

НАРАСТВАЩАТА ГРИЖА ЗА СИГУРНОСТТА В РАМКИТЕ НА ЧЕРНОМОРСКОТО ИКОНОМИЧЕСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО

Йоанис Стрибис

(Продължение от предишния брой)

Последиците от 11 септември 2001 г.

Ужасяващите терористични атаки от 11 септември в Ню Йорк и Вашингтон оставиха дълбока следа във всички. Шокът бе неизмерим и неговият отпечатък проникна във всеки аспект на човешката дейност. На международно ниво бяха започнати мащабни действия: от образуването на коалиция срещу тероризма до мобилизация за изкореняването на терористичното явление. Всичко това е твърде добре известно, за да се разсъждава върху него. Тази статия ще се фокусира върху последствията, които 11 септември има в ОЧИС. Съответно, трябва да се обособят две важни развития. Първото се свързва с терористичните явления и по-конкретно с опита да се заздравят регулаторната рамка на ОЧИС, що се отнася до борбата срещу тероризма, чрез детайлно разработване на отличителен допълнителен протокол към Споразумението за борба с престъпността, което специално се занимава с тероризма. Второто по-предизвикателно и широкообхватно развитие включва преминаването на традиционния лимит на „прагматичната концепция“ на ОЧИС за сигурност чрез икономическо сътрудничество и отварянето на организацията към „чисти“ мерки за безопасност.

Битката срещу тероризма

Битката срещу терористичните актове е неизменен приоритет за ОЧИС, тъй като навлиза в сферата на борбата с престъпността. Битката срещу тероризма е ясно спомената като област за сътрудничество в Хартата на ОЧИС (чл. 4). Освен това Споразумението за борба срещу престъпността от 1998 г. на ОЧИС посочва тероризма като първата от криминалните дейности, за чиято превенция, откриване, разследване и потискане всички участници ще съдействат. Видната позиция на тероризма сред престъпленията, на които трябва да се дава отпор, показва загрижеността на страните членки на ОЧИС относно това явление. Разбира се, това е във връзка с добре потвърдения факт, че тероризмът е тясно свързан (понякога заплетен) с други сериозни форми на криминална дейност, като трафика на хора, прането на пари, незаконния пренос на оръжие, нелегалната емиграция, трафика на наркотици и т. н.

Следователно, чрез потискането на такива нелегални дейности на агенцията на изпълнителната власт могат да се потушат тероризмът и разнообразните му проявления, които заплашват международния мир и сигурност. Концепцията за тероризма като международно криминално действие, изискващо полицейско сътрудничество и репресия, е базирано на убеждението, че тероризмът е овладяван по-добре чрез комбинация от полицейски и други агенции на изпълнителната власт, действащи заедно (както и чрез съдебно взаимодействие), и от договарянния по сигурността, отколкото да се разчита изключително на последното. Този метод бе потвърден от главния стратегически документ на ОЧИС, Икономическата агенда, където е постановено, че:

- какъвто и да е мотивът, тероризмът във всичките му форми и екстремизмът във всичките му манифестации трябва да бъдат забранени и изкоренени. Страните членки на ОЧИС трябва да увеличат усилията си за превенция на финансиране и упълномощаване на такива актове на техни територии и да отказват убежище на извършителите.

В това отношение ОЧИС бе подготвена да се справи на легално и концептуално ниво с последствията от 11 септември. Следователно, на Съвета на министрите на външните работи на ОЧИС, чиято пета среща се проведе в Анталия на 26 октомври 2001 г., се утвърждава *Становище за съвместни мерки в борбата с международния тероризъм* (ОЧИС 2001 г. с: 223), осъждащо „терористичните атаки в САЩ” и като цяло „международния тероризъм във всичките му форми като глобално предизвикателство към мира и сигурността, като много сериозна заплаха за политическата, икономическа и социална стабилност на международната общност за развитието на многостранно и двустранно съдействие”. Съветът подкани страните членки на ОЧИС да засилят правния арсенал в битката срещу тероризма като станат членки на конвенциите на ООН, свързани с битката срещу тероризма и чрез увеличаване на последното, както и всички съответни резолюции на Съвета за сигурност на ООН (включващи 1373/2001). Съветът подчертава също и необходимото внимание относно правилата на международния закон при борба с тероризма. Като се обръща специално внимание в контекста на ОЧИС, Съветът „подчертава, че съдействието при борба с тероризма е зададено в Хартата на ОЧИС”. Без изрично повтаряне на обхвата на Споразумението за борба с тероризма от 1998 г. на ОЧИС, Съветът „потиква съответните власти на страните членки да дадат пълен ход на внедряването на това Споразумение”. Освен това при осъзнаването на опасността от международния тероризъм „Съветът изразява своята решителност да предприема всички необходими стъпки за превенции и борба срещу международния тероризъм и се обръща към съответните

органи на ОЧИС да обмислят нови средства за сътрудничество в рамките на мандата на ОЧИС”. С други думи, Съветът на министрите на външните работи осъжда залавянето от чеченски терористи на стотици невинни хора като техни заложници в московския театър (ОЧИС 2002 с).

Като се преследват целите както на *решението за съвместни мерки при борбата с международния тероризъм*, така и на *становището, осъждащо вземането на заложници в Москва от чеченски терористи*, за да се обмислят нови мерки на взаимодействие срещу тероризма в рамките на мандата на ОЧИС, руската делегация предлага на Работната група по взаимодействие при борба с престъпността доразвиването на нов (втори) допълнителен протокол към Споразумението за борба с престъпността от 1998 г., отнасящо се до сътрудничество в случай на тероризъм. Освен това и руската страна поема задачата да предаде на Работната група проект за одобрение. Проектът бе даден на всички страни членки през януари 2002 г. и взет за одобрение от Работната група за сътрудничество при борба с престъпността на срещата на 6-7 юни 2002 г. На този етап делегациите изразиха общите си възгледи, що се отнася до полезността на допълнителния протокол към Споразумението от 1998 г. на ОЧИС и мерките, необходими за разработването на нов допълнителен протокол за борба с престъпността. Представителите на страните членки се съгласяват, че е за необходим обвързващ международен документ за разширение на сътрудничеството в областта на контратероризма в рамките на ОЧИС. Въпреки това те не се съгласяват, че предаденият проект се нуждае от по-нататъшно разработване, като се вземат предвид предложенията на компетентните власти на страните членки. Втори кръг от преговори за допълнителен протокол се състоя от работната група в Москва (10-11 декември 2002 г.), където делегациите чрез внимателно разглеждане успяват да финализират увода и първите четири параграфа от операционната част на проекта и се съгласяват да останат на разположение при неговото доразработване и финализиране на по-късен етап.

Въпреки че вторият допълнителен протокол е още в процес на обмисляне, някои основни тенденции могат да бъдат очертани на този етап от неговото разработване. Проектът осигурява размяната на информация от общ интерес, свързана с тероризъм, планиран и насочен срещу управлението на дадена страна, хора под международна закрила, членове на дипломатически и консулски мисии, служители на вътрешно-правителствени организации, участници в посещенията на високо ниво и участници в други национални / международни политически и спортни събития, на терористически организации, на групи или хора, заплашващи сигурността на отделни страни, а също така и на посредници между такива терористически организации, групи и хора, и терористични опити

и действия, насочени срещу суверенитета и териториалната цялост на страните членки на ОЧИС. Обменът на информация също така ще предпазва срещу терористични действия и заплахата от такива действия на територията на страните членки на ОЧИС срещу съоръжения и единици под увеличена технологическа и екологична опасност, терористични организации и групи, действащи на територията на страните членки на ОЧИС, техните тактики и методи, водачите, членовете, както и индивидите, замесени и / или подкрепящи действията на такива групи или организации. Незаконният трафик на оръжие, включително амуниции, експлозивни субстанции и устройства, ядрени и радиоактивни материали и източници, химични или биологични оръжия и техните компоненти, извършвани от организирани криминални групировки и хора, каналите, използвани за тяхната нелегална транспортировка през територията на страните членки на ОЧИС, също ще бъдат в обхвата на обмена на информация сред участниците в допълнителния протокол. Накрая, но не на последно място, обменът на информация засяга откритите и подозирани източници и канали за финансова, техническа или други видове материална подкрепа на терористичните организации и групи. Допълнителният протокол осигурява също така обмен на практики и законодателство, свързани с контратероризма.

Гореизброените задачи ще бъдат осъществени чрез директна комуникация сред компетентните власти на страните чрез точки на контакт, натоварени с мониторинга на внедряването на допълнителния протокол за борба с тероризма, а също и чрез консултации и срещи на компетентните власти на страните, както и чрез координирани действия по въпросите, включени от протокола. Има и предложения за включването на възможността за провеждане на съвместни упражнения на контратерористични единици или съвместни научни проучвания в сферата за борбата с престъпността – само при специално съгласие, както и в сферата на изработване на субстанции за откриване на експлозивни и експлозивни устройства, средства за техническа защита за антитерористичните единици, специална екипировка и въоръжение.

Опитът от двете срещи, които работната група посвети на разработването на проекта за допълнителен протокол при борба с тероризма, показва повишената загриженост за сигурността на страните членки на ОЧИС, на която те искат да се обърне внимание. Допълнения, засягащи сътрудничеството срещу терористични организации, групи и хора, заплашващи сигурността, суверенитета и териториалната цялост на страните членки на ОЧИС, изтъкват ясно доказателство в промяната на интереса на страните членки. От друга страна, явната „политизация“ на този процес на ОЧИС прави настоящите преговори по проекта за

допълнителния протокол за борбата с престъпността по-сложен и продължителен.

Декларация на десетата среща на високо равнище в Истанбул: Още по-голяма загриженост на ОЧИС относно въпросите, свързани със сигурността?

Позоваваме се на въпросите за подобряване на сигурността в рамките на ОЧИС, особено на борбата срещу престъпността и организираните ѝ форми, а наскоро и на борбата срещу тероризма. Все пак най-сериозният елемент, който показва промяната в отношението на членовете на страните от ОЧИС към директно фокусиране върху въпроси, свързани със сигурността, се намира в *Декларацията на десетата среща на високо равнище* (Истанбул, 25 юни 2002 г.), приета послучай десетата годишнина от създаването на ОЧИС. Някои биха спорили, че Декларацията на срещата на високо равнище почти е извършила промяна, що се отнася до отношението на ОЧИС и страните членки към въпросите за сигурността.

Декларацията на десетата среща на високо равнище, както се и предвиждаше, включва порядъчно голяма отпратка към тероризма:

Ние [държавни и правителствени глави] категорично отричаме тероризма във всичките му форми и проявления като огромно предизвикателство към мира и сигурността, както и изключително опасна заплаха за политическата, икономическата и социалната стабилност на държавите и международната общност като цяло, засягащ неблагоприятно пазарните икономики и развитието на многостранното и двустранното сътрудничество. Потвърждаваме решението си да предприемем всички необходими стъпки, като в същото време изразяваме дълбокото си уважение към човешките права и основните свободи, както са постановени в приложените документи, противопоставящи се на тероризма и на другите свързани нелегални дейности. Смятаме, че е наложително съответните учреждения на ОЧИС и националните компетентни власти да засилят изпълнението на Споразумението на ОЧИС за сътрудничество в борбата срещу организираната престъпност, в частност организираните ѝ форми, и още повече, да обмислят нови средства за съдействие в рамките на мандата на ОЧИС. (чл. 9).

Този член е резултат от задълбочен план и подробно описва всички основни точки от доклада на ОЧИС за тероризма. Всички тези елементи вече бяха налице при няколко решения на органите на ОЧИС, но бяха представени по по-структуриран и обхванен начин. Освен това, чл. 9 от *Декларацията* би трябвало да се смята за водещо, авторитетно и стегнато становище по този въпрос. Все пак клаузата на решителния момент от *Декларацията на срещата на високо равнище* се намира в чл. 4, който гласи:

Развитията в политиката, икономиката и сигурността в Европа ясно показват, че мирът на континента зависи от стабилността и просперитета на регионите му. Също така те демонстрират, че черноморският регион се нуждае от по-нататъшни усилия за сигурност и стабилност. Окуражаваме Съвета на министрите на външните работи на ОЧИС да обмисли начини и методи, с които ОЧИС да допринесе повече за засилването на сигурността и стабилността в региона.

Може да се види връзката между сигурност и икономическо развитие (просперитет), която, макар и да е явна, не е толкова ясно изразена, колкото беше по време на предишната процедура на ОЧИС. Гравитационният център се премества към чиста загриженост за сигурността, напр. нуждата от по-нататъшни усилия за сигурност и стабилност в черноморския регион и мандата, установен от Съвета на министрите на външните работи, които трябва да обмислят начини и средства за приноса на ОЧИС за засилване сигурността и стабилността в региона.

Изявлението за сигурност на Декларацията на десетата среща на високо равнище е една от най-спорните и разисквани от декларацията теми. Въпреки че усилието на редица делегати да наложат по-строг език, като ограничат ОЧИС до въпроси за сигурността, в декларацията се оказва доста успешен, в същото време естеството на декларацията не оспорва директно кардиналната икономическа ориентация на организацията, която щеше да изисква поправка в Хартата на ОЧИС. Но няма да е случайно, ако поправката в Хартата не се изисква възможно по-скоро от Съвета, за да осъществи приноса на ОЧИС „за засилване на сигурността и стабилността в региона” (вж. по-долу). В тази последна форма съответният чл. 4 от декларацията бе приет на първата среща на Комитета от старши служители, посветена на разработването на Декларацията на държавните или правителствени глави (Истанбул, 27-28 май 2002 г.) (ОЧИС 2002а).

Следователно, една нова концепция за сигурността си проправя път в ОЧИС. Тя е по-обширна от традиционната доктрина за сигурност чрез икономическо сътрудничество в два основни аспекта. На първо място, сигурността се възприема като „автономно” понятие без необходима връзка с икономическото сътрудничество. Освен това Декларацията на срещата на високо равнище потвърждава с по-точни термини регионалното измерение на въпросите за сигурността. Ясно е споменато, че черноморският *регион* се нуждае от повече сигурност и стабилност и че усилията на ОЧИС би трябвало да се фокусират върху регионалната близост на тези въпроси.

Следвайки мандата от Декларацията на десетата среща на високо равнище, Съветът на министрите на външните работи (Тирана, 25 октомври 2002 г.) обмисли въпросите за начините и средствата за

допринасяне на ОЧИС за засилването на сигурността и стабилността в региона. Различните позиции на делегациите относно същината на проблема оставиха у някои делегати желание да подкрепят разширението на обсега на ОЧИС, като включат въпроси за сигурност и стабилност, както и други, които са много по-спорни на този етап, тъй като се нуждаят от по-задълбочено обмисляне на въпроса. За да продължи ефективно с изпълнението на мандата, установен от държавните и правителствени глави, Съветът покани страните членки и спомагателните органи на ОЧИС да изпратят чрез PERMIS коментарите си по проблемите на сигурността и стабилността в черноморския регион. Освен това беше прието Международният център за черноморски изследвания (МЦЧИ, спомагателната институция на ОЧИС в областта на академичното сътрудничество) да организира научна група със специална цел с участници от страните членки и съответните международни организации, за да подготви работен документ, засягащ реализацията на гореспоменатия мандат, който да се разгледа от Комитета от старши служители (ОЧИС 2002b: 2, чл. 5-8).

От всичко, казано дотук, може да се допусне, че членовете все още нямат ясна визия за посоката, която искат да следват в рамките на ОЧИС по въпросите за сигурността и стабилността. Първоначалното противопоставяне между тези членове, готови да станат част от обсега на това сътрудничество по въпроси за сигурността, и онези, които са неохотно и скептично настроени за такова развитие в рамките на ОЧИС, все още не е преодоляно. Това не е изненадващо, като се вземат предвид големите изменения, които са претърпели тези въпроси в Декларацията на десетата среща на високо равнище, и промяната в манталитетите, която ще изисква пълното ѝ прилагане. Тези причини могат да обяснят избора на научна група, която няма да се състои от правителствени служители. Това, което всъщност се изисква от тази научна група със специална цел, е колективно обсъждане на общи възможности и бъдещи насоки по проблеми със сигурността в ОЧИС, по които страните членки да могат да изградят по-конкретна политика.

Очаквани перспективи

Перспективите на ОЧИС за по-нататъшно активно ангажиране относно проблемите за сигурността е доста неясно. Все пак в ОЧИС е въведен изчерпателен подход към сигурността и стабилността. Опозицията, която повечето страни членки изразиха по този въпрос по време на множество събития, намаля след случилото се на 11 септември. Както и да е, доказаният възглед е дълбоко внедрен в становищата на страните членки на ОЧИС и не може да се пренебрегне за кратко време. Единствената страна членка (Турция), която досега е изразила възгледите си относно втория етап от разтърсващото твърдение на държавните и

правителствени глави на десетата среща на високо равнище, е приела възглед, близък до традиционната доктрина за сигурност чрез икономическо съдействие. Но към тази доктрина, разширяваща обсега си, бяха добавени някои нови елементи. Вече няма никаква херметическа бариера между ОЧИС и подробния подход към сигурност и стабилност, доколкото може да се твърди, че загрижеността за сигурността се е придвижила от страничен наблюдател към центъра на действие на процеса, с който се занимава ОЧИС. Следователно може да се очаква, че развитието, което се появява на десетата среща на високо равнище, ще оформи част от общите стандарти на ОЧИС, докато въпросите на сигурността ще присъстват по-интензивно в бъдещите прояви на ОЧИС.

Друг елемент, който ще засегне бъдещето на ОЧИС, засяга възможната реализация на разширяването на организацията, процес, чието начало вече е поставено. По-уместно е да се разгледа влиянието от приемането на двата кандидата, БЮОРМ, Сърбия и Черна гора, които вече са обявени за подходящи за членство в ОЧИС (ОЧИС 2002b: 4, чл. 16). Като се вземе предвид специфичната ситуация на двете страни членки, реалното им присъединяване към организацията ще повлияе по определени начини становището на ОЧИС по въпроси на сигурността по отношение подкрепата на по-подробен подход към загрижеността за сигурността.

Естествено един от тях ще има по-ясен поглед върху перспективите за сигурността в ОЧИС след завършването на работата на специалната научна група, установена на седмата среща на Съвета на министрите на външните работи. Все пак може да се твърди, че ако Хартата не се промени подобаващо, какъвто и да е активен ангажимент от страна на ОЧИС по въпросите за сигурността и стабилността извън общоприетия възглед за сигурност чрез икономическо сътрудничество и борба срещу организирана престъпност много трудно ще бъде подкрепен на институционално ниво. Въпреки това засега необходимото единодушие за официална поправка на Хартата изглежда непостижимо. Следователно, препоръчва се по-гъвкаво решение с малки стъпки, невземачи под внимание тежкия процес за поправка на Хартата. Все пак подходът няма да изключи напълно въпроса *извън* обсега на организацията. От презентацията на постепенното въвличане на ОЧИС във въпросите на сигурността следва, че Хартата на ОЧИС и местните закони, които са в сила, изглежда са достигнали пределната точка, където тълкуването може да се използва за включване на въпроси за сигурност сред четирите им ъгли. Каквито и да било по-нататъшни стъпки за приспособяване към новите въпроси на сигурността (които накрая може да се окажат своеобразно „измерение за сигурност“ на ОЧИС) не могат да създадат икономика с оглед на съществуващата законна рамка.