



ZMNE STRATÉGIAI VÉDELMI KUTATÓ KÖZPONT ELEMZÉSEK – 2004/5

1581 Budapest Pf. 15 Tel: 432-90-92 Fax: 432-90-58

Új elemek az ukrán kül- és biztonságpolitikában

Az elmúlt hónapokban a nemzetközi közösség figyelmét is felkeltő új fejleményeknek lehettünk tanúi az ukrán kül- és biztonságpolitikában. Külpolitikai szempontból Kijev újabb „Kelet felé fordulását” regisztrálhatjuk, amelyet leglátványosabban Leonyid Kucsma ukrán és Vlagyimir Putyin orosz elnök július végi jaltai, illetve a két ország miniszterelnökeinek augusztusi Szocsiban megtartott találkozója jelzett. Ez utóbbi alkalmával írta alá Viktor Janukovics ukrán és Mihail Fradkov orosz miniszterelnök az Odessza-Brodri kőolajvezetékéről szóló ukrán-orosz egyezményt, melynek értelmében Kijev több évre átadta Moszkvának a vezeték feletti teljes ellenőrzést. Ami a biztonságpolitikát illeti, júniusban a tizenegyedik éve érvényben levő ukrán katonai doktrínát egy új katonai doktrína váltotta fel, amelynek azonban egyik kulcselemét egy hónap múltán visszavonták. Ezt követően mutatták be a sajtónak az ukrán Fehér Könyvet. Elemzésünkben legnagyobb szomszédunk kül- és biztonságpolitikájának legfrissebb fejleményeit vizsgáljuk.

Amikor 1994-ben az egykori szovjet hadipari vezető, Leonyid Kucsma elfoglalta az ukrán államelnöki posztot, a megfigyelők erősen oroszbarát politikusként tartották számon. Az elemzők egy része az Ukrajna előtt álló alternatívát akkoriban az alábbiakban fogalmazta meg: az ország vagy két országra esik szét (egy nyugati orientációjú keleti, illetve egy orosz orientációjú nyugati államalakulatra) vagy teljes egészében orosz befolyás alá kerül. Az új ukrán elnök többszörösen is meglepte a nemzetközi politizáló közvéleményt: egyrészt ugyanis – legalábbis szavakban – nyugatbarát politikát hirdetett meg, másrészt – több igen kritikus helyzetet is túlélve¹ – olyan közelébe vezette országát Európához, hogy sokan nem csupán Ukrajnában, de az ország legfőbb európai szószólójának számító Lengyelországban is reális lehetőségként számoltak Ukrajna NATO és EU tagságával.

Első elnökségének időszakában (1994-1999) a legtöbb elemző szerint Leonyid Kucsma mindenekelőtt saját családjának és szűkebb környezetének² érdekeit igyekezett kielégíteni, s kevésbé érdekelték az ország katasztrofális gazdasági helyzetét orvosló reformok. Második elnökségének kezdetén, 1999-ben azonban elég világos és komoly jelzést kapott a Nyugattól: amennyiben megújítja a reformokat, fogadja a nyugati tanácsadókat és leszámol az országon belüli korrupcióval, számíthat az Egyesült Államok és Európa támogatására. Amikor az újraválasztott Kucsma miniszterelnökké nevezte ki a nyugatbarátként és reformerként ismert Viktor Juscsenkót, sokaknak tűnt úgy, hogy az ukrán elnök élni fog ezzel a lehetőséggel. Juscsenko irányítása alatt mindenesetre Ukrajna gazdaság megindult a konszolidáció útján. A konszolidációt azonban botrányok sorozata árnyékolta be: előbb egy olyan magnószalag, amelyen az elnök „rendcsinálásról” beszélget legközvetlenebb munkatársaival, annak a Georgij Gongadzenek a nevét is megemlítve, akinek fej nélküli és savval leöntött holttestét 2000 őszén találták meg egy Kijev melletti erdőben.³ Az elnöknek azzal sikerült „feledtetnie” a máig sem teljesen tisztázott ’Gongadze ügy’ rávetülő árnyékát, hogy bejelentette: stratégiai célja hogy országát bevezesse a NATO-ba. Kucsmanak azt is sikerült politikailag túlélnie, amikor 2002-ben azzal vádolták meg, hogy ultramodern radarokat adott el Szaddam Huszein Irakjának. Jóllehet az ukrán elnököt a „Kolsuga-ügy” miatt nem hívták meg a prágai NATO-csúcsra, de amikor Ukrajna bejelentette, hogy 1600 katonát küld az iraki stabilizációs erők kötelékébe, ismét a Nyugat ismét megbocsátott neki. Kijevben és Varsóban ismét arról beszéltek, hogy az ország biztos befutó a NATO következő bővítése során.

Az ukrán külpolitika európai opciójának gyengülése

Az ukrán külpolitikára mindig igen erőteljesen nyomták rá bélyegüket a belső politikai harcok. Különösen így volt ez a választási években, hiszen a keleti orientációt támogató ukrainai orosz kisebbség szavazataira a Leonyid Kucsma vezette hatalmi csoportnak is szüksége volt pozícióinak megtartásához. Az elemzők egy része ilyen választási konjunktúrával igyekezett magyarázni a hatalmon lévő ukrán politikai elitnek azokat a kijelentéseit, amelyek először ez év tavaszán fogalmazódtak meg Kijev Moszkvával való kapcsolatainak szorosabbá tételére

¹ Az elmúlt évtizedben Leonyid Kucsma elnököt megvádolták korrupcióval, gyilkosságra való felbujtással, országa megsértette az ENSZ által elrendelt szankciókat.

² Az ukrán hatalmi rendszerben három főszerepet játszó politikai-gazdaság „klánról” tesz említést a politológiai irodalom, a donyckiról, a kijeviről és a dnyepropetrovskiról, Leonyid Kucsma az utóbbiak képviselője.

³ A „Gongadze-ügy” még napjainkban is csak vizsgálati szakaszában tart.

vonatkozóan. Mások elsősorban Moszkva „integrációs offenzívájának”⁴ eredményeként tekintettek az olyan jelzavakra, mint az „Ukrajnában építjük Európát”, vagy az olyan fejtegetésekre, melyek szerint csak egy Oroszország által gazdaságilag támogatott, fejlett Ukrajna lehet egyenrangú partnere az Európai Uniónak. Végül az elemzők egy harmadik csoportja azt is fontos szempontnak tartja a kijevi külpolitikai fordulat kapcsán, hogy Ukrajna még csak biztatást sem kapott Brüsszeltől integrációját illetően az Európai Unió ez évi kibővülésekor, s hogy s európai országgént csupán az unió szomszédsági politikájában kapott helyet, éppen úgy, mint az észak-afrikai Líbia.

Ez utóbbiak arra hívják fel a figyelmet, hogy az Európai Unió 2004-es kibővülését és az ukrán EU-integráció perspektívátlanágát komoly kudarcként élik meg a hatalmon lévő elit azon tagjai is, akiket korábban „eurolelkesként” tartottak számon a szakértők, s ma már csupán az ellenzék egy része ragaszkodik ahhoz, hogy az ukrán EU-integráció kudarcáért egyedül Leonid Kucsma elnöknek kell viselnie a felelősséget. Ennek az általános csalódásnak az egyik legszembetűnőbb jele, hogy napjainkban már az ellenzék elnökjelöltjét (Viktor Jucszenkót) támogató Borisz Taraszjuk egykori ukrán külügyminiszter szájából is olyan nyilatkozatok látnak napvilágot, mely szerint az Unió mindig is kelleetlenül viszonyult az ukrán integrációs elképzelésekhez, s hogy Brüsszel máig sem dolgozott ki semmiféle Kijev számára vonzó perspektívát e téren. A hatalmon lévők – élükön Kucsma elnökkel, illetve Janukovics miniszterelnökkel – érezhetően nehezen élik meg, illetve igyekeznek nem bevallani az ukrán Európa-politika kudarcát. A hivatalos Kijev ma a közvélemény előtt a „konstruktív integráció” koncepciójával igyekszik palástolni Brüsszel elutasítását. E szerint az ukrán politikai vezetés továbbra is határozottan törekszik majd az európai normák és standardok ukránjai megteremtésére, de tagság elnyerésének erőltetése nélkül. A hatalmi elit tagjai azt igyekeznek bizonyítani, hogy az integrációnak ez a formája Ukrajna számára kedvezőbb, mint például a „lengyel modell”, mert így legalább az országnak, mint gyengébb és szegényebb partnernek, nem kell megalázkodnia. „Építhetünk magunknak Brüsszelt Donyeckben vagy Lvovban, ahelyett, hogy harmadosztályú vasúti kocsival utaznánk oda.” – igyekezett kidomborítani a „konstruktív integráció” előnyeit nemrégiben Viktor Janukovics miniszterelnök, Kucsma politikai táborának elnökjelöltje. Természetesen e magyarázat kapcsán egyre gyakrabban kerül szóba Ukrajnában is az EU bővítésének költsége, Brüsszel megoldástól való vonakodása, az ukrán termékeknek az európai piacokon való versenyképtelensége, illetve ezzel szemben állítva: egyre gyakrabban hallhatók kijelentések az Oroszországgal együtt megalakított Egységes Gazdasági Térségben rejlő lehetőségekről és a Moszkvával való közös fellépés előnyeiről a nemzetközi porondon.

Az elmúlt néhány hónapban azonban Kijev olyan lépéseket is tett, amelyek a keleti opció felvállalását illetően jóval túllépnek a politikai verbalitás vagy választási kampányban megszokott túlzásokon.

Az euro-atlanti opció módosulása a biztonságpolitikában

Az 1991 decemberében függetlenné vált Ukrajna 1993 októberében fogadta el első katonai doktrínáját, a szakértők által már régen sürgetett új katonai doktrína kidolgozása pedig 2001 végén kezdődött meg. A kijevi parlament 2003 októberében fogadta el az új katonai doktrína tervezetét, melyet Kucsma elnök 2004. június 15-i rendelete léptetett hatályba. Az új dokumentum legfontosabb és gyakorlatilag egyetlen újdonsága - paradox módon – az Ukrajna tömbön kívüli státuszát formailag még érvényben tartó korábbi doktrína hatályon kívül helyezése. Ezzel a lépéssel Kijev az utolsó olyan hivatalos dokumentumát is érvénytelenítette, amelyben még szerepelt az atomfegyver-mentesség, a semlegesség és a tömbönkívüliség biztonságpolitikai programja. Az említett programpontokkal a nemzetközi porondra lépő Ukrajna fokozatosan építette le ezeket a meghatározó elemeket biztonságpolitikájában: először az 1996-ban elfogadott új alkotmányból, majd az 1997 januárjában elfogadott nemzetbiztonsági koncepcióból maradtak ki a semlegesség és tömbönkívüliség kategóriái.

Mint ismeretes Kucsma elnök 1996-ban jelentette be Ukrajna belépési szándékát az Európai Unióba, majd 2002 májusában – egy a NATO főtitkárának küldött levélben – a szövetségbe történő belépésre. A június 15-én elfogadott új katonai doktrína 9. bekezdése ez utóbbi vonatkozásában először fogalmazta meg a NATO-tagságot, mint célt, hivatalos ukrán dokumentumban. A 16. bekezdés pedig – közvetlenebb formában – azt mondta ki: „aból kiindulva, hogy a NATO és az EU az európai biztonság és stabilitás biztosítékai, Ukrajna felkészül a *teljes jogú tagságra* [kiemelés a szerzőtől] ezekben a szervezetekben”.

Ez év július 15-én azonban Kucsma elnök egy újabb rendeletet adott ki, amelyben az egy hónappal elfogadott új katonai doktrínát két helyen módosította. Mindkét módosítás az Ukrajna NATO-, illetve EU-tagságára vonatkozó megfogalmazásokat változtatta meg olyan módon, hogy kikerült a tagság mint cél, és helyükre egy megfogalmazásában jóval visszafogottabb célkitűzés került, nevezetesen: az euroatlanti integrációs politika folytatása és elmélyítése.

⁴ A parlament 2004 tavaszán ratifikálta azt a megállapodást, amelynek értelmében – Belarusz, Kazahsztán és Oroszország mellett - Ukrajna is belépett az un. „Egységes Gazdasági Térségbe”, s ugyancsak tavasszal vette kezdetét a vita az Odessza-Brodi kőolajvezetékéről.

A hivatalos magyarázat szerint, mivel a NATO 2004 június végi isztambuli csúcserkezetén nem született döntés arról, hogy Ukrajna lehetőséget kaphat a tagság perspektíváját jelentő Tagsági Akciótervben (Membership Action Plan, MAP) való részvételre, Kijev is módosítja a tagságra vonatkozó elképzeléseit, és – bár megtartja hosszú távú célként – rövidtávon nem törekszik arra. A katonai doktrína módosítására vonatkozó döntés hivatalos indoklásában a nyilatkozó politikusok azt is hangsúlyozzák, hogy a tagságra vonatkozó kitétel kikerülése csupán taktikai lépés, s a tagságra való törekvés stratégiai célként továbbra is megmarad. Fontos mozzanatnak tekinthető ugyanakkor az is, hogy Kijev semmilyen folyamatban lévő együttműködési programot nem mondott le sem az Európai Unióval, sem pedig a NATO-val.

Az ukrán Fehér Könyv

További érdekes fejleményként említhetjük meg, hogy július 29-én az ukrán védelmi miniszter bemutatta a sajtónak az ukrán Fehér Könyvet. A nyugaton szokásosnak tekinthető védelempolitikai dokumentum⁵ azonban – melyet több éves kutató- és elemző munka eredményeként a poszt-szovjet utódállamok közül elsőként Ukrajna állított össze –, egyelőre nem érhető el, sem a szakmai, sem a szélesebb nyilvánosság számára. A Fehér Könyv – a bemutatón elhangzottak alapján – az Ukrajna biztonságát fenyegető veszélyekkel, a fegyveres erők helyzetével és a 2015-ig tervezett katonai reformmal foglalkozik. A dokumentum legfontosabb elemei közül a védelmi miniszter a következőket emelte ki. A haderőreformot két szakaszban fogják végrehajtani: 2004-2009, illetve 2009-2015 között. A védelmi költségvetést a mai 5,658 milliárd hrivnyáról 17,186 milliárdra tervezik emelni 2015-re. A fegyveres erőknek továbbra is három haderőneme lesz, funkcionálisan pedig a fegyveres erők gyorsreagálású erőkből, főerőkből és támogató erőkből állnak majd. A fegyveres erők létszámát 2006-ra – a jelenlegi 380 ezerrel 200 ezerre tervezik csökkenteni. Ami a személyi állományt illeti, a tisztek arányát 20%-ra kívánják beállítani és a tábornoki helyek számát pedig 100-ban limitálják.

Összegzés

Az ukrán kül- és biztonságpolitika fentebb vázolt fejleményeit két dimenzióban értelmezhetjük. Egyfelől kétségtelenül a napi politikához kapcsolódnak, s ilyen értelemben elsősorban a 2004. október 30-i elnökválasztást megelőző kampány céljait szolgálják. Mivel Ukrajnában elnökválasztást eddig nem lehetett az oroszokéval szembeállítani, az új katonai doktrína gyors módosítása nyilvánvalóan az elnök által támogatott jelölt – a jelenlegi miniszterelnök, Viktor Janukovics – javát szolgálja, aki napjainkban kb. 10%-kal van elmaradva az ellenzéki nyugatbarát elnökjelölt, Viktor Juscenko mögött.

Másfelől viszont az ukrán kül- és biztonságpolitikának ezek a fordulatai nem igazán újszerű és meglepő fejlemények. Illeszkednek ugyanis abba a politikába, amelyet az etnikailag és geopolitikailag megosztott, de viszszavonhatatlanul független ország próbál kialakítani. Az új katonai doktrína elfogadásával egy olyan, korszerű biztonságpolitikai dokumentumhoz jutott Kijev, amellyel Ukrajna véglegesen kilépett a függetlenség elnyerése óta követett tömbönkívüliséget preferáló státuszából. Az új dokumentum gyors módosítása sem nem feltétlenül minősíthető az orosz orientáció markáns és tartós előretörésének. Ukrajna ugyanis – középtávon minden bizonynyal – egy olyan kettőskötődésű ország marad, amely nem képes, s talán nem is akar integrálódni sem nyugatra, sem pedig keletre, hanem továbbra is a kettő között igyekszik majd egyensúlyozni. Míg a nyugati integráció elmaradásának olyan objektív okai vannak, mint Ukrajna gazdasági fejletlensége, az ukrán politikai kultúra európaizálódásának ellenmondásossága és lassúsága, a tartós keleti kötődést az ukrán politikai elitnek az ország függetlenségéhez való ragaszkodása, illetve az ukrán társadalom tartós megosztottsága, valamint a társadalmon belüli növekvő nyugatbarátság teszi irreálissá. Ám éppen ez utóbbi – ti. az ukrán társadalom erős megosztottsága – miatt túlzott elvárás folyamatos biztonságpolitikai orientációváltást és elkötelezettséget számon kérni Kijevtől. Most nem is beszélve arról, hogy az ilyen igények a kétpólusú világrend régi gondolkodását tükrözik.

⁵ A védelmi szféra helyzetét részletesen dokumentáló és perspektívát nyújtó műfajú Fehér Könyv hiánycikknek számít az új NATO-tagoknál is, így Magyarországon is.