

Lenhoffer Péter – Nagy László ny. ezredes:

## A 2001. SZEPTEMBER 11-EI TERRORTÁMADÁS HATÁSA AZ AMERIKAI EGYESÜLT ÁLLAMOK NEMZETBIZTONSÁGI RENDSZERÉRE

DOI: [10.35926/HSZ.2020.5.2](https://doi.org/10.35926/HSZ.2020.5.2)

*ÖSSZEFOGLALÓ: A biztonság tudományos szintű vizsgálatát és intézményesítését a modern, 20. századi igények hívták életre. A második világháborút követő időszak hatalmas változásokat hozott a biztonság megítélésében. Az ipari, gazdasági, technológiai fejlődés, valamint a társadalmi átalakulások, a sokrétű és összefonódó nemzetközi kapcsolatok komplex, egymást generáló és szoros összefüggésben levő új biztonsági kihívásokat teremtettek. A 21. század kezdete fordulóponthoz vezetett nemcsak az Amerikai Egyesült Államok, de az egész világ biztonságpolitikájában. A biztonsági kihívások globálissá, nemzetközi eredetűvé váltak. A 2001. szeptember 11-ei terrortámadással a nemzetközi terrorizmus paradigmaváltást indított meg az Amerikai Egyesült Államok nemzetbiztonsági rendszerében.<sup>1</sup>*

*KULCSSZAVAK: biztonság, nemzetbiztonság, hírszerző közösség, terrorizmus*

### BEVEZETÉS

A két világháborúban megtapasztalt pusztítás súlyos mértéke – beleértve az emberi áldozatokat – megkövetelte a biztonság átértékelését, politikai fogalomként való használatát, a béke fenntartására törekvést és a fegyveres konfliktusok megelőzését. Ekkor indult meg a tudományos, elméleti alapok lerakása, amely feladatot elsősorban a hadtudomány, a nemzetközi jog és a nemzetközi tanulmányok legkiválóbb gondolkodói vállalták magukra. A biztonságpolitika gyakorlati művelése pedig a külügyi kormányzati intézmények (külügyminisztériumok, diplomáciai szervezetek), illetve a védelmi mechanizmust kialakító és szabályzó szervek (védelmi minisztériumok) kompetenciájába került. Szintén ekkor jöttek létre azok a nemzetközi szervezetek is, amelyek kapcsolatot teremtenek az egyes kormányzati architektúrák között azzal a céllal, hogy a nemzetközi konfliktusok kialakulását vagy eszkalálódását megakadályozzák. A kialakuló intézményi rendszerek elsődleges feladata a prevenció, a preventív eszközök megteremtése és fenntartása lett.<sup>2</sup>

A biztonság a külső és a belső garanciák rendszere, olyan szervezeti egységek és intézmények hálózata, amelyek elsődleges feladata egy állam biztonsági kihívásainak és fenyegetéseinek felderítése, valamint a lehető legtöbb információ begyűjtése a lehetséges

<sup>1</sup> Az Amerikai Egyesült Államok esetében – és jelen cikkben – a nemzetbiztonsági jelzőt a szerzők a nemzeti biztonság fogalmára használják.

<sup>2</sup> Deák Péter (szerk.): Biztonságpolitikai kézikönyv. Osiris Kiadó, 2007, 12.

fenyegetésekről. Ezek közé tartoznak a fegyveres és a rendészeti információszerző és előreljelő rendszerek. Nemcsak a biztonsági kihívások szűrése a feladatuk, de jelentős szerepük van a társadalom biztonságérzetének alakításában is.<sup>3</sup>

A második világháborút követő hidegháborús évtizedekben különösen nagy jelentőséggel bírtak a biztonságpolitikai rendszerek és a nemzetbiztonsági stratégiák. A világ gyakorlatilag kettészakadt, és két, egymástól merőben eltérő politikai felfogás, ideológia, társadalomszervezés és gazdasági berendezkedés állt egymással szemben. Ez a gyakorlatban hamar leszűkülte a Kelet és a Nyugat közötti katonai szembenállásra, kiegészülve egy addig soha nem látott fegyverkezési hajszával, amelyet az *elrettetés stratégiája* hívott életre. A katonai biztonság kérdése és az elrettetés stratégiája hosszú időn keresztül uralta a biztonságpolitikai diskurzust.

Jelentősebb változást csak a 80-as évek hoztak,<sup>4</sup> amikor világosan láthatóvá vált, hogy a nukleáris háború elkerülhető. Ugyanakkor az enyhülés időszakában új – globális – kihívások kezdtek egyre inkább hangsúlyossá válni.

Ilyen körülmények között indult meg egy komolyabb vita a biztonsági tanulmányokkal foglalkozó szakemberek között. A vita tárgyát pedig az újonnan jelentkező biztonsági kihívások biztonságpolitikai kérdéssé emelése (biztonságiasítása) képezte, azaz annak eldöntése, hogy szükség van-e a biztonság fogalmi kiszélesítésére, vagy továbbra is csupán a katonai biztonság jelentse a vizsgálódások tárgyát.

## AZ AMERIKAI EGYESÜLT ÁLLAMOK NEMZETBIZTONSÁGI STRUKTÚRÁJA

Az amerikai történelem korai szakaszában a nemzetbiztonsági felépítmény tulajdonképpen a Külügyminisztérium (Department of the State) és a katonai ügyekkel foglalkozó minisztériumok (War Department; Navy Department – a szárazföldi erők, illetve a haditengerészet minisztériuma) intézményeiből állt. Mindegyik közvetlenül az elnöknek jelentett, akinek viszonylag korlátozott hatalma volt ezekben az ügyekben: a nemzetközi szerződések megtárgyalása; a legfontosabb tisztségviselők kiválasztása; a háború vezetése.<sup>5</sup>

Ha egy konfliktust nem sikerült megoldani diplomáciai eszközök segítségével, és ennek folyamányaként fegyveres összetűzés vagy háború tört ki, akkor a hadsereget és a haditengerészetet vetették be,<sup>6</sup> tehát a két katonai minisztérium vette át az irányítást.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Uo. 13.

<sup>4</sup> Barry Buzan: Rethinking security after Cold War. 01. 03. 1997. Cooperation and Conflict, Vol. 32, No. 1, 01. 03. 1997., 5–6. [https://www.researchgate.net/publication/329824626\\_Rethinking\\_Security\\_after\\_the\\_Cold\\_War](https://www.researchgate.net/publication/329824626_Rethinking_Security_after_the_Cold_War) (Letöltés időpontja: 2020. 06. 26.)

<sup>5</sup> Jon J. Rosenwasser – Michael Warner: History of the Interagency Process for Foreign Relations in the United States. In: Roger Z. George – Harvey Rishikof (eds.): The National Security Enterprise: Navigating the Labyrinth. Georgetown University Press, Washington, D.C., 2011, 14–15. [https://books.google.hu/books?id=6tgoDwAAQBAJ&pg=PA11&hl=hu&source=gbs\\_toc\\_r&cad=3#v=onepage&q&f=false](https://books.google.hu/books?id=6tgoDwAAQBAJ&pg=PA11&hl=hu&source=gbs_toc_r&cad=3#v=onepage&q&f=false) (Letöltés időpontja: 2020. 06. 26.)

<sup>6</sup> Az amerikai szóhasználatban a szárazföldi erők elnevezése „hadsereg” (Army), tehát a haderőnek egyike.

<sup>7</sup> Dennis M. Drew – Donald M. Snow: Making Strategy: An Introduction to National Security Processes and Problems. Air University Press, Maxwell Airforce Base, Alabama, 08. 1988., 41–42. [https://media.defense.gov/2017/Apr/06/2001728005/-1/-1/0/B\\_0023\\_DREW\\_SNOW\\_MAKING\\_STRATEGY.PDF](https://media.defense.gov/2017/Apr/06/2001728005/-1/-1/0/B_0023_DREW_SNOW_MAKING_STRATEGY.PDF) (Letöltés időpontja: 2020. 06. 26.)

A két haderőnem (a hadsereg és a haditengerészet) törzse kidolgozta a maga jellemző technikáját, kultúráját. Mind a hadsereg, mind a haditengerészet decentralizált struktúrával rendelkezett, és elsősorban nem a katonai parancsnokok irányítottak, hanem az őket támogató és szolgáló bürokratikus intézmények. Tehát a legmagasabb szinteken civilek dolgoztak, akik segítettek kidolgozni a katonapolitikát és a stratégiát. Ez a rendszer nem működött mindig a leghatékonyabban, mivel a parancsnoki lánc nem volt éppen egyértelmű, és sok súrlódás alakult ki a két katonai törzs között is.<sup>8</sup>

Az igazán komoly változásokat a 20. század hozta meg. A nemzetközi kapcsolatok egyre bonyolultabbá váltak, érezhető volt már a század elején, hogy a korábbi *status quo* nem sokáig tartható fenn. Theodore Roosevelt elnök különösen elhivatottnak bizonyult a rendszer megreformálásában.<sup>9</sup>

A két katonai minisztérium komoly fejlesztésen ment keresztül, a korábbi gyakorlattal ellentétben a katonai ügymenetben a centralizáció vált a fő szervező elvvé. Roosevelt elnök létrehozott a hadsereg és a haditengerészet számára egy közös bizottságot (Joint Army-Naval Board), amelynek feladatául az összhaderőnemi feladatok szervezését, a két haderőnem kooperációjának magasabb szintre emelését szabta meg.<sup>10</sup> A mai értelemben vett együttműködés alapjait a második világháború alatt és után fektették le.

A légielő fejlődésével megváltozott a szárazföldi haderő és a haditengerészet szerepe is, ami arra készítette a politikusokat, hogy újragondolják a korábbi „munkamegosztást”. A náci Németország és a Japán Császárság jelentette katonai kihívás sokkal komolyabb hatékonyságot követelt meg az amerikai haderőtől, amelyben nem volt helye a haderőnemek közötti állandó rivalizálásnak.<sup>11</sup> Az erőfeszítéseket nagymértékben elősegítette az új helyzetre szakosodott olyan szervezetek létrejötte, mint a *Vezérkari Főnökök Egyesített Bizottsága* (Joint Chiefs of Staff – JCS) élén az elnökkel,<sup>12</sup> valamint a *Stratégiai Szolgálatok Hivatala* (Office of Strategic Services – OSS), a CIA elődje.

## EGY ÚJ KEZDET

Truman elnök jól látta, hogy az új korszak kihívásai megkövetelik a fennálló biztonsági rendszer átfogó reformját. A megoldást az 1947-es *Nemzetbiztonsági Törvény* (National Security Act of 1947) jelentette. Az addig fennálló intézményi rendszer megmaradt, de a hagyományos diplomáciai és katonai intézmények működését átszervezték. Tisztázódott a nemzetbiztonságért felelős intézmények egymáshoz való viszonya. Kiepítettek egy bonyolult nemzetbiztonsági eljárási rendszert, amelynek „egyetlen” feladata, hogy védelmezze az amerikaiak életét. (Ez a rendszer azonban – mint látni fogjuk – nem volt eléggé hatékony a 21. században jelentkező transznacionális kihívásokkal szemben, amelyek rámutattak az intézményrendszer gyenge pontjaira. Mindez radikális átszervezéseket követelt meg.)

<sup>8</sup> Rosenwasser–Warner: i. m. 16.

<sup>9</sup> Ernest R. May: *Imperial Democracy: The Emergence of America as a Great Power*. Harper & Row, New York, 1977, 95.

<sup>10</sup> Rosenwasser–Warner: i. m. 17.

<sup>11</sup> Gordon N. Lederman: *Reorganizing the Joint Chiefs of Staff: The Goldwater–Nichols Act of 1986*. Greenwood Press, Westport, CT, 1999, 7–10.

<sup>12</sup> A poszt más államokban a vezérkari főnök tisztségének felel meg, az Amerikai Egyesült Államokban azonban minden haderőnemenk önálló vezérkari főnöke van.

A törvény által életre hívott jellegzetességek tulajdonképpen még ma is a biztonsági felépítmény alapját képezik. Fontos újítás a *Nemzetbiztonsági Tanács* (National Security Council – NSC) létrehozása a Fehér Házban, valamint a *védelmi miniszter* pozíciója, aki felügyeli a haderőnemeket (hadsereg, haditengerészet, légierő) és állandó kapcsolatot tart fenn a vezérkari főnökkel, hogy a katonai intézmények irányítása egységes legyen. Szintén a törvény érdeme a hírszerzés fontosságának felismerése, így Truman elnök elrendelte egy állandó „polgári” *hírszerző ügynökség* felállítását (későbbi nevén Központi Hírszerző Ügynökség – CIA).<sup>13</sup> A következő évtizedekben a 1947-es törvény reformjai határozták meg a biztonságpolitika alapvető működését.

A *Nemzetbiztonsági Tanács* a kormányzat kül- és biztonságpolitikája kialakításának legfőbb fórumaként szolgál. Az elnök hívja össze belátása szerint és ő áll a tanács élén. Mellette helyet kap az alelnök, a védelmi miniszter és a külügyminiszter. A haderőt a Vezérkari Főnökök Egyesített Bizottságának elnöke képviseli mint a katonai ügyekért felelős tanácsadó, és helyet kap még a *Nemzeti Hírszerzés igazgatója* mint hírszerzési tanácsadó.<sup>14</sup> A *nemzetbiztonsági tanácsadó* törvény szerint nem tagja a tanácsnak, de ő felelős a napirend kialakításáért és az adminisztratív teendők ellátásáért. Az elnökön múlik annak meghatározása, hogy a Nemzetbiztonsági Tanács mekkora létszámú vagy befolyású. Eisenhower például úgy alakította működését, mint egy katonai törzset, de Kennedy elnök kevésbé volt formális.<sup>15</sup>

A *nemzetbiztonsági tanácsadó* befolyása és hatalma is sokáig kérdéses volt. Kennedy volt az első elnök, aki olyan tanácsadót jelölt ki, aki szakmai kvalitásával érdemelte ki a pozíciót, és ez a szempont érvényesült a későbbi elnökök esetében is. A poszt Henry Kissinger idején érte el a legnagyobb befolyását.

## A HÍRSZERZŐ KÖZÖSSÉG

A hírszerző szervezetek legfőbb feladata a nemzetbiztonsági stratégia megvalósításának folyamatában, hogy kellő információval lássák el a döntéshozókat. Az Amerikai Egyesült Államokban összesen 17 hírszerző szervezet (szolgálat) működik. Ezek közül a legfontosabbak a *Nemzeti Hírszerzés, élén az igazgató* (Director of National Intelligence – DNI), a *Központi Hírszerző Ügynökség* (Central Intelligence Agency – CIA), a *Védelmi Hírszerző Ügynökség* (Defense Intelligence Agency – DIA), a *Nemzetbiztonsági Hivatal* (National Security Agency – NSA) és a *Nemzeti Felderítő Hivatal* (National Reconnaissance Office – NRO). Ugyanakkor nemcsak ezek a szervezetek foglalkoznak információszerzéssel a nemzet biztonsága érdekében, hanem szövetségi szintű bűnüldöző szervek is, mint a *Szövetségi Nyomozó Iroda* (Federal Bureau of Investigation – FBI) vagy a *Drogfelügyelet* (Drug Enforcement Administration – DEA).<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Drew–Snow: i. m. 63.

<sup>14</sup> A Nemzeti Hírszerzési Igazgató Hivatala (Office of Director of National Security) szakmailag irányítja az Amerikai Egyesült Államok teljes hírszerzését, maga nem folytat hírszerzést, hanem összefogja a szolgálatokat.

<sup>15</sup> Chris Matthews: *Hardball*. Free Press, New York, 1999, 19. és 25–34.

<sup>16</sup> Gabriel Marcella (ed.): *Affairs of the State: The Interagency and National Security*. University of Michigan Libraries, 2008, 150.

A Központi Hírszerző Ügynökség felállításáról a már említett 1947-es Nemzetbiztonsági Törvény rendelkezett. A CIA független maradt a minisztériumoktól és a kormányzati szervektől, közvetlenül az elnöknek jelent és a Szenátusnak tartozik elszámolással.<sup>17</sup>

A 21. század elején újabb változások történtek, új intézmények kerültek be a nemzetbiztonsági struktúrába.

## A KIHÍVÁS: A TERRORIZMUS

A terrorizmus fogalma rengeteg jelentéstartalommal bővült az idők során. Nem véletlen, hogy egységes definíciója nem létezik. Az Amerikai Egyesült Államok Külügyminisztériuma szerint „*nem harcoló célpontok sérelmére elkövetett, előre megfontolt, politikai motivációval bíró erőszakos cselekmény, amelyet regionális vagy helyi csoportok követnek el, hogy befolyásoljanak egy közösséget*”.<sup>18</sup>

Az al-Kaida (Bázis) elnevezésű terrorszervezetet Oszama bin Laden hozta létre az afgán–szovjet háború idején. A szervezet toborozta és irányította az afgán önkéntesek százait a megszálló szovjet csapatokkal szemben, gyűjtőbázisa lett azoknak a muszlimoknak, akik komoly harci tapasztalatra tettek szert a szovjetek ellen vívott harcokban.

Az al-Kaida fő célja, hogy a világon mindenhol az iszlám vallási törvények szerint működő rezsimeket alapítson. Az elképzelés csúcspontja egy erős muszlim hatalom – egyfajta befolyásos iszlám kalifátus – kiépítése lett volna.<sup>19</sup>

A szovjetek 1988-ban kivonultak Afganisztánból, ezt követően az al-Kaida független szervezetként kezdett működni. Az 1990-es években komoly hírnevet szerzett magának a terrorista akciók előkészítésével és a kivitelezésben nyújtott támogatói tevékenységével.

A 9/11-es merényletek kitervelője, Khalid Sheikh Mohammed már az 1990-es évek elején érdeklődést mutatott az olyan terrortámadások iránt, amelyekben légi járművek is részt vesznek. Eleinte csak kisebb – radarral alig látható – repülőgépekről végrehajtott támadásokat tervezett keresztény célpontok ellen. Az ötlet, hogy a repülőgépeket rakétaként használva vessék be, 1993-ban a Világkereskedelmi Központ (World Trade Center – WTC) elleni első támadáskísérlet – amelynek kitervelője Ramzi Yousef volt – után látott napvilágot. Yousef és Khalid 1996-ban kaptak lehetőséget, hogy elővezessék tervüket az al-Kaida vezetőségének. A tervet kivitelezhetőnek találták, majd egy hosszadalmas hírszerzési folyamat indult meg. Gondosan felmérték a repülőterek és a járatok biztonsági intézkedéseit és különösen azok gyengéit.<sup>20</sup>

Az al-Kaida hírszerzési és elhárítási teljesítménye nagyon komoly képességekről tesz tanúbizonyságot. E tevékenységek, de különösen a biztonsági intézkedések jól demonstrálják a szervezet kapacitását, amely elegendőnek bizonyult ahhoz, hogy eredményesen vegye fel a harcot az egyik legerősebb állammal, sőt súlyos vereséget is mérjen rá.

<sup>17</sup> Roger Z. George: Central Intelligence Agency: The President's Own. In: Roger Z. George – Harvey Rishikof (eds.): The National Security Enterprise: Navigating the Labyrinth. Georgetown University Press, Washington, D.C., 2011, 157–158.

<sup>18</sup> US Department of State: Annual Country Reports on Terrorism. US Government Printing Office, Washington, D.C., 2001, 13.

<sup>19</sup> Lawrence Wright: The looming tower: Al-Qaeda and the road to 9/11. Alfred A. Knopf, New York, 2006, 125–126.

<sup>20</sup> Joel Mowbray: How They Did It. An 'Evil One' Confesses, and Boasts. National Review, 2002/24., 37.

## A TERRORTÁMADÁSOK HATÁSA A NEMZETBIZTONSÁGI RENDSZERRE

2001. szeptember 11-én négy koordinált támadás történt, amelyek célpontjai az amerikai nemzet pénzügyi és politikai hatalmát megtestesítő épületek voltak. A támadások több halálos áldozatot követeltek, mint a Pearl Harbor ellen 1941-ben végrehajtott támadás. Megzavarták a légi közlekedést és kommunikációt, a támadás hatására a tőzsde napokra felfüggesztette a kereskedést, több milliárd dolláros kár keletkezett. Ha a hidegháború idején a KGB hasonló akciót hajtott volna végre amerikai földön, akkor kétségkívül kitört volna egy háború. De az al-Kaida nem államot képvisel, a támadók nem viselnek egyenruhát és nem járnak nyíltan fegyverrel. Épp ellenkezőleg, Mohammed Atta és tizenhét társa civilnek álcázta magát, polgári repülőgépeket térítettek el és használták támadásukhoz az amerikai határokon belül. Az al-Kaida állam nélküli szervezet. Nem a nemzeti összetartozás köti őket össze, hanem egy világszemlélet.<sup>21</sup>

Korábban a „harcok” egy távoli, idegen harcmezőn zajlottak, miközben a hátszország nagyjából biztonságban volt. Mindez gyökeresen megváltozott. Ezekhez a változásokhoz alkalmazkodni kellett, hiszen 2001-ben még a hidegháborús nemzetbiztonsági felépítmény létezett, ami jól működött az akkor ismert fenyegetésekkel szemben. Ahhoz, hogy a „terror elleni háború” eredményes legyen, a fennálló rendszeren reformokat kellett végrehajtani, és erre a szeptember 11-ei támadások hívták fel a figyelmet.

George W. Bush elnök már a támadás másnapján körvonalazta a szükséges reformokat. A *2002-es Nemzetbiztonsági Stratégiát* már ennek szellemében dolgozták ki. A következőkben ezeknek a változtatásoknak az ismertetésére kerül sor, közülük is elsősorban a főbb nemzetbiztonsági reformokéra, amelyek segítenek rávilágítani arra, hogy valóban paradigmaváltásról beszélhetünk-e.

## A NEMZETBIZTONSÁGI EGYÜTTMŰKÖDÉSI FOLYAMAT

A terrorizmus globális volta (vagyis a nemzetközi térben ugyanúgy megjelenhetett, mint az Amerikai Egyesült Államok határain belül) felértékelte a tárcaközi együttműködési folyamatokat, kiegészítve azzal, hogy a külföldi hírszerzés kapacitásait össze kellett hangolni a belföldi elhárító szervek működésével. Ezt a feladatot közvetlenül a támadások után a nemzetbiztonsági tanácsadó (Condoleezza Rice) látta el.

A Nemzetbiztonsági Tanács nem ment át alapvető strukturális változásokon a terror-támadások után sem. Ám 2001 októberében létrejött a funkcióit kiegészítő *Belbiztonsági Tanács* (Homeland Security Council – HSC). Az *1. számú Belbiztonsági Elnöki Direktíva* értelmében az új tanács „*hivatott koordinálni minden, a belbiztonsággal összefüggésben levő tevékenységet a minisztériumok és más kormányügynökségek között, továbbá támogatja a belbiztonsági célok megvalósításának és végrehajtásának folyamatát*”.<sup>22</sup> A HSC fogja össze a legtöbb belföldi kormányügynökséget, a két tanács állandó konzultációban áll egymással, és együttesen koordinálják a nemzetbiztonságra vonatkozó tevékenységeket.

<sup>21</sup> Thomas Kean (ed.): The 9/11 Commission Report – Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States. 47. <https://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf> (Letöltés időpontja: 2020. 06. 02.)

<sup>22</sup> Homeland Security Presidential Directive 1 (HSPD-1). 05. 11. 2001. <https://www.hsdl.org/?view&did=1132> (Letöltés időpontja: 2020. 06. 26.)

Colin Powell külügyminiszter 2001-es *Diplomáciai Felkészültségi Kezdeményezés* (Diplomatic Readiness Initiative) elnevezésű akcióterve egyike volt az intézményi reformoknak. Powell képzett, nyelveket ismerő specialistákat keresett, akik további képzéseken vettek részt, amelyeken külön hangsúlyt fektettek a válságkezelésre. A Külügyminisztérium teljes számítógépes hálózatát megújították, és a tengerentúlon szolgáló alkalmazottak mindegyike folyamatos internet-hozzáférést kapott.<sup>23</sup>

A tágabb értelemben vett nemzetbiztonsági stratégia kialakítása a tárcaközi folyamatokban valósul meg, tehát egyszerre több minisztérium és kormányügynökség is részt vesz benne. Ám a stratégia mindig hűen tükrözi a Védelmi Minisztérium szempontjait, így nem véletlen, hogy a 2001. szeptemberi események a minisztériumra is hatással voltak. Kibővült a minisztérium hatóköre és szerepe a tárcaközi mechanizmusokban. Az amerikai válaszreakciók sokkal gördülékenyebb koordinációt igényeltek a nemzetbiztonsági szervezetektől. A Védelmi Minisztériumnak eleve elsődleges szerepe volt az intézményi összehangolásban, de miután jóváhagyták az *Egyesített Tárcaközi Koordináló Csoport* (Joint Interagency Coordination Groups) felállítását, befolyása tovább nőtt.<sup>24</sup> A csoport állandó kapcsolatot tart fenn a különböző műveleti parancsnokságokkal – Különleges Műveleti Parancsnokság (Special Operations Command – SOCOM); Stratégiai Parancsnokság (Strategic Command – STRATCOM); regionális parancsnokságok –, amelyek számára megjeleníti a hírszerző közösség információit, a kormányzati és nem kormányzati szervek szempontjait.<sup>25</sup>

Szintén a terrortámadások hívták életre az *Egyesült Államok Északi Parancsnokságát* (United States Northern Command – USNORTHCOM). Fő feladata, hogy támogatást nyújtson a belföldi műveletekhez. Ehhez állandó kapcsolatot tart fenn a Belbiztonsági Minisztériummal és az FBI műveleti részlegeivel, valamint a helyi szervekkel is. Az általa kialakított kommunikációs csatornák lehetővé teszik, hogy biztosítsa az ügynökségek közötti összhangot és az egységes fellépést. Ugyanezen csatornákon keresztül képes segíteni a küldetések, műveletek tervezési fázisát.

Az Északi Parancsnokság irányítja az *Észak-amerikai Légvédelmi Parancsnokság* (North American Aerospace Defense Command – NORAD) munkáját is. A NORAD az észak-amerikai légtér felett „örködik”, szeptember 11. után az Amerikai Egyesült Államok belső légtérének kontrollja is hatáskörébe került, azaz a polgári járatok biztosításáért is felel. Természetesen állandó kapcsolatban áll a Határvédelemmel és a Parti Őrséggel.

Voltaképpen a hírszerző közösségen lehetett a legjobban érezni a negatív hidegháborús örökséget. A hidegháború idején a nemzetbiztonsági apparátus növekedésével párhuzamosan egyre több hírszerző szervezet jött létre. A különböző ügynökségek és kormányzati szervek (FBI, Külügyminisztérium, Védelmi Minisztérium, a haderőnemek minisztériumai) mind létrehozták a maguk információszerzéssel foglalkozó egységeit, amelyek a maguk külön elképzelései szerint látták el információval a döntéshozókat. Nem létezett egy keretrendszer, amely stratégiailag rendezte volna működésüket vagy a hírszerzési eszközök allokációját.

<sup>23</sup> Christopher M. Jones: Department of State Results Report. US Department of State, 09. 08. 2004., 14–15. <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/35059.pdf> (Letöltés időpontja: 2020. 06. 26.)

<sup>24</sup> Marcella: i. m. 151.

<sup>25</sup> Uo. 151–152.

Egy ilyen szerteágazó, ügynökségorientált hírszerző közösség működött 2001. szeptember 11. előtt.<sup>26</sup>

Az *Egyesült Államok Ellen Elkövetett Terrorista Támadásokat Vizsgáló Nemzeti Bizottság* (National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States) – röviden *9/11 Bizottság* – is arra a megállapításra jutott, hogy a fennálló hírszerző ügynökségek között nem volt összhang, és azok nem megfelelően érzékelték az al-Kaida jelentette belföldi fenyegetést. A kormányügynökségek keveredéséből összeálló „hírszerző közösség” így nem volt képes előre jelezni a közelgő fenyegetést és meghozni a megfelelő intézkedéseket.<sup>27</sup> Az egész amerikai politikai rendszer hibáztatható a törtétekért, ugyanis ugyanaz az előítélet volt jellemző az adott elnöki adminisztrációk politikájára, amely a Pearl Harbor-i tragédiához is vezetett 1941-ben. Az amerikai kormányzatból senki sem tartotta képesnek az al-Kaidát arra, hogy amerikai földön ilyen akciót vigyen véghez. Mindehhez hozzájárult a hidegháború vége jelentette eufória és a „sebezhetetlenség mítosza”, amelyek elvonták a figyelmet a megváltozott (új típusú) nemzetközi fenyegetésekhez való adaptálódás szükségességéről.

A 9/11 Bizottság meglátása szerint a döntéshozóknak egy új komponenst kell hozzáadniuk a már létező hírszerző közösség repertoárjához: az integrált belbiztonsági elemet. Ám ez nem is olyan egyszerű, mint amilyennek tűnik. Ehhez ugyanis az adott ügynökségnek ki kell terjesztenie képességeit belbiztonsági tevékenységekre, miközben fenntartja működését a külföldi információszerzésben is. A hírszerző ügynökségek azonban általában nem rendelkeznek hatósági (belügyi) jogosítványokkal, így állandó kapcsolatot kell fenntartaniuk szövetségi és más rendvédelmi szervekkel – ilyen például az FBI. Ehhez a helyzethez a rendvédelmi erőknél is alkalmazkodniuk kell, vagyis új képességeket kell kialakítaniuk a már létező intézményi kultúrájukon belül,<sup>28</sup> mivel az Amerikai Egyesült Államokban korábban nem volt elfogadott, hogy belföldön folytassanak információgyűjtést terrorelhárítási célokból.

Bár a 2002-es *Belbiztonsági Törvény* új körülményeket teremtett a hírszerző közösség átalakításához, amelyben minden szövetségi intézmény újraértelmezhetette szerepét a nemzetbiztonsági rendszerben, az egész *hírszerző közösségnek* egy sokkal átfogóbb és egységes reformra volt szüksége. A 2004-ben kiadott *Hírszerzési Reform és Terrorrelles Törvény* (Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act) által megfogalmazott intézkedések tükrözik a 9/11 Bizottság ajánlásait és az amerikai hírszerzés átértelmezett szerepét a terrorrelles harcban. Már a cím is sokatmondó, hiszen kapcsolatot sugall a hírszerzés reformja és a terrorizmus feltartóztatása között.<sup>29</sup>

A reform két fő pilléren nyugodott: egyrészt kiszélesítette az Amerikai Egyesült Államok nemzetbiztonságára ártalmas fenyegetések körét, másrészt egyesítette a hazai és a külföldi hírszerzési törekvéseket. A törvény célja egy új hírszerző közösség alapjainak lerakása, amely az információmegosztáson, a hírszerző tevékenységek összehangolásán nyugszik. Ez azért is fontos, mert a közösséget 16 különböző ügynökség alkotja. A törvény értelmében az együttműködést hivatott elérni a *Nemzeti Hírszerzési Igazgató Hivatala* (Office of

<sup>26</sup> John D. Negroponte – Edward M. Wittenstein: Urgency, Opportunity, and Frustration: Implementing the Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004. *Yale Law and Policy Review*, 2010/2., 380–381. <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1596&context=ylpr> (Letöltés időpontja: 2020. 06. 29.)

<sup>27</sup> Kean: i. m. 356.

<sup>28</sup> Negroponte–Wittenstein: i. m. 383.

<sup>29</sup> Uo. 386.



the Director of National Intelligence – ODNI). Az ODNI hangolja össze az ügynökségek információszerzését és alakítja ki a nemzeti hírszerzési programot, természetesen a neki jelentő ügynökségek információira támaszkodva. Célokát és prioritásokat fogalmaz meg a hírszerző ügynökségek részére, összhangban a döntéshozók elvárásaival. Emellett a jelentős hírszerzési ügyekben tanácsadó szerepet tölt be, nemcsak az elnök mellett, hanem a Nemzetbiztonsági Tanács és a Belbiztonsági Tanács (NSC, HSC) számára is.<sup>30</sup>

A nemzeti hírszerzési igazgatónak (DNI) hatalomra van szüksége ahhoz, hogy képes legyen feladatainak eleget tenni, különösen a CIA igazgatójával szemben, aki eddig a legmagasabb posztot töltötte be a közösségen belül. Az új igazgató ezért teljes felhatalmazást és hozzáférést kapott a költségvetéshez, a programokhoz, valamint a hírszerzési eszközökhöz is.<sup>31</sup>

Sok hírszerző és elemző szerint azonban az új iroda túl sok bürokráciával jár, ami nagyban lelassítja nemcsak a tervezés folyamatát, de az adott programok kivitelezését is. Az ODNI tevékenysége valóban egy véget nem érő ülésezéssé változott, ugyanis a folyamatosan érkező információk állandó kiigazítást követeltek meg.

A *Hírszerzési Reform és Terrorellenes Törvény* kettős feladatot lát el: a hírszerzés korszerűsítése mellett a terrorellhárítási feladatok összehangolását is megvalósítani hivatott. Utóbbi célból a DNI felügyelete alá került egy új szervezet, a *Nemzeti Terrorellhárítási Központ* (National Counterterrorism Center – NCTC), amely a közös műveleti tervezés központi „fóruma” lett.<sup>32</sup>

A törvény alapul szolgált egy további, alapvető stratégiai jelentőségű dokumentum elkészítéséhez. A *2009-es Hírszerzési Stratégia* (Intelligence Strategy of 2009) annak a felismerése alapján jött létre, hogy a megreformált hírszerzésnek csak egy komponense a terrorizmus elleni küzdelem, valójában a veszélyértékelési képességekre kell helyezni a hangsúlyt. Ugyanis a felgyorsuló globalizáció, a független nemzetközi szereplők sokasága, a növekvő globális kapcsolatok és az interdependencia olyan rendszert alkotnak, amely rengeteg kiszámíthatatlan veszélyforrást teremt. A hírszerzésnek nemcsak egységesebbnek, hanem rugalmasabbnak is kell lennie ahhoz, hogy egy ilyen környezetben megfelelően tudjon működni.<sup>33</sup>

Ma már elmondható, hogy a hírszerző közösségnek többé-kevésbé sikerült megszabadulnia a hidegháborús időszak megmerevedett struktúrájától, és az igényelt információmegosztás mechanizmusa is működőképesnek látszik. A reformok nyomán a hírszerzés képessé vált arra, hogy átlépje az ügynökségek közötti határokat és felosztott hálózatokban működjön, ahol az információtöredékek egységes egészzé állhatnak össze, megkönnyítve így az elemzők munkáját. A kiépített hálózati eszközök lehetővé teszik, hogy az egyes szereplők gyorsan kapcsolatot tudjanak létesíteni egymással, ahelyett hogy a régi bürokratikus parancsnoki láncok lassú közvetítésére várnának. Az együttműködés hatékonyságát példázza Oszama bin Laden likvidálása 2011. május 2-án, ugyanis a sikeres akció végrehajtása több ügynökség összefogásának köszönhető (CIA, Egyesített Különleges Műveleti Parancsnokság – Joint Special Operations Command, NSA, DNI). Ez tette lehetővé a terepen dolgozó műveleti tiszteknek, hogy effektív munkát végezzenek egy ellenséges környezetben. A sikerhez

<sup>30</sup> Uo. 390.

<sup>31</sup> Marcella: i. m. 152.

<sup>32</sup> Uo. 154.

<sup>33</sup> Vision 2015: A Globally Networked and Integrated Intelligence Enterprise. Office of the Director of National Intelligence, 2008, 4. <https://www.hsdl.org/?view&did=487577> (Letöltés időpontja: 2020. 06. 26.)

nemcsak az ügynökségek közötti együttműködésre volt szükség, hanem a műveleti tisztek és az elemzők egymást kiegészítő munkájára is.<sup>34</sup>

A szeptember 11-ei támadásokat vizsgáló 9/11 Bizottság kétségtelenül az amerikai hírszerzés számára irányozta elő a legkomolyabb változtatásokat. Többször is Pearl Harbor tragédiájához hasonlította a terrorista merényletet nemcsak hatását tekintve, hanem a hírszerzés hiányosságainak szempontjából is. A bizottság többször is külön kiemelte a CIA hírszerzési felelősségét.

Az elsődleges probléma, amivel az intézmény szeptember 11. kapcsán szembesült, hogy nem rendelkezett terrorelhárítási tapasztalattal. Nem volt működőképes a hidegháborúban jól bevált „beszerzés”, vagyis helybeli ügynökök felhasználása információszerzés céljából.<sup>35</sup>

A terrorelhárító műveletek során sokszor éppen az időtényezőn múlik, hogy egy akció sikeres lesz vagy kudarcot vall. Ebben a munkában rengeteget segíthetnek a folyamatosan fejlődő kommunikációs eszközök, illetve a megfigyelőberendezések (drónok, műholdak). Nem véletlen, hogy szeptember 11. óta a CIA Tudományos és Technológiai Igazgatósága rendkívül gyors fejlődésen ment keresztül – majdnem kétszer akkora támogatást és személyzetet kapott, mint 2001 előtt.<sup>36</sup> Szintén a 9/11 Bizottság ajánlásai között szerepelt, hogy a humán hírszerzés és a technológia alkalmazása lehetőleg kerüljön egyensúlyba.<sup>37</sup>

Az FBI egészen egyedülálló szerepet tölt be a nemzetbiztonsági rendszerben. Tulajdonképpen belföldi hírszerző ügynökség, amelynek fő hatásköre a kiemelt ügyekben folytatott nyomozás és a terrorelhárítás. A 20. század elején létrehozott intézmény bűnüldöző szervként vívott ki magának elismertséget. Az új korszak új kihívásai próbára teszik az FBI képességeit is. A fejlődés és az átállás nem könnyű feladat.

Az Amerikai Egyesült Államok kormánya a hidegháború időszakában kiépített egy olyan jogi rendszert, amely egyértelmű különbséget tesz a bűnügyi rendfenntartás és a nemzetbiztonság között. Ennek a szabályozásnak az volt a célja, hogy a széles nyomozati hatáskörrel rendelkező FBI és a CIA szerepköreit egymástól elválassza. Ez a felállás évtizedeken keresztül többé-kevésbé működött is, a hidegháború végén jelentkező transznacionális bűnözői csoportok viszont már a 90-es évek elején kikezdték ezt a paradigmát, amelyet végül a 2001-es terrortámadások döntöttek végleg romba.<sup>38</sup>

A *Külföldi Hírszerző Tevékenység Felderítésére* vonatkozó 1978-as törvény (Foreign Intelligence Surveillance Act) élesen elkülönítette a külföldi és a belföldi színteret a nemzetbiztonság területén. A törvény gyakorlati alkalmazása során egy „jogi fal” keletkezett az FBI-ügynökök és a hírszerző közösség tagjai között, ugyanis a törvény nem tette lehetővé az információmegosztást és a koordinációt a bűnügyi és a hírszerzési ügyeken dolgozók között. Ennek a korlátozásnak a jelentősége azonban csak szeptember 11. után, a 9/11 Bizottság nyomozása során derült ki.<sup>39</sup>

<sup>34</sup> Zoe Baird Budinger – Jeffrey H. Smith: Ten Years After 9/11: A Status Report On Information Sharing. Senate Committee on Homeland Security & Governmental Affairs, 12. 10. 2011. [https://fas.org/irp/congress/2011\\_hr/101211smith.pdf](https://fas.org/irp/congress/2011_hr/101211smith.pdf) (Letöltés időpontja: 2020. 06. 26.)

<sup>35</sup> Peter Eisler: Post-9/11 CIA Has Shifted its Emphasis for Foreign Ops. USA Today, 17. 11. 2008. <https://www.pressreader.com/usa/usa-today-international-edition/20081117/281552286702236> (Letöltés időpontja: 2020. 06. 26.) Uo.

<sup>37</sup> Kean: i. m. 360.

<sup>38</sup> Mark Riebling: Wedge: From Pearl Harbor to 9/11: How the Secret War between the FBI and CIA Has Endangered National Security. Simon & Schuster, New York, 2002, 296–302.

<sup>39</sup> Kean: i. m. 78–80.

A 2001-ben beiktatott *Hazafias Törvény* (Patriot Act) alapvetően változtatta meg azt a jogi paradigmát, amely meghatározta az FBI szerepét a nemzetbiztonság területén. A törvény értelmében a Szövetségi Nyomozó Iroda jogosult egységesen használni a hagyományos bünyügyi nyomozási és a hírszerzési eszközöket a nemzetközi terrorizmussal összefüggő ügyekben.<sup>40</sup> Az ilyen ügyek egyrésről hírszerzési nyomozások, mert az a céljuk, hogy felderítsék és elhárítsák a nemzetközi terrorista tevékenységeket. Másrésről bünyügyi nyomozások is, mivel a nemzetközi terrorizmus megsérti az Amerikai Egyesült Államok szövetségi büntetőjogi törvényeit.<sup>41</sup> Ez a törvény tehát lebontja azt a bizonyos „jogi falat”, amely gátolta a bünyügyi és a hírszerzési nyomozások összehangolását, és így teret enged az információk megosztásának.

A jogi akadályok elhárítása után strukturális reformokat valósítottak meg, hogy az FBI képes legyen hatékonyan ellátni nemzetbiztonsági feladatait. 2006-ig öt új ágazat alakult meg a Szövetségi Nyomozó Irodán belül. Közülük a legfontosabb a Nemzetbiztonsági Ágazat, amely magában foglalta a terrorelhárítási és a kémelhárítási osztályokat, valamint a tömegpusztító fegyverekkel foglalkozó igazgatóságot.

2001–2013 között nem történt terrortámadás az Amerikai Egyesült Államok területén, de közel egy tucat merényletet akadályoztak meg, ami elsősorban azokat a reformokat dicséri, amelyeket a nemzetbiztonság területén meghoztak a 2001 utáni időszakban. Az FBI már nemcsak az első számú rendőri szerv az országban, de a belföldön végzett elhárítótevékenységével az egyik legfontosabb nemzetbiztonsági ügynökség.

A *Belbiztonsági Minisztérium* (Department of Homeland Security – DHS) is a 2001. szeptember 11-ei terrortámadások hatására jött létre. Az amerikai politikai vezetők nagyon gyorsan állították fel az intézményt, így nem véletlen, hogy folyamatos változásokon és fejlesztéseken megy keresztül.

George W. Bush elnök már nem sokkal a támadások után felvetette egy olyan minisztérium felállításának gondolatát, amelynek fő feladata az Amerikai Egyesült Államok területének védelme és a terrorizmus fenyegetésének elhárítására tett erőfeszítések irányítása. Sikerült is gyorsan megszereznie a Kongresszus teljes, kétpárti támogatását egy ilyen intézmény felállításához. A minisztérium kiépítése több évet vett igénybe, és ezért az intézmény pontos küldetése és szerepe sokáig képlékeny maradt. Addig is 2001 októberére létrejött a *Fehér Ház Belbiztonsági Irodája* (White House Office of Homeland Security – OHS) mint a DHS elődje. Feladata egy átfogó, a terrorista fenyegetések elhárítását célzó nemzeti stratégia kidolgozása volt. Meg is alkotta az első *Nemzeti Stratégiát a Haza Védelmében* (National Strategy to Protect the Homeland), amelyet az első belbiztonsági stratégiaként tartunk számon.<sup>42</sup>

A DHS végül 2003. március 3-án kezdte meg működését. Az intézményi struktúra kiépítése és a működési keretrendszer meghatározása közben vált nyilvánvalóvá, hogy a DHS biztonsági tevékenysége nem korlátozódik kizárólag a terrorizmus elleni harcra, minden biztonsági kihívás a hatáskörébe tartozik. Ugyanúgy, ahogyan a Katrina hurrikán (2005) idején koordinálta a mentőalakulatok munkáját, most a járvány idején is felelős a helyi és a szövetségi egészségügyi szervek munkájának megszervezéséért. A minisztériumnak a járvány

<sup>40</sup> Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terror (USA Patriot Act) of 2001. 26. 10. 2001., 107. <https://www.congress.gov/107/plaws/publ56/PLAW-107publ56.pdf> (Letöltés időpontja: 2020. 06. 26.)

<sup>41</sup> Uo. 5.

<sup>42</sup> National Strategy for Homeland Security. Office of Homeland Security, Washington, D.C., 07. 2002., vii. <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/nat-strat-hls-2002.pdf> (Letöltés időpontja: 2020. 06. 26.)

idején a koordinálásért felelős szerve a *Szövetségi Vészhelyzetkezelési Ügynökség* (Federal Emergency Management Agency – FEMA). Az Ügynökség – szorosan együttműködve az Egészségügyi Minisztériummal – tájékoztatja a Fehér Ház Koronavírus Munkacsoportját (White House Coronavirus Task Force), amelynek vezetője az alelnök, és rajta keresztül folyamatos kapcsolatban állnak az elnökkel.<sup>43</sup>

A minisztériumon belül szintén komoly szerep jut a *Tudományos és Technológiai Igazgatóságnak* (Science & Technology Directorate), amely a vírus kutatásában nyújt támogatást, különös tekintettel a gyógymódok kidolgozására.

Ugyancsak a Belbiztonsági Minisztérium felelős a repülőterek és a határok védelméért annak elősegítése érdekében, hogy lelassítsák a vírus gyors terjedését. A miniszter 2020. március 13-án beutazási korlátozásokat hirdetett, amelyek gyakorlatilag megtiltották a beutazást Európából, valamint Ázsia nagy részéről, május 25. után pedig a korlátozást egyre több dél-amerikai országra is kiterjesztették.

Az ilyen széles körű feladatok ellátása érdekében egy állandó kommunikációs csatornát kellett kiépíteni olyan hatóságokkal, amelyeket nem rendeltek közvetlenül a minisztérium alá.<sup>44</sup> Az amerikai alkotmányi rendszerben – amely megosztja a hatalmat az állami (lokális) és a szövetségi kormányzatok között – a különböző hatóságok nem könnyen kommunikálnak egymással. Például a katonai hatóságok kizárólag szövetségi hatáskörben működnek, míg a helyi vagy állami rendvédelmi erők az egyes kormányzók alá tartoznak (azaz lokális hatáskörűek), kivéve akkor, amikor valamilyen szövetségi törvénysértés történik, mert akkor a szövetségi hatóságok válnak illetékesé. Az egyes városokban a polgármester gyakorolja a legfőbb végrehajtói hatalmat, kivéve szövetségi bűncselekmény esetén. Mivel három közigazgatási vezető létezik (elnök, kormányzó, polgármester), és mindegyik felelős a lakosok közbiztonságáért, gyakran alakul ki hatásköri vita a három szint között. A DHS számára kialakított kommunikációs csatornák lehetővé teszik, hogy koordinátorként lépjen fel ezen a téren.<sup>45</sup>

Mi több, a 9/11 Bizottság azt is szükségesnek látta, hogy a hírszerző szervezetek és a (helyi vagy szövetségi) rendvédelmi intézmények között is legyen információmegosztás, bár ennek komoly törvényi akadályai vannak (ugyanis a hírszerző ügynökségeknek a törvény tiltja a belföldi tevékenységet). A Belbiztonsági Minisztérium feladata, hogy hidat képezzen az ilyen különböző tevékenységeket végző szervek között.<sup>46</sup>

A DHS felállítása ily módon nemcsak funkcionális okokra vezethető vissza, hanem egyfajta szimbólum is, a hidegháborús nézetekkel való szakítás szimbóluma. Az új kihívások ugyanis megkövetelték az együttműködés új struktúrájának, új szintjének kialakítását.

A 9/11 Bizottság nyomozása feltárta, hogy a különböző kormányügynökségek sok információval rendelkeztek a 19 gépeltérítőről, ám nem sikerült „összekötni a pontokat”, azonosítani egy konkrét fenyegetést. A hírszerzések által megszerzett információkat ugyanis a különböző ügynökségek különféle szempontból elemzik, így előfordulhat, hogy a részletekből nem áll össze a teljes kép.

<sup>43</sup> Overview of DHS Response. Homeland Security. <https://www.dhs.gov/coronavirus/overview-dhs-response> (Letöltés időpontja: 2020. 06. 26.)

<sup>44</sup> Gary M. Shiffman – Jonathan Hoffman: The Department of Homeland Security: Chief of Coordination. In: Roger Z. George – Harvey Rishikof (eds.): *The National Security Enterprise Navigating the Labyrinth*. Georgetown University Press, Washington, D.C., 2011, 204–205.

<sup>45</sup> Uo. 205.

<sup>46</sup> Kean: i. m. 400.

## A PARADIGMAVÁLTÁS

Az Amerikai Egyesült Államoknak általában szüksége van valamilyen komoly kudarc elszívására, hogy a szükséges változtatásokat fogantossin tudja. Valószínűleg minden politikai döntéshozó tudja, hogy jobb az új kihívásokhoz azonnal alkalmazkodni, mint várni egy tragikus esemény bekövetkeztére. Különösen jellemző ez a nemzetbiztonság terén, ahol a katasztrófák nemcsak megalázó vereséget jelentenek, de valószínűleg jelentős emberi veszteségekkel is járnak.<sup>47</sup> Az átalakítás folyamatát viszont gyakran kíséri bizonytalanság – a döntéshozók nem szívesen kockáztatják azt a szisztémát, amely már bevált. Végül pedig a változtatás mindig költségeket emészt fel – a pluszforrások és az átszervezéshez szükséges ráfordítások gyakran azt az érvet támasztják alá, hogy jobb várni.<sup>48</sup>

A legkomolyabb biztonsági paradigmaváltás az Amerikai Egyesült Államok történelmében vitathatatlanul a 2. világháború végén következett be, amely az ország számára *Pearl Harbor tragédiájával* kezdődött 1941 decemberében. Az esemény bekövetkeztét az amerikai hírszerzés (a hírszerző közösség és a diplomácia), a haderő és a kormányzat kolosszális hibájának tartják, a legfelsőbb szinteket is beleértve. A legmeglepőbb talán mégis az, hogy a kormányzat tisztában volt a hírszerzési és a katonai felépítmények nem megfelelő, decentralizált voltával, mégsem indították el a szükséges átszervezést. Bár a japán kommunikációt sikerült feltörni, mégsem tudták a megszerzett információt megfelelően elemezni. A katonai hírszerzésnek nem volt megfelelő kapacitása, a haderőnemek közötti kooperáció pedig semmilyen szinten nem valósult meg.<sup>49</sup> Nem meglepő tehát, hogy Pearl Harbor katasztrófája sokként érte az amerikaiakat. A megoldás a már sokat emlegetett 1947-es Nemzetbiztonsági Törvény lett, amely átszervezte és központosította az ország védelmi rendszerét. Persze az 1947-es paradigmaváltást nemcsak Pearl Harbor tragédiája sürgette, hanem hozzájárult még a katonai és a stratégiai gépezet nem megfelelő (együtt)működése a háború időszakában.

A mégoly tragikus, illetve váratlan történelmi események azonban nem feltétlenül eredményeznek hasonló mély változtatásokat a védelmi és a nemzetbiztonsági struktúrákban.

A nemzetközi szakirodalom „szputnyiksokknak” titulálja azt a hatást, amelyet 1957 októberében az első mesterséges hold – a szovjet Szputnyik-1 – sikeres fellövése gyakorolt az Amerikai Egyesült Államok közvéleményére, társadalmára és politikai elitjére. Nem annyira a presztízsveszteség döbbsentette meg az amerikaiakat – hiszen az ország lemaradt a világűr meghódításáért folyó versenynek ebben a szakaszában –, mint inkább a sebezhetlenség mítoszának szétfoslása az interkontinentális rakéta megjelenésével a Szovjetunió arzenáljában. Az amerikai hírszerzés hibájául róható fel, hogy nem tudott időben információval szolgálni a szovjet tudomány eredményeiről, a hírszerző közösség szervezetében és annak tevékenységében azonban nem történtek szignifikáns változások. „Mindössze” a rakétafejlesztések felgyorsítására születtek hathatós intézkedések, miután elnöki szinten megfogalmazódott az Amerikai Egyesült Államok „sebezhetőségi ablakáról” szóló tézis.

Bizonyos értelemben az amerikai hírszerzés kudarcaként aposztrofálható az is, hogy 1962-ben a Szovjetunió közepes hatótávolságú, nukleáris töltettel szerelhető rakétákat tudott telepíteni Kubában. (Igaz, a légi felderítés viszonylag rövid idő múltán azonosította ezeket

<sup>47</sup> Frank R. Baumgartner – Bryan. D. Jones (eds.): Policy dynamics. University of Chicago Press, Chicago, 2002, 155–160.

<sup>48</sup> Uo. 162.

<sup>49</sup> David Kahn: Pearl Harbor as an intelligence failure. In: Akira Iriye (ed.): Pearl Harbor and the coming of the Pacific War: A brief history with documents and essays. Bedford/St. Martin's, Boston, 1999, 158–160.

a fegyvereket, majd kitört a „kubai rakétaválság”, amely végül is kompromisszumos megoldással végződött.) Mindazonáltal a hírszerző közösség átszervezéséről ekkor sem esett szó.

Az elemzők többsége egyetért abban, hogy a vietnámi háború elvesztését az egész amerikai társadalom gyakorlatilag nemzeti tragédiaként élte meg. Ugyanakkor az alapvető katonai, illetve hírszerzői (nemzetbiztonsági) struktúrák változatlanok maradtak. Ebben valószínűleg szerepet játszott az a tény, hogy a vietnámi trauma nem igazán váratlan sokkhatásként érte az Amerikai Egyesült Államokat, hanem évek során, fokozatosan „erlelődött meg”, az amerikai társadalom apránként, lépésről lépésre szembesült a kudarccal.

Teljesen más körülmények között került sor 1963-ban Kennedy elnök meggyilkolására. A tárgyalt téma szempontjából a merénylet igazi sokk volt az Amerikai Egyesült Államok lakossága számára, viszont az akkor felállított vizsgálóbizottság sokkal inkább a merénylet konkrét körülményeit elemezte, és nem annyira a hírszerző közösség hiányosságait vagy mulasztásait. Az esemény váratlansága ugyan párhuzamba állítható a 2001. szeptember 11-én bekövetkezett tragédiával, de a nemzetbiztonsági szervezetek átalakítására vonatkozó korabeli javaslatokról jelen cikk szerzőinek nincs tudomásuk.

## KÖVETKEZTETÉSEK

A 2001. szeptember 11-ei támadásokat követően a Bush-adminisztráció megalkotott egy nyilvános és alaposan kidolgozott politikai válaszcsoportot, amely magában foglalja a nemzetbiztonsági stratégia legfőbb irányelveit. A válaszlépések – a terror elleni háború, a nemzetbiztonsági stratégia és az ellenséges erők jogfosztásának kombinációja – együttesen képezik az adminisztráció új biztonságpolitikai koncepcióját. Ma már ezt a „megelőző lépéseket” tartalmazó radikális doktrínát egyszerűen csak *Bush-doktrínának* hívjuk.

A terrortámadást Bush elnök „háborús cselekménynek” ítélte meg, amely az amerikai nemzet ellen irányul. A 2002-es *Nemzetbiztonsági Stratégia* ennek értelmében már „háborút hirdet a globális terrorizmus ellen”. Nem egy állam vagy rezsim ellen, de nem is egy ideológia ellen. Az ellenség a terrorizmus – ártatlanok ellen irányuló szándékos, politikailag motivált erőszakos cselekmények.<sup>50</sup> Az Amerikai Egyesült Államok olyan szervezetek ellen visel háborút, amelyek szembeszállnak az ország által képviselt politikával.

A felfogásnak és a koncepciónak ez a kombinációja alkotta meg a terror elleni háború új stratégiai doktrínáját: a „megelőző intézkedéseket”. A terrorizmus kiszámíthatatlan természetét figyelembe véve valószínűleg az egyetlen eszköz, amivel a fenyegetés ellen harcolni lehet, ha „csírájában fojtják el”, még mielőtt a végrehajtás fázisába kerülne egy merénylet. A stratégia nemcsak a terroristákat nyilvánítja ellenséges elemekké, hanem akár államokat is, amelyek segítséget vagy támogatást nyújtanak a terroristáknak.<sup>51</sup>

Bush elnök „megelőzési doktrínáját” úgy értelmezhetjük, mint egy alapvető elmozdulást az amerikai „be nem avatkozás” hagyományos külpolitikájától. Ez a fajta külpolitikai váltás az alapvető biztonsági, védelmi koncepciót is megváltoztatja. A 20. század nagyobb részében a hidegháborús *elrettetés és feltartóztatás doktrínája* uralkodott. Erre az időszakra jellemző volt – különösen a kubai rakétaválság után – az általánosan elfogadott *status quo*, amelyben a nemzetközi szereplők általában kerültek a kockázatot. Így az *elrettetés* stratégiája hatékony lehetett. A megtorlással való fenyegetés kevésbé működik a bukott államok

<sup>50</sup> The National Security Strategy of the United States. The White House, 09. 2002., 5. <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss2002.pdf?ver=2014-06-25-121337-027> (Letöltés időpontja: 2020. 06. 26.)

<sup>51</sup> Uo. 5.

ellen, amelyek sokkal inkább hajlandók kockázatot vállalni (nincs sok vesztenivalójuk), és egyáltalán nem működik a terroristákkal szemben (akik számára „dicsőség” a pusztítás, az ártatlanok elleni akciók, és akik a mártírhalálban látják a céljaikhoz vezető utat).<sup>52</sup>

A 9/11 Bizottság leginkább a fennálló intézmények működésében és azok felkészültségében kereste a hiányosságokat, amelyek a szeptember 11-ei tragédiához vezettek. Az intézmények működését – közvetve vagy közvetlenül – a politika határozza meg. A hidegháború megnyerésével az Amerikai Egyesült Államok „belenyugodott” nemzetközi vezető szerepébe, és a hidegháború alatt kiépített győztes biztonsági rendszert sebezhetetlennek hitte. 2001. szeptember 11. tragédiája kellett ahhoz, hogy ráeszméljen: vége a hidegháborúnak, a nemzetközi rendszer változóban van, ami új gondolkodást, új *paradigmát* igényel.

Az amerikai hírszerző közösség 2001-et követő radikális átalakítását szükségesnek, ugyanakkor eredményesnek ítéelhetjük. A mégoly hatékonyan működő nemzetbiztonsági szervezet sem nyújt azonban garanciát arra, hogy a mindenkori politikai vezetés ne hozzon téves döntést, vagy ne használja szándékosan félrevezető módon a hírszerzési információkat. Minderre éppen Bush elnök szolgáltatott példát 2003-ban meggondolatlan és megalapozatlan iraki katonai kalandjával.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- Baumgartner, Frank R. – Jones, Bryan. D. (eds.): *Policy dynamics*. University of Chicago Press, Chicago, 2002.
- Budinger, Zoe Baird – Smith, Jeffrey H.: *Ten Years After 9/11: A Status Report On Information Sharing*. Senate Committee on Homeland Security & Governmental Affairs, 12. 10. 2011. [https://fas.org/irp/congress/2011\\_hr/101211smith.pdf](https://fas.org/irp/congress/2011_hr/101211smith.pdf)
- Buzan, Barry: *Rethinking security after Cold War*. Cooperation and Conflict, Vol. 32, No. 1, 01. 03. 1997., 5–28. <https://doi.org/10.1177%2F0010836797032001001>  
DOI: 10.1177%2F0010836797032001001
- Deák Péter (szerk.): *Biztonságpolitikai kézikönyv*. Osiris Kiadó, 2007.
- Drew, Dennis M. – Snow, Donald M.: *Making Strategy: An Introduction to National Security Processes and Problems*. Air University Press, Maxwell Airforce Base, Alabama, 08. 1988. [https://media.defense.gov/2017/Apr/06/2001728005/-1/-1/0/B\\_0023\\_DREW\\_SNOW\\_MAKING\\_STRATEGY.PDF](https://media.defense.gov/2017/Apr/06/2001728005/-1/-1/0/B_0023_DREW_SNOW_MAKING_STRATEGY.PDF)
- Eisler, Peter: *Post-9/11 CIA Has Shifted its Emphasis for Foreign Ops*. USA Today, 17. 11. 2008. <https://www.pressreader.com/usa/usa-today-international-edition/20081117/281552286702236>
- George, Roger Z.: *Central Intelligence Agency: The President's Own*. In: George, Roger Z. – Rishikof, Harvey (eds.): *The National Security Enterprise: Navigating the Labyrinth*. Georgetown University Press, Washington, D.C., 2011.
- Homeland Security Presidential Directive 1 (HSPD-1). 05. 11. 2001. <https://www.hsd1.org/?view&did=1132>
- Jones, Christopher M.: *Department of State Results Report*. US Department of State, 09. 08. 2004. <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/35059.pdf>
- Kahn, David: *Pearl Harbor as an intelligence failure*. In: Iriye, Akira (ed.): *Pearl Harbor and the coming of the Pacific War: A brief history with documents and essays*. Bedford/St. Martin's, Boston, 1999.
- Kean, Thomas (ed.): *The 9/11 Commission Report – Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*. <https://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>

<sup>52</sup> Uo. 10.

- Lederman, Gordon N.: *Reorganizing the Joint Chiefs of Staff: The Goldwater-Nichols Act of 1986*. Greenwood Press, Westport, CT, 1999.
- Marcella, Gabriel (ed.): *Affairs of the State: The Interagency and National Security*. University of Michigan Libraries, 2008.
- Matthews, Chris: *Hardball*. Free Press, New York, 1999.
- May, Ernest R.: *Imperial Democracy: The Emergence of America as a Great Power*. Harper & Row, New York, 1977.
- Mowbray, Joel: *How They Did It. An 'Evil One' Confesses, and Boasts*. National Review, 2002/24. National Strategy for Homeland Security. Office of Homeland Security, Washington, D.C., 07. 2002. <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/nat-strat-hls-2002.pdf>
- Negroponce, John D. – Wittenstein, Edward M.: *Urgency, Opportunity, and Frustration: Implementing the Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*. Yale Law and Policy Review, 2010/2., 379–417. <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1596&context=yldr>
- Overview of DHS Response. Homeland Security. <https://www.dhs.gov/coronavirus/overview-dhs-response>
- Riebling, Mark: *Wedge: From Pearl Harbor to 9/11: How the Secret War between the FBI and CIA Has Endangered National Security*. Simon & Schuster, New York, 2002.
- Rosenwasser, Jon J. – Warner, Michael: *History of the Interagency Process for Foreign Relations in the United States*. In: George, Roger Z. – Rishikof, Harvey (eds.): *The National Security Enterprise: Navigating the Labyrinth*. Georgetown University Press, Washington, D.C., 2011, 13–31. [https://books.google.hu/books?id=6tgoDwAAQBAJ&pg=PA11&hl=hu&source=gbs\\_toc\\_r&cad=3#v=onepage&q&f=false](https://books.google.hu/books?id=6tgoDwAAQBAJ&pg=PA11&hl=hu&source=gbs_toc_r&cad=3#v=onepage&q&f=false)
- Shiffman, Gary M. – Hoffman, Jonathan: *The Department of Homeland Security: Chief of Coordination*. In: George, Roger Z. – Rishikof, Harvey (eds.): *The National Security Enterprise Navigating the Labyrinth*. Georgetown University Press, Washington, D.C., 2011.
- The National Security Strategy of the United States. The White House, 09. 2002. <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss2002.pdf?ver=2014-06-25-121337-027>
- Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terror (USA Patriot Act) of 2001. 26. 10. 2001. <https://www.congress.gov/107/plaws/publ56/PLAW-107publ56.pdf>
- US Department of State: *Annual Country Reports on Terrorism*. US Government Printing Office, Washington, D.C., 2001.
- Vision 2015: A Globally Networked and Integrated Intelligence Enterprise. Office of the Director of National Intelligence, 2008. <https://www.hsdl.org/?view&did=487577>
- Wright, Lawrence: *The looming tower: Al-Qaeda and the road to 9/11*. Alfred A. Knopf, New York, 2006.