

Gazdag Ferenc – Tólas Péter

## A biztonságot veszélyeztető tényezőkről II.

*Az államok biztonságáért felelős kormányok és a nemzetközi biztonság kérdésében illetékes nemzetközi szervezetek rendszeresen értékelik mindazokat a folyamatokat, amelyek közvetlenül vagy közvetve befolyásolják mind a nemzetközi rendszer, mind annak alrendszerei, illetve az egyes államok biztonságos működését. Ha elfogadjuk, hogy a 21. századi biztonságról alkotott percepciók egyik legjellemzőbb közös eleme a biztonságfelfogás komplexitása, akkor joggal kereshetjük ezt a komplexitást az utóbbi évek nemzetközi dokumentumaiban. Az alábbiakban a két leginkább kompetens szervezet, a NATO és az Európai Unió egy-egy dokumentumát vesszük szemügyre. A két dokumentum egymásra rímélése mellett érdemes figyelniük a megközelítésbeli különbségekre, amelyek – lévén, hogy Magyarország mindkét szervezetnek tagállama – megjelennek a hazai dokumentumokban is.*

### Az Európai Unió

Javier Solana, az Európai Unió kül- és biztonságpolitikai főmegbízottja a 2003. június 19–21. között tartott thesszalóniki Európai Tanácson terjesztette be az általa kidolgozott európai biztonsági koncepciót, amely az *Egy biztonságos Európa egy jobb világban* címet kapta. A dokumentumot – *Egy biztonságos Európa egy jobb világban*. Az európai biztonsági stratégia címmel – végül 2003. december 12-én fogadta el az Európai Tanács. Az európai biztonsági stratégia (EBS) megszületésének közvetlen előzményéhez tartozik, hogy az Egyesült Államok 2002 szeptemberében (egy évvel a New York-i terrortámadás után) tette közzé új nemzetbiztonsági stratégiáját, majd mintegy fél évvel később a terrorizmus elleni harc nemzeti stratégiáját is. Az európai szövetségeseket az előjelek ismerete ellenére is szinte sokkolták a két dokumentumban megfogalmazott tézisek, amelyek koncentráltan tükrözték az ezredfordu-

ló világról, a terrorizmus új kihívásairól, a nemzetközi szervezetek szerepéről, a „szövetségesekről, barátokról és partnerekről” szerzett amerikai tapasztalatokat.

Az EBS megszületésében kulcsszerepet játszott, hogy a 2001. szeptember 11. után kialakult új biztonsági környezetben újra el kellett helyezni az Európai Uniót, összefüggő stratégiaként fogalmazva meg gazdasági és politikai érdekeit. Emellett az iraki háború miatt 2002–2003 fordulóján kiéleződő transzatlanti viszony, ezen belül különösképp a francia–amerikai vita is nagyban hozzájárult az EBS elfogadásához.

### Az Európai Unió előtt álló biztonságpolitikai kihívások

Az európai biztonsági stratégia megnevezi az Európára leselkedő öt fő biztonsági kihívást, hozzátéve, hogy a globalizáció idején a távoli fenyegetések ugyanolyan reálisak, mint a közeli. Elhárításukhoz a

Az **USA nemzetbiztonsági stratégiája** (*The National Security Strategy of the United States of America*). A 2002 szeptemberében publikált dokumentum szerint a világpolitikában vezető szerepet betöltő USA számít ugyan szövetségeseire, de habozás nélkül egyedül is cselekszik, ha érdekei úgy kívánják. E dokumentum tartalmazta a „megelőző védelem” fogalmát is. A dokumentum szerint a megelőző csapást már „évszázadok óta” jogszerű aktusnak tekintik, mostanáig azonban ezt tényszerűen érzékelhető veszélyhez, fenyegetettséghez kötötték, például a másik fél haderőinek mozgósításához. Ma már elegendő csupán a potenciális ellenfél katonai képességeit és politikai szándékait értékelni, és annak alapján dönteni. Az új koncepció kiindulópontja szerint bármi áron meg kell előzni azt, hogy az ellenfél mérjen csapást először, ahogyan azt szeptember 11-én tette. A dokumentum érzékeltette azt is, hogy Európa radikálisan leértékelődött az amerikai stratégiai gondolkodásban. Az Európai Unió az amerikaiak megítélése szerint egy olyan szövetséges képét mutatta, amelynek a katonai képességei elégtelenek, a szándéka e képességek megszerzésére alig érzékelhető (lásd például az alacsony európai védelmi költségvetések problémáját), ugyanakkor a politikai együttműködésben döntési jogokat követel magának.

dokumentum a *preventive engagement*, azaz a megelőző fellépés alkalmazását helyezi kilátásba, anélkül azonban, hogy megnevezné, mi értendő rajta. A dokumentum több helyen utal az Egyesült Államok kiemelt szerepére az európai biztonságban, s a fogalmazások az Európai Uniót Amerika stratégiai partnereként jelölik meg a világpolitikában.

## A globális környezet általános kihívásai

A globalizálódó, hidegháború utáni világ az a globális környezet, amelynek kihívásaira az európai biztonsági stratégia választ próbál adni. Ezt a környezetet az

egyre nyitottabb határok és a biztonság belső és külső vonatkozásainak szétválaszthatatlan összefonódása jellemzi, aminek következtében a kereskedelem és a beruházások mozgása, a technológiai fejlődés és a demokrácia terjedése sok embernek hozta el a szabadságot és a prosperitást. Mások számára a globalizáció a frusztráció és az igazságtalanság forrása. Ezek a fejlemények növelték a nem állami szereplőkből álló csoportok mozgásterét is a nemzetközi ügyekben, és növelték Európának a külvilágtól való függését és így a sebezhetőségét is. A dokumentum által megjelölt általános feszültség-, illetve konfliktusforrások az alábbiak:

1. **Energiahordozók.** Európa elsősorban az energiahordozók tekintetében függ a külvilágtól. Energiafogyasztásunk 50 százaléka származik külföldről (főként a Perzsa(Arab)-öbölből, Oroszországból és Észak-Afrikából), ez 2030-ra várhatóan 70 százalékra nő.
2. **Nyersanyaghiány.** Az elkövetkező évszázad egyik legfontosabb konfliktusforrása lehet, köztük is elsősorban az édesvíz hiánya.
3. **Új típusú háborúk.** Az elmúlt évtizedben a háborúk egyre nagyobb része nem államok között, hanem államokon belül zajlott – az 1990 óta fegyveres konfliktusban meghalt négymillió ember 90 százaléka polgári áldozat.
4. **A szegénység és a járványok** szintén katasztrofális gazdasági és biztonságpolitikai következményekkel járnak.

Mivel az EU adja a világ össztermelésnek mintegy egynegyedét, a dokumentum szerint elégséges eszközökkel rendelkezik a világpolitikai szerepjátáshoz. Ahogy a tagállami érdekek konvergálnak és növekszik az EU belső szolidaritása, olyan mértékben válik a világpolitikában az EU mind hatéko-

nyabbá és hitelesebbé. Európának vállalnia kell a részét a nemzetközi biztonság fenntartásában és egy jobb világ építésében.

## Az Európát érintő konkrét biztonsági kihívások

1. *A terrorizmus.* 2001. szeptember 11. után Európa egy sor érdemi lépést tett az amerikai terrorellenes intézkedések támogatására. Bár a madridi merénylet csak öt hónappal az európai biztonsági stratégia elfogadása után következett be, a dokumentum (alighanem szeptember 11. hatására és részben Washington nyomására) a terrorizmust tette az első helyre, mint amely tömegesen kockáztat emberi életeket, hatalmas fizikai károkat képes okozni, következményeiben pedig aláássa az európai társadalmak nyitottságát és toleranciáját. Az EBS szerint a nemzetközi terrorizmus jelentős pénzügyi forrásokkal rendelkezik, belső kapcsolattrendszere fejlett, s nem habozik tömeges áldozatokkal járó erőszakos cselekményeket végrehajtani. Megállapítja továbbá, hogy Európa egyszerre bázisa és célpontja a nemzetközi terrorizmusnak. Az al-Káida szervezet logisztikai és más bázisait, kisebb csoportjait már azonosították több európai országban, így Nagy-Britanniában, Olaszországban, Németországban, Spanyolországban és Belgiumban. Az amerikai megítéléssel ellentétben azonban az európai értelmezés szerint a terrorizmusnak összetett társadalmi, kulturális, politikai és modernizációs okai vannak, ezért az ellene folytatott küzdelemnek is hasonlóan összetettnek kell lennie.

2. *A tömegpusztító fegyverek proliferációja.* Az EBS szerint ez a fenyegetés a világ minden országára kiterjed. Az ér-

vényben lévő nemzetközi rezsimek (az átfogó atomcsend-szerződés, a biológiai és toxinfegyver-tilalmi egyezmény, a vegyifegyver-tilalmi egyezmény, a bizonyos hagyományos fegyverekről szóló egyezmény) és exportellenőrzési rendszerek (az Ausztrália-csoport, a wasse-

Az amerikai nemzetbiztonsági stratégia vonatkozó részét pontosította 2003 februárjában a **nemzeti terrorizmusellenes stratégia** (*National Strategy for Combating Terrorism*). E dokumentum fogalmazta meg az ún. 4 D-elvet (defeat, deny, diminish, defend – legyőzni, megtagadni, csökkenteni, megvédeni), amit Washington diplomáciai, gazdasági, információs, bűnüldözési, katonai, pénzügyi, hírszerzési és más hatalmi eszközök közvetlen vagy közvetett alkalmazásával remélt megvalósíthatónak. A terrorizmus elleni stratégia az alábbi négy fő célt tűzte ki: 1) legyőzni a terroristákat és csoportjait (terroristák és terrorista csoportok azonosítása, lokalizálása és elpusztítása); 2) az állami és nem állami támogatások megszüntetése, valamint a terroristák menedékhelyeinek felszámolása (a terrorizmus állami támogatásának megszüntetése; a terrorizmusellenes küzdelem szabályozása érdekében nemzetközi standardok kialakítása és fenntartása; a nemzetközi terrorizmusellenes harc fenntartása és erősítése; a terroristák anyagi támogatásának leállítás és szétzilálása); 3) a terroristák által kihatározható körülmények megváltoztatása (a gyenge államok erősítésével akadályozni a terrorizmus újbóli megjelenését, megnyerni az elvek harcát); 4) megvédeni az amerikai állampolgárokat és érdekeket otthon és külföldön (végrehajtani a nemzetbiztonsági és a honvédelmi stratégiát, minden terület – föld, víz, levegő, cybertér – védelme, intézkedések annak érdekében, hogy a fizikai és az információ alapú infrastruktúra otthon és külföldön egyaránt integrált, megbízható és elérhető legyen, az amerikai állampolgárok külföldi védelmére irányuló intézkedések integrálása, integrált katasztrófavédelmi rendszer létrehozása). Kritikusai szerint a stratégia megközelítése erősen taktikai jellegű, nem próbál felvázolni hosszú távú megoldást, és figyelmen kívül hagyott olyan fontos dolgokat, amelyek a terrorizmust táplálják.

**Madridi merénylet.** 2004. március 11-én a reggeli csúcsforgalomban (7.37 és 7.40 között) tíz bomba robbant a madridi Atocha pályaudvarra befutó négy zsúfolt elővárosi vonaton. Az al-Káidára jellemző merényletben (nagy áldozatszámra törekvő, összehangolt, egyidejű robbantás több helyen) – amely a legsúlyosabb terrorcselekmény volt Európában a Pan Am légitársaság gépének Lockerbie feletti felrobbantása óta – 191 ember halt meg, több mint 1500 pedig megsebesült. A halálos áldozatok között a 142 spanyol mellett további 16 nemzet állampolgárait azonosították. A merényletet észak-afrikai (marokói) muzulmán szélsőségesek követték el, de a terrortámadás ügyében 2007-ben rendezett per vádlottjai között voltak spanyolok is, akik állítólag robbanószert adtak a merényletnek. A madridi merényletet elkövetésének időpontja alapján – amerikai mintára – gyakran 3/11-ként is emlegetik.

naari megállapodás, a rakétatechnológiai ellenőrzési rendszer, a Zangger-bizottság) csak lassítani tudták a tömegpusztító eszközök és hordozóeszközök terjedését, de megállítani nem. A tömegpusztító fegyverek területén napjainkban új fegyverkezési verseny van kibontakozóban a Közel- és a Közép-Keleten. A hangsúly az EBS szerint a nukleáris eszközökről a biológiai és a kémiai fejlesztésekre helyeződött át, s további veszélyeket jelent a gyorsan terjedő rakétatechnológia is.

3. *Regionális konfliktusok.* Európa nem „zárkózhat be” – fogalmaz az EBS –, a földrajzilag tőle távol eső konfliktusoknak is (Kasmír, Korea, Közel-Kelet, Afganisztán) éppúgy közvetlen hatása van a biztonságára, mint a határaihoz közelebb találhatóknak (Moldova, Grúzia, Örményország, Hegyi-Karabah). Különös figyelmet követel az EU közvetlen szomszédságában lévő állandó konfliktusövezet, a Balkán-félsziget. A válságok kezelése (megelőzése, ellenőrzés alatt tartása, a konfliktus utáni re-

habilitáció) sokirányú képességeket igénylő feladat, és Európa e képességek megszerzése terén kíván fejlődni.

4. *A működésképtelen államok.* Az elmúlt másfél évtized új nemzetközi veszélyforrását jelentik a rossz kormányzású, a hatalommal visszaélő, gyenge intézményekkel rendelkező, az ország területét ellenőrzés alatt tartani nem képes államok. A példák riasztóak Szomáliától Libérián át Afganisztánig. Az EBS 2004-ben ide sorolta még Albániát és Koszovót is. A működésképtelen államok melegágyai a bűnözésnek, a központi hatalom hiányát kihasználó illegális cselekményeknek, a terrorizmusnak.
5. *A szervezett bűnözés.* Fő célpontjai az európai országok és az USA. A szervezett bűnözésnek több nemzetközi vonatkozása van: a határokon átnyúló kábítószer-csempészet, a gyermek- és emberkereskedelem, az illegális migráció és fegyvercsempészet, a szellemi tulajdon elleni bűncselekmények, a pénzmosás, amelyek mind kapcsolatban állnak a terrorizmussal is.

A fentebb említett fenyegetések a globalizáció – elsősorban a technológiai fejlődés és a határok megnyílása – folytán következtelenebbül jelentkeznek: a távolságnak többé nincs akkora jelentősége, a frontvonalak már nem az egymással szemben álló államok között húzódnak. „Tradicionális önvédelmi koncepciónk – a hidegháborúig bezárólag – az invázió veszélyére épült. Az új fenyegetések megjelenésével a védelem első vonala gyakran külföldön fog húzódnani. Az új fenyegetések dinamikus jellegűek” – áll a dokumentumban, amely leszögezi: mindezeknek a problémáknak a legfontosabb sajátossága, hogy könnyen és gyorsan terjednek. Az egyetlen megoldás ezért a korai fellépés, az aktív konfliktus-

megelőzés, továbbá a már említett megelőző fellépés, a *preventive engagement*, amely tartalmilag két lényeges vonatkozásban különbözik az amerikai biztonsági stratégiában szereplő „megelőző csapás” elvétől: egyrészt multilaterális alapon működik, másrészt pedig párhuzamosan alkalmaz civil és katonai eszközöket.

### A soft diplomacy eszközei

Az európai biztonsági stratégia szerint az új veszélyek egyike sem kezelhető pusztán katonai eszközzel, noha ez is egyike az alkalmazható eszközöknek. A fenyegetések kezeléséhez azonban szükség van a nemzetközi egyezményekre, a politikai-gazdasági nyomásgyakorlásra, a hírszerzési, a rendőri és a bírói együttműködésre, a humanitárius fellépésre, a gazdasági és polgári újjáépítésre, továbbá a veszélyek és fenyegetések mögött meghúzódó politikai okok elleni fellépésre is. A dokumentum szerint „az Európai Unió különösen jó adottságokkal rendelkezik az összetett helyzetekre történő reagálásra”.

Az Európai Uniónak érdeke és célja, hogy stabilizálja szomszédságát, így véve elejét mindazoknak a problémáknak, amelyeket a dokumentum az első részben felsorol és közelségük folytán különösen érintik Európát. Elsősorban a Balkánról, az új keleti szomszédállamokról és a földközi-tengeri térségről van szó, de tágabb értelemben az arab világról is (ahol külön prioritás az arab–izraeli konfliktus rendezése). A dokumentum világossá teszi, hogy az Európai Unió elkötelezett a nemzetközi jog, a hatékony multilaterális rendszerek és különösen az ENSZ fenntartása és megerősítése mellett. A dokumentum megemlíti a NATO-t is, mint „a nemzetközi rendszer egyik meghatározó elemét”, noha meglehetősen sajáto-

san helyezi el a nemzetközi szervezetek között: csupán az ENSZ, a Világkereskedelmi Szervezet, a Világbank és a Nemzetközi Valutaalap után – igaz: az EBESZ, az Európa Tanács és más regionális szervezetek előtt.

Több helyen is előkerül a dokumentumban, hogy a vázolt fenyegetések és problémák kezelése összefogást igényel. Ezen belül külön helyet kap az Egyesült Államok: „a transzatlanti kapcsolat pótolhatatlan. Az Európai Unió, együttműködésben az Egyesült Államokkal, hatalmas, a világ javát szolgáló erőt alkothat. Célunk az Egyesült Államokkal fenntartott hatékony és kiegyensúlyozott partnerség kell, hogy legyen. Ez újabb érv az EU képességeinek továbbépítése és koherenciájának fokozása mellett.” A szöveg Oroszországot is külön említi, kijelentve: „biztonságunk és prosperitásunk szempontjából jelentős tényező”.

### Katonai eszközök

Az európai biztonsági stratégia egyik jelentős újdonsága, hogy a dokumentum túlmelegy az EU által hagyományosan alkalmazott „puha” eszközrendszeren, és szót ejt a tényleges katonai képességek kialakításáról is. Ez döntő részben Robert Cooper brit diplomatának köszönhető, akinek sikerült meggyőznie az Európai Tanács politikusait, hogy a globális szerepjátásra hivatott EU nem nélkülözheti a reálpolitika tényleges eszközrendszerét, és szükség esetén képesnek kell lennie arra, hogy hatékony eszközökkel harcoljon az érdekeiért. A civil hatalom koncepciója alkalmazhatatlan, illetve hatástalan bizonyos helyzetekben.

A koncepció az európai biztonsági környezet megváltozására, illetve az új típusú biztonsági kihívásokra az eddiginél aktí-



vabb és összetettebb fellépést javasol az Unió számára. Ez a válságkezelés, illetve az ahhoz kapcsolódó képességek tekintetében – a dokumentum eredeti terminológiáját követve – az alábbiakban foglalható össze:

1. *Több válságkezelési művelet egyidejű végrehajtására való képesség.* Noha az EU a Balkánon már a biztonsági stratégia elfogadásának idején is több párhuzamos műveletet folytatott, az Európán kívüli helyszíneken egyidejűleg legfeljebb egy nagyobb méretű akciót tud végrehajtani – amint azt a kongói Artemis-művelet tapasztalatai is igazolták is.
2. *Korai, gyors és erőteljes katonai beavatkozás végrehajtására való képesség.* E képesség birtokában megelőzhető egy adott válság kiterjedése, s ennek következtében a konfliktus rendezése is egyszerűbbé (de mindenképpen békésebbé) válik.
3. *Katonai és polgári eszközök együttes alkalmazásával végrehajtott műveletek.* Ez igazodik ahhoz a tendenciához, hogy a modern válságkezelésben a hangsúly egyre inkább a polgári eszközökre helyeződik át. A dokumentum itt sajátosan realista megfogalmazást használ: „a hatékony katonai beavatkozást szinte minden jelentősebb intervenció során civil káosz követte”. E kitételben nem nehéz észrevenni az iraki háborúra való utalást.
4. *A védelmi kiadások emelése.* létfontosságú az eddiginél rugalmasabb, hatékonyabb erő létrehozásához.
5. *A katonai eszközök szükségtelen párhuzamosságainak csökkentése összevonás, illetve közös használat útján.* Ez egybeesik az EU 2001 novemberében elindított Európai Képességi Akciótervének (*European Capabilities Action*

*Plan – ECAP*) egyik legfontosabb célkitűzésével.

6. *A hírszerzési információk megosztásának fejlesztése, illetve az ehhez szükséges rendszerek, eljárások kidolgozása.* Kulcsfontosságú a közös fenyegetésértékelés és a közös fellépések szempontjából.
7. *A petersbergi feladatok körének bővítése.* A szigorúan vett válságkezelési feladatok mellett az európai biztonság- és védelempolitikát (ESDP) alkalmassá kell tenni a terrorizmus elleni hatékonyabb fellépésre, a közös leszerelési műveletek végrehajtására, valamint arra, hogy harmadik országokat támogasson saját biztonsági szférájuk megreformálásában. (A petersbergi feladatoknak a terrorizmus elleni harc irányába történő bővítése már a 2002. novemberi sevillai Európai Tanácson megkezdődött, a biztonsági szektorok reformjának támogatása pedig a 2003. áprilisi tervüzeni kezdeményezés ajánlásai között szerepelt.)

Az európai biztonsági stratégia elfogadásával az Európai Unió fontos lépést tett a közös kül- és biztonságpolitika (CFSP), illetve az európai biztonság- és védelempolitika (ESDP) kiépítésében. A dokumentum a legfontosabb területen, a képességek terén lényegében nem hozott valódi újítást, inkább az ESDP általános fejlődési tendenciáit, illetve az azokkal kapcsolatos, már működő folyamatokat foglalta össze. Fő értéke mindeneselől az, hogy az ESDP-vel szemben meglévő tagállami ellenérzések és a nemzetközi Irak-vitában különösen látványosan megmutatkozó megosztottság ellenére az EU tagállamaival el lehetett fogadtatni egy közös biztonsági koncepciót. A szervezetben azóta is intenzív munka folyik a stratégia naprakészen tartása és modernizálása érdekében.

S bár e törekvések nem vezettek egy megújított európai biztonsági stratégia közös elfogadásához, az EBS-hez kapcsolódóan négy ún. részstratégiát is elfogadtak az EU-tagállamok (2003 decemberében a tömegpusztító fegyverek elleni EU-stratégiát, 2005 novemberében az Európai Unió terrorizmus elleni stratégiáját, 2005 decemberében pedig a kis- és kézfegyverek proliferációja elleni EU-stratégiát). Továbbá az említett munka eredménye az Európai Védelmi Ügynökség (EDA) által 2006 októberében kidolgozott *Az európai védelmi képesség-igényekre vonatkozó első hosszú távú elképzelés (An initial long-term vision for European defence capability and capacity needs)* is, melyet folyóiratunk 2008. januári számában ismertettünk.

## A NATO

Az Észak-atlanti Szerződés Szervezete legutóbb 1999-ben, a washingtoni csúcstalálkozón fogadott el olyan új stratégiai koncepciót, amelyben a tagállamok stratégiai szinten tekintették át a kihívásokat és a rájuk adandó válaszokat. Bár ennek hivatalos, az állam és kormányfők általi megújítását több fontos tényező – így például a megváltozott biztonsági környezet és a NATO több új szerepvállalása – is indokolná, a szövetségen belüli közismert viták (például a terrorizmus elleni küzdelem, a megelőző csapás koncepciója, vagy az ENSZ-felhatalmazás szükségességének megítélése terén mutatkozó nézetkülönbségek) ezt egyelőre politikailag lehetetlenné teszik. A stratégia kapcsán mutatózó politikai nézeteltéréseket, egyfajta áthidaló kompromisszumként, a miniszeri irányelveknél magasabb, de a stratégiai koncepciónál alacsonyabb szintű *átfogó politikai irányelvek (Comprehen-*

**A tervureni kezdeményezés.** 2003. április 29-én Brüsszel Tervuren nevű külvárosában tartott csúcstalálkozót Belgium, Franciaország, Luxemburg és Németország. Az összejövetelen megfogalmazott, az európai védelempolitika egésze számára is előremutató javaslatokat tartalmazó nyilatkozat az ún. tervureni kezdeményezés. A négyek által felvetett javaslatok között szerepelt például az uniós szinten megfogalmazandó általános szolidaritási záradék, az arra hajlandó és képes országok körében megvalósítandó szorosabb együttműködés, a petersbergi feladatok kiszélesítése és egy önálló európai műveleti tervezési központ létrehozása. Bár a találkozó javaslatait – melyek a nemzetközi Irak-vita tetőpontján születtek meg – számos kritika érte, érdemes megjegyezni, hogy a kezdeményezés valójában csak a már korábban is megfogalmazott, illetve az uniós védelempolitika szempontjából előbb-utóbb elengedhetetlennek ítélt gondolatokat szedte csokorba.

**Az Európai Unió terrorizmus elleni stratégiáját** az Európai Tanács 2005 decemberében fogadta el. A dokumentum az Unió szintjén folytatott, a különböző pillérek és politikák alá tartozó terrorizmus elleni tevékenységeket négy címszó alatt foglalja össze. A *megelőzés* azokra a tevékenységekre összpontosít, amelyek megakadályozhatják, hogy az emberek a terrorizmus eszközához forduljanak. A *védekezés* alá a polgárok biztonságának, a kritikus infrastruktúra védelmének erősítése tartozik. Az *üldözés* címszó foglalja össze egyrészt a terroristák igazságszolgáltatás elé állítását célzó, másrészt a terrorszervezetek működését ellehetetleníteni hivatott – pl. a pénzmosás elleni, a fegyverek vagy robbanószerkek beszerzését nehezítő – intézkedéseket. A *válaszadás* pedig a terrortámadások következményeinek kezelésére szolgáló képességek összehangolására vonatkozik.

**A tömegpusztító fegyverek elterjedése elleni uniós stratégiát** az Európai Tanács az európai biztonsági stratégiával egy időben, 2003. december 12-én fogadta el. A tömegpusztító fegyverek proliferációját az Unió biztonságát érintő egyik legfőbb fenyegetésnek nevező stratégia a rendelkezésre álló eszközök integrált alkalmazását tűzi ki célul – a tömegpusztító fegyverek leszerelését és korlátozását előíró és ellenőrző szerződések és intézmények erősítése, az ilyen fegyverrendszerek kifejlesztése és beszerzése mögött meghúzódó okok (regionális instabilitás és konfliktusok) kezelése, valamint a potenciális alapanyagok biztonsága és azok illegális kereskedelmének megakadályozása érdekében.

Mivel az európai biztonsági stratégiában felsorolt öt fő fenyegetés közül négy esetében kulcsfontosságú tényező a kis- és kézi-fegyverek elterjedése, az Európai Tanács 2005 decemberében egy átfogó uniós megközelítés kialakítása érdekében **a kis- és kézi-fegyverek elterjedése elleni uniós stratégiát** fogadott el. A stratégia a leginkább fenyegetett területként Afrikát jelöli meg, hiszen ezen a kontinensen a legjelentősebb a határokon átnyúló fegyveres konfliktusok destabilizáló hatása. A többi célterület Kelet- és Délkelet-Európa, Latin-Amerika és Ázsia. A kelet- és délkelet-európai irány jelentőségét az adja, hogy e régióban a hidegháborúból visszamaradt jelentős készletek halmozódtak fel (ami fontos kockázati tényezőt jelent mind a régió biztonsága, mind a készletek potenciális továbbadása szempontjából), nem is beszélve a térségben található számottevő, alacsony költséggel termelő gyártási kapacitásról.

*sive Political Guidance – CPG*) 2004-es közös megalkotása jelentette. A kétévenként aktualizált CPG szabja meg a szövetség számára a szükséges új, általános irányelveket. Legmagasabb szinten legutóbb 2006. november 28–29-én Rigában fogadott el és hagyott jóvá a 26 NATO-tag-

állam olyan aktualizált irányelveket, amelyek az elkövetkezendő 10-15 év biztonsági környezetének legvalószínűbb alakulását elemzik és meghatározzák az ezzel kapcsolatosan teendő lépéseket. Azokat a prioritásokat tehát, amelyeket a NATO-nak figyelembe kell vennie az átalakulása, képességeinek fejlesztése, a szövetségi tervezés és a felderítés során.

Bár a bukaresti NATO-csúcson nem született ilyen jellegű önálló dokumentum (talán abban a reményben, hogy a szövetség létrehozásának 60. évfordulója alkalmából megrendezni tervezett, 2009-es NATO-csúcson sikerül megújítani az 1999-es stratégiát), a szövetség folyamatosan értékeli a fejlődési trendek irányait és a szervezetet érő biztonsági kihívásokat, miként a tervezéshez szükséges előrejelzések készítése is folyamatos. Az egyik legutóbbi ilyen stratégiai igényű háttérelmzés a prágai NATO-csúcs során létrehozott *Szövetséges Transzformációs Parancsnokság (Allied Command Transformation – ACT)* keretében lefolytatott munkákhoz kötődik. Ennek során az ACT kutatói stábjá a szélesebb fejlődési eshetőségeket és trendeket, valamint a szövetséget érő kihívásokat és az ezzel kapcsolatban megválaszolandó kérdéseket vette számba.

## Trendek

*Az ISAF-on túli NATO: összetett trendek, kemény kihívások (NATO Beyond ISAF: Complex Trends, Tough Challenges)* című vitaindító elemzés abból indul ki, hogy az emberi civilizáció minden jel szerint fejlődésének fordulópontjához érkezett. A globalizáció folyamata az egyes trendek fejlődését és hatásait minden korábbinál jobban összekapcsolta egymással, vagyis a globális trendek csak együttesen vizs-



gálhatók. Az elemzés szerzői kilenc olyan globális trendet jelölnek meg, melyek komoly megválaszolendő kihívások elé állítják a NATO-t.

1. *Globalizáció.* A gazdasági, pénzügyi tranzakciók volumene – tekintet nélkül a szerződő felek közötti fizikai távolságra – folyamatosan növekszik és emberek millióinak életét határozza meg. A globalizáció folyamatosan növeli a nyertesek és a vesztesek, a belőle hasznot húzók és a tőle szenvedők számát. A jövedelmi egyenlőtlenségek a fejlett, a felemelkedő és a szegény országok között – miképpen az érintett társadalmi csoportok között is – tartósan megmarad-

nak. A folyamatot marginalizálódásként megélő régiók, országok, csoportok gazdasági stagnálással, politikai instabilitással és kulturális elidegenedéssel néznek szembe, ami növeli a politikai, etnikai, ideológiai és vallási indíttatású szélsőségesek számát, és fokozza az ezeket kísérő erőszak szintjét is. A vesztesek által létrehozott különböző politikai, kulturális és gazdasági társaságok társadalmi jelentősége növekedni fog. Megváltoznak a lojalitási viszonyok is, az embereknek erősebb lesz a kötődése a foglalkoztatási biztonságot nyújtó korporációkhoz, gyakran erősebb, mint a kormányzathoz.

**A Rigában elfogadott átfogó politikai irányelvek** a biztonsági környezetet továbbra is folyamatosan változóknak írják le, amelyre a magas fokú komplexitás, a globalitás, valamint a fejlemények megjósolhatatlansága jellemző. A dokumentum a legfontosabb fenyegetésként az egyre agresszívabb terrorizmust és a tömegpusztító fegyverek terjedését jelöli meg, meghatározó kockázatként pedig a gyenge és működésképtelen államok jelentette problémát, valamint a regionális krízisek és konfliktusok okait és hatásait említi. Az átfogó politikai irányelvek szerint a szövetség a legveszélyesebb jövőbeni forgatókönyvnek a fenyegetések és kockázatok összekapcsolódását, ezen belül pedig a terroristák tömegpusztító fegyverekhez jutását tekinti. A komplex és gyorsan változó biztonsági környezetnek megfelelően a NATO továbbra is alapvető feladatának tekinti a biztonság garantálását, a konzultációt, az elrettentést és a védelmet, a válságkezelést és a partnerséget. Ennek megfelelően továbbra is elkötelezett az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének olyan koncepcionális, szervezeti és képességbeli átalakítása mellett, amely mobilitást, fenntarthatóságot, együttműködő képességet és alkalmazhatóságot biztosít a szövetség számára, s aláhúzza azt is, hogy a felada-

tok végrehajtása a tagállamoktól konkrét, kézzelfogható teljesítményeket követel az igazságos tehermegosztásnak megfelelően. Az irányelvek a képességeket illetően továbbra is hangsúlyozzák a gyors és távoli pontokon való bevetetőséget (a dokumentum szerint ebből a szempontból kulcsfontosságú szerepük van a NATO Reagáló Erőknél), illetve a gyors alkalmazkodóképességet. Ezek mellett az információs biztonság szavatolását, a tömegpusztító fegyverek elleni védelmet, a szélsőséges időjárású és környezeti körülményekre való felkészülést, a korszerű értelemben vett városi harcot és a különböző szervezetekkel való magas szintű együttműködési készséget jelöli meg. Mindent összevetve a NATO átfogó politikai irányelveiben a minőségi fejlesztések és az igazságos tehervállalás hangsúlyozása dominál. A rigai csúcstalálkozó zárónyilatkozata a jóváhagyott irányelveknek megfelelően értékelte a biztonsági környezetet. Ezen túlmenően azonban természetesen a jelenleg aktuális legfontosabb nemzetközi kérdésekre reflektál: Afganisztánra, a Balkánra, a Földközi-tenger térségére, a dárfúri válságra, a nemzetközi terrorizmusra, a NATO partnerségi programjára, és rendszeresen utal a NATO és az EU viszonyára is.

2. *Demográfia.* 2030-ig a világ népessége 6,1 milliárdról 7,7 milliárdra nő, évi átlagban 0,77 százalékkal. A növekedés Európában és Afrikában tér el majd leginkább az átlagtól. Míg az előbbi esetben népességcsökkenést, az utóbbinál inkább népességnövekedést várhatunk. Összességében a népességnövekedés több mint 90 százaléka a fejlődő világban jelentkezik. A fejlett országokban növekszik az idősebb korosztályok aránya, s az elöregedés a fejlett világ társadalomképének meghatározó jellemzője lesz. 2030-ra a 60 év felettek száma 1,4 milliárdra nő. A másik oldalon, a fejlődő világ társadalmaiban a nagycsaládok száma gyarapszik, létrehozva egy nagy létszámú fiatal generációt, melynek várakozásai nagyok, foglalkoztatási reményei viszont kicsik lesznek.
3. *Urbanizáció.* A demográfiai növekedés egészét szinte kizárólag az urbánus lakosság teremti meg. Növekedni fog a mezőgazdaságból az urbánus régiókba irányuló migráció, s 2030-ra már a világ népességének 60 százaléka él majd városokban. Napjainkban a városlakók mintegy öt százaléka él tízmillió vagy annál nagyobb megavárosokban, amelyek száma rohamosan nőni fog. A városok ellenőrizetlen növekedése hatalmas kihívásokat jelent a helyi hatóságok számára. A legnagyobb veszélyt egy ilyen szuperstruktúra igazgatási-ellátási öszeomlása jelentheti, amely komplex környezeti katasztrófát okozhat, és az érintett állam bukását is maga után vonhatja.
4. *Környezet.* Az éghajlat melegeződéséről ugyan élénk viták folynak, az adatok azonban mind egyértelműbben mutatják a légkör, az óceánok hőmérsékletének növekedését. A sarkköri jégtakarók olvadása növeli az óceánok szintjét. A klímaváltozásnak jelentős következmé-
- nyei lesznek a gazdasági fejlődésre és az erőforrásokhoz, nyersanyagokhoz való hozzáférésre. Középtávon a klímaváltozás nem fenyegeti az élelmiszerelátást, de hatásaival számolni kell a termelési szintek, a csökkenő agrárbevételek és az agrárnépesség kényszermobilitása terén. Közvetlenebb hatással kell számolni az édesvíz-ellátásban. 2030-ra a világ népességének kétharmada fog olyan térségben élni, ahol gondok lesznek a vízellátással.
5. *Energia.* Globális szinten meghatározók maradnak a fosszilis energiahordozók. 2030-ig a mainak mintegy felével nő az a világ energiaigénye, melynek 70 százaléka a fejlődő országokban jelentkezik majd. A Föld meglévő és gazdaságosan kitermelhető energiaforrásai alapvetően fedezik az igényeket. Ugyanakkor bizonytalan a fő olaj- és gázkitermelők hajlandósága és képessége arra, hogy újabb beruházásokat indítsanak be a növekvő globális igények kielégítésére. A növényi alapú üzemanyagok termelése nő, de nő az élelmiszerigény is, ami főként a fejlődő országokban okoz feszültséget.
6. *Nemzeti és nemzetközi kormányzás.* A nemzetállam politikai, gazdasági és biztonságpolitikai főszereplő marad, de szembe kell néznie a hatékony kormányzás ismétlődő próbáival. A nem kormányzati szereplők emberi és fizikai erőforrások sorát szerzik meg, következőképp növekvő hatalomhoz jutnak. A katonai magánvállalatok (*Private Military Companies*) száma és mérete a nemzeti katonai képességek csökkenésével és feladataik kiszervezésével párhuzamosan nőni fog. A nemzetközi intézményekre növekvő cselekvésképtelenség vár, hacsak nem alkalmazkodnak gyorsan az új szereplőkhöz és az új globális

kihívásokhoz. Az általános transznacionális nyomás, a verseny és a globalizáció a kormányzati mechanizmusok minden szintjét cselekvésre készíti.

7. *Hálózat és kommunikáció.* A fejlett gazdaságok és társadalmak fokozódó mértékben hálózat alapúvá válnak. A folyamat mind több embert tesz képessé arra, hogy összekapcsolt, szofisztikált információs rendszerekhez férjen hozzá. Ily módon egyének és csoportok válnak képessé arra, hogy befolyást gyakoroljanak akár a politikára, akár szélesebb kulturális kérdések megítélésére. A folyamat a tradicionális kül- és belpolitika közötti határok elmosódását és a nem kormányzati szervek által gyakorolt nyomás fokozódását eredményezi.

8. *Terrorizmus és vallási szélsőségeség.* A transznacionális terrorizmus tovább növeli képességeit és kiszélesítheti öngigazolását a politikailag motivált, a különféle sérelmeket szenvedett és kedvezőtlen helyzetbe került csoportokban. A terrorizmus a kormányzatokat több formában és módon: fizikailag, pszichológiailag, információs területeken és gazdaságilag is képes fenyegetni. Növekszik az együttműködés a nemzetközi szervezett bűnözés és a terroristák között, ami jelentősen megnöveli a terrorizmus forrásait. Ily módon nő a tömegpusztító fegyverekhez való hozzáférés valószínűsége is. Ugyancsak erősödni fog a vallási identitás fontossága: egyes társadalmi csoportok egyre inkább valamely vallásban identifikálják majd magukat. Mivel az érintett régiók jelentős része demográfiai robbanás előtt áll, fokozódó mértékben lesznek a vallásilag motivált terroristákat toborzók célpontjai.

9. *Technológia.* A technológiai fejlődésben egy sor áttörés várható, elsősorban az

információs technológiában, a biológiai kutatásokban, az anyagszerkezeti vizsgálatokban és magában a termelésben is. Ennek előnyeit sokan fogják élvezni, ugyanakkor a technológiai fejlődésben kialakuló különbségek növelni fogják a már meglévő egyenlőtlenségeket az országok, a régiók és az országcsoportok között. Nem látható előre, hogy a multilaterális rezsimek milyen mértékben lesznek képesek ellenőrzésük alatt tartani a kulcstechnológiák, köztük a tömegpusztító fegyverek készítéséhez szükséges technológiák terjedését.

## Kihívások

A vitaindító elemzés ezt követően a világ fejlődésében azonosítható trendek vizsgálata alapján körülhatárolja a NATO-t, illetve a tagállamokat érintő legfontosabb konkrét kihívásokat. Az anyag a következő hat kihíváscsoportot nevez meg.

1. *A globális versus regionális szereplő problémája.* A NATO alapvetően mindmáig a védelmi szövetségek tradicionális geopolitikai modelljét követi, s még csupán a kezdeti lépéseket tette meg a nem geopolitikai dimenziókban, jóllehet a fejlődési trendek közül több is erre ösztönzi. A NATO érdekszférája a klasszikus (észak-atlanti) geopolitikai definíciótól a globális érdekeltség felé módosul. A válsághelyzetekbe való beavatkozás kellően világos és mindmáig hiányzó kritériumai egész egyszerűen gátolják a szövetséget a szükséges erők felkészítésében és a politikák meghatározásában.

A jövőben a biztonság és a védelem meghatározása még inkább bizonytalanává válik. A „vitalis érdek” fogalma hasonlóképpen változik, magába foglalva akár a forrásokat és hozzáférhetőségü-

A **niche-képességek**en különböző tartalmakat értenek. A fogalom a NATO prágai és rigai csúcserkeztelete után vált szélesebb körben használatossá. Eredetileg a szövetség által elhatározott képességfejlesztésen belül a tagállamok fejlesztési szakosodását értették rajta, lett légyen szó akár légi szállítási kapacitásról, kommunikációs és ellenőrzési rendszerek fejlesztéséről, speciális műveletek végrehajtására alkalmas egységekről, „okos” fegyverekről és lőszerokről, akár a nukleáris, vegyi és biológiai fegyverek elleni védekezési képességek fejlesztéséről. A tagállamok szinte mindegyike törekszik valamilyen niche-képesség kifejlesztésére. Használják továbbá a fogalmat a nemzetközi szervezetek közötti munkamegosztás megjelölésére is. Eszerint a NATO a kollektív védelem, az EBESZ a preventív diplomácia, az EU a válságkezelés, míg az Európa Tanács az emberi jogi normák területén rendelkezik speciális szakértelemmel és tapasztalatokkal. A nem kormányzati szervezetek, illetve a nem állami nemzetközi szereplők hasonlóképp fejleszthetnek ki speciális képességeket, közismert például a Greenpeace környezetvédelmi kompetenciája.

ket, akár a NATO által védett értékeket. A biztonságra, a védelemre és az érdekekre vonatkozó értelmezések azonban összességükben megoldhatatlan rejtvényt alkotnak a NATO számára, s egyidejűleg több irányba kényszerítenék a szövetséget – egyfelől az 5. cikkely megerősítése felé, amelynek értelmében a NATO kiterjeszti a szövetség fizikai határait, másfelől a tartalmi kiszélesítés felé, mikor a globális biztonság iránti elkötelezettsége alapján a humanitárius és politikai válságokra reagál szerte a világon.

2. *A nem állami szereplők problémája.* Az államok maradnak ugyan a nemzetközi élet jogilag elsődleges szereplői, de a nem állami szereplők jelentősége roha-

mosan növekszik és mindjobban érezhető a biztonságpolitika terén. Válsághelyzetekben az ilyen agilis szereplők jelenléte komplikáltabbá teszi a stratégiai környezetet. A NATO rendelkezik a katonai magánvállalatokkal való szerződés képességével, hogy támogassa a saját műveleteit, de más szereplők számára is elérhetők a jól képzett és felszerelt katonai magánegységek. A katonai magáncégek működése harci területen – tekintet nélkül arra, hogy melyik oldalon vesznek részt a harcban – komoly jogi és etikai problémákat vet fel, nem is említve a lojalitás kérdését. A nem állami szereplők komoly niche-képességeket fejleszthetnek ki, amelyek egy-egy adott műveleti területen meghaladhatják a NATO képességeit is. A nem állami aktorok által kínált minden potenciális előny mellett azzal is számolni kell, hogy a katonai magánvállalatok nem mindig, s helyenként nem is szívesen követik a NATO-szabályokat, és ezzel komolyan akadályozhatják a szövetség erőfeszítéseit.

3. *A tömegpusztító fegyverek problémája.* A nukleáris, illetve tömegpusztító fegyverek használata stratégiai kérdés. Ahogy a városi központok növekednek és a népsűrűség növekszik, a tömegpusztító fegyverek potenciális hatása is nő. A technológiai fejlődés mind hatékonyabb kémiai és biológiai eszközöket képes előállítani, valamint javítja a célba juttatási eszközök képességeit is. Funkcionálisan a NATO egyik feladata a tagállamok lakosságának védelme, ami nem pusztán a történésekre való reakciót jelenti. A nukleáris ernyő fenntartását morálisan ezen eszközök elterjedésének, más államok általi megszerzésének szigorú szabályozása indokolja. Nem világos viszont, hogy mennyire hatékony a

nukleáris elrettentés egy alaktalan és rejtőzködő nem állami szereplővel szemben, különösen egy olyan világban, ahol ezek a technológiák gyorsan terjednek. Ugyancsak nehéz körülhatárolni egy első csapás hatékonyságát.

Növeli a potenciális ellenfelek érdekelttségét a nukleáris anyagok illegális forgalmában a nukleáris képességekkel rendelkező államok gyarapodása is, továbbá a polgári nukleáris létesítmények számának növekedése a fejlődő országokban, ahol kevésbé szigorú a biztonsági előírások betartása. Elmosódott a NATO szerepe a nemzetközi szerződések és normák betartatásában, miként tisztázatlan a tömegpusztító fenyegetésekkel szembeni felelőssége is az egyes tagállamok vonatkozásában.

4. *A komplexitás problémája.* A stratégiai környezet változását nem lehet leírni fekete-fehér terminusokkal. A jövő egyre komplexebb stratégiai környezetében a műveletekben érintett szereplők között ott találjuk majd a mindenütt jelenlévő médiát, az egységessé szövődő hálózati kapcsolatrendszereket, valamint a műveleti területen tevékenykedő szereplők egész sorát. Ennek okán a sikerhez új taktikai elképzelésekre, új együttműködési formákra, specializált felszerelésre, és nagyon pontos célkiválasztásra van szükség. A jövőben ún. hibrid műveletek fogják jellemezni a műveleti fázisokat, s ezekre hatással lesznek a kinetikus és nem kinetikus katonai műveletek, a nem állami szereplők tevékenysége, a média figyelme, az információs műveletek, a stabilizációs és újjáépítési erőfeszítések egyaránt. Ráadásul a hibrid műveletek minden említett fázist tartalmazhatnak, akár egy időben is, és olyan körülmények között, amikor általában hiányoznak a tiszta fel-

tételek. Olyan komplex környezet is kialakulhat, ami megfoszthatja a NATO-t a stratégiai kezdeményezéstől. Ha a szövetség egyedüli játékos kíván lenni a konfliktusok enyhítésében, tekintetbe kell vennie a médiafigyelemért való versenyt, az ötletekre, forrásokra, logisztikai kapacitásra, infrastrukturális képességekre, a célok és célkitűzések legitimitációra vonatkozó új megfontolásokat. A környezet említett változó karaktere minden jel szerint a NATO-kiképzés követelményeinek, valamint a megkívánt képzettségeknek a kiszélesítését igényli.

5. *Információs hadviselés.* Az információs világ fejlődése nem teszi lehetővé a NATO számára, hogy garantálja saját információs dominanciáját, sem pedig azt, hogy az információ használatát egy majdnem kinetikus fegyverré tegye. Ahogy egyre több információ válik manipulálhatóvá, úgy válik mind fontosabbá az információ maga. Az ellenfél számára hajtja a vizet, ha egy ország közvéleményét manipulált információk befolyásolják, ha pedig egy tagállamról van szó, úgy az az egész szövetséget érintheti. Az információ nem csupán a NATO ellen használható fel fegyverként, hanem egy tagállam kritikus hálózati infrastruktúrája ellen is. A NATO-nak a hidegháború kezdete óta technológiai fölénye van ugyan, de ez most fokozatosan kezd kérdésessé válni.

6. *A források problémája.* A nyersanyagokhoz és lelőhelyeikhez való hozzáférés akadályozása, hasonlóképpen bármilyen instabilitás fenntartása a lelőhelyeken – tekintet nélkül arra, hogy a Földön hol található – potenciális eszköz a szövetség kohéziójának gyengítésére. A NATO-n belül sem egységes a kérdés megítélése. Néhányan úgy gondolják, hogy a NATO-nak képesnek kell



lennie arra, hogy erőket telepítsen az erőforrások védelmére, míg mások a forrásbiztonságot nemzeti ügynek tekintik. Amikor a források szűkösek (és már ilyen korszakban vagyunk), a meglévő szakadék az egyes NATO-államok termelési képessége és fogyasztása között tovább élezheti a vitát.

A kulcsfontosságú nyersanyagok (olaj, gáz, stratégiai bányászati termékek) jelentős része továbbra is a világ instabil régióiból származik, ennél fogva a hozzáférés fenntartásának és az instabilitási kockázatok kezelhető szinten tartásának minden valószínűség szerint növekvő jelentősége lesz. Mindez növeli az igényt a szervezet olyan erőfeszítéseire, amelyek a szélesebb értelemben vett fejlődés és a stabilizáció szereplőjévé teszik a szövetséget. Az energiabiztonság, beleértve a legfontosabb ellátó vonalak biztosítását is, kritikus kérdés marad a szövetség számára, és az érintett szereplők együttes részvételét követeli meg. Katonai akció is szükséges lehet az ellátó, illetve termelő helyek integritásának biztosításához, a szállítási eszközök és lehetőségek fenntartásához. De miközben azon nincs vita, hogy egy tagország területének megtámadása 5. cikkely szerinti reagálásokat kell, hogy kiváltson, addig egy szövetséges állam forrás-

és/vagy nyersanyagellátó infrastruktúrája elleni támadás megítélése már nem ennyire világos. A globális ellátó hálózatok hatalmas változásokon mentek át az utóbbi években. A „just in time logisztikának” – vagyis a beszerzendő cikkek pontosan meghatározott időre történő szállításának – rohamos terjedése mellett a biztonsági tartalékok minimálisra csökkentek, s ennek eredményeként elvékonyodott a határ a biztonság és a sokkoló hatású sérülékenység között.

7. *Terrorizmus.* A terrorista szervezetek fennmaradnak, kihasználják az állami szabályozás hiányosságait, és kölcsönösen előnyös együttműködésre laza koalíciókat alakítanak a bűnöző szervezetekkel, főként olyan szinteken, amelyeken a NATO cselekvései nem hatékonyak. A NATO számára a tartós kihívás az, hogy a terroristák irracionális cselekményei ellen bajos bármit is tervezni. A szövetségen belül versengő/vitázó elképzelések vannak magáról a terrorizmusról és a vele szembeni fellépésről, ami nagyon megnehezíti a közös stratégia kialakítását. Nagyon valószínű, hogy a bekövetkező szituációk kezelésére ad hoc koalíciók alakulnak, amelyek alkalmanként magát a szövetségi kohéziót is érintik, és értelmezhetők a szövetség gyengéségének jeleként is. ■