

D. Medvedevo Europos saugumo sutartis: argumentai „už“ ir „prieš“

Živilė Dambrauskaitė

Gruodžio 16 d. oficialaus vizito Maskvoje metu NATO generalinis sekretorius Andersas Foghas Rasmussenas teigė, kad „šis ruduo rodo naują pradžią NATO-Rusijos santykiuose“. To paties vizito metu Rusijos prezidentas D. Medvedevas užsiminė, kad santykių pagerėjimas turėtų atverti galimybes ne tik gerinti tarpusavio santykius, bet ir iš naujo permąstyti Europos saugumo architektūrą apskritai. Šių metų lapkričio 30 d. Rusijos prezidentas išplatino naujos Europos saugumo sutarties Euroatlantinėje ir Eurazijos erdvėje metmenis, suteikčius konkretesnę pavidalą dar 2008 m. birželio mėnesį Rusijos prezidento Dmitrijaus Medvedevo pristatytai Europos saugumo architektūros vizijai dėl tarptautinio saugumo erdvės „nuo Vašingtono iki Vladivostoko“ sukūrimo. Kartu su sutarties juodraščiu visoms NATO, ES ir NVS valstybėms narėms bei NATO, ES, KSSO ir ESBO organizacijų būstinėms buvo išplatintas siūlymas pradėti derybas dėl sutarties teksto, siekiant, kad naujos Europos saugumo architektūros svarstymas taptų pagrindine kitų metų tarptautinio saugumo diskusijų tema. Ar gali ši iniciatyva tapti dar vienu strateginės reikšmės Europos saugumo sistemai turinčiu 2009-ųjų metų įvykiu greta JAV-Rusijos santykių „perkrovimo“, diskusijų dėl NATO strateginės koncepcijos ir Lisabonos sutarties įsigaliojimo? Kokios yra galimos šio pasiūlymo implikacijos Europos saugumui? Ir ar turėtų NATO, ES ir kitos prie sutarties prisijungti kviečiamos šalys aktyviai dalyvauti šioje diskusijoje?

Argumentai „už“ ir „prieš“ naująjį susitarimą

Pagrindinis ekspertų, pasisakančių už aktyvų įsitraukimą į diskusiją dėl naujosios Europos saugumo architektūros, argumentas yra pasikeitusi globalaus saugumo aplinka, dėl kurios būtina permąstyti egzistuojančias tarptautinio saugumo struktūras ir skirti daugiau dėmesio Rusijos įtraukimui¹. 2008-ųjų metų Rusijos-Gruzijos karinis konfliktas atskleidė NATO, ES ir ESBO gebėjimų užtikrinti tarptautinį saugumą ribas, minėtasis Gruzijos-Rusijos karinis konfliktas, Rusijos reakcija į JAV priešraketinės gynybos sistemos

¹ Tomas Valasek, „NATO, Russia and European security“.

< http://www.cer.org.uk/pdf/wp_929_nato_nov09.pdf>.

elementų dislokavimą Vidurio ir Rytų Europoje bei Rusijos retorika NATO plėtros atžvilgiu leidžia daryti prielaidą, kad izoliuota Rusija agresyvesnė, nei Rusija, dalyvaujanti tarptautiniuose procesuose kaip partnerė. Trečia, Irano, Afganistano klausimai ir pasibaigęs START I branduolinio nusiginklavimo susitarimo galiojimo terminas daro suartėjimą su Rusija neišvengiamą, sprendžiant globalaus saugumo problemas. Šiandien oficialiai aksioma tapo principas, kad pozityvus bendradarbiavimas su Rusija yra būtina tarptautinio saugumo prielaida. Tačiau minėti iššūkiai anaipol nėra nauji, o D. Medvedevo pasiūlyta sutartis neužtikrina aukščiau išvardintų tikslų įgyvendinimo efektyviau, nei jau veikiantys bendradarbiavimo formatai.

NATO ir Rusijos santykių kontekste D. Medvedevo pasiūlymas atrodo gana paradoksalus – kam reikalinga nauja tarptautinio saugumo bendradarbiavimo schema, jei efektyviai atnaujinamos esamos bendradarbiavimo formos? Daugelio ekspertų manymu, netiesioginis D. Medvedevo argumentas už naujojo pasiūlymo yra tai, kad toks susitarimas reikštų, kad JAV ir Europos santykiai su Rusija būtų pradedami „nuo nulio“ ir sustiprintų Rusijos sprendimo teisę transatlantinės saugumo politikos įgyvendinime. Dar daugiau, ekspertai atkreipia dėmesį į tai, kad pats pasiūlymas apskritai turi labai mažai bendro su Europos kaip regiono saugumo stiprinimu, nekalbant apie tai, kad kol kas neaišku, koks galėtų būti pozityvus tokio saugumo bendradarbiavimo turinys (neegzistuoja bendrų grėsmių ir saugumo užtikrinimo tikslų apibrėžimas).

Ar įmanoma viską pradėti „nuo nulio“?

Pirmoji kliūtis galimomis derybomis dėl naujo saugumo susitarimo sietina su tuo, kad Rusija iki šiol turi saugumo įsipareigojimų Europai, kurie nėra įgyvendinami: pirma, vienašališkas 2007 m. Rusijos pasitraukimas iš Adaptuotos konvencinės ginkluotės Europai sutarties². Trečiasis D. Medvedevo pasiūlytos sutarties straipsnis netiesiogiai siūlo alternatyvą CFE: sutarties dalyvės turi teisę reikalauti informacijos apie reikšmingus administracinius, teisinius, organizacinius sprendimus, priimamus sutarties dalyvių, kurie gali turėti įtakos jos saugumo interesams. Toks apsikėitimas informacija greičiausiai apimtų ir ginkluotės kontrolę, tačiau savo turiniu tokia nuostata numato kur kas mažesnes garantijas, nei adaptuota CFE sutartis, kurioje numatytos ginkluotės lubos, inspektavimas ir išankstinio įspėjimo sistema prieš įgyvendinant karinius manevrus. Kitaip tariant, sutarties dalyvėms suteikiama teisė pasiteirauti apie karinius manevrus, tačiau be jokių garantijų ir teisės į nuolatinę stebėseną. Antra problema – 2008 m. susitarimo, užbaigusio Gruzijos-Rusijos karinį konfliktą, nesilaikymas (Rusijos dalinių dislokavimas už susitarime numatytų teritorinių ribų). Tokioje situacijoje aktualios bent dvi problemos: kiek patikimi

² 1990 m. NATO ir Varšuvos pakto šalių pasirašyta Konvencinės ginkluotės Europoje sutartis (CFE) nustatė penkių pagrindinių sunkiosios konvencinės ginkluotės vienetų (kovos tankai, koviniai šarvuočiai, artilerija, kovos lėktuvai ir koviniai sraigtasparniai) vienodas ginkluotės dislokavimo lubas (maksimalų leistiną kiekį) Varšuvos pakto organizacijai ir NATO erdvėje nuo Atlanto vandenyno iki Uralo kalnų. CFE sutartis 1999 metais Stambule buvo modifikuota. Susitarimas dėl adaptavimo sukūrė teises ir įsipareigojimus sutarties valstybėms (o ne organizacijoms) laikyti nacionalinių ir teritorinių konvencinės ginkluotės lubų.

saugumo susitarimai su Rusija, jei pastaroji linkusi pasitraukti iš jos veiksmus ribojančių sutarčių, kai tai tampa neparanku? Antra, kiek reali yra saugumo erdvės, apimančios iki galo neišspręstų karinių konfliktų zonas, sukūrimo vizija? Sunkiai tikėtina, kad tokios šalys kaip Gruzija prisijungtų prie naujojo susitarimo po 2008 m. įvykių, o prisijungus tokioms valstybėms kaip Moldova, kurios separatistiniame Padnestrės regione be centrinės vyriausybės pritarimo tebėra dislokuotos Rusijos pajėgos, naujosios organizacijos veikla būtų paralyžuota vidinių konfliktų³. Dar sunkiau prognozuoti, kokių pasekmių galėtų turėti tokių konfliktinių regionų palikimas „už borto“. Tokia situacija reikštų ne stabilumo, o įtampų regione stiprinimą: nenorinčios prisijungti prie naujosios sutarties šios šalys liktų neapibrėžtoje padėtyje – remiantis D. Medvedevo pasiūlytos sutarties nuostatomis, Rusija galėtų sutrukdyti ir jų prisijungimui prie NATO. Taigi jokios derybos negali būti pradėtos tol, kol Rusija neįgyvendins jų vis dar saistančių tarptautinių įsipareigojimų.

Ar Europos saugumo sutartis turi ką nors bendro su Europos saugumo stiprinimu?

Dar reikšmingesnis argumentas „prieš“ derybas dėl naujojo susitarimo susijęs tiesiogiai su ES ir Europos kaip regiono saugumo problematika. Lisabonos sutarties įsigaliojimas iš esmės reiškė, kad ilgą laiką vykusios diskusijos dėl bendrų ES karinių pajėgumo kūrimo atidedamos neribotam laikui. Lisabonos sutartimi numatomas nebe autonominių ES karinių pajėgų kūrimas, o nacionalinių gynybos politikų konvergencija, tuo tarpu nacionalinio saugumo klausimų sprendimas paliekamas išskirtinai nacionalinei valstybių narių jurisdikcijai (Art. 28A)⁴. Kitaip tariant, po Lisabonos sutarties įsigaliojimo ES saugumo užtikrinimas dar stipriau susietas su NATO⁵. Pagrindinė problema ta, kad naujoji Europos saugumo sutartis jei ir nesiekia pakeisti NATO ir kitų egzistuojančių saugumo struktūrų, tai bent jau akivaizdžiai jas silpnina. NATO ir ES valstybių prisijungimas prie D. Medvedevo inicijuotos sutarties ES dvigubai neparankus: pirma, sutarties nuostata teigianti, kad jokia sutarties dalyvė (valstybė ar organizacija) negali įgyvendinti veiksmų turinčių esminių pasekmių kitų sutarties dalyvių saugumui reiškia, kad ES perspektyvos plėtoti savarankišką gynybos politiką taptų priklausomos nuo Rusijos interesų, o kitos naujosios sutarties nuostatos tiesiogiai paveiktų NATO darbotvarkę ir efektyvumą. Netgi atmetus Rusijos kaip grėsmės šaltinio tikimybę, tai reiškia visišką ES saugumo politikos priklausomybę nuo naujojo saugumo forumo, kuris vienija tokią įvairovę prieštaringų interesų, kad efektyvaus sprendimo priėmimo tikėtis neįmanoma.

³ Daniel Fata & David Kramer, „Russia's security proposal: The wrong blueprint“. <<http://www.euractiv.com/en/foreign-affairs/russia-security-proposal-wrong-blueprint/article-188064>>.

⁴ Alessandro Pansa, „The European Union In the 21st century: European defence or defence of Europe?“. <<http://www.ceps.eu/book/europe-21st-century-perspectives-lisbon-treaty>>.

⁵ Alessandro Pansa, „The European Union In the 21st century: European defence or defence of Europe?“. <<http://www.ceps.eu/book/europe-21st-century-perspectives-lisbon-treaty>>.

Europos saugumo sutarties nuostatos ir NATO veikla: galimos pasekmės⁶

Europos saugumo sutarties metmenyse numatytos nuostatos	Pasekmės NATO vidinei darbotvarkei	Tiesioginės pasekmės
IX straipsnis. Narystės kitose organizacijose išpareigojimai negali prieštarauti šios sutarties tikslams, valstybės ar organizacijos, tapusios šios sutarties dalyvėmis, negali priimti šios sutarties nuostatomis prieštaraujančių sprendimų kituose tarptautinio saugumo bendradarbiavimo formatuose.	<i>NATO transformacijos ir darbotvarkės plėtos iššaldymas</i>	Tokia nuostata iš esmės priešinga prisijungimo prie naujų konvencijų logikai, kai tradiciškai nauji išpareigojimai priimami su sąlyga, kad neprieštarauja anksčiau priimtiems ir tebegaliojantiems dalyvių išpareigojimams. Valstybei ar organizacijai tapus sutarties dalyve, išpareigojimai D. Medvedevo inicijuotai sutarčiai taptų viršesni už išpareigojimus NATO. Praktiškai tai reikštų, kad Rusija galėtų kontroliuoti tiek NATO transformacijos kryptį ir raidą, tiek NATO darbotvarkės turinį ir blokuoti ar iššaldyti jai neparankius sprendimus.
II straipsnis. Sutarties dalyvės negali imtis veiksmų, turinčių esminės reikšmės kitų sutarties dalyvių saugumui. Jos negali leisti naudoti savo teritorijos tokiems veiksams.	<i>NATO neveiknumas</i>	Tokia nuostata iš esmės suteikia Rusijai veto teisę plačiam klausimų ratui, apimančiam tiek karinius, tiek nekarinius sprendimus: nuo NATO misijų, strateginės infrastruktūros dislokavimo iki bendradarbiavimo su ne NATO narėmis plėtojimo (bendrų pratybų ir pan.). Praktiškai tai gali reikšti, kad Baltijos šalių siekis, kad jų teritorijoje būtų dislokuota NATO strateginė infrastruktūra gali būti blokuotas, kaip ir bendradarbiavimas su tokiomis šalimis kaip Gruzija.
Sutartyje numatyta plati grupė mechanizmų nesutarimams dėl sutarties interpretavimo ir įgyvendinimo sureguliuoti bei galimybė „operatyviai reaguoti į jėgos panaudojimą prieš vieną iš sutarties dalyvių“ ⁷ .	<i>NATO neefektyvumas</i>	Daugybė formatų, numatytų sutarties juodraštyje, daro organizacijos struktūrą neaiškiai (nepaisant to, kad pagrindinė valdymo institucija turėtų būti visuotinė konferencija, panašu, kad sprendimus dėl atsakomųjų karinių veiksmų priimti turi teisę 4 ar 5 sutarties dalyvės savarankiškai). Kita vertus, realusis pavojus tas, kad nuolatinės konsultacijos ir konferencijos, kurias

⁶ Parengta remiantis European Security Treaty (draft) <<http://eng.kremlin.ru/text/docs/2009/11/223072.shtml>> ir Vladimir Socor, „Russian President Medvedev Submits Draft Security Architecture Treaty“ <http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=35804&cHash=1caf2c67ac>

⁷ *Konsultacijos tarp atskirų suinteresuotų dalyvių* - jas inicijuoja bet kuri šalis dalyvė, turinti pretenzijų kitai dalyvei dėl sutarties įgyvendinimo, priimami patariamąjo pobūdžio sprendimai); *Visuotinė konferencija* – vyksta reguliariai arba gali būti inicijuojama konsultacijų dalyvių, laikoma įvykusia jei dalyvauja 2/3 sutarties dalyvių, sprendimai priimami konsensu ir yra teisiškai įpareigojantys; *Neeilinė konferencija* - inicijuoja bet kuri sutarties dalyvė

		inicijuoti gali mažuma sutarties dalyvių, pavers sprendimų priėmimą organizacijos viduje neįmanomą ir išbalansuos NATO darbotvarkę. Dar svarbiau, galimybė rengti atskiras konsultacijas reiškia, kad saugumo klausimai gali būti derinami tėtė à tėtė, pavyzdžiui, jei tokiose konsultacijose atsidurtų Estija ir Rusija, akivaizdu, kad Estijos galimybės susitarti dėl abiem pusėms palankaus sprendimo būtų itin menkos, nesant ES ar NATO užnugario.
I straipsnis. Sutarties dalyvės, įgyvendindamos savo saugumo interesus, privalo atsižvelgti į visų sutarties dalyvių saugumo interesus.	<i>„Ne“ NATO plėtrai į Rytus</i>	Tokia nuostata Rusijai suteikiama netiesioginė veto teisė, kurios nacionalinėje saugumo strategijoje NATO plėtra apibrėžiama kaip grėsmė nacionaliniam saugumui.
VII straipsnis. Bet kuriai sutarties dalyvei susidūrus su karine agresija, kitos sutarties dalyvės tai traktuoja kaip agresiją jų pačių atžvilgiu ir turi teisę teikti paramą, taip pat ir karinę.	<i>NATO kaip legitimuojantis veiksnys</i>	Tokia nuostata suteikia teisę priimti sprendimą dar prieš neeilinę konferenciją ir šalims dalyvėms veikti vienašališkai. Atsižvelgiant į tai, kad Rusijos saugumo politikoje įtvirtinta nuostata dėl Rusijos piliečių gynybos užsienio teritorijoje karinėmis priemonėmis tai reiškia, kad naująja sutartimi leidžiama vienašališkai įgyvendinti veiksmus, analogiškus 2008 m. įvykiams Gruzijoje. O NATO valstybių dalyvavimas sutartyje reikštų, kad jos netiesiogiai pritaria tokiems veiksams.

Ar įmanomos derybos dėl tokios sutarties?

Patys Rusijos apžvalgininkai sutinka, kad derybos ar Vakarų valstybių prisijungimas prie sutarties, tokios, kokia ji numatyta dabar, yra praktiškai neįmanomi. Jei vienas iš Rusijos santykių su JAV ir Europa atnaujinimo tikslų yra nuo abipusio ribojimo pereiti prie pozityvaus bendradarbiavimo, naujoji sutartis ne tik neteikia jokių užuominų, koks galėtų būti toks pozityvus bendradarbiavimas, bet tik kuria jam papildomas procedūrinės kliūtis, „išplaunant“ sprendimų priėmimą daugybėje tarptautinių forumų. Bendradarbiavimo stiprinimas, svarstant naujas Rusijos išitraukimo į transatlantinės gynybos sistemą, gali būti tik ilgalaikis tikslas. Tam reikalingas didelis tarpusavio pasitikėjimas, kuris neįmanomas, kol Rusija neįgyvendins ankstesnių tarptautinių įsipareigojimų. Todėl pagrindiniai Europos valstybių ir JAV principai diskusijoje dėl Europos saugumo sutarties turėtų būti itin paprasti:

- „Ne“ bet kokioms deryboms tol, kol iki galo neįgyvendinti Rusiją tebesaistantys įsipareigojimai tarptautiniam saugumui. Tai būtina

susidūrusi su ginkluota agresija arba grasinimu panaudoti jėgą, laikoma įvykusia, jei dalyvauja 4 ar 5 sutarties dalyvės, sprendimai priimami vieningai, laikomi teisiškai įpareigojančiais.

abipusio pasitikėjimo užtikrinimui, net pasikeitus tarptautinio saugumo aplinkai. Tarptautinių įsipareigojimų nevykdymas negali būti tik „vienas iš klausimų, kuriais nesutariama“, kai kalbama apie esminius transatlantinės saugumo architektūros pokyčius.

- „Ne“ deryboms NATO-Rusijos taryboje. Pagrindinis išplėstinio bendradarbiavimo svarstymo forumas turėtų būti ESBO, kadangi ESBO formatas geriausiai atitinka potencialių naujosios saugumo architektūros veikėjų sąrašą. Derybos dėl naujosios sutarties neturi būti siejamos su einamaisiais bendradarbiavimo kituose formatuose klausimais.
- „Ne“ deryboms dėl procedūrų, kol potencialios dalyvės nėra pasiekusios sutarimo dėl bendradarbiavimo turinio, t.y. bendrų tikslų ir grėsmių.
- „Ne“ procedūroms, kurios gali išbalansuoti egzistuojančius bendradarbiavimo formatus, riboti jų veiklą, autonomiją arba perkrauti bendradarbiavimo darbotvarkę.
- „Ne“ funkciniam dubliavimui, t. y. pirmiausiai privalo būti atsižvelgta į tai, kur ir kaip naująją sutartimi gali būti sukurta pridėtinė vertė greta jau veikiančio bendradarbiavimo.