



ZMNE STRATÉGIAI VÉDELMI KUTATÓINTÉZET

ELEMZÉSEK – 2009/5

1241 Budapest Pf. 181 Tel: 432-90-92 Fax: 432-90-58

Az új amerikai Oroszország-politikáról

A Harvard Egyetemen működő Belfer Center for Science and International Affairs és a Nixon Center 2009. március 16-án hozta nyilvánosságra közös dokumentumát a kívánatos új amerikai Oroszország-politikáról. A 19 oldalas dokumentum, melyet az Egyesült Államok Oroszország-politikájával foglalkozó, 2008 augusztusában megalakult bizottság (The Commission on U.S. Policy toward Russia) tagjai jegyeznek, s amely e politika általános irányvonalát és célkitűzéseit hivatott meghatározni, 19 konkrét ajánlást fogalmaz meg az új amerikai adminisztráció számára. Elemzésünkben ezeket ismertetjük.

Az Egyesült Államok Oroszország-politikájának helyes iránya (The Right Direction for U.S. Policy toward Russia) című dokumentum abból indul ki, hogy az amerikai nemzeti érdekeket a 21. században az Egyesült Államok csak a más kormányokkal való mély és tartalmas együttműködés révén biztosíthatja. Megállapítja, hogy az ország előtt álló legfontosabb kihívások – a non-proliferáció, a terrorizmus, a gazdasági világválság és az energiabiztonság – közül valamennyiben kulcsfontosságú szerepe lehet Oroszországnak, a nemzetbiztonsági szempontból elsődlegesnek tekintett két fenyegetés (non-proliferáció, terrorizmus) területén pedig az orosz és az amerikai érdekek egészen közel állnak egymáshoz. A dokumentumot jegyző bizottság szerint a felek közötti együttműködésnek itt van a legkevesebb akadálya, illetve itt ígérkezik a legnagyobb haszon. A többi területen a felek között fennálló és elismert érdekellentétek mellett is szükségesnek tartja a kooperációt Moszkva és Washington között. Az együttműködésre vonatkozóan hét nagyobb területre – non-proliferáció és fegyverzet-ellenőrzés; terrorizmus; európai biztonság; a gazdasági világválság és az amerikai–orosz kereskedelmi–befektetési kapcsolatok; energia- és környezetbiztonság; Oroszország közvetlen szomszédsága; demokrácia, jogállamiság és emberi jogok – az alábbi 19 ajánlást fogalmazza meg a dokumentum.

- Oroszországnak és az Egyesült Államoknak partnerként kellene együttműködni Irán és a feltörekvő nukleáris hatalmak jelentette problémák kezelésében.
- Kívánatos a felek együttműködése – akár új nemzetközi szerződések révén – a nemzetközi non-proliferációs rezsimek megerősítése, a nukleáris létesítmények biztonságának növelése, a harmadik országokban található, atomfegyverhez szükséges anyagok biztosítása vagy megsemmisítése érdekében. Távlati cél a nukleáris energia felhasználásának szélesebb körű fejlesztése, ugyanakkor a nukleáris fegyverzethez szükséges technológiák elterjedésének megakadályozása.
- Újra kellene éleszteni az USA és Oroszország terrorizmusellenes munkacsoportját, és szorosabb együttműködésre kellene törekedni a szélesebb értelemben vett terrorfenyegetéssel, valamint az afganisztáni stabilizációval kapcsolatban – az utóbbi vonatkozásában a NATO-műveletekhez szükséges utánpótlási útvonalak megerősítését is beleértve.
- Újra kell értékelni a Lengyelországba és Csehországba tervezett rakétatelepítést, továbbá erőfeszítéseket kellene tenni annak érdekében, hogy közös megközelítés alakuljon ki az iráni vagy más rakéták fenyegetését illetően.
- Az Egyesült Államoknak és szövetségeseinek Ukrajna és Grúza számára olyan, a NATO-tagságot helyettesítő opciókat kellene kidolgozniuk, amelyek demonstrálnák a két or-

szág szuverenitása melletti elkötelezettségüket, és bátorítanak a Nyugathoz való közeledésüket.

- Alapvetően újra kellene értékelni Oroszország és az Egyesült kapcsolatainak strukturális és eljárási elemeit. Az orosz–amerikai kapcsolatoknak olyan konzultációs és egyeztető mechanizmusokra van szüksége, amelyek tükrözik e kapcsolatok stratégiai fontosságát.
- Új dialógust kellene nyitni a fegyverzetkorlátozásról, beleértve a START–I meghosszabbítását annak 2009. decemberi lejáta előtt, továbbá tárgyalni kellene a hadászati és harcászati nukleáris fegyverek további csökkentéséről, beleértve a Barack Obama elnök és Vlagyimir Putyin miniszterelnök által is említett a „nulla megoldás” lehetőségének megvitatását.
- Kívánatos lenne olyan világos szabályok létrehozása az európai és eurázsiai biztonsági rendszer kapcsán, melyek Oroszország által is elfogadott alapokon nyugszanak. Ezeknek reális, széles körben támogatott és kikényszeríthető szabályoknak kellene lenniük, melyek így a meglévő intézményekkel és egyezményekkel együtt egy új regionális biztonsági architektúra alapját képezhetnék.
- Támogatni kellene az alternatív, nem orosz gázforrások megszerzésére irányuló európai erőfeszítéseket, legyen szó akár új gázvezetékéről, akár tengeri útvonalon történő szállításról (LNG).
- Együtt kellene működni az európai szövetségesekkel és Oroszországgal az energia-termelők, a tranzitországok és a fogyasztók jogait és kötelezettségeit meghatározó, kölcsönösen elfogadható szabályok kidolgozása érdekében. Ha lehetséges, e területen egy kölcsönös befektetési rezsim létrehozásáról is tárgyalni kellene.
- Szükséges lenne ratifikálni és érvénybe léptetni az amerikai–orosz polgári nukleáris egyezményt. Együtt kellene működni Oroszországgal annak érdekében, hogy biztosítható legyen a nukleáris technológiával nem rendelkező országok hozzáférése a nukleáris fűtőanyagokhoz a proliferáció kockázata nélkül, esetleg egy olyan nemzetközi nukleáris fűtőanyagbank felállítását is megvizsgálva, amely szükségtelemmé tenné a nemzeti keretek közötti dúsítást. A proliferációbiztos reaktorok fejlesztése és építése érdekében, illetve a magasan dúsított urán ellenőrzött kivonása terén is kívánatos lenne az együttműködés.
- Be kellene vonni Moszkvát a globális gazdasági válság kezelése és az új nemzetközi pénzügyi szabályozó rendszer kialakítása érdekében a fejlett és a főbb fejlődő országokkal folytatott párbeszédbe.
- Együtt kellene működni Oroszországgal és más országokkal az orosz WTO-tagság érdekében. Ösztönözni kellene a Kongresszust, hogy Oroszországot vonja ki a hidegháború korából megmaradt Jackson–Vanik-kiegészítés¹ hatálya alól, és tárgyalásokat kellene folytatni egy új kétoldalú befektetési egyezményről.
- Állandó jellegű, átlátható, miniszteri szintű együttműködési struktúrákat kellene létrehozni, demonstrálandó a közigazgatás számára az orosz–amerikai kapcsolatok fontosságát.

¹ Az amerikai kereskedelmi törvényhez 1974-ben tett Jackson–Vanik-kiegészítés a Szovjetuniótól – akkori restriktív kivándorlás-politikája miatt – megvonta a legnagyobb kereskedelmi kedvezményt.

- Olyan, állandó jellegű miniszteriális struktúrákat kellene létrehozni, amelyek keretében a diplomaták, katonák, biztonságpolitikai és gazdasági szakértők rendszeresen találkozhatnak, és konkrét programokban működhetnének együtt annak érdekében, hogy jobban megértsék egymás döntéseinek logikáját, erősítsék a kölcsönös bizalmat, és ösztönozzék a munkakapcsolatokat.
- Kívánatos lenne az amerikai–oroszműködés elmélyítése a közel-keleti békefolyamatot, különösen a szíriai–izraeli békeszerződést illetően.
- Kívánatos lenne egy kétoldalú kormányközi dialógus kialakítása Oroszország közvetlen szomszédságáról a bilaterális ellentétek bizalomerősítő intézkedések révén történő csökkentése érdekében.
- Fel kellene hívni a vezető orosz politikusok figyelmét a demokráciával és az emberi jogok védelmével kapcsolatos kötelezettségvállalásaikra, tiszteletben tartva ugyanakkor Oroszország szuverenitását, történelmét, tradícióit, és elismerve az orosz társadalmi fejlődés sajátos dinamikáját. Biztosítani kell azt is, hogy az amerikai magatartás megfeleljen ugyanezen normáknak, és e téren ne követeljen többet Oroszországtól, mint más kormányoktól.
- Fejleszteni kellene a tudományos és technikai együttműködést az olyan területeken, mint pl. az alternatív energetikai technológiák, az energiahatékonyság és a világűrből történő éghajlatkutatás.

A javaslatok ismertetését követően a dokumentum az együttműködés hét nagyobb területére vonatkozóan röviden kifejti és indokolja is ajánlásait.

A non-prolifерáció kapcsán a szerzők mindenekelőtt a két ország felelősségére hívják fel a figyelmet (az Egyesült Államok és Oroszország birtokolja a világ atomfegyvereinek 95 százalékát), továbbá arra, hogy e területen elképzelhetetlen az előrelépés Oroszország nélkül. Irán példája azt mutatja – jelenti ki a szerzők –, hogy csupán szankciókkal az Egyesült Államok, illetve a Nyugat egyedül láthatóan nem képes megakadályozni a proliferációt, az Oroszországgal való intenzívebb együttműködés viszont jelentős segítséget nyújthat a probléma kezelésében. (Együttműködésre egyébként bizonyos rész kérdésekben már eddig is sor került, noha korántsem a kívánatos mértékben.) A bizottság úgy véli, hogy az Iránnal szoros kapcsolatba hozott rakétavédelmi terv kérdésében való elmozdulás, valamint a START–I szerződés megújítása közelebb vihet az iráni atomprogrammal kapcsolatos problémák megoldásához, és általában a non-prolifерáció terén történő előrelépéshez.

A terrorizmus kapcsán a dokumentum arra hívja fel a figyelmet, hogy a korábbi együttműködést elsősorban a terrorizmus elérő értelmezése, főként pedig egyes nem állami biztonságpolitikai szereplők eltérő megítélése gátolta (lásd például a csecsen fegyveresek, a Hamasz és Hezbollah orosz, illetve amerikai minősítését). A szerzők szerint az orosz–amerikai együttműködést a terrorizmus elleni fellépés terén elsősorban a szélesebb értelemben vett Közel-Kelet térségében lenne (és lehetne) kívánatos elmélyíteni. Afganisztán kapcsán Moszkva ambivalens magatartására, illetve az ezt befolyásoló tényezőkre (a NATO, illetve az USA közép-ázsiai terjeszkedési törekvéseire) hívja fel a figyelmet a dokumentum, s azt javasolja, hogy a jövőben Moszkva és Washington ne csatátérnek, hanem az együttműködés terepének tekintse a térséget, és ennek érdekében az orosz szempontoknak a korábbiaknál nagyobb figyelembevételét ajánlja.

Az európai biztonság kapcsán a dokumentum arra hívja fel a figyelmet, hogy az orosz–amerikai kétoldalú kapcsolatokat negatívan érintik, illetve érinthetik a felek befolyási övezetek kialakítását célzó törekvései. Miközben továbbra is határozottan elutasítja az ilyen irányú moszkvai törekvéseket (beleértve az energiával való politikai nyomásgyakorlást is), a másik oldalon arra is felhívja figyelmet, hogy Oroszország a közvetlen közelében fekvő Grúzia és Ukrajna NATO-tagságának napirenden tartását értelmezheti – joggal – a befolyási övezet

növelésére irányuló amerikai vagy nyugati politikának. Ukrajna és Grúzia kapcsán a Moszkvát aggasztó NATO-tagság helyett egyfelől a tagságnál kevesebb különleges kapcsolat kialakítását javasolja, valamint azt, hogy ezen országok számára az Európai Unió nyújtson társulási és tagsági perspektívát. Az amerikai rakétavédelmi rendszerrel kapcsolatban is együttműködést ajánl Moszkvával (akár orosz részvételt is elképzelhetőnek tartva a rendszer kiépítésében). Az együttműködés annál is inkább kívánatos a dokumentum szerzői szerint, mert igen komoly jelzés lenne Irán számára is. A dokumentum jogosnak ismeri el Dmitrij Medvegyev elnöknek az új európai biztonsági architektúra kialakítására vonatkozó javaslatát, mondván, hogy a korábbi – a CFE-n, az INF-en, illetve a NATO–Oroszország Tanácson alapuló – biztonsági architektúra olyan posztbipoláris korszakban jött létre, amelyben Oroszország gyenge volt.

A világgazdasági válság a dokumentum szerint – részben a kölcsönös függőség, részben pedig Oroszország strukturális gazdasági problémái miatt – kedvezhet az orosz–amerikai együttműködés megújításának.

Az energia- és környezetvédelem kapcsán a dokumentum szerzői elsősorban a kölcsönösség és a transzparencia elveinek az energetikai beruházások terén való érvényesülésére teszik a hangsúlyt. Miközben Európa energetikai diverzifikációját messzemenőleg támogatják, azt is hangsúlyozzák, hogy egyrészt olyan megoldásokra van elsősorban szükség, amelyek gazdaságilag racionálisak, másrészt az orosz vezetéktervek megvalósulásának ellenzése, illetve megakadályozása nem megoldás. A szerzők külön felhívják a figyelmet arra is, hogy az európai energiafüggőség kezelésének lehetősége az Európai Unió és tagállamai kezében van, ám ehhez alternatív forrásokat kell keresni, enyhíteni kell az Oroszország és a kulcsfontosságú tranzitországok közötti feszültséget, illetve élni kell a Moszkva által javasolt energiadiálógus lehetőségével.

Oroszország közvetlen szomszédsága kapcsán a dokumentum egyik kulcsfontosságú megállapítása az, hogy Moszkvának legitim érdekei vannak e területeken, amelyekkel számolnia kell az új washingtoni adminisztrációnak is. A szerzők egyfelől kiállnak ezen országok függetlensége és szuverenitása mellett, másfelől – utalva a grúz–orosz háborúra, illetve az ukrán–orosz gázvitára – óva intik Washington attól, hogy megpróbálja egyoldalúan eltávolítani a régió egyes országait Oroszországtól. Felhívják a figyelmet arra is, hogy az Egyesült Államok és Oroszország szomszédainak érdekei nem feltétlenül esnek egybe.

A demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok területével kapcsolatban a dokumentum leszögezi: *„bár az Egyesült Államok számára továbbra is fontos a demokrácia és az emberi jogok érvényesülésének támogatása, Amerika biztonsága szempontjából a legfontosabb az, hogy Oroszországnak racionális és kompetens kormánya legyen.”* A szerzők elismerik azt is, hogy a demokratikus intézmények oroszországi és általában más országokbeli fejlődésére a külső befolyás csak korlátozottan lehet eredményes.