

A „resetről” az „új hidegháborúig”: amerikai–orosz kapcsolatok az Obama-korszakban

Póti László

A tanulmány az Obama-korszak orosz–amerikai viszonyrendszerét vizsgálja: azt az ívet, amely egy ígéretes amerikai nyitással – a *reset*tel – kezdődött, és lényegében egybeesett a liberális szárny képviselőjeként percipiált Dmitrij Medvegyev elnökségével, majd az ellenkező véglettel, egy „új hidegháborús” viszonyként címkézett kapcsolatrendszerrel végződött. A tanulmány a kronologikus és tematikus feldolgozás módszerével járja körbe a témát.

A kutatási kérdések legfőbbike az, hogy szükségszerű volt-e a reset kudarca és az „új hidegháború” megjelenése az orosz–amerikai kapcsolatokban. De körüljárásra érdemes az a kérdés is, hogy változott-e az Obama-adminisztráció alatt az Egyesült Államok külpolitikája az adott relációban. Milyen stratégiák, illetve taktikai megfontolások mentén történtek a változások? Miként formálta a kapcsolatokat az ukrajnai válság? Milyen mérleggel zárt az orosz relációban az amerikai külpolitika, s mi volt az a külpolitikai örökség, amellyel az új elnök 2017 januárjában átvette a stafétát? Mindezek vizsgálatával arra is választ kell kapnunk, hogy milyen helyet foglalt el Oroszország az amerikai külpolitika prioritási listáján.

The study examines the Russian–American relationship in the Obama era, namely the trajectory that began with a promising American opening – reset – that coincided with the presidency of Medvedev who was perceived as the representative of the liberal wing, but ultimately ended with another extreme labeled “new cold war” relations. The study explores this topic through both chronological and thematic analysis.

The main research question is whether the failure of reset and the resurgence of the “new cold war” were inevitable in Russo-American relations. Other research questions address if the US policy vis-à-vis Russia changed during the Obama administration. If so, what strategies or tactics drove these changes? How did the Ukraine crisis shape bilateral relations? Finally, what was the Obama administration’s foreign policy record towards Russia, and what is the foreign policy heritage for the new incoming president?

* * *

„Riválisaink – Oroszország vagy Kína – összehasonlíthatatlanul kisebb befolyással rendelkeznek a világban, mint mi”¹

A Barack Obama elnöki idejére jellemző amerikai–orosz kapcsolatokat bemutató tanulmányban előbb röviden bemutatom a kétoldalú kapcsolatok előzményeit, Oroszország 1991-es függetlenné válásától 2009-ig;

ezután a korai Obama-korszak próbálkozásait vizsgálom meg, majd a 2012/13-tól negatív fordulatot vett kapcsolatrendszer legfontosabb kérdésköreit veszem górcső alá. (Egy-egy területtel – NATO, Irán, Szíria – csak érintőlegesen foglalkozom,

mert azokról e kötetben önálló tanulmány olvasható.) Írásomban sorra veszem az ukrainai válságnak a bilaterális kapcsolatokra gyakorolt hatásait, végül pedig megkísérellek válaszolni az alábbi kutatási kérdésekre:

- Szükségszerű volt-e a *reset* kudarc és az „új hidegháború” megjelenése az orosz–amerikai kapcsolatokban?
- Változott-e az Obama-adminisztráció alatt az Egyesült Államok külpolitikája az adott relációban?
- Milyen stratégiák, illetve taktikai megfontolások mentén történtek a változások?
- Miként formálta a kapcsolatokat az ukrainai válság?
- Milyen mértékkel zárt az orosz relációban az amerikai külpolitika, s mi volt az a külpolitikai örökség, amellyel az új elnök 2017 januárjában átvette a stafétát?
- Milyen helyet foglalt el Oroszország az amerikai külpolitika prioritási listáján?

Az orosz–amerikai kapcsolatok Obama hivatalba lépésekor

A Szovjetunió megszűnése után létrejött független Oroszországnak az Egyesült Államokkal való kapcsolatai Barack Obama 2008-as hivatalba lépéséig egy fordulatot, de végső soron logikus ívet írtak le: az ellenségkép elutasításától a valós rivalizálás stádiumába jutottak.² Az idősebb George Bush hivatali idejében (1989–1993) a kétoldalú kapcsolatok

repülőstartot vettek, és a felek dokumentumokban rögzítették, hogy nem tekintik egymást ellenségnek, kapcsolataik a barátságon és a partnerségen alapulnak. (Az amerikai elnök az ez irányú orosz törekvések ellenére nem fogadta el, hogy a célok közé a szövetségi viszony kiépítését is belevegyék.)

A Clinton-adminisztráció (1993–2001) az előző elnök idején kialakított célrendszer keretein belüli vonalat folytatta, sőt az 1994-es moszkvai csúcstalálkozón a közös nyilatkozatba bekerült a „stratégiai partnerség” fogalma is. A két fél valós előrelépést ért el ebben az időszakban: a Kongresszus kiiktatta a legnagyobb kedvezmény elvét tiltó Jackson–Vanic módosítást (igaz, évenkénti megújítást előírva), tető alá hozták – Nagy-Britanniával kiegészülve – Ukrajna atomfegyvermentessé válását, és az onnan kivont nukleáris fegyverek oroszországi megsemmisítését elősegítő Washington pénzügyi támogatást nyújtott. Mindemellett a kétoldalú kapcsolatok is intézményesültek: létrejött a „Gore–Csernomirgyinbizottság” (a testület az amerikai alelnökről, Al Gore-ról és az orosz miniszterelnökről, Viktor Csernomirgyinről kapta nem hivatalos elnevezését), amelynek feladata a gazdasági és technológiai együttműködés elősegítése volt.

Az 1990-es években Oroszország amerikai támogatással egy sor fontos nemzetközi szervezethez csatlakozott: a Nemzetközi Valutalaphoz, a Világbankhoz, az Ázsiai–Csendes-óceáni Gazdasági Együttműködéshez, valamint a G8-hoz is.

Ugyanakkor az évtized második felében a kétoldalú kapcsolatokban jelentős fordulat állt be, és elkezdődött az erősödő szembenállás időszaka. Az ellentétek a balkáni válságok, de elsősorban a Jugoszlávia elleni 1999-es NATO-bombázások, illetve a NATO-bővítésnek az erre az időszakra megvalósult első köre kapcsán kerültek felszínre.

A papíron még létező „stratégiai partnerség” és a kétoldalú kapcsolatok tényleges romlása közötti szakadék ifj. George Bush elnöksége (2001–2009) legelőjén tovább szélesedett, és csak azért nem teljesedett ki, mert 2001. szeptember 11-e ideiglenes fordulatot hozott a bilaterális viszonyrendszerben (is). A terrorizmus elleni, közössé vált harc keretében az amerikai és az orosz közbeszédben és dokumentumokban megjelent az „új stratégiai partnerség” fogalma (moszkvai nyilatkozat,³ 2002. május 24.), és Moszkva együttműködött az afganisztáni műveletek kapcsán is.

A közös ellenség azonban hosszabb távon kevésnek bizonyult a viszonyrendszer stratégiai megújításához, és négy tényező újra a szembenálló rivalizálás irányába vitte a kétoldalú kapcsolatokat: a NATO további – immár a posztszovjet térség országait is magába foglaló – bővítése, az iraki intervenció, a rakétavédelem és a posztszovjet térségben zajló „színes forradalmak” (2003: Grúzia, 2004: Ukrajna, 2005: Kirgizisztán). Mindennek betetőzéseként 2008 augusztusában kirobbant az ötnapos háború Grúzia és Oroszország között.

A reset eredményei és korlátai

Barack Obama a grúz–orosz rövid háború után mindössze néhány hónappal egy vadonatúj kezdeményezéssel indított az új demokrata adminisztráció külpolitikájának orosz dimenziójában: az újraindítás, azaz a *reset* politikájával. A *reset* szimbolikus indítása amúgy diplomácia-történeti kuriózumnak bizonyult. 2009. március 5-én Hillary Clinton külügyminiszter Genfben találkozott orosz kollégájával, ahol egy az új kezdeményezést illusztráló nagy, piros gombot nyomtak meg közösen, amelyen angolul a *reset*, oroszul pedig a *peregruzka* felirat volt olvasható. A pikantériát az jelentette, hogy a *reset* orosz megfelelője a *perezagruzka* szó lett volna, míg a hivatalos felirat „túlterhelést” jelent.⁴

Az új amerikai elnök a kezdeményezés szellemében már 2009 júliusában Moszkvába látogatott, ahol a következőképpen indokolta az új politikát:

A 20. században az a nézet dominált, hogy az Egyesült Államoknak és Oroszországnak ellenfeleknek kell lenniük, és egy erős Oroszország és egy erős Amerika csak egymással szemben létezhet. A 19. században az a nézet volt [az uralkodó], hogy befolyási övezetekért kell harcolnunk, és a nagyhatalmoknak versengő tömböket kell formálniuk, hogy ellensúlyozzák egymást. 2009-ben egy nagyhatalom nem dominálással vagy más országok démonizálásával mutat erőt.⁵

A *reset* a szép retorikai csomagolásán túl arra irányult, hogy az amerikai külpolitika számára fontos kérdésekben revitalizálja az együttműködést Moszkvával. Ezek a kérdések változatlanul a nonproliférációra (Irán és Észak-Korea), a leszerelési/fegyverzetkorlátozási ügyekre, valamint a terrorizmus elleni harcra korlátozódtak. A kétoldalú kapcsolatok újbóli intézményesítésével (Bilaterális Elnöki Bizottság) és a munkacsoportok működtetésével egyúttal egyenjogúságot sugalltak, és párbeszédbe vonták be a hatalmi elitet. Mindez kiegészült az üzleti körök, valamint a civil társadalom dialógusával is.

A *reset* nem bizonyult eredménytelennek. 2010 áprilisában aláírták az Új START-megállapodást, amely további 30-30 százalékkal csökkentette a két ország nukleáris arzenálját, és szigorú verifikációs rendszert rendelt ahhoz. A két ország szorosan és hatékonyan működött együtt az Iránnal szembeni szankciós rezsim alkalmazásában (ami végül 2015-re elvezetett az iráni békés célú atomprogram nemzetközi kontroll alatt tartását rögzítő egyezményhez). Moszkva fontos partner volt az afganisztáni amerikai és NATO-csapatok ún. északi utánpótlási útvonalának – Oroszországon keresztül vezető – működtetésében is. Több mint két évtizedes tárgyalássorozatot követően Oroszország a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) tagja lett, amit Washington is támogatott, mert az beleillett a globális amerikai kereskedelempolitikába.⁶ A *reset* időszakának kiemelkedő sikere volt az orosz–amerikai együttműködés

révén 2013 szeptemberében, a szíriai vegyi fegyverek megsemmisítésének ügyében létrejött megállapodás is.

Ugyanakkor a *reset* nem hozott stratégiai áttörést a kétoldalú kapcsolatokban, nem tudta tartósan megtörni a korábbi szembenállás tendenciáját, és 2012/2013 után végleg érvényét veszítette. Ezzel együtt sem lehet eleve elhibázott lépésnek nevezni: azokon a területeken, ahol az lehetséges volt, *maximalizálta az eredményeket, ami nemcsak a bilaterális viszonyt javította, hanem pozitívan hatott a nemzetközi környezetre is.*

Az együttműködési területek limitált-sága, a régi tartós stratégiai szembenállás, valamint a relatíve liberálisként percipiált Medvegyev helyébe 2012 márciusában az elnöki székbe visszatért Vlagyimir Putyin mellett két új keletű tényező is hozzájárult a *reset* végéhez: az „arab tavasz” és a 2011. decemberi parlamenti választások utáni oroszországi tömegdemonstrációk. Az előbbi, azaz egy olyan régióban zajló forradalmi hullám miatt, ahol Moszkva hagyományosan jó kapcsolatokkal és befolyással bírt, és így az új helyzet számára hátrányos geopolitikai átrendeződést eredményezett, az orosz vezetés Washingtonot hibáztatta. Az orosz földön történt megmozdulások pedig – melyek mögött szintén amerikai hátszelet sejtettek – már-már közvetlen fenyegetést jelentett meg a putyini politikai rendszer számára.

A „stratégiai szembenállás” időszaka

Putyin 2012-es visszatérése az elnöki hatalomba – immáron a harmadik ciklusára – végképp romba döntötte a liberálisabb és az amerikaival komplementer külpolitika illúzióját. A régi-új elnök új külpolitikai koncepciót⁷ fogadtatott el 2013-ban. A formálisan az előző frissített változataként prezentált dokumentumra taktikailag azért volt szükség, mert Vlagyimir Putyin elnökként nem a Medvegyev nevével fémjelzett, régi verzió alapján akarta folytatni a külpolitikát. Ugyanakkor a világban történt változások, az Oroszország előtt álló új kihívások tartalmi változtatást is igényeltek. A dokumentum főbb új elemei közé a következők tartoznak:

- A külpolitika „ökonómizálása”. Azaz a diplomáciának fokozottan védenie és támogatnia kell az orosz gazdasági érdekeket külföldön, és elő kell segítenie a technológiai modernizációt belföldön.
- A külpolitika kommunikációjának erősítése. A puha erő beemelése a diplomáciai eszköztárba, Oroszország pozitív imázsának offenzív erősítése.
- Saját orosz emberjogi megközelítés képviselése a világban. Az emberjogi kérdések terén Moszkva ellentámadásba szeretne lendülni: fokozott részt akar vállalni az ilyen jellegű nemzetközi tevékenységben, és jogot formál más nemzetközi szereplők emberjogi értékelésére.

- A leszerelési készség visszafogása. Moszkva a korábbinál kisebb mértékben hangsúlyozza a leszerelési folyamat továbbvitelében való érdekelttségét, inkább a létező rezsimek működtetését helyezi előtérbe.
- Új regionális hangsúlyok. Közép-Európa folytatta az addigi leértékelődési ívét, és önálló térségként eltűnt az orosz külpolitika horizontjáról. Új és potenciálisan konfliktusos prioritásként viszont megjelent az Északi-sarkvidék.
- Az eurázsiai integráció kiterjesztése. Önálló, működő integrációs mag kialakítása, lehetséges partnerek bevonásával.

Látható, hogy az új hangsúlyok egy önállóbb, karakteresebb orosz külpolitikai irányvonal kontúrjait vázolták fel, amely határozottan távolodott az együttműködési modelltől.

Ami a közvetlen témánkat illeti, az Egyesült Államokkal kapcsolatban új elemként jelent meg a koncepcióban a rakétavédelem említése: Moszkva „törekedni fog a jogi garanciák biztosítására, hogy az [a rakétavédelem] ne irányulhasson az oroszországi nukleáris elrettentő erők ellen”. Szintén új mozzanat, hogy Moszkva az „orosz jogi és természetes személyek vonatkozásában” fellép az amerikai „egyoldalú extraterritoriális szankciók ellen”.

Moszkva 2016 decemberében megújította a külpolitikai koncepcióját, s ezzel megerősítette a korábbi önálló kurzust. A rakétavédelemmel kapcsolatban jóval

tovább ment a korábbi igényeknél („jogi garanciák”): megállapította, hogy az az orosz nemzeti biztonságot veszélyezteti, ezért „adekvát ellenlépéseket” helyezett kilátásba. Emellett a katonai és politikai nyomásgyakorlás esetére „jogot formál a kemény reagálásra”.⁸

A stratégiai szembenállás időszakában a kétoldalú kapcsolatok egy sor nevezetes ügy mentén formálódtak, amelyekben az együttműködés és a rivalizálás elemei keveredtek, majd a vizsgált korszak végére – az ukrainai válság kapcsán – konfrontációvá mélyültek.

Kémügyek

Az Obama-korszak gazdag volt az orosz kémügyekben, amelyek három nagy hullámban jelentek meg. Hatásuk nagyon különböző volt: az elsőt diszkréten megoldották, a második máig megoldatlan, és nyomot hagyott a bilaterális viszonyokban, a harmadik pedig a kétoldalú kapcsolatok alapjait ingatja.

Az első ügy az orosz „illegálisok”⁹ néven híresült el: 2010-ben tíz orosz állampolgárt tartóztattak le az Egyesült Államokban, akik különböző területeken az orosz hírszerzésnek dolgoztak. A botrány a *reset* kellős közepén robbant ki, és egyik – leginkább az orosz – fél sem volt érdekelt abban, hogy az megterhelje a bilaterális kapcsolatokat. Ezért hamar egyezsége jutottak, és „csereügyletet” kötöttek. Ennek keretében a tíz orosz kémért cserébe Moszkva kiengedett a börtönből négy olyan személyt, akiket korábban szintén kémkedésért ítélték el,

és engedélyezték a családtagjaik külföldre távozását is. Az orosz külügyminisztérium közleménye szerint a megegyezés azt szolgálta, hogy „az amerikai–orosz kapcsolatok javuljanak, és új dinamikát kapjanak”.¹⁰ A cserére a bécsi repülőtéren került sor, 2010. július 9-én.

A második kém történetet a „Snowden-ügyként” ismerte meg a világ. Edward Snowden, aki az amerikai Nemzetbiztonsági Ügynökség (*National Security Agency*, NSA) alkalmazottja volt, 2013 júliusában rengeteg titkos információ birtokában távozott a hazájából. Előbb Hongkongba, majd Moszkvába ment, ahol menedékjogot kért és kapott. A politikai menedékjog megadása jelentősen rontott a két ország kapcsolatán. Közvetlen következményeként pedig elmaradt Obama és Putyin elnök 2013 szeptemberére tervezett találkozója is. Washington azóta is szorgalmazza Snowden kiadatását, amit Moszkva következetesen elutasít. Vannak olyan feltételezések, hogy Snowden valójában már az oroszoknak dolgozott a dezertálás előtt is.

A harmadik, jelenleg is folyamatban lévő „kémügy” a nemrégiben lezajlott amerikai elnökválasztásokhoz kapcsolódik. Washingtonban bizonyítottnak látják, hogy orosz hackerek támadták meg a Demokrata Párt országos bizottságának a számítógépes rendszereit, adatokat loptak el és továbbítottak a *WikiLeaks* portálnak, hogy így próbálják befolyásolni a választókat.¹¹ Joe Biden alelnök ezzel kapcsolatban arról beszélt, hogy a hírszerzési jelentések egyértelműen megerősítették, hogy

Oroszország megpróbálta „diszkreditálni az Egyesült Államok választási folyamatát”, szisztematikusan aláásva Hillary Clinton esélyeit. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy Donald Trump relativizálja a számítógépes támadásokról szóló hírszerzési jelentéseket,¹² illetve maga is gyanúba keveredett esetleges orosz titkosszolgálati kompromittáló anyagokkal összefüggésben.

Irán

Az iráni atomprogram mind az Egyesült Államok, mind pedig Oroszország számára kritikus fontosságú probléma volt, noha a felek között eredetileg jelentős megközelítésbeli különbségek mutatkoztak a megoldást illetően. A 2015. július 25-én aláírt közös átfogó akcióterv (*Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA*)¹³ nem is jöhetett volna létre amerikai–oroszl együttműködés nélkül. Az Obama-korszakban a két ország diplomáciája hatékonyan működött együtt abban, hogy az iráni békés célú atomprogram olyan nemzetközi ellenőrzés alá kerüljön, amely garantálja a katonai célú fejlesztések kizárását. Az orosz együttműködési készség fokát jól mutatja – és egyben az amerikai érdekeket is jól szolgálja –, hogy Moszkva elállt az S-300-as légvédelmi rendszer Teheránnak történő leszállításától is.

Szíria

Szíria kapcsán Washington és Moszkva rivális és ellenérdekelt nagyhatalomként viselkedett. Míg az Egyesült Államok

szankciókat vezetett be a szíriai hatalommal szemben, és Bassár el-Aszad elnök rendszerének a megbuktatását tűzte ki célul, addig Oroszország a szíriai elnök rendszerének a fenntartásán dolgozott. Ennek érdekében Moszkva katonailag is beavatkozott a konfliktusba: 2015. szeptember 30-án légi csapásokat kezdett végrehajtani, elsősorban a szíriai hatalommal szemben harcoló felkelők ellen.

Moszkva további célja egy, a nemzetközi „terrorizmus elleni” széles körű koalíció kiépítése volt, amely magában foglalta volna az Egyesült Államokat is. Ehelyett a két fél csak abban tudott megállapodni, hogy tájékoztatják egymást a tervezett katonai akciókról, hogy elkerüljék az egységeik véletlen összecsapását. A kétoldalú egyeztetések egészen 2016 októberéig folytatódtak, amikor is az orosz csapatoknak az aleppói támadásához köthető civil áldozatok miatt Washington felfüggesztette azokat.

Az ukrajnai válság

A kétoldalú kapcsolatokban megjelenő problémák körében új minőséget jelentett – és drámai romlást idézett elő – a 2013. november végén kirobbant, majd 2014 februárjában az akkori hatalom megdöntését eredményező, a Krím orosz annexiója miatt kialakult és a kelet-ukrajnai harcokból ukrán–oroszl fegyveres konfliktussá vált válság.

Az Egyesült Államok négy különböző módon kapcsolódott be az ukrajnai válság kezelésébe:

- szankciókat léptetett életbe az orosz intervenció felelőseivel szemben;

- kétoldalú konzultációkat kezdeményezett Moszkvával;
- politikai, gazdasági és (korlátozott) katonai támogatást nyújtott Kijevnek;
- addicionális biztonsági lépéseket tett a balti államok, valamint Lengyelország felé.

Az amerikai álláspont kezdettől egyértelmű volt, s azt a 2014. tavaszi tallini látogatásakor Obama elnök a következőképpen fogalmazta meg:

Az orosz agresszió arcátlan támadás Ukrajna – egy szuverén és független európai nemzet – területi integritása ellen. Kihívás a nemzetközi rendszer legalapvetőbb elveivel, a határok erőszakos megváltoztatásának tilalmával, a nemzetek önrendelkezési jogával szemben. Aláássza a nemzetközi rendet, amely garantálja a népek és nemzetek jogait, [s] amit nem lehet brutális erővel elvenni.¹⁴

Szankciók

Az Egyesült Államok a 2014 márciusában bevezetett szankcióit 2016 végéig öt alkalommal újította meg, illetve bővítette. Az első három szankció Putyin környezetében lévő személyek ellen irányult: befagyasztotta a számláikat, és beutazási tilalmat rendelt el velük szemben. Erre Moszkva válaszul élelmszer-beviteli korlátozásokat vezetett be, és megtiltotta bizonyos amerikai vezető politikusok oroszországi utazását. A későbbi szankciók orosz állami vállalatok nyugati finanszírozását és technológiai fejlesztéseinek korlátozását rendelték el.

Kétoldalú konzultációk

A kelet-ukrajnai fegyveres konfliktus 2014 áprilisától 2015. szeptember-októberig tartó intenzív szakaszát a felek először 2014 őszén próbálták meg lezárni: szeptember 5-én írták alá az első minszki megállapodást,¹⁵ s azt szeptember 19-én egy újabb memorandummal¹⁶ egészítették ki. Az első tűzszünet sikertelensége végül oda vezetett, hogy 2015. február 12-én aláírták a Minszk-2¹⁷ néven ismertté vált dokumentumot, amely átfogó intézkedéseket írt elő a tűzszünet megerősítésére és a politikai rendezés menetrendjére vonatkozóan.

A nemzetközi rendezés hivatalosan két sínen folyik párhuzamosan: a minszki háromoldalú kontaktcsoportban és az ún. normandiai formátumban. Az első – voltaképpen ötoldalú – keretben az EBESZ megbízottja mellett Oroszország, valamint az ukrán elnök képviselője van jelen, kiegészülve a két szakadár entitás egy-egy vezetőjével. A normandiai formátum Németország, Franciaország, Ukrajna és Oroszország magas szintű vezetőinek *ad hoc* fóruma. Ezeknek az államoknak az elnökei (kancellárja) a normandiai partraszállás 70. évfordulós ünnepsége alkalmával, 2014 júniusában találkoztak először.

A minszki háromoldalú kontaktcsoporton belül 2015 májusától megjelentek a munkacsoportok is, amelyek négy kérdéskörrel foglalkoznak: katonai, politikai, gazdasági és humanitárius ügyekben egyeztetnek. A munkacsoportokban az EBESZ mellett Oroszország, az ukrán

központi hatalom és a két szakadár entitás képviselői vesznek részt, akik hetente üléseznek (zárt ajtók mögött), és az egyes munkacsoportokat vezető EBESZ-koordinátorok révén jelentenek a kontaktcsoportnak a haladásról. Ez az a keret, amelyben az érintettek a lehető leggyakorlatiasabban próbálják meg egyeztetni a minszki megállapodások végrehajtásának részleteit. Az eddigi legfontosabb eredmények közé a 100 mm-nél kisebb kaliberű tüzérségi eszközök kivonása, a hadifoglyok részleges cseréje, a polgári elitélteknek az ukrán fél részére történő átadása és a humanitárius kérdések megoldása (pl. a belső határ mentén új átkelőhelyek nyitása) sorolható.

Az Egyesült Államok tehát nem vált a hivatalos rendezési keretek integráns részévé, de ez nem jelenti azt, hogy teljesen kimaradt volna a diplomáciai tárgyalások folyamatából. Az orosz agresszió miatt beállt kommunikációs szünetet követően, 2015 közepétől megindult az amerikai–orosz párbeszéd, jellemzően a két ország elnökének telefonon keresztül folytatott tárgyalásai, illetve a két külügyminiszter találkozási révén.

Volt egy munkaszint, amelyen a kapcsolattartás az általános politikai párbeszédén túl gyakorlati megoldások kimunkálásával is foglalkozott: a Nuland–Szurkov-dialógus. A párbeszéd Victoria Nuland amerikai külügyminiszter-helyettes és Vlagyiszlav Szurkov az orosz elnöki adminisztráció korábbi helyettes vezetője, a Kreml egykori főideológusa, jelenleg az orosz elnök Ukrajna ügyében illetékes megbízottja között zajlott. Mivel

az utóbbi szerepel az EU tiltólistáján, a találkozókra mindig Oroszországban került sor. Eddig két ilyen egyeztetésről tudunk: 2016 januárjában Kalinyingrádban, 2016 októberében pedig Moszkvában találkoztak az érintettek. Kevés érdemi ismerettel rendelkezünk ezekről a tárgyalásokról. A kalinyingrádi állami rezidencián folytatott 5–6 órás megbeszélés után az amerikai külügyi szóvivő annyit mondott, hogy a cél a minszki megállapodások teljes körű végrehajtásának a megvitatása volt. Szurkov a megbeszélést „tárgyra törőnek, konstruktívnak és hasznosnak” minősítette, hozzátéve, hogy olyan „érzékeny témákat vitattak meg, mint az ukrainai alkotmányreform..., a helyi választások”, illetve ajánlásokat fogalmaztak meg a háromoldalú kontaktcsoport és a normandiai formátum számára.¹⁸

Támogatás Ukrajnának

Az amerikai támogatás már a független Ukrajna létrejöttével elkezdődött. Az Egyesült Államok 1990–2012 között összesen 4 milliárd dolláros támogatásban részesítette az országot a USAID-en keresztül. A 2014. februári fordulat után Washington a politikai mellett további jelentős pénzügyi támogatást is nyújtott Kijevnek: 1,5 milliárd dollárt biztosított a reformokra és a demokratikus intézmények fejlesztésére, valamint 3 milliárd dollár értékű hitelgaranciát is adott.¹⁹

2015-ben az Egyesült Államok 335 millió dollár értékben biztosított katonai támogatást Ukrajnának. Ezzel 2014 óta

összesen 600 millió dollárra nőtt a teljes katonai támogatás összege. Mindez három fő területre irányult:

- kiképzés: 350 amerikai tiszt érkezett, hat zászlóalj kiképzésére;
- felszerelés: radarok, kommunikációs eszközök, IT-rendszerek, taktikai drónok, egészségügyi berendezések;
- tanácsadók: a védelmi reformok megvalósításához.²⁰

E jelentős mennyiségű katonai támogatás fényében meg kell jegyezni, hogy ún. halálos fegyvert (*lethal weapon*) nem adtak át az ukrán félnek. E döntésben szerepet játszott Moszkva vélt ellenreakciójának a figyelembe vétele is.

NATO-támogatás Ukrajnának

Washington fontos szerepet játszott a NATO Ukrajnát támogató politikájának alakításában is. Az észak-atlanti szervezet a 2008-as bukaresti csúcsertekezletén kimondta, hogy Ukrajna (Grúziával együtt) is csatlakozni fog – ugyanakkor határidőt nem szabott. A NATO 2016. júliusi, varsói csúcstalálkozója megerősítette az átfogó segítségnyújtási csomagot (*Comprehensive Assistance Package, CAP*), és további támogatásra vállalt kötelezettséget az alábbi területeken:

- tanácsadás: a védelmi szektor különböző szegmenseiben, a logisztikától a stratégiai szintű reformokig;
- védelmi reform: képesség- és intézményfejlesztés, polgári alkalmazottak képzése, stratégiai kommunikáció;

- védelmi képzés: együttműködés a nyugati sztenderdek alkalmazásában;
- aknamentesítés;
- fegyverzetmegsemmisítés/tárolás.

Ezenkívül természetesen továbbra is érvényben maradnak walesi csúcson elfogadott *trust fundok* is.²¹

Addicionális biztonsági lépések

Az Egyesült Államok a Krím orosz annektálása után fontos lépéseket tett a balti térség és Közép-Európa NATO-tagállamai biztonságának/biztonságérzetének az erősítése érdekében is. A leglátványosabb intézkedése egy-egy légierő kötelékébe tartozó század telepítése volt Észtországba, Litvániába, Lettországba és Lengyelországba. E csapatoknak nincs nehézfegyverzetük, és nem támadó jellegűek, de megjelenésük az amerikai védelmi szolidaritás kézzelfogható jelzése. Emellett Obama elnök a varsói csúcson az amerikai katonai jelenlét közép-európai biztosítására egy 1 milliárd dolláros program elindítását kezdeményezte.

Következtetések

Az Obama-korszak amerikai–orosz kétoldalú kapcsolatainak vizsgálata azt mutatja, hogy lett légyen az bármennyire eredményes vagy éppen ellenkezőleg, konfrontatív, e kapcsolatrendszer aszimmetrikus, mert az amerikai külpolitikában Oroszország nem szerepel a prioritások között.

A *The Atlantic*-ben megjelent, a korszak mérlegét megvonó és Obama külpolitikai doktrínáját elemző, alapos tanulmány²² a 37 oldalán Oroszországot 27-szer, míg az Iszlám Államot 26-szor, Iránt 35-ször, Szíriát pedig 56-szor említi. Ennél is sokatmondóbb azonban, hogy Oroszország jellemzően és döntően olyan szövegek környezetében kerül szóba, ahol valamilyen nemzetközi probléma kezelése – Irán, Szíria vagy Ukrajna – kerül terítékre, azaz az ország nem önmagában, hanem közvetve volt érdekes Washington számára.

Amikor a cikk Obamának az Oroszország jelentőségével kapcsolatos véleményét idézi, akkor is egy „leértékelt” hatalom képe bontakozik ki:

Egy gyenge, hanyatló Oroszország szintén veszély, de nem igazán tartozik a legfontosabbak közé [*not quite a top-tier threat*]. Kínától eltérően nekik demográfiai, strukturális, gazdasági problémáik vannak, amelyek megoldása ... nemzedékek feladata. Az az út, amelyet Putyin választott, nem segít nekik ezeknek a kihívásoknak a legyőzésében.²³

Az Obama elnök külpolitikájának hivatalos mérlegét megvonó fehér házi összesség is Moszkva alacsonyabb súlyát jelzi az amerikai külpolitikában: a dokumentum nemzetközi kérdésekkel foglalkozó 51 pontjából csupán egy foglalkozik Oroszországgal²⁴ (a 2012-es Új START-megállapodás).

Az Oroszország függetlenné válása utáni 25 év kétoldalú kapcsolataiban az együttműködés és a konfrontáció szakaszai váltogatták egymást:

- az 1990-es évek első fele a „stratégiai együttműködés” ideálját célozta meg;
- az évtized második fele a „stratégiai szembenállás” erősödését eredményezte;
- 2001. szeptember 11-e újra visszahozta az együttműködést;
- 2003-tól ismét leszállóágba kerültek a kapcsolatok;
- 2009–2012 között a *reset* dominált;
- 2013-tól viszont minden korábbiánál konfrontatívabb viszonyok alakultak ki a felek között.

A szűkebben vett Obama-korszakot nézve, a *reset* nem hozott stratégiai átörést a kétoldalú kapcsolatokban, nem tudta tartósan megtörni a korábbi szembenállás tendenciáját, és 2012/2013 után végleg érvényét veszítette. Mégsem lehet eleve elhibázott lépésnek nevezni: azokon a területeken, ahol az lehetséges volt, maximalizálta az eredményeket, és ezzel nemcsak a bilaterális viszonyt javította, hanem pozitívan hatott a nemzetközi környezetre is.

Az amerikai–oroszl kapcsolatoknak megvannak a szembenállást hordozó állandó elemei, amelyek az alábbiak:

- a biztonságpolitikában a NATO bővítése és a rakétavédelem;
- az Egyesült Államok globális beavatkozási képessége;
- a posztszovjet térségben folyó küzdelem a befolyásolási övezetekért.

Ezek mellett van néhány olyan terület, ahol az érdekeik nem ütköznek, vagy éppen egymáshoz közel esnek:

- a nonprolifерáció;
- a leszerelés és a fegyverzetkorlátozás;
- a terrorizmus elleni harc.

Egy adott adminisztráció Oroszország-politikájának a sikere vagy kudarca nagyban attól függ, hogy a fenti tényezőhalmazból aktuálisan melyik elemek kerülnek előtérbe, és azok milyen hatást gyakorolnak a kétoldalú kapcsolatokra. Az Obama-korszakban a *reset* eredményei között jellemezően nonprolifерációs, illetve fegyverzetkorlátozási ügyek találhatóak. Ezeket ugyanakkor nagyságrendileg felülírták a stratégiai szembenállás olyan elemei, mint a NATO bővítése és a rakétavédelem, valamint az ukrajnai válság. Ilyen értelemben szükségszerű volt a *reset* felmorzsolódása és az „új hidegháború” megjelenése az orosz–amerikai kapcsolatokban.

Az Obama-adminisztráció kevésbé stratégiai, jóval inkább taktikai megfontolások mentén változott az orosz relációban. A Medvegyev-korszakhoz fűzött remények – hogy a „liberálisabb” elnökkel más minőségű kapcsolatokat lehet megkísérelni kiépíteni – tipikusan a taktikai jellegű elgondolások körébe tartoztak.

Az ukrajnai válság egy olyan új problémakört emelt a stratégiai szembenállással amúgy is inherensen megterhelt kapcsolatokba, ami hosszú távra előre beprogramozta a bilaterális viszony sérülékenységének a magasabb fokát, sokkal közvetlenebbé tette a konfrontációt, és a szembenállás más dimenziókra is rávetítődve minőségileg rosszabb kapcsolatokat eredményezett.

A Trump-korszak nagy kérdése, hogy az új elnök tud-e – és ha igen, milyen mértékben – változtatni a negyedszázados trenden. A kérdés költői, a valóság prózai lesz.

A kézirat lezárásának ideje: 2017. június 30.

Jegyzetek

- 1 „President Obama’s Farewell Speech Transcript”. *The Washington Post*, https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2017/01/10/president-obamas-farewell-speech-transcript-annotated/?utm_term=.5cb00c824970, 2017. január 10.
- 2 Az e korszakról szóló rész az alábbi cikk alapján készült: П. Т. Подлесный: „Эволюция Российско-Американских Отношений После Холодной Войны: От «Партнерства» К Новой Конфронтации (1992–2015 Годы)”. *Россия и Америка в 21. веке*, <http://www.rusus.ru/?act=read&id=456>. A letöltés ideje: 2017. január 10.
- 3 „Clinton, Yeltsin Reaffirm Importance of Joint Cooperation”. *Federation of American Scientists*, <https://fas.org/nuke/control/detarget/docs/940114-321186.htm>, 1994. január 14.
- 4 „Wrong Red Button”. *Politico*, <http://www.politico.com/story/2009/03/video-wrong-red-button-019719>. A letöltés ideje: 2017. január 19.
- 5 „How the Russian ‘Reset’ Explains Obama’s Foreign Policy”. *Foreign Policy*, <http://foreignpolicy.com/2012/10/16/how-the-russian-reset-explains-obamas-foreign-policy/>, 2012. október 16.
- 6 „How Trump Can Play Nice with Russia, without Selling out America”. *Foreign Policy*, <http://foreignpolicy.com/2017/01/06/how-trump-can-play-nice-with-russia-without-selling-out-america/>, 2017. január 6.
- 7 „Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 12 февраля 2013 г.)”. *The Ministry of Foreign*

- Affairs of the Russian Federation*, http://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptiCKB6BZ29/content/id/122186, 2013. február 18.
- 8 Концепция внешней политики Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 30 ноября 2016 г.)”. *The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*, http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248, 2016. december 1.
 - 9 Az illegális hírszerzők a „legálisoktól” eltérően (akik jellemzően diplomáciai fedettségben dolgoznak) olyan fedőfoglalkozással rendelkeznek, amelyet nem figyel a kémelhárítás, nem saját néven élnek, és valamilyen felépített legenda az életük.
 - 10 „Spies Swapped by US and Russia at Vienna Airport”. *BBC*, <http://www.bbc.com/news/10564994>, 2010. július 9.
 - 11 „Background to ‘Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections’: The Analytic Process and Cyber Incident Attribution”. , <https://assets.documentcloud.org/documents/3254237/Russia-Hack-Report.pdf>, 2017. január 6.
 - 12 „Azonosította az amerikai hírszerzés az orosz hackereket”. *Magyar Nemzet*, <http://mno.hu/kulfold/azonositotta-az-amerikai-hirszerzes-az-orosz-hackereket-1379916>, 2017. január 6.
 - 13 „The Iranian Deal: Opportunities and Obstacles for Russian–US Cooperation”. *Russia in Global Affairs*, <http://eng.globalaffairs.ru/valday/The-Iranian-Deal-Opportunities-and-Obstacles-for-Russian-US-Cooperation-18131>, 2016. április 29.
 - 14 „Remarks by President Obama to the People of Estonia, Nordea Concert Hall in Tallinn, Estonia on September 03, 2014”. *The White House*, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/03/remarks-president-obama-people-estonia>, 2014. szeptember 3.
 - 15 Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE): „Protocol on the Results of Consultations of the Trilateral Contact Group, Signed in Minsk, 5 September 2014”. *OSCE.org*, <http://www.osce.org/home/123257>, 2014. szeptember 5.
 - 16 Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE): „Memorandum of 19 September 2014 Outlining the Parameters for the Implementation of Commitments of the Minsk Protocol of 5 September 2014”. *OSCE.org*, <http://www.osce.org/home/123806>, 2014. szeptember 19.
 - 17 Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE): „Комплекс мер по выполнению Минских соглашений”. *OSCE.org*, <http://www.osce.org/ru/cio/140221?download=true>, 2015. február 12.
 - 18 Serhiy Drachuk: „No Ukrainians at US–Russia Meeting on Ukraine”. *Euromaidan Press*, <http://euromaidanpress.com/2016/01/18/no-ukrainians-at-us-russia-meeting-on-ukraine/#arvldata>, 2016. január 18.
 - 19 Vincent L. Morelli: „Ukraine: Current Issues and U.S. Policy”. *Federation of American Scientists*, <https://fas.org/sgp/crs/row/RL33460.pdf>, 2017. január 3. 2. o.
 - 20 Uo. 42. o.
 - 21 Uo. 36. o.
 - 22 Jeffrey Goldberg: „The Obama Doctrine. The U.S. President Talks through His Hardest Decisions about America’s Role in the World”. *The Atlantic*, <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>, 2016. április.
 - 23 Uo.
 - 24 „American Leadership in the World”. *The Record*, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-record/foreign-policy>, 2013. február 12.