyű (légköri, időjárási viszonyok, a szóródás környezetének jellege, stb.) - aránylag kevés atommátrix és bizonytalan hosszú távú hatás - az anyag megmunkálása, felhasználása nagyfokú technikai szakértelmet igényel (sugárzás elleni védekezés)	- a volt Szovjetunió területén a hasadóanyagok, nukleáris fegyverek hiányos nyilvántartása, nem megfelelő tárolása és őrzése - nagy mennyiségű plutónium és más potenciálisan felhasználható anyagok a nukleáris erőművekben - a szervezett bűnözés és csempészet elleni küzdelem nehéz, nemzetközi erőfeszítéseket igényel (az IAEA felmérése szerint 1993-2003 között 540 eset történt) - a radioaktív nyersanyag beszerzése viszonylag könnyű (orvosi, kutatási, ipari célokra felhasznált radiológiai anyagok) - a hasadóanyagok nem megfelelő tárolása a volt SZU területén - az RDD előállításához szükséges szakértelm viszonylag könnyen elsajátítható - a kutatási, oktatási célból fenntartott reaktorok nem megfelelő őrzése - a hagyományos robbanószerkezetekhez (mint célbajuttatást elősegítő eszköz) való hozzáférés és azok ismerete - bizonyított próbálkozások RDD előállítására Afganisztánban	- a legkevesbé valószínű - célzott felhasználása (pl. kormányzati vagy szimbolikus helyeken) a valós pusztítás mértékénél arányában nagyobb hatást (pánik, megfélemlítés) gyakorolna a közvéleményre - egy ilyen hatással járó támadás (pl. kísérleti reaktor megfutamítása) könnyebben kivitelezhető, mint a piszkos bomba előállítása
Radiológiai (sugárzó anyagok szétszórása hagyományos robbanószerrel – ún. „piszkos bomba” RDD, vagy robbanószer nélkül)	- célzott felhasználáshoz nagyfokú szakértelm szükséges - a külső tényezők nagy befolyással bírhatnak a kórokozók szállítására és az eredményre (időjárási, környezeti viszonyok) - a légkörbe juttatás (aerosol) technikai nehézségei - nehezen tervezhető a pusztítás pontos mértéke (nem biztos, hogy mindenki megbetegedne, ellenanyag kifejlésztésének esélyei, stb.) - az eddigi kísérletek kudarcra (Aum Shinrikyo esetében) - javuló víz- és élelmiszerbiztonsági ellenőrzések	- a nyomócső-hálózat és az élelmiszerek felhasználása a kórokozók terjesztéséhez nehezen kivédhető (bár a kivitelezés technikai nehézségeivel jár) - a szükséges anyagokhoz való hozzáférés megoldható (pl. laborok, egészségügyi intézmények) - a biotechnológia, gyógyszeripar gyors fejlődése megkönnyíti az anyagok előállítását és a know-how megszerzését - sikeres kísérletek (léptene kórokozónak terjesztése az USA-ban)	- egy nagyméretű járvány által kiváltott pánik destruktív hatása - a támadás azonosításához és az ellenanyag megtalálásához szükséges idő alatt nagyszámú áldozat is lehet
Biológiai (kórokozók terjesztése, pl. lépfene, himlő, pestis, tularémia, vírusok, mint pl. ebola)	- vegyi fegyverek előállításának nehézsége, amely pl. az Aum Shinrikyo szekta esetében nem állt arányban az elért eredménnyel	- a vegyi anyagok sokfélesége és hozzáférhetősége (előállítás, felhasználása, tárolása sok helyen a világban) - már van történelmi előzménye, sikeres kísérletek (szarintámadás a tokiói metróban) - vegyi üzemek támadása kivitelezhető, általában megfelelő védelem híján vannak és sokszor sűrűn lakott terület közelében találhatók	- a vegyi üzemekben történt balesetek (pl. Bophal, India) mutatják ennek potenciális destruktív hatását - tapasztalatok bizonyítják, hogy ezen támadási mód kivitelezése megoldható - a vegyi fegyverek előállításával szemben nagyobb az esélye egy hatásaiban ezzel megegyező (pl. vegyi üzem elleni) támadásnak
Vegyí (vegyi, ipari mérgező anyagokkal elkövetett támadás)			

³⁶ Források: Darryl Howlett and Jez Littlewood: Future Terrorist Weapons in Topics in Terrorism: toward a transatlantic consensus on the nature of the threat, July 2005; Amy E. Smithson: Observations on the nature of the terrorist threat, uo.; Rábai György: A nemzetközi terrorizmus elleni küzdelem öt éve, Új Honvédségi Szemle, 2006/7

FELHASZNÁLT IRODALOM

NATO PDD kiadványok

NATO's role in confronting international terrorism (Atlantic Council of the United States, policy paper, June 2004)

The Post 9/11 Partnership: Transatlantic Cooperation against Terrorism (ACUS policy paper, Dec. 2004)

Oldrich Bures: EU Counterterrorism Policy: A Paper Tiger? (in Terrorism and Political Violence, 2006)

Topics in Terrorism: Toward a Transatlantic Consensus on the Nature of the Threat (Compendium of Conference Papers, 29-30 November 2004)

Rábai György: A nemzetközi terrorizmus elleni küzdelem öt éve (Honvédségi Szemle, 2006/7)

NATO Review (1/2002, 1/2004, 3/2004, 3/2005, 1/2006)

RUSI Journal, February 2006-09-18

The World Today (April 2004, May 2004, Aug/Sept 2004,

NATO takes the field (Economist, 5 Sep 2006)

Review of International Affairs:

Maurizio Massari: Fight Against Terrorism (No. 1120-1121, 2006)

Gareth Evans: Shifting Security Parameters in the 21st Century (No. 1113, 2004)

Jean-Pierre Juneau: The Future of NATO: A Canadian Approach (No. 1117, 2005)

A Geopolitikai Tanács Alapítvány
Műhelymunkák sorozatában
2006. évben megjelent tanulmányok:

- 2006/1 A NATO szerepe a béketámogatásban
- 2006/2 A NATO és Oroszország együttműködése
- 2006/3 A NATO új tagjainak feladatai
- 2006/4 Az Európai Unió viszonya a NATO-n belül
- 2006/5 Magyarország lehetséges szerepe a NATO válságkezelő műveleteiben
- 2006/6 Csúcstechnológiák a jövő harcászati kommunikációjában
- 2006/7 A légierő megváltozott szerepe a 21. század hadviselésében
- 2006/8 A NATO és Ukrajna együttműködése
- 2006/9 A NATO haditengerészeti erőinek szerepe a terrorizmus elleni küzdelemben
- 2006/10 A NATO új feladatai Afganisztánban
- 2006/11 - The Usage of Hungarian Forces in the Future NATO Operations
- NATO and the Balkans, a helping hand

A Külügyminisztérium támogatásával,
a Geopolitikai Tanács Közhasznú Alapítvány megbízásából készült 2006-ban

Készült: 55 példányban
A kiadásért felel: Dr. Pintér István
Szerkesztési munkák: PR Stúdió May
Nyomdai munkák: CPD Copy Kft.