

Berzsenyi Dániel

A NATO válasza a nem hagyományos kihívásokra – Interjú Iklódy Gáborral, a NATO főtitkárának korábbi helyettesével

A NATO szervezetén belül 2010-ben hoztak létre egy új divíziót, amelynek feladata a nem hagyományos biztonsági kihívásokkal kapcsolatos szövetségi feladatok ellátása lett. A részleghez olyan, a biztonság hagyományos katonai dimenziójához nem sorolható kihívások tartoznak, mint például az energiabiztonság, a terrorizmus vagy a kiberbiztonság. A szervezeti egység – angolul Emerging Security Challenges Division – működési területén túlmenő különlegességét az adja, hogy kialakításában és működésében jelentős szerepet vállalt Iklódy Gábor diplomata, aki az elmúlt három év során a NATO főtitkárának helyetteseként vezette a divíziót.

Az akadémiai és szakmai kiadványokon túl egyre gyakrabban hallhatunk, olvashatunk „új típusú”, „21. századi”, vagy éppen „nem hagyományosnak” nevezett kihívásokról. A NATO önálló részleget hozott létre annak érdekében, hogy szövetségi szinten megfelelő válaszokat adhasson a szóban forgó kihívásokra. Milyen fenyegetésekről, veszélyekről beszélhetünk, amikor ezeket a biztonsági kihívásokat említjük? A NATO számára melyek a nem hagyományos kihívások?

A NATO régebb óta foglalkozik a nem hagyományos kihívásokkal, még ha korábban nem is így nevezték őket. Megtévesztő lehet az „új típusú kihívások” megfogalmazás, hiszen az energiabiztonságra, vagy a tömegpusztító fegyverek proliferációjára korábban is kihívásként tekintettek, és szinte mindig joggal lehet mondani, hogy már kialakult kihívásról beszélhetünk. Bár az információs és kommunikációs technológiák kapcsán a kiberbiztonság újnak mondható, de ha belegondolunk, ez is csak bizonyos fokig igaz, ha figyelembe vesszük, hogy a saját parancsnoki és irányítási rendszerek, a kommunikációs hálózatok védelme mindig is a haderők kiemelt feladatai között szerepeltek. Függetlenül attól, hogy futárokat küldtek a hátszországba, rádióhullámokon terjedt az információ, vagy most éppen a kibertérben, a funkció ugyanaz maradt, csak a technológia változott. Fontos megjegyezni, hogy különböző szervezetek eltérő megnevezéssel illetik ezeket a kihívásokat, az EBESZ napirendjén például transznacionális fenyegetésekként (*transnational threats*) jelennek meg ezek a kihívások. A NATO esetében magyarul a legmegfelelőbb elnevezés talán a nem hagyományos kihívások, mert a Szövetség szempontjából a hagyományos kihívásoknak azok tekinthetők, amelyekre katonai eszközökkel lehet választ adni. Ebből kiindulva nem hagyományos, nem kizárólag katonai kihívásként tekint a NATO az alábbi területekre:

- kiberbiztonság,
- terrorizmus,

- tömegpusztító fegyverek proliferációja,
- energiabiztonság,
- klímabiztonság,
- rakétavédelem,
- tengeri biztonsággal összefüggő kérdések.

Említette, hogy a NATO már régebb óta foglalkozik ezekkel a kihívásokkal, tehát újszerűségről korántsem beszélhetünk. Milyen út vezetett odáig, hogy mára a nem hagyományos kihívások jelentős szerepet játszanak a NATO tevékenységében, és mi okozta, hogy a Szövetség mára egységesen, önálló részleg keretében kezeli ezeket?

Az új Stratégiai Koncepció és az azt megalapozó, Madeleine Albright nevével fémjelzett szakértői háttér tanulmány az a két dokumentum, ami alapján ma a NATO-ban egységes keretek között kezelik a nem hagyományos kihívásokat. A dokumentumok készítői igyekeztek minél szélesebb kört bevonni a biztonsági kihívások feltérképezésébe, azonban a felmerülő problémák közül nem mindent emeltek be a NATO portfóliójába, illetve egyes kihívásokkal már korábban is foglalkozott a Szövetség. Ha az 1999-es Stratégiai Koncepciót megnézzük, a terrorizmussal már komolyan foglalkozik, azonban még több figyelmet összpontosítottak erre a területre azok a terrortámadások, amiket ma 9/11-ként, vagy madridi, londoni, moszkvai, mumbaji merényletekként ismerünk. Ha egy dán állampolgár biztonságpercepcióját vizsgáljuk, valószínűleg sokkal kisebb fenyegetést fog érezni egy külső katonai megszállás kapcsán, mint egy lehetséges terrortámadással szemben. Mindez a már említett merényleteknek köszönhető, amiknek egyértelmű üzenete, hogy senki sem immunis. Ma nincs olyan ország, amely azt mondhatná, hogy a terrorizmus nem érinti potenciális fenyegetésként. Ezt önmaga és a többi ország miatt sem teheti meg, ráadásul erre a nemzetközi közösség is erősen figyel annak érdekében, hogy ne jöhessenek létre olyan sötét foltok, ahol „terrorista menedékek” alakulhatnak ki.

Nincs ez másként a többi terület esetén sem, elég csak a 2007-es kibertámadásokra, vagy a grúz–orosz háború kibertérben végrehajtott műveleteire gondolnunk. Ugyanakkor az Albright-jelentés alapvetően ezeknek a nem hagyományos kihívásoknak a lehetséges összekapcsolódását tekinti a legsúlyosabb problémának, például amikor egy terrorista cselekményhez tömegpusztító fegyvereket alkalmaznak: amikor az a képesség, hogy nagy kárt okozzanak, egy platformra kerül azzal a szándékkal, hogy minden áron pusztítást idézzenek elő. És itt kerül képbe, hogy a terroristát elrettenteni nem lehet, miközben a NATO az elrettentésre épül. A Szövetség alapvető célja megvédeni a tagországokat mindenféle külső támadással szemben, és elrettenteni a potenciális agresszorokat. Jól látható, hogy egyes fenyegetések profilja jelentősen kiszélesedett, és mára sokkal komolyabb biztonsági kihívást jelenthetnek egy kormány számára, mint a hagyományos kihívások.

Visszatérve az új Stratégiai Koncepcióra, kialakításának folyamata a korábban megszo-
kottól eltért, és sokkal inkább emlékeztetett az Európai Unió 2003-as Európai Biztonsági Stratégiájának (*European Security Strategy*) előkészítésére. Az előzetes egyeztetések alapján igyekeztek minél több szempontot figyelembe venni, és a szakértőkből álló közösség

által megfogalmazott Albright-jelentés nyomán egy szűk csoport dolgozta ki a koncepció összefüggő, koherens szövegét. Ezt követően a főtítkárnak néhány fordulóban egyeztetnie és véglegesítenie a szöveget a nemzeti delegációkkal, amelynek két lényeges következménye van. Egyfelől az új Stratégiai Koncepció közérthető, világos, rövid dokumentum, szemben az eddigiekkel; másfelől nem mindenki érzi teljes mértékben sajátjának. Bármit is tartalmaz a szöveg, elfogadásának másnapjától egyes delegációk elkezdtek kivonni magukat a kötelezettségek alól, elkezdtek interpretálni, másként értelmezni, súlyozni, priorizálni a leírtakat. Elkészült tehát egy jó szöveg, ami a NATO számára kifelé is nagyon jó, mert ha valaki a kezébe veszi és elolvassa, tudni fogja, hogy a NATO mit akar, mire jó, mitől tart, illetve mire lehet számítani tőle. Másrészről viszont, ami benne van, az nem feltétlenül teremt teljes elkötelezettséget. Az alapidokumentum tekintetében fontos megjegyezni, hogy a kollektív védelem tárgykörébe tartozó kihívásokként jelöli meg a nem hagyományos kihívásokat is, tehát az ilyen típusú fenyegetések elérhetnek olyan stratégiai szintet, ami szükségessé teszi, hogy egyeztetett kollektív válaszlépések szülessenek.

A válaszlépések kapcsán gyakran aggodalomnak adnak hangot arra vonatkozóan, hogy mi történne, ha a NATO egyik tagállamát valamilyen nem hagyományos kihívás súlyosan érintené, mondjuk kiterjedt kibertámadás érné? Mi történne, milyen válaszokat adhat a Szövetség ilyen esetben?

Tisztában kell lennünk azzal, hogy a nem hagyományos kihívások bekerülése a kollektív védelem körébe hatalmas lépésnek számít. Nagyon sokan kritizálták akkor is és kritizálják azóta is, hogy egy kibertámadás hatására a NATO szükség esetén fegyvert ragadhat és megtámadhat egy országot. Azonban ehhez ismerni kell a kollektív védelemről szóló 5. cikkely működési mechanizmusát, ami nem egy automatikus kötelezettség. A folyamat mindig konzultációval, vagyis a 4. cikkely „beindításával” kezdődik. Adott egy helyzet, amit az érintett ország a többi figyelmébe ajánlhat, kérheti a 4. cikkely szerinti konzultációt, aminek eredményeként a tagállamok valamilyen konklúzióra jutnak, tehát miután meghallgatták a kezdeményező országot, szolidaritást vállalhatnak, politikai nyilatkozatot adhatnak ki, politikai nyomásgyakorlásról, vagy gazdasági szankciók bevezetése mellett is dönthetnek, és végül konkrét katonai akció is elképzelhető. Jó példa Törökország esete, aki Szíria miatt kért konzultációt. Törökország tartott a vegyi fegyverektől és az azokat célba juttató eszközöktől, továbbá lelőtték egy járőrgépét, illetve belövések is történtek török területre a határon túlról. Törökország nem a lerohanástól tartott, pusztán a légtérvédelem és -ellenőrzés kapcsán kért segítséget, amit meg is kapott a Patriot légvédelmi egységek telepítésével. Tehát hibás megközelítés a kollektív védelem kapcsán azonnali fegyveres válasszal számolni, és ez a nem hagyományos kihívásokra fokozottan igaz.

Bemutatná röviden magát a divíziót? Mekkora létszámmal dolgozik, milyen szervezeti egységeket tömörít?

Sokan gondolhatják, hogy a NATO nagyméretű szervezet, de ez nem igaz a nemzetközi tőrszere. A politikai munkát végzők létszáma 400-450 fő körül alakul. A divízió ezen be-

lül nagyjából 48 főt foglalkoztat, amihez hozzá kell számolni azokat a nemzeti oldalról önkéntesen felajánlott, tehát a felajánló nemzet költségein finanszírozott külső munkatársakat (*Voluntary National Contributor – VNC*), akiknek a létszáma 15-20 fő között alakul rendszerint. Végeredményben tehát 65-70 fő körüli a divízió létszáma, de ez gyakran változik a viszonylag magas fluktuáció miatt, ami elsősorban a rendszerint három hónapos szerződéssel érkező külső munkatársak miatt van. Elsőre soknak tűnhet a létszám, de nyolc elkülönülő területen, nyolc alacsonyabb szervezeti egységet fog össze a divízió:

- kiberbiztonsági szekció,
- terrorizmus ellenes szekció,
- energiabiztonsági szekció,
- tömegpusztító fegyverek non-proliferációs központja,
- stratégiai elemző szekció,
- nukleáris politikai igazgatóság,
- gazdasági biztonsági szekció,

Tudomány a Békéért és Biztonságért Program (*Science for Peace and Security Program*) és a partnerségi együttműködési programok.

A különböző területek eltérő mértékben jelennek meg a divízió tevékenységében. Míg a gazdasági biztonsággal mindössze két fő foglalkozik, és elsősorban a főtitkár számára készítének háttérdokumentumokat, addig a Tudomány a Békéért és Biztonságért Program mögött egy jelentős stáb dolgozik évi tizenkét millió eurós költségvetéssel, amiből különféle programok finanszírozhatók.

Ha jól tudom, Ön a legmagasabb NATO-pozíciót betöltött magyar diplomata. Sokak számára motiváló lehet az Ön életútja. Hogyan lesz valakiből a NATO nem hagyományos kihívásokért felelős főtitkár-helyettese?

Több mint 30 éve léptem külügyi pályára, miután „a közgázon” nemzetközi kapcsolatok szakon végeztem. A külföldön töltött 22-23 évnek nagyjából a felében multilaterális diplomáciával foglalkozhattam, míg a másik felét bilaterális vonalon töltöttem. A Külügyminisztérium Sajtóosztályáról indultam, majd annak a Somogyi Ferencnek az államtitkárságára kerültem titkári beosztásba, aki a szovjet csapatok kivonulásáról egyeztetett az 1990-es évek elején. Ezt követően huzamosabb időt tölthettem Bécsben az EBEÉ/EBESZ keretein belül, ahol szintén izgalmas időszaknak lehettem aktív szereplője, hiszen ekkor zajlottak az egyik legjelentősebb fegyverzetkorlátozási egyezmény, az Európai Hagyományos Fegyveres Erőkről szóló Szerződés (*Conventional Armed Forces in Europe – CFE*) tárgyalásai, ráadásul 1995-ben első alkalommal került Magyarország nemzetközi szervezetben elnöki pozícióba. Később vezettem a Külügyminisztériumban a Biztonságpolitikai Főosztályt, illetve az akkor létrejövő NATO Főosztályt, ami szintén mozgalmas időszak volt, hiszen a NATO felkészülés legaktívabb periódusa volt ez, amit a csatlakozási tárgyalások és a népszavazás kapcsán folytatott információs kampány tovább fokozott, majd kitört a NATO első háborúja. (Az 1999. március 24-én Szerbia és Montenegró ellen megindított Allied Force hadművelet – a szerk.) Egy oslói kitérőt követően pont az EU-csatlakozás idején kerültem az Európai Politikai Együttműködési Osztályra, majd a stockholmi

nagykövetségre. A főtítkár-helyettesi pozíció előtt egy évig a Külügyminisztérium politikai igazgatója voltam, ami véleményem szerint egy „külügyes” számára a szakma abszolút csúcsa. A főtítkárhelyettesi pozíciót pályázat alapján nyertem el, a mandátum pedig három évre szólt.

Teljesen új szervezeti egységként jött létre a nem hagyományos kihívásokért felelős divízió a NATO struktúráján belül. Nagy vonalakban, mik azok a napi tevékenységek, amiket rendeltetésszerűen végez a divízió, illetve sikerült-e elérni a létrehozáskor kitűzött célokat?

Valóban, teljesen újat kellett létrehozni, de a divízió tulajdonképpen amputációkkal jött létre. A NATO-ban szétszórta ugyan, de megtalálhatók voltak már ezek a területek. A cél ezek koncentrációja volt, nagyobb láthatóságot szerettek volna a tagállamok a nem hagyományos kihívásoknak, amiben nagy szerepe van annak – a korábban már említett tényezőnek –, hogy ezek gyakran kölcsönhatásban, egymással kombináltan jelentkeznek, így pedig egy egységen belül lehet foglalkozni velük. Ilyen értelemben a célt sikerült elérni, hiszen most is erről beszélgetünk. Ehhez a napi munka szintjén annyit érdemes tudni, hogy a tevékenység meghatározóan bizottsági keretekben folyik. Rengeteg bizottság működik az Észak-atlanti Tanács alárendeltségében, amelyekben hosszas egyeztetések és ülések zajlanak, de a többi nemzetközi szervezetre is jellemző módon az igazán fontos kérdések nem a konferenciatermekben, hanem azokon kívül dőlnek el. Nagyon komoly kérdés esetén a fővárosok között történik az egyeztetés, de kevésbé fontos kérdésekben inkább az informális egyeztetések dominálnak.

A munka nagyfokú utazási hajlandóságot kíván a tagállamokon túl a partnerországok irányába is, mert ezek a kihívások sok állam életében fontos kérdésként szerepelnek. Semleges országok esetén például – lévén nem katonai kihívásokról van szó – oldódnak a Szövetséggel szemben kialakult esetleges negatív reflexek. Legyen szó akár csak egy megbeszélésről, képzési programokról, technikai segítségről, vagy bármiféle együttműködésről, 44 partnerállamról beszélünk, ahol esetenként szélesebb keretek között, de jellemzően egyéni alapon folyik az együttműködés. Létezik egy úgynevezett Partnerségi Együttműködési Menü (*Partnership Cooperation Menu – PCM*), amiből a partnerek válogathatnak, hogy milyen területen szeretnének kooperálni a NATO-val. Ezekben a kétoldalú partnerségi programokban nagyon nagy az érdeklődés a nem hagyományos kihívások iránt. Mindez állandó koordinálást igényel, illetve további feladata a divízióknak az is, hogy a Tanácsban támogatást generáljon adott ügyek iránt, mert a legtöbb területen politikai figyelem nélkül nehezen lehet előre lépni.

Miközben maga a divízió hét nem hagyományos biztonsági kihívással foglalkozik, az is érzékelhető, hogy a hagyományos kihívások jóval fajsúlyosabbak a NATO feladatai között, mint mondjuk a gazdasági-, vagy klímabiztonság. Mi az oka ennek a hangsúlyeltolódásnak?

Több oka is van. Az egyik, hogy ezek a feladatok nem katonai jellegűek, miközben a NATO egy katonai szervezet és ezért nagyrészt katonai eszközei vannak. Sokan teszik fel a kér-

dést, hogy miért akar a NATO nem katonai problémákat militarizálni. És ha figyelembe vesszük, hogy az energiabiztonsági kihívások viszonylag nehezen kezelhetők katonai eszközökkel, még jogos is lehet a kérdés. Másfelől a tagállamok évek óta csökkentik a védelemre fordított kiadásait, miközben a Szövetségnek egyre több feladata van, egyre több kihívással szembesül. Ennek eredményeként az amúgy is csökkenő forrásokból még kevesebb jut a hagyományos kihívásokra.

Egy másik megfontolás szerint a NATO nem a legmegfelelőbb szervezet a nem hagyományos kihívások kezelésére. Erre sokkal inkább alkalmas lenne az Európai Unió, ráadásul a szóban forgó kihívások és a kapcsolódó feladatok zöme nemzeti és nem közösségi szintű. A terrorizmust például jellemzően belügyminisztériumi szinten, hírszerzési feladatként kezelik, és hasonló a helyzet a kibervédelem esetében is. A nemzeti kritikus infrastruktúrák védelme minden államnak saját feladata, nemzeti szinten kell megoldani és csak komoly probléma esetén szükséges a közösséghez fordulni. Ezt az álláspontot jellemzően a fejlett országok képviselik, akik rövid távon nem várnak hasznot egy szélesebb körű együttműködéstől. Nyilvánvaló, hogy számukra nem éri meg az információk megosztása elmaradott, fejletlenebb országokkal. Sajnos ma Európa rövid távon gondolkodik, azt láthatjuk, hogy a gondolkodás és a politika egyfajta renacionalizálása folyik pont akkor, amikor közös megoldásokat kellene találni, mert ezek szinte kivétel nélkül hatékonyabbak, költségkímélőbbek.

Ugyanakkor nem szabad elfeledkezünk bizonyos területeken az „orosz tényezőről” sem. A nem hagyományos kihívások között többet is találhatunk, ahol a NATO tagállamainak oda kell figyelni arra, hogyan reagálnak az oroszok. Kézenfekvő példa az energiabiztonság. Oroszország az energiaszektorban komoly szereplő, értelemszerű, hogy nem szeretné, ha a NATO katonai szervezetként ilyen kérdésekben állást foglalna. Gondoljunk csak arra, hogy mi történik akkor, ha Oroszország ismét elzárja a gázcsapokat: hogyan reagál a NATO? De a kiberbiztonság terén is hasonlóan élénk orosz érdeklődés tapasztalható: mi történik a NATO stratégiai koncepciójának fényében, ha egy adott ország területéről egy (nem állami) csoport, támadást indít egy tagállam kritikus infrastruktúrája ellen? Az adott államnak tartania kell a NATO katonai válaszcsoportjától? Ezek a kérdések nagyon komolyan foglalkoztatják az orosz felet, miközben mindkét példaként említett terület kialakulatlan a Szövetségben belül is. Vannak országok, amelyek nagyon jó gazdasági kapcsolatokat ápolnak Oroszországgal, orosz energiát használnak, magas a befektetések aránya. Ezek az országok jellemzően mérlegelnek, és megnézik mekkora előnyük, illetve mennyi hátrányuk származik abból, ha a NATO energiabiztonsággal foglalkozik. A mérlegelés után jellemzően arra jutnak, hogy nekik nem érdekül, hogy a NATO ezen a területen nagyobb aktivitást mutasson. Tehát számos olyan tényező van, ami gyengíti azt, hogy a NATO mint szervezet elkezdjen érdemben foglalkozni bizonyos kérdésekkel. Nem lehet egyenlőségjelet tenni az Albright-tanulmányban és a stratégiai koncepcióban foglaltak – amik alapján ezek a kihívások meghatározóak lesznek az elkövetkező évtizedben – és a NATO adott területen megvalósuló operatív feladatai közé.