

*Tomas Janeliūnas**

Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas

Lietuvos pirmininkavimo Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizacijai dilemos ir pamokos

Straipsnio tikslas – aptarti ir įvertinti Lietuvos pirmininkavimo Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizacijai (ESBO) reikšmę, išsikeltus bei pasiektus tikslus ir politinius pirmininkavimo rezultatus Lietuvos nacionaliniams interesams, užsienio bei saugumo politikai. Straipsnyje keliami klausimai, kokiais motyvais vadovaudamosi valstybės siekia pirmininkauti ESBO, kaip formuluoja savo pirmininkavimo darbotvarkes ir kokius tenka prisiimti įpareigojimus ESBO pirmininkaujančioms šalims. Teigiama, kad Lietuvos pirmininkavimo ESBO motyvacija evoliucionavo nuo ryškių nacionalinių interesų gynimo pastangų (politinių tikslų) iki formalų ESBO funkcijų užtikrinimo įsipareigojimų (funkciniai/technokratiniai tikslai). Tyrime konstatuojama, kad nepaisant didelio aktyvumo ir diplomatinų pastangų, galutinis Lietuvos pirmininkavimo rezultatas buvo kiek nuviliantis – tik dalis prioritetiniai uždaviniais laikytų pasiūlymų galiausiai buvo priimti ESBO Ministrų Taryboje.

Įvadas

Lietuvos užsienio reikalų ministras Audronius Ažubalis beveik visose savo oficialiose kalbose pabrėžia, kad Lietuvos pirmininkavimas Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizacijai (ESBO) yra vienas didžiausių užsienio politikos iššūkių¹. Būtent žodis „iššūkis“ bene geriausiai apibendrina Lietuvos diplomatų ir valstybės vadovų požiūrį į Lietuvos prisiimtą atsakomybę 2011 m. pirmininkauti ESBO. Tačiau šis apibūdinimas iš esmės yra labai abstraktus ir tuščias. Vis dėlto dar prieš prasidedant pirmininkavimui Lietuvos užsienio politikos vadovai akcentuodavo, kad Lietuvai suteikta teisė pirmininkauti ESBO yra mažos valstybės užsienio politikos sėkmė ir savotiškas pripažinimas. Tai – tarsi apdovanojimas už

* *Dr. Tomas Janeliūnas* – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto docentas. Adresas korespondencijai: Vokiečių g. 10, 01130 Vilnius, tel.(8 5) 251 4130, el. paštas: tomas.janeliunas@tspmi.vu.lt

¹ Pavyzdžiui: Audronius Ažubalis, „Išmokime puoselėti vizijas“. *IQ.lt*, 2011 02 23, <<http://iq.lt/komentarai/azubalis-ismokime-puoseliti-vizijas/>> [2011 08 07]; Audronius Ažubalis, „Lithuania assumes OSCE Chairmanship“, *Lithuanian Foreign Policy Review*, 2010-24, p.127-131. <<http://www.lfpr.lt/uploads/File/2010-24/Azubalis.pdf>> [2011 08 07]

Lietuvos diplomatinės pastangos integruotis į tarptautinę bendruomenę ir atsakingai įsitraukti į jos problemų sprendimą.

Tačiau tikslingai siekdama pirmininkauti ESBO Lietuva turėjo remtis ir konkretesniais motyvais, kodėl ji siekia šios pozicijos. Vienas iš subjektyvių motyvų buvo susijęs su Lietuvos reputacijos ir tarptautinio įvertinimo sustiprinimu. Lietuva – maža valstybė, todėl politikai ir diplomatai nuolat patiria tiek visuomenės, tiek vidinį spaudimą būti pastebėtiems ir reikšmingiems globalioje politikoje. Dažnai tai daroma nesąmoningai ar iš inercijos. Politologai gali pateikti ir racionalų paaiškinimą: mažai valstybei kur kas svarbesni yra išlikimo ir saugumo klausimai, todėl svarbu, kad tarptautinėje politikoje jos neužmirštų. Nuolat priminti apie save, savo vertybes ir reikšmę – reiškia didinti tikimybę, kad iškilus grėsmei pasaulio bendruomenė atkreips dėmesį ir suteiks būtiną paramą. Todėl nenuostabu, kad pirmą kartą pirmininkaudama tokio lygio tarptautinei organizacijai, kuri vienija 56 valstybes ir yra laikoma svarbiu politiniu forumu ne tik Europos, bet ir kai kurioms Azijos valstybėms, Lietuvos stengėsi pabrėžti, kad tai atveria naujas galimybes. Konkrečiau, galimybes „sustiprinti šalies tarptautinį ir regioninį vaidmenį, pasirengti pirmininkavimui Europos Sąjungoje 2013 m. ir galimai narystei JT Saugumo Taryboje 2014–2015 m.“², kaip buvo teigiama dar prieš pirmininkavimo pradžią Lietuvos oficialių atstovų pranešimuose.

Reikia pripažinti, iki šiol Lietuvos akademikų, ekspertų ar žurnalistų susidomėjimas ESBO organizacija ir jos poveikiu tarptautinei politikai bei saugumui buvo minimalus. Daugiausia dėmesio skiriant NATO ir ES įtakai ir svarbai sprendžiant įvairius saugumo, tarptautinių santykių ar administravimo klausimus, ESBO organizacija geriausiai atveju tik trumpai paminima kaip „kita“ tarptautinė organizacija, kuri neverta būti specialiu tiriamuoju objektu, aiškinantis akademinės problemas. Bene vienintelis pastarųjų metų lietuvių autorių akademinis straipsnis, apžvelgiantis ir įvertinantis ESBO reikšmę konfliktų reguliavimui ir ypač – išaldytų konfliktų posovietinėje erdvėje sprendimams, buvo Justinos Alsytės darbas „OSCE’s Achievements vs. Shortcomings in the Resolution of Armed Conflicts“.³

Užsienio tyrėjai, ypač saugumo studijų atstovai, skiria daugiau dėmesio ESBO pastangoms prisidėti prie konfliktų valdymo ir skatinti žmogaus teisių sklaidą. Didžioji dalis akademinio tyrimų yra dažniausiai susiję su konfliktų raidos analizėmis arba žmogaus teisių ir humanitarinių problemų klausimais, kuriose ESBO minima tik kaip antraeilė veikėja. Itin retais atvejais ši organizacija pasirenkama kaip svarbiausias tyrimo objektas.

² Lietuvos Respublikos atstovybė prie Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizacijos, „Lietuva perima Suomijos ir Graikijos pirmininkavimo ESBO patirtį“, 2010 04 16, <<http://mission-vienna-io.mfa.lt/index.php?1427953921>>

³ Justina Alsyte. „OSCE’s Achievements vs. Shortcomings in the Resolution of Armed Conflicts“, Lithuanian Foreign Policy Review, 2010-24, p. 81–99.

Vienas iš svarbiausių šaltinių, kuriame galima rasti gana daug ESBO vidi-
nių institucinių sprendimų apžvalgų ir jų politinę analizę, yra ketvirtinis leidinys
Security and Human Rights (anksčiau leistas pavadinimu *Helsinki Monitor*). Bū-
tent jame galima aptikti ne tik akademinis svarbiausių ESBO veiklos kryptų
rezultatus, bet ir detaliau aptariamus procedūrinius bei politinius ESBO veiklos
sprendimus. ESBO pirmininkaujančios valstybės vaidmuo, jos parinkimo pro-
cedūros bei paties pirmininkavimo proceso įvertinimas – gana siaura, tačiau taip
pat šiek aptarta tema žurnale *Security and Human Right*. Apie pirmininkaujančių
ESBO šalių atrankos specifiką rašė Cécile Vandewoude⁴, apie pirmininkaujančios
ESBO šalies vaidmenį visos organizacijos veiklai bei kartais nepagrįstus lūkesčius –
Walter Kemp⁵, o kai kurios specifinius ESBO pirmininkavimo aptarimus galima
rasti ne tik ekspertinėse apžvalgose⁶, bet ir specialiose nevyriausybinų organizacijų
analitinėse ataskaitose.⁷

Vis dėlto tai tik iš dalies palengvina šio straipsnio užduotį – išanalizuoti ir
įvertinti Lietuvos pirmininkavimo ESBO reikšmę, išsikeltus bei pasiektus tikslus
ir politinę pirmininkavimo įtaką Lietuvos nacionaliniams interesams, užsienio bei
saugumo politikai.

Šis straipsnis – tai kol kas pirmas akademinis bandymas įvertinti, kokiais mo-
tyvais remiantis buvo siekiama užsitikrinti pirmininkavimo ESBO teisę, kaip kito
tikslų bei uždavinių formulavimas bei kokių rezultatų buvo pasiekta įgyvendinant
pirmininkavimo ESBO darbotvarkę. Pirmininkavimas tarptautinei organizacijai,
kaip tyrimo objektas, yra itin instrumentinis užsienio politikos aspektas, todėl
straipsniu nesiekama aiškinti ar pagrįsti teorijų, skirtų užsienio politikos formavi-
mui. Tai konkretaus atvejo analizė, galinti suteikti naujų ar papildomų argumentų
bei duomenų, analizuojant Lietuvos (arba mažųjų valstybių) galimybes įsitraukti
į tarptautinės politikos aukščiausio lygio darbotvarkių formavimą bei taip didinti
savo reikšmingumą tarptautinėje arenoje.

Dalį politinių vertinimų „iš vidaus“ autoriui pateikė Lietuvos užsienio reikalų
ministerijos pareigūnai, tiesiogiai atsakingi už Lietuvos pirmininkavimo ESBO
funkcijas. Šie interviu su Lietuvos diplomatais buvo vienas svarbiausių šaltinių,
siekiant įvertinti, kokie motyvai skatino Lietuvą prisiimti atsakomybę už pirmi-
ninkavimą ESBO, bei kiek reikšmingai pati Lietuva galėjo prisidėti prie ESBO

⁴ Cécile Vandewoude, „The OSCE Chairmanship-in-Office’s election procedure: is there a need for formalized criteria?“ *Security and Human Rights*, 2011, No 1, p.49–62.

⁵ Walter Kemp, „The OSCE Chairmanship: Captain or Figurehead?“ *Security and Human Rights*, 2009, No 1, p. 9–12.

⁶ Neil J. Melvin, „The European Union, Kazachstan and the 2010 OSCE Chairmanship“, *Security and Human Rights*, 2009, No 1, p. 375–380.

⁷ Janusz Bugajski, Margarita Assenova, Richard Weitz, „Kazachstan’s OSCE Chairmanship 2010. Final Report“, Center for Strategic and International Studies, CSIS, 2011 January, 38 p.

veiklos rezultatų. Ypač daug informacijos suteikė ambasadorius Rytis Paulauskas, Pirmininkavimo ESBO departamento direktorius, kuris buvo pagrindinis žmogus Vilniuje, koordinuojantis pirmininkavimo užduočių įgyvendinimą ir politinių sprendimų priėmimą.⁸

1. Pirmininkavimo ESBO taisyklės ir motyvai – kam to reikia?

Pirmininkavimo ESBO (iki 1994 m. – Europos saugumo ir bendradarbiavimo konferencija, ESBK) pradžia siejama su esmine organizacijos transformacija, įvykusia pasibaigus šaltajam karui. Buvo siekiama sukurti efektyvesnes priemones skatinti Europos saugumo, žmogaus teisių ir ekonominio bendradarbiavimo procesams visoje Europoje, kurioje Sovietų Sąjungos subyrėjimas iniciavo naują demokratizacijos bangą. 1990 m. lapkričio 19–21 d. ESBK valstybių vadovų susitikime Paryžiuje buvo pasirašyta Paryžiaus chartija „Naujai Europai“⁹, kurioje buvo užfiksuota, kad svarbiausi ESBK valstybių sprendimai bus priimami kasmet vykstančiose Ministrų Tarybos (MT) susitikimuose. Pirmąją MT susitikimo vieta buvo nurodytas Berlynas. Taip pirmąją šalimi, o kartu ir „pirmininkaujančia“ valstybe tapo Vokietija, o jos tuometinis užsienio reikalų ministras Hansas Dietrichas Genscheris – pirmuoju ESBK pirmininku. 1992 m. ESBK viršūnių susitikime priimtame Helsinkio dokumente „Pokyčio iššūkiai“¹⁰ pirmininkaujančios valstybės statusas buvo oficialiai patvirtintas. Buvo nurodyta, kad pirmininkaujanti šalis (jos užsienio reikalų ministras), atstovaudama ESBK Tarybos ir Vyriausiųjų atstovų komitetui, yra atsakinga už einamąją komunikaciją ir konsultacijas tarp ESBK narių.

Pirmųjų ESBK pirmininkaujančių valstybių vaidmuo buvo bene labiausiai siejamas su ESBK Tarybos funkcionavimo užtikrinimu bei pasirengimu Ministrų Tarybos posėdžiams. Gilėjant visos ESBO institucionalizacijai, plečiantis organizacijos funkcijoms, plėtėsi ir ESBO pirmininkaujančios valstybės funkcijos. Jau 1992-ųjų Helsinkio dokumente buvo nurodyta, kad ESBK pirmininkas turi užtikrinti ESBK Tarybos ir Vyriausiųjų atstovų komiteto sprendimų perdavimą ESBK institucijoms ir „pateikti patarimų, susijusių su minėtais sprendimais, jei

⁸ Interviu su amb. Ryčiu Paulausku, 2011 m. rugpjūčio 24 d., Vilnius.

⁹ Charter of Paris For A New Europe, November 19-21, 1990. <http://www.osce.org/mc/39516>

¹⁰ CSCE Helsinki Dokument 1992 The Challenges of Change, July 9-10, 1992. <http://www.osce.org/mc/39530>

prireiktų¹¹. Tai paliko tam tikrą neaiškumą, kiek toli gali siekti pirmininkaujančios šalies pastangos formuoti ESBK-ESBO Tarybos bei Ministrų Tarybos darbotvarkės bei visos organizacijos veiklos prioritetus. Ši praktika ėmė formuotis pagal nerašytas tradicijas, kiekvienai valstybei interpretuojant kažkiek savaip pirmininkavimo ESBO svarbą, užduotis ir prioritetus.

Po dešimties metų, 2002 m. ESBO Ministrų Taryba, posėdžiavusi Porto mieste (Portugalija), priėmė sprendimą Nr. 8 „Pirmininkaujančios ESBO šalies vaidmuo“¹², kuriame detalizavo pirmininkaujančios šalies atsakomybę ir funkcijas. Šiame sprendime buvo aiškiai apibrėžta, kad pirmininkaujanti šalis keičiasi kiekvienais metais, o pirmininkaujanti šalis, paprastai likus bent dvejiems metams, paskelbiama ESBO Ministrų Tarybos arba viršūnių susitikimo metu.

Taip pat pabrėžiama, kad pirmininkaujanti šalis turi atsižvelgti į „visą ESBO narių nuomonių spektrą“, taip nurodant, jog turėtų būti vengiama specifinių nacionalinių interesų protegavimo. Kaip akcentuoja Walteris Kempas, žurnalo „Security and Human Rights“ redaktorius, būtent šiame MT sprendime išryškinta, kad ESBO pirmininkaujanti šalis yra tik „pirmoji tarp lygių“ ir privalo užtikrinti, kad jos veiksmai nebūtų nesuderinami su pozicija, dėl kurios sutarta tarp visų organizacijos narių.¹³

Minėtame MT sprendime pirmininkaujančiajai šaliai nurodomi ne tik biurokratiniai organizaciniai įpareigojimai (organizuoti Nuolatinės tarybos, Ministrų Tarybos ir kitus ESBO institucijų posėdžius, užtikrinti dokumentų parengimą, komunikaciją ir r.t.), bet ir tam tikros iniciatyvos galimybės: organizuoti formalias ir neformalias diskusijas su ESBO narių atstovais, kurti specifines problemų aptarimo grupes, pateikti Nuolatinei tarybai rekomendacijas dėl specifinių klausimų, vertų ESBO dėmesio, skirti ESBO misijų vadovus bei kitus ESBO atstovus. Vis dėlto net ir šios, atrodytų, suteikiančios institucinę galią funkcijos yra apribotos įpareigojimo konsultuotis su ESBO narėmis (tiksliau jų atstovais, ypač – Nuolatine taryba) bei ESBO Sekretoriatu ar Asamblėjos atstovais dėl bemaž visų paskyrimų. Tad šia prasme, anot W. Kempo, pirmininkaujanti šalis yra gana smarkiai apribota savo preferencijų: svarbiausius paskyrimus ESBO Sekretoriatai ir kitose institucijose atlieka šių institucijų vadovai, konsultuodamiesi su pirmininkaujančia šalimi, bet ne atvirksčiai; pirmininkaujanti šalis paskiria specialiuosius koordinatorius, pvz., rinkimų stebėjimo misijoms, pagal ESBO Parlamentinės asamblėjos prezidento siūlymus; Demokratių institucijų ir žmogaus teisių biuro (angl. *Office for De-*

¹¹ CSCE Helsinki Dokument 1992 The Challenges of Change, July 9-10, 1992. p. 7. <http://www.osce.org/mc/39530>

¹² Tenth Meeting of the Ministerial Council, 6 and 7 December 2002, Porto. <http://www.osce.org/mc/40521>

¹³ Kemp, Walter. „The OSCE Chairmanship: Captain or Figurehead?“ *Security and Human Rights*, 2009 no. 1, P. 9-12.

mocratic Institutions and Human Rights - ODIHR) direktorius skiria ilgalaikių stebėjimo misijų vadovus ir taip toliau.

Vis dėlto svarbiausi ESBO institucijų vadovai (pavyzdžiui, generalinis sekretorius ar ODIHR direktorius) yra skiriami visų ESBO narių atstovų, priimant sprendimą konsensuso būdu. Kaip tik Lietuvos pirmininkavimo ESBO laikotarpiu teko rinkti naują ESBO generalinį sekretorių ir ODIHR vadovą. Kaip tik šiuose paskyrimuose pirmininkaujanti šalis turi užtikrinti, kad bus surasta tinkama kandidatūra, tinkanti visoms šalims. Derybos ir konsultacijos dėl svarbiausių ESBO administracinių struktūrų postų gali tapti rimtu išbandymu pirmininkaujančios šalies diplomatomams, nes 56 valstybių interesai ir pozicijos gali būti labai skirtingos.

Kaip tik tokioje situacijoje atsidūrė ir Lietuva. 2011 m. turėjo būti renkamas naujas ESBO generalinis sekretorius trejų metų kadencijai. Gana netikėtai tarp ESBO šalių kilo itin rimta trintis dėl pradinių kandidatūrų. Iš pradinių keturių galimų kandidatūrų po gana kategoriškų prieštaravimų iš Turkijos, Albanijos, Kipro pusės liko dvi, kol galiausiai kompromisine kandidatūra tapo italas Lamberto Zannieris, nuo 2011 m. liepos 1 d. vadovaujantis ESBO sekretariatui. Kur kas mažiau ginčų kėlė ODIHR vadovo sloveno ambasadoriaus Janezo Lenarčičiaus kandidatūros tvirtinimas – jis pratęsė savo dar 2008 m. užimto posto kadenciją.

Tad ESBO pirmininko vaidmuo formaliai gali atrodyti labiau panašus į įvairių prievolių ir „susilaikymų“ rinkinį, kurį apibrėžia organizacijos konsensuso principai, nei į politinės įtakos didinimo galimybę. Anot W. Kempo, pirmininkaujanti šalis neturi galimybių nei „ant laivo denio“ pakeisti įgulos, nei nustatyti naujo „laivo kurso“, kuris paprastai yra nustatytas iš anksto¹⁴.

Vis dėlto politinis pirmininkaujančios šalies vaidmuo yra bene svarbiausias motyvas šalims pretenduoti į ESBO pirmininkės vietą. Bene svarbiausia išvelgiama pirmininkavimo vertė – viešasis ir diplomatinis dėmesys pirmininkaujančiai šaliai, kuri metus laiko kalba ESBO vardu ir dalyvauja ESBO iniciatyvų smagalyje. Tačiau net ir ši geriausiai matoma pozicija ESBO scenoje neleidžia pirmininkaujančiai šaliai (jos užsienio reikalų ministrui) viešai reikšti savo nuomonę, naudojantis ESBO vardu. Kaip nurodyta ESBO Nuolatinės tarybos sprendime¹⁵, ESBO pozicijos, kurios skelbiamos viešai, remiasi oficialiais ESBO institucijų sprendimais, priimamais konsensusu, tad išreikšdama savo nacionalinę poziciją ESBO pirmininkaujanti šalis turi aiškiai tai įvardyti. Priešingu atveju, kaip nurodo K. Walteris, didžiosios ESBO narės iš karto sureaguoja ir gražina ESBO pirmininką į formalumų apribotą erdvę.

Atsižvelgiant į šiuos formalius apribojimus ir atsakomybę, kurią tenka priiimti ESBO pirmininkaujančiai šaliai, gali kilti klausimas – kodėl valstybės

¹⁴ Ibid, p. 11.

¹⁵ Decision No. 485, OSCE Statements and Public Information, PC.DEC/485, 28 June 2002.

apskritai siekia šio vaidmens, kuris greičiau gali kelti nemenką galvos skausmą, o ne garantuoti tarptautinę įtaką ar prestižą?

Lietuvos pastangos ir motyvai užsitikrinti pirmininkavimo ESBO poziciją gali būti laikomos tipiniais mažoms ir vidutinėms valstybėms, kurios siekia sustiprinti savo tarptautinį statusą ir išryškinti gebėjimus tinkamai dalyvauti formuojant aukščiausio lygio tarptautinę politiką. Toks iš pirmo žvilgsnio abstrakčiai skambantis motyvas yra svarbiausia priežastis, kuri verčia pretenduoti į ESBO pirmininkus.

Pradinė iniciatyva ir politinis sprendimas Lietuvos diplomatinėse institucijose siekti pirmininkavimo ESBO buvo iškeltas dar 2003 m. balandžio mėnesį, o po metų, 2004 m. liepos 7 d., oficialiai buvo pranešta apie Lietuvos ketinimą pirmininkauti ESBO¹⁶.

2003–2004 m. laikotarpis Lietuvai buvo reikšmingas lūžis formuluojant naujus diplomatinis uždavinius. Pasiiekta narystė ES ir NATO skatino galvoti apie kitus galimus Lietuvos užsienio politikos tikslus ir jų konkrečias išraiškas, savotiškus „žymeklius“ (*check-points*). 2004 m. gegužės 24 d. laikinasis prezidentas Artūras Paulauskas savo kalboje „Naujoji Lietuvos užsienio politika“ paminėjo vieną iš vėliau dažnai kartojamų Lietuvos diplomatinės veiklos moto: „Lietuva turi būti aktyvi, matoma ir įtakinga Europos Sąjungos ir NATO valstybė“¹⁷. A. Paulausko kalba buvo skirta aktyviam Lietuvos diplomatijos veikimui pabrėžti, siekiant tapti savotišku „regiono centru“ ir toliau skatinant demokratijos, žmogaus teisių bei europietiškių vertybių plėtrą Lietuvos interesų zonoje esančiame regione. A. Paulauskas taip pat nurodė, kad „turime svarbią moralinę pareigą kartu su partneriais kurti ir skleisti tokias tarptautinio sambūvio formas, kokiomis patys galėtume didžiuotis ir naudotis. Turime stiprinti tarptautines institucijas ir patys jose aktyviai dalyvauti“¹⁸. Tarp konkrečių kryptių Lietuvos užsienio politikai buvo paminėta ir ESBO: kaip vienas iš svarbiausių uždavinių buvo suformuluotas pasiryžimas „kelti ir įgyvendinti ambicingus tikslus Lietuvai dalyvaujant Jungtinių Tautų, ESBO ir kituose daugiapaliuose forumuose“¹⁹.

Pirmosios tokios ambicijos ir buvo skirtos užimti „matomoms“ pozicijoms tarptautinėse organizacijose: pretenduoti tapti ESBO pirmininkaujančia šalimi bei nenuolatine JTO Saugumo Tarybos nare. Šie Lietuvos užsienio politikos „žymekliai“ turėjo tapti aiškiai apčiuopiamu patvirtinimu, kad Lietuva išties yra „aktyvi, matoma ir įtakinga“ valstybė, gebanti ne tik aktyviai dalyvauti didžiųjų

¹⁶ Interviu su amb. Ryčiu Paulausku, 2011 m. rugpjūčio 24 d., Vilnius.

¹⁷ Laikinojo prezidento A. Paulausko kalba Vilniaus universitete „Naujoji Lietuvos užsienio politika“, 2004 m. gegužės 24 d., Vilnius. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=5045&p_d=62167>

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

valstybių tarptautinėje politikoje, ypač Rytų Europos regione, bet ir prisiimti didelę atsakomybę vienose iš svarbiausių tarptautinių organizacijų.

Lietuvos politinių partijų susitarime „Dėl pagrindinių valstybės užsienio politikos tikslų ir uždavinių 2004–2008 m.“, pasirašytame 2004 m. spalio 5 d., jau buvo aiškiai suformuluotas uždavinys siekti pirmininkavimo ESBO, siejant tai su pastangomis formuoti Vilniaus, kaip „regiono centro“, įvaizdį.

Visos parlamentinės partijos įsipareigojo:

Toliau plėtoti Lietuvos daugiašalius santykius. Aktyviai dalyvauti tarptautinių organizacijų veikloje, stiprinant Lietuvos tarptautinį autoritetą. Siekti Lietuvos pirmininkavimo ESBO 2010 metais ir narystės Jungtinių Tautų Saugumo Taryboje 2014–2015 metais. Įtvirtinti Vilnių kaip tarptautinių konferencijų ir iniciatyvų centrą, įvairių tarptautinių organizacijų atstovybių buveinę.²⁰

A. Paulausko suformuluota „regioninio centro“ vizija tapo 2004 m. antrą kartą prezidentu išrinkto Valdo Adamkaus svarbia veiklos užsienio politikoje gaire (ją aktyviai rėmė ar net skatino ir tuometinis užsienio reikalų ministras Antanas Valionis, vėliau jį pakeitęs Petras Vaitiekūnas), ilgainiui ši ambicija pradėta vertinti kaip nepagrįsta, o kai kurių politologų pavadinta net „beverte Lietuvos nacionalinių interesų požiūriu“²¹. Vis dėlto didelė dalis 2004–2008 m. atliktų Lietuvos diplomatinės darbų buvo ir tebėra tęsiami vadovaujantis tuo pačiu, dar 2004 m. užfiksuotų siekiu „būti aktyviems, matomiems ir įtakingiems“. Net jei šios motyvacijos priežastys gali atrodyti savitikslės ir menkai pagrįstos konkrečiais nacionaliniais interesais, jų pasekmės davė reikšmingų rezultatų. Kaip teigė Pirmininkavimo ESBO departamento direktorius Rytis Paulauskas, siekiant ESBO pirmininkavimo pasikeitė ir argumentacija, motyvai bei tikslai – 2004 m. jie atrodė vienaip, o artėjant pirmininkavimui – kitaip.

Vis labiau artėjant pirmininkavimo laikotarpiui, daugiau dėmesio buvo skiriama ne tik galimiems Lietuvos užsienio politikos privalumams, bet ir galimoms grėsmėms: buvo atliekamos preliminarios SWOT analizės, projektuojami galimi iššūkiai. Susitikimuose su nevyriausybinėmis organizacijomis ir ekspertais buvo ne tik pristatomi galimi Lietuvos pirmininkavimo ESBO prioritetai, bet ir diskutuojama apie galimas propagandines ar provokacines veiklas Lietuvos pirmininkavimo metu.

Suteikti pirmininkavimo teisę Lietuvai ESBO Ministrų Taryboje buvo nu-

²⁰ Lietuvos politinių partijų susitarimas „Dėl pagrindinių valstybės užsienio politikos tikslų ir uždavinių 2004–2008 m.“, Vilnius, 2004 m. spalio 5 d. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=5042&p_d=62149&p_k=1>

²¹ Apie kritiką „regioninio centro“ idėjai plačiau žr. Evaldas Nekrašas. „Kritiniai pamąstymai apie Lietuvos užsienio politiką“, *Poliologija*, 2009/2 (54), p. 123–142.

spręsta 2007 metais. Šis sprendimas tapo savotišku Lietuvos reikšmės patikrinimu tarptautinėse struktūrose. 2007 m. buvo deramasi dėl kelių būsimų pirmininkavimų ESBO iš karto. Tuo metu didžiausių abejonių kėlė Kazachstano paraiška pirmininkauti ESBO. Vakarų Europos ir ypač JAV atstovams ESBO kėlė nerimą rizikos, susijusios su galimu Kazachstano pirmininkavimu. Įvairios žmogaus teisių organizacijos, artimai bendradarbiaujančios su ESBO, prieštaravo Kazachstano kandidatūrai dėl menkos demokratijos pažangos šioje šalyje. Taip pat buvo baiminamasi, kad Kazachstanas galės varžyti vienos svarbiausių ESBO institucijų ODIHR autonomiją ir mandatą, nes kiek anksčiau Kazachstanas rėmė Rusijos ir kitų NVS šalių iniciatyvas keisti ODIHR statusą.²² Kazachstano kandidatūrą aktyviai rėmė Rusija bei kitos NVS šalys. Po neformalių derybų tarp didžiųjų ESBO valstybių narių galiausiai nusistovėjo kompromisas dėl trijų ESBO pirmininkų „paketo“: Graikijos (2009 m.), Kazachstano (2010 m.) ir Lietuvos (2011 m.). Šia prasme Lietuva buvo vertinama kaip savotiška „balansuojanti“ Kazachstano pirmininkavimą valstybė, tuo metu gana akivaizdžiai vertinama kaip JAV sąjungininkė Rytų ir Vidurio Europoje. Kaip teigė R. Paulauskas, Rusija nebuvo garsiai išreiškusi savo prieštaravimo Lietuvos kandidatūrai²³. Vis dėlto greičiausiai noras matyti Kazachstaną ESBO pirmininko pozicijoje paskatino į kompromisus eiti ir dažnai savo kategorišką poziciją deklaruojančius Rusijos atstovus.

2008 m., po Seimo rinkimų, pasirengimas pirmininkauti ESBO pradėtas fiksuoti, kaip vienas iš artimiausių metų Lietuvos užsienio politikos prioritetų. Tai buvo įvardyta 2008 m. spalio 28 d. pasiektame naujame Politinių partijų susitarime „Dėl 2008–2012 metų Lietuvos užsienio politikos principų, strateginių gairių ir tikslų“²⁴ bei Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008–2012 m. veiklos programoje²⁵. Šiame dokumente jau oficialiai pateikiamas ir svarbiausias būsimas pirmininkavimo ESBO tikslas: „Pirmininkaudami sieksime kiek įmanoma didesnės pažangos demokratijos plėtros ir žmogaus laisvių srityje visoje ESBO erdvėje, taip pat per daugelį metų neišspręstų konfliktų ir jų pasekmių Pietų Kaukaze ir Moldovoje sureguliuavimo reikalais.“²⁶

Kiek detalesnius Lietuvos pirmininkavimo ESBO motyvus ir siekius galima

²² Bugajski Janusz, Assenova Margarita, Weitz Richard. *Kazakhstan's OSCE Chairmanship 2010, Final Report. A Report of the U.S. – Kazakhstan OSCE Task Force*, 2011 January. P. v. <http://csis.org/files/publication/110125_Bugajski_KazakhstanOSCE_Web.pdf>

²³ Interviu su amb. Ryčiu Paulausku, 2011 m. rugpjūčio 24, Vilnius.

²⁴ Politinių partijų susitarimas „Dėl 2008–2012 metų Lietuvos užsienio politikos principų, strateginių gairių ir tikslų“, 2008 m. spalio 28 d., Vilnius. <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=5042&p_d=80801&p_k=1>

²⁵ LR Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“, 2008 m. gruodžio 9 d. Nr. XI-52 <http://www.lrvk.lt/bylos/vyriausybes/15_vyr_programa.pdf>

²⁶ Ten pat, p. 47.

užtikti 2010 m. birželio 4 d. rezoliucijoje „Dėl Lietuvos pirmininkavimo Europos ir Saugumo ir bendradarbiavimo organizacijai 2011 metais“²⁷. Joje pabrėžiama, kad Lietuvos pirmininkavimas ESBO yra laikomas „ESBO nacionaliniu prioritetu ir įrankiu siekiant bendrų su kitomis ESBO valstybėmis narėmis Lietuvos užsienio politikos tikslų ir uždavinių, skirtų saugumui, pasitikėjimui ir demokratijai visoje ESBO erdvėje stiprinti, ir įgyvendinant bei plėtojant bendras visų pripažįstamas vertybes“. Seimas, kviesdamas Lietuvos užsienio reikalų ministeriją nustatyti konkrečius pirmininkavimo prioritetus, rekomendavo atsižvelgti į tokias politines gaires²⁸:

- diskusijos dėl Europos saugumo ateities (Korfu proceso) tęsa;
- reagavimas į naujuosius iššūkius saugumui, įskaitant kovą su visomis terorizmo formomis ir kibernetinio saugumo užtikrinimą;
- atsakas į grėsmes, kylančias iš Afganistano;
- dalyvavimas užsitęsusių konfliktų sureguliuavimo procesuose ir naujų konfliktų prevencija gerbiant ESBO valstybių narių teritorinį vientisumą;
- regioninio bendradarbiavimo ESBO erdvėje skatinimas;
- bendradarbiavimo energetinio saugumo ir transporto srityse plėtra;
- ESBO žmogiškojo matmens stiprinimas ir įsipareigojimų įgyvendinimas ypatingą dėmesį skiriant žiniasklaidos laisvei; parama ESBO Demokratiųjų institucijų ir žmogaus teisių biuro (ODIHR) veiklai.

Dalis šių rekomendacijų išties vėliau buvo perkeltos į Lietuvos pirmininkavimo prioritetus. Vis dėlto apibendrinant pasirengimo pirmininkavimui etapą galima išskirti tam tikrą Lietuvos siekių ir motyvų evoliuciją.

- *Tarptautinis matomumas ir regioninės lyderystės demonstravimas. 2004–2007 m.* Pirmieji motyvai priimti pirmininkavimo ESBO atsakomybę labiausiai buvo susiję su 2004 m. atsiradusiu užsienio politikos prioritetų „tuštumos sindromu“. Po pasiektų narysčių NATO ir ES Lietuvos politiniams lyderiams norėjosi naujų strateginių tikslų, tačiau buvo aišku, kad jie neprilygs 2004 m. pasiekimams. Pirmininkavimas ESBO ir galima vieta JT Saugumo Taryboje tapo ambicingais siekiais, kurie buvo labai konkretūs, tačiau greičiau svarbūs *per se*. Esminis šių tikslų motyvas buvo tiesiog tapti labiau matomiems ant svarbiausių tarptautinių organizacijų „pakylos“. Kiek šios

²⁷ Lietuvos Respublikos Seimo rezoliucija „Dėl Lietuvos pirmininkavimo Europos ir saugumo bendradarbiavimo organizacijai 2011 metais“, 2010 m. birželio 4 d. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=374592

²⁸ Ten pat.

pozicijos bus reikšmingos ilgalaikiams Lietuvos nacionaliniams interesams ar užsienio politikos prioritetams – buvo suvokiama geriausiu atveju tik abstrakčiai ir intuityviai.

- *Pirmininkavimas ESBO – Lietuvos aktyvios „Rytų politikos“ priemonė 2007–2009 m.* Po 2007 m., jau užsitikrinus teisę pirmininkauti ESBO, vis dar šiek tiek inertiškai buvo įsivaizduojama, kad buvimas ESBO pirmininku sustiprins Lietuvos pastangas aktyviai dalyvauti posovietinių valstybių demokratizavimo bei jų artinimo euroatlantinių struktūrų link procesuose. Taip pat buvo įsivaizduojama, kad Lietuva galėtų paskatinti išaldytų konfliktų sprendimą Moldovoje bei Pietų Kaukaze (būtent apie tai užsimenama LR Vyriausybės veiklos programoje 2008 m.). Lietuvos vadovų dėmesys ir aktyvumas Rytų Europoje ir Pietų Kaukaze 2004–2009 m.²⁹ natūraliai skatino į ESBO žiūrėti kaip į reikšmingą instrumentą, dar labiau sustiprinsiantį šias Lietuvos „kompetencijas“ ir reikšmingumą Rytų politikos srityje.
- *Specifinių Lietuvos akcentų įtraukimas nesiekiant ambicingų politinių tikslų 2009–2011 m.* Artėjant pirmininkavimui ESBO (2009–2011 m.) Lietuvos užsienio politikos formuotojai nebe taip ambicingai ir racionaliau ėmė vertinti Lietuvos galimybes pirmininkaujant ESBO. Ne tik tiesiogiai su ESBO dirbantys diplomatai, bet ir politikai ėmė suprasti, kad ESBO pirmininko funkcijos ir padidintas matomumas nesuteikia privilegijų ginti tik nacionalinius interesus. Be to, blaiviau imtos vertinti ambicijos pagaliau „išspręsti“ išaldytus konfliktus ESBO erdveje – suprasta, kad tai itin komplikuoti procesai, kuriuose pernelyg didelis ESBO pirmininko kišimasis gali padėti ir pabloginti. Pradėtos vertinti ir galimos neigiamos pirmininkavimo pusės: dėl didesnio matomumo kylantis ir didesnis pažeidžiamumas išorinei kritikai, galimas susilaikymas nuo nacionalinių interesų protegavimo vardan visos ESBO solidarumo ir kita. Todėl didesnę dalį Lietuvos būsimo pirmininkavimo ESBO gairių bandoma sieti su sklandžiu ESBO funkcionavimu, pradėtų procesų tąsa ir Lietuvos, kaip patikimos valstybės su profesionalia diplomatija, įvaizdžio saugojimu. Susitelkiama į „švelnesnių“ Lietuvos interesų perkėlimą į ESBO darbotvarkę – pavyzdžiui, siekį įtraukti energetinio saugumo matmenį. Taip pat suformuluojamas „žiniasklaidos saugumo ir laisvių“ prioritetas – kaip specifinis Lietuvos pirmininkavimo akcentas. Būtent šios nuostatos galiausiai tavo svarbia Lietuvos pirmininkavimo ESBO programos dalimi.

²⁹ Pavyzdžiui, prezidento V. Adamkaus bei užsienio reikalų ministrų pastangos aktyviai įsitraukti į „Oranžinės revoliucijos“ įvykius ir jų tąsą Ukrainoje 2005–2007 m., reaguoti į karą tarp Rusijos ir Gruzijos 2008 m. bei mėginti tapti patikimais JAV pozicijos atstovais bendraujant su Moldovos lyderiais ar Baltarusijos opozicija.

2. Pirmininkavimo ESBO darbotvarkė ir Lietuvos prioritetai

Vertinant ne tik Lietuvos, bet ir kitų šalių pirmininkavimo ESBO motyvus bei paties pirmininkavimo darbotvarkes ir jų įgyvendinimą, galima išvelgti du matmenis: politinių (nacionalinių) interesų „perkėlimą“ į ESBO ir pačios ESBO ilgalaikių įsipareigojimų ir funkcijų atlikimą. Tiek politinis aspektas, tiek funkcionalistinis, atsispindi visų pirmininkaujančių ESBO valstybių prioritetų programose, nors ir nevienodu balansu. Kai kurios valstybės bando į ESBO žiūrėti daugiau kaip į įrankį savo politinėms ambicijoms ar nacionaliniams interesams patenkinti, kitos – labiau užtikrinti sklandų ESBO funkcijų atlikimą. Pirmuoju atveju pernelyg dideli užmojai pasinaudojant pirmininkavimo pozicija demonstruoti nacionalinius interesus ar ambicijas gali būti net kenksminga ESBO, todėl didžiosios ESBO narės (JAV, Rusija, didžiosios ES valstybės) dažniausiai jau iš anksto, preventyviai blokuotų tokias pastangas ir net neleistų pirmininkavimo imtis pernelyg „egocentrinėms“ valstybėms. Kaip tik dėl šių priežasčių su įtarimu buvo žvelgiama į Kazachstano pirmininkavimo paraišką. Buvo suprantama, kad Kazachstanui pirmininkavimas reikalingas visų pirma savo tarptautiniam prestižui sustiprinti³⁰. Kazachstano pirmininkavimo ESBO darbotvarkė iš dalies patvirtino politinio matmens dominavimą: buvo užsibrėžtas tikslas pirmininkavimo metu suorganizuoti ESBO viršūnių susitikimą ir iki jo pasiekti reikšmingų pokyčių sprendžiant išaldytus konfliktus posovietinėje erdvėje.

Vertinant Lietuvos užmojus galima gana aiškiai matyti Lietuvos pirmininkavimo ESBO evoliuciją nuo politinio matmens dominavimo vis labiau funkcionalistinės darbotvarkės link. Lietuvos pirmininkavimo ESBO darbotvarkė, kurią pateikė Lietuvos užsienio reikalų ministerija, atspindėjo funkcionalistinį požiūrį: joje buvo koncentruotasi į einamųjų ESBO veiklos kryptių palaikymą ir tinkamą pirmininkaujančios šalies funkcijų atlikimą.

Lietuvos pirmininkavimo tikslai buvo apibrėžti santūriai ir gal net minimalistiškai. Nors ir pabrėždami, kad Lietuvos prioritetai bus siekti pažangos sprendžiant užsitęsčius konfliktus, įgyvendinti įsipareigojimus dėl žurnalistų laisvės, skatinti pakantumą, didinti ESBO vaidmenį sprendžiant tarpnacionalinius konfliktus bei sprendžiant energetinio saugumo problemas, Lietuvos atstovai teigė, kad nesitiki pirmininkavimo metu pasiekti kokio nors esminio persilaužimo ar išaldytų konfliktų sureguliuavimo. Kaip sakė ESBO pirmininko specialusis atstovas užsitęsusiems konfliktams Giedrius Čekuolis, 2011 m. sausio 12 d. Vienoje prista-

³⁰ Apie ESBO pirmininkavimo reikšmę Kazachstanui kalba Neil Melvin: Melvin N., „The European Union, Kazakhstan and the 2010 OSCE Chairmanship“, *Security and Human Rights*, 2009 No. 1, p. 375–380.

tydamas Lietuvos pirmininkavimo ESBO darbotvarkę, „ESBO yra organizacija, kurioje pažanga matuojama milimetrais, tačiau jie yra aukso vertės“.³¹ Tokią pat poziciją vėliau keletą kartų viešai pakartojo ir Lietuvos užsienio reikalų ministras A. Ažubalis, teigdamas, kad būtų sėkmė, jei Lietuvai pavyktų „bent per milimetrą“ pastūmėti konfliktuojančių šalių dalyvius prie takaus susitarimo.

Neoficialiuose komentaruose Lietuvos diplomatai buvo nusiteikę netgi dar pesimistiškiau. 2010 m. pabaigoje buvo gana aiškių ženklų, rodančių didėjančią įtampą Kalnų Karabache: iš abiejų konfliktuojančių pusių periodiškai buvo apsikeičiama snaiperių ugnimi, aukų skaičius per metus išaugo mažiausiai iki 25 (2009 m. aukų skaičius sudarė 19 karių abiejose pusėse)³². Tiek Azerbaidžano, tiek Armėnijos pusė nebuvo linkusi atitraukti savo snaiperių ir sumažinti įtampos šaltinių. Buvo nerimaujama, kad konfliktas nepereitų į dar „karštesnę“ fazę. Neseni Rusijos ir Gruzijos karo prisiminimai vertė nuogąstauti, kad kariniai konfliktai nėra tokie jau mažai tikėtini. Todėl kai kurie Lietuvos politikai ir diplomatai prasidedant pirmininkavimo ESBO metams buvo linkę „nedaryti staigių judesių“, kad neišprovokuotų aštresnės reakcijos bei nesugriautų ir taip labai trapios situacijos. Šią nuostatą skatino ir Kazachstano pirmininkavimo pavyzdys. Buvo prisimenama, kad Kazachstano pastangos „pastūmėti“ Kalnų Karabacho problemos sprendimą tik suerzino ir taip jautriai į bet kokią spaudimą reaguojančias konflikto šalis. Kazachai siekė Astanos viršūnių susitikimui parengti susitarimą dėl bendrųjų principų, tačiau Armėnijos ir Azerbaidžano prezidentai apsiribojo tik aptakiu pranešimu, kad bus siekiama „sprendimo, paremto tarptautinės teisės principais bei Minsko grupės pirmininkaujančių šalių Muskoka/L’Aquila pareiškimais“³³, kurie buvo suformuluoti dar 2005 m. ir vėliau žinomi kaip „Madrido principai“.

Lietuvos pirmininkavimo ESBO programoje, kurią oficialiai Lietuvos užsienio reikalų ministras A. Ažubalis pristatė 2011 m. sausio 13 d. ESBO Nuolatinėje taryboje Vienoje, buvo teigiama: „Lietuvos pirmininkavimo strateginis tikslas – siekti, kad būtų stiprinami ir visiškai įgyvendinami ESBO narių įsipareigojimai saugumo srityje visuose matmenyse euroatlantinėje ir eurazinėje erdvėje. Ypač daug dėmesio bus skirta žmogaus teisėms, pagrindinėms laisvėms, demokratijos ir teisės viršenybei, sudarantiems ESBO nedalomo saugumo koncepcijos esmę, skatinimui ir apsaugai. Tarp 2011 metų pagrindinių prioritetų bus užsietęs konfliktai, esamos

³¹ Gabrielė Pečkaitytė, „Vilnius sėkmę matuos milimetrais“, *Lietuvos rytas*, p. 7., 2011-01-14.

³² The International Crisis Group Europe, „Armenia and Azerbaijan: Preventing War“ Briefing N°60, 8 February 2011. <http://www.crisisgroup.org/-/media/Files/europe/caucasus/B60%20Armenia%20and%20Azerbaijan%20---%20Preventing%20War.pdf>

³³ Ten pat, p.8.

ir naujos tarptautinės grėsmės saugumui ir stabilumui.³⁴ Šios formuluotės iš esmės atspindėjo siekį funkciškai tęsti ESBO įsipareigojimus, kurie buvo užfiksuoti Astanos viršūnių susitikime 2010 m. gruodžio 3 d. bei ankstesniuose ESBO sprendimuose. Vis dėlto prioritetų programoje galima rasti ir atsargių bandymų „judėti į priekį“ mažinant įtampą ir ieškant galimų būtų didinti geresnį supratimą tarp „išaldytų konfliktų“ dalyvių. Lietuvos pirmininkavimo programoje buvo atskirai numatyti uždaviniai, kurie galėtų didinti tarpusavio pasitikėjimą ir saugumą tarp Padniestrės, Gruzijos (Pietų Osetijos ir Abchazijos) bei Kalnų Karabacho „išaldytų konfliktų“ dalyvių. Nors ir gana abstrakčiai, kai kurios pastangos ir galimi „pasiekimų“ kriterijai, kurie buvo užfiksuoti pirmininkavimo programoje, išskirti 1 lentelėje.

1 lentelė. **Progreso, sprendžiant išaldytus konfliktus Lietuvos pirmininkavimo ESBO metu galimi kriterijai**

Konfliktas	Lietuvos pirmininkavimo programos nuostatos	Galimas „sėkmės“ kriterijus	Rezultatas
Padniestrė	Lietuva, pirmininkaudama ESBO, toliau sieks aktyviai dalyvauti ESBO politiniame procese, kuriuo siekiama sureguliuoti Padniestrės konfliktą. Reikšdama paramą suverenitetui ir teritoriniam Moldovos Respublikos vientisumui, Lietuva pirmiausiai sieks besąlygiškai atnaujinti formalias „5+2“ derybas ir plėtoti konkrečias pasitikėjimo ir saugumo stiprinimo priemones, taip pat palengvinti tiesioginį žmonių bendravimą.	Besąlygiškai atnaujintos formalios „5+2“ derybos; susitarimai, lengvinantys žmonių bendravimą per sieną; susitarimai, stiprinantys arpusavio pasitikėjimą ir saugumą	Atnaujintos formalios „5+2“ derybos

³⁴ LR užsienio reikalų ministerija. „Pirmininkavimo ESBO 2011 m. programa“. 2011, <<http://esbo.urm.lt/index.php?1377822267>> angliška versija: http://www.delegfrance-osce.org/IMG/pdf/ciogal0004r1_cio_work_programme_2011.pdf

<p>Gruzija (Pietų Osetija ir Abchazija)</p>	<p>Vienas iš Lietuvos pirmininkavimo prioritetų taip pat bus palengvinti iniciatyvas, kurių tikslas būtų išplėsti ESBO veiklą Gruzijoje per prasmingą ESBO buvimą šalyje. ESBO pirmininkas šiuo atžvilgiu pabrėžia 2008 m. rugpjūčio 12 – rugsėjo 8 susitarimų įgyvendinimo svarbą. Viena pagrindinių pirmininkaujamos valstybės užduočių bus įtraukti ESBO į konkrečius pasitikėjimą stiprinančius projektus.</p>	<p>ESBO atstovų įtraukimas į pasitikėjimą stiprinančius projektus</p> <p>ESBO veiklos išplėtimas Gruzijoje</p> <p>Dvani/Ergneti incidentų prevencijos ir reagavimo mechanizmo stiprinimas</p>	<p>Pirmininkavimo metu periodiškai rengiami susitikimai pagal Dvani/Ergneti incidentų prevencijos ir reagavimo mechanizmo formatą</p>
<p>Kalnų Karabachas</p>	<p>Ketinama ir toliau didinti ESBO vaidmenį Kalnų Karabacho konflikto sprendimo procese per ESBO Minsko grupės pirmininkus. Pirmininkaujanti valstybė pakvies konflikto šalis ir ESBO valstybes apsarstyti galimybes stiprinti pasitikėjimą kuriančias priemones ir ESBO stebėseną vietoje.</p>	<p>ESBO Minsko grupės pirmininkų vaidmens stiprinimas</p> <p>ESBO misijos K. Karabache galimybių stiprinimas</p> <p>Susitarimai, priemonės, stiprinantys tarpusavio pasitikėjimą ir saugumą</p>	<p>Gruodžio 6 d. buvo parengtas bendras Minsko grupės ir Armėnijos bei Azerbaidžano užsienio reikalų ministrų pareiškimas.</p>

Pirmajame iš trijų ESBO veiklos matmenyje, remiantis *politinio-karinio bei nekarinio saugumo samprata*, vienas iš svarbiausių uždavinių, kurio pasiryžo siekti Lietuva – 1999 m. Vienos dokumento atnaujinimas ir veiksmų programos

priėmimas. Apie šį tikslą, nors ir skambantį gana ambicingai, buvo kalbama jau kelerius metus, ir Vilnius tikėjosi, kad susirinkus Ministrų Tarybai jau būtų galima apibendrinti pasiektus rezultatus.

Šalia tradicinių saugumo stiprinimo siekių buvo nurodyti keli specifiniai uždaviniai:

- „Bus stengiamasi įsteigti strateginę struktūrą su policija susijusioms veikloms, veiksmingai apimančią organizuoto nusikalstamumo ir prekybos narkotikais aspektus.“
- ESBO pirmininkas sieks pagerinti ESBO įvaizdį kibernetinio saugumo erdveje ir apibrėžti ESBO indėlį į šią sritį. Šiuo tikslu Lietuva siūlo surengti ESBO konferenciją.
- Kovo mėnesį Lietuva Vienoje planuoja surengti konferenciją, skirtą geresniai regioninių ir tarptautinių žaidėjų, kurie siekia padėti Vidurinės Azijos valstybėms ir Afganistanui kovoti su prekyba narkotikais per sustiprintą sienų apsaugą ir valdymą, koordinavimui.

Ekonominio ir aplinkosauginio bendradarbiavimo srityje Lietuva aiškiai nurodė, kad daugiausia dėmesio skirs transportui ir energetikai. Programoje įtrauktas teiginys, kad „energetinio saugumo dialogo stiprinimas bus tarp pirmininkavimo darbotvarkės prioritetų“. Vis dėlto pačioje programoje nebuvo tiksliai nurodyta konkrečių uždavinių ar sprendimų, kurių bus siekiama pirmininkavimo metu. Jau vėliau atsirado formalūs Lietuvos siūlymai ESBO Ministrų Tarybos sesijoje įkurti nuolatinę energetinio saugumo darbo grupę (angl. *Task force on energy security*). Šis pasiūlymas buvo grindžiamas siekiu, kad ir pasibaigus Lietuvos pirmininkavimui po 2011 m. būtų tęsiamos diskusijos dėl glaudesnio ESBO šalių bendradarbiavimo energetinio saugumo srityje. Antrajame parengiamajame Ekonomikos ir aplinkos forumo susitikime, kuris 2011 m. balandžio 4–5 d. vyko Druskininkuose, bei ESBO Ekonomikos ir aplinkos forumo susitikime (skirtame tvarios energetikos plėtrai), vykusiam Prahoje 2011 m. rugsėjo 14 d., Lietuva, kaip ESBO pirmininkė, daugiausia dėmesio skyrė būtent energetiniam saugumui, transportui ir ekonominei veiklai³⁵.

Žmogiškojo matmens srityje Lietuva ketino „naujai pažvelgti į mūsų išipareigojimus žiniasklaidos laisvės srityje. Dėl šios priežasties pirmininkaujancios šalies

³⁵ Arūnas Molis. „ESBO vaidmens stiprinimo energetinio saugumo srityje perspektyvos“, Energetinio saugumo akcentai, Nr. 8, 2011, Energetinio saugumo centras prie LR užsienio reikalų ministerijos, Vilnius. P. 8

tikslas – susitelkti prie pliuralizmo naujoje žiniasklaidoje.³⁶ Šiai temai aptarti Lietuva numatė surengti konferenciją Vilniuje 2011 m. birželio mėnesį. Būtent žiniasklaidos laisvės bei žurnalistų saugumo problematika tapo tuo „specifiniu“ skiriamuoju Lietuvos pirmininkavimo akcentu 2011 metais.

3. Pirmininkavimo pasiekimai, nusivylimai ir netikėtumai

ESBO veiklos pasiekimus per pastaruosius metus, o kartu ir pirmininkaujančios valstybės pastangų rezultatus geriausiai fiksuoja Ministrų Tarybos susitikimai. Metiniai MT susitikimai tampa svarbiausiais atskaitos taškais ir esminių ESBO sprendimų priėmimo vieta. Todėl tinkamai pasirengti MT ir joje pasiekti rezultatų dėl įvairių iniciatyvų yra esminis pirmininkaujančios valstybės uždavinys. Visų metų darbas siekiant kompromisų tarp ESBO šalių bei įvertinant bendrą pažangą nuo praėjusios MT atsispinti MT sprendimuose.

Vilniaus ketinimai pateikti MT susitikimui gana ambicingą darbotvarkę atspindėjo metų viduryje parengtame dokumente „Pasiūlymai diskusijoms dėl galimų MT sprendimų“³⁷. Šiame dokumente buvo paminėti ketinimai pateikti MT svarstymui nemažai sprendimų ir deklaracijų, padedančių stiprinti bendradarbiavimą sprendžiant transnacionalines grėsmes, priimti strategines gaires, susijusias su policijos veiklos principais; patvirtinti kovos su terorizmu koncepciją; kibernetinio saugumo strategiją, energetikos ir transporto stiprinimą skatinančius dokumentus ir kt.. Vienas iš esminių pasiūlymų pirmojo matmens aspektu buvo pasiekti Vienos dokumento „Dėl pasitikėjimą ir saugumą stiprinančių priemonių“, priimto 1999 metais, peržiūrą³⁸. Iš viso Lietuva, kaip pirmininkaujanti šalis, siūlė net trisdešimt sprendimų projektų, dėl kurių turėjo būti nutarta gruodžio mėnesį rengiamoje ESBO Ministrų Taryboje.

Vis dėlto gruodžio 6–7 dienomis Vilniuje vykusį 18-oji Ministrų Tarybos sesija ir jos rezultatai buvo šiek tiek nuviliantys. Iš trisdešimties siūlytų sprendimų

³⁶ LR Užsienio reikalų ministerija. „Pirmininkavimo ESBO 2011 m. programa“. 2011, <<http://esbo.urm.lt/index.php?1377822267>> angliška versija: http://www.delegfrance-osce.org/IMG/pdf/ciogal0004r1_cio_work_programme_2011.pdf

³⁷ Permanent Mission of the Republic of Lithuania to the OSCE, Possible Deliverables for OSCE MC in Vilnius, December 2011. Chairmanship's Discussion Paper for the OSCE Ambassadorial Retreat in Baden, 23–24 June 2011, CIO.GAL/115/11, 14 June 2011.

³⁸ Frank Evers. „The OSCE Summit in Astana. Expectations and Results“. *CORE Working Paper 23*, October 2011, p. 26.

projektų pavyko priimti tik vienuolika³⁹ bei patvirtinti vieną deklaraciją („Dėl kovos prieš visų formų nelegalią prekybą žmonėmis“). Turint galvoje, kad tarp priimtų sprendimų buvo ir keli gana nereikšmingi, techniniai klausimai (pavyzdžiui, dėl kitos Ministrų Tarybos susitikimo vietos ir laiko, dėl Mongolijos pateikto prašymo tapti ESBO nare tolesnio svarstymo), galima teigti, jog tik trečdalis priimtų sprendimų projektų nebuvo itin geras rezultatas. Palyginimui, 17-ojoje Ministrų Tarybos sesijoje Atėnuose 2009 m. buvo priimta penkios Ministrų Tarybos deklaracijos arba pareiškimai ir 16 sprendimų. 16-ojoje Ministrų Tarybos sesijoje Helsinkyje 2008 m. buvo priimtas Ministrų Tarybos bendrasis pareiškimas, dvi deklaracijos ir dešimt sprendimų (dar keturi MT sprendimai dėl ESBO paskyrimų buvo priimti pagal „neprieštaravimo procedūrą“ anksčiau).

Kita vertus, toks iš pirmo žvilgsnio prastas santykis tarp siūlytų ir Vilniaus MT priimtų sprendimų atsirado dėl itin ambicingų Lietuvos pastangų pateikti itin didelį sprendimų paketą. Kaip neformaliai komentavo JAV diplomatai, dalyvavę Vilniaus MT, tiek daug pasiūlytų sprendimų projektų nėra įprasta ESBO. Be to, kaip teigė Lietuvos diplomatai, dalis sprendimų buvo siūlyta „dėl taktinių sumetimų“, matyt, gerai suprantant, kad jie nesulauks konsensuso.

Kompromisus dėl pateiktų ESBO MT sprendimų projektų ap sunkino kai kurių ESBO narių jautrumas klausimams, susijusiems su žmogaus teisių ir laisvių bei žiniasklaidos saugumo užtikrinimu. Vilniaus 18-oji MT vyko iš karto po gruodžio 4 d. Rusijoje surengtų parlamento rinkimų, kuriuose buvo užfiksuota nemažai pažeidimų. Virtualioje erdvėje pasklido įvairūs vaizdo įrašai ir nuotraukos, įrodantys, kaip Rusijoje klastojami rinkimų rezultatai. Tai paskatino protestus Rusijoje, kurie tęsėsi visą savaitę, vykstant ir ESBO MT sesijai. Vilniuje Ministrų Tarybos sesijoje dalyvavusi JAV Valstybės departamento atstovė Hillary Clinton savo pareiškime užsiminė, kad „rinkimai Rusijoje nebuvo nei laisvi, nei sąžiningi“⁴⁰. Ji taip pat citavo ESBO rinkimų stebėtojų Rusijoje ataskaitą, pabrėždama, kad žmogaus teisės ir laisvės vis dar nėra visiškai užtikrintos. Tai sukėlė Rusijos atstovų nepasitenkinimą ir greičiausiai dar labiau sustiprino jų oponentų ESBO sprendimams, skirtiems remti žiniasklaidos laisvę kibernetinėje erdvėje, žurnalistų saugumą bei kitus su žmogaus teisių plėtra susijusius dokumentus.

Pati Rusijos delegacija savo pareiškime po ESBO MT sprendimų priėmimo teigė, kad yra labai susirūpinusi, jog nepavyko pasiekti reikšmingų ESBO sprendimų. Pareiškime teigiama, kad „įsitvirtinusi bloga praktika formuluoti ESBO

³⁹ Dar du Ministrų Tarybos sprendimai *de facto* buvo priimti gerokai anksčiau – dėl ESBO Demokratinių institucijų ir žmogaus teisių biuro direktoriaus paskyrimo, Decision No. 1/11, gegužės 30 d. ir ESBO generalinio sekretoriaus paskyrimo, Decision No. 2/11, birželio 30 d.

⁴⁰ OSCE 18 th Ministerial Council. Vilnius, 6 – 7 December 2011. Statement by H.E. Ms. Hillary Rodham Clinton, Secretary of State. MC.DEL/31/11, 6 December 2011, <http://www.osce.org/mc/85930>

darbotvarkę pagal tam tikrų šalių grupių interesus prieštarauja pradinei ESBO prasmei ir tikslui⁴¹. Taip pat netiesiogiai kritikuojamos pastangos į ESBO darbotvarkę įtraukti tiek daug sprendimų projektų: „Ekstensyvus įsipareigojimų didinimo bei realios vertės neturinčių sprendimų antraeiliais klausimais priėmimo kelias yra galutinai išsemtas“⁴², – teigiama Rusijos delegacijos pareiškinge vertinant MT rezultatus. Anot Rusijos atstovų, ESBO reikalinga esminė reforma, nes priešingu atveju organizacija praras savo reikšmę kaip daugiašalis forumas bendradarbiavimo ir saugumo užtikrinimo srityje.

Lietuvos pirmininkavimo apžvalgos ataskaitoje, pateiktoje užbaigiant ESBO MT sesiją, vis dėlto buvo konstatuota, kad „pasiekta apčiuopiama pažanga“⁴³ pagal numatytus penkerius pirmininkavimo prioritetus:

- siekiant: progreso užsitęsusių konfliktų valdyme;
- reikšmingai pagerinti įsipareigojimų dėl žiniasklaidos laisvių užtikrinimo;
- praplėsti ESBO veiklą transnacionalinių grėsmių srityje, įskaitant kylančias iš Afganistano
- apibrėžti ESBO vaidmenį energetinio saugumo dialoge;
- skatinti švietimą ESBO erdvėje kovojant su neapykantos nusikaltimais ir visomis diskriminavimo bei netolerancijos apraiškėmis.

Lietuva taip pat atkreipė dėmesį, kad pirmininkavimo metu susidūrė su tam tikrais nenumatytais iššūkiais: „įvykiais Baltarusijoje po 2010 m. prezidento rinkimų, politine krize Albanijoje, neramumais šiaurės Kosove, dramatiškais „Arabų pavasario“ įvykiais“⁴⁴. Vis dėlto reikėtų pripažinti, kad 2011 m. nebuvo kažkuo ypač išskirtiniai – ESBO erdvėje neįvyko rimtų karinių konfliktų, kaip kad 2008 m., ar reikšmingų politinių perversmų, lydimų pilietinio karo grėsmės, kaip 2010 metais. Vienas didžiausių iššūkių buvo jau minėti Rusijos Dūmos rinkimai, kuriuos stebėjo ir ESBO atstovai. Būtent šių rinkimų vertinimas bei Rusijos režimo reakcija į protestus dėl rinkimų rezultatų klastojimo kėlė ESBO didelių dilemų: kaip reaguoti į įvykius, kuomet viena įtakingiausių ESBO narių nesilaiko laisvų ir teisingų rinkimų principo, neleidžia laisvai funkcionuoti nepriklausomai žiniasklaidai, o rinkimų dieną blokuojami nepriklausomi interneto žiniasklaidos tinklapiai?

⁴¹ OSCE 18th Ministerial Council Vilnius, 6 – 7 December 2011. Closing Session. Russian Federation. Заявление делегации Российской Федерации по итогам заседания Совета Министров иностранных дел ОБСЕ в Вильнюсе. MC.DEL/65/11, 7 December 2011. <http://www.osce.org/ru/mc/85998>

⁴² Ibid.

⁴³ OSCE 18 th Ministerial Council. Vilnius, 6 – 7 December 2011. Report on progress made during Lithuania's Chairmanship of the OSCE, 2011, Vilnius, 7 December 2011. <http://www.osce.org/mc/86008>

⁴⁴ Ibid.

Tačiau būtent šiuo aspektu ESBO ir pirmininkaujanti Lietuva greičiau vengė bet kokių „staigesnių judesių“, kurie galėtų sukelti Rusijos nervingą reakciją. Buvo apsiribota ESBO rinkimų stebėtojų ataskaita, kuri atrodo gana santūri. Lietuvos užsienio reikalų ministras, net atsakydamas į žurnalistų klausimus, tik lakoniškai cituodavo kai kuriuos rinkimų stebėtojų ataskaitos teiginius. Atitinkamai buvo vengiama viešai net užsiminti, kurių valstybių priešinimasis neleido ESBO Ministrų Tarybai priimti dokumentų, apeliuojančių į žiniasklaidos laisvių užtikrinimą.

3.1. Užsitęsusių konfliktų sprendimas

Ieškant sprendimų užsitęsusių konfliktų srityje, Lietuva pabrėžė pažangą Moldovos – Padniestrės konflikto atveju. Prieš pat ESBO MT Vilniuje įvyko oficialios derybos formatu „5+2“, kurios nevyko nuo 2006 metų. Šių derybų atnaujinimo buvo siekiama visus metus: 2011 m. vasario 8–10 dienomis Lietuvos užsienio reikalų ministras Audronius Ažubalis lankėsi Moldovoje, kur susitiko tiek su Moldovos, tiek su Padniestrės atstovais. Lietuvos paskirtas specialusis atstovas užsitęsusiems konfliktams ambasadorius Giedrius Čekuolis nuolat palaikė kontaktus su Rusijos, JAV, Ukrainos ir ES atstovais – tai padėjo 2011 m. surengti keletą neformalių 5+2 formato susitikimų, o rugsėjo 22 d. Maskvoje buvo susitarta formaliai atnaujinti derybas dėl Padniestrės formatu „5+2“. Vis dėlto, nepaisant šios pažangos, ESBO MT taip ir nesugebėjo priimti specialaus pranešimo dėl atnaujintų derybų, kas būtų iliustravęs rimtesnę pažangą sprendžiant šį konfliktą.

Taip pat ESBO MT nepavyko priimti jokio pareiškimo dėl Gruzijos konflikto. Šis konfliktas realiai nejuda iš mirties taško nuo pat 2008 m. rudens. Nepaisant Lietuvos pastangų, ESBO atstovų dalyvavimas šiame konflikte ar potencialios misijos įkūrimas iki šiol lieka be ryškesnių perspektyvų. Pabaigoje įvertindama savo pirmininkavimo pasiekimus Lietuva galėjo tik konstatuoti, kad buvo itin aktyviai siekiama palaikyti dialogą ir laikytis Incidentų prevencijos ir atsako į juos mechanizmo, kurį numato Ženevos procesas.

Kalnų Karabacho konflikto atveju buvo pasiektas tam tikras formalus susitarimas, liudijantis, kad konfliktuojančioms šalims pavyksta išsaugoti dialogą. Minsko grupės atstovų pastangomis gruodžio 6 d. buvo parengtas bendras Minsko grupės ir Armėnijos bei Azerbaidžano užsienio reikalų ministrų pareiškimas. Jame buvo teigiama, kad „būtina tęsti ESBO Minsko grupės derybų procesą ir gerinti klimatą siekiant progreso taikiam konflikto sprendimui“⁴⁵. Lietuva taip pat

⁴⁵ OSCE 18 th Ministerial Council. Vilnius, 6 – 7 December 2011. Report on progress made during Lithuania's Chairmanship of the OSCE, 2011, Vilnius, 7 December 2011. <http://www.osce.org/mc/86008>

pabrėžė, kad Armėnijos ir Azerbaidžano atstovai patvirtino ketinimus netolimoje ateityje atnaujinti tiesioginius abiejų šalių prezidentų susitikimus, siekiant geresnio tarpusavio supratimo.

Apibendrinantis dokumentas, skirtas ESBO efektyvumui padidinti sprendžiant užsitęsčius konfliktus, buvo pavadintas „Konfliktų ciklo elementai, skirti sustiprinti ESBO pajėgumus ankstyvojo perspėjimo, ankstyvojo veikimo, dialogo skatinimo ir tarpininkavimo paramos bei pokonfliktinės reabilitacijos srityse“⁴⁶. Šis dokumentas akcentavo ankstyvojo perspėjimo apie grėšiančių konfliktų eskalaciją svarbą ir informacijos apsikeitimą tarp ESBO narių. Nurodyta 2012 m. liepos 16 d. ESBO generaliniam sekretoriui pateikti ataskaitą, kaip sekasi įgyventi pateiktas rekomendacijas.

3.2. Karinis-politinis matmuo

Kaip ir buvo planuota, Vilniuje buvo patvirtinti 1999 m. Vienos dokumento „Dėl derybų dėl pasitikėjimą ir saugumą stiprinančių priemonių“ pakeitimai, kurių Saugumo ir bendradarbiavimo forumo veikloje buvo siekta jau kelerius pastaruosius metus. Šiame dokumente buvo įtraukti devyni vadinamieji „Vienos dokumento plius“ sprendimai, nuspręsta, kad šis susitarimas turėtų būti atnaujintas kas penkerius metus. Taip pat buvo priimtas jau tradiciniu tapęs sprendimas „Dėl šaulių ir lengvųjų ginklų bei konvencinių šaudmenų“⁴⁷ bei ESBO išipareigojimas stiprinti savo veiklą ginklų neplatavimo srityje ir užtikrinti JTO Saugumo Tarybos rezoliucijos 1540 įgyvendinimą⁴⁸.

Apibendrinant ESBO pastangas prisidėti prie bendradarbiavimo sprendžiant transnacionalines grėsmes, buvo priimtas Ministrų Tarybos dokumentas⁴⁹, sveikinantis ketinimus įkurti atskirą ESBO departamentą, kuruosiantį šią sritį, bei kviečiantis ESBO generalinį sekretorių nuolat informuoti apie pasiektą pažangą bei veiklos efektyvumą šioje srityje. Kaip ir planavo Lietuvos diplomatai, buvo priimtas ESBO MT dokumentas, skirtas Afganistano pro-

⁴⁶ OSCE 18 th Ministerial Council. Vilnius, 6 – 7 December 2011. Decision No. 3/11. *Elements of the Conflict Cycle, Related to Enhancing the OSCE's Capabilities in Early Warning, Early Action, Dialogue Facilitation and Mediation Support, and Post-Conflict Rehabilitation*. <http://www.osce.org/mc/86079>

⁴⁷ OSCE 18 th Ministerial Council. Vilnius, 6 – 7 December 2011. Decision No. 6/11, Small Arms and Light Weapons and Stockpiles of Conventional Ammunition. <http://www.osce.org/mc/86090>

⁴⁸ OSCE 18 th Ministerial Council. Vilnius, 6 – 7 December 2011. Decision No. 8/11, The Proper Role of the OSCE in Facilitation of United Nations Security Council Resolution 1540.

⁴⁹ OSCE 18 th Ministerial Council. Vilnius, 6 – 7 December 2011. Decision No. 9/11, Strengthening Coordination and Coherence in the OSCE's Efforts to Address Transnational Threats. <http://www.osce.org/mc/86089>

blematikai. Sprendimas „ESBO išitraukimo į Afganistaną stiprinimas“⁵⁰, kurį ypač sveikino JAV delegacija, rekomendavo tęsti ir stiprinti ESBO projektus, galinčius prisidėti prie stabilumo ir gerovės plėtros Afganistane.

Vis dėlto nei Vienos dokumento atnaujinimas, nei kiti MT priimti sprendimai nebuvo „revoliuciniai“ – jų abstraktus ir rekomendacinis tonas menkai tegalėtų keisti ligšiolinį ESBO veiklos efektyvumą ar svarbą sprendžiant saugumo problemas Europoje ir visame pasaulyje. Būtent šią sritį labiausiai stiprinti norėtų Rusija, vis dar neatsisakanti ketinimų primesti bendros Europos saugumo erdvės, kuri galėtų mažinti NATO reikšmę, viziją. Todėl Rusijos delegacija reiškė apgailėstą, kad ESBO MT nepalaikė Rusijos pastangų didinti ESBO reikšmę šioje srityje ir tapti esmine Europos „kietąją saugumą“ užtikrinančia kolektyvine organizacija.

Tačiau kita vertus, būtent Rusija, kaip užsiminė ESBO delegacijų atstovai, sukliudė rimčiau atnaujinti Vienos dokumentą. Kaip nurodoma Vokietijos delegacijos (atstovaujančios dar 38 ESBO narėms) aiškinamajame pareiškimė, „techniniai ir procedūriniai“ Vienos dokumento atnaujinimai nepateisino labiau ambicingų lūkesčių strategiškai pakeisti dokumentą. Anot šio pareiškimo, ESBO Saugumo ir bendradarbiavimo forumas turėtų siekti konkrečių rezultatų tokiose srityse: „mažinant ribas, kuomet šalys dalyvės privalo pranešti apie savo karines pratybas, didinant tikrinimo veiklos galimybes, plečiant karinių veiksmų, apie kuriuos pranešama partneriams, tipus, modernizuojant ir atnaujinant apsikeitimą karine informacija, kasmet pranešant partneriams mažiausiai apie vienas karines pratybas, net kurios neviršija nustatytų apimčių ribų, stiprinant mūsų rizikos mažinimo mechanizmą, taip pat ištiriant galimybes praplėsti pasitikėjimo ir saugumo stiprinimo priemones“⁵¹.

3.3. Ekonominis matmuo

Kaip jau minėta, Lietuvos pirmininkavimo ESBO vienas iš svarbiausių prioritetų buvo sustiprinti organizacijos veiklą transporto ir energetikos srityse. Lietuva visuose tarptautiniuose forumuose ir institucijose ypač pabrėžia energetikos politikos svarbą ir koordinavimo poreikį. Tikėtasi, kad ESBO Ministrų Taryboje pavyks patvirtinti tam tikrą sprendimą, kuriuo ESBO mastu būtų įsteigta energe-

⁵⁰ OSCE 18 th Ministerial Council. Vilnius, 6 – 7 December 2011. Decision No. 4/11, Strengthening OSCE Engagement with Afghanistan, <http://www.osce.org/mc/86080>

⁵¹ OSCE 18 th Ministerial Council. Vilnius, 6 – 7 December 2011. Decision No. 7/11, Issues Relevant to the Forum for Security Co-operation, MC.DEC/7/11, Interpretative statement under Paragraph IV.1(A)b of the OSCE Rules of Procedure, 7 December 2011 <http://www.osce.org/mc/86234>

tikos saugumo matmens darbo grupė bei deklaruotas visos ESBO siekis stiprinti bendradarbiavimą šioje srityje.

Deja, ekonominiame matmenyje ESBO Ministrų Tarybos susitikimui pavyko priimti tik sprendimą, kuriame kalbama apie transporto srities svarbą⁵². Vilniuje nepavyko priimti jokie konkretaus sprendimo dėl bendradarbiavimo energetinio saugumo srityje, nors šios temos jau senokai cirkuliuoja ESBO renginiuose ir institucijų darbotvarkėse.

3.4. Žmogaus teisių matmuo

Didžiausias nusivylimas iš Lietuvos bei Vakarų valstybių pusės buvo kai kurių ESBO narių atmesti siūlymai stiprinti trečiąjį ESBO ramstį, žmogaus teisių matmenį. Lietuva dėjo nemažai pastangų, kad būtų priimti Ministrų Tarybos sprendimai dėl pliuralizmo skatinimo skaitmeninėje žiniasklaidoje bei didesnio žurnalistų saugumo. Kaip teigė JAV ambasadorė Lietuvoje Anne E. Derse, šias Lietuvos pastangas labai aktyviai rėmė ir JAV bei ES šalys.⁵³ Tačiau konsensuso dėl šių sprendimų nebuvo rasta – vėlgi, daugiausia dėl Rusijos ir kai kurių kitų nedemokratiškų valstybių prieštaravimo.

Nors tiek JAV diplomatai, tiek Lietuvos užsienio reikalų ministras bei kiti tiesiogiai ESBO pirmininkavimą užtikrinę diplomatai teigė, kad Lietuvos pirmininkavimo prioritetai bus perkelti ir į Airijos pirmininkavimo darbotvarkę 2012 metais, tenka konstatuoti, kad ESBO lygiu jokios apčiuopiamos pažangos žmogaus teisių srityje per 2011 m. nebuvo pasiekta.

Vienas iš ryškiausių to įrodymų – Baltarusijos valdžios susidorojimas su opozicijos atstovais po 2010 m. prezidento rinkimų ir ESBO misijos Minske uždarymas. Tai buvo akivaizdus gestas, rodantis, kad ESBO narė nepageidauja jokių ESBO rekomendacijų ar pastangų žmogaus teisėms stiprinti. Rusijos Dūmos rinkimai, per kuriuos netrūko pažeidimų bei bandymų blokuoti nepriklausomos žiniasklaidos veiklą, taip pat patvirtino, kad Rusija ir toliau žvelgia į trečiąjį ESBO ramstį kaip į nepageidaujamą.

Jau pasibaigus ESBO Ministrų Tarybos sesijai pasirodė nerimą keliančių žinių, kad net 2010 m. ESBO pirmininkavęs Kazachstanas nėra linkęs toleruoti protestų prieš valdantį režimą. Vakarų Kazachstano mieste Žanaozene gruodžio viduryje įvykę protestai buvo šturkščiai numalšinti, žuvo mažiausiai 10 žmonių ir

⁵² OSCE 18 th Ministerial Council. Vilnius, 6 – 7 December 2011. Decision No. 11/11, Strengthening Transport Dialogue in the OSCE. <http://www.osce.org/mc/86084>

⁵³ Tomas Janeliūnas. „Lietuva padarė didžiulį darbą“, (interviu su JAV ambasadore Anne E. Derse), *IQ*. Nr. 22. 2012 sausis.

daugybė buvo sužeista. Siekdamas stabilizuoti situaciją, Kazachstano prezidentas Nursultanas Nazarbajevs šiame mieste net įvedė nepaprastąją padėtį.

Šie įvykiai bei ESBO Ministrų Tarybos rezultatai patvirtino, kad realiai organizacijai nepavyko sumažinti atotrūkio ir labai skirtingo požiūrio į žmogaus teises ir laisves tarp Vakarų šalių ir Rusijos bei kitų nedemokratiškų Rytų Europos bei Vidurio Azijos šalių. Lietuvos pastangos aktyviai į bendradarbiavimo darbotvarkę įtraukti šias temas niekaip nepadėjo ieškoti kompromiso. Tam tikra prasme tai tik dar labiau išryškino egzistuojančius skirtumus ir ribotas ESBO galimybes prisidėti prie šios srities plėtros nedemokratinėse valstybėse.

Išvados

Siekdami pirmininkauti ESBO Lietuvos politikai ir diplomatai iš pradžių šiek tiek naiviai įsivaizdavo, kad tai gali duoti tik pozityvų rezultatą: palankų Lietuvos įvertinimą ir tarptautinį pripažinimą. Kartu buvo tikima, kad vadovavimas tokiai didelei organizacijai sustiprins Lietuvos Rytų politikos vektorių ir tarptautinėje arenoje leis Lietuvai dar labiau įtvirtinti posovietinės erdvės ekspertės statusą. Vis dėlto pasirengimas pirmininkavimui ESBO ir pats pirmininkavimo procesas smarkiai pakoregavo šiuos lūkesčius. Gana anksti suvokta, kad iš esmės pakeisti ESBO veiklos kryptį ar padidinti efektyvumo nebus įmanoma. Maža to, pernelyg aktyviai siekiant primesti nacionalinius interesus atspindinčią metų veiklos programą būtų rizikuojama sulaukti didžiųjų ESBO valstybių prieštaravimų ar net pabloginti dvišalius santykius su atskiromis valstybėmis (ypač jei jos yra susijusios su išaldytų konfliktų sprendimais), kurios itin jautriai žiūri į formalius ESBO sprendimus. Todėl galiausiai Lietuvos pirmininkavimo ESBO programa tapo ne tiek politinė, kiek funkcionalistinė, t.y. siekianti kuo geriau atlikti pirmininko funkcijas ir korektiškai suvaldyti įvairius ESBO narių interesus.

Toks pasirinkimas sumažino riziką, kad Lietuva gali susigadinti tarptautinę reputaciją, siekdama per daug ambicingų tikslų ar savo nacionalinių interesų protegavimo. Kaip parodė pirmininkavimo procesas, Lietuva vengė naudotis ESBO pirmininkės autoritetu sprendama savo nacionalinius užsienio politikos uždavinius. Bene geriausias pavyzdys – Michailo Golovatovo istorija, kuomet pagal ES arešto orderį Austrijoje sulaikytas buvęs Sausio 13-osios žudynių dalyvis buvo itin skubiai paleistas ir grįžo į Rusiją. Šioje Lietuvai ir Austrijai ne itin malonioje situacijoje Lietuva atsispyrė pagundai ESBO lygiu įtraukti klausimus, susijusius su įtariamųjų sulaikymu ar išdavimu, papildomai pasinaudoti galimybėmis pabrėžti komunistinių nusikaltimų reikšmę ir panašiai. Kaip minėjo patys Lietuvos diplomatai, Lietuvos politikams apdairiai buvo siūloma nesieti šios istorijos su Lietuvos pirmininkavimo ESBO reikalais.

Kita vertus, bandymai susilaikyti nuo pernelyg aktyvaus savo nuomonės sakymo naudojantis ESBO tribūna šiek tiek suvaržė ir pačios Lietuvos pozicijas užsienio politikos klausimais. Tai buvo pastebima komentuojuant įvykius Rusijoje bei Baltarusijoje. Ilgą laiką buvusi gana atvira Rusijos ir Baltarusijos kritikė Lietuva stengėsi susilaikyti nuo bet kokių aštresnių komentarų apie Rusijos Dūmos rinkimus ar Baltarusijos opozicijos persekiojimą. Dvilypę poziciją Baltarusijos atžvilgiu, kuomet nepaisant Aleksandro Lukašenkos režimo smerkimo buvo bandoma išlaikyti korektiškus oficialius santykius, išryškino Alesio Beliackio skandalas. Lietuvos institucijos perdavė duomenis apie vieno iš Baltarusijos opozicijos lyderių turimas sąskaitas Lietuvos bankuose ir taip suteikė pretekstą Minsko teisėsaugos institucijoms pateikti kaltinimus A. Beliackiui ir paskirti jam laisvės atėmimo bausmę. Nors vėliau Lietuvos pareigūnai ir diplomatai teisinosi bei protestavo prieš tokius Baltarusijos teisėsaugos veiksmus, realiai tai niekaip nepakeitė nei Baltarusijos režimo požiūrio į opozicijos atstovus, nei Lietuvos oficialios laikysenos Baltarusijos atžvilgiu.

Lietuva stengėsi pasirodyti kaip aktyvi ESBO pirmininkė ir itin kruopščiai ruošėsi Ministrų Tarybos sesijai. Buvo parengta neįprastai daug sprendimų projektų, kurie atitiko Lietuvos pirmininkavimo prioritetus. Vis dėlto galutiniai sprendimai tik iš dalies pateisino Lietuvos lūkesčius – buvo priimta mažesnė dalis iš pasiūlytų projektų. Dauguma siūlymų, susijusių su žmogaus teisių ir laisvių, žiniasklaidos veiklos užtikrinimu ir žurnalistų saugumu buvo „vetuoti“ kelių valstybių narių ir nesulaukė ESBO narių konsensuso. Tai patvirtino jau seniai egzistavusį vertinimą, kad ESBO išlieka gana didelis atotrūkis tarp demokratiškos Vakarų valstybių ir kai kurių nedemokratiškos posovietinių valstybių, iš kurių svarbiausias vaidmuo tenka Rusijai. Lietuvos aktyvumas, siūlant ESBO sprendimus trečiojo matmens – žmogaus teisių – srityje nė kiek nesumažino egzistuojančių skirtingų požiūrių į demokratines vertybes. Priešingai – ESBO Ministrų Tarybos posėdis tapo tribūna, kurioje apsikeista kritiniais pasisakymais tarp JAV ir Rusijos delegacijų atstovų apie Rusijos parlamento rinkimus ir požiūrių skirtumus. Šia prasme Lietuvos pirmininkavimas niekaip neprisidėjo prie nuomonių skirtumų mažinimo tarp ESBO narių. Po Ministrų Tarybos pasirodę oficialūs ir neformalūs įvairių ESBO narių vertinimai rodo, kad ESBO išlieka labai fragmentuota organizacija, kuri nesugeba priimti bendrų sprendimų, reikšmingai stiprinančių ESBO efektyvumą saugumo ir bendradarbiavimo, ekonominėje bei žmogaus teisių srityse.

Lietuvos pirmininkavimui pateikta darbotvarkė ir jos įgyvendinimas gana aiškiai buvo orientuotas į vienos iš ESBO valstybių grupių pozicijų atstovavimą – t.y. demokratiškos Vakarų valstybių, ir ypač JAV, siekį akcentuoti žmogaus teisių plėtrą ir demokratines vertybes. Toks pasirinkimas buvo bemaž iš anksto užprogramuotas

Lietuvos pirmininkavimui – ne tik dėl to, kad Lietuva priklauso demokratinių šalių, ES ir NATO narių grupei, bet ir dėl to, jog Lietuvai savotiškai atiteko JAV interesų atstovavimo „pereinamoji vėliava“ ESBO pirmininkavimo estafetėje. Dar sprendžiant dėl valstybių pirmininkavimo ESBO, Lietuvai ši teisė buvo suteikta kaip savotiškas kompromisas už tai, kad 2010 m. ESBO pirmininkauti galėtų Kazachstanas, kurio pozicijos buvo artimos Rusijos interesams. Lietuva, kaip mažoji valstybė, yra natūraliai suvaržyta siūlyti visiškai „savitą“, originalią programą. ESBO, kaip ir daugelis kitų tarptautinių organizacijų, yra visų pirma didžiųjų pasaulio valstybių diplomatinių „žaidimų aikštelė“. Šia prasme, Lietuvai būtina įsitraukti į kažkurią „komandą“, kad būtų remiama didesnių žaidėjų ir pasinaudotų politine jų parama įgyvendinant siūlomą programą.

Savo, kaip „komandinio žaidėjo“ funkciją Lietuva atliko tinkamai ir maksimaliai. JAV diplomatai labai gyrė Lietuvos pirmininkavimo ESBO ambicijas ir programą. Tai galėjo būti naudinga Lietuvai stiprinant diplomatinę JAV paramą, tačiau neturėjo įtakos keičiant visos ESBO pobūdį. Tad šia prasme Lietuvos pirmininkavimas ESBO užtikrino gana sklandų institucinį funkcionavimą, tačiau politine prasme neišsprendė jokių organizacijos iššūkių. Kita vertus, mažoji valstybė ir negali keisti inertiškų bei didžiąja dalimi nuo didžiųjų valstybių santykių priklausančių tendencijų.

Galiausiai Lietuvos pirmininkavimas ESBO turėjo būti naudingas ir funkcinė prasme Lietuvos diplomatijai. Dažnai buvo minima, kad tai gera treniruotė prieš pirmininkavimą ES 2013 metais. Organizaciniai ir logistiniai iššūkiai, su kuriais susidurta ESBO Ministrų Tarybos sesijos metu, buvo tam tikra praktika, kuri bus naudinga Lietuvai rengiantis pirmininkauti ES. Vis dėlto tai niekaip nepakeitė politinio suvokimo nei tarp Lietuvos politikų, nei tarp diplomatų, kokius esminius Lietuvos interesus galima sustiprinti pirmininkaujant tokioms didelėms organizacijoms. Didžioji dalis energijos yra skiriama techninėms ir biurokratinėms funkcijoms užtikrinti, o ne politinėms vizijoms ir sprendimams kurti bei įgyvendinti. Tai gali būti bendras mažųjų valstybių „prakeiksmas“, kuomet esminiu interesu pirmininkavimo metu tampa noras „įtikti“ didžiosioms valstybėms ir neprarasti reputacijos, o ne įtraukti į aukščiausio lygio tarptautinę areną savitus pasiūlymus ar sprendimus. Tačiau tokiu atveju pirmininkavimo teikiama rizika ir sąnaudos gali būti net didesnė už galimą abstrakčią naudą. Baimė būti kritikuojamai ar net provokuojamai esant didesniai matomumui pirmininkavimo metu gali varžyti judesius sprendžiant savo užsienio politikos uždavinius. Todėl ilgainiui Lietuva, kaip ir daugelis kitų mažųjų valstybių, gali suvokti, kad net ir specialios „didesnio matomumo ir aktyvumo“ progos nekeičia turimos diplomatinės įtakos ir negarantuoja geriau ginamų nacionalinių interesų. Tai tiesiog funkcijos, į kurias galima

žiūrėti be didesnių lūkesčių ir net nebūtinai jų siekti kiekviena proga. Toks racionalus požiūris į didelių organizacijų pirmininkavimo ar atstovavimo galimybes gali padėti atsisakyti kai kurių mažai prasmingų judesių ar ambicijų tarptautinėje arenoje ir susitelkti ties mažai valstybei aktualiais iššūkiais.

Vilnius, 2011 m. rugpjūtis – gruodis