

Sz. Bíró Zoltán

Oroszország és a posztsovjet térség biztonságpolitikája, 1991–2014 (II.)

Az Oroszországi Föderáció kül- és biztonságpolitikáját a bipoláris világrend és a Szovjetunió bukásától egészen napjainkig bemutató tanulmányorozat második részében Sz. Bíró Zoltán történész, Oroszország-szakértő a jelicini korszak (1991–1999) folyamatait elemzi.

A jelicini korszak kül- és biztonságpolitikája, 1991–1999

A belpolitikai fejleményekkel párhuzamosan Moszkva külpolitikai magatartása is folyamatosan változott. Ennek hátterében a mindenkori belpolitikai folyamatok hatásain túl fontos szerepet játszott az a körülmény is – kiváltképp az évtized elején –, hogy egy új ország kereste világpolitikai helyét. Ráadásul egy olyan új ország, amelynek örökölt adottságai nem minden alap nélkül kelthették az orosz politikai osztályban azt a képzetet, hogy Oroszország nem egyszerűen új szereplőként, hanem valódi nagyhatalomként kapcsolódik be a világpolitika folyamataiba. A nagyhatalmi szerep körül azonban többféle probléma is adódott. Egyrészt nyilvánvaló volt, hogy Oroszország legfeljebb katonai tekintetben rendelkezik nagyhatalmi képességekkel, miközben sem örökölt gazdasági ereje, sem világpolitikai pozíciói, sem kulturális és információs befolyása nem volt összemérhető a világ első számú hatalmaival. Gazdasági tekintetben már a szétválás pillanatában sem számított többnek középhatalomnál. 1992-ben az orosz gazdaság már csak arra volt képes, mint amire a korabeli brit, francia és olasz gazdaság külön-külön képes volt. Az egykori szovjet belső periféria Oroszországról történő leválásával Európa legnagyobb gazdaságává az egyesített Németország lépett. Teljesítménye már akkor másfélszer nagyobb volt, mint az orosz gazdaságé. Kína pedig már akkor kétszer akkora GDP-t állított elő, mint az önállóvá vált Oroszország.

A nagyhatalmi státusz kapcsán azonban másfajta problémák is felmerültek. Oroszországnak ugyanis egy olyan nagyhatalom öröksége jutott, amelynek külpolitikai magatartásától az „új” orosz politikai elit – legalábbis az évtized elején – mindenképpen szeretett volna elhatárolódni. Annál is inkább, mert a szovjet korszak belpolitikai örökségétől épp ezekben az években távolodott el a leginkább. Ezért érthető, hogy a függetlenség korai periódusában Oroszország mindenekelőtt azzal volt elfoglalva, hogy magát a nemzetek közösségének demokratikus elkötelezettségű tagjaként fogadtassa el, és ehhez elnyerje a Nyugat jóindulatát és bizalmát. Ráadásul ezt azon kiváltság megőrzésével próbálta elérni, amit a Szovjetunió nagyhatalmi státusa biztosított. A folytonosság és az „új minőség” egyidejű demonstrálására való törekvés egyértelműen kivehető Fjodor Selov-Kovegyajev külügyminiszter-helyettes 1992-ben készített – az eseményekre részben már visszatekintő

– elemzéséből is. A korai orosz külpolitika koncipiálásában fontos szerepet játszó magas rangú külügyi szakértő az orosz külpolitika céljait lefektető írásának a következők voltak az alaptézisei: „1. Az új Oroszország nagyhatalom, amely e státusához a Szovjetunió egyedüli jogutódjaként jutott. 2. Az új Oroszországot nukleáris nagyhatalomként kell elismernie a világnak. 3. Oroszország geostratégiai céljait kizárólag békés eszközökkel, a nyugati világban meghonosodott civilizált gyakorlatot követve kívánja elérni. 4. Mindennek előfeltétele az 1991 decemberét követően kialakult új geopolitikai realitás elismerése, a mindenféle birodalmi revánsról való lemondás. 5. Ez azonban nem jelenti azt, hogy Oroszország feladná hagyományos céljait, az »orosz földek összegyűjtését«, csak mostantól ezt másképp értelmezi: ezen a FÁK-tagállamok Oroszország köré tömörítését és azt kell érteni, hogy az egykori szovjet államok gyűrűjét a nemzetközi közösség Oroszország érdekszférájának ismerje el, magát Oroszországot pedig a FÁK katonai biztonságát és a térség stabilitását garantáló vezető hatalomnak.”¹ Moszkva rövid időn belül elérte célját: a Szovjetunió jogutódjaként a világ Oroszországot ismerte el. És ami talán még ennél is fontosabb: sikerrel járt a nagyhatalmi status prolongálása is. A legnagyobb szovjet utódállam kapta meg a Szovjetunió ENSZ BT-beli állandó tagságát.

A jelcini korszak orosz külpolitikája négy periódusra osztható. Az első a Szovjetunió felbomlásával vette kezdetét és 1993–1994 fordulójáig tartott. Ez az a periódus, amelyet Oroszország „atlantista” korszakának szokás emlegetni. Ekkor még Moszkva magatartását elsősorban az a szándék hatotta át, hogy új minőségű, szoros partneri kapcsolatot alakítson ki a nyugati világgal, mindenekelőtt az Egyesült Államokkal. A második szakasz 1994 első fele és 1996 ősze közé tehető. Ezt a periódust – a számos vonatkozásban illuzórikusnak bizonyult –, „korai atlantizmus” felülvizsgálata és korrekciója jellemezte. Ez a részleges irányváltás a korai, már-már feltétlen „nyugatkövető” magatartást megpróbálta lecserélni az orosz külön érdekek korábbiaknál határozottabb képviselésével. A harmadik szakasz 1996 őszével, Jelcin ismételt elnökké választásával, illetve a belpolitikai erőviszonyok e győzelemhez kapcsolódó átrendeződésével kezdődött és az orosz állam 1998 nyár végi pénzügyi megroppanásával zárult. Ezt a korszakot a privatizációs folyamat nyomán kialakuló új tulajdonosi csoportok politikai térnyerése uralta. Befolyásuk növekedése állt az orosz külpolitika „második atlantista” korszakának háttérében. Ez az ismételt atlantizmus azonban már jóval józanabb és pragmatikusabb volt a korábbinál. Alapvetően nem ideológiai értékek, hanem üzleti megfontolások motiválták. Az évtized negyedik külpolitikai „korszakát” az 1998-as pénzügyi krízisből kialakuló őszi kormányzati válság nyitotta meg. Az állam pénzügyi megroppanása a politikai és gazdasági elit „nyugatos” csoportjainak vereségét és látványos háttérbe szorulását hozta magával. Az új irányvonalat kijelölő politikai főszereplők a Nyugattal való együttműködés felülvizsgálatát és visszafogását szorgalmazták. Igaz, ezt az új kurzust nemcsak Moszkva elhatározása szülte, hanem legalább ennyire az augusztusi „államcsőd” nemzetközi fogadtatása is. A Nyugat Oroszországgal kapcsolatos bizalmának megrendülése is tükröződött mindebben.

1 Шелов-Коведяев, Ф. В.: *Об обеспечении национальных интересов России в новом зарубежье*. Совет по внешней и оборонной политике. Москва, 1992.

A „korai atlantizmus” évei, 1991–1993

A politikai és gazdasági átmenet legnagyobb áldozatokat követelő kezdeti periódusában az orosz külpolitika legfőbb célja a nyugati világgal, mindenekelőtt az Egyesült Államokkal való szoros együttműködés demonstrálása volt. A Szovjetunió széthullását követő hónapokat euforikus, Nyugat-barát hangulat jellemezte. A szovjet múlttal való radikális szakítás 1991–1992 fordulóján nemcsak a történelmi örökség megtagadását, a szovjet típusú társadalmi rendszer felmondását, a birodalmi kötelek eloldását jelentette, de egyben a világgazdaságba történő mihamarabbi visszailleszkedés szándékát is kifejezte. Amikor Jelcin és politikai szövetségesei az 1990-es évek elején számos jelét adták Oroszország határozott és gyors integrálódási szándékának, akkor abban nem csupán elhibázott helyzetmegítélést kell látni, hanem legalább annyira az új politikai elit külvilágnak szánt üzenetét is. Oroszország ezekben az években valóban megpróbált szakítani az Európán kívül rekedtség és az önkirekesztés szovjet hagyományával. Ez a fajta külpolitikai fordulat jól kivehető *Az átalakult Oroszország az új világban* címmel 1992 februárjában megrendezett nagyszabású moszkvai konferencia előadásaiból is. A tanácskozás a külpolitikai kormányzat első komoly kísérlete volt az új orosz külpolitikai irányvonal szélesebb szakmai nyilvánosság előtti megvitatására. A konferencia résztvevőikhez intézett elnöki levél – többek között – leszögezte, hogy Oroszországnak külpolitikai magatartásának tervezésekor még potenciálisan sem kell ellenségekkel számolnia. Az üzenet további részeiből az is kiderült, hogy Jelcin szerint az új orosz külpolitika, miközben megőrzi mindazt, ami hozzájárult a konfrontáció leküzdéséhez, egyben minőségileg újjá is válik, merthogy a demokrácia oroszországi győzelmével a „hidegháború” immár a múlté lett.

Az előadások többsége – némi fenntartással – osztotta az elnöki levél derűlátását. Kiváltképp jellemző volt ez Andrej Kozirjev előadására.² Az önálló Oroszország első külügyminisztere felszólalásában kitüntetett jelentőséget tulajdonított annak, hogy igazolja, miszerint országának első számú érdeke, hogy minél gyorsabban visszatérjen a „normálisan” működő hatalmak közé. A „normalitás” felelőlegessége egyike volt előadása leggyakrabban használt kifejezéseinek. „Visszatérni a »normalitáshoz« nekünk különösen nehéz” – szögezte le Kozirjev. Majd azzal folytatta, hogy „a fő érdekünk lényegében ugyanaz, mint a többi *normális* országé. Ez az érdek pedig nem más – fejtette ki álláspontját a külügyminiszter –, mint hogy Oroszországot szabad, független országgá tegyük, a demokratikus intézményeket felállítsuk, hatékony gazdaságot hozzunk létre, az oroszországi polgárok jogainak és szabadságának teljes körét biztosítsuk, és mind anyagi, mind szellemi tekintetben életüket gazdaggá tegyük.” Ha ehhez még hozzáteszük az előadás egy további részletét, amelyben Kozirjev kitért a biztonság fogalmának modern értelmezésére, amely szerint az ma már a katonai elemeken túl más, nem kevésbé fontos gazdasági, ökológiai, demográfiai, etnikum- és felekezeti békére vonatkozó összetevőket éppúgy tartalmaz,

2 Козырев, А. В.: Выступление на научно-практической конференции МИД РФ «Преображенная Россия в новом мире» 26–27 февраля 1992 г. *Дипломатический вестник*, 1992. № 6. с. 33–36.

akkor ebben a gondolatmenetben ráismerhetünk az 1990-ben felállított Rizsov-bizottság³ jelentésének alaptéziseire. A bizottság feladata a nemzetbiztonság modern fogalmának és tartalmának meghatározása volt. A szovjet Legfelsőbb Tanács képviselőiből álló testület jelentésében arra a következtetésre jutott, hogy a nemzetbiztonság korszerű értelmezése nem szűkíthető le annak katonai komponensére, következésképpen a biztonság kialakítása és fenntartása sem oldható meg kizárólag katonai eszközökkel. De ami még ennél is fontosabb, a jelentés szerzői nyilvánvalóvá tették, hogy a modern nemzetbiztonság nem jelentheti csupán az állam biztonságát, azaz meg kell változnia a biztonság szubjektumának is. A modern nemzetbiztonságnak ugyanis – nem lebecsülve az állam védelmének jelentőségét sem – mindenekelőtt a társadalom és az azt alkotó egyének biztonságát kell szolgálnia. Túlzás nélkül állítható, hogy a Rizsov-bizottság jelentése a késő gorbacsovi szovjet establishment leginkább „nyugatos” kül- és biztonságpolitikai elképzelését vázolta föl. Tartalma és szemlélete radikálisan új volt. Ajánlásait azonban a Szovjetunió felbomlása miatt nem sikerült törvénybe iktatni. Ám maga a koncepció túlélte a Szovjetuniót, és jelentős hatást gyakorolt a korai orosz kül- és biztonságpolitikára.

A külügyminiszter előadásának volt még egy figyelmet érdemlő eleme. Abban ugyanis – miközben Kozirjev sorra vette a világ Oroszország számára fontos régióit – egyetlen mondat sem hangzott el Kelet-Közép-Európáról. A térség iránti feltűnő közönyt aligha lehet Moszkva egykori szövetségeseivel szemben érzett csalódottságával magyarázni. Az efféle „érzelmek” ugyanis nem voltak jellemzőek a korai orosz külpolitikára. Az érdeklenség hátterében ekkor még más állt. Mindenekelőtt az, hogy Moszkva a térséget éppúgy nem tekintette veszélyforrásnak, miként riválisnak sem. Az utóbbinak ugyan tekinthette volna, hiszen Moszkvában is tudták, hogy a kelet-közép-európai államok Oroszországhoz hasonlóan a nyugati világgal való széles körű kapcsolatépítést tekintik stratégiai céljuknak. Moszkva azonban ekkor még biztos volt a dolgában, vagyis nem merültek fel benne kétségek önnön jelentőségét illetően. Az átmenet korai korszakát ugyanis alapvetően reményekkel és várakozásokkal teli hangulat uralta. Az oroszországi átalakulás oly váratlanul, jelentősnek és radikálisnak tűnt, hogy azok részesei csak részben tudták megőrizni realitásérzéküket. Az átalakítás irányítói többnyire túlértékelték a remények és várakozások keltette hangulat politikai jelentőségét, a külvilág Oroszország iránti kitüntetett figyelmét pedig tartós állapotnak érzékelték. Olyan előnynek, amit a kis kelet-közép-európai államok aligha tudnak majd leküzdeni. Valószínűleg mindenekelőtt ez a fajta helyzetmegítélés állhatott a térségünk iránti kozirjevi közöny hátterében. És még valami: a kelet-közép-európai régió relatív szegénysége. Ezek az országok ugyanis – és ezt tudták Moszkvában is – nem voltak abban a helyzetben, hogy érdemi segítséget nyújtsanak Oroszország világgazdaságba történő visszailleszkedéséhez és az orosz gazdaság szanálásához. De túlmindezen még egy fontos körülmény közrejátszott Oroszország kelet-közép-európai közönyében. Mégpedig az, hogy Moszkva már csak azért sem forszírozta régióbeli jelenlétét, mert azt nemcsak a régió országai fogadták volna bizalmatlanul, de a nyugati világ kulcs hatalmai is. Moszkva esetleges térségbeli élénk politikai érdeklődése könnyen kelthette

3 A Jurij Rizsov vezette bizottság hivatalos elnevezése *Комиссия Верховного Совета СССР по разработке концепции национальной безопасности* volt. A bizottság jelentésére vonatkozóan lásd Ръжов, Ю. А.: *Стратегия безопасности страны. Армия и общество*, Москва, 1990, с. 377–390.

volna ugyanis azt a benyomást, hogy Oroszország a Brezsnyev-doktrína⁴ felmondásának „felülvizsgálatára” készül. És ezen mit sem változtatott volna az a körülmény, hogy Oroszország ekkor már aligha lett volna képes a „korlátozott szuverenitás” állapotának helyreállítására. És ami még ennél is fontosabb: nem is akarta ezt. Már csak azért sem, mert a nyugati világ jóindulatának elnyerésével volt elfoglalva. Az adott történelmi pillanatban minden régióbéli orosz aktivitás – legyen az a legjobb szándékkal teli – csak gyanút keltő lehetett volna. Ezt pedig Oroszország semmiképpen sem akarta megkockáztatni. Így aztán olyan helyzet alakult ki, amelyben Oroszország számára hosszú évekre „eltűnt” Kelet-Közép-Európa. 1988 márciusától – a Brezsnyev-doktrína nyilvános feladásától – egészen 1994 tavaszáig – térségünk integrációs jövőjének moszkvai alkuba bocsátásáig – Oroszországnak semmiféle Kelet-Közép-Európának szánt mondandója nem volt, leszámítva a katonái visszavonásával összefüggő „technikai” természetű üzeneteit. Ezek az évek Moszkva térségből való katonai, politikai és gazdasági kiszorulásának éveit voltak.

Mindazonáltal hiba lenne a korai orosz külpolitikát kizárólag a kozirjevi kurzussal azonosítani. Már csak azért is, mert az Egyesült Államok stratégiai partnerségét kereső hivatalos irányvonal már 1992 elején sem talált osztatlan támogatásra a politikai elit körében. Az orosz külügyminiszter beszéde kapcsán említett moszkvai külpolitikai konferencián több neves előadó is kétségbe vonta a kozirjevi álláspont megalapozottságát, túlzott derülését. Az egyik ilyen előadó Jevgenyij Primakov, az orosz hírszerzés vezetője volt. Beszédében egyfelől – mintegy ellensúlyozandó Kozirjev atlantista orientációját – kiemelte Oroszország FÁK-térsséggel kapcsolatos politikájának jelentőségét, másfelől pedig igen határozottan rámutatott arra, hogy a nemzetközi kapcsolatok „konfrontáció utáni” új korszaka sem teremti meg az államok teljes körű érdekazonosságát. Ebből viszont az következik – szögezte le Primakov –, hogy „Oroszországnak önálló irányvonalat kell követnie a Kínával, Indiával, Japánnal, valamint az európai és közel-keleti térséggel, illetve a harmadik világ egészével fenntartott államközi kapcsolataiban”. A tapasztalt és körültekintő Primakov álláspontját úgy adta elő, hogy eközben maga is alkalmazkodott az új korszak politikai elvárásaihoz. Ő is arról beszélt, hogy Oroszországnak „civilizált módszerekkel” szabad csak élnie, és az országnak vissza kell térnie a „normalitáshoz”.⁵

Az 1992-es moszkvai konferencián körvonalazódott az atlantista irányvonallal szemben nemcsak egy kételkedően pragmatikus, de egy, a civilizációs különbségekre hivatkozó álláspont is. Ezt a koncepciót az elnökhöz közel álló egyik tanácsadó, Szergej Sztankevics fogalmazta meg. Álláspontja lényegében annak az Eurázsia-koncepciónak volt a modernizált változata, amit még az 1920-as években az orosz emigráció egyik köre dolgozott ki. Sztankevics szerint jól látszik az orosz külpolitikai magatartás kétféle „stílusa”, egyfelől az „atlanti”, míg másfelől az „eurázsiai”. Az előbbi szeretné európaivá formálni Oroszor-

4 A Brezsnyev-doktrína nyilvános feladására Mihail Gorbacsov jugoszláviai látogatása során (1988. március 14–18.) került sor. Az új – beavatkozást elvető – szovjet álláspont bekerült a Dubrovnyikban kiadott szovjet–jugoszláv közös nyilatkozatba. Lásd Советско-югославская декларация от 18 марта 1988 г. *Правда*, 19 марта 1988. A dubrovnyiki nyilatkozat megerősítését jelentette Gorbacsov néhány hónappal később, az SZKP XIX. pártkonferenciáján a Központi Bizottság nevében elmondott beszéde. Lásd Доклад ЦК КПСС на XIX всесоюзной конференции КПСС. *Правда*, 28 июня 1988.

5 Приматов, Е. М.: Выступление на научно-практической конференции МИД РФ «Преображенная Россия в новом мире» 26–27 февраля 1992 г. *Дипломатический вестник*, 1992, № 6. с. 42–43.

szágot és minél gyorsabban visszailleszteni a világgazdaságba. Ez az irányzat Oroszországot megpróbálja mihamarább a G7-ek nyolcadik tagjává tenni, és figyelme leginkább az amerikai és a német magatartást követi. „Mindez ésszerű, pragmatikus és természetes – szögezi le Sztankevics –, hiszen ezek az országok tudnak hitelezni és segélyeket folyósítani, náluk van az élenjáró technológiai tudás többsége és az az életstílus, amely oly vonzó az oroszországi diplomaták manapság színre lépő új nemzedéke számára.” Az elnöki tanácsadó ugyanakkor emlékeztetett arra is, hogy a Szovjetunió felbomlásával Oroszország jelentős mértékben Keletre tolódott. Hiba lenne nem számolni ezzel. Ebben az új geopolitikai helyzetben Oroszország erőforrásai és lehetőségei jelentősen átrendeződtek, míg kapcsolatai és érdekei Ázsia irányába tolódtak el. Sztankevics szerint egyáltalán nem lesz könnyű Oroszország világgazdaságba történő visszaintegrálása, kiváltképp azon a módon, ahogyan azt Kozirjev elképzei. Moszkva ugyanis hosszú időn át csak alárendelt szerepet játszhat azokon a piacokon, ahol a főszerep az Egyesült Államoké, Japáné és Európa vezető gazdasági hatalmaié. Ezért Oroszországnak külpolitikai és külgazdasági kapcsolataiban nem lenne szabad lebecsülnie a vele egy „súlycsoportban” lévő ázsiai, délkelet-európai és latin-amerikai országokat. Sőt épp a velük való kapcsolat megerősítése tehetné kiegyensúlyozottabbá Moszkva külpolitikáját.⁶

A koncepcionális elképzeléseken túl már 1991–1992 fordulóján fontos gyakorlati lépések is történtek Oroszország új – együttműködő – szerepének demonstrálására. Ennek volt egyik első figyelmet érdemlő jele az a levél, amit Borisz Jelcin az Észak-atlanti Együttműködési Tanács első közgyűléséhez intézett. Az elnök – miután köszöntötte a tanácskozás résztvevőit, és biztosította őket tevékenységük Moszkva általi támogatásáról – annak a reményének adott hangot, hogy az oroszországi belpolitikai változások lehetőséget teremtenek a konstruktív együttműködésre. Erre komoly alapot ad – emelte ki Jelcin –, hogy immár közősek az értékeink, miként az is, ahogyan a nemzetközi biztonság garantálását megítéljük. Az 1991. december 20-i levélben utalás történik arra is, hogy Oroszország egyelőre ugyan nem veti fel a NATO-hoz történő csatlakozás kérdését, ám Moszkva kész azt „hosszú távú politikai célként mérlegelni”.⁷ Az orosz elnök arra is ígéretet tett, hogy a Független Államok Közösségének országai szigorúan betartják a Szovjetunió által vállalt nemzetközi kötelezettségek rájuk eső részét, és „különös figyelmet fordítanak az atomfegyverek fölötti egységes ellenőrzés fenntartásának”.⁸

A bizalomerősítést szolgálták azok a jelentős leszerelési kezdeményezések is, amelyeket Jelcin 1992. január végén az ENSZ Biztonsági Tanácsának ülésén jelentett be. Ennek megfelelően Moszkva – együtt a FÁK többi tagállamával – késznek mutatkozott az egykori szovjet szövetségi haderő létszámának 700 ezer fővel történő csökkentésére. Oroszország arra is kötelezettséget vállalt, hogy katonai kiadásait 1992-ben 10%-kal mérsékli, míg fegyvergyártását az 1991-es szint felére csökkenti. Jelcin azt is bejelentette, hogy a FÁK-országok parlamentjei készek rövid időn belül ratifikálni az európai hagyományos

6 Станкевич, С. Б.: Выступление на научно-практической конференции МИД РФ «Преображенная Россия в новом мире» 26-27 февраля 1992 г. *Дипломатический вестник*, 1992. № 6. с. 39–41.

7 Обращение Б. Н. Ельцина к участникам Сессии Совета Североатлантического Сотрудничества. *Дипломатический вестник*, 1992. № 1. с. 12–13.

8 Уо. с. 13.

fegyverekről kötött megállapodást. Az 1990. november 19-én Párizsban megkötött szerződés FÁK-térségre vonatkozó „adaptációját” az 1992. május 15-én Taskentben aláírt memorandum rögzítette. Ezt a megállapodást az orosz parlament nem sokkal később – 1992. július 8-án – ratifikálta is. A januári BT-ülésem Jelcin kötelezettséget vállalt arra vonatkozóan is, hogy 1992-ben Oroszország nem tart 13 ezer főnél nagyobb létszámot megmozgató hadgyakorlatot. Bejelentette továbbá azt is, hogy Moszkva kész elfogadni a hagyományos fegyverek kereskedelmének elveit rögzítő 1991. októberi londoni tanácskozás ajánlásait. Ugyancsak ekkor hangzott el az ígéret is, hogy Moszkva a Pekinggel folyó tárgyalásain megpróbálja elérni a két ország határainál állomásozó katonai erő kölcsönös csökkentését. Az orosz elnök azt is bejelentette, hogy Oroszország – mint a biológiai fegyvereket betiltó 1972-es konvenció egyik aláírója – visszavonja azokat a Szovjetunió által az 1925-ös genfi jegyzőkönyvhöz tett korlátozó megjegyzéseket, amelyek lehetővé tették a vegyi és bakteriológiai eszközök Moszkva által válaszcsepásként való alkalmazását. Végül megerősítette, hogy Oroszország magára nézve továbbra is kötelezőnek tekinti a vegyi fegyverek gyártását betiltó és megsemmisítésüket elrendelő 1990-es szovjet–amerikai megállapodást.⁹ Ezek a bizalomerősítő lépések egyértelművé tették, hogy Moszkva kész a gyakorlatban is igazolni, miszerint ezentúl a világpolitika új minőségű szereplőjeként kíván fellépni.

E folyamat betetőzését jelentette a stratégiai támadófegyverek további csökkentéséről rendelkező START–2 megállapodás¹⁰ aláírása 1993. január 3-án. A szerződés arra kötelezte a feleket – az Egyesült Államokat és Oroszországot –, hogy a stratégiai hordozóeszközök elhelyezett nukleáris robbanófejek számát 2003-ig kölcsönösen a 3000–3500 egységnyi szintre csökkentsék. A megállapodás azt is előírta, hogy a megmaradó kereteken belül a tengeralattjárókra telepített ballisztikus rakétákhoz tartozó nukleáris töltetek száma nem haladhatja meg egyik oldalon sem az 1700–1750 darabot. Az egyezmény további fontos eleme volt, hogy a felek kötelezettséget vállaltak a több robbanófejes, egyedi irányítású interkontinentális ballisztikus rakéták hadrendből történő kivonására is. A szerződés azt is előírta, hogy ilyen kategóriájú rakétákat ezentúl egyik fél sem gyárthat, nem is telepíthet és velük kísérleti célú indítást sem hajthat végre. A megállapodás oroszországi ratifikálása – többek között azért, mert annak tartalmával az orosz katonai elit nem értett egyet, és mert a több robbanófejes rakéták leszerelését Moszkva nem tudta időre teljesíteni – elhúzódott. A helyzet áthidalására 1997 szeptemberében a felek New Yorkban egy, a szerződéshez csatolt jegyzőkönyvet írtak alá.¹¹ Ez 2007 végéig kitolta a szerződésben rögzített leszerelési határidőt. A New York-i jegyzőkönyvvel párhuzamosan aláírtak még egy megállapodást. Ez a rakétavédelmi rendszerekre vonatkozott. Moszkva a három dokumentumot egy közös csomaghoz tartozónak tekintette, és végül 2000-ben mint egységes csomagot ratifikálta is. Az amerikai Kongresszus magát a START–2 megállapodást ugyan

9 Lásd *Пределы власти*, 1994. № 2–3. c. 172.

10 Договор между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о дальнейшем сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений (СНВ–2). In *Внешняя политика и безопасность современной России, 1991–2002*. Москва, 2002, т. IV. с. 160–167.

11 Протокол к Договору между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о дальнейшем сокращении и ограничении стратегических наступательных вооружений от 3 января 1993 года. In *Внешняя политика и безопасность современной России, 1991–2002*. Москва, 2002, т. IV. с. 168.

már korábban jóváhagyta, ám sem a New York-i jegyzőkönyvet, sem a rakétavédelmi rendszerekre vonatkozó megállapodást nem ratifikálta. Ezért aztán a START–2 szerződés végül nem lépett hatályba.¹²

Oroszország önállóságának első éve alapvetően az atlantista külpolitika jegyében telt. Az év második felétől azonban kezdtek megmutatkozni annak jelei, hogy egyre többen gondolják indokoltnak a kozirjevi „feltétlen atlantizmus” felülvizsgálatát. Ennek egyik első figyelmet érdemlő dokumentuma 1992 augusztusában látott napvilágot. A néhány hónappal korábban alapított Kül- és Védelempolitikai Tanács ekkor adta ki első átfogó jelentését¹³ a kívánatosnak tartott orosz külpolitikáról. A mintegy háromtucatnyi befolyásos politikust, kül- és biztonságpolitikai szakértőt és sikeres vállalkozót egyesítő tanács jelentései a testület megalapításától kezdve fontos szerepet játszottak az orosz külpolitika stratégiai megformálásában. A tanács egymást követő elemzései feltűnően józanok és mértéktartóak voltak. Politikai ajánlásai pedig komoly hatást gyakoroltak a hivatalos magatartásra. A tanács első jelentésének egyik legfőbb megállapítása az volt, hogy Oroszországra már rövid távon is elszigetelődés vár. Azt ugyan az elemzés nem pontosította, hogy az elszigetelődés politikai, gazdasági vagy katonai természetű lesz-e, de azt nagyon határozottan állította, hogy Moszkvának fel kell készülnie elszigetelődésére, stratégiai magányára. Az 1992-es tanulmány az intenciók és kritikák szokatlan, a jelicini évek korai korszakára egyáltalán nem jellemző kombinációjával állt elő. Egyfelől rendkívül önkritikusan ítélte meg az ország képességeit („Oroszország gazdasági középhatalom”), és ennyiben folytatta a radikális „demokrata” hagyományt; másfelől viszont a nemzeti érdekekre igen határozottan hivatkozott, s ennyiben szakított a demokrata tábor nyugatos romantikájával. Az orosz külpolitika külön érdekeinek hangoztatása ugyanakkor nem jelentette a konfrontáció keresését. Mindössze szakítani próbált azzal az illúzióval, hogy Moszkva érdekei mindig és mindenhol egybeesnek a Nyugat érdekeivel. A dokumentum ugyanakkor azt is határozottan leszögezte, hogy Oroszország biztonságát mindenekelőtt belső eredetű kockázatok veszélyeztetik.

A jelentés több vonatkozásban is kitért Kelet-Közép-Európára. Felvetette a térséggel kapcsolatos orosz politika aktívabbá tételének szükségességét, kiváltképp a gazdasági, kulturális, valamint a személyes kapcsolatok tekintetében. A dokumentum azt is egyértelművé tette, hogy Oroszország ellenérdekelt Közép-Európa államainak olyan biztonsági rendszerhez való csatlakoztatásában, amely nem fogadja be Moszkvát. Ugyanakkor a jelentés önkritikusan azt is megállapította, hogy ezek az országok nem tartoznak az orosz külpolitika első számú partnerei közé. Ezek az államok ugyanis a Nyugat felé tartanak, többségük földrajzilag már nem is határos Oroszországgal, miközben nem rendelkeznek olyan eszközökkel és technológiákkal, amelyek révén jelentős részt vállalhatnának Oroszország újjáépítésében. A jelentésből az is kiderült, hogy Moszkva a térség legfontosabb államaként – már csak geopolitikai helyzetéből következően is – Lengyelországot tartotta számon, de nem zárta ki, hogy a későbbiekben esetleg Bulgária és Szlovákia is fontos-sá válhat számára. A dokumentum Kelet-Közép-Európával foglalkozó részei egy dolgot

12 Lásd erre vonatkozóan Антонов, А. И.: *Контроль над вооружениями: история, состояние, перспективы*. Москва, 2012. c. 36.

13 Стратегия для России. *Независимая газета*, 19 августа 1992.

azonban világosan megmutattak. Mégpedig azt, hogy Moszkvának továbbra sem volt érdemi mondandója a térség államainak.

Mindeközben a FÁK-országaival kapcsolatos korai orosz politikát is hasonló tanácstalanság jellemezte.¹⁴ A demokratikus átmenetet irányító elitcsoportok a szovjet belső periféria leválását ekkor még távolról sem tekintették veszteségnek. Sokkal inkább olyan politikai előnynek, amely Oroszország számára megkönnyíti a politikai és gazdasági átalakulást. Az egykori Szovjetunió transzkaukázusi és közép-ázsiai területeinek „elengedése” a reformokat irányító csoportok megítélése szerint politikai és civilizációs terhektől szabadította meg Moszkvát, ami lényegesen növelte az oroszországi átalakítás sikerének esélyét. A szétválást követő első évben Oroszország arra koncentrált, hogy a lehető legkevesebb konfliktus árán vezényelje le a Szovjetunió „szétszerelését”. A térséggel kapcsolatos magatartása – leszámítva a belobbanó fegyveres konfliktusok lefojtásában játszott szerepét – lényegében erre korlátozódott. A szétválást követő első év a „civilizált szétválás” jegyében telt.

Az atlantista kurzus felülvizsgálatát azonban nemcsak a Kül- és Védelempolitikai Tanács tagjai tartották indokoltnak. A nyugatos irányvonal korrekcióját a politikai osztály számos csoportja próbálta már ekkor elérni. Ez többek között kifejeződésre jutott az orosz külpolitika irányításáért folyó éles politikai küzdelemben. Több, ekkorra már kialakult politikai erőközpont is kísérletet tett arra, hogy a külpolitika feletti ellenőrzést megszerezze. Ilyen igénnyel lépett fel – Alekszandr Ruckoj alelnök mellett – az elnökkel mind több kérdésben ütköző parlamenti többség és annak vezetése is. A házelnök, Ruszlan Haszbulatov külpolitika iránti érdeklődése már 1992 őszén megmutatkozott, mégpedig felettébb különös formában. A moszkvai sajtó arra lett figyelmes, hogy az orosz parlament egyes képviselői közül egyre többen utaznak szokatlan „konstrukcióban” Belgrádba. Ezekre az utakra, mint azt a lapok kiderítették, szerb magánszemélyek költségén és vonzó üzleti kapcsolatok reményében került sor. Történt mindez akkor, amikor az elnök irányította külpolitika még javában együttműködött a nyugati hatalmakkal Jugoszlávia ügyében. Ez az együttműködés 1993 őszéig oly bizalommal teli, hogy a tavaszi orosz belpolitikai válság idején az Egyesült Államok még arra is hajlandó, hogy bevárja az orosz elnök politikai sorsáról is döntő áprilisi népszavazás eredményét, és csak ezután kérje ki Moszkva nyugati hatalmakkal szolidaritást vállaló nyilvános állásfoglalását Belgrád ügyében.

A délszláv válság adott lehetőséget arra, hogy fokozatosan körvonalazódjék az orosz külpolitika egyedi „hangja”, önálló álláspontja. Az az irányvonal, amely immár nem a Nyugat jóindulatának elnyerését tekintette legfőbb feladatának, hanem a nemzeti érdek képviselését. A délszláv válság megítélése körüli diskurzus lehetőséget adott arra, hogy az orosz politikai osztály különböző csoportjai közelítsék egymáshoz álláspontjukat, lerakva ezzel a külpolitika stratégiai kérdéseire vonatkozó konszenzus alapjait. Ugyanakkor az is kétségtelen, hogy e konszenzus létrejöttében utóbb fontos szerepet játszik majd a NATO keleti bővítésének ügye is. Mindazonáltal az elit különböző nézetű csoportjai az első lépéseket a konszenzus felé mégiscsak a délszláv válság körüli párbeszéd során tették meg.

14 A FÁK-térséggel kapcsolatos korai orosz magatartásra vonatkozóan lásd Sz. Bíró Zoltán: A FÁK-térség: az integráció politikai esélyei. In: Novák Tamás (szerk.): *Sikerek és kudarcok: a FÁK-térség energetikai és integrációs dilemmái*. Budapest, 2008, MTA VKI, 12–13. o.

Az „atlantista” irányvonal felülvizsgálata, 1994–1996

A külpolitikai irányvonal korrekciójának valódi okai mégsem a délszláv válságban keresendők. A balkáni válság legfeljebb csak alkalmat kínált erre. Alkalmat arra, hogy a politikai osztály szembesüljön a korai orosz külpolitika teljesítményével és az e teljesítmény okozta csalódással. Ez utóbbi azonban előre látható volt. Nem történt ugyanis más, mint hogy az aránytévészto és illúziókkal teli kezdeti várakozások néhány év elteltével önmaguk ellen fordultak. Ennek talán leglátványosabb példáját az Egyesült Államokkal kialakítani remélt új típusú, a felek egyenrangú stratégiai partnerségén nyugvó moszkvai elképzelés kudarcá szolgáltatta. Washington ugyanis – az amerikai gazdasági erő jelentős fölényének tudatában – Oroszországot alárendelt partnerként kezelte. Moszkvát azonban nem elégitette ki ez a szerep. Annak elutasításában a stratégiai partnerség aszimmetriáján túl más körülmények is közrejátszottak. Ez már csak azért is feltételezhető, mert a gazdaságilag gyenge, az átalakulás első éveiben politikailag is konszolidálatlan Oroszország az együttműködésnek még ebben az aszimmetrikus formájában is haszonélvezője lehetett volna, már csak presztízszokokból is. A külpolitikai kurzus revíziója a NATO-bővítés elvi lehetőségének bejelentésével sem magyarázható. Az ugyanis későbbi fejlemény, mint Moszkva külpolitikai irányvonalának korrekciója. Az okok tehát másutt keresendők, mindenekelött a nyugati hatalmak korai balti politikájában és az oroszországi gazdasági reformok érdemi támogatásának elmaradásában.

Moszkva az 1990-es évek elején úgy érezte, hogy a nyugati hatalmak cserbenhagyták, amikor megpróbált fellépni Baltikumban rekedt honfitársainak védelmében. Oroszországot váratlanul és felkészületlenül érte a balti államok kisebbségpolitikája. Az orosz elit csalódottságát csak fokozta, hogy miközben Jelcin és környezete már a késői szovjet korszakban határozottan kiállt a balti államok függetlensége mellett, addig a helyi nemzeti elit a legkisebb megértést sem tanúsították a kisebbségi helyzetbe került oroszok problémái iránt. Moszkvát leginkább az bántotta, hogy a nyugati hatalmak a nyilvánvaló jogsértések ellenére sem álltak ki mellette. Ez a helyzet később megváltozott ugyan, de akkor már legfeljebb csak tompítani tudta a cserbenhagyottság keserű emlékét.

A másik bizalmat erodáló körülmény pedig az volt, hogy a Nyugat a vártnál jóval szerepesebb szerepet vállalt az orosz gazdaság szanalásában. A Gajdar-kormány arra számított, hogy az árak felszabadítása, a kereskedelem liberalizálása és a privatizáció elindítása rövid időn belül jelentős nyugati működő tőkét vonz majd az országba. A reformerek munkáját segítő, neves külföldi közgazdászokból álló tanácsadó testület is úgy látta, hogy a radikális átalakítás évi 15–20 milliárd dollár befektetést hoz az orosz gazdaságnak. Ez azonban nem következett be. A beáramló működő tőke nagysága messze elmaradt a remélttől. Ez a tapasztalat is hozzájárult ahhoz, hogy a korai orosz külpolitika atlanti orientációja kezdett elbizonytalanodni.

A folyamatot csak tovább erősítette a NATO keleti bővítésének egyre valószínűbbé váló, közeli perspektívája. Oroszország soha nem értett egyet azzal, hogy a kelet-közép-európai államok a szervezet tagjává váljanak, miközben Moszkva kívül rekedt azon. Ez azonban nem jelentette azt, hogy Oroszország – fölmérve lehetőségeit – végül ne fogadná el a bővítés tényét. Az 1994 és 1997 nyara közti periódus orosz külpolitikájának története

lényegében nem volt más, mint Moszkva folyamatos kísérlete a NATO-bővítés megakadályozására, illetve lassítására.

A NATO keleti bővítésével kapcsolatos rosszállását Moszkva először 1993 késő nyarán jelezte. Erre az orosz elnök augusztus végi lengyelországi látogatása kapcsán került sor. Varsói tárgyalásai során Jelcin kijelentette, hogy megérti és az ország belügyének tekinti Lengyelország NATO-hoz való csatlakozási szándékát. Véleménye nemcsak szóban hangzott el, de bekerült az augusztus 25-én kiadott lengyel–orosz közös nyilatkozatba is. Jelcin azonban Moszkvába visszatérve felülvizsgálta álláspontját, és szeptember 15-én bizalmas levélben tájékoztatta aggodalmairól a nyugati nagyhatalmak vezetőit. Jelcin azzal érvelt, hogy a kelet-közép-európai államok NATO-ba való felvétele értetlenséget és negatív reakciókat váltana ki az orosz társadalom nagy részéből. E fejleményt nemcsak az ellenzik, de az elnököt támogató politikai csoportok is Oroszország ismételt elszigeteléseként értékelnék. Moszkva viszont azt szeretné – fejtette ki álláspontját Jelcin –, ha olyan helyzet jönne létre, amelyben Oroszország és a NATO kapcsolatai mindig szorosabbak lennének, mint a szervezet és a kelet-közép-európai államok közti viszony. Oroszország a NATO-hoz nem mint ellenséghez viszonyul – biztosította nyugati partnereit az orosz elnök –, épp ellenkezőleg: Moszkva szeretne minél közelebb kerülni a katonai szervezethez. Ugyanakkor Oroszország nem szeretné, ha Kelet-Közép-Európa államai a szervezet tagjai lennének, mert ez azt jelentené, hogy a térség országait Moszkva többé nem tekinthetné sem Oroszország biztonsági övezetének, sem olyan zónának, amelyben érvényesíteni tudná kivételes jogait és érdekeit – fejezte be érvelését Jelcin.¹⁵ Ez egyenes beszéd volt, leszámítva azt az apróságot, hogy a levél másolatát elfelejtették elküldeni Varsóba is. Nem volt ez véletlen. A moszkvai vezetésben ugyanis fel sem merült, hogy a térséggel kapcsolatos problémákat közvetlenül a térség államaival kellene megbeszélni. Ezeket az országokat ugyanis – szemben a nyugati hatalmakkal – Oroszország nem tekintette magával egyenrangúnak.¹⁶

Annak, hogy Oroszország 1993 késő nyaráig nem tulajdonított különösebb jelentőséget a NATO-bővítés ügyének, több oka is volt. Moszkva sokáig úgy ítélte meg, hogy a bővítés nem több távlati tervnél, így amikor végül napirendre kerül majd, Oroszország minden bizonnyal maga is rendelkezni fog azokkal az adottságokkal, amelyek a felvételét lehetővé teszik. Ráadásul Moszkva – miként erre már korábban utaltunk – Oroszország függetlenné válását követően egyik legfontosabb feladatának a Nyugat jóindulatának és bizalmának elnyerését tekintette, így aligha szánhatta el magát a bővítési terv nyílt ellenzésére. Végül, de nem utolsósorban, a kelet-közép-európai régiónak Moszkva számára nem volt stratégiai jelentősége, ezért az ott zajló események különösebben nem foglalkoztatták. 1993 őszére azonban kiderült, hogy a bővítés belátható közelségbe került, miközben Oroszország felvételi esélyei – ha voltak egyáltalán – teljesen megalapozatlanok. Több – részben már korábban is említett – körülmény okozta azt, hogy a kezdetben nagy reményekkel induló orosz külpolitika 1993 második felétől elkezdett módosulni. A nyugati hatalmak korai balti politikáján és az orosz gazdasági reformok érdemi nyugati támogatásának elmaradásán túl még egy fontos körülmény játszott közre abban, hogy Moszkva kezdte átértékelni nyugati kapcsolatainak a jelentőségét. Ez a körülmény a belpolitikai

15 A történet részleteit és a Jelcin-levél tartalmának ismertetését lásd *Ежегодник СИПРИ 1994*. Москва, 1995. c. 125.

16 Кобринская, И. Я.: *Россия и Центральная Восточная Европа после «холодной войны»*. Москва, c. 95.

stabilizálódás volt. Paradox módon Oroszország épp akkor kezdte el felülvizsgálni „nyugatos” külpolitikai irányvonalát, amikor megindult belpolitikai viszonyainak lassú stabilizálódása. Az elnöki tábor helyzetének megerősödése ugyanis elkezdte leértékelni a külvilág politikai támogatásának jelentőségét. Amíg ingatag volt a belpolitikai helyzet, addig fontos volt a külső támasz. Ám amint Jelcin legyűrte ellenfeleit, már kevésbé.

1993 végétől kezdett átalakulni Moszkva NATO-bővítéssel kapcsolatos magatartása is. Miután tarthatatlanná vált a bővítés távlati tervként történő kezelése, az addigi visszafogott hang helyébe a határozott elutasítás lépett. 1994 nyarára a következő, kompromisszumnak szánt moszkvai álláspont fogalmazódott meg: a NATO keleti bővítése elfogadhatatlan, ám az egykori szocialista országoknak az Európai Unióhoz való csatlakozását Oroszország kész üdvözölni, merthogy a térség országainak stabilitása és gazdasági fellendülése orosz biztonsági érdek. Moszkva szerint a régió államainak EU-felvétele nemcsak tovább stabilizálná gazdaságukat, de nyugati integrálódásuk bizonyítékául is szolgálna. Ez a koncepció először a Kül- és Védelempolitikai Tanács második, 1994 májusában közreadott jelentésében¹⁷ fogalmazódott meg, majd vált hivatalosan is képviselt állásponttá. A szakértői dokumentum több tekintetben is figyelmet érdemlő elmozdulást mutatott az első jelentéshez képest: az elszigetelődés korábbi homályos előrejelzését meghaladva immár annak katonai vonatkozásait emelte ki. A NATO és Oroszország közti régiót már mint „félleg demilitarizált sávot” tartotta számon. E köztes térség államainak NATO-hoz való csatlakozási szándékát nem minősítette ugyan, de annak esetleges bekövetkezését az orosz nemzeti érdekekkel ellentétesnek tekintette, amennyiben Oroszország kívül maradna a katonai szervezeten. A Moszkva ellenében történő NATO-bővítés kompenzálására a jelentés azt ajánlotta, hogy Oroszország dolgozza ki biztonsági és politikai érdekeinek hatékony európai képviselőjét. Ennek tartalmáról azonban a dokumentum nem árult el semmit. A második jelentésben körvonalazott ajánlat – vagyis hogy Kelet-Közép-Európa államai ne katonailag, hanem gazdaságilag kapcsolódjanak Nyugat-Európához –, valamint az elemzést jellemző hangütés jóval visszafogottabb volt, mint az elnöki és külügyi adminisztráció nem egy korabeli megnyilatkozása.

1994 decemberére ismét változott a helyzet. Moszkva szerint immár eldőlt a visegrádi trojka felvételének ügye. Ha pedig ez így van – vetették fel orosz elemzők –, akkor ehhez az új helyzethez kell igazítani Oroszország politikáját, azaz olyan biztonsági garanciákat kell a NATO-tól kialakítani, amelyek Moszkvát kellő védelemmel ruházzák föl. Ilyen elvárásaként merült fel – többek között – a balti és FÁK-államok NATO-felvételének kizárása, az új NATO-tagállamok területén állomásoztatható csapatok és fegyverfajták korlátozása vagy telepítésük teljes megtiltása, a kalinyingrádi terület sérthetlenségének elismerése, az európai békefenntartás ügyének EBESZ-felügyelet alá történő teljes körű áttelepítése, Oroszország fejlett haditechnikához való hozzájutásának biztosítása, valamint tartózkodás Moszkva hagyományos haditechnikai piacainak politikai – azaz nem gazdasági – eszközökkel történő elzárásától.

Körvonalazódott azonban egy másik álláspont is, mely azt javasolta, hogy ideje leszámolni minden Nyugathoz fűződő illúzióval. Ha a nyugati hatalmak képesek ilyen ér-

17 Стратегия для России – 2. Независимая газета, 27 мая 1994.

zéketlenül figyelmen kívül hagyni az orosz érdekeket – érveltek a keményebb álláspont hívei –, akkor itt az ideje, hogy Oroszország csak és kizárólag a saját külpolitikai érdekeit szem előtt tartva kezdjen el politizálni. Moszkva a két álláspont közül végül az előbbit választotta, és 1995 februárjában bizalmas tárgyalásokat kezdett az Egyesült Államokkal a NATO-bővítés kompenzálásának feltételeiről. Az orosz részről szigorúan bizalmasan kezelt tárgyalások tényét azonban az amerikai fél kiszivárogtatta, jelentős belpolitikai hullámokat keltve ezzel Moszkvában. Az oroszországi felháborodás oly komoly volt, hogy ettől kezdve hivatalosan mindenki tagadta, hogy a NATO-val folyó tárgyalások bármiféle kompenzációról folytak volna.

1995 nyarára – a februári kudarc nyomán – ismét módosult Moszkvának a NATO-bővítést lassítani próbáló politikája. Oroszország ettől kezdve megpróbált úgy viselkedni, hogy még a látszatát is kerülje annak, hogy a kelet-közép-európai térségre bármilyen formában is nyomást akarna gyakorolni. Az új taktika jegyében a régió államainak NATO-tagságra vonatkozó igényét többé nem bírálta, helyette annak ésszerűtlenségét hangsúlyozta. Moszkva új bővítésellenes offenzívája azokat a befolyásos csoportokat célozta meg – mind a bővítésről döntő NATO-országokban, mind a felvételüket kérő kelet-közép-európai államokban –, amelyek különböző okok miatt kétségeiket fejezték ki a csatlakozással kapcsolatban. Ezzel egy olyan helyzet kialakítása volt a cél, amelyben a NATO-bővítés folyamatos – mindinkább elbizonytalanító és megosztó – diskurzus tárgyává válik.¹⁸ Mindazonáltal az orosz magatartás legfeltűnőbb jegye az volt, hogy ekkor még elszigetelődésének csaknem kizárólag katonai dimenzióitól tartott, jóllehet már középtávon is fenyegetőbbnek tűntek gazdasági integrálatlanságának következményei.

Ezekben az években tovább folytatódott a FÁK-térsséggel kapcsolatos orosz politika útkeresése. Már 1993 elején mutatkoztak jelei annak, hogy Moszkva kezdte transzformációs nehézségei egy részét azzal magyarázni, hogy túl gyorsan és túl erőszakosan szakadtak meg gazdasági kapcsolatai közvetlen környezetével. E felismerés jegyében az orosz vezetés ismét erősíteni kezdte a gazdasági együttműködést a volt szovjet tagállamokkal.¹⁹ Ez az „erőltetett gazdasági reintegráció” politikai tekintetben is komoly támogatást nyert annak következtében, hogy Moszkva a térséget immár „életfontosságú érdekövezeteként” tartotta számon. 1995 őszére azonban kiderült, hogy hiába próbálta Oroszország sürgetni a térség gazdasági reintegrációját, a helyi elitek jelentős része ellenállt ennek. Ezért az orosz vezetés kénytelen volt belátni, hogy az egykori Szovjetunió területén létrejött államok nem azonos „intenzitással” akarnak Moszkvával együttműködni. Ha pedig ez így van, akkor értelmetlen és felesleges valamennyi FÁK-országnak azonos integrációs programot kínálni. Ennek belátását fejezte ki Jelcin 1995. szeptember 14-én kiadott – Oroszország FÁK-politikáját lefektető – elnöki rendelete.²⁰ A „többsebességes FÁK” koncepciója 1996 tavaszára kezdte szerződésekből is rögzített módon kialakítani a posztszovjet térség új politikai mintázatát. Előbb 1996. április elején létrejött az orosz–fehérorosz „kettős kö-

18 НАТО и Россия. Тезисы Совета по внешней и оборонной политике. *Независимая газета*, 21 июня 1995.

19 Lásd Sz. Bíró Zoltán: A FÁK-térség: az integráció politikai esélyei. In: Novák Tamás (szerk.): *Sikerek és kudarcok: a FÁK-térség energetikai és integrációs dilemmái*. Budapest, MTA VKI, 2008, 13–19. o.

20 Указ Президента Российской Федерации от 14 сентября 1995 г. № 940 «Об утверждении стратегического курса Российской Федерации с государствами -участниками Содружества Независимых Государств». СЗ РФ, 1995. № 38. с. 36–67.

zösség”,²¹ majd május elején az Oroszországot, Fehéroroszországot, Kazahsztánt és Kirgizisztánt egybefogó „négyes közösség”. A következő év tavaszán pedig az orosz–fehérorosz „kettős közösség” átalakult a két állam szövetségévé.²² Ezzel Moszkvának különböző intenzitású szerződéses kapcsolatai jöttek létre a FÁK-térség államaival. Ez a folyamat azonban nemcsak a gazdasági és politikai, de a katonai együttműködés területén is végbement. Az első ezzel kapcsolatos aktusra 1992. május 15-én került sor. Ekkor írta alá Taskentben hat FÁK-ország – Oroszország, Kazahsztán, Kirgizisztán, Üzbegisztán, Tádzsikisztán és Örményország – a Kollektív Biztonsági Szerződést.²³ A megállapodáshoz 1993. szeptember 24-én Azerbajdzsán, december 9-én Grúzia, majd december 31-én Fehéroroszország is csatlakozott. A szerződés a ratifikációs eljárások befejeztével 1994. április 20-án lépett érvénybe. A védelmi és biztonsági együttműködés kereteit lefektető megállapodás máig a FÁK-térség legkomolyabb kölcsönös kötelezettségeket rögzítő államközi dokumentuma. A szerződés 4. paragrafusa kimondja, hogy amennyiben a szerződés bármely tagját agresszió érné, úgy a többi tagállam a támadás elhárításához szükséges minden segítséget megad, beleértve a katonait is. Beszédes, hogy a megállapodáshoz a FÁK-térség államai közül három – Ukrajna, Moldova és Türkmenisztán – soha nem csatlakozott. 1999 tavaszán – a szerződés hatályának lejártakor – három korábbi részes állam – Azerbajdzsán, Grúzia és Üzbegisztán – nem hosszabbította meg részvételét. (Üzbegisztán 2006-ban újra csatlakozott az addigra szervezetté átalakított katonai szövetséghez, a Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezetéhez, majd 2012 nyarán ismét elhagyta azt.)²⁴

Az „átfogalmazott atlantizmus” évei, 1996–1998

Mint láttuk, Moszkva nem mindig utasította el mereven az atlanti szervezet keleti kiterjesztését, ám a vita érdemi szakaszában – 1994 és 1997 között – annak ellenzése az orosz külpolitika központi elemévé vált. Ennek a kitarító és elszánt orosz ellenállásnak több oka is volt. Ám az ellenállásra készítő okok a NATO-bővítés körüli vita különböző szakaszaiban más és más hangsúllyal jelentkeztek. Az első reakciókat még a meglepetés keltette sokk váltotta ki. Csalódás, baljós történelmi emlékek, hidegháborús rögeszmék, értetlenség, az elismertség hiánya miatti frusztráció és a nemzeti megaláztatás érzésének egyvelege volt az, ami a korai felháborodást meghatározta. Olyannyira, hogy a csalódottság-motívum 1994 végére a hivatalos retorika részévé is vált. Eközben az orosz ellenkezést csak tovább fokozta, hogy a kelet-európai államok is egyre sürgetőbben követelték felvételüket. Ebben a periódusban az orosz vezetés számára a fő kérdéssé a bővítés mértéke, míg fő feladattá annak minimalizálása vált. Moszkva megpróbálta bizonyítani, hogy a bővítés – amennyiben arra az orosz véleményt figyelmen kívül hagyva kerülne sor – nehéz és körülményes

21 *Договор об образовании Сообщества России и Белоруссии (2 апреля 1996)*. СЭ РФ, 1996. № 47. с. 5300.

22 *Договор о союзе Беларуси и России (7 апреля 1997)*. In *Внешняя политика и безопасность современной России, 1991–2002*. Москва, 2002, т. IV. с. 326–328.

23 *Договор о коллективной безопасности (Ташкентский договор)* // *Внешняя политика и безопасность современной России, 1991–2002*. Москва, 2002, т. IV. с. 311–314.

24 A Kollektív Biztonsági Szerződés Szervezetére vonatkozóan lásd Николаенко, В. Д.: *Организация Договора Коллективной Безопасности. Истоки, становление, перспективы*. Москва, 2004., valamint Никитина, Ю. А.: *ОДКБ и ШОС. Модели регионализма в сфере безопасности*. Москва, 2009.

lesz. Az orosz magatartás legfőbb célja ekkor az volt, hogy már e korai szakaszban elvegyék a nyugatiak kedvét az esetleges későbbi, az orosz érdekeket immár közvetlenül érintő – a posztszovjet térség államaira is kiterjedő – bővítésektől. Ezért aztán 1995 közepétől átmenetileg az elrettentés uralta az orosz diplomáciai nyilatkozatokat. Ez a fajta magatartás azonban nem volt hosszú életű. Az elnökválasztást követően, 1996 nyarától már az alku, a „mit kapunk cserébe?” kérdése vált az orosz álláspont meghatározójává. A hatalmi elit ugyanis megpróbálta alkufolyamattá alakítani a kialakult helyzetet. Tette mindezt azért, hogy az új orosz tulajdonosi csoportok hozzájuthassanak azokhoz a gazdasági előnyökhöz, amelyekhez 1992–1993-ban – az orosz külpolitika első atlantista periódusában – nem tudtak hozzáférni, miközben 1994-től, a kibontakozó belpolitikai stabilizáció nyomán kezdtek mind jobban érezni azok hiányát. Moszkva eközben azzal is próbálkozott, hogy kompromisszumként felajánlja: kész a szervezet „politikai bővítését” elfogadni, ám a katonai infrastruktúra kiterjesztését továbbra is elutasítja. Az orosz ajánlat azonban nem talált meghallgatásra. Ugyancsak a kompromisszumkeresés jegyében merült föl 1996 őszén egy olyan átfogó, „második Helsinkit” idéző tárgyalássorozat ötlete, amely – moszkvai megítélés szerint – presztízsesvesztés nélkül tudta volna elfogadtatni Oroszországgal a NATO-bővítést. Ám ebből az ajánlatból sem lett semmi. Ezek a kezdeményezések ugyanakkor jelezték, hogy Moszkva elkezdte keresni a kihátrálás lehetőségét a „nyet”-ek hajtogatásával teremtett zsákutcából. Vagyis egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy orosz részről készek a megegyezésre.

Az erre való szándék végső soron azokkal a jelentős gazdasági és hatalmi változásokkal függött össze, amelyek az évtized derekán játszódtak le. Az 1994 nyarától felgyorsuló privatizáció nyomán ugyanis olyan jelentős új tulajdonosi csoportok jelentek meg, amelyek egyre nyilvánvalóbban és egyre közvetlenebbül tartottak igényt az orosz bel- és külpolitika irányítására. Némi túlzással azt lehet állítani, hogy az állam közhatalmi funkcióinak különböző tulajdonosi csoportok általi „privatizálása” – egyebek mellett – ahhoz kellett, hogy a nemzetközi összehasonlításban akkor még nem elég erős orosz nemzeti tőke külpiazi mozgását és lehetőségeit az állam a maga politikai eszközeivel segítse. Az államhatalom „magánosítását” végrehajtó új tulajdonosi csoportok nem akartak a Nyugattal konfrontálódni, csak szélesebb gazdasági mozgástérhez próbáltak jutni. Beszédes, hogy Jelcin újraválasztását követően Moszkva egyre nyíltabban fogalmazta meg: a valódi kompromisszum a NATO-bővítés ügyében nem elsősorban katonai és biztonságpolitikai engedményekben fejeződhet ki – bár ezek jelentőségét se vitatta senki –, hanem Oroszország nyugati piacokra történő beengedésében, a fejlett technológiák piacának Moszkva mint vásárló előtti megnyitásban, a kommunikációs forradalom legújabb vívmányainak megosztásában, az Európát behálózó nagy közlekedési és szállítási folyosók minél gyorsabb közös kiépítésében és más gazdasági együttműködési formákban. Ez az álláspont világosan kirajzolta Moszkva ismételt, ám részben át is értékelt „nyugatoságának” lényegét, amely a Nyugattal ütközve, de végső soron mégiscsak Nyugatra tartva kívánta Oroszország világgazdasági visszailleszkedését politikai eszközökkel segíteni. Ezért aztán a tárgyalássorozat utolsó szakaszát a biztonsági és gazdasági elemek sajátos „csereberéje” jellemezte. Ennek a „kombinált” diskurzusnak volt az első fontos állomása Viktor Csernomirgyin 1997 elején tett washingtoni látogatása. Az orosz miniszterelnök több mint harminc, főként gazdasági megállapodást írt alá amerikai partnereivel. Már akkor lát-

ható volt, hogy folyik a jövőbeni NATO–orosz megegyezés katonai és biztonságpolitikai elemeinek gazdasági „körülpárnázása”. A gazdasági alkuval párhuzamosan 1997 elejétől megkezdődött az intenzív katonai és biztonságpolitikai párbeszéd is. A Solana–Primakov-találkozók mozgásterében azonban felettebb korlátozott volt, és a „nagy alkunak” csak egy részét fedte le. A NATO-főtitkár és az orosz külügyminiszter egyre sűrűbbé váló találkozóival párhuzamosan beindult még egy folyamat: az orosz sajtó elkezdte felkészíteni a közvéleményt a közeledő megegyezés elfogadására.

A politikai áttörést az amerikai és az orosz elnök 1997 márciusában megtartott helsinki találkozója hozta meg. Lényegében három kérdésben sikerült megállapodásra jutniuk, de ez elég volt ahhoz, hogy elháruljanak a megegyezés előtt álló akadályok. Egyrészt mindkét fél kinyilvánította készségét egy, a NATO és Oroszország viszonyát átfogóan rendező charta kidolgozására és aláírására. Másrészt Moszkva lehetőséget kapott arra, hogy különleges, intézményesített kapcsolatot alakítson ki a NATO-val. Harmadrészt az amerikai elnök ígéretet tett arra, hogy kormányzata segíti Oroszországot a világgazdaságba történő visszailleszkedésében. Ennek elemeként Washington biztosította Moszkvát, hogy támogatja Oroszország felvételét a Világkereskedelmi Szervezetbe, illetve hogy kezdeményezi a világ legfejlettebb államait tömörítő G7-csoport Oroszországgal történő kibővítését. És végül, de nem utolsósorban, Clinton följánlotta kormányzata segítségét az amerikai magántőke figyelmének Oroszország felé fordításában.

A NATO-val folyó tárgyalások utolsó szakaszában Moszkva elérkezettnek látta az időt, hogy két, korábban mostohán kezelt régióval kapcsolatban is körvonalazza álláspontját. 1997 februárjában – rövidebb a helsinki találkozó előtt – két fontos dokumentum jelent meg. Közreadásuk jelezte, hogy Oroszország megpróbálja újragondolni kapcsolatait a kelet-közép-európai térség államaival, valamint a korábban a Szovjetunióhoz tartozó három balti köztársasággal. Moszkvából nézve ezek a régiók nem képviseltek azonos „minőséget”. Más és más orosz érdekek kötődtek hozzájuk. Moszkva érzékenysége sem volt azonos a két térség esetében. Ennek ellenére együttes említésük, illetve az irántuk való figyelem egyidejű moszkvai felébredése nem volt véletlen. Valószínűleg annak volt a jele, hogy Oroszország elkezdte keresni a „NATO-bővítés utáni” Európához való kapcsolódás hatékony megoldásait. Ennek részeként hozta nyilvánosságra az elnöki adminisztráció 1997. február 11-én Moszkva balti államokkal kapcsolatos hosszú távú politikai elképzeléseit.²⁵ A Szovjetunió szétesése óta ez volt az első hivatalos dokumentum, amelyben Oroszország megfogalmazta a térségre vonatkozó érdekeit és céljait. A koncepció egyértelművé tette Moszkva stratégiai, humanitárius, gazdasági és egyéb térségbeli szándékait. A dokumentum „a kapcsolatok konstruktív modelljének kialakítását” ígérte, valamint azt, hogy Oroszország jövőbeli magatartását „a kölcsönös érdekek szem előtt tartása” határozza meg. Különösen fontos volt a koncepciónak az a kitétele, amelyben Moszkva kinyilvánította, hogy tartózkodni fog az erő és a nyomásgyakorlás politikájától. A dokumentum azonban a fordulatot sejtető békülékeny hangnem ellenére sem tudott szabadulni a NATO-bővítés problémájától. A balti térséget is ebből a nézőpontból ítélte meg.

25 Долговременная линия России в отношении стран Балтии. Később a Kül- és Védelempolitikai Tanács is nyilvánosságra hozta a balti államokkal kapcsolatos álláspontját. Lásd Россия и Прибалтика. Доклад Совета по внешней и оборонной политике. *Независимая газета*, 28 октября 1999.

Ugyancsak 1997 februárjában került a nyilvánosság elé a Kül- és Védelempolitikai Tanács által jegyzett *Kelet-Közép-Európa és Oroszország érdekei* című jelentés.²⁶ A dokumentum két vonatkozásban is fordulatot hozott. Egyrészt jelezte, hogy Moszkva hosszú szünet után ismét fontosnak tartja megvizsgálni a kelet-közép-európai térség fejlődésének politikai és gazdasági kilátásait. Ráadásul ez az új keletű érdeklődés több tekintetben is más volt, mint néhány évvel korábban, a régió „első felfedezésekor”. Akkor, 1993–1994 fordulóján a délszláv válságban játszott különleges, nyugati hatalmak által is elismert orosz szerepvállalás készítette Moszkvát arra, hogy az ott elnyert és akceptált nagyhatalmi szerepkör részleges kiterjesztésével kísérletet tegyen a kelet-közép-európai térség integrációs jövőjének alkuba bocsátására. Ez a jelentés azonban már másról szólt. A régió 1997-re már nem csupán mint lehetséges alktutárgy bukkant föl az orosz külpolitika terveiben. A térség önmagáért is fontossá vált.

A Kül- és Védelempolitikai Tanács elemzése az első kísérlet volt arra, hogy Oroszország nyilvánosan fogalmazza meg a térséggel kapcsolatos politikai elképzeléseit. Moszkva ugyanis hosszú időn át adós maradt ezzel. A NATO-bővítés éveken át tartó elutasítása a térségnek címzett érdemi ellenjavaslattal nem egészült ki. Ezen a helyzeten az sem változtatott érdemben, amikor épp a Kül- és Védelempolitikai Tanács 1994 májusában nyilvánosságra hozott második jelentésében (*Stratégia Oroszország számára – 2*) azt ajánlotta, hogy Kelet-Közép-Európa ne a NATO-hoz, hanem az Európai Unióhoz csatlakozzék. Ez az ajánlat utóbb oly népszerű lett, hogy rövidesen bekerült az orosz politika több befolyásos szereplőjének érvelésébe is. A tanács 1997-es jelentése azonban ezen az ajánlaton is túllépett. A tanulmány ugyan megpróbált érveket felhozni a régió párhuzamos – katonai és gazdasági – integrálása ellen, ám az elemzés végső politikai üzenete mégiscsak az volt, hogy a folyamat immár megállíthatatlan. Következésképpen Oroszországnak nem a bővítés blokkolásával kell foglalkoznia, hanem a rövid időn belül kialakuló új helyzethez kell alkalmazkodnia. Erre pedig csak akkor lesz lehetősége, ha rátalál a kölcsönösen előnyös gazdasági együttműködés formáira az Európai Unió, Kelet-Közép-Európa és Oroszország alkotta háromszögben. A jelentés figyelmeztetett arra is, hogy Moszkva meglévő kondíciói nem teszik lehetővé, hogy a térségben az EU riválisaként lépjen fel. Ha nem akar a régióból katonai és politikai kiszorulása után gazdaságilag is kívül kerülni, akkor megkapaszkodása érdekében alkalmazkodnia kell a kialakult politikai és gazdasági erőviszonyokhoz. A dokumentum felhívta a figyelmet arra, hogy – bár továbbra is Oroszország biztosítja a térség gázszükségletének több mint 90%-át (és a kőolajszállítások jelentős részét is) – az orosz részesedés az egykori szocialista országok külkereskedelmi forgalmából jelentősen visszaesett. Ugyanakkor immár Oroszország számára sem a térség volt a legfontosabb gazdasági partner. Moszkva külkereskedelmi forgalmának mindössze 14%-a jutott a régióra, miközben az EU-tagállamokkal bonyolított forgalom a teljes orosz külkereskedelem 40%-át tette ki. A jelentés mégis fontosnak tartotta Oroszország térségbeli jelenlétének megerősítését, mégpedig épp a visegrádi szubrégióban. Azért ott, mert ezek az államok – állította a tanulmány – legkésőbb 2005-ig az Európai Unió tagjaivá válnak. Ez a nem túl távoli perspektíva lehetőséget adott arra, hogy Moszkva átgondolt stratégiával fontos

26 Центральная и Восточная Европа и интересы России. *Независимая газета*, 8 февраля 1997. A jelentés magyarul is olvasható: Kelet-közép Európa és Oroszország érdekei. *Külpolitika*, 1997. 2. sz. 110–132. o.

pozíciókat szerezzen a térség államainak az Európai Unióba történő felvétele előtt. Ennek – a jelentés szerint – sokkal nagyobb lenne az értéke, mint bizonytalan jövőjű politikai pozíciók birtoklása a balkáni alrégióban. Az elemzésnek ez a „geoökonómiai fordulata” jelentette azt a másik szemléleti újdonságot – a kelet-közép-európai régió ismételt felfedezésén túl –, amelynek előzményei visszanyúltak 1996 őszére. Arra az időszakra, amikor a NATO-bővítés körüli vita kapcsán először mutatkoztak meg annak jelei, hogy a remélt ellentételezések hierarchijában kezdtek felértékelődni a kompenzáció gazdasági elemei. Ebből a szempontból felettébb tanulságos volt annak a dokumentumnak a tartalma, amit egy héttel az amerikai és az orosz elnök helsinki találkozója előtt hoztak nyilvánosságra. A Kül- és Védelempolitikai Tanács soros anyaga²⁷ azt tanácsolta az orosz és az amerikai elnöknek, hogy tárgyalásukon ne csak a NATO-bővítés ügyével foglalkozzanak. Már csak azért se, mert a világ számtalan új kihívás előtt áll. Olyan feladatok várnak megoldásra, amelyek a nagyhatalmak együttműködése nélkül teljesíthetetlenek. Ilyen a gazdasági növekedés ösztönzése, az átfogó energetikai stratégia kidolgozása, az információs szuverenitás problémájának újragondolása, az új telekommunikációs világrend kialakítása, valamint a jövő század szuperhatalmának, Kínának a nemzetközi politikai és gazdasági kapcsolatok rendszerébe történő jóindulatú beillesztése. Az elemzés a térségünkről – addig példátlan módon – a következőket fogalmazta meg: „Teljesen nyilvánvaló, hogy nem szabad Közép- és Kelet-Európa országait az ellenük elkövetett történelmi igazságtalanság érzetében meghagyni. Arra vonatkozó szándékukat, hogy teljes mértékben beilleszkedjenek a kulcsfontosságú európai gazdasági és politikai struktúrákba, teljesíteni kell.” A dokumentum ugyan nem volt hivatalos irat, ám mert annak megfogalmazásában nem egy elnöki tanácsadó is szerepet vállalt, joggal volt feltételezhető, hogy az abban kifejtettek nem állnak távol az ország vezetőinek álláspontjától.

A NATO és Oroszország között megkötött párizsi megállapodást²⁸ az oroszországi elit külvilág iránt nyitott és együttműködésben érdekelt – leginkább az új tulajdonosi osztályhoz tartozó vagy azzal közösséget vállaló – csoportjai egyértelműen üdvözölték.²⁹ Ezek a csoportok Jelcin 1996-os újraválasztásától egyre nagyobb befolyást gyakoroltak a bel- és külpolitikai kurzus meghatározására. Megerősödésük nélkül aligha következett volna be az orosz külpolitika második, „átfogalmazott atlantista” korszaka.

A politikai és üzleti elit azonban csak rövid ideig élvezhette sikerei gyümölcsét. Az 1998 nyarán bekövetkező részleges államcsőd egyfelől jelentősen visszavetette a nyugatos csoportok politikai befolyását, másfelől megakasztotta az üzleti körök megindulni látszó európai terjeszkedését. Az utóbbi elsősorban a pénzügyi és az energetikai szektort érintette érzékenyen.

27 К позитивной повестке дня в российско-американских отношениях. Заявление рабочей группы Совета по внешней и оборонной политике по программе «Россия и мир». *Независимая газета*, 14 марта 1997.

28 Основополагающий акт о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности между Российской Федерацией и Организацией североатлантического договора (27 мая 1997). In: *Внешняя политика и безопасность современной России. 1991–2002*. Москва, 2002, т. IV. с. 258–267.

29 Ennek ellenére megjelentek figyelmeztető, a megállapodás bizonyos vonatkozásait még a dokumentum aláírása előtt tárgyyszerűen bíráló elemzések is. Ilyen volt – többek között – a Kül- és Védelempolitikai Tanács nyilatkozata. Lásd О политике в отношениях НАТО. Заявление рабочей группы Совета по внешней и оборонной политике. *Независимая газета*, 13 мая 1997.

A Jelcini végjáték külpolitikája, 1998–1999

A Jelcin-éra végéhez úgy érkezett el Moszkva, hogy a nyugati világgal való viszonyát sokkal inkább a kölcsönös csaldódottság és bizalmatlanság, mintsem az új tartalmakat remélő kapcsolatépítés határozta meg. Oroszország épp kilábalóban volt az 1998-as pénzügyi válságból, miközben javában vívta 1999 októberében elkezdett második csecsen háborúját. Ebben a kiélezett helyzetben még az egykori szovjet belső periferiának sem jutott kellő figyelem. A Független Államok Közössége a „klinikai halál” állapotába került. Ezen a helyzeten – paradox módon – az 1999 februárjában végrehajtott taskenti robbantásorozat lendítette túl a szervezetet. Az üzbég iszlamisták által elkövetett terrortámadás nyugtalanná tette a gyenge és kiszolgáltatott egykori szovjet közép-ázsiai köztársaságokat. Jogos félelmük alkalmat adott arra, hogy Moszkva – Oroszország és a térség biztonságpolitikai egymásrautaltságára hivatkozva – életet leheljen az elhalóban lévő szervezetbe. Eközben 1999 tavaszán Moszkva éles konfliktusba keveredett Washingtonnal és a többi NATO-tagállammal a Kis-Jugoszlávia ellen indított légitámadások miatt.³⁰ E konfliktus augusztusban kis híján végzetes fordulatot vett, amikor a Boszniában állomásozó orosz békefenntartó erők egy része – a nyugati hatalmakkal történő előzetes egyeztetés nélkül – elindult Koszovó fővárosa felé.³¹ Mindeközben a külvilág Oroszországgal szembeni bizalmatlanságát csak tetézte, hogy Jelcin közvetlen környezetéből többen is kínos korrupciós ügybe keveredtek. Az idős elnök pedig egyre kevésbé volt képes feladatát ellátni. Ezek után Jelcin év végi távozását – mind Oroszországban, mind azon kívül – nyilvánvaló megkönnyebbüléssel fogadták, miközben nem kevés kétség és bizonytalanság övezte a helyére lépő új államfő, Vlagyimir Putyin személyét és várható politikáját.

30 Lásd ezzel kapcsolatban az akkor még befolyásos Kül- és Védelempolitikai Tanács nyilatkozatát: О войне НАТО против Югославии. Заявление рабочей группы Совета по внешней и оборонной политике. *Независимая газета*, 16 апреля 1999.

31 A konfliktus hátterére vonatkozóan lásd Sz. Bíró Zoltán: Oroszország Koszovó mezején. 2000, 1999. augusztus, 11–18. o.