

Póti László

A negációs stratégiától az „Ukrajna-fáradtságig”

Az ukrán biztonságpolitika evolúciója (1990–2008)

1991. december 8-án a fehéroroszországi Belavezsszkaja pucsca nevével természetvédelmi terület vadászházában a Szovjetunió három szláv tagköztársaságának vezetői – Jelcin orosz és Kravcsuk ukrán elnök, valamint a házigazdák részéről Suskevics miniszterelnök – aláírták azt a dokumentumot, amelynek legfontosabb mondata így szól: „megállapítjuk, hogy a Szovjetunió, mint a nemzetközi jog alanya és mint geopolitikai realitás, többé nem létezik”. A Szovjetunió megszűnésével megnyílt az út új államok születése előtt a posztsovjét térségben. Az új, független Ukrajnával területét tekintve Európa második, lakosságát tekintve pedig ötödik legnagyobb országa jött létre, ami nemcsak a posztsovjét térség, hanem a közép-európai régió és az egész európai kontinens biztonságára is jelentős hatást gyakorolt. Írásunk az ukrán biztonságpolitika fejlődését tekinti át a kezdetektől napjainkig.

A független Ukrajna létrejöttének előzményei

Az 1991. március 17-én a szovjet föderáció jövőjéről tartott népszavazáson – 80 százalékos részvétel mellett – a lakosság 76,4 százaléka támogatta a szövetség fennmaradását. A hat bojkottáló köztársaságot – a baltiakat, Örményországot, Grúziát és Moldovát – leszámítva Ukrajnában volt a legkisebb a támogató szavazatok aránya, de még így is elsöprő többség voksolt a föderáció egybetartására: a részvétel 83, az igenek aránya 70 százalékos volt.

Erre az eredményre alapozva Gorbacsov 1991 áprilisában tető alá hozta a népszavazásban részt vevő kilenc köztársaság belépésével számoló új szovjet szövetségi szerződés tervezetét. Ez volt az úgynevezett 9+1 formula, amely egy gyengített föderációnak volt tekinthető: a korábbiakhoz képest jelentősen decentralizálta volna a jogköröket, de alapvetően

egy erős központ alkotta volna a rendszer lényegét. A föderáció fennmaradásának perspektíváját vetítette előre az is, hogy a novo-ogarjovói megállapodás szerint az új szövetségi szerződés aláírását követően hat hónapon belül új alkotmányt fogadtak volna el, majd általános választásokat írtak volna ki.

Az ukrán álláspont a szövetség fenntartásának ügyében 1991 közepén lényegesen megváltozott: az ukrán parlament nagy többséggel elvetette a szövetségi szerződés tervezetét. A kifogások arra irányultak, hogy a dokumentum továbbra is egy egységes országot, nem pedig szuverén államokból álló laza konföderációt céloz meg. Ezzel a fordulattal megváltozott Ukrajnának a függetlenség kérdésében a köztársaságok között játszott szerepe is. Miközben a többi nyolc köztársaság alapjaiban jóváhagyta a szerződés tervezetét, a kijevi elutasítással Ukrajna is csatlakozott a dezintegrációt gyorsító köztársaságokhoz.

Miközben Gorbacsov – aki nem ismerte fel, hogy az augusztus 19-i puccs után megváltozott a politikai erőtér – tárgyalásokat erőltetett egy új szövetségi szerződés érdekében, az ukrán parlament augusztus 24-én kinyilvánította a köztársaság függetlenségét. (Hasonlóan cselekedett a többi köztársaság is.) Ettől kezdve mindent elsöprő dinamikával és megállíthatatlanul vezettek az események a Szovjetunió megszűnése felé.

Az 1991. december 1-jei ukrán népszavazás meggyőző többséggel (61,5 százalékkal) juttatta az elnöki posztra Kravcsukot, és több mint 90 százalékos arányban erősítette meg Ukrajna függetlenségét. A referendum eredményeire és a belavezszei dokumentumra alapozva törvényesen és békésen megszületett a nemzetközi kapcsolatok és az európai politika új szereplője, a független Ukrajna.

Az új ukrán biztonságpolitika formálódása a szovjet időkben

Az önálló ukrán biztonságpolitikai koncepció körvonalai először 1990 közepén kezdtek érzékelhetővé válni. Egészen különleges az a tény, hogy az ekkor még a Szovjetunió köztársaságaként létező Ukrajna meghirdette semlegességi, tömbön kívüli és atomfegyver-mentességi politikáját. Ezek az alapelvek hosszú ideig meghatározták az ország kül- és biztonságpolitikai filozófiáját. Az 1990 júliusában Ukrajna állami szuverenitásáról elfogadott nyilatkozat kimondja: „Az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság ünnepélyesen kihirdeti szándékát, hogy a jövőben állandóan semleges állam lesz, amely nem vesz részt katonai tömbökben, és betartja a három atommentes elvet: nem vesz át, nem állít elő és nem vásárol nukleáris fegyvert.”

Az induló ukrán biztonságpolitikai koncepció legfőbb sajátossága egy elszakadási stratégia, a Szovjetunióból való kiválás stratégiája volt. Ebből következően az akkori ukrán koncepciónak két további fontos megkülönböztető jegye volt: az ideiglenes jelleg és a „negációs stratégia”. A koncepció azért volt ideiglenes, mert egy átmeneti időszak problémáit volt hivatott kezelni: az unióbeli alárendelt szereptől a teljes szuverenitás eléréséig tartó folyamat. Ugyanakkor ez a stratégia „negációs” is volt, mert döntően arról szólt, hogy milyen nem akar lenni az ország, s kevésbé arról, hogy milyen kíván lenni. Az ukrán elgondolások kulcskategóriái – a semlegesség, a tömbönkívüliség és az atomfegyver-mentesség – nagyon világosan érzékeltetik ezt a sajátosságot.

A független Ukrajna kül- és biztonságpolitikai koncepciója, 1991–1994

A Szovjetunió felbomlása után az ukrán külpolitika központi vezérlő elve az önálló államiság kiteljesítése és a függetlenség következetes védelme volt. Ez nem jelentett automatikusan nyugati orientációt, bár az akkori vezetés az ország európai jellegét hangsúlyozta az ezzel szemben álló eurázsiai felfogással szemben. Ugyanakkor az önálló államiság védelme bizonyos mértékig objektíve Oroszország- és Független Államok Közössége (FÁK)-ellenes volt. A függetlenség első éveiben Ukrajna a FÁK-ot a „civilizált válás eszközeként” definiálta és következetesen elutasította annak szupranacionális irányba történő fejlesztését.

Az ukrán parlament 1993-ban két alapvető kül- és biztonságpolitikai dokumentumot fogadott el, amelyekben szentesítette

a függetlenségi kurzust: július 2-án *Az ukrán külpolitika fő irányait*, október 19-én pedig a *Katonai doktrínát*.

Az első dokumentum négy fő irányt jelölt ki a külpolitikában. Az első a kétoldalú kapcsolatok ápolása. Ezen belül Oroszország foglal el kiemelt helyet, amellyel „különleges partnerségre” törekszik Ukrajna. A nyugat-, közép- és dél-európai országok Ukrajnának az európai és a világrendbe való beilleszkedését tudják elősegíteni. A második irány a regionális együttműkö-

dés, amely azonban nem a mi magyar fogalmaink szerinti értelmezésű, hanem az európai biztonsági problémákhoz kötődik. Ezen a területen az EBESZ-é, mint az európai biztonság legátfogóbb szervéé a kiemelt hely. A tömbönkívüliséget nem megkérdőjelezve markánsan jelenik meg a NATO-val való aktív együttműködés is. A harmadik irány a FÁK-ot jelöli meg, amelyre az ukrán koncepció a Szovjetunió felbomlását menedzselő multilaterális fórumként tekint: a kapcsolatok fejlesztését eb-

Az atomfegyverek kérdése. A Szovjetunió megszűnésekor Ukrajna becslések szerint a szovjet atomarzenál kb. 15 százalékát örökölte, ami 176 interkontinentális rakétából és 39 hadászati bombázóból, a hozzájuk tartozó 1272 hadászati, illetve 2500 harcászati atomtöltetből és 420 levegőből indítható rakétából, valamint pontosan meg nem határozható számú atombombából állt. Szintén Ukrajnában maradt a szovjet atomipar jelentős része, többek között a világ legnagyobb rakétagyára. A működtetett atomerőművek számát tekintve pedig az ország a nyolcadik helyet foglalta el a világon.

1992-től több mint két éven át nagyon intenzív vita jellemezte az ukrán politikát a denuklearizálást illetően. A vitában három jól megkülönböztethető álláspont rajzolódott ki. Az első szerint Ukrajna magától értetődő módon megszabadul az összes atomfegyverétől konkrét határidőkkel: 1992 közepéig a harcászati, 1994 végéig pedig a hadászati atomfegyverek kerülnének ki az ország területéről. E nézet képviselői szerint Ukrajna csak atomfegyverek nélkül válhat Európa részévé.

A második álláspont nem kérdőjelezte meg az atomfegyver-mentesség elvét, de képviselői először is rövidnek tartották a kivonási határidőket, másodsor, előbb vonták volna ki a hadászati atomfegyvereket – mondván, hogy Ukrajnának nincsenek globális érdekei – és utána a harcászatiakat, tekintve, hogy ezeknek inkább lehet szerepe a regionális politika terepén. Harmadszor, igényelték, hogy egyenlő partnerként vonják be őket az atomfegyverek sorsát eldöntő tárgyalásokba, illetve bizonyos nemzetközi biztonsági garanciákat kértek.

A harmadik megközelítés, amely a radikális nacionalisták véleményét közvetítette, Ukrajna állandó atomhatalmi státusát ambicionálta.

A hivatalos ukrán atomfegyver-politika végül is az első és a második álláspont keverékének logikája szerint alakult. 1992 májusában kivonták az országból az utolsó taktikai atomfegyvert is, amelyeket ukrán ellenőrzés mellett Oroszországban semmisítettek meg. Ugyancsak 1992 májusában írta alá Ukrajna a START-szerződéssel kapcsolatos ún. lisszaboni jegyzőkönyvet, amelyben kötelezettséget vállalt az atomsorompó szerződéshez való „mielőbbi csatlakozásra”.

Mivel nyilvánvalóvá vált, hogy Ukrajna hathatós nemzetközi segítség és koordináció nélkül nem tudja végigvinni leszerelési terveit, 1993 végétől trilaterális alapon láttak neki a rendezést hátráltató kérdések megoldásának. Ennek eredményeként 1994. január 14-én Moszkvában írta alá Oroszország, az Egyesült Államok és Ukrajna az ukrán igényeket alapvetően kielégítő ún. háromoldalú megállapodást. A pénzügyi kompenzáció jegyében Oroszország vállalta 100 tonna urán fűtőanyag szállítását, az USA pedig minimum 175 millió dolláros segély folyósítását (utóbb ez az összeg 350 millióra emelkedett), illetve 60 millió dollár kifizetésére vállalt kötelezettséget Oroszország számára a megsemmisítés költségei kapcsán. Az ún. biztonsági garanciákat illetően pedig az amerikai és az orosz elnök kifejezték készségüket egy ilyen dokumentum aláírására. A háromoldalú megállapodás hatására a kijevi parlament 1994. november 16-án ratifikálta az ország csatlakozását az atomsorompó szerződéshez, december 5-én pedig Budapesten – Nagy-Britannia csatlakozásával – egy olyan négyoldalú memorandumot írtak alá, amely megadta a kívánt biztonsági garanciákat.

ben a térségben elsősorban bilaterálisan szorgalmazzák ukrán részről. Végül, a negyedik irány az univerzális dimenzió: teljes körű részvétel az ENSZ-ben és annak szakosított szervezeteiben.

A katonai doktrína a külpolitikai dokumentummal összhangban az összeurópai biztonság kialakítását preferálta. Megerősítette az ország tömbön kívüli státusát és az atomfegyver-mentesség elvét. Kimondatlanul is Oroszországgal szemben fo-

galmazódik meg a külföldi csapatok ukrainai állomásoztatásának tilalma, illetve az a fajta meghatározása a „potenciális ellenségnek”, amely szerint ellenség az, akinek a „politikája következetesen veszélyezteti a katonai biztonságot, beavatkozik a belügyekbe, vagy (az ukrán) terület feletti ellenőrzésre törekszik”. Ez az általános megfogalmazás gyakorlatilag a fekete-tengeri flotta ekkor még megoldatlan kérdésére utal.

A Fekete-tengeri Flotta. A Szovjetunió megszűnésével a katonai örökség felosztásának egyik legközvetlenebbül jelentkező problémája a Fekete-tengeri Flotta (FF) kérdése volt. Az ebbe unikálissá ezt az osztozkodást, hogy – eltérően a szovjet hadseregtől örökölt egyéb technikáktól – itt közösen üzemeltetett, fizikailag és földrajzilag sem elkülönülő fegyverzetekről és eszközökről volt szó. Egyébként az FF méretei nem szolgálták rá, hogy valamiféle megkülönböztetett figyelmet érdemeljen a kérdés. A „szovjet haditengerészet gyöngyszeme” az osztozkodáskor „kicsi és öreg” volt, egyetlen hajója sem volt 17 évnél fiatalabb. A hajók száma 635 volt, amelyből 300-at tettek ki a hadihajók és a tengeralattjárók. A flottához tartozó orosz személyzet létszámát 47–70 ezerre becsülték. A kiemelt figyelem a fekete-tengeri térség stratégiai jelentőségével (egyedüli meleg vízi tengeri kijárat Oroszország számára), illetve a függetlenség elnyerése utáni ukrán–orosz kapcsolatoknak a szuverenitásra különösen érzékeny jellegével magyarázható. Az öt éves tárgyalási folyamatban három kérdésben kellett dűlőre jutni a feleknek: a hajók megosztása, a kikötők használata és a szuverenitás kérdése.

A vita az FF-ről már néhány héttel a Szovjetunió megszüntetése után megkezdődött. 1992 januárjában az ukrán védelmi miniszter bejelentette, hogy az FF mindig ukrán volt és az is marad, amit orosz részről éles kritika fogadott. A felek álláspontja szöges ellentétben állt egymással: Ukrajna és Oroszország is az FF száz százalékos tulajdonáért szállt síkra, és ehhez kapcsolódóan a szevasztopoli állomásoztatás jogát is magának tartotta fenn. Kijev és Moszkva az egyoldalú lépések logikáját először 1992. április végén szakította meg, majd 1993 januárjában, Moszkvában megszületett az első

megegyezős: e szerint a két fél 1993 szeptemberétől megkezdte saját nemzeti haditengerészeti erőinek létrehozását. Első alkalommal ekkor mondták ki azt is, hogy a felosztás aránya 50-50 százalék lesz. 1995 júniusában Szocsiban jutottak egyezsre a felek a későbbi átfogó szerződés főbb pontjaiban. Az itt elfogadott dokumentum kimondta, hogy az orosz flotta Szevasztopolban állomásozhat, a hajókat 81,7–18,3 százalék arányban osztják el (az orosz fél javára), s az 50-50 százalékhöz képest jelentkező eltérést az orosz fél valamilyen formában beszámítja. A tárgyalási folyamat végét és a kérdés átfogó rendezését az 1997. május 28-án Kijevben aláírt három szerződés jelentette, amelyek a következő főbb pontokat rögzítették:

- az orosz flotta állomáshelye Szevasztopol, amelynek kikötőjét a hozzá tartozó létesítményekkel együtt Ukrajna évi 97,75 millió dollárért adja bérbe;
- Oroszország az 50-50 százalékos megosztás elve alapján 526,509 millió dollárt ír le Ukrajna 3,074 milliárd dolláros államadosságából a hajókból való nagyobb arányú részesedéséhez kompenzálásként;
- Oroszország nem tarthat atomfegyvert az Ukrajna területén lévő orosz flottánál;
- az orosz flotta létszáma és fegyverzeteinek mennyisége a szerződéshez csatolt dokumentumokban meghatározott módon korlátozott;
- a szerződést 20 évre kötötték automatikus öt éves meghosszabbítási ciklusokkal.

Az orosz parlament felsőháza 1999. február 24-én, az ukrán törvényhozás pedig március 24-én ratifikálta a szerződéscsomagot, melynek megkötése óta az FF kapcsán semmilyen komolyabb probléma nem merült fel a kétoldalú kapcsolatokban.

A „vektorizmus” doktrínája

Az ukrán külpolitikai koncepció 1994-től számottevően módosult. Ekkortól számítható a mai napig is jelen lévő „vektorizmus” doktrínája a realista kiigazítás jegyében és a sajátos hídszerep-koncepció meghirdetésével. Ekkorra jutott túl az ukrán külpolitika azon a kezdeti romantikus szakaszán, amikor a függetlenség eufóriája határozta meg fő cselekvési irányait. A realista kiigazítás jegyében az ukrán vezetés megtartotta és gazdasági vonatkozásban némileg megerősítette a FÁK-konstrukcióhoz fűződő viszonyát. Ezen túlmenően az 1994-es elnökválasztáson – ha szoros küzdelemben is – Leonyid Kucsma nyert mérsékeltlen oroszkonform programmal Kravcsuk mérsékeltlen függetlenségi programjával szemben. Ennek a módosított hangsúlyú korszaknak a terméke a sajátos ukrán hídszerep-eligondolás, illetve az eurázsiai jelleg felbukkanása az ország orientációs önmeghatározásában: „Különleges geopolitikai helyzeténél, történelménél és elhelyezkedésénél fogva Ukrajna majdhogynem arra 'hivatott', hogy sajátos híd legyen Európa és Eurázsia között.” Ukrajna első külügyminisztere ezt a következőképpen tudatosította: „Ukrajna számára, egyedülálló geopolitikai helyzeténél fogva, a túlzott elhajlás ebbe vagy abba az irányba, vagy a valós ... helyzettől való teljes elszakadást, vagy az integrált Európától való elszigetelődés veszélyét jelentené egy sajátos 'gazdasági Curson-vonallal’.”

A vektor szó az ukrán kül- és biztonságpolitika fő földrajzi irányait, orientációs prioritásait jelenti. Az ukrán politikai közbeszédbe először a „keleti vektor” fogalmával került be – az orosz orientációt újra felerősítő kül- és biztonságpolitikai kiigazítás elemeként. Később az esetenként és időszakonként változó összetételű vektorok-

ból nőtte ki magát a „többvektorú külpolitika” fogalma.

Ukrajna „európai választása”

1995 közepétől kezdve Ukrajna nagyon aktív politikát kezdeményezett a Nyugat irányába. 1995 szeptemberében az ukrán külügyminiszter már azért látogatott el Brüsszelbe, hogy elkezdje a NATO és Ukrajna közötti különleges kapcsolatokról szóló tárgyalásokat. 1996 áprilisában Kucsma elnök bejelentette Ukrajna szándékát a teljes jogú EU-tagság elérésére.

Két, a kül- és biztonságpolitikára alapvető hatást gyakorló dokumentum – az alkotmány és a nemzetbiztonsági koncepció – nyitott utat az ukrán külpolitika semlegességi és tömbön kívüli elvének meghaladása előtt. Az 1996 júniusában elfogadott alaptörvény már nem tartalmazza ezeket az alapelveket. Az ukrán Legfelsőbb Tanács által 1997 januárjában elfogadott utóbbi dokumentum pedig először mondja ki annak a lehetőségét, hogy Ukrajna tagja lehet nemzetközi biztonsági szervezeteknek. Az *Ukrajna nemzetbiztonsági politikájának főbb irányai* című fejezet úgy fogalmaz, hogy az egyik ilyen fő irány „Ukrajna belépése létező vagy ezután alakuló univerzális és regionális biztonsági rendszerekbe”.

A nyugati orientáció korrigálása

2000 végén újabb módosulás rajzolódott ki az önálló ukrán kül- és biztonságpolitikában. Októberben leváltották az 1998 óta hivatalban levő Taraszjuk külügyminisztert, és újra Anatolij Zlenkót nevezték ki, aki a függetlenné váló Ukrajna első külügyminisztere volt 1990–94 között. A személyi változás csupán tükrözte az első hu-

száros ukrán eurointegrációs rohamkísérelt utáni kiábrándult kijevei hangulatot. Az ukrán elnök ezt úgy fogalmazta meg, hogy „Ukrajna csalódott amiatt, hogy a Nyugat nem érez felelősséget az ország Európába való integrálásáért ... , (ezért) Ukrajna szorosabb kapcsolatok kialakítására kényszerül Oroszországgal”.

Ugyanakkor ez az időszak sem volt mentes a kucsmai improvizálásoktól. Az elnök 2002 májusában a NATO főtitkárának küldött levelélben jelezte először hivatalosan Ukrajnának a szövetségbe való belépésre vonatkozó szándékát. Ezt követően a 2004. június 15-i elnöki rendelettel érvénybe lépett új katonai doktrína emelte az állami politika rangjára ezt a politikai akaratot. A dokumentum 16. bekezdése kimondja: „abból kiindulva, hogy a NATO és az EU az európai biztonság és stabilitás biztosítékai, Ukrajna felkészül a teljes jogú tagságra ezekben a szervezetekben”. Pontosan egy hónap múlva, július 15-én azonban Kucsma elnök egy újabb rendeletet adott ki, amelyben az új katonai doktrínát két helyen is módosította. Mindkét módosítás az Ukrajna NATO-, illetve EU-tagságára vonatkozó megfogalmazásokat változtatta meg olyan módon, hogy kikerült a tagság mint cél, és helyére egy jóval visszafogottabb megfogalmazás került, nevezetesen az „euroatlanti integrációs politika folytatása és elmélyítése”. Mivel a NATO isztambuli csúcsertekezletén nem született döntés, hogy Ukrajna lehetőséget kapjon a tagság perspektíváját jelentő Tagsági Akciótervben (*Membership Action Plan – MAP*) való részvételre, a hivatalos magyarázat szerint Kijev is módosítja a tagságra vonatkozó elképzeléseit, és – bár megtartja hosszú távú célként – rövid távon nem törekszik rá. Ezzel összefüggésben arra is fel kell hívnunk a figyelmet, hogy az EU szintén 2004-ben elfogadott új

szomszédsági politikáját Ukrajna ugyancsak rosszállással fogadta, mert az nem felelt meg Kijev társult tagsági státust megcélzó ambíciójának.

2005–2006: nyugatos fordulat?

A 2004. év végi „narancsos forradalommal” hatalomra került új koalíciót a demokratikus fordulat mellett nyugatos orientációval volt szokás jellemezni. Az alig egy évet kormányzó politikai formáció azonban nemcsak az idő rövidsége miatt nem tudta érvényre juttatni a nyugatos kurzust, hanem koncepcionálisan is ellentmondásos üzeneteket küldött a világnak. Az akkori három elsődleges és autentikus forrásnak tekinthető programból – Juscsenko választási programjából, a Timosenko-féle párt programjából és a kormányprogramból – nem volt kiolvasható határozott és világos külpolitikai koncepció.

Az elnökjelölt Juscsenko tíz pontos választási programjában mindössze egy – az utolsó – pont foglalkozik a külpolitikával. A szerény helyet elfoglaló külpolitikai rész legfeltűnőbb üzenete, hogy az európai vagy az euroatlanti integrációs politika teljesen hiányzik belőle. Timosenko pártjának külpolitikai programja nem mond többet annál, hogy „maximálisan használjuk ki Ukrajna, mint tranzitország potenciálját”. Ukrajnának pusztán tranzitországgként való megjelenítése nyilván abból a tényből fakad, hogy Timosenko az 1990-es években az energiaszektorban betöltött vezető szerepe miatt erre a területre lát rá, és mindenképpen arról árulkodik, hogy a miniszterelnök járatlan, képzetlen a nemzetközi politikában. Ezek után végképp nem meglepő, hogy a teljes jogú NATO-tagság elérése nem került be célként a kormányprogramba. Így elvileg az a paradox hely-

zet következhetett volna be, hogy – amennyiben a 2006-os év általános eufóriájában Ukrajna meghívást kapott volna a szövetségbe – egy olyan állam vált volna taggá, amely hivatalosan nem akart tag lenni.

Társbérlet kijevi módra

A 2007 tavaszán a narancsos koalíciót demokratikusan leváltó Janukovics-kormány retorikájában visszafogottabb nyugati politikát folytatott és egyfajta halogató taktikát követett. Ennek leglátványosabb eleme az éppen aktuális NATO–Ukrajna-akcióterv aláírásának szabotálása volt. Ugyancsak ekkortól kezdett része lenni a NATO-tagságot ellenző elitcsoportok politizálásának, hogy az esetleges tagságot referendumhoz kössék. Ennek az időszaknak az egyik legellentmondásosabb jelensége az ukrán belpolitikai berendezkedés sajátosságából fakadó visszás külpolitika-csinálás volt. Arról van szó, hogy a narancsos forradalom folyamán háttéralkuként elgondolt és 2006-tól létrehozott új rendszerben Ukrajna áttért a félprezidenciálisról a parlamenti–elnöki rendszerre. Ez azt jelentette, hogy a politikaformálás központja a korábbi elnöki intézmény helyett a parlament lett, de az elnöknek megmaradtak olyan jogosítványai, mint például a kül- és védelmi miniszter kinevezése. Ebből adódtak sorra olyan helyzetek, amikor is a halogató miniszterelnökkel szembeszállt a nyugatos külügyminiszter vagy éppen a védelmi tárca vezetője, ami végképp kiszámíthatatlanná tette Kijevet a külvilág számára. (Emlékezetes volt az az eset, amikor Taraszjuk külügyminiszter elrepült Brüsszelbe tárgyalni a NATO-val, miniszterelnöke pedig a nyilvánosság útján üzenté meg, hogy nem engedélyezte az utazást.)

A 2007. szeptember 30-i parlamenti választások eredményeként újra a narancsos koalíció került hatalomra, ám ez a kül- és biztonságpolitika tekintetében megint csak nem jelentette az egyértelmű nyugati kurzus visszatérését. A kormányprogram például a NATO-tagságot – átvéve a Janukovics-féle előfeltételt – népszavazáshoz köti. Tudni kell azonban, hogy – csakúgy, mint Magyarországon – a népszavazás lehet véleménynyilvánító vagy kötelező hatályú, és ily módon a politikai osztály értelmezésére marad a végső döntés meghozása. A kül- és biztonságpolitikában amúgy is járatlan és kiszámíthatatlan Timosenko egyik első útja ugyan Brüsszelbe vezetett, de az elnök kifejezett utasítása ellenére sem ment el a NATO központjába, csupán az EU-nál tett látogatást – döntően azért, mert elnöki ambíciói miatt nem vállalja a kiállást az Ukrajnában népszerűtlen NATO mellett. Az általános külpolitikai elbizonytalanodás további árulkodó jele volt az is, ahogyan a jelenlegi vezetés az év eleji újabb ukrán–orosz gázárvitát kezelte. Az elnök és a miniszterelnök külön-külön mentek Moszkvába tárgyalni, és az ukrán érdekek Moszkvával szembeni közös képviselése helyett jobbra egymással harcoltak annak érdekében, hogy saját érdekcsoportjukat jobban pozícionálják a gázüzletben.

Ukrajna és a NATO

Ukrajna a függetlenség elnyerését követő két évben – bár formálisan részt vett a szövetség által felkínált többoldalú együttműködési konstrukciókban – a szó szoros értelmében semleges viszonyult a NATO-hoz. Ez logikusan következett semlegeségi és tömbön kívüli kül- és biztonságpolitikai alapelveiből, illetve a függetlenség

megszilárdítására koncentrálnó politikájából. Ugyanezek az alapelvek Oroszországgal szemben viszont azt voltak hivatottak szolgálni, hogy a FÁK biztonságpolitikai dimenziójába történő bevonást kivédjék. Azt lehet mondani, hogy míg kelet felé a semlegességnek konkrét – következetesen elhárító – jelentése volt, addig nyugat felé ez ilyen tartalommal nem bírt, sőt burkoltan magában foglalta a nyugati orientáció lehetőségét is.

Ukrajna először 1994 februárjában aktivizálta NATO-kapcsolatait, amikor is első szovjet utódállamként csatlakozott a szervezet békepartnerségi programjához, 1995-től pedig az ukrán vezetés már valamiféle speciális kapcsolatok kialakítására törekedett a NATO-val. Ekkortól Kijev megítélése a szövetségről egyre inkább kezdett különbözni Moszkvától. Az észak-atlanti szervezetre úgy tekintettek, mint az euroatlanti térség leghatékonyabb biztonsági struktúrájára, amely képes volt alkalmazkodni a hidegháború utáni időszak feladataihoz. A NATO-val való aktív együttműködésben a legfőbb ukrán motivációt az jelentette, hogy Kijev relativizálni akarta az újjáalakuló európai geopolitikai választóvonalakat, és intenzív kapcsolatok révén tompítani igyekezett a „szürke zóna” kontúrjait.

A NATO-bővítés kapcsán Ukrajna kezdetben visszafogott magatartást tanúsított. Óvatosságának oka az a dilemma volt, hogy ellenzésével egyrészt nem akart Oroszországgal egy táborba kerülni, másrészt bizonyos kérdésekben saját érdekeit vélte sérülni. Először is az ukrán vezetés tartott attól, hogy az ország a kibővült NATO és Oroszország közé szorulva ütközőzóna-szerepkörre kényszerül. Másodszor, atom-leszerelési politikája miatt félelmei fogalmazódtak meg azzal kapcsolatban, hogy atomfegyverek kerülhetnek vele

szomszédos országokba. Ebben az első időben Kijev – Moszkvával részben összhangban – a bővítés halasztásában való érdekeltségét hangoztatta. Az utóbb módosult, a tartózkodást lényegében feladó ukrán álláspont magáévá tette azt az érvelést, hogy a NATO bővítése a stabilitás kiterjesztését jelenti. A megváltozott hozzáállás okai között vannak azok a garanciák, hogy a NATO-nak nincs szándéka atomfegyvereket telepíteni az újonnan belépők területére, illetve a NATO készsége az Ukrajnával való aktív kooperációra egyfajta biztosítékként értelmezhető az ütközőzóna-státus elkerüléséhez.

Az 1997-ben új lendületet kapott ukrán–NATO-kapcsolatok keretében májusban NATO információs központ nyílt Kijevben. Az Oroszországgal megkötni szándékozott NATO-megállapodással párhuzamosan tárgyalások kezdődtek egy ukrán–NATO-dokumentumról is. Az ukrán vezetésnek voltak bizonyos félelmei, hogy az oroszokkal kötendő megállapodás esetleg sértheti érdekeiket. Szakértői körökben az is felmerült, hogy célszerűbb lett volna – a korábbi háromoldalú atommegállapodáshoz hasonlóan – háromoldalú szerződést kötni a két külön bilaterális helyett.

Végül két hónapos tárgyalás után, az Oroszországgal kötött alapokmány után két nappal, 1997. május 29-én aláírták a *NATO–Ukrajna Megkülönböztetett (Distinctive) Partnerségi Chartát*. Az öt fejezetből álló dokumentum más PfP-országokhoz képest preferált kapcsolatrendszert rögzít a két fél között úgy, hogy nyitva hagyja a tagság lehetőségét is Ukrajna számára. A kialakított konzultációs mechanizmus ugyanakkor kevesebb mozgásteret biztosít, mint Oroszország esetében: évente kétszeri találkoztól irányoznak elő a felálló NATO–Ukrajna Bizottság keretében.

Figyelemre méltó azonban, hogy a chartában a felek vállalták egy „válságkonzultációs mechanizmus” kialakítását is – Ukrajna területi integritását érintő fenyegetés esetére. A szervezeti újdonságok közé tartozik, hogy Ukrajna lehetőséget kapott összekötő hivatal felállítására Brüsszelben. A charta az orosz dokumentumhoz hasonlóan nem bír jogi erővel és nem ad a tagoknak járó biztonsági garanciákat. Ugyanakkor politikai elkötelezettséget jelent és kiemelt státust biztosít Ukrajnának egy olyan intenzív kétoldalú együttműködés kereteinek kijelölésével, ami később – megfelelő körülmények esetén – elvezethet Ukrajna NATO-tagságához is.

Az 1997-től gyorsan és látványosan kibontakozó ukrán–NATO-kapcsolatokat ukrán részről az *Állami program Ukrajnának a NATO-val történő együttműködéséről* című dokumentum elfogadásával kívánták a hivatalos állami politika szintjére emelni. Az 1998 novemberében elnöki rendelet formájában megjelent dokumentum 2001-ig volt hivatott meghatározni a chartában megfogalmazott célok megvalósítását.

Eddig nem került sor a sürgősségi konzultációs mechanizmus működtetésére, és a kooperáció leginkább olyan területekre terjedt ki, mint a magas szintű látogatások, szakértői találkozók, nemzetközi szemináriumok, nyelvtanfolyamok.

Az 1999-es washingtoni NATO-csúcson elfogadott új stratégiai koncepció is megerősítette az ukrán–NATO-kapcsolatok egyfajta különleges jellegét. A dokumentum partnerséggel, együttműködéssel és párbeszéddel foglalkozó része ugyanakkora – egy bekezdésnyi – teret szentel Ukrajnának, mint Oroszországnak, és kimondja, hogy a szövetség „továbbra is támogatja az ukrán szuverenitást és függetlenséget, területi integritást, ... atommentes státust ... [és] kulcsfontosságú ténye-

zőnek [tekinti] Közép- és Kelet-Európa, valamint egész Európa stabilitásában és biztonságában”.

A NATO koszovói akciója bizonyos megtorpanást okozott a NATO–ukrán-kapcsolatokban. Bár Ukrajna nem csatlakozott a légi csapásokat ellenzőkhöz, és legkevesbé sem azonosult Moszkva álláspontjával, következésképpen nem is tett az Oroszországhoz hasonló tiltakozó lépéseket, az akció a politikai eliten belül elbizonytalanodást okozott, felerősítette az ellentétet az elnök és a végrehajtó hatalom között, és a közvéleményt a NATO ellen hangolta.

A 2004-es politikai fordulat után 2006 őszén a rigai NATO-csúcson nyílt alkalom arra, hogy a szövetség kifejezze befogadó készségét, ám az ekkorra kialakult *Ukraine-fatigue* – a nyugati belefáradás Ukrajna kiszámíthatatlan biztonságpolitikájába – hatására csupán az úgynevezett „intenzív párbeszéd” mechanizmusát alakították ki a NATO és Kijev között. A nemrégiben befejeződött bukaresti NATO-csúcson újabb csalódás érte az ukrán vezetést, amikor – Grúziához hasonlóan – nem kapta meg a MAP-státust. Igaz, a záróközlemény – lengyel nyomásra – kategorikusan leszögezi, hogy az ország a jövőben a szövetség tagja lesz. Ennek a pontos időzítését korai lenne még latolgatni, de arra már most van esély, hogy a NATO-tagállamok külügyminisztereinek decemberi értekezletén a MAP-hez való csatlakozással Kijev továbblépjen ezen az úton.

Összegzés

Függetlenné válásával Ukrajna – mint a nemzetközi kapcsolatok új szereplője – geopolitikai szempontból egészen egyedülálló helyzetbe került. Legnagyobb szomszédja Oroszországnak, mégpedig

olyan módon, hogy egyszerre választja el (relatívpedig távolítja el) Oroszországot Közép- és Nyugat-Európától, illetve köti össze a földrész többi részével. Ezzel a sajátos pozíciójával Ukrajna a hidegháború utáni új európai rendben kialakuló új választóvonalon helyezkedik el. Egy másik metszetben vizsgálva, Ukrajna beleyülük abba az „instabil övezetbe”, amely a Balkántól a Krímen keresztül a Kaukázusig terjed.

Ukrajna az egyik legortodoxabb köztársaságként indult a változások útján, és a legutolsók között lépett fel a függetlenségért a volt szovjet köztársaságok sorában. Függetlenségét építő, a FÁK-ban szelektíven és kritikusan részt vevő államként egy ideig Fehéroroszországgal együtt haladt, majd pedig – legalábbis a politikai retorika szintjén – majdnem a balti államok kül- és biztonságpolitikai ambícióit követve az egyik „legnyugatiasabb” posztszovjet állammá vált. Az ukrán kül- és biztonságpolitikai koncepció fejlődése befutotta a függetlenségi ideológia – pragmatikus alkalmazkodás – eurázsiai hídszerep – euroatlanti integrációs stratégia pályát, és mára megállapodott ezek képlékeny szintézisé-nél, amire a világ az említett Ukraine-fatigue jelenséggel reagált.

A függetlenséggel Ukrajna aránytalanul nagy terheket – ezen belül is egy torzán militarizált országot és gazdaságot – örökölt a Szovjetuniótól: Európa második legnagyobb hagyományos fegyveres erejét, a világ harmadik legnagyobb nukleáris fegyverzetét, valamint olyan gazdaságot, amelynek teljesítménye 30 százalékban a hadiiparhoz kötődött. Ehhez képest – részben kényszerpályán mozogva – gyorsan alkalmazkodott az új nemzetközi helyzet-hez, és nehéz lenne túlértékelni annak jelentőségét, hogy a proliferációs problémákkal terhes világban egyoldalúan lemondott az atomfegyvereiről.

A független Ukrajna megszületésével egy a nemzetközi közösség által sokáig nem kellően figyelembe vett nagyon fontos és nagyon sajátos új szereplő jelent meg a nemzetközi politikában. Az elmúlt több mint másfél évtizedben a világ jobban megismerte ezt az új szereplőt és megtapasztalhatta, hogy Ukrajna a stabilitást elősegítő tényezővé vált, kiismerte magát a világban, a kül- és biztonságpolitikai orientációváltásban nyújtott teljesítménye alapján pedig – annak minden ellentmondása ellenére – joggal tekinthető a nemzetközi közösség konstruktív, kooperatív tagjának.

Irodalom

Póti László: *Ukrajna kül- és biztonságpolitikája, 1990–2000*. Védelmi Tanulmányok. Stratégiai Védelmi Kutató Hivatal, 2001.

Ukraine 2000 and Beyond: Geopolitical Priorities and Scenarios of Development. NISS. Kijev, 1999, Academpress Ltd.

Varga György: Ukrajna és a NATO. In *Társadalom és Honvédelem*. NATO-különszám, 1999.

Páldi András: *Egyre távolabb Moszkvától*. Budapest, 1996, Belvárosi Könyvkiadó.