

Jóárt Krisztián:¹ A Moszkva által követelt biztonsági garanciákról²

Vezetői összefoglaló

- 2021 októberétől kezdődően Oroszország ismét jelentős erőket vont össze az Ukrajnával határos területein. A burkolt katonai fenyegetés közepette Putyin elnök arra utasította az orosz diplomáciát, hogy dolgozzon ki, és fogadtasson el a nyugati partnereivel hosszútávú biztonsági garanciákat Moszkva számára.
- Az orosz külügyminisztérium december 15-én átadta az ezekről a biztonsági garanciákról szóló szerződés-tervezeteit az amerikai félnek, majd két nappal később nyilvánosságra is hozta azokat.
- Az USA–Oroszország, illetve NATO–Oroszország megállapodástervezet irreális követeléseket fogalmaz meg, melyekkel minden bizonnyal az orosz vezetés is tisztában van. Ez, valamint, hogy a tervezetek számos pontban ellentmondanak egymásnak, kérdéssé teszi Moszkva szándékait.
- A sorok között olvasva úgy tűnik, hogy Moszkva közvetlen célja nem egy új európai biztonsági rendszer létrehozása (amit a tervezetek implicálnak), hanem annak megakadályozása, hogy Ukrajna tovább mélyítse katonai kapcsolatait a NATO tagországokkal.
- Míg azzal Moszkva is tisztában van, hogy Ukrajna a belátható jövőben nem lesz a NATO tagja, a katonai együttműködés Kijev és egyes NATO tagországok között egyre szorosabbá válik, és ez szintén elfogadhatatlan az orosz vezetés számára.

Vlagyimir Putyin orosz elnök 2021. november 18-ai beszédében Szergej Lavrov külügyminiszternek azt a feladatot szabta, hogy dolgozzon ki hosszútávú biztonsági garanciákat Oroszország számára.³ Az elnöki beszéd az ukrán határok közelében zajló újbóli orosz csapatösszevonás kontextusában hangzott el, melyről amerikai hírszerzési forrásokra hivatkozva a média először október elején számolt be. Az orosz vezetés tehát egyértelműen a katonai fenyegetésen keresztül próbálja meg tárgyalóasztalhoz kényszeríteni a Nyugatot. Vlagyimir Putyin meggyőződése, hogy a Nyugat csakis az erő nyelvén ért,⁴ nem tűnik alaptalannak, hiszen – ahogy tavaly tavaszszal – úgy a mostani erődemonstrációval is sikerült kivívnia Washington figyelmét. Az orosz vezetés számára a Nyugattal való jó viszony immáron önmagában nem cél, hiszen a Kreml tapasztalata szerint az nem eredményezte a múltban az orosz érdekek figyelembevételét. Elemzésünkben azt vizsgáljuk meg, milyen követelései és céljai vannak Moszkvának a tegnapi megkezdett amerikai–orosz tárgyalásokkal összefüggésben.

Október óta több magas szintű tárgyalás is zajlott a felek között. Többek között Valerij Geraszimov és Mark Milley vezérkari főnökök kétszer is egyeztettek telefonon, november 23-án és december 22-én.⁵ Decem-

¹ Jóárt Krisztián (jojart.krisztian@uni-nke.hu) az NKE EJKK Stratégiai Védelmi Kutatóintézet tudományos segédmunkatársa.

² A cikk alapjául szolgáló kutatás a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal 129243-as számú, „Hagyomány és rugalmasság Oroszország biztonság- és védelempolitikájában” című kutatási pályázatának támogatásával valósult meg.

³ [Расширенное заседание коллегии МИД](#), [online], 2021. november 18. Forrás: Az Oroszországi Föderáció Külügyminisztériuma [2022. 01. 08.]

⁴ 2018-as évértékelő beszédében, amikor bemutatta Oroszország új fegyverfejlesztéseit, úgy fogalmazott, hogy 2004-ben senki sem akart tárgyalni az amerikai rakétavédelmi rendszerrel kapcsolatos orosz aggodalmakról. „Senki sem hallgatott ránk, hallgassanak akkor most” – mondta Putyin. [Послание Президента Федеральному Собранию](#), [online], 2018. március 1. Forrás: Oroszország Elnöke [2022.01.08.] 2021. december 21-én ehhez nagyon hasonló kijelentést tett az orosz elnök, amikor úgy fogalmazott, hogy öt NATO bővítési hullám zajlott le abban az időszakban, amikor a viszony Oroszország és a Nyugat között „felhőtlen, ha nem egyenesen szövetségesi” volt. [Расширенное заседание коллегии Минобороны](#), [online], 2021. december 21. Forrás: Oroszország Elnöke [2022. 01. 08.]

⁵ [Top US, Russian Generals Speak as Tensions Mount](#), [online], 2021. november 23. Forrás: Voice of America [2022. 01. 08.]

ber 2-án Antony Blinken amerikai és Szergej Lavrov orosz külügyminiszter Stockholmban tárgyalt egymással.⁶ December 7-én pedig sor került a két elnök, Vlagyimir Putyin és Joe Biden kétórás online megbeszélésére is,⁷ melyet december 30-án egy újabb 50 perces telefonbeszélgetés követett.⁸ Oroszország azonban mindezidáig nem vonta vissza azokat az erőit, melyeket ideiglenesen telepített Ukrajna közelébe, sőt, tovább erősítette jelenlétét.⁹ Vagyis a diplomáciai egyeztetés mellett a nyomásgyakorlást továbbra is fenntartja.

December 15-én az orosz fél átadta a Moszkvába látogató Karen Donfried európai és eurázsiai ügyekért felelős külügyi államtitkárnak azokat a szerződéstervezeteket, melyek az orosz vezetés által kérvényezett biztonsági garanciákat taglalják. Két nappal később azonban – mielőtt az amerikai fél érdeemben reagálhatott volna, és a diplomáciai gyakorlatban szokatlan módon – az orosz külügyminisztérium nyilvánosságra hozta a megállapodástervezeteket.¹⁰ Az azóta eltelt hetekben Vlagyimir Putyin és az orosz diplomáciai felsővezetés megismételte a főbb követeléseket, újabb vádakát fogalmaztak meg Ukrajnával és az Egyesült Államokkal szemben,¹¹ valamint implicit módon utaltak arra, hogy Oroszország kész katonai erőt alkalmazni, amennyiben Washington figyelmen kívül hagyja az orosz aggodalmakat.

A biztonsági garanciákról szóló szerződéstervezetek

Az orosz külügyminisztérium két dokumentumot tett közzé december 17-én. Egy amerikai–orosz szerződéstervezetet,¹² illetve egy, a NATO-val megkötendő megállapodás-javaslatot¹³. A biztonsági garanciákról szóló javaslatok nem előzmény nélküliek. A tervezetek szövege is utal mások mellett az 1997-es NATO–Oroszország alapszerződésre, illetve az 1999-es Európai Biztonsági Chartára. Mindkettő kimondja a biztonság oszthatatlanságának elvét, vagyis, hogy egyik ország (vagy koalíció) sem növelheti a saját biztonságát más ország biztonságának rovására. Továbbá, hogy a megállapodásban részes felek együttesen dolgoznak a közös és átfogó európai biztonság megteremtése érdekében. Az oszthatatlan biztonság elve az, melyre az orosz fél következetesen hivatkozik akkor, amikor megfogalmazza aggályait a NATO bővítésével kapcsolatban. Végsősoron a Nyugat azon érvelésével, hogy minden országnak szuverén joga eldönteni, hogy mely szervezethez kíván csatlakozni, a NATO tagság kérdése pedig kizárólag a csatlakozni kívánó országra és a szervezet tagjaira vonatkozik, abba harmadik fél nem szólhat bele, az oszthatatlan biztonság elve áll szemben. Erre utalt Szergej Lavrov orosz külügyminiszter is, amikor 2021. december 2-án Stockholmban egyeztetett amerikai partnerével, Antony Blinkennel,¹⁴ és ugyanerre hivatkozott a 2009-es Medvegyev-féle, európai biztonsági szerződésről szóló tervezet¹⁵ is, melyet a Nyugat válasz nélkül hagyott.

⁶ Foreign Minister Sergey Lavrov's opening remarks during a meeting with US Secretary of State Antony Blinken on the sidelines of the OSCE Ministerial Council meeting, [online], 2021. december 2. Forrás: Az Oroszországi Föderáció Külügyminisztériuma [2022. 01. 08.]

⁷ David E. SANGER, Michael CROWLEY: 'Greetings, Mr. President': Biden and Putin Hold 2-Hour Virtual Summit, [online], 2021. december 7. Forrás: The New York Times [2022. 01. 08.]

⁸ Statement by Press Secretary Jen Psaki on President Biden's Phone Call with President Vladimir Putin of Russia, [online], 2021. december 30. Forrás: Fehér Ház [2022. 01. 08.]

⁹ IMINT Analysis: Russian forces near Ukraine, [online], 2021. december 24. Forrás: Rochan Consulting

¹⁰ Press release on Russian draft documents on legal security guarantees from the United States and NATO, [online], 2021. december 17. Forrás: Az Oroszországi Föderáció Külügyminisztériuma [2022. 01. 08.]

¹¹ After Shoigu's statements on Ukraine, US urges Russia to stop 'inflammatory rhetoric', [online], 2021. december 22. Forrás: TASZSZ [2022. 01. 08.]

¹² Treaty between The United States of America and the Russian Federation on security guarantees, [online], 2021. december 17. Forrás: Az Oroszországi Föderáció Külügyminisztériuma [2022. 01. 08.]

¹³ Agreement on measures to ensure the security of The Russian Federation and member States of the North Atlantic Treaty Organization, [online], 2021. december 17. Forrás: Az Oroszországi Föderáció Külügyminisztériuma [2022. 01. 08.]

¹⁴ Foreign Minister Sergey Lavrov's opening remarks during a meeting with US Secretary of State Antony Blinken on the sidelines of the OSCE Ministerial Council meeting, [online], 2021. december 2. Forrás: Az Oroszországi Föderáció Külügyminisztériuma [2022. 01. 08.]

¹⁵ The draft of the European Security Treaty, [online], 2009. november 29. Forrás: Oroszország Elnöke [2022. 01. 08.]

A Medvegyev-féle javaslat tehát a mostani tervezetek előzményének tekinthető. Lényegi különbség azonban, hogy míg a 2009-es orosz javaslat még a kölcsönösség elvét tükrözte, a mostaniak inkább egy ultimátumhoz hasonlíthatók. A tervezetek egyoldalú, aránytalan és irreális követeléseket támasztanak a NATO-val, illetve az Egyesült Államokkal szemben. Egyoldalú, mivel a tervezetek címe alapján azok kölcsönösen erősítik a felek biztonságát, tartalmuk azonban kizárólag Oroszország – vélt vagy valós – biztonsági aggodalmait veszi figyelembe. Más kérdés persze, hogy Moszkva javaslatai értelemszerűen az orosz elvárásokat hivatottak közvetíteni, a tervezetekről szóló tárgyalások során az Egyesült Államoknak és a NATO-nak is lesz lehetősége megfogalmazni saját biztonsági aggályait Oroszországgal szemben. És bár szubjektív, hogy egy adott ország mit tekint fenyegetésnek a saját biztonságára nézve, a Moszkva által megfogalmazott követelések összessége aránytalanak tűnik a vélt fenyegetéssel, amit a NATO jelenlegi kelet-európai képességei potenciálisan jelenthetnek Oroszországra. Szokatlan továbbá az is, hogy Moszkva nemcsak nyilvánosságra hozta a tervezeteket, hanem roppant rövid, egyhónapos határidőt adott Washingtonnak, illetve a NATO-nak a válaszra, és tette mindezt a karácsonyi-újévi időszakban. Végezetül a megállapodási javaslat irreális, hiszen jelen formában annak elfogadása tartalmi okokból elképzelhetetlen. Szintén fontos különbség, hogy Medvegyev meglehetősen általános javaslataival szemben a jelenlegi megállapodási tervezetek nagyon konkrét elvárásokat fogalmaznak meg. A legfontosabb azonban az, hogy míg a 2009-es tervezet a „hidegháborús örökséget” hátrahagyva egy „közös és osztatlan [biztonsági] teret”¹⁶ kívánt létrehozni, addig a december 17-én nyilvánosságra hozott tervezetekben szó sincs erről. Ez utóbbiak éppenséggel a hidegháború időszakát idézik, a közös biztonsági térség helyett pedig a befolyási övezeteket szilárdítaná meg. A cél immáron nem egy új európai biztonsági architektúra létrehozása, hanem a felek közti konfrontáció elkerülése a hidegháborús játékszabályok mentén, anélkül azonban, hogy bármiféle új struktúrák jönnének létre a biztonság erősítésére. Nem véletlen, hogy az Egyesült Államokkal kötendő tervezet bevezetője négy olyan megállapodásban vállalt kötelezettségek megerősítését írja elő, melyeket még a Szovjetunióval kötött Washington.

A problémák eredője orosz nézőpontból az, hogy az Egyesült Államok a „hidegháborús győzelem eufóriájából” adódóan rosszul mérte fel a lehetőségeket,¹⁷ és figyelmen kívül hagyta Moszkva érdekeit, köztük a Gorbacsov-nak a német újraegyesítés kontextusában tett, NATO-val kapcsolatos szóbeli ígéreteket.¹⁸ Az orosz vezetés meggyőződése, hogy az USA hosszúra nyúlt unipoláris pillanata lassan a végéhez közeledik, és ideje helyreállítani a korábbi hatalmi rendet, még ha az óhatatlanul is a feszültségek növekedésével fog jární.¹⁹ Ezért a putyini vezetés a mostani tervezetekkel megpróbálja kikényszeríteni, hogy az Egyesült Államok írásos formában adjon biztonsági garanciákat számára – miközben feltehetőleg maga is pontosan tisztában van azzal, hogy a követelések többségének teljesítése irreális. Mielőtt azonban kitérnénk arra, hogy akkor a megállapodás tervezetekkel – és azok nyilvánosságra hozatalával – mégis mi lehet Moszkva szándéka, érdemes részletesen is megvizsgálni a dokumentumok tartalmát.

A vállalható

A dokumentumok néhány pontja bizalom- és biztonságerősítő intézkedéseket, illetve a nem szándékolt eszkaláció elkerülését, azok kezelését lehetővé tevő mechanizmusokat vázol fel. Ezek azok a pontok, melyekben a felek közti megállapodás elképzelhető, sőt, célszerű is volna. Ilyen az amerikai–orosz tervezetben a nyílt tengereken vagy azok fölött zajló veszélyes katonai tevékenységek megelőzése, vagy a NATO–orosz megállapodásban a hadgyakorlatokról és manőverekről történő értesítés, az átláthatóság és kiszámíthatóság növelése. Valamint, hogy dandárnál nagyobb erők nem vesznek részt hadgyakorlatban vagy csapatmozgásban egymás határainak közelében, egy későbbiekben meghatározandó pontos távolságon belül. Ugyanakkor a megállapodás hatálya nem terjedne ki Ukrajnára a szöveg szerint, azaz egy, a mostanihoz hasonló léptékű orosz csapatmozgás a jövőben sem jelentené a megállapodás megsértését Oroszország részéről.

¹⁶ Uo.

¹⁷ [Расширенное заседание коллегии Минобороны](#), [online], 2021. december 21. Forrás: Oroszország Elnöke [2022. 01. 08.]

¹⁸ Erről részletesen lásd: LENGYEL Gábor: [Egy vélt vagy valós ígélet és utóélete – Gorbacsov, a német egység és a NATO keleti bővítésének kérdése](#), [online], In. MOSZT Könyvek 14. 2019 [2022. 01. 08.]

¹⁹ Samuel CHARAP, Dara MASSICOT, Miranda PRIEBE, Alyssa DEMUS, Clint REACH, Mark STALCZYNSKI, Eugeniu HAN, Lynn E. DAVIS: [Russian Grand Strategy. Rhetoric and Reality](#), [online] RAND Corporation, 2021, 17.

Elvben elfogadható volna a tervezetek azon pontja, mely a közepes- és rövid hatótávolságú rakéták telepítését korlátozná. Ez lényegében a Trump-adminisztráció által 2019-ben egyoldalúan felmondott INF megállapodás újraélesztését jelentené, azzal a megkötéssel, hogy az csak az európai területekre vonatkozna. Ez mindkét fél számára elfogadható lehet, minthogy ezeket az eszközöket mind az orosz, mind pedig az amerikai fél elsősorban Kína ellenében tartja rendszerben. A megállapodástervezet szövege kizárná az ebbe a kategóriába eső fegyverek kalinyingrádi vagy belorusz telepítését. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy az INF szerződéshez hasonlóan ez a javaslat is kifejezetten a szárazföldi telepítésű rakétákra vonatkozik, a tengeri telepítésűekre, vagy levegőből indítható típusokra nem. Miközben a Trump adminisztráció 48 darab 9M729s típusú rakéta telepítése miatt lépett ki az INF megállapodásból, annak hajóról és tengeralattjáróról indítható változatából, a Kalibrból háromszor annyi áll Oroszország rendelkezésére a Fekete-tengeri Flotta, illetve a Kaszpi-tengeri Flottilla hajóira telepítve. Ezek a rakéták a Fekete-tengerről indítva akár Londont is elérhetnék. Vagyis orosz szempontból a korlátozás nem jelentene jelentős kompromisszumot, míg az Egyesült Államok számára érdemi korlátozást jelentene. Sőt, a tervezet kifejezetten a jelenlegi, Oroszország számára kedvező állapot befagyasztását jelentené. Kérdés ugyanakkor, hogy az amerikai rakétavédelmi rendszer lengyelországi és romániai elemeit az orosz fél belefoglalná-e a megállapodásokról szóló egyeztetésekbe. Ez azért merülhet fel, mivel az orosz vezetés – nem minden alap nélkül – úgy látja, hogy az MK-41 típusú kilövőegységek némi átalakítással alkalmasak lehetnek Tomahawk robotrepülőgépek indítására is, Vlagyimir Putyin pedig nemrég ismét felvetette ezt a konkrét agályt.²⁰

A vállalhatatlan

Az amerikai–orosz megállapodás 5. cikke alapján a feleknek tartózkodnia kellene a saját fegyveres erők és fegyverzet telepítésétől azokon a területeken, melyeket a másik fél a saját biztonságára nézve fenyegetésként *érezkelhet*. Kivételt képeznek ez alól a saját határokon belüli telepítések. Nem nehéz belátni, hogy az, hogy a felek mit érzékelnek a saját biztonságukra nézve fenyegetésként, meglehetősen szubjektív, és tág értelmezési keretet biztosít. Másfelől hangsúlyozandó, hogy mindez Washington és Moszkva saját nemzeti biztonságára értendő a szöveg szerint. Azaz logikusan például jelentős létszámú orosz katonai erő és fegyverzet belorusz állomásoztatása sem lenne értelmezhető fenyegetés az Egyesült Államok biztonságára nézve, miközben az európai NATO szövetségesek biztonsága jelentősen csökkenne ezáltal. Nem is beszélve az orosz területeken belüli telepítésekről (ide értendő Kalinyingrád is), melyek a szerződés ezen pontja alapján elvben sem merülhetnének fel aggályként. Továbbá a tervezet 7. cikke visszamenőleges hatállyal is tiltaná atomfegyverek telepítését a nemzeti határokon kívül. Azaz, ez az amerikai atomfegyverek európai kivonását jelentené, miközben nem zárna ki annak lehetőségét, hogy orosz atomfegyverek jelenjenek meg a kalinyingrádi exklávé területén.

Mindeközben a NATO–Oroszország megállapodás tervezet 4. cikke visszamenőleges hatállyal is kizár minden, 1997. május 27-e után történt csapattelepítést (akár NATO, akár nem NATO ország területén) mindazon NATO tagországok – így az Egyesült Államok – részéről, amelyek ugyanezen dátum előtt tagjai voltak a szervezetnek. Ebből logikusan következne a NATO- és bilaterális keretben Lengyelországba és a balti országokba történt csapattelepítések visszavonása, és az amerikai rakétavédelmi rendszer lengyelországi és romániai elemeinek kivonása is. De ide tartozna mások mellett a NATO Stratégiai Légiszállítási Képességének kivonása a pápai légibázisról. Ugyanakkor mindez nem zárja ki azt, hogy a szövetséghez 1997 után csatlakozott országok más NATO tagország területére telepítsenek erőket. Vagyis például egy lengyel katonai kontingens észtországi telepítését a megállapodás nem tiltaná. Más kérdés, hogy a NATO baltikumi, úgynevezett *tripwire* jelenléte éppen amiatt képez elrettentő erőt, mert egy orosz támadás esetén óhatatlanul amerikai, brit, német katonai veszteségek is jelentkeznének, ami automatikusan magával vonná a NATO legerősebb tagjainak közvetlen bevonását a konfliktusba.

Figyelemre méltó, hogy az orosz–amerikai tervezet az amerikai erők telepítését, illetve bármilyen katonai együttműködést csak a nem NATO-tag volt szovjet tagköztársaságok viszonylatában zárja ki explicit módon. Vagyis a NATO-val kötendő megállapodástervezettel szemben ez nem tiltaná az amerikai erők kelet-európai és észak-európai jelenlétét. Nem ez az egyetlen ellentmondás a két dokumentum között.

²⁰ [Расширенное заседание коллегии Минобороны](#), [online], 2021. december 21. Forrás: Oroszország Elnöke [2022. 01. 08.]

Míg a kétoldalú szerződés a NATO *keleti* irányú bővítésének beszüntetésére jelentene garanciát, addig a NATO-val kötendő megállapodás *bármely* további bővítést kizárna. Ez, valamint a fentebb taglaltak kétségtelenül elfogadhatóbbá teszik a kétoldalú amerikai–oroszmegállapodástervezetet. Ugyanakkor mindkét dokumentum következetes Ukrajna vonatkozásában: egyaránt kizárná az ország NATO-tagságát, a NATO bármely tagjának katonai tevékenységét ukrán területen, illetve amerikai vonatkozásban bármely katonai együttműködést Kijevvel.

Mik Moszkva céljai?

A szerződéstervezetek, mint „költséges jelzés”

Mint látható, a két orosz tervezet leginkább Ukrajna vonatkozásában következetes. A tervezetek összességében elfogadhatatlanok, a két szöveg pedig nincsen teljes mértékben összhangban egymással (lásd például a NATO-bővítés kérdését), ami erősen megkérdőjelezi az orosz fél ajánlatának komolyságát. Minden bizonnyal a Kremlben is pontosan értik, hogy a követelések túlnyomó többségének elfogadására esély sincs. Arra pedig végképp nem számíthat az orosz vezetés, hogy a politikai nyilatkozatokon túl nemzetközi jogi garanciák formájában kerülne ez elfogadásra, ahogy ezt mások mellett Dmitrij Trenyin és Vlagyimir Frolov, a hatalomhoz feltehetően közel álló orosz szakértők is leírják.²¹ Ezért a megállapodástervezetek feltehetőleg a nyomásgyakorlás részeként értelmezendők. Azzal, hogy az orosz külügyminisztérium nyilvánosságra hozta a tervezeteket, a saját mozgásterét szűkítette le. A dokumentumok publikálásával ugyanis immáron az orosz vezetés reputációja a tét. Ha anélkül hátrál meg Oroszország, hogy érdemi engedményeket kapna (vagy legalábbis Washington komolyan megvitatná a javaslatokat), az komoly arcvessztést fog jelenteni az orosz vezetés számára. Dmitrij Trenyin szerint a nyilvánosságra hozással az orosz vezetés azt akarta elkerülni, hogy Washington szelektív módon szivárogtassa ki a tervezetek tartalmát.²² Ennél aggasztóbb az az eshetőség, hogy Moszkva célja pontosan az, hogy a Nyugat nyilvánosan elutasítsa az ajánlatot, hogy ezután Oroszország erre hivatkozva korlátok nélkül formálhassa át a jelenlegi európai biztonsági rendet.²³ Ez utóbbi értelmezést erősíti a fent említett, irreálisan szűk határidő és az időzítés is.

Egy lehetséges értelmezési keretet jelenthet ugyanakkor az orosz javaslatok publikálására James D. Fearon „költséges jelzés” elmélete.²⁴ Fearon szerint az államok úgy képesek hiteles módon kommunikálni egy adott, számukra fontos érdek iránti elkötelezettségüket, ha ezzel valamilyen költséget is rónak saját magukra. Ezzel költséges (tehát hiteles) módon jelzik azt a másik félnek, hogy a szóban forgó érdek számukra fontos, melynek akár katonai erővel is hajlandók érvényt szerezni. A költség lehet anyagi természetű (fegyverkezés, csapatok állomásoztatása és mozgósítása, stb.) vagy reputációs azáltal, hogy az egyik fél nyíltan kinyilvánítja elköteleződését egy adott érdek iránt, és szankciókat helyez kilátásba a másik fél számára, amennyiben ezt figyelmen kívül hagyja. Azaz megköti a saját kezét (*tying hands signal*) azzal kapcsolatban, hogy miként fog cselekedni, ha az ellenfél átlépi az adott vörös vonalat. Míg az előbbi vissza nem térülő költségként (*sunk-cost*) mindenképp jelentkezik, az utóbbi csak abban az esetben, ha az elrettentés nem jár sikerrel, az ellenfél lépését pedig nem követi a korábban kilátásba helyezett fenyegetés bevétele. Moszkva Ukrajna vonatkozásában a költséges jelzés mindkét formáját alkalmazza. Az orosz erők ideiglenes telepítése az ukrán határ közelébe, azok ellátása jelentős, az ellenfél számára is jól belátható pénzügyi költséget jelent. Ráadásul az állomásoztatás költsége mindaddig fennáll, amíg az alakulatokat vissza nem rendelik az állandó állomáshelyeikre. Így a vissza nem térülő költség folyamatosan nő mindaddig, míg Moszkva meg nem kapja, amit akar, vagy meg nem hátrál. Logikusan tehát minél később éri el az orosz vezetés a célját, vagy hátrál meg, az annál költségesebb lesz számára. Ez magyarázhatja,

²¹ Nem utolsó sorban azért, mert a formális nemzetközi megállapodások ratifikálásához az amerikai szenátus jóváhagyása is szükséges, ahol nincs meg az ehhez szükséges kétharmados többség. Lásd Dmitrij TRENYIN: [What Putin Really Wants in Ukraine Russia Seeks to Stop NATO's Expansion, Not to Annex More Territory](#), [online], *Foreign Affairs*, 2021. december 28. [2022. 01. 08.] illetve Vlagyimir FROLOV [Много, громко, в спешке. Как Россия могла бы договориться с НАТО](#), [online], 2021. december 16. Forrás: Carnegie Moscow Center [2022. 01. 08.]

²² TRENYIN: i. m.

²³ Fjodor LUKJANOV: [US & NATO won't accept Russia's security demands, so what next?](#) [online], 2021. december 21. Forrás: *Russia in Global Affairs* [2022. 01. 08.]

²⁴ James D. FEARON: [Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands versus Sinking Costs](#), [online], *Journal of Conflict Resolution*, 1997. február 1. [2022. 01. 08.]

hogy miért követeli Putyin elnök, hogy a Nyugat adjon „*haladéktalanul, most azonnal*” biztonsági garanciákat Oroszország számára.²⁵ Másrészt a szerződéstervezetek nyilvánosságra hozásával az orosz vezetés igyekszik megkötni a saját kezét (*tying hands signal*). Más szóval olyan helyzetet teremteni saját maga számára, melyből a meghátrálás az ellenfél számára is jól látható reputációs költséggel járna. Putyin elnök december 21-ei beszédében óva intette a Nyugatot attól, hogy a biztonsági garanciák érdemi megvitatása helyett parttalan tárgyalásokat folytatva csupán az időhúzásra játsszon.²⁶ Két nappal később, a közel négyórás évvégi sajtókonferencián pedig úgy fogalmazott, hogy nem a tárgyalások, hanem az eredmény számít.²⁷ A kérdés az, hogy mit tekintene az orosz vezetés elfogadható eredménynek?

A valódi tét továbbra is Ukrajna sorsa

Miközben a szerződéstervezetek az európai biztonsági architektúra teljes átrajzolását jelentenék, a közvetlen orosz cél ennél valószínűleg kevésbé ambiciózus. Bár Szergej Rjabkov orosz külügyminiszter-helyettes úgy fogalmazott, hogy az orosz tervezetek egyetlen csomagként, nem pedig egy „menüként” értelmezendők, melyben az „opciók közül szabadon lehet válogatni”²⁸, maga a külügyminisztériumi sajtóközlemény is csupán „*kiindulópontként*” tekint a tervezetekre, a hangsúly pedig az azokról szóló érdemi tárgyalásokon van.²⁹ Nem beszélve arról, hogy – mint azt fent már jeleztük – a két tervezet számos pontja ellentmond egymásnak, és a Kremlhez feltehetően közel álló orosz szakértők is elismerik, hogy azok megvalósulása irreális. Az orosz külpolitikai szakértői elit, valamint az orosz vezetés nyilatkozatai is arra engednek következtetni, hogy a követelések tárgya valójában Ukrajna.

Az orosz vezetés az elmúlt egy évben következetesen azt kommunikálja, hogy elfogadhatatlan számára, hogy az ukrán vezetés nem tesz lépéseket a minszki megállapodás végrehajtása tekintetében. Illetve úgy látja, hogy Ukrajna nyugati szövetségesei (Párizs és Berlin) sem érdekeltek abban, hogy rávegyék Kijevet az aláírtak teljesítésére.³⁰ Az orosz cél az, hogy Ukrajna különleges státuszt adjon a szakadár területek számára, azokat Ukrajnába visszaintegrálva pedig rajtuk keresztül megvétőzza Ukrajna közeledését a NATO-hoz. Ennek a kijevi vezetés is tudatában van, ezért igyekszik ellenállni az orosz nyomásgyakorlási kísérleteknek. A tavaly tavasszal lezajlott orosz erődemonstráció egyik eredménye az volt, hogy Biden elnök is megerősítette, hogy a minszki megállapodás kell, hogy legyen az ukrain rendezés alapja.³¹ Konkrét előrelépés azonban azóta sem történt. Míg a jelenlegi trend Ukrajna és a Nyugat számára elfogadható, addig Moszkva számára elfogadhatatlan. Bár Ukrajna minden bizonnyal belátható időn belül nem lesz a NATO tagja, a védelmi együttműködés Kijev és nyugati partnerei között egyre szorosabbá válik, ami a putyini vezetés szempontjából szintén vörös vonalat jelent. Miután 2020 nyarán Ukrajna elnyerte a NATO Enhanced Opportunities Partner státuszt, az orosz vezetés úgy látta, hogy a lépéssel megnyílt az ajtó a NATO tagországok katonai erőinek állomásozása, illetve a NATO infrastruktúrájának megjelenése előtt ukrán területen.³² Emellett, mivel Ukrajna egyre több nyugati fegyverhez jut (török TB-2 Bayraktar drónok, amerikai Javelin harckocsi-elhárító rakéták, mesterlövészpuskák, járőrhajók, stb.), Moszkva értékelheti úgy, hogy az idő előrehaladtával egy esetleges katonai akció költsége az ukrán haderő erősödése miatt nőni fog, ezért célszerű lehet még most megpróbálni elérni a fent leírt célokat. Ennek integráns része az orosz katonai erők politikai célra való használata, tehát az eszkalációval való fenyegetés, és valószínűsíthetően szükség esetén az eszkaláció is.

²⁵ Vladimir Putin's annual news conference, [online], 2021. december 23. Forrás: Oroszország Elnöke [2022. 01. 08.]

²⁶ Расширенное заседание коллегии Минобороны, [online], 2021. december 21. Forrás: Oroszország Elnöke [2022. 01. 08.]

²⁷ Vladimir Putin's annual news conference, [online], 2021. december 23. Forrás: Oroszország Elnöke [2022. 01. 08.]

²⁸ Russia's agreements with US and NATO should be considered as package — senior diplomat, [online], 2021. december 17. Forrás: TASZSZ [2022. 01. 08.]

²⁹ Press release on Russian draft documents on legal security guarantees from the United States and NATO, [online], 2021. december 17. Forrás: Az Oroszországi Föderáció Külügyminisztériuma [2022. 01. 08.]

³⁰ Foreign Minister Sergey Lavrov's remarks and answers to media questions at a news conference on the results of Russian diplomacy in 2020, [online], 2021. január 18. Forrás: Az Oroszországi Föderáció Külügyminisztériuma [2022. 01. 08.]

³¹ Remarks by President Biden in Press Conference, [online], 2021. június 16. Forrás: Fehér Ház [2022. 01. 08.]

³² Vlagyimir FROLOV: Много, громко, в спешке. Как Россия могла бы договориться с НАТО, [online], 2021. december 16. Forrás: Carnegie Moscow Center [2022. 01. 08.]

2021 szeptemberében Szergej Lavrov külügyminiszter egyértelművé tette, hogy Moszkva nem érdekelt a normandiai négyek összehívásában, amíg Kijev végre nem hajtja a 2019. decemberi párizsi találkozón aláírt vállalásait.³³ Nyomatékosítandó, hogy az orosz fél nem lát további perspektívát a normandiai formátumban, novemberben a külügyminisztérium nyilvánosságra hozta a Párizs, Berlin és Moszkva között zajlott diplomáciai levélváltást.³⁴ Ezt megelőzően Dmitrij Medvegyev közölt egy rövid írást a *Kommerszant* című lapban arról, miért értelmetlen tárgyalni a jelenlegi ukrán vezetéssel, többek között azt állítva, hogy az ukrán vezetés megbízhatatlan, nem tartja magát a minszki megállapodásban aláírtakhoz, és a belpolitikai széljárásnak, vagy Washington utasításainak megfelelően bármikor felrúgja a korábban tett vállalásait.³⁵ Ezért – ahogy Medvegyev fogalmazott – nincs értelme a vazallussal tárgyalni, Oroszországnak közvetlenül a hűbérúrral, az Egyesült Államokkal kell egyezkednie. Mindez logikusan elővetítette Moszkva szándékát, hogy Ukrajna kérdését a kijevi vezetés feje fölött, Washingtonnal rendezze.

Időközben tavaly nyáron egy, a hatalomhoz feltehetően közel álló orosz külpolitikai elemző, Vlagyimir Frolov egyik írásában kifejtette, hogy Ukrajna semleges státusza lehetne a Moszkva számára elfogadható előfeltétele a békés egymás mellett élésnek. Ukrajna „finlandizációja” (Finnország 1947 után vállalt semleges státuszának mintájára) Frolov szerint magában foglalná a NATO-tagságról való lemondást, a más országokkal folytatott kétoldalú katonai kapcsolatok korlátozását, illetve bizonyos fegyverek hadrendben tartásának tilalmát, amiért cserébe Oroszország nem avatkozna bele Ukrajna belügyeibe.³⁶ November végén egy másik ismert orosz külpolitikai elemző, Fjodor Lukjanov megismételte Frolov javaslatát a finlandizációról, megemlítve, hogy érdemes volna felülvizsgálni a kifejezéshez tapadt pejoratív konnotációt.³⁷

Mindebből úgy tűnik, hogy nem az alapvető orosz célok változtak meg, hanem a módosult körülményekhez igazodva próbálja más úton elérni ezeket az orosz vezetés. Az orosz cél pedig hármas: egyrészt, hogy Ukrajna ne lehessen a NATO tagja, másrészt pedig, hogy a NATO (beleértve az egyes NATO tagországokat is) erői és infrastruktúrája se jelenhessen meg Ukrajna területén. Harmadrészt, Kijev ne teheszen szert olyan csapásmérő fegyverekre, melyek fenyegethetik Oroszország biztonságát – akár közvetlenül, akár úgy, hogy azok olyan elrettentő/csapásmérő erőt garantálnak Ukrajna számára, amely arra készítheti a kijevi vezetéset, hogy katonai erővel rendezze a kelet-ukrajnai konfliktust.

Következtetések

Annak ellenére, hogy az orosz biztonsági garanciákról szóló tervezetek az európai biztonsági rendszer teljes újragondolását jelentik, feltételezhető, hogy a valós orosz cél ennél jóval pragmatikusabb és szűkebben értelmezendő. Erre utalnak a Kreml közeli orosz szakértők is, akik az orosz célt a NATO Ukrajnával történő bővülésének, illetve a NATO ukrajnai jelenlétének kizárásában látják. A sorok között olvasva az rajzolódik ki, hogy Moszkva alapvető célja valójában nem változott, a tárgyalások kikényszerítése Washingtonnal csupán egy újabb alternatíva arra, hogy elérje azt.

A kelet-ukrajnai konfliktus felszításával, a szeparatista „népköztársaságok” kikiáltásával Moszkva megpróbálta kizárni annak lehetőségét, hogy Ukrajna a NATO tagja lehessen.³⁸ A minszki megállapodás orosz érdekek mentén történő végrehajtása pedig úgy jelenthette volna a konfliktus lezárását, hogy a visszaintegrált szakadár területeken keresztül intézményesítette volna Moszkva befolyását Ukrajnában, így a béke ára az ország transzatlanti integrációjának ellehetetlenítése lett volna. Az elmúlt években azonban nyilvánvalóvá vált az orosz vezetés számára az, hogy bár Kijev nem lesz a NATO tagja, a konfliktus fenntartása

³³ [Russia does not need Normandy quartet's meeting for meeting's sake — Lavrov](#), [online], 2021. szeptember 6. Forrás: TASZSZ [2022. 01. 08.]

³⁴ [Russia publishes Ukraine-related diplomatic correspondence with France, Germany](#), [online], 2021. szeptember 6. Forrás: euroactiv [2022. 01. 08.]

³⁵ Dmitrij MEDVEGYEV: [Почему бессмысленны контакты с нынешним украинским руководством](#), 2021. október 11. Forrás: Kommerszant [2022. 01. 08.]

³⁶ Vlagyimir FROLOV: [Финляндизация Украины. О чем на самом деле «историческая» статья Путина \(и два телеинтервью\)](#), [online], 2021. július 19. Forrás: Republic.ru [2022. 01. 08.]

³⁷ Fjodor LUKJANOV: [NATO's Mistake Is That It Still Thinks It's Dealing with the Weakened Russia of the 1990s](#), [online], 2021. november 24. Forrás: Russia in Global Affairs [2022. 01. 08.]

³⁸ Bár elvben nem zárja ki, a NATO 1995-ös bővítési tanulmánya az etnikai és területi viták békés lezárásának meglétét olyan elemként jelöli meg, melyet figyelembe kell venni akkor, amikor a Szövetség dönt az adott ország meghívásáról. [Study on NATO Enlargement](#), [online], 1995. szeptember 3. Forrás: NATO [2022. 01. 08.]

nem képes meggátolni Ukrajna védelmi együttműködésének elmélyülését az Egyesült Államokkal és más nyugati hatalmakkal. A Trump adminisztráció 2017-ben felülírta az Obama elnökség azon álláspontját is, hogy csak nem halálos eszközöket ad el Ukrajna számára, és megkezdődött mások mellett a Javelin harcokcsi-elhárító rakéták szállítása. A minszki megállapodás életben tartása pedig lényegében csupán a harcok kiújulásának elkerülését, illetve az Oroszországgal szembeni szankciók fenntartását szolgálja, a benne foglaltak végrehajtásának perspektívája nélkül. Másrészt Moszkvában egyre inkább úgy látják, hogy még ha sikerülne is a megállapodás orosz értelmezés szerinti gyakorlatba ültetése, az sem biztosítaná a vétő lehetőségét az ukrán külpolitika felett.³⁹

A minszki rendezés egyik, a Kreml számára elfogadható alternatíváját a fent felvázolt finlandizáció jelenthetné. Azaz, ha Kijev tartaná magát ahhoz, hogy nem tesz szert bizonyos támadófegyverekre, nem lesz a NATO tagja, illetve korlátozza katonapolitikai együttműködését más államokkal. A mostani orosz törekvés az egyenlet másik elemének módosítására irányul. Más szavakkal, ha Ukrajna nem hajlandó feladni közeledését a NATO-hoz, akkor a NATO-t kell rákényszeríteni arra, hogy lemondjon Ukrajnáról. Moszkva számára végsősoron lényegtelen, hogy a képlet melyik eleme változik, ha eredménynek az jön ki, hogy Ukrajna nem lesz a NATO tagja, és a nyugati katonai jelenlét sem nő tovább Ukrajna területén. A rövidtávú orosz cél feltehetőleg a status quo befagyasztása. Erre utalnak a Putyin elnök által megfogalmazott fenyegetések is. Vlagyimir Putyin két konkrét fenyegetést fogalmazott meg december 21-ei beszédében. Egyrészt a NATO további, keleti irányú bővítésére és infrastruktúrájának orosz határok közelében történő megjelenésére „adekvát katonai-technikai válaszlépéseket” helyezett kilátásba. Másrészt a hiperszonikus csapásmérő fegyverek ukrajnai telepítése kapcsán alig burkoltan egy közvetlen orosz katonai támadással fenyegetett. Ugy fogalmazott, hogy „nincs hova hátrálni tovább”, a „fegyveres konfliktus és vérontás nem a mi választásunk, nem akarjuk, hogy az események ilyen irányba alakuljanak. A kérdéseket politikai és diplomáciai eszközökkel akarjuk rendezni (...) reméljük, hogy világos és átfogó választ kapunk a javaslatainkra” – tette hozzá.⁴⁰ Két nappal később azonban már úgy fogalmazott, hogy a Nyugat egyfajta „ellen-Oroszországot” hoz létre Ukrajnában, ahol a „legkorszerűbb fegyvereket halmozza fel”. Oroszország pedig nem élhet úgy, hogy „fél szemmel állandóan arra kell figyelnie, hogy mi folyik ott, milyen új fegyverrendszereket szállítottak oda.”⁴¹ Vagyis eszerint nem csak a hiperszonikus fegyverek telepítése, (mely minden bizonnyal egyébként sem merült fel Washington részéről), hanem feltehetőleg bármely más korszerű támadófegyver megjelenése elfogadhatatlan a Kreml számára.

A jelenlegi fegyverszállítások nem veszélyeztetik Oroszország katonai dominanciáját Kelet-Európában, ugyanakkor a perspektíva Moszkva számára kedvezőtlen hosszútávon. A putyini vezetés úgy láthatja, hogy most jött el az a pillanat, amikor még Ukrajna fenyegetésén keresztül ez a kedvezőtlen trend feltartóztatható. Ez később már jóval költségesebb lehet Moszkva számára. Bár az orosz nyilatkozatok rendkívül szűk határidőt szabnak a Nyugat számára, feltehető, hogy a biztonsági garanciákra vonatkozó végső határidő orosz szempontból a 2024-es elnökválasztás. Az Ukrajna körül összevont orosz erők visszavonásának feltétele valószínűleg a biztonsági garanciákról szóló érdemi tárgyalások elkezdése, valamint, hogy a Nyugat tartja magát ahhoz, hogy nem növeli katonai jelenlétét Ukrajnában.

³⁹ Vlagyimir FROLOV: [Много, громко, в спешке. Как Россия могла бы договориться с НАТО](#), [online], 2021. december 16. Forrás: Carnegie Moscow Center [2022. 01. 08.]

⁴⁰ [Расширенное заседание коллегии Минобороны](#), [online], 2021. december 21. Forrás: Oroszország Elnöke [2022. 01. 08.]

⁴¹ [Vladimir Putin's annual news conference](#), [online], 2021. december 23. Forrás: Oroszország Elnöke [2022. 01. 08.]



Stratégiai Védelmi Kutatóintézet

ELEMZÉSEK 2022/1

Az „SVKK Elemzések” 2003 óta a kutatóintézet munkatársainak tematikus szakpolitikai elemzéseit megjelentető időszakos kiadvány, melyben a szerzők független kutatói álláspontjukat közlik.

Az NKE Eötvös József Kutatóközpontjának Stratégiai Védelmi Kutatóintézete független szakpolitikai kutatóintézet, a kiadványaiban megjelenő elemzések, álláspontok, vélemények nem feltétlenül tükrözik a szerkesztőség vagy a kiadó véleményét. Az elemzésben foglalt információk, adatok, megállapítások tájékoztatás céljából készültek.

Kiadó: NKE Eötvös József Kutatóközpont Stratégiai Védelmi Kutatóintézet

Szerkesztés és tördelés:
Csiki Varga Tamás, Tóth Péter

A kiadó elérhetősége:

1581 Budapest, Pf. 15.

Tel: 00 36 1 432-90-92

E-mail: svkk@uni-nke.hu

2019 – : NKE Stratégiai Védelmi Kutatóintézet Elemzések (ISSN 2063-4862)

2012–2019: NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések (ISSN 2063-4862)
2011–2012: ZMNE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések (ISSN 2063-4854)
2007–2011: ZMNE Stratégiai Védelmi Kutatóintézet Elemzések (ISSN 2063-4854)
2003–2007: ZMNE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések (ISSN 2063-4854)

© Jójárt Krisztián, 2022