

Medvedev och den nya europeiska säkerheten

Sedan Dmitrij Medvedev blev president i maj 2008 har hans förslag om ett nytt europeiskt säkerhetsavtal blivit en central fråga i rysk utrikespolitik. Förslaget har fått prioritet på den euroatlantiska politiska agendan och regeringar och experter i Europa och Ryssland diskuterar det sedan länge. Men i Sverige har det varit ganska tyst. Vi på UI ger vår analys.

Förslaget lanserades först vid Medvedevs första statsbesök i Berlin i juni 2008, där han räknade med stöd. Det stadfästes i Medvedevs utrikespolitiska koncept, och har sedan dess presenterats i olika versioner för en rad olika stater och organisationer. På ett världspolitiskt forum i Evian efter Georgien-kriget sammanfattade Medvedev förslaget i följande fem punkter:

1. Befästa de folkrättsliga grundprinciperna, respekten för staternas suveränitet, territoriella integritet och politiska oberoende och alla andra principer i FN-stadgan.

2. Förbud mot användande av våld eller hot om våld (utom enligt FN-stadgan); fredlig lösning av konflikter i det euroatlantiska området.

3. Garanti av lika säkerhet, vilket innebär nej till att en stat ökar sin säkerhet på en annan stats bekostnad, att militära allianser underminerar det gemensamma säkerhetsområdet eller utvecklas så att andra staters säkerhet hotas.

4. Slå fast att ingen stat eller organisation har exklusiv rätt att upprätthålla fred och säkerhet inom det euroatlantiska området.

5. Lägga fast grundprinciper för vapenkontroll och militär uppbyggnad, samarbetsmekanismer i kamp mot spridning av massförstörelsevapen, terrorism och droghandel.

Syftet med förslaget är att få ett rättsligt bindande säkerhetsavtal och skapa en ny euroatlantisk säkerhetsstruktur efter Helsingfors-avtalet från 1975, som av ryssarna anses vara föråldrat. För att inleda processen föreslog Medvedev 2008 att ledare för alla Europas stater och de viktigaste euroatlantiska organisationerna skulle samlas till ett toppmöte.

Principer och avsikter

Förslaget och dess olika versioner har föga överraskande mött kritik i väst, men också bland ryska experter. Många inslag finns redan i ingångna avtal och är befästa bl a i OSSE:s Charter for European security från 1999, utan större effekter på t ex, Rysslands praktiska politik. En känd rysk analytiker ställde frågan om förslaget kanske bara var ett propagandainslag för att visa att Medvedev var annorlunda än sin tuffare föregångare Putin och jämförde med Gorbatjovs "idealistiska" förslag att skapa ett nytt säkerhets-system från Vancouver till Vladivostok.

I väst har man vidare ifrågasatt avsikten att göra avtalet rättsligt bindande. Som modell för säkerhetspakten nämnde Medvedev Kellogg-Briand-pakten från 1928, som

förbjöd våldsanvändning, men det fatala med den var att den saknade alla sanktionsmöjligheter. Ryssland håller fast vid principen om konsensus, vilket innebär att sanktioner lätt kan stoppas. Säkerligen är demokratiska stater mera bundna av skrivna avtal än auktoritära stater, som styr den interna opinionsbildningen. Även det liberala ryska *Institutet för samtida utveckling* inser problemen med att göra avtalet bindande och menar att det inte heller är nödvändigt. Man framhåller att ett säkerhetsavtal kan ta mycket tid att förhandla fram och bara är ett steg av flera mot en ny säkerhetsstruktur.

Om vi nu granskar de olika punkterna i Medvedevs förslag, så har den första punkten om folkrättsliga principer har kritiserats för att inte ta med principerna om respekt för mänskliga rättigheter och friheter, som nämndes i Helsingfors-avtalets s.k. tredje korg och i OSSE:s *Charter*. I senare versioner (efter Georgienkriget) har Ryssland också lagt till principerna om icke-inblandning och folkens självbestämmanderätt som fanns i Helsingforsavtalet. En tänkbar förklaring till detta är att dessa principer kan användas för att bemöta kritik av den ryska, mer auktoritära formen av demokrati och som ett erkännande av Sydossetien och Abchazien. Ryssland hävdar att man har en egen, likvärdig form av demokrati och Medvedev har ofta framhållit att rysk och europeisk demokrati har gemensamma rötter med gemensamma värden och rättsliga ursprung. Ryska kritiker har dock påpekat att man inte kan bortse ifrån att pluralistisk demokrati och mänskliga rättigheter blivit grundstenar i Europa och därför inte kan förbigås.

När det gäller förslaget punkter om territoriell integritet och icke-våld har många kritiserat Ryssland för att genom sin invasion i Georgien och erkännandet av Sydossetien och Abchazien som stater ha kränkt just dessa principer. Ryssland har kontrat med att säga att västmakterna kränkte Jugoslaviens territoriella integritet genom att erkänna Kosovo. Moskva uppfattar Georgiens angrepp på

Sydossetien 2008 som ett tecken på att det nuvarande säkerhetssystemet inte fungerar, och vill nu få Sydossetiens och Abchaziens integritet erkända. Ryska forskare inser dock konflikten mellan territoriell integritet och folkens rätt till självbestämmande. Till detta kommer att Ryssland anser sig ha rätt att försvara sina medborgare och landsmän utomlands, så som skedde i Georgien, något som helt saknar täckning i folkrätten.

Beträffande förslagen om lika säkerhet, att ingen ska förstärka sin säkerhet på andra staters bekostnad och att ingen organisation skall ha ensamrätt att upprätthålla freden inom området kan konstateras att dessa principer också fanns med i OSSE-stadgan, men saknar tillägget att varje stat har rätt att välja allianstillhörighet. I stället har Ryssland framhävt staters rätt att vara neutrala.

Detta är en central fråga för Ryssland, Problemet är dock vilken regering som ska avgöra vad som minskar ett annat lands säkerhet. Det ryska förslaget riktade sig tydligt mot USA:s planer att ta med Ukraina och Georgien som Natomedlemmar och skulle kunna medföra ryskt veto mot nästan alla Natoaktiviteter nära Ryssland, inklusive USA:s planer på missilförsvar i Polen och Tjeckien. USA:s nye president Barack Obama ändrade dessa planer och Natoutvidgningen blev mindre aktuell, vilket Ryssland uppskattade. Men Nato och berörda länder lär i fortsättningen inte kunna acceptera den typen av begränsningar. Efter Georgien-kriget har Ryssland ännu tydligare visat sina maktanspråk genom att öppet tala om OSS som en zon där Ryssland har "privilegierade intressen".

Beträffande förslaget om vapenkontroll kan den punkten ses som en ersättning för OSSE:s avtal om konventionella styrkor (CFE) som Ryssland lämnade 2007 bl.a. med hänvisning till att Natoländerna inte ville ratificera det och att baltstaterna inte anslöt sig. Skälet till att Natoländerna inte ratificerade CFE var att Ryssland inte uppfyllde sitt löfte i

en OSSE-deklaration från 1999 att inom en viss tid dra tillbaka sina trupper från Georgien och Moldavien. Genom ett nytt avtal skulle Ryssland kunna ha kvar sin gamla styrka i Moldavien och de nya i Sydossetien och Abchazien, samt kräva att baltstaterna ansluter sig. Punkten om rustningsbegränsning handlar om utplaceringen av större permanenta styrkor ("*substantial forces*") i andra länder, vilket skulle kunna användas av Moskva för att hindra att Nato etablerar baser i t ex Polen och baltstaterna.

Syftet med förslaget om ett nytt säkerhetsavtal är uppenbarligen att stärka Rysslands inflytande i Europa och hindra USA och Nato från att inkräkta på vad man ser som sin intressesfär. Moskva framhåller ständigt att Ryssland är en stormakt som blivit starkare men inte får tillräckligt gehör för sina krav.

Säkerhetsstrukturer ur rysk synvinkel

En viktig fråga är vilken roll de existerade organisationerna ska få enligt Medvedevs förslag. Efter Warszawapaktens upplösning föreslog Ryssland som bekant att också Nato skulle upplösas och att Konferensen för säkerhet och samarbete i Europa (KSSE, som 1995 ombildades till organisationen OSSE) skulle bli den gemensamma säkerhetspolitiska organisationen. Där ingick alla europeiska stater plus USA och Kanada, och de nya postsovjjetiska staterna anslöts 1991. Men i stället utvecklades Nato och tog dessutom med de fd WP-staterna och tre postsovjjetiska stater.

Då OSSE blev alltmer inriktat på att främja demokrati och mänskliga rättigheter i postsovjjetiska stater, bl a genom valövervakning, försökte Ryssland stoppa detta och krävde att organisationen skulle koncentrera sig på säkerhetsfrågor. Förslaget om en ny säkerhetsarkitektur kan därför ses som ett försök att ersätta OSSE. När Medvedev först lanserade sitt förslag deklarerade han att "atlanticismen" som

enda historiska princip var förbrukad och att OSSE hämmades av blockpolitik och institutionella svagheter. Därför föreslog han att alla stater i Europa (alltså inte USA och Kanada) istället skulle samlas utan blockgränser och teckna avtal som skulle vara bindande för alla allianser inom området, bl a Nato och EU. Rysslands egna organisationer OSS och Organisationen för kollektiv säkerhet (CSTO) skulle få samma rang som dessa.

Vid andra tillfällen har Medvedev föreslagit att Ryssland, USA och EU som tre pelare för europeisk civilisation ska utgöra grunden för det nya säkerhetssystemet. Enligt kritikerna skulle detta innebära att Ryssland blev jämbördigt med USA, medan den starkaste organisationen, Nato, och de Natomedlemmar som inte är med i EU t ex Turkiet, skulle utestängas från förhandlingarna. Förslaget skulle också innebära en upphöjelse av EU, med vars ledande medlemmar Ryssland har goda relationer. Den ryska kampanjen för säkerhetsavtalet har också särskilt varit inriktad på EU-staterna. Men nästan alla EU-stater är samtidigt lojala Nato-medlemmar, de östeuropeiska EU-medlemmarna hör till Rysslands hårdaste kritiker och EU är en svag säkerhetspolitisk aktör jämförd med Nato.

Väststaterna har i stället pläderat för att utveckla samarbetet inom OSSE, där alla berörda stater redan är med, och har vänt sig mot att skapa någon ny organisation. Med tiden tycks Ryssland också ha accepterat detta. På ett OSSE-möte i juni i år försäkrade utrikesminister Lavrov att Ryssland inte ville försvaga de existerande organisationerna utan bara förbättra samarbetet mellan dem. På basis av en OSSE-plattform föreslog han att ledarna för OSSE, Nato, EU, OSS och CSTO skulle träffas för att jämföra sina säkerhetsstrategier, och uttryckte hopp om att organisationen skulle kunna reformeras. Möjligen spurras detta hopp av att Kazakstan som är nära allierat med Ryssland blir OSSE-ordförandeland nästa år – med västmakternas godkännande.

Vägen framåt

Trots alla ovannämnda problem har Medvedevs idé om en ny europeisk säkerhetsstruktur fått visst stöd från flera europeiska stater, särskilt från stormakter som Tyskland, Frankrike, Italien och Spanien. Diskussioner har börjat föras framför allt inom OSSE. Frankrikes president Sarkozy har föreslagit ett OSSE-toppmöte för att diskutera förslag från Ryssland och EU. Hur kommer sig detta? Kan förslaget leda till något positivt?

Vissa ryska forskare har hävdat att västligt tillmötesgående kan stärka de mera liberala och demokratiska krafterna bakom Medvedev mot de mer konservativa, västfientliga krafterna bakom Putin. Frågan är dock om skillnaderna är så stora.

Många i väst kan vidare dela den ryska åsikten att Europa genomgått radikala förändringar sedan kalla krigets dagar och att det kanske kan vara dags att utforma ett nytt gemensamt säkerhetssystem, ett Helsingfors-2. Gentemot invändningen att de ryska förslagen är vaga eller själviska och att det kan krävas mycket tid och ansträngning för att komma överens om ett nytt system har ryska forskare påpekat att även Helsingforsavtalet och de institutioner som bildades därefter tog lång tid att få till stånd. De tillfredsställde inte bara sovjetiska önskemål, utan bidrog tvärtom till kommunismens fredliga sammanbrott.

Även om man i väst konstaterar att Ryssland på senare år blivit alltmer självsäkert och mindre västvänligt, lär det råda enighet om vikten att bevara och utveckla det samarbete som finns genom förhandlingar på alla nivåer utan att centrala västliga värden och intressen prisges. Genom avtal kan så småningom den ömsesidiga misstron övergå i växande förtroende och stabilitet.

Det finns vidare en rad olösta, "frusna" konflikter i östra Europa, där Ryssland är direkt inblandat (Transnistrien, Georgien, Nagorno-Karabach). Dessa kan bara lösas genom förhandlingar med Ryssland. Ryssland kan vidare hjälpa

Nato och EU att hantera utomeuropeiska problem som Afghanistan, Iran, Palestinafrågan, internationell terrorism och spridning av massförstörelsevapen och droger.

För att nå ett nytt säkerhetsavtal och ge nytt liv åt CFE-avtalet borde också samarbetet mellan Ryssland och Nato förbättras, inte bara institutionellt. Som en förtroendeskapande åtgärd skulle t ex Nato kunna definiera närmare vad som menas med placering av "betydande styrkor" och erbjuda Ryssland säkerhetsgarantier och insyn. Nato bör inte heller ge avkall på sina inträdeskrav på nya medlemmar och borde kanske i något fall kunna överväga om ömsesidiga säkerhetsgarantier till en neutral stat kan vara ett alternativ till medlemskap.

Av Ryssland skulle man i gengäld kunna kräva att alla baser accepteras frivilligt av mottagarlandet (Georgien) och att stater rätt att själva välja (eller inte välja) allians erkänns. Vidare borde Ryssland kunna ge ytterligare säkerhetsgarantier till östeuropeiska stater, som av tradition känner sig hotade, och erkänna tidigare övergrepp mot dessa. Ryssland måste slutligen även ge upp sin självpåtagna rätt att militärt försvara sina minoriteter utomlands.

Slutligen skulle också OSSE kunna förbättras organisatoriskt för att möta den nya tidens krav, och här kan EU spela en konstruktiv roll. Enligt den engelske EU-Ryssland-experten Michael Emerson är OSSE obestridligen en otymplig organisation med 56 likaberättigade medlemmar, bland vilka nästan hälften, 27 stycken, är EU-medlemmar och ytterligare några är närstående EU. Emerson föreslår att EU, stärkt av Lissabonfördraget, skulle kunna bli en kollektiv medlem i OSSE. Möten skulle sedan kunna hållas inom en kärngrupp bestående av USA och EU, samt Ryssland, eventuellt inkluderande även några större utomstående stater som Turkiet och Ukraina. Efter en prövotid skulle denna gruppering kunna ombildas till ett Europeiskt säkerhetsråd. Tvistefrågor är dock om det bör finnas vetorätt mot

beslut, vilket Rådets förhållande till Nato ska vara och om Ryssland vill insistera på representation för CSTO, som man vill se som ett mini-Nato. En alternativ eller kompletterande modell skulle kunna vara att USA, Ryssland, Nato och EU (de senare genom sina högsta företrädare) bildade ett nytt G-4 för europeisk säkerhet, menar Emerson.

Det finns alltså många och stora problem att lösa, om ett nytt och bättre europeiskt säkerhetssystem ska skapas. Men läget är ingalunda hopplöst och fältet är fritt för konstruktiva lösningar. I stället för att se Medvedevs förslag till en nytt europeiskt säkerhetssystem som hugget i sten, bör man kanske se det som en inbjudan till fortsatta förhandlingar. Förslaget kan sporra västmakterna att utforma sina egna förslag och samordna sina säkerhetsstrategier, vilka för närvarande är ganska disparata. Men också Europas små stater måste vara med och bestämma.

Ingmar Oldberg

associerad forskare vid UI

Lästips

Medvedevs förslag på hans hemsida finns på: www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2008/10/08/2159 <<http://www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2008/10/08/2159>> .

Se även Utrikesministeriets hemsida: www.mid.ru <<http://www.mid.ru/>> , t.ex 23 juni 2009.

För ryska forskares analyser, se t ex *Institute of Contemporary Development, The architecture of Euro-Atlantic Security, Moscow 2009*

Ryska och västliga analyser av förslaget finns i *Russian analytical digest, no. 55, 18 February 2009*, www.res.ethz.ch <<http://www.res.ethz.ch/>> . samt *EU Russia Review*

Om säkerhetsordningen ur ett allmänt EU-perspektiv, se Emerson, M. , *Synergies vs. Spheres of Influence in the Pan-European Space*, *Centre for European Policy Studies*, Bryssel, 2009.

För allmän information om OSSE, se www.osce.org <<http://www.osce.org/>> .