

Nagy László

Az Oroszországi Föderáció külpolitikai koncepciója¹

DOI 10.17047/HADTUD.2017.27.1-2.49

2016. november 30-án Vlagyimir Putyin, az Oroszországi Föderáció elnöke jóváhagyta az ország új külpolitikai koncepcióját, és ezzel egyidejűleg hatályon kívül helyezte a 2013 februárjától érvényes „rég” koncepciót. Jelen cikk szerzője a dokumentum-elemzés módszerével áttekinti a külpolitikai koncepció legfontosabb megállapításait.

Az Oroszországi Föderáció külpolitikai koncepciója² önmagában is érdekes olvasmány, különösen a nemzetközi viszonyok iránt érdeklődő olvasó számára. Kiváltképpen izgalmassá teszik azonban a körülmények, hiszen Putyin elnök az utóbbi időben sorozatban hagyja jóvá az Oroszországi Föderáció legfontosabb biztonságpolitikai dokumentumait: 2015. december 31-én írta alá a *nemzeti biztonsági stratégiát* (a 2009-es stratégia helyett), 2016. december 5-én pedig az *információs biztonsági* (közkedvelt megnevezéssel *kiberbiztonsági*) *doktrínát*, hatályon kívül helyezve az azonos elnevezésű, 2000-től érvényes okmányt. Az ebbe a sorba tartozó *katonai doktrínát* legutóbb 2014-ben újították meg és adták ki (felváltva a 2010-ben kiadott doktrínát).

Az okok és magyarázatok között minden bizonnyal megtalálható, hogy az utóbbi néhány évben megváltozott Oroszország nemzetközi biztonságpolitikai és geopolitikai helyzete. Elsősorban az Ukrajnában 2014-től bekövetkezett események (a Krím-félsziget annektálása és a kelet-ukrajnai szakadár mozgalmak színrelépése) oda vezettek, hogy jelentősen megromlott Oroszország és a Nyugat viszonya. Az Oroszországgal szemben bevezetett szankciók valamint az olajárak tartósan alacsony szintje – néhány más tényezővel együtt – recesszióba taszították az orosz gazdaságot. Lelassult a 2010-es évek elején még lendületesnek mutató haderő-reform is. Az ország nemzetközi téren elszigetelődött, és ezen csak keveset tudott segíteni a szíriai polgárháborúba 2015 szeptemberétől történő aktív beavatkozás, amelynek deklarált célja a „közös” ellenség, az Iszlám Állam elleni küzdelem.

1 A szerző szinonimaként használja az Oroszországi Föderáció és az Oroszország fogalmakat.

2 Lásd: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41451>

Jelen elemzés tárgyát kizárólag a 2016 végén kiadott orosz *külpolitikai koncepció* képezi. A szerző áttekinti a 37 oldalas, öt fejezetből és ezen belül 108 pontból álló dokumentum legfontosabb megállapításait, azok egy részéhez megfogalmazza saját észrevételeit, végül levon néhány következtetést.³

Az első fejezet

A koncepció első fejezetének címe: *Általános megállapítások*. Mindjárt az első pontok meghatározzák a dokumentum tartalmát: „Jelen Koncepció az Oroszországi Föderáció külpolitikájának alapvető elveire, elsődleges irányaira, céljaira és feladataira vonatkozó nézetek rendszere. Az orosz külpolitika lényegi feladatai a következők:

- az ország biztonságának, szuverenitásának és határai sérthetlenségének biztosítása;
- kedvező feltételek biztosítása a gazdaság növekedéséhez;
- az Oroszországi Föderáció – mint a világ egyik befolyásos központja – pozícióinak megszilárdítása;
- az ország pozícióinak megszilárdítása a világgazdasági rendszerben;
- a nemzetközi béke megszilárdítása, az általános biztonság és stabilitás biztosítása, az igazságos, demokratikus nemzetközi rendszer megerősítése, amely elsősorban az ENSZ Alapokmányának megállapításain nyugszik;
- jószomszédi viszony kialakítása a határos államokkal;
- a kölcsönösen előnyös és egyenjogú partnerség fejlesztése két- és sokoldalú viszonylatban;
- az oroszországi állampolgárok és a külföldön élő oroszok jogainak és törvényes érdekeinek védelme;⁴
- Oroszország szerepének erősítése a humán világtérben, az orosz nyelv elterjesztése és helyzetének erősítése, az orosz diaszpóra konszolidálása;
- az oroszországi tömegtájékoztatási eszközök pozícióinak megerősítése a globális információs (kommunikációs) térben;
- konstruktív párbeszéd és partnerség fejlesztése a különböző kultúrák és civilizációk között.”

A második fejezet

A fejezet címe: *A jelenlegi világ és az Oroszországi Föderáció külpolitikája*. A lényegi megállapítások itt is a fejezet legelején találhatók: „A jelenlegi világ mély változások időszakát éli át, amelyek lényege a sokpólusú nemzetközi rendszer formálódása. A nemzetközi viszonyok struktúrája tovább bonyolódik. A globalizációs folyamat eredményeképpen új gazdasági és politikai központok alakulnak ki. Végbemegy az erő és a fejlődés potenciáljának szóródása és elmozdulása az ázsiai-csendes-óceáni térség felé. A történelmi Nyugat dominálási lehetőségei beszűkülnek a világ gazdaságában és politikájában. A fejlődés egyenlőtlenségével, az államok jóléti szintje közötti szakadék mélyülésével, az erőforrásokért, a piacokért, a szállítási útvonalakért folytatott harc erősödésével kapcsolatos ellentmondások kiéleződnek.”

3 A szerző a legfontosabb tételek kivonatos fordításának módszerét alkalmazza, hogy a legautentikusabb szöveg álljon rendelkezésre.

4 Érdemes megfigyelni az „oroszországi” és az „orosz” jelzők tartalmi különbségét.

A dokumentum mindjárt ezután megfogalmaz egy következtetést, egyértelműen az Egyesült Államoknak, illetve általában a Nyugatnak címezve: „Ilyen feltételek között azok a kísérletek, hogy más államokra rákényszerítsék saját értékrendjüket, azzal fenyegetnek, hogy uralkodóvá válik a xenofóbia, a türelmetlenség, a konfliktusos megoldás, ami végső soron káoszhoz vezet a nemzetközi kapcsolatokban. A nyugati országok azon törekvése, hogy érvényesítsék saját álláspontjukat a világfolyamatokban és visszaszorítsák az alternatív erőközpontokat, növeli az instabilitást és a turbulenciát a nemzetközi viszonyokban globális és regionális szinten egyaránt.”

A következő pontok pedig általános következtetést fogalmaznak meg: „A politikai, szociális és gazdasági ellentmondások élesedése és az instabilitás növekedése a világ politikai és gazdasági rendszerében erősíti az erőtenyező szerepét a nemzetközi kapcsolatokban. Az erőpotenciál növelése és modernizálása, az új fegyverek létrehozása és telepítése pedig aláássa a stratégiai stabilitást és fenyegeti a fegyverzet-ellenőrzési megállapodások által megteremtett globális biztonságot. Bár egy nagy – és ezen belül nukleáris – háború kitörésének valószínűsége a vezető államok között továbbra is alacsony, de növekszik a kockázata, hogy belesodródnak regionális konfliktusokba. A meglévő katonai-politikai szövetségek már nem képesek kezelni a jelenlegi kihívások és fenyegetések teljes spektrumát. Különleges aktualitást nyer az egyenlő és oszthatatlan biztonság egyetemes elvének betartása az euro-atlanti, az eurázsiai, az ázsiai–csendes-óceáni és más térségek vonatkozásában.”

„A jelenlegi nemzetközi politika elidegeníthetetlen részévé vált a »puha erő« eszközeinek (a polgári társadalom és az információs-kommunikációs rendszer lehetőségei, a humanitárius és más módszerek) alkalmazása a hagyományos diplomácia mellett.”

„Az új realitás jellemzője a növekedési ütem lassulása, a pénzügyi viszonyok és a piacok volatilitása, a globális gazdasági tér széttöredezése regionális struktúrákra. Ennek fényében a WTO normáinak és szabályainak megfelelő regionális integráció a versenyképesség, a biztonság és a pénzügyi-gazdasági stabilitás tényezőjévé válik. Minőségi átalakulás történik az energetikai szférában: új technológiák jelennek meg a szénhidrogének kinyerésében, bővül a megújuló energiaforrások alkalmazása. Ugyanakkor – miközben az államok energia-biztonságának fenntartásához elengedhetetlen az ellátás diverzifikálása – megfigyelhetők megalapozatlan korlátozások és diszkriminációs intézkedések.”

Előkelő helyen fogalmazza meg a dokumentum a terrorizmussal kapcsolatos tételeket: „A jelenlegi világ egyik legveszélyesebb realitása a nemzetközi terrorizmus veszélyének erősödése. A terrorista szervezetek aktivitása (elsősorban a Közel-Keleten és Észak-Afrikában) – amelyet a fejlődésnek a globalizáció által generált rendszerszintű problémái és a külső beavatkozás váltott ki – a hagyományos államirányítási mechanizmusok lebomlását eredményezte. A kívülről erőltetett ideológiai értékek és modernizációs receptek felerősítették a társadalmak negatív reakcióját a kor kihívásaira. Ezeket a tendenciákat kihasználják a szélsőséges erők, amelyek eltorzítva interpretálják a vallási tanokat, erőszakos módszereket alkalmaznak céljaik elérésére a politikai, nemzetközi, illetve vallásközi versengésben. A globális nemzetközi terrorista fenyegetés minőségileg új jelleget nyert az »Iszlám Állam« és a hasonló szervezetek megjelenésével, amelyek megkísérlik saját államformáció létrehozását, és erősítik befolyásukat az Atlanti-óceántól Pakisztánig. A terrorizmus elleni harcban a fő irányt egy széles nemzetközi koalíció létrehozásának kell jelentenie szilárd jogi alapokon, az államok hatékony együttműködésével, kettős mérce alkalmazása nélkül.”

A továbbiakban a koncepció taglalja az olyan veszélyforrásokat, mint a határokon túlnyúló szervezett bűnözés, a tömegpusztító fegyverek proliferációja és általában a

törvénytelen fegyverkereskedelem, az illegális migráció, a kábítószer-csempészet, a kalózkodás, a kiberbűnözés, a korrupció. A dokumentum leszögezi, hogy Oroszország – mint az ENSZ Biztonsági Tanácsának állandó tagja, egy sor befolyásos nemzetközi szervezet és intézmény résztvevője – hozzájárul egy pozitív, kiegyensúlyozott és egyesítő nemzetközi napirend formálásához. Ugyanakkor önálló és független külpolitikai irányvonalat folytat, amelyet az ország nemzeti érdekei diktálnak, és amely a nemzetközi jog feltétlen tiszteletben tartásán alapul. Tisztában van saját különleges felelősségével a világ biztonságának fenntartásában, és együttes tevékenységre törekszik minden érdekelt állammal a közös feladatok megoldása érdekében. Az Oroszországi Föderáció külpolitikája nyitott, előre jelezhető és következetes, tükrözi az ország – mint kiegyenlítő tényező – évszázadok során kialakított különleges szerepét a nemzetközi életben és a világ civilizációjának fejlődésében.

Megjegyzések a második fejezethez:

Oroszország nyilvánvalóan a nyugati országoknak, elsősorban az Egyesült Államoknak címezi a vádak (például az erőpotenciál növelését és modernizálását, a kettős mérce alkalmazását vagy a külső beavatkozást). Ugyanakkor, ha megfordítanánk a szerepeket és amerikai szemszögből vizsgálnánk a moszkvai vezetés viselkedését, akkor Moszkva is ugyanilyen joggal lenne elmarasztalható az erőpotenciál növelésében és modernizálásában, a kettős mérce alkalmazásában, a külső beavatkozásban (vagy más vonatkozásokban). Ugyanígy tükörképei egymásnak az oroszországi, illetve nyugati dokumentumok – egyebek mellett – a nemzetközi jogi normák maradtalan tiszteletben tartásának deklarálásában.

Figyelemre méltó a „puha erő” (az angolszász „soft power” tükörfordítása) szerepeltetése a szövegben, mint a diplomáciai tevékenységgel párhuzamosan alkalmazandó eszközrendszer. Ez egyrészt emlékeztet a kínai megközelítésre, amely nagy jelentőséget tulajdonít a hatalom mérőszámokkal nehezen kifejezhető effajta tényezőinek, másrészt felidézi a Geraszimov-doktrínában megfogalmazottakat, amelyek a hibrid hadviselés irányába mutatnak.⁵

A harmadik fejezet

A fejezet címe: *Az Oroszországi Föderáció prioritásai a globális problémák megoldásában.* Ez a fejezet a következő alfejezetekre tagolódik:

- *A világ igazságos és szilárd berendezkedésének formálása.*
- *A jog elsődlegessége a nemzetközi viszonyokban.*
- *A nemzetközi biztonság megszilárdítása.*
- *A nemzetközi gazdasági és ökológiai együttműködés.*

5 Geraszimov-doktrínának szokás nevezni azt a – nem hivatalos, de ahhoz nyilván közelálló – nézetrendszert, amelyet az orosz vezérkar főnöke egy 2013-ban publikált cikkében részletesen kifejtett. Eszerint a mai kor háborúiban a katonai erő mellett – sőt azt megelőzően – célszerű más eszközöket (az ellenfél politikai és stratégiai pozícióinak megingatása, az ellenfél társadalmán belül szövetségesek keresése, dezinformáció stb.) alkalmazni.

- A nemzetközi humanitárius együttműködés és az emberi jogok.
- Az Oroszországi Föderáció külpolitikai tevékenységének információs támogatása.

Az első alfejezet hangsúlyosan szól az ENSZ-ről, kiemelve: „Bármilyen, az ENSZ Biztonsági Tanácsa további kibővítéséről szóló határozatot az ENSZ-tagállamok legszélesebb egyetértésének alapján kell elfogadni. A BT öt állandó tagjának státuszát meg kell őrizni.” Ugyanitt esik szó más intézményekről is: „A világfejlődés szilárd irányíthatósága megköveteli a mértékadó államok kollektív vezetését, amelynek földrajzi és civilizációs viszonylatban kiegyensúlyozottnak (képviseletinek) kell lennie. Ennek érdekében Oroszország fokozza együttműködését az olyan intézmények keretében, mint a G–20, a BRICS (Brazília, Oroszország, India, Kína, Dél-Afrika), a SESZ (Sanghaji Együttműködési Szervezet) és mások.”

Megjegyzés: Érdekes módon a felsorolásból kimaradt az EBESZ (bár a Koncepció később utal a Helsinki Záróokmányra). Másrészt figyelemre méltó Oroszország elzárkózása az ENSZ BT, elsősorban is az állandó tagok státuszának módosításától...

A jog elsődlegességével foglalkozó alfejezet a címének megfelelő tételket fogalmaz meg. Lényege a következőképpen van lefektetve: „Oroszország szembeszáll az alábbiakkal:

- egyes államok törekvéseivel, hogy revízióknak vessék alá a nemzetközi jog általánosan elfogadott, az államok közötti baráti viszonyt és együttműködést érintő elveit, amelyek megfelelnek az ENSZ Alapokmányának (1970. október 24.) és az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet Záróokmányának (1975. augusztus 1.);
- a legfontosabb nemzetközi jogi normák és elvek (mint a lemondás az erő alkalmazásáról és a vele való fenyegetésről, a nemzetközi viták békés megoldása, az államok szuverenitása és területi sérthetlensége, a népek önrendelkezési joga) önkényes interpretálásával;
- a nemzetközi jog megsértésének a jog alkotó alkalmazásaként való feltüntetéseivel;⁶
- az államok belügyeibe való beavatkozási kísérletekkel (többek között nem kormányzati szervek, így terrorista és szélsőséges szervezetek támogatásával) alkotmányellenes hatalomváltás céljából.”⁷

Ugyanebben az alfejezetben kapott helyet az a tétel, amely – a szerző véleménye szerint – kimondatlanul is az Északi-sark térségének hovatartozására, illetve a Kászpi-tenger felosztására vonatkozik: „Oroszország aktivizálni kívánja az államhatárok nemzetközi jogi meghatározásának folyamatát, beleértve a tengeri határokat, amelyeken belül szuverén jogait és fennhatóságát gyakorolja.”

A nemzetközi biztonsággal foglalkozó alfejezet a leghosszabb és – a szerző megítélése szerint – a leghangsúlyosabb. Az alábbi néhány megfogalmazás különösen figyelemre méltó: „Oroszország következetesen fellép a nemzetközi biztonság és a stabilitás megszilárdításáért mind stratégiai, mind regionális szinten. Ennek keretében:

- maradéktalanul betartja nemzetközi kötelezettségeit a fegyverzet-ellenőrzés vonatkozásában;
- nagy jelentőséget tulajdonít az Egyesült Államokkal 2010. április 8-án kötött megállapodás teljesítésének a hadászati támadó fegyverzetek további korlátozásáról és csökkentéséről;

6 A szerző megítélése szerint ez utalás – többek között – a Jugoszlávia elleni 1999-es légitámadás-sorozatra, amelyet a NATO tényleges ENSZ-felhatalmazás nélkül hajtott végre.

7 Nem lehet nem észrevenni az utalást a 2014-es ukrajnai hatalomváltásra.

- változatlanul tartja magát a tömegpusztító fegyverek proliferációját megakadályozó rendszer – az Atomsorompó-szerződés (1968. július 1.), a biológiai fegyverekre vonatkozó konvenció (1971. december 16.), a vegyifegyver-konvenció (1993. január 13.) – politikai és jogi alapjai megszilárdításának irányvonalához, figyelembe véve az ilyen fegyverek illetéktelen kezekbe, elsősorban terrorista szervezetekhez kerülésének kockázatát;
- elősegíti az atomfegyver-kísérletek teljes betiltásáról kötött szerződés (1996. szeptember 24.) mielőbbi hatályba lépését;
- az egyenjogúság és a biztonság oszthatatlanságának elve alapján részt vesz új fegyverzet-ellenőrzési megállapodások kidolgozásában;
- következetesen küzd a fegyverkezési hajszá megelőzéséért a kozmikus térségben;
- kifejezi készségét a nukleáris potenciálok további lépcsőzetes csökkentésére, figyelembe véve a folyamat sokoldalú jellegére irányuló elképzelések növekvő aktualitását;⁸
- fellép a kollektív reagálás rendszerének kialakításáért a rakéták vonatkozásában fellépő lehetséges kihívásokra és fenyegetésekre, de ugyanakkor kiáll az államok vagy államcsoportok egyoldalú lépéseivel szemben rakétaelhárító rendszerek felfuttatása terén, amelyek aláássák a stratégiai stabilitást és a nemzetközi biztonságot;⁹
- támogatja atomfegyver-mentes övezetek létrehozását, mindenekelőtt a Közel-Keleten;
- fellép a nukleáris terrorizmus megelőzéséért, mindenekelőtt a létező nemzetközi jogi mechanizmusok korszerűsítésének útján a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség (IAEA) központi szerepével, de az államok jogának meghagyásával saját nemzeti politikájuk meghatározása terén;
- fellép az államok közötti két- és sokoldalú együttműködés fejlesztéséért az általános biztonság érdekében, beleértve az atomenergia békés célú felhasználását.”

„Oroszország elősegíti a regionális konfliktusok politikai-diplomáciai kezelését a nemzetközi közösség kollektív erőfeszítéseinek bázisán (figyelembe véve, hogy az ilyen konfliktusok mindegyik félnek a tárgyalásokba való bevonásával, nem pedig valamelyikük kizárásával oldhatók fel).”

Az alfejezet a továbbiakban kitér a szervezett (nemzetközi) bűnözésre és a kábítószerek-kereskedelemre, a természeti csapások, illetve rendkívüli helyzetek következményeinek kivédésére, a migrációs folyamatokra.

Az utolsó pont azonban mintha inkább belső, semmint nemzetközi jellegű problémával foglalkozna: „Az Oroszországi Föderáció – mint soknemzetiségű és sokvallású állam, amely évszázados tapasztalatokkal rendelkezik a különböző népek, etnikai csoportok és vallások harmonikus együttélése terén – elősegíti a kultúrák, vallások és civilizációk közötti párbeszéd fejlődését és partnerség kialakítását, támogatja a civil társadalom vonatkozó kezdeményezéseit, szembeszáll az extrémizmussal, a társadalmi viszonyok radikalizálásával, a türelmetlenséggel és a diszkriminációval faji, etnikai, vallási, nyelvi, kulturális stb. alapon.”

8 Ezen pont értelmezéséhez figyelembe kell venni, hogy Oroszország és az Egyesült Államok fokozatosan csökkenteni nukleáris (hadászati) potenciálját, Kína pedig növeli, így lassan összemérhetővé válik a három nagyhatalom nukleáris képessége.

9 Egyértelmű utalás az amerikai törekvésekre, amelyek révén – részben NATO-részvétellel – európai rakétaelhárító rendszert kívánnak kiépíteni.

Majdnem ugyanennyire hangsúlyos a nemzetközi gazdasági (és környezeti) együttműködéssel foglalkozó alfejezet is, de a szerző – a biztonságpolitikai elemzés szempontjait figyelembe véve – csak szelektíven idéz.

„Oroszországnak szándékában áll aktívan elősegíteni egy igazságos és demokratikus kereskedelmi-gazdasági és pénzügyi rendszer kialakítását, a stabil globális fejlődés irányainak kijelölését, abból kiindulva, hogy a jelenlegi globális gazdasági kihívások megkövetelik a közös megközelítést.”

„Oroszország politikája az egyenjogú és aktív részvételre irányul a világgazdasági kapcsolatok rendszerében. Ennek érdekében:

- törekszik az oroszországi érdekek figyelembe vételére a legnagyobb nemzetközi fórumok kollektív álláspontjának kidolgozása során a fejlődés legaktuálisabb aspektusait illetően;
- elősegíti a sokoldalú kereskedelmi rendszer hatékony működését a WTO keretében, valamint az oroszországi prioritásoknak megfelelő regionális gazdasági integrációk fejlődését;
- intézkedéseket fogantatosít – a nemzetközi normákkal és elvekkel összhangban – külföldi államok barátságatlan lépéseivel szemben, amelyek sértik az oroszországi gazdasági egységek jogait;
- lépéseket tesz saját kivételes földrajzi helyzetének kihasználására a tranzitszállítások növelése, az Európát és az ázsiai–csendes-óceáni térséget összekötő kereskedelmi útvonalak fejlesztése érdekében;¹⁰
- különös figyelmet fordít azon szervezetek és struktúrák tevékenységére, amelyek elősegítik az eurázsiai integrációs folyamatokat.”¹¹

A továbbiakban az alfejezet foglalkozik a környezeti biztonság és ezzel kapcsolatban a klímaváltozás kérdéseivel, ennek kapcsán a Párizsi megállapodással, óv a téma átpolitizálásától. Kitér az egészségvédelem problémájára és az Egészségügyi Világszervezet szerepére. Külön foglalkozik a tengeri kereskedelmi útvonalak biztonságával és a kalózkodás elleni küzdelemmel. Végül visszatér a tengeri határok kérdésére a kontinentális talapzattal összefüggésben: *„Oroszország a nemzetközi joggal összhangban meg szándékozik állapítani saját kontinentális talapzatának külső határait, ezzel kibővítvé ásványi kincseinek kitermelési lehetőségeit.”*

Ugyancsak szelektíven idéz a szerző a humanitárius együttműködéssel kapcsolatos alfejezet szövegéből, kerülve az általánosságban mozgó megállapításokat. *„Oroszország abban látja saját feladatát, hogy:*

- szembeszálljon a jogvédő koncepciók kihasználásával olyan célokra, mint a nyomásgyakorlás és a beavatkozás államok belügyeibe, többek között azok destabilizálása és törvényes kormányuk leváltása érdekében;
- védelmezze külföldön élő polgárainak jogait és törvényes érdekeit, elismerve azok jelentős szerepét az orosz nyelv és az oroszországi kultúra megőrzésében és elterjesztésében;

10 Egyértelmű utalás a Jeges-tengeren át vezető Északi útvonalra, amely a globális felmelegedéssel párhuzamosan egyre nagyobb jelentőségre tesz szert.

11 A szerző megítélése szerint itt elsősorban az Eurázsiai Gazdasági Közösség (Unió) tevékenységéről lehet szó, amelyhez Putyin elnök nagy reményeket fűz.

- elősegítse külföldön élő polgárainak konszolidációját, a diaszpóra kapcsolatainak megőrzését az anyaországgal és tagjainak önkéntes visszaköltözését az országba;
- fejlessze államközi szinten a szláv népek kulturális és humanitárius kapcsolatait;
- keményen szembeszálljon az extrémizmus, a neonácizmus, a faji megkülönböztetés, az agresszív nacionalizmus, az antiszemitizmus és a xenofóbia bármilyen megnyilvánulásával, a történelem meghamisításának és a második világháború újraértékelésének kísérleteivel.”

Az utolsó alfejezet a külpolitika információs támogatásával foglalkozik. A szöveg egyértelműen fogalmaz: itt arról van szó, hogy „... eljuttassák a nemzetközi közvéleményhez az objektív információkat Oroszország álláspontjáról az alapvető nemzetközi problémákkal kapcsolatban, külpolitikai kezdeményezéseiről és lépéseiről, szociális és gazdasági fejlődésének folyamatairól, az oroszországi kultúra és tudomány eredményeiről. Ennek érdekében Oroszország kifejleszti a külföldi közvéleményre való hatásgyakorlás hatékony eszközeit, erősíti az oroszországi és az orosznyelvű tömegtájékoztatói eszközök pozícióit az információs világtérben, egyidejűleg gondoskodik saját információs biztonságáról.”

Az alfejezet a továbbiakban megfogalmazza: „Oroszország ragaszkodik minden ember jogához, hogy objektív információhoz jusson a világ eseményeiről valamint a különböző véleményekhez ezekről az eseményekről.”

Ismertve azonban az oroszországi gyakorlatot, a szerzőnek kétségei vannak az alfejezet utolsó mondatának igazságtartalmát illetően. (Egyébként az objektív információ fogalmát minden országban torzítja a hatalom a saját érdekeinek megfelelően. A megítélés alapját a torzítás mértéke képezi.)

A negyedik fejezet

A koncepció negyedik fejezetének címe: *Az Oroszországi föderáció külpolitikájának regionális prioritásai*. Címének megfelelően a fejezet szemléltetően bemutatja azt a (pillanatnyi) fontossági sorrendet, amely meghatározza a moszkvai vezetés külpolitikáját. A szerző megítélése szerint a pontokba szedett felsorolás önmagáért beszél.

Első helyen szerepel a *Független Államok Közösségének* (FÁK) térsége, amelyet a dokumentum – a korábbi dokumentumok többségétől eltérően – nem nevez „közél-külföldnek”. Arról sem tesz említést a koncepció, hogy Grúzia (Georgia) 2008-ban kivált a FÁK-ból.

A felsorolás következő tétele a *Szövetségi Állam*, amely nem más, mint Belarusz és Oroszország államszövetsége.

Kulcsfeladatként fogalmazza meg a dokumentum az integráció elmélyítését az *Eurázsiai Gazdasági Közösség* (EGK) tagállamai között.¹² „Az egyetemes integrációs elvek bázisán kialakított EGK képes jelentős szerepet játszani az európai és az eurázsiai régiók integrációs folyamatainak harmonizálásában.”

A biztonság garantálásának egyik legfontosabb elemeként említi a koncepció a *Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezetét*.¹³

12 A tagállamok: Belarusz, Kazahsztán, Kirgizisztán, Oroszország és Örményország.

13 A tagállamok: Belarusz, Kazahsztán, Kirgizisztán, Oroszország és Örményország.

Az eddig felsorolt intézmények kivétel nélkül a FÁK-on belül megvalósult integrációs struktúrák, amelyekben Oroszország (is) részt vesz. A további néhány pont még megmarad a FÁK keretein belül, kifejezésre juttatva az egyenjogú viszonyt, a kölcsönös előnyöket és az érdekek kölcsönös figyelembe vételét. Itt emeli ki a dokumentum a 2011-ben megkötött szabadkereskedelmi megállapodást.

Külön pont foglalkozik Ukrajnával. Ezt érdemes „eredetiben” olvasni: „Az Oroszországi Föderáció érdekelt a politikai, gazdasági, kulturális és szellemi kapcsolatok teljes skálájának fejlesztésében a kölcsönös tisztelet alapján, a partneri viszony kiépítésében a saját nemzeti érdekeinek figyelembe vételével. Az összes érintett állammal és nemzetközi struktúrával együttműködésben Oroszország megteszi a szükséges erőfeszítéseket az ukrán belpolitikai konfliktus politikai-diplomáciai rendezése érdekében.”¹⁴

Mindjárt a következő pontban szerepel Abházia és Dél-Oszétia: Oroszország elősegíti korszerű, demokratikus állammá válásukat, nemzetközi pozícióik és biztonságuk megszilárdítását.

Következik két „befagyott” konfliktus:

- átfogó megoldás keresése a dnyeszter-melléki problémára Moldova szuverenitásának, területi épségének és semleges státuszának alapján, de a Dnyeszter-melléki Köztársaság különleges státuszának figyelembe vételével;
- a Hegyi-Karabahhal kapcsolatos konfliktus megoldása, együttműködve az EBESZ égisze alatt létrehozott Minszki Csoport társelnökeivel.¹⁵

A következő pontban megfogalmazódik, hogy Oroszország érdekelt a Grúziával kialakult viszony normalizálásában „... azokon a területeken, amelyeken erre a grúz fél készen áll”.¹⁶

Következik a Fekete- és a Kaszpi-tenger térsége: itt említés történik a Fekete-tengeri Gazdasági Együttműködés Szervezetéről, illetve az öt, Kaszpi-tengerrel határos állam kollektíven meghozandó döntéseiről.

Ezután kaptak helyet a NATO-ra és az Európai Unióra vonatkozó – nem meglepő módon negatív – kitételek. Eszerint a NATO és az EU geopolitikai expanziója, továbbá elzárkózásuk egy átfogó összeurópai biztonsági és együttműködési rendszer kialakításától *komoly válsághoz* vezettek Oroszország és a Nyugat államainak kapcsolatában. Az Egyesült Államok és szövetségesei igyekeznek „visszatartani” Oroszországot, politikai, gazdasági, információs stb. nyomás alá helyezik, ami aláássa a regionális és globális stabilitást. Ezzel szemben Oroszország hosszú távú politikája az euro-atlanti régióban a béke, a biztonság és a stabilitás biztosítására irányul.

Oroszország számára az EU továbbra is fontos gazdasági és politikai partner, ezért érdekelt a konstruktív, stabil, kiszámítható együttműködés kialakításában az egyenjogúság és a kölcsönös előnyök alapján. A kapcsolatok további fejlesztése érdekében szükség van mind a szerződéses-jogi alapok, mind az intézményi

14 Nem csodálkozhatunk a fogalmazáson, hiszen a hivatalos moszkvai álláspont az ukrán válságot ukrán belügyként interpretálja.

15 A Minszki csoport társelnökei az Egyesült Államok, Franciaország és az Oroszországi Föderáció képviselői.

16 A Grúziával foglalkozó pont választja el egymástól a FÁK térségével kapcsolatos, illetve az azon kívül eső régiókat.

mechanizmusok megújítására, például az energetikai szférában. Egy *egységes gazdasági és humanitárius teret* kell kialakítani az Atlanti-óceántól a Csendes-óceánig. Aktívizálhatóak Oroszország és az EU kapcsolatai a terrorizmus, az ellenőrizetlen és törvénytelen migráció, a szervezett bűnözés elleni küzdelemben (utóbbiba beleértve a kiberbűnözést is). A vízumkötelezettség az egyik alapvető akadály a kapcsolatok fejlesztésének az Európai Unióval, amelynek fokozatos, kölcsönös lebontása komoly lökést adna az együttműködés megszilárdításának.

Az egyes EU-tagállamokkal kapcsolatban a koncepció a következőt állapítja meg: jelentős tartalékok vannak a kétoldalú kapcsolatok erősítésében a Német Szövetségi Köztársasággal, Franciaországgal, Olaszországgal, Spanyolországgal és Európa más államaival.¹⁷

A dokumentum következő két „régiója” az Európa Tanács, majd az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ). Utóbbiról megállapítja a szöveg, hogy fontos mechanizmusa az egyenlő és oszthatatlan európai biztonsági rendszernek, amely azonban megreformálásra szorul.

A felsorolás következő elemét a korábban N+N (semleges és el nem kötelezett) államoknak nevezett „tömbönkívüliek” képezik, amelyek irányvonalához Oroszország tisztelettel viszonyul.

Visszatér a dokumentum az Észak-atlanti Szövetséghez: a kapcsolatok annyiban fejlődhetnek, amennyiben a NATO kész az egyenjogú partnerségre. *„A Szövetség tagjainak teljesíteniük kell azokat a kötelezettségeket, amelyeket az Oroszország–NATO Tanács keretében vállaltak magukra, miszerint nem fogják a saját biztonságukat más államok rovására biztosítani, és ugyancsak teljesíteniük kell az 1997. május 27-én Oroszországgal aláírt Alapokmány előírásait a katonai önmérsékletről. Oroszország negatívan ítéli meg a NATO kibővítését, katonai infrastruktúrájának közelítését az oroszországi határokhoz, katonai aktivitásának növelését ezen határokhoz közeli térségekben. Mindezen lépések elmélyítik a régi törésvonalakat és újakat hoznak létre Európában.”*

A külpolitikai koncepció a következő pontban Észak-Európa államaival foglalkozik, kiemelve a Balti-tengeri Államok Tanácsát.

Az Egyesült Államokkal fennálló viszony három pontot foglal el. A dokumentum kiemeli, hogy a két ország *különleges felelősséggel* bír a globális stratégiai stabilitás és a nemzetközi biztonság vonatkozásában, továbbá jelentős együttműködési potenciállal is rendelkeznek. Ugyanakkor Oroszország nem ismeri el az Egyesült Államok fennhatósága „területen kívüli” megvalósításának jogosságát, nem fogadja el a katonai, politikai, gazdasági stb. nyomásgyakorlási kísérleteket, jogot formál arra, hogy erőteljesen reagáljon (akár szimmetrikus, akár aszimmetrikus intézkedésekkel) a barátságtalan lépésekre.

Oroszország konstruktív együttműködésre törekszik az Egyesült Államokkal a fegyverzet-ellenőrzés terén a nukleáris leszerelési folyamat sokoldalú jellegének előtérbe helyezésével. Ugyanakkor *a rakétaelhárító rendszer* kiépítésére irányuló amerikai lépéseket fenyegetésként értékeli saját nemzeti biztonságára nézve, a hadászati támadó, illetve védelmi eszközöket *eltéphetetlen kölcsönkapcsolatban* értelmezi.

17 A szerző megjegyzése: az Egyesült Királyság nevesítésének mellőzése némileg érthető az EU-ból való kilépés perspektívájának ismeretében, de azért furcsa, hogy így ez az ország említés nélkül marad.

Külön pontot szentel a koncepció Kanadának, utalva az együttműködés terén felhalmozott tapasztalatokra az Északi-sark térségében. Majd a következő pontban csak az északi térséggel foglalkozik, hangsúlyozva a béke, a stabilitás és a konstruktív együttműködés fontosságát, különösen az öt érintett ország között. Elegetmondónak látja a rendelkezésre álló nemzetközi jogi bázist a térség minden problémájának megoldására, beleértve a kontinentális talapzat külső határainak meghatározását, elítéli ezen kérdések átpolitizálását. Különösen fontosnak tekinti az orosz északi-tengeri út kihasználását az Európa és Ázsia közötti szállításokra.

Oroszország továbbra is fenntartja, sőt bővíti jelenlétét az Antarktiszon, összhangban az 1959. december 1-jén aláírt Antarktisz Szerződéssel.

Stratégiai jelentőségű az ország pozícióinak erősítése és a kapcsolatok aktivizálása az ázsiai-csendes-óceáni térségben, ahol Oroszország érdekelt mind az integrációs folyamatokban, mind azok lehetőségeinek kihasználásában Szibéria és a Távol-Kelet szociális és gazdasági fejlesztésére. Fontosnak tartja a Sanghaji Együttműködési Szervezet (SESZ) megerősítését és kibővítését a regionális és globális problémák megoldása érdekében. A dokumentum leszögezi, hogy a szervezet hozzájárul a kölcsönös bizalom és partnerség erősítéséhez Közép-Ázsiában.¹⁸

Egy újabb pont foglalkozik az ASEAN-nal, a Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetségével. A következő pontban pedig egy vágyalom fogalmazódik meg: Oroszországnak szándékában áll egy közös, nyitott, diszkriminációtól mentes gazdasági térség létrehozása az ASEAN, a SESZ és az EGK tagállamainak részvételével.

Külön pont hangsúlyozza az átfogó, egyenjogú, bizalmon alapuló partnerség és stratégiai együttműködés jelentőségét a *Kínai Népköztársasággal*. A dokumentum kiemeli, hogy a két állam elvi álláspontja egybeesik a világ egész sor kulcsfontosságú kérdésének megoldását illetően.

Mindjárt a következő pont pedig aláhúzza az *Indiával* fennálló, különösen kiemelt partnerség további elmélyítésének jelentőségét, amely a külpolitikai prioritások egybeesésén alapul.

Logikus összefoglalója az előző két pontnak a RIC-államok (úgy mint Oroszország, India és Kína) keretében megvalósuló együttműködés említése. Meg kell azonban jegyezni, hogy a hivatalos orosz dokumentumok túlhangsúlyozzák a BRICS és ezen belül a RIC államcsoportok, mint integrációs formációk jelentőségét.

Újabb rövid pont (másfél sor) említi meg Mongóliát, majd kicsit terjedelmesebb foglalkozik Japánnal. Egy további pont egyszerre említi a Koreai Népi Demokratikus Köztársaságot és a Koreai Köztársaságot, hangsúlyozva Oroszország érdekelttségét a feszültség enyhítésében, a félsziget atomfegyver-mentes státuszának elérésében, az utóbbi érdekében folyó hatoldalú tárgyalások sikerében.

A következő pont átfogó jellegű: egy lélegzetre említi Vietnámot, Indonéziát, Thaiföldet, Szingapúrt, Malajziát és (nem nevesítve) a térség többi országát. A sorban

18 A Sanghaji Együttműködési Szervezet tagjai jelenleg Kazahsztán, Kirgizisztán, a Kínai Népköztársaság, Oroszország, Tadzsisztán és Üzbegisztán, de rajtuk kívül számos megfigyelői, illetve partner-ségi státuszban lévő ország vesz részt a szervezet munkájában. 2006-tól tagfelvételi moratórium van érvényben, de első ízben a 2015. december 31-én aláírt oroszországi biztonsági stratégia tett említést a bővítés aktualitásáról.

– ugyancsak összevonva – Ausztrália és Új-Zéland következik. Majd a koncepció áttér a Közel-Kelet és Észak-Afrika államaira, megemlítve a térség népeit sújtó terrorista szerveződések és külön is az arab–izraeli konfliktust.

Külön pontban foglalkozik a dokumentum Szíriával: *„Oroszország kiáll a Szíriában kialakult szituáció politikai rendezéséért és azért, hogy az ország jövőjéről a szír nép határozzon. Támogatja Szíria – mint világi, demokratikus, plurális állam – egységét, függetlenségét és területi sérthetlenségét.”*

A dokumentum – amely az ország nevét következetesen Szíriai Arab Köztársaságként adja meg – e helyütt meg sem említi az oroszországi részvétellel zajló harcselekményeket, illetve magát az Iszlám Államot. (Egyébként Irakról sem esik szó.)

Ugyancsak külön pont foglalkozik Iránnal (pontosabban az Iráni Iszlám Köztársasággal): *„Oroszország az együttműködés mindenoldalú fejlesztésére törekszik, és arra, hogy következetesen végrehajtsák az iráni nukleáris programmal kapcsolatos szituáció rendezésére vonatkozó átfogó megállapodást.”*

Egy önálló pontban fogalmazódik meg a „stratégiai párbeszéd” az Öböl-menti Arab államok Együttműködési Tanácsával, a következő pont pedig az Iszlám Együttműködés Szervezetét említi, amelyben Oroszország megfigyelőként van jelen.

Részletesen foglalkozik a koncepció Afganisztánnal (Afganisztáni Iszlám Köztársaság): *„A nemzetközi katonai kontingens nagyobb részének kivonása után továbbra is instabil a helyzet, amely komoly biztonsági fenyegetést jelent Oroszország és más FÁK-tagországok számára. Oroszország – az ENSZ, a FÁK, a KBSZSZ, a SESZ és más nemzetközi struktúrák lehetőségeinek felhasználásával – erőfeszítéseket tesz Afganisztán problémáinak mielőbbi megoldása és a konfliktus utáni helyreállítása érdekében egy szuverén, békeszerető, semleges államként. Az erőfeszítések szerves részét képezik azok a komplex intézkedések, amelyek az Afganisztán területéről kiinduló terrorista fenyegetések szintjének és a kábítószerek termelésének csökkentésére irányulnak.”*

A következő földrajzi térség Latin-Amerika és a Karib-tenger medencéje, amelynek *„növekszik a szerepe a világ ügyeiben”*. Majd Afrika következik, kiemelve az Afrikai Unió jelentőségét.

Megjegyzés: A Közel-Kelet határainak meghúzása illetve a Közép-Kelet említése híján kimaradt a felsorolásból az atomhatalom Pakisztán. Latin-Amerika illetve Afrika általános vizsgálata sem terjedt ki olyan jelentős országok név szerinti említésére, mint Brazília vagy Dél-Afrika, amelyek egyébként a BRICS csoportosuláshoz tartoznak.

Az ötödik fejezet

A külpolitikai koncepció ötödik fejezete a következő címet viseli: *Az Oroszországi Föderáció külpolitikájának formálása és realizálása*. Ez a fejezet leírja, hogy mely intézményeknek milyen szerepe van az Oroszországi Föderáció külpolitikájának meghatározásában, alakításában illetve végrehajtásában. A szereposztás értelemszerű, ezért elegendőnek látszik felsorolni az említett intézményeket:

- az államelnök,
- a törvényhozás (Szövetségi Gyűlés) két háza: az alsóház (Állami Duma) és a felsőház (Szövetségi Tanács),

- a kormány,
- az Oroszországi Föderáció Biztonsági Tanácsa,¹⁹
- a külügyminisztérium,
- a FÁK ügyeivel foglalkozó szövetségi ügynökség.

A külpolitikai határozatok előkészítése, illetve végrehajtása során a kormány és az egyes minisztériumok saját tevékenységüket állandó jelleggel összehangolják a törvényhozás két házával, a politikai pártokkal, a nem kormányzati szervezetekkel (NGO), a szakértőkkel és a tudományos közélettel, az üzleti körökkel és a tömegtájékoztatás eszközeivel stb. Mindez lehetővé teszi, hogy a külpolitika alakítása konszenzussal történjen.

Következtetések

Az Oroszországi Föderáció biztonságpolitikai dokumentumai között (biztonsági stratégia, katonai doktrína stb.) előkelő helyet foglal el a *külpolitikai koncepció*. Ezeket a dokumentumokat a vezetés rendszeresen megújítja és szinkronba hozza. Jelenleg éppen egy ilyen megújítási időszakban vagyunk.

A koncepció önmagában is érdekesítő olvasmány, és különösen az, ha összefüggéseiben vizsgáljuk a többi dokumentummal.

A külpolitikai koncepció első fele lényegében szinkronban van a biztonságpolitikai dokumentumokkal, mindenekelőtt a nemzeti biztonsági stratégiával. A párhuzamot erősíti, hogy jelen koncepció is leszögezi a többpólusú világrend létjogosultságát.

A koncepció második része (a negyedik fejezet) pedig – a külpolitikai prioritásoknak megfelelően – alapvetően felsorolja a Föld összes térségét és minden fontosabb országát. Ebben a vonatkozásban említésre méltó (mint arra a szerző menet közben is rámutatott), hogy a tételes felsorolás foghíjas: nem nevesíti például az Egyesült Királyságot vagy Pakisztánt. Ugyancsak érdemes megemlíteni, hogy a koncepció ignorálja az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetet, ezzel lekopírozva a 2015. december végén kiadott *nemzeti biztonsági stratégiát*. Ez annál is inkább meglepő, mert Oroszország korábban kiemelt jelentőséget tulajdonított ennek a szervezetnek, amelyben egyébként jó érdekérvényesítő képességgel rendelkezik (eltérően az Európai Uniótól vagy a NATO-tól). Elegendő arra utalni, hogy az orosz–ukrán válságot tevélegesen csak az EBESZ próbálja meg rendezni, de legalábbis kordában tartani a Kelet-Ukrajnában tevékenykedő megfigyelői révén.

Van két említésre méltó eltérés a külpolitikai koncepció és más biztonságpolitikai dokumentumok között. Az egyik inkább formai: mind a nemzeti biztonsági stratégia, mind a katonai doktrína legutóbbi változatai tartalmazzak egy bevezető részt, amely definiálja a legfontosabb fogalmakat, ugyanakkor egy ilyen „definitív” rész teljesen hiányzik a külpolitikai koncepcióból. A másik inkább tartalmi: jelen koncepció

¹⁹ A Biztonsági Tanács tagjai: az államelnök, a miniszterelnök, a külügy-, belügy- és védelmi miniszter, a két házelnök, az elnöki hivatal vezetője, a 2016-ban létrehozott Oroszországi (Nemzeti) Gárda parancsnoka, a hírszerzés és az elhárítás vezetője, valamint a Tanács titkára.

ismételten megemlíti a „puha erő” szerepét, amely egyetlen más dokumentumban sem kapott helyet.

Figyelemre méltó, és jelen cikk szerzőjét határozottan meglepte, hogy a koncepció szövegében nagyon sok idegen kifejezés kapott helyet (olyanok, mint transzparencia, policentrikus, xenofóbia, monitorozás, plurális stb.). Egy másik figyelemre méltó apróság, hogy a koncepció – hasonlóan más biztonságpolitikai dokumentumokhoz – szívesen használ olyan hangzatos kifejezéseket, mint a humán, illetve információs világtér, vagy a globális gazdasági tér.

A szerző említésre méltónak tartja azt a finom megkülönböztetést, amelyet a koncepció tartalmaz az együttműködés szorosságának meghatározására például Kína és India esetében.

Összességében érdekes kérdés, hogy miért volt szükség a külpolitikai koncepció megújítására néhány éven belül (hiszen a korábbi még négy évet sem élt meg). Még inkább érdekes, hogy ugyanez a sietség jellemző más biztonságpolitikai dokumentumok esetében is. Magyarázatul szolgálhat, hogy egyrészt lényegi változások következtek be a nemzetközi helyzetben és viszonyokban, másrészt a moszkvai vezetés ilyen módon is üzenetet küld a világnak arról, hogy Oroszország hogyan értelmezi és értékeli a megváltozott helyzetet, hogyan képzei el saját szerepét és lehetőségeit. És talán az is szerepet játszik, hogy 2018 tavaszán elnökválasztás lesz Oroszországban. Úgy tűnhet, Putyin elnök kész helyzetet igyekszik teremteni.