

Arkties reikšmė Rusijos užsienio politikoje: kodėl Arkties klausimai aktualūs ir Baltijos šalims

Vytautas Sirijos Gira

Pastaruoju metu Rusijos užsienio politikos diskurse Arkties regionas vis dažniau minimas tarp prioritetinių Rusijos užsienio politikos tikslų. Su Arktimi besiribojančių 5 valstybių – JAV, Kanados, Danijos, Norvegijos ir Rusijos – varžybos dėl šio regiono suintensyvėjo 2008 m. pabaigoje – 2009 metais, kai visos minėtos valstybės (toliau – A-5) paskelbė ar atnaujino nacionalines strategijas dėl Arkties „įsisavinimo“ trumpuoju ir vidutiniu laikotarpiu. Vis labiau įsibėgėjančios A-5 valstybių varžybos dėl Arkties, didėjantis pasaulinis naftos ir gamtinių dujų poreikis, kurį galėtų patenkinti šio regiono energetiniai ištekliai, ir kiti su Arkties problematika susiję klausimai leidžia prognozuoti, kad Arktis artimiausiu dešimtmečiu taps vienu svarbiausių regionų, į kurį bus sutelktas tarptautinės bendruomenės dėmesys.

Didėjantis Arkties aktualumas Rusijos užsienio politikoje verčia apžvelgti į Arktį pretenduojančių valstybių plėtros planus ir įvertinti Rusijos deklaruojamos aktyvios plėtros Arktuje tikėtiną poveikį Baltijos valstybėms. Gilesnis Arkties problematikos žinojimas turėtų leisti Baltijos valstybėms į šiuos pokyčius reaguoti laiku. Kokių pasekmių Rusijos-NATO santykiams gali turėti Arkties klausimo aktualizavimas? Kaip galėtų būti plėtojamas ES-Rusijos bendradarbiavimas šiame regione? Kokie yra Lietuvos ir kitų Baltijos šalių interesai šiuose tarptautiniuose procesuose ir kodėl, nors šios šalys tiesiogiai dabartiniuose procesuose nedalyvauja, jie yra joms aktualūs? Kaip Arkties klausimų sprendimas gali paveikti Lietuvos saugumo situaciją?

Arkties status quo

Arkties regioną galima apibrėžti kaip apie Šiaurės ašigali esančią sritį, apimančią Arkties vandenyną ir Šiaurės Amerikos bei Eurazijos žemynų šiaurinius pakraščius (žr. 1 pav.). Didžiąją Arkties regiono dalį sudaro užšalęs Arkties vandenynas ir šiam vandenynui priklausančios jūros.¹ Šio regiono politinį *status quo* iš esmės apibūdina keturios charakteristikos:

- Arktis jau šiandien yra strateginės reikšmės regionas: Arktyje gali būti apie 13 proc. neatrastų pasaulinių naftos (90 mlrd. naftos barelių) ir 30 proc. gamtinių dujų (47 trln. kubinių metrų) atsargų². Atsižvelgiant į tai, kad šių išteklių nuosavybės ir gavybos klausimai nėra išspręsti, Arktis yra potencialus tarptautinių santykių įtampos taškas.
- Dabartinės situacijos Arkties regione pagrindas – esminių veikėjų laikinas „susitarimas nesutarti“: Arkties regione aktualūs mažiausiai 5 kol kas neišspręsti teritoriniai klausimai. Dėl tarptautinio regiono klausimus reguliuojančio režimo nebuvimo šiandien Arkties klausimai tiesiogiai priklauso nuo dvišalių A-5 valstybių santykių. Tačiau įtampa regione išlieka santykinai nedidelė, kol neišgaliojo tarptautinės teisės prielaidos, leisiančios pradėti „varžybas dėl Arkties“.
- Arkties klausimų reguliavime šiuo metu nedalyvauja nei ES, nei NATO, tačiau, atsižvelgiant į Arkties regiono svarbą ir jau deklaruotas ES ir NATO pozicijas, šių organizacijų įsitraukimas gali būti tik laiko klausimas.
- Arkties regionui netaikomas joks karinių veiksmų ir ginkluotės kontrolės mechanizmas. Tai vienas iš svarbiausių regiono iššūkių, o šio klausimo sprendimas gali turėti tiesioginių pasekmių Baltijos šalių saugumui.

¹ Arkties vandenyną sudaro - Bafino įlanka, Barenco jūra, Boforto jūra, Čiukčių jūra, Rytų Sibiro jūra, Grenlandijos jūra, Hudzono įlanka, Hudzono sąsiauris, Karos jūra, Laptevų jūra, Labradoro jūra, Baltoji jūra ir kt. į Arkties vandenyną įtekantys vandens telkiniai. Arkties vandenyną nuo Ramiojo vandenyno skiria Beringo sąsiauris, nuo Atlanto vandenyno – Grenlandijos ir Labradoro jūros. – *Aut. past.*

² JAV Geologijos tarnybos ataskaitos duomenys. – „US Geological Survey (USGS) report“. <<http://www.usgs.gov/newsroom/article.asp?ID=1980>> .

1 pav. Arkties regiono ribos³



Laikinas „susitarimas nesutarti“: kodėl Arkties klausimų sprendimas iki šiol vyksta pasyviai?

Prieštariniausi Arkties klausimai susiję su A-5 valstybių tarpusavio teritorinėmis pretenzijomis Arktuje. Būtina akcentuoti, kad A-5 valstybės Arktuje iš esmės varžosi ne tiek dėl teritorinių kiekvienos valstybės sektorių ribų, kiek dėl priėjimo prie Arkties kontinentinio šelfo gamtinių išteklių.

³ Šaltinis: „Arctic Region Reference Map“.

<http://www.lib.utexas.edu/maps/islands_oceans_poles/arctic_ref802647_1999.jpg>.

Nepaisant intensyvios A-5 valstybių konkurencijos, teritoriniai nesutarimai šiandien nekliudo bendradarbiavimo plėtrai: 1) Kanada ir Danija bendradarbiauja atlikdamos tyrimus Arktyje, nors iki šiol neišspręstas Hanso salos priklausomybės klausimas; 2) JAV ir Kanada bendradarbiauja žvalgydamos Arkties kontinentinį šelfą Boforto jūroje, nors teritorinių ribų Boforto jūroje ir Šiaurės Vakarų jūros kelio statuso klausimai tebėra aktualūs; 3) Kanadą ir Rusiją vienija siekis riboti tarptautinę laivybą savo teritoriniais vandenimis (šiuo klausimu vyksta dvišalės derybos), nepaisant to, kad Kanada per pastaruosius dvejus metus nepritarė arba blokavo visas Rusijos iniciatyvas NATO-Rusijos taryboje (vienas iš pretekstų – agresyvūs Rusijos plėtros planai Arktyje⁴); 4) Rusija, Danija ir Kanada svarsto galimybę JTO Kontinentinio šelfo komisijai pateikti bendrą paraišką dėl Arkties kontinentinio šelfo pasidalijimo⁵.

1 Lentelė. A-5 valstybių teritorinės pretenzijos Arktyje

Ginčo šalys	Ginčytinas klausimas	Klausimo sprendimo eiga
Kanada ir JAV	Teritorinės ribos Boforto jūroje	Kanada savo pozicijas grindžia teiginiu, kad siena turėtų eiti lygiagrečiai sausumos sienai, tuo tarpu JAV nori, kad jūros siena būtų nutolusi vienodai nuo abiejų krantų. Tikėtina, kad ginčytinoje teritorijoje gali būti gausios angliavandenilių (naftos ir gamtinių dujų) atsargos. ⁶
Norvegija ir Rusija	Teritorinės ribos Barenco jūroje	Moskva siekia Barenco jūros padalinimo pagal sektorius, o Norvegija (pretenduodama į nemažą jūros sektorių) nesutinka su šia Rusijos pozicija ir siekia, kad ginčytinos ribos būtų nustatytos pagal geografinę vidurio liniją. Norvegija savo pretenzijas grindžia tuo, kad jai priklauso Lokių sala, esanti Svalbardo archipelage, kurio šelfe yra vienas

⁴ Pravda.ru, „Canada Stabs Russia in the Back“. <<http://english.pravda.ru/world/americas/02-12-2009/110902-canada-0>>.

⁵ Edmonton Journal, „Mapping out Arctic sovereignty“. <<http://www.canada.com/edmontonjournal/news/story.html?id=1afa8be7-2055-49fc-ad7e-be54649e8737&k=19098>>.

⁶ Walter B. Parker, John Harlow Byrne, „Sea Changes“. <<http://www.institutenorth.org/servlet/download?id=35>>.

		didžiausių pasaulyje nepradėtų eksploatuoti gamtinių dujų telkinių. ⁷
Kanada ir JAV	Šiaurės Vakarų jūros kelias	Kanada pretenduoja į Šiaurės Vakarų jūrų kelią – laivybos maršrutą, jungiantį arktines Kanados salas. Tai trumpiausias šiaurinis kelias iš Europos į Aziją. Kanada šį kelią laiko savo vidaus vandenimis, o JAV ir kitų šalių nuomone, Šiaurės Vakarų jūrų kelias – tarptautinis sąsiauris, nes siauriausioje savo dalyje jis viršija 12 jūrmylių (Kanados teritorinių vandenų ribą). ⁸
Kanada ir Danija (Grenlandija)	Hanso salos priklausomybė	Abi šalys ginčijasi dėl mažos negyvenamos Hanso salos, esančios Kennedy kanalo (skiriančio Kanados Ellesmero salą nuo Grenlandijos) viduryje, priklausomybės. Į šią salą pretenduoja abi valstybės, nes ji gali tapti svarbiu argumentu, nagrinėjant tolesnes pretenzijas dėl Arkties gamtos išteklių ar priėjimo prie Šiaurės Vakarų jūrų kelio. ⁹
Rusija ir JAV	Sienos klausimai Beringo jūroje	Tikėtini dabartinės Rusijos ir JAV jūros sienos, einančios Beringo jūra į šiaurę Arkties kryptimi, pokyčiai. Siena buvo patvirtinta 1990 m. JAV ir Sovietų Sąjungos sutartimi, tačiau Rusijos Dūma jos taip ir neratifikavo. Nors Rusija paveldėjo visas Sovietų Sąjungos vardu pasirašytas tarptautines sutartis, kai kurie rusų politikai reikalauja atnaujinti derybas ir peržiūrėti jūros sienos su JAV sutartį.

Atsižvelgiant į strateginę teritorijų priklausomybės reikšmę, valstybių gebėjimas „išaldyti“ nesutarimus atrodo paradoksaliai. Kita vertus, prielaidos, lemiančios laikinai galiojantį „susitarimą nesutarti“, – itin pragmatiškos:

⁷ BarentsObserver.com, „Time for a Norwegian-Russian settlement“.
<<http://barentsobserver.custompublish.com/index.php?id=4556833>>.

⁸ Carl Ek, „Canada-U.S. relations“. <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/96-397.pdf>>.

⁹ *The Canadian Press*, „Satellite imagery moves Hans Island boundary: report“.
<<http://www.cbc.ca/technology/story/2007/07/26/hans-technology.html>>.

- **Kol kas neįsigaliojo tarptautinės teisės prielaidos Arkties „dalyboms“.** Geografinė prasme Arktis yra užšalusį pasaulinio vandenyno dalis, todėl nuosekliausias ir faktiškai vienintelis Arkčiai taikomas tarptautinės teisės režimas yra 1982 m. JT jūrų teisės konvencija (angl. *UN Convention on the Law of the Sea*; UNCLOS). Praktiniam UNCLOS taikymui kliudo tai, kad JAV tebėra paskutinė iš A-5 valstybių, iki šiol neratifikavusi UNCLOS. UNCLOS įsigaliojimas reikštų, kad derybų atspirties tašku taptų dabartiniai kiekvienai iš A-5 valstybių sąlyginai priskirti Arkties regiono sektoriai. JAV ratifikavusi UNCLOS nebeliktų kliūčių Rusijai, Kanadai, JAV, Danijai ir Norvegijai oficialiai pradėti tarptautinį Arkties „dalybų“ procesą, tai yra įteisinti savo pretenzijas į teritorinį, energetinį ir karinį dominavimą Arkties kontinentiniame šelfe ir jo tašoje. Kitaip tariant, varžybos dėl Arkties įsibėgės kartu su JAV UNCLOS ratifikavimu, tuomet, tikėtina, pagreitį įgaus ne tik A-5 valstybių derybos, bet ir kitų tarptautinių veikėjų – NATO ir ES pastangos įsitraukti į regiono procesus.
- **Kol kas išlieka neapibrėžtos startinės derybų pozicijos, t. y. teritorinių pretenzijų ribos.** Iš A-5 valstybių tik Rusija ir Kanada pripažįsta dabartinį Arkties padalijimo pagal sektorius režimą. JAV, Norvegija ir Danija nepalaiko Arkties padalijimo į sektorius, motyvuodamos tuo, kad jis neturi jokio pagrindo ir prieštarauja šiuolaikinės tarptautinės teisės normoms. Todėl startinės kiekvienos iš valstybių pozicijos išlieka neaiškios. Rusija viena iš pirmųjų (dar 2001 m.) pateikė paraišką Jungtinių Tautų Organizacijos (JTO) Kontinentinio šelfo ribų komisijai (pagrindinei institucijai, nustatančiai teritorinių pretenzijų pagrįstumą) dėl Arkties kontinentinio šelfo ribų išplėtimo. 2002 m. JTO komisija atmetė Rusijos pretenzijas. Rusija numatė pakartotinai paraišką teikti 2010 metais¹⁰. Tačiau galima prognozuoti, kad iki 2013 m. Rusija nesiims jokių aktyvesnių veiksmų dėl jai priklausančio Arkties sektoriaus kontinentinio šelfo ribų įteisinimo, kol sprendimą šiuo klausimu priims Danija ir Kanada. Pastarosios paraiškas dėl Arkties šelfo ribų JTO Kontinentinio šelfo ribų komisijai ketina teikti atitinkamai iki 2012 m. ir 2013 m.
- **Būtinybė užsitikrinti, kad „varžybose dėl Arkties“ dalyvaus tik A-5 valstybės.** Pagal 1982 m. UNCLOS konvencijos nuostatas

¹⁰ Minėtais svaresniais įrodymais turėjo tapti Rusijos 2007 m. rugpjūtį surengtos ekspedicijos „Arktis“, (išžvalgiusios Arkties vandenyno dugną) duomenys, kuriais remiantis Rusija pretendavo į papildomą 1,2 mln. kvadratinį kilometrų Arkties vandenyno dugno plotą. Rusijos pretenzijos grindžiamos argumentais, kad šiaurinę Arkties regiono dalį ir Šiaurės ašigalį jungia povandeninis M. Lomonosovo gūbrys, kurį Rusija vertina kaip savo kontinentinio šelfo tąsą. Į M. Lomonosovo gūbrį (Arkties jūros dugnu jungiančio Rusiją su Grenlandija), pretenduoja ir Danija bei Kanada, teigiančios, kad šis gūbrys yra jų kontinentinio šelfo tąsa. – Carolyn Gramling, „Cold wars: Russia claims Arctic land“. <<http://www.agiweb.org/geotimes//aug07/article.html?id=WebExtra080107.html>>.

pakrantės valstybės (šiuo atveju A-5 šalys) įgyvendina suverenias teises kontinentinio šelfo atžvilgiu, siekdamos jį tirti ir eksploatuoti jo gamtinius išteklius iki išorinės 200 jūrmylių (370 km) kontinentinio šelfo ribos. Akivaizdu, kad A-5 valstybės, siekiančios inicijuoti Arkties teritorines „dalybas“ už kontinentinio šelfo ribų, pirmiausiai siekia įtvirtinti kaip tik tokią situaciją – įteisinti savo teritorines pretenzijas Arkyje, eliminuojant bet kokių trečiųjų šalių galimybes ją keisti.

Pirmasis žingsnis, įtvirtinant tokį *status quo*, buvo žengtas 2008 m. gegužės 29 d., kai JAV, Rusija, Kanada, Danija ir Norvegija Grenlandijoje vykusioje Arkties vandenyno konferencijoje priėmė Ilulissato deklaraciją, kurioje:

- akcentavo Arkyje vykstančius pokyčius susijusius su globaliais klimato pokyčiais;
- patvirtino įsipareigojimus spręsti ginčytinus teritorinius klausimus pagal galiojančias tarptautines sutartis (tarp jų ir UNCLOS);
- atmetė naujo tarptautinio teisinio režimo Arkties vandenyne būtinybę;
- įsipareigojo nacionaliniu ir tarpvyriausybiniu (A-5) lygmeniu užtikrinti Arkties aplinkosaugą bei stiprinti laivybos saugumą;
- išreiškė susidomėjimą mokslinio bendradarbiavimo ir keitimosi tyrimų informacija stiprinimu.¹¹

Ilulissato deklaracija akcentavo ne tik A-5 valstybių norą susitarti dėl tarpusavio problemų Arkyje sprendimo, bet ir šių valstybių pastangas riboti trečiųjų šalių veiklą Arkyje: 1) šia deklaracija A-5 valstybės pademonstravo savo išskirtinumą, sprendžiant Arkties teritorinių dalybų, gamtinių išteklių, laivybos kelių ir pan. klausimus; 2) A-5 valstybės šia deklaracija iš esmės užkirto kelią bet kokio naujo teisinio režimo (pavyzdžiui, analogiško Antarkties) plėtrai.

Minėtos prielaidos paaiškina santykinai žemą įtampą sprendžiant Arkties klausimus: A-5 valstybės vienija siekis užtikrinti, kad Arkties politikos veikėjų sąrašas neišsiplėstų, bei laukimas, kol bus nustatytos „žaidimo taisyklės“. Kita vertus, klausimas, ar toks tarpusavio sutarimas išliks jau įsibėgėjus „varžybos dėl Arkties“, išlieka atviras.

Rusijos Arkties strategija ir strateginės Arkties „atsivėrimo“ pasekmės

Arkties vaidmuo Rusijos užsienio politikoje ir Rusijos konkurencijos su kitomis A-5 valstybėmis pobūdis gali turėti tiesioginių pasekmių Baltijos valstybėms. Nuo strategijos, kurią Rusija pasirinko varžybose dėl Arkties, priklausys, koks

¹¹ Brooks B. Yeager, „The Ilulissat Declaration: Background and Implications for Arctic Governance“.
<<http://www.arcticgovernance.org/getfile.php/991607.1529.vwurfpecxs/Ilulissat+Declaration+Implications+ver2+fr+CFM+12+05+08.pdf>>.

vaidmuo teks Baltijos valstybėms – stebėtojų, energijos išteklių pirkėjų, ar geopolitinių mainų objekto.

2008 m. rugsėjo 17 d. Rusijos Federacijos Saugumo Tarybos priimtoje naujojoje Arkties strategijoje¹² („Rusijos Federacijos valstybinės politikos Arktyje pagrindai laikotarpiu iki 2020 m. ir tolimesnei perspektyvai“) akcentuojama Arkties kaip pagrindinio Rusijos pajamų šaltinio (iš energetinių išteklių gavybos ir laivybos) svarba. Dokumentu įtvirtinamas Rusijos siekis iki 2020 m. paversti Arktį pagrindine Rusijos gamtinių išteklių strategine baze ir išlaikyti Rusijos kaip pagrindinės Arkties valstybės statusą. Rusijos Arkties strategijos praktinis įgyvendinimas suskirstytas į tris laikotarpius. Šie laikotarpiai galėtų būti ir Rusijos aktyvumo Arkties politikoje indikatoriais:

- *Pirmasis etapas (2008 – 2010 m.):* Rusijos pasiruošimas jai priklausančio Arkties sektoriaus išorinių ribų įteisinimui (geologinių, kartografinių ir kt. tyrimų atlikimas); tarptautinio bendradarbiavimo galimybių plėtra (siekiant efektyviai įsisavinti Arkties gamtinius išteklius Rusijos sektoriuje); įvairių valstybine-privačia partneryste grindžiamų investicinių projektų įgyvendinimas, siekiant paskatinti energetikos ir kitų ūkio sričių plėtrą Rusijos Arkties sektoriuje;
- *Antrasis etapas (2011-2015 m.):* Rusijai priklausančio Arkties sektoriaus išorinių ribų tarptautinis įteisinimas ir Rusijos konkurencinio pranašumo energetinių išteklių gavybos ir transportavimo srityje įgyvendinimas. Šiuo laikotarpiu numatoma pradėti įgyvendinti Arkties sektoriaus ekonomikos restruktūrizavimą, siekiant paspartinti Arkties mineralinių žaliavų bei vandenyno biologinių išteklių įsisavinimą ir Šiaurės jūrų kelio infrastruktūros plėtrą.
- *Trečiasis etapas (2016-2020 m.):* Šiuo laikotarpiu turi būti įgyvendinta Rusijai priklausančio Arkties sektoriaus transformacija į pagrindinę strateginės svarbos Rusijos gamtinių išteklių bazę.

Rusijos strateginiuose dokumentuose deklaruojama aktyvi Rusijos ekspansija Arktyje trumpuoju ir vidutiniu laikotarpiu iš esmės sutampa su Arkties „atsivėrimo“ perspektyvomis. JAV ekspertų duomenimis, jau nuo 2013 m. galima tikėtis, kad Arkties vandenynas vasaros sezonu (ištirpus didiesiems ledo masyvams) taps dalinai prieinamas (kitų prognozių duomenimis, Arkties vandenyno visiško sezoninio „atšilimo“ galima tikėtis nuo 2030 m.¹³). Arkties sezoniniai „atšilimai“ leistų pradėti eksploatuoti energetinių išteklių telkinius ir

¹² „Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу“. <<http://www.scrf.gov.ru/documents/98.html>>.

¹³ Sarah Clarke, „Climate changing faster than expected: scientists“. <<http://www.abc.net.au/news/stories/2009/11/25/2752579.htm>>.

žymiai sutrumpintų laivybos kelius¹⁴. Tačiau tiek sutrumpėję jūros keliai, tiek Arkties gamtinių išteklių prieinamumas realiai atneštų naudą ne anksčiau kaip 2025 metais, o technologijos, leisiančios efektyviai įsisavinti Arkties išteklius, bus išplėtos tik apie 2050 metus. Todėl, Rusijos ir kitų valstybių požiūriu, Arkties išteklių – tik ilgalaikis rezervas.

Greta siekio Arktį palaipsniui paversti strategine gamtinių išteklių gavybos baze, Rusija strateginiuose dokumentuose linkusi gana aktyviai propaguoti karinės jėgos panaudojimo Arktuje galimybę. Pastaroji nuostata įtvirtinta Rusijos Arkties strategijoje ir 2009 m. naujojoje Rusijos nacionalinio saugumo strategijoje¹⁵. Pastarojoje Arktis pirmą kartą tiesiogiai susiejama su Rusijos nacionalinių interesų gynimu. Rusijos Arkties strategijoje numatoma Arktuje dislokuoti specializuotas karines pajėgas („Arkties pajėgų grupę“), kurios užtikrintų rusiškojo arktinio sektoriaus kontrolę ir būtų pavaldžios Rusijos Federalinei saugumo tarnybai. Tai, kad Arkties „apginklavimo“ strategija bus koordinuojama tiesiogiai FST rodo, kad šį klausimą Maskva vertina itin rimtai, o minėti nacionaliniai interesai, kuriuos įtvirtinti padės Arkties išteklių, susiję ne su šalies ūkio modernizavimu, o greičiau su Rusijos politinės ir ekonominės galios konsolidavimu ir finansavimu.

Šaltojo karo pabaiga – Arkties ginklavimosi varžybos?

Arkties problematikos sudėtingumą stiprina tai, kad tarptautinį saugumą reglamentuojantys režimai¹⁶ Arkčiai taikomi tik iš dalies arba išvis netaikomi. Kita vertus, dėl Arkties geografinės padėties ir klimato, šiame regione gali būti taikomos tik itin mobilios karinės (jūrų ir oro) pajėgos. Tokioms pajėgoms praktiškai neįmanoma pritaikyti tradicinių ginklų kontrolės būdų. Situacijoje, kurioje dabartiniai ginkluotės ribojimo režimai netaikomi ir netinkami, bet kurios iš A-5 valstybių apsisprendimas dislokuoti karines pajėgas Arkties regione gali destabilizuoti padėtį.

Vakarų ekspertai jau yra atkreipę dėmesį į tai, kad Arktis rimtai pretenduoja tapti nauju „karštuoju tašku“. 2009 m. rugsėjo 1 d. prognozes dėl Arkties regiono ateities paskelbusi Danijos Gynybos žvalgybos tarnyba grėsmių vertinimo ataskaitoje nurodo, kad priėjimas prie Arkties gamtinių išteklių ir

¹⁴ Šiaurės jūros kelias, besidriekiantis Rusijos šiaurine pakrante, ir jungiantis Šiaurės Atlantą su Šiaurės Ramiojo vandenynu, sutrumpintų laivybos maršrutus 5 tūkst. jūrmylių (lyginant su Sueco kanalu). Kanados Šiaurės Vakarų jūros kelias, jungiantis Aziją su Europa, sutrumpintų laivybos maršrutus 4 tūkst. jūrmylių (lyginant su Panamos kanalu).

¹⁵ „Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года“. <<http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html>>.

¹⁶ Pavyzdžiui, Europos Saugumo ir Bendradarbiavimo Organizacijos (ESBO) saugumą ir tarpusavio pasitikėjimą skatinantis režimas, ar Adaptuotos sutarties dėl įprastinės ginkluotės Europoje (A-CFE) „flangų“ reikalavimai.

laivybos kelių bei didėjanti naftos paklausa vidutiniu ir ilguoju laikotarpiu gali sukelti diplomatinę krizę tarp A-5 valstybių, tačiau tokia krizė neturėtų peraugti į karinius konfliktus.¹⁷ JAV ekspertai neatmeta galimybės, kad Arkties atsivėrimas gali paskatinti A-5 valstybių konfrontaciją ar mažo intensyvumo, trumpalaikius ginkluotus susirėmimus, tačiau varžybos dėl Arkties neturėtų peraugti į plataus masto konfliktą: 1) nors Arkties regionas strategiškai itin svarbus visoms A-5 valstybėms (pavyzdžiui, Rusijos arktinės teritorijos, esančios už Šiaurės poliarinio rato, sukuria 15-20 proc. Rusijos BVP), visos A-5 valstybės turi pagrindinius uostus kituose vandenynuose, todėl Arkties baseino uostų blokada nei vienai iš šių valstybių nėra gyvybiškai svarbus klausimas; 2) visos A-5 valstybės vienija siekis riboti ir kontroliuoti trečiųjų šalių veiklą Arktyje bei priklausomybę nuo aukštųjų technologijų kompanijų bendradarbiavimo su nacionalinėmis vyriausybėmis, įsisavinant Arkties išteklius¹⁸; 3) įtampa Arkties regione nenaudinga nei vienai iš A-5 valstybių, kadangi kliudytų išnaudoti komercines Arkties galimybes.

Nors karinio susidūrimo tikimybė Arktyje nedidelė, palankiai komercinei veiklai ir išteklių gavybai aplinkai sukurti A-5 valstybėms būtina sutarti dėl tarpusavio pasitikėjimo priemonių (tarp jų – ir kariniais klausimais).

Arkties instituciniai iššūkiai tarptautinei politikai

Viena iš pagrindinių Arkties problemų – institucinio reguliavimo stygius: nors suinteresuotos šalys priklauso daugybei organizacijų, nėra institucinio/tarptautinės teisės režimo, kurio kompetencija apimtų visas Arkties teritorijas ir kuris būtų pajėgus nustatyti „žaidimo taisykles“ jautriuose („kietojo“ saugumo ir komercinės veiklos) sektoriuose. Visos su Arktimi besiribojančios A-5 valstybės yra ESBO ir Arkties Tarybos¹⁹ narės. Taip pat visos Arkties Tarybos valstybės priklauso Europos Tarybai (JAV ir Kanada Taryboje dalyvauja stebėtojo teisėmis) ir Barenco Euro-Arkties Tarybai (BEAC). Kanada, Rusija ir JAV dalyvauja G-8 grupėje, kurios darbotvarkėje dažnai svarstomi klausimai, nepatenkantys į kitų institucijų kompetenciją. Iš 8 Arkties Tarybos narių 3 valstybės yra ES narės, 5 – Europos ekonominės erdvės narės, 5 – NATO narės. Šiame persidengiančių institucijų tinkle yra tik viena spraga – nuo

¹⁷ Mia Bennet, „Danish Defense Intelligence Agency Warns of Diplomatic Riffs“. <<http://arctic.foreignpolicyblogs.com/2009/09/04/danish-defense-intelligence-agency-warns-of-diplomatic-riffs/>>.

¹⁸ National Intelligence Council, „Global Trends 2025: A Transformed World“. <http://www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf>.

¹⁹ Arkties Taryba buvo įsteigta 1996 m. aštuonių Arkties regionui priklausančių valstybių (JAV, Kanados, Danijos, Suomijos, Islandijos, Norvegijos, Švedijos ir Rusijos) sutarimu. Arkties Taryba yra aukšto lygio tarpvyriausybinių forumas, siekiant plėtoti Arkties regiono valstybių ir vietinių Arkties bendruomenių bendradarbiavimą bei veiksmų koordinavimą įvairiais Arkties regiono klausimais. – *Aut. past.*

Rusijos į Rytus esančiame Šiaurės Vakarų Ramiojo vandenyno regione, susisiekiančiame su Arktimi, iki šiol nėra institucinio mechanizmo galinčio padėti spręsti probleminius Šiaurės tranzitinių kelių klausimus. Įsteigti panašią į BEAC instituciją, Azijos šalims ir Rusijai trukdo iki šiol neišspręsti Rusijos teritoriniai ginčai su Japonija, o Šanchajaus bendradarbiavimo organizacijoje šie klausimai nekeliama. Apibendrinant, galima išskirti pagrindinius tris institucinius iššūkius susijusius su Arkties problematika:

- Nuosekliausias ir kol kas vienintelis tarptautinės teisės instrumentas Arkyje yra jau minėta JT jūrų teisės konvencija (angl. UNCLOS), kurios nuostatos leidžia spręsti daugelį ginčytinų klausimų, susijusių su teritorine jurisdikcija, gamtinių išteklių gavyba, navigacija, aplinkosaugos užtikrinimu ir kt. Tačiau, JAV delsiant ratifikuoti šią konvenciją, neaišku, kaip įpareigoti A-5 valstybes laikytis JTO sprendimų dėl ginčytinų Arkties teritorijų. Nors tiek buvusi, tiek dabartinė JAV administracija remia UNLCLOS ratifikavimą, JAV Kongrese dalis respublikonų ir demokratų priešinas šios tarptautinės sutarties ratifikacijai argumentuodami, kad UNCLOS pažeidžia JAV teises: 1) UNCLOS ratifikavimas pakenks JAV kompanijoms, užsiimančioms mineralinių išteklių giliavandeniame jūros dugne gavyba, kurios privalės šiais ištekliais dalintis su kitų valstybių kompanijomis; 2) UNCLOS nepagrįstai riboja JAV veiksmų laisvę tarptautiniuose vandenyse. Kadangi JTO (be jau minėtos UNCLOS) neturi jokių kitų specifinių institucijų ar instrumentų, skirtų specifinių Arkties klausimų sprendimui – Arkyje iš esmės toliau išlieka vieningo institucinio/teisinio režimo „vakuumas“.²⁰
- Arkties klausimus svarstančios institucijos (tiek Arkties Taryba, tiek BEAC) savo pobūdžiu yra „minkštosios“ institucijos, jų sprendimai dažniausiai yra rekomendacinio pobūdžio ir neatspindi realių Arkties aktualijų: šių institucijų sprendimai neapima „kietojo“ (karinio) saugumo darbotvarkės ir ekonominių tendencijų Arkyje raidos²¹.
- Niekaip nereguliuojami Arkties karinio saugumo ir ekonominiai klausimai didina suinteresuotų tarptautinių veikėjų (valstybių ir organizacijų) tarpusavio santykių įtampą: bet koks vienašališkas mėginimas šias problemas spręsti gali būti traktuojamas kaip nelegitimus ir sukelti pasipriešinimą²².

²⁰ Alyson J.K. Bailes, „Options for Closer Cooperation in the High North: What is Needed?“.

< http://www.ndc.nato.int/download/publications/fp_07.pdf >.

²¹ Ten pat.

²² Ten pat.

Arkties „kietojo“ saugumo problematikos poveikis Rusijai

Saugumo bendradarbiavimo Arktyje vakuumas neišvengiamai privalės būti užpildytas. Suinteresuotos šalys anksčiau ar vėliau privalės imtis iniciatyvos ir įtvirtinti tarpusavio pasitikėjimo priemones. Tokios iniciatyvos sėkmė priklausys nuo iniciatoriaus tarptautinio svorio ir A-5 valstybių palaikymo. Kol A-5 valstybėms stinga tarpusavio pasitikėjimo, iniciatyva „iš šalies“ – gana tikėtinas scenarijus. Pagrindinė su tuo susijusi Rusijos problema – tokiu atveju Rusija negalėtų kontroliuoti Arkties regiono saugumo ir karinio bendradarbiavimo iniciatyvų.

Arktis ir NATO-Rusijos santykiai. Svarus NATO vaidmuo Arkties regiono saugumo reguliavime atrodo pagrįstas – keturios iš A-5 valstybių (JAV, Kanada, Danija, Norvegija) yra NATO narės. 2008 m. kovo mėnesį Europos Komisija paskelbė ataskaitą „Klimato kaita ir tarptautinis saugumas“²³, kurioje išpėjo ES narės dėl potencialių konfliktų Arktyje. Remdamasis šiuo dokumentu, tuometinis NATO generalinis sekretorius Jaapas de Hoopas Schefferis pareiškė, kad siekiant sumažinti potencialią įtampą tarp konkuruojančių Arktyje valstybių, Aljansui reikėtų plėtoti karinį dalyvavimą Arkties regione.²⁴ Šią poziciją 2009 m. spalio 1 d. pakartojo ir naujasis NATO generalinis sekretorius Andersas Foghas Rasmusenas.²⁵ Arkties klausimo aktualizavimas NATO darbotvarkėje reikštų vieningą JAV, Kanados, Danijos ir Norvegijos poziciją arktinių teritorijų gynybos klausimais ir Aljanso veiklos plėtrą Rusijai strategiškai jautriame Arkties regione.

NATO gali tapti ir netiesioginio karinio bendradarbiavimo Arktyje mechanizmu. Pavyzdžiui, karinio bendradarbiavimo plėtra Arktyje itin suinteresuotos Šiaurės šalys²⁶, 2009 m. birželio 8-9 d. Reikjavike (Islandija) Šiaurės šalių užsienio reikalų ministrų susitikimo metu paskelbusios apie gilesnio tarpusavio karinio bendradarbiavimo planus. Impulsą Šiaurės šalių karinio bendradarbiavimo plėtrai suteikė buvusio Norvegijos užsienio reikalų ministro Thorvaldo

²³ *EurActiv.com*, „Solana to sound alarm over coming climate conflicts“.
<<http://www.euractiv.com/en/climate-change/solana-sound-alarm-coming-climate-conflicts/article-170880>>.

²⁴ *Mail Online*, „Nato to have military presence in the Arctic as melting ice leads to scramble for energy reserves“.
<<http://www.dailymail.co.uk/news/worldnews/article-1131848/Nato-military-presence-Arctic-melting-ice-leads-scramble-energy-reserves.html#ixzz0dJTZ64ws>>.

²⁵ Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen on emerging security risks.
<http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_57785.htm>.

²⁶ Danija ir Norvegija - turi atitinkamus Arkties sektorius, Islandija - neturi savo karinių pajėgų, Švedija ir Suomija – dalinai priklauso Arkties regionui, tačiau neturi tiesioginio priėjimo prie Arkties kontinentinio šelfo ir nėra NATO narės.

Stoltenbergo ataskaita, paskelbta 2009 m. vasario 9 d.²⁷ dėl Šiaurės šalių bendradarbiavimo užsienio politikos ir saugumo srityse. Ataskaitoje apžvelgiamas bendradarbiavimo globalaus ir regioninio saugumo (apimančio Arktį) kontekste poreikis. Šios ataskaitos pagrindu Danija, Islandija, Norvegija (priklausančios NATO) ir Švedija su Suomija (neutralios) paskelbė ketinančios kurti karinį bloką, kuris užtikrintų šioms valstybėms priklausančių Arkties teritorijų saugumą. Tokio gynybinio bloko tikslai – užtikrinti Islandijos oro erdvės saugumą, sukurti specialius patrulių dalinius, greitojo reagavimo pajėgas ir bendrą palydovinius duomenimis grindžiamą stebėjimo sistemą regione. Konkretesni Šiaurės šalių karinio bendradarbiavimo apmatai turėtų išryškėti iki kito Šiaurės šalių užsienio reikalų ministrų susitikimo 2011 metais.

Šiaurės šalių planus stiprinti tarpusavio karinį bendradarbiavimą galima vertinti dvejopai. *Pirma*, Šiaurės šalys įgyja tam tikrų svertų Rusijos atžvilgiu derybose dėl dvišalių klausimų (rusiškos medienos eksporto muitų mažinimo, energetikos ir kt.). *Antra*, Šiaurės šalių tarpusavio karinių pajėgumų stiprinimas, karinių pajėgų infrastruktūrinis ir funkcinis persidengimas su NATO pajėgumais bei bendros operacijos (pavyzdžiui, oro erdvės stebėjimas, gelbėjimo operacijos ir kt.) ilgainiui gali paskatinti Suomijos ir Švedijos integracijos į Aljansą procesus. Net jei pastarosios valstybės nesiektų integracijos į NATO, toks saugumo režimas savaime reiškia netiesioginį NATO buvimą regione. Todėl Šiaurės šalių bendradarbiavimo plėtra Arktyje iš esmės reiškia „nulinės sumos“ žaidimą Rusijos nenaudai. Jei minėtos iniciatyvos bus įgyvendintos, regiono saugumo klausimai taps svertu NATO rankose, leidžiančiu stiprinti pozicijas santykiuose su Rusija.

Arktis ir ES-Rusijos santykiai. Rusijos analitikai pabrėžia, kad, siekdama atsverti NATO „kietosios“ (karinės) galios potencialią plėtrą Arktyje ir kitų A-5 valstybių ambicijas, Rusija turėtų svarstyti ES įtraukimo į Arkties klausimų sprendimą.

Kokiu formatu galėtų būti plėtojamas toks ES-Rusijos bendradarbiavimas? Rusijos užsienio politikos ekspertai kaip Rusijai palankiausią scenarijų įvardina „Šiaurės dimensijos“ atnaujinimą. ES kol kas neturi nuoseklios Arkties strategijos, o „Šiaurės dimensijos“ formatas šiandien yra vienintelis ES instrumentas bent formaliai apimantis ir Arkties regioną. 1997 m. ES inicijavo „Šiaurės dimensijos“ formatą, nustačiusį Šiaurės Europos valstybių bendradarbiavimo rėmus gerovės ir tvarios plėtros srityse, tačiau iki 2006 m. „Šiaurės dimensijos“ priemonės neapėmė Arkties regiono. 2006 metais „Šiaurės dimensija“ buvo peržiūrėta: įtvirtinta lygiateisė ES, Norvegijos, Rusijos ir Islandijos partnerystė, o „dimensijos“ geografinės ribos išplėstos į Barenco regioną. Arktis ir subarktiniai regionai, Baltijos jūra ir Rusijos Kaliningrado sritis turėjo tapti prioritetiniais regionais, tačiau praktikoje Arktis išliko periferine ES politikos sritimi. Rusijos iniciatyva bendradarbiauti Arkties

²⁷ Thorvald Stoltenberg, „Nordic Cooperation on Foreign and Security Policy: Proposals presented to the extraordinary meeting of Nordic foreign ministers in Oslo on 9 February“. <<http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/nordicreport.pdf>>.

klausimais leistų aktualizuoti šią „Šiaurės dimensijos“ kryptį. Idealiu atveju, tai leistų ES prisidėti priimant sprendimus Arkties klausimu ir formuluojant Arkties energetinių išteklių politiką²⁸.

Kokia iš to nauda Rusijai? ES įsitraukimas į Arkties klausimų sprendimą atsvertų NATO vaidmenį, pakeičiant „kietojo“ saugumo darbotvarkę „minkštaisiais“ klausimais, ir dar labiau biurokratizuoti ir „išplauti“ („forumizuoti“) Arktuje veikiančius institucinius saitus. Kita vertus, toks sprendimas leistų Rusijai kiek kitaip įgyvendinti santykius su ES ir iš dalies perbraižyti interesų zonų žemėlapi.

„Šiaurės vektoriaus“ konsolidacija Rusijos užsienio politikoje ir Baltijos šalių interesai

Baltijos šalims Arkties politika svarbi todėl, kad Arkties problematika santykiuose ES Rusijai gali suteikti papildomų politinių dividendų, susijusių ne tik su Arkties klausimo sprendimu, bet ir Rusijos-ES santykiais, o ypač – Rusijos interesais Baltijos jūros regione. Jei Rusijai pavyktų aktualizuoti Arkties problematiką „Šiaurės dimensijoje“, atsirastų galimybė susieti tris Rusijos užsienio politikos darbotvarkes: 1) Rusijos santykius su Baltijos valstybėmis; 2) Rusijos santykius su Šiaurės šalimis; 3) Rusijos energetinius išteklius ir komercines galimybes Arktuje. Minėtų trijų Rusijos užsienio politikos darbotvarkių sujungimas būtų itin nepalankus Baltijos valstybėms – Baltijos jūros regionas galėtų tapti Arkties politikos „įkaitu“. Reikėtų atsižvelgti į tai, kad nepaisant 2006 m. ES atnaujintos „Šiaurės dimensijos“, Rusija iki šiol išlieka menkai susaistyta dėl silpnos sąveikos su ES ir NATO. Tai leidžia Rusijai įgyvendinti „daugiavektorinę“ užsienio politiką, per įvairių interesais grindžiamų sąjungų su pavienėmis valstybėmis formavimą. Arkties klausimo prijungimas prie Šiaurės dimensijos nepadidintų Rusijos tarptautinių įsipareigojimų, greičiau priešingai – Baltijos jūros regiono politikos turinys priklausytų nuo to, kaip didžiosioms valstybėms sektųsi susitarti dėl Arkties klausimų. Visa tai galėtų sukurti prielaidas savitiems politiniams „mainams“: Rusijos įsipareigojimai Arktuje ir energetinių išteklių tiekimas Europai – mainais į nuolaidas Rusijai Baltijos jūros regione.

- Vienas iš aktualiausių Baltijos šalių saugumui klausimų – kiek ES sieks dalyvauti „kietojo“ saugumo Arkties regione klausimų sprendime. Jei Šiaurės dimensija įgytų „kietojo“ saugumo aspektą, Rusija automatiškai įgautų daugiau įtakos Baltijos jūros regiono saugumui. Mainais į ginkluotės apribojimus Rusija galėtų kelti reikalavimus saugumo infrastruktūrai Baltijos jūros regione. Kita galimybė – argumentuodama tuo, kad 3 iš penkių A-5 valstybių – JAV, Kanada ir Norvegija – nėra ES

²⁸ Adele Airoidi, „The European Union and the Arctic: policies and actions“. <http://www.norden.org/en/publications/publications/2008-729/at_download/publicationfile>.

narės, Rusija galėtų siūlyti regioninio saugumo sistemą, alternatyvią euroatlantinėms struktūroms (pavyzdžiui, Baltijos valstybių gynybinę sąjungą arba Europos saugumo sutarties organizaciją). Tokių naujų darinių atsiradimas turėtų neigiamų pasekmių NATO darbotvarkei ir efektyvumui ir Baltijos šalių saugumui.

- Neapibrėžtas formatas neužtikrina ir energetinio Baltijos valstybių saugumo interesų. „Šiaurės dimensijos“ formato lankstumas atveria kelią dvišalės energetinės diplomatijos plėtrai, kuriai „Šiaurės dimensijos“ išipareigojimai faktiškai neturi įtakos. Tai reiškia, kad energetinės infrastruktūros Šiaurės – Vakarų arba Šiaurės – Pietų kryptimis plėtra atspindės tik tų šalių interesus, kurios bus pajėgios derėtis tiesiogiai su Rusija (kaip pavyzdžiui, jau minėtas „Nord Stream“ dujotiekis Baltijos jūroje). Baltijos šalių gebėjimai sėkmingai ginti savo interesus tokioje situacijoje yra menki.

Kol tebegalioja A-5 valstybių „sutarimas nesutarti“, anksti kalbėti apie konkrečias Arkties politikos pasekmes Baltijos valstybėms. Tačiau, deklaruotos pagrindinių veikėjų pozicijos leidžia numatyti Baltijos šalių interesų šios politikos raidoje kontūrus ir identifikuoti palankiausius bei nepalankiausius scenarijus, kurie galėtų padėti kryptingai formuoti Baltijos šalių politiką, siekiant apsisaugoti nuo netikėtumų ateityje.

2 Lentelė. Rusijos ir Baltijos valstybių interesų Arktuje scenarijai

Arkties politikos pokyčiai	Rusijos interesai	Baltijos šalių interesai
Vieninga NATO pozicija Arkties saugumo ir karybos politikos klausimais	NATO dalyvavimas Arkties „kietojo“ saugumo politikoje neparankus Rusijai, neturinčiai tiesioginio poveikio svertų NATO. Tokiu atveju Arkties karinio statuso klausimų svarstyme Rusija taptų veikiau „kviestiniu svečiu“, nei sprendimų priėmėja.	NATO dalyvavimas užtikrinant stabilumą Arktuje Baltijos valstybėms būtų palankus, tuomet Arkties saugumo darbotvarkė išliktų atsieta nuo Baltijos šalių saugumo darbotvarkės.
Šiaurės šalių išitraukimas į Arkties saugumo ir gynybos užtikrinimą	Šiaurės šalių išitraukimas Rusijai mažiau politiškai skausmingas, nei tiesioginis NATO dalyvavimas (kuris, vertinant iš Rusijos nacionalinio saugumo pozicijų, analogiškas dar vienai NATO plėtrai Rusijos	Toks problemos sprendimas sukeltų mažiau įtampos NATO santykiuose su Rusija, nei tiesioginis NATO dalyvavimas, o Arkties minkštojo ir kietojo saugumo klausimai išliktų atsieti nuo Rusijos-ES

	interesų erdvėje).	santykių. Kita vertus, vienareikšmiškai šią iniciatyvą vertinti sunku, kol nesutarta dėl konkretaus bendradarbiavimo mechanizmo ir Rusijos vaidmens jame.
ES išitraukimas į Arkties regiono klausimų sprendimą	ES išitraukimas leistų Rusijai šiek tiek atsverti arba pakeisti galimą NATO dalyvavimą Arkties politikoje ir kitų A-5 vaidmenį. Tai reikštų ne per daug Rusiją įpareigojanti bendradarbiavimą „kietojo“ saugumo srityje ir reikalingas investicijas išteklių įsisavinimui.	Baltijos šalims ES-Rusijos bendradarbiavimas palankus, jei liktų atsietas nuo Baltijos jūros regiono klausimų ir apimtų tik energetinius ir „minkštojo“ saugumo klausimus. Palankiausias Baltijos šalims būtų Arkties klausimų inkorporavimas į ES-Rusijos Energetinį dialogą (apimantį tiek aplinkosaugos, tiek investicijų, tiek energijos išteklių tiekimo klausimus).
Arkties veiksnys „Šiaurės dimensijoje“	Leistų ne tik atsverti NATO ir A-5 valstybių įtaką, bet ir išplauti „kietojo“ ir „minkštojo“ saugumo nuostatas bei Rusijos įsipareigojimus. Rusija įgytų papildomo svorio, sprendžiant Baltijos jūros saugumo klausimus bei pagrindą inicijuoti NATO vaidmenį devaluojančių gynybos aljansų kūrimą. Tuo tarpu energetinio saugumo dimensija liktų visiškai priklausoma nuo atskirų ES valstybių narių ir Rusijos susitarimų pobūdžio ir galimybių.	Toks scenarijus itin nepalankus Baltijos valstybėms. Baltijos jūros klausimams atsidūrus „viename krepšyje“ su Arkties klausimais, Baltijos valstybių interesai gali tapti mainų tarp ES-Rusijos objektu. Tuo tarpu, stingant apibrėžtumo energetinio saugumo klausimais, labai reali tampa analogišku „Nord Stream“ projektų plėtra, t. y. projektų, kurie negerina Baltijos valstybių energetinio saugumo padėties, tačiau kuria ekologinių nuostolių ir energetinės izoliacijos tikimybę.