

**Vaidotas Urbelis\***

*Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademija*

## Mažųjų valstybių veikimo būdai NATO ir ES bendroje saugumo ir gynybos politikoje

Mažos valstybės yra svarbios tarptautinės bendruomenės narės. Jos nepriklauso galingiausių valstybių klubams, tačiau savo aktyvumu ir nuoseklia politika gali tapti svarbiomis veikėjomis tarptautinėje arenoje. Šio straipsnio tikslas parodyti mažųjų valstybių veikimo būdus ir strategijas siekiant savo tikslų dviejose organizacijose – NATO ir Europos Sąjungoje. Straipsnyje pabrėžiama, kad mažosios NATO ir ES narės gali maksimizuoti savo galią aljansuose, jei laikosi kryptingos strategijos veiktamos įvairiais lygiais. Mažos valstybės gali įgyvendinti savo nacionalinius interesus, jei praktiškai prisideda prie tarptautinio saugumo stiprinimo, suburia kvalifikuotą personalą, kelia ir plėtoja naujas iniciatyvas ar išnaudoja kitus savo privalumus. Straipsnyje pabrėžiama, kad mažųjų valstybių įtaka visada turės tam tikras natūralias ribas – kai jų veiksmai paliečia svarbius didžiųjų narių interesus, mažųjų įtakos sklaida yra labai suvaržoma. Šiame straipsnyje parodomi mažųjų valstybių veikimo būdai pateikiant mažųjų valstybių, įskaitant Lietuvos, veiksnių pavyzdžių. Oro policija Baltijos šalyse yra puikus pavykusios mažų valstybių iniciatyvos pavyzdys, o bandymas prieš keletą metų peržiūrėti Europos saugumo strategiją baigėsi nesėkme. Norėdamos sėkmingai veikti mažosios valstybės visada turi nusistatyti aiškius prioritetus ir susitaikyti, kad nemažai jų iškeltų gerų iniciatyvų bus niekada neįgyvendinta.

### Įvadas

Europa yra mažų valstybių žemynas. Nors dažnas Lietuvos gyventojas guodžiasi, kad mes esame maža tauta ir nedaug ką sprendžiame tarptautiniame lygmenyje, tačiau praktika rodo, kad mažos šalys gali ir moka veikti tarptautinėje arenoje. Lietuva nėra išimtis, nors pagal gyventojų skaičių ji yra 35, o pagal teritoriją netgi 26 iš daugiau kaip penkiasdešimties Europos valstybių. Vis dėlto, pagal dažnai tarptautinių santykių analizei naudojamą mažųjų valstybių teoriją, Lietuva yra mažoji valstybė (angl. *small state*).

Viešame diskurse yra gana paplitusi nuomonė, kad mažosios NATO ir ES narės neturi balso. Dažnas Lietuvos gyventojas, besidomintis saugumu, su

---

\* Dr. Vaidotas Urbelis – Lietuvos karo akademijos Politikos mokslų katedros dėstytojas. Adresas korespondencijai: Šilo 5a, 10332 Vilnius; tel. (8 5)210 3569; el. paštas: vaidurb@gmail.com.

nemaža pašaipos doze komentuoja mūsų politikų pasisakymus apie nuveiktus darbus tarptautinėje arenoje. Toks požiūris nėra teisingas. Mažosios valstybės gali turėti neproporcingai didelę įtaką tokiose organizacijose kaip NATO ir ES, jeigu aktyviai, nuosekliai dirba ir žino, ką nori pasiekti. Mažosios valstybės negali prilygti didžiosioms savo karine ar ekonomine galia, todėl nenorėdamos tapti tik pastarųjų valios vykdytojomis, turi veikti sumaniai, greitai ir energingai.

Mažųjų valstybių santykis su aljansais ar kitomis organizacijomis yra dažnas akademinio domėjimosi objektas. Dažnai nagrinėjama, kokia mažųjų valstybių motyvacija, kokios priežastys lemia jų prisijungimą prie vieno ar kito tarptautinio darinio. Akademinėje literatūroje dažnai galima aptikti mažųjų valstybių elgesio modelių ar santykio su didžiosiomis valstybėmis tyrimus<sup>1</sup>. NATO ir ES tematiką nagrinėjančioje literatūroje labai aktualus yra naštos pasidalinimo klausimas, kurio aktualumas ypač padidėjo po Šaltojo karo, kai Europa pradėjo labai mažinti išlaidas gynybai.

Šiame straipsnyje mažų valstybių veiksmai bus nagrinėjami kitu aspektu – pagrindinis klausimas yra, kaip ir koku būdu mažos šalys gali maksimizuoti savo galią Aljanse ir kitose tarptautinėse organizacijose. Straipsnyje nebus gilinamasi, kodėl jos jungiasi prie aljansų, ar kaip veikia galios balansavimo mechanizmas tokioje sudėtingoje sistemoje. Į šiuos klausimus atsakyti yra parašyta gana daug knygų ir straipsnių. Šis straipsnis skirtas parodyti būdus, kaip realiame gyvenime mažosios valstybės veikia ir siekia savo tikslų, kokiais būdais gali ginti savo interesus.

Mažos šalys gali daryti įtaką sprendimams keliais būdais – neorealistai aiškintų, kad įtaka jos daro pasinaudodamos santykinė savo galia, ypač tais klausimais, kur turi gyvybinių interesų. Mažų šalių privalumas gali būti specifinė geografija, tam tikri resursai, palankios koalicijos. Neoliberalai teigtų, kad jos daro įtaką remdamosios savo švelniąja galia įtikinėjimams, apeliacijai į bendras vertybes, kurios svarbios tokiose organizacijose kaip NATO ir ES<sup>2</sup>. Šiame straipsnyje nėra ieškoma tiesioginio atsakymo, kuri teorija pateikia geresnį modelį aiškinant mažųjų valstybių elgesį. Šio straipsnio tikslas ne toks ambicingas – juo siekiama parodyti mažųjų valstybių veikimo būdus ir strategijas.

Šio straipsnio tyrimo objektas – mažųjų valstybių veikla NATO ir ES bendrosios saugumo ir gynybos politikos (BSGP) kontekste. NATO ir ES nėra

<sup>1</sup> Reiter E., Gärtner H., eds. *Small States and Alliances*, Physica, 2001, Keohane, R. O. "The Big Influence of Small Allies", *Foreign Policy*, 1971, 2, p.161-182, Hey J. A. K., ed., *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy*, Lynne Rienner Pub, 2003, arba bendresnio pobūdžio knygos, tokios kaip Walt S. M., *The Origins of Alliances*, Cornell University Press, 1997.

<sup>2</sup> Honkanen K., "The influence of small states on NATO decision making process (The membership experience of Denmark, Norway, Hungary and the Czech Republic)", FOI, 2002, p. 27–28.

identiškos organizacijos, tačiau jas jungia keli bendri bruožai, kurie leidžia nagrinėti mažų šalių veiklą viename straipsnyje. Visų pirma, net 22 šalys priklauso abiem organizacijoms. Tiesa, Danija nedalyvauja karinėje BSGP dimensijoje, nors ir yra ES narė. Kita vertus, ne ES narė Norvegija gali prisijungti prie BSGP iniciatyvų, pavyzdžiui, kovinių grupių. Dauguma iš tų šalių yra būtent mažos šalys.

Antra, abiejose organizacijose svarbų vaidmenį vaidina ne tik valstybės, bet ir centrinė biurokratija, kuri turi įtakos ruošiant sprendimus. Valstybės visada turi galutinį žodį, bet NATO tarptautinio personalo ir ES Išorinių veikslių tarnybos veikla, jų pagalba surandant konsensusą yra gana didelė. Trečia, abiejose organizacijose yra lyderis, kuris formuoja naujas iniciatyvas ir skatina eiti pirmyn. NATO toks vaidmuo tenka JAV, o ES – Prancūzijai. Ketvirta, tai demokratinių šalių klubai, kur pagarba kito interesams ir konsensuso paieška yra svarbios vertybės visoms šalims. Tai itin svarbus faktorius mažoms šalims.

Nereikia pamiršti ir akivaizdžių skirtumų. ES yra supranacionalinė organizacija, kurios interesų laukas yra labai didelis, o NATO užsiima tik saugumu. NATO neturi nieko panašaus į Europos Komisiją ar ES teismą. Skiriasi ir sprendimų priėmimo būdas – NATO visi sprendimai priimami tik konsensu, o ES kai kurie sprendimai priimami balsų dauguma. Kvalifikuotos daugumos balsavimas nėra dažnas BSGP srityje<sup>3</sup>, tačiau egzistuoja ir tam tikros išimties, kurios svarbios, pavyzdžiui, analizuojant Europos gynybos agentūros veiklą. Toks metodas aiškiai mažina mažųjų valstybių įtaką sprendimų priėmimui.

Nepaisant šių skirtumų, akivaizdūs panašumai leidžia manyti, kad mažųjų valstybių elgesys abiejose organizacijose neturėtų labai skirtis – panaudodamos savo turimos svertus, jos sieks, kad organizacijos leistų joms įgyvendinti nacionalinius interesus ir daryti įtaką bendriems sprendimams, taip priversdamos didžiąsias šalis palaikyti jų poziciją.

Straipsnyje naudojama ta pati mažųjų valstybių apibrėžtis kaip ir prieš kelerius metus publikuotoje mano analizėje „Mažųjų valstybių reikšmė NATO išmaniosios gynybos iniciatyvose“<sup>4</sup>. Straipsnyje kiekviena valstybė, kurios gynybos biudžetas yra mažiau kaip 10 mlrd. JAV dolerių, priskiriama mažųjų valstybių kategorijai. Tokia apibrėžtis tinka visoms NATO ir ES valstybėms, išskyrus JAV, Didžiąją Britaniją, Prancūziją, Vokietiją, Italiją, Kanadą, Turkiją, Ispaniją ir Olandiją. 2015 metais šią ribą peržengė ir Lenkija. Šis sąrašas beveik identiškas R. De Wijk paskelbtoje studijoje, kurioje vertinamas NATO šalių

<sup>3</sup> Pavyzdžiui, sprendimai dėl nuolatinio struktūrinio bendradarbiavimo ar Europos gynybos agentūros vadovo priimami kvalifikuotos daugumos balsavimu.

<sup>4</sup> Urbelis V. „Išmaniosios gynybos pasekmės mažosioms Aljanso narėms“, *Lietuvos metinė strateginė apžvalga*, 2012–2013, t. 11, p. 9–29.

karinis pajėgumas<sup>5</sup>, sąrašui. R. De Wijk aiškiai pabrėžia, kad mažųjų valstybių išskirtinis bruožas – nesugebėjimas turėti viso karinių pajėgumų spektro ir negalėjimas savarankiškai panaudoti karinių instrumentų kitose pasaulio dalyse. Karinio mažųjų valstybių veikimo laisvė yra labai apribota didžiųjų valstybių, jos priklausomos nuo didžiųjų šalių karinių pajėgumų, o jų saugumo garantas yra kolektyvinės gynybos susitarimai.

Danija yra geriausias mažos, tačiau aktyvios ir įtakingos NATO šalies pavyzdys. Vien tai, kad ankstesnis NATO generalinis sekretorius ir Karinio komiteto pirmininkas buvo danai, parodo, kad šios šalies atstovai yra labai gerbiami. Danija yra viena aktyviausių NATO šalių pagal iniciatyvų skaičių, ji aktyviai dalyvauja tarptautinėse operacijose, plėtoja paramos politiką, yra aktyvi Baltijos jūros ir Šiaurės Europos regione. Baltijos šalys savo karinius vienetus yra priskyrusios Danijos divizijai, o jos instruktoriai buvo itin svarbūs kuriant Lietuvos, Latvijos ir Estijos kariuomenes<sup>6</sup>.

Daug kas nustebts sužinoję, kad Šaltojo karo metu Danijos užsienio politika išgyveno vadinamąją „išnašų erą“ – tokį pavadinimą ji pelnė todėl, kad prieštaraudavo daugumai NATO sprendimų, ypač branduolinio ginklo klausimais<sup>7</sup>. Tačiau pasibaigus Šaltajam karui, Danija pasikeitė – dėl savo aktyvumo per vieną dešimtmetį iš vidutiniokės tapo viena iš NATO šalių lyderių. Kai kyla diskusijos dėl NATO ateities, dėl operacijos Afganistane ar NATO pratybų, daugumai valstybių Danijos nuomonė yra itin svarbi. Šis pavyzdys puikiai įrodo, kad ne valstybės dydis viską lemia. Mažosios valstybės ne tik nėra klusnios didžiųjų tarnaitės, bet ir pačios stengiasi didžiąsias palenkti sau naudinga linkme. Jos turi savo nuomonę ir ją aktyviai gina.

Tiesa, yra ribos – mažosios niekada nebus tokios įtakingos kaip didžiosios valstybės, bet norėdamos jos gali pasiekti daug daugiau, negu galima būtų tikėtis tik pagal valstybės dydį. Mažų šalių įtaką šiame straipsnyje nagrinėsime pagal du pagrindinius veiksnius: pirma, kaip ji sugeba daryti įtaką organizacijos darbotarkei, iškelti probleminius klausimus ir priversti diskutuoti, antra, sugeba daryti įtaką sprendimams klausimų, kurie jau yra darbotvarėje, ir įtikinti, kad jie yra svarbūs ir būtini įgyvendinti<sup>8</sup>. Tai leis detaliau išnagrinėti mažų šalių veikimo būdus NATO ir ES viduje.

<sup>5</sup> De Wijk R. “Security Implications of NATO Transformation for Smaller Members” in Setälä M., ed., *Small States and NATO*, Atlantic Council of Finland, 2005, p. 17–23.

<sup>6</sup> Wammen N. “Close allies and friends - Ten years on” in Vestenskov D., ed., *10 Years after NATO membership - an anniversary in the shadow of a crisis*, Royal Danish Defence Institute, p. 12.

<sup>7</sup> “Small States in NATO: Influence and Accommodation. A thematic summary of the panel discussion” in Setälä M., ed., *Small States and NATO*, Atlantic Council of Finland, 2005, p. 27–28.

<sup>8</sup> Honkanen K., Op. cit., p. 16.

## 1. Solidarumas ir konsensuso principo svarba

NATO ir ES narės yra vieno klubo narės – jos turi rūpintis viena kitos saugumu ir bendra gerove. Šiaurės Atlanto sutarties 5-asis straipsnis įpareigoja jas viena kitą ginti ginklu, jei kuri nors būtų užpulta priešininko. Nieko nėra stipresnio už įsipareigojimą aukoti savo žmonių gyvybes bendrų interesų labui. Tai nereiškia, kad visais klausimais NATO narės yra bendramintės. Irako karo metu jos buvo rimtai susipykusios, tačiau tai niekaip nepaveikė jų įsipareigojimų viena kitai. Valstybės dydis tokiais atvejais nėra svarbus, mažos ir didelės šalys bus ginamos vienodai. ES šalis sieja kiek silpnesnė, nors taip pat svarbi Lisabonos sutartyje įrašyta Solidarumo sąlyga, kuri skelbia, kad „Sąjunga ir valstybės narės veikia bendrai ir solidariai, jei kuri nors valstybė narė patirtų teroro aktą, gaivalinę nelaimę ar žmogaus sukeltą katastrofą.“<sup>9</sup>

Solidarumas ir bendros vertybės sudaro bendrą NATO ir ES, kaip demokratinių šalių klubo, pagrindą. Tai savotiška bendruomenė, jos žmonės yra susiję tarpusavio pagarba ir supratimu. Mažosios valstybės yra šios bendruomenės narės, o demokratinėje visuomenėje visų nuomonė turi būti išklausyta. Priklausymas demokratinių valstybių sąjungai visas šalis (dideles ir mažas) įpareigoja elgtis atitinkamai, atsižvelgti į viena kitos interesus. Šią NATO ir ES savybę mažosios narės puikiai išnaudoja<sup>10</sup>.

Mažųjų šalių dalyvavimas leidžia didžiosioms atsikratyti stereotipo, kad tik keletas didžiųjų valstybių valdo pasaulį. Įvairaus dydžio šalių koalicijos legitimuoja didžiųjų valstybių veiklą, daro jų priimamus sprendimus priimtinesnius pasaulio bendruomenei. NATO operacijai Libijoje 2011 m. labai reikėjo tokių Aljanso narių kaip Bulgarija, Danija, Graikija, Rumunija dalyvavimo, taip pat partnerių iš Jordanijos, Kataro, Švedijos ar Jungtinių Arabų Emyratų paramos. Prancūzija savo veiksmams Afrikoje beveik visada bando sutelkti tarptautinę paramą – tai labai svarbu politikams ir gyventojams.

Reiktų atskirai pažymėti JAV elgesį kitų NATO šalių atžvilgiu. NATO viduje JAV elgesys labiau atitinka „sąžiningojo arbitro“, o ne „valdingojo diktatoriaus“ principus, o mažųjų valstybių parama yra svarbi legitimuojant JAV lyderystę. Tik išskirtiniais atvejais amerikiečiai bando primesti kitoms šalims savo valią. Amerikiečių lyderystė yra grįsta ne tiek jų turima jėga, bet bandymu įsiklausyti į kitų šalių problemas ir suderinti įvairius interesus. Tai puiki galimybė mažoms šalims paveikti ir argumentais palenkti stipriausią Aljanso

<sup>9</sup> Lisabonos sutartis, [https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/lt\\_lisbon\\_treaty.pdf](https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/lt_lisbon_treaty.pdf).

<sup>10</sup> Solidarumo reikšmė buvo aiški nuo pat NATO įkūrimo pradžios, žr. Spinelli A., „Atlantic Pact or European Unity“, *Foreign Affairs*, 1962, 40 (2), p. 542–552.

valstybę sau naudinga linkme. ES viduje situacija dar paprastesnė – dvi didžiausios karinės Europos galybės Prancūzija ir Didžioji Britanija, siekdamos sau parankių sprendimų, visada ieško mažesnių šalių paramos, todėl jų įtaką dar labiau išauga.

Kiekvienas didžiųjų bandymas įvesti „savo tvarką“ NATO ir ES baigdavosi nesėkme. Kai 2003 m. pradžioje Vokietija ir Prancūzija pasiūlė paskirti stiprų Europos valstybių vadovų tarybos pirmininką, kuris turėtų didelius įglijimus užsienio praktikoje, mažosios valstybės sunerimo, kad tai įtvirtins didžiųjų šalių dominavimą. Todėl sprendimas buvo blokuotas ir pavadintas mėginimu sukelti „konstitucinį perversmą“ arba sukurti „sisteming oligarchiją“<sup>11</sup>. Mažųjų valstybių požiūris į ES institucijų reformą buvo aiškus – valstybių narių lygybė yra esminis principas, kurio privalu laikytis reformuojant Sąjungos institucijas. 1958 m. Prancūzijos prezidentas pasiūlė JAV ir Didžiajai Britanijai sukurti trijų šalių direktoratą NATO viduje, kuriame būtų priimami svarbiausi sprendimai dėl karinio planavimo ir karinių veiksmų vykdymo.<sup>12</sup> Nesunku atspėti, kad tokia iniciatyva susilaukė mažesnių šalių (ir JAV) pasipriešinimo ir greitai žlugo<sup>13</sup>.

Formaliai žiūrint, viena pagrindinių mažųjų valstybių įtakos paaiškinimų yra konsensuso taisyklė. Nors ir buvo bandymų šią taisyklę pakeisti, NATO viduje mažosios šalys tam pasipriešino. ES BSGP konsensuso paieška taip pat yra pagrindinė sprendimų priėmimo forma. Taigi, abiejose organizacijose kiekviena šalis gali pakelti ranką (dažniausiai – parašytą raštą), ir sprendimas nebus priimtas. Nesvarbu, ar tai maža, ar didelė valstybė, kiekviena turi teisę pasakyti „ne“.

Skeptikai pasakys, kad tai visiška netvarka, nes suderinti 28 valstybių interesus yra neįmanoma. Iš tiesų, valstybių interesus suderinti labai sunku, jų norai dažnai skiriasi. Visiems tenka nusileisti, atsižvelgti į kitų interesus. NATO ir ES komitetuose sklendo posakis: „Jeigu visi išliko nepatenkinti, vadinasi, kompromisas buvo geras“. Tai darbo kultūros, kai išmokstama gerbti kitų nuomonę ir rasti bendrą sprendimą, rezultatas. Todėl konsensuso taisyklė nedaro tokios didelės žalos, kaip gali atrodyti iš pirmo žvilgsnio. Tokiu būdu priimti sprendimus yra sunkiau, tačiau kai jie būna priimti, tada niekas nebegali jų užginčyti. Jeigu sprendimas priimtas, tai visi privalo jo laikytis. Jeigu dokumentas pasirašytas, jo teiginiai kartosis ir kituose. Pavyzdžiui, sutartas tekstas dėl NATO vaidmens energetinio saugumo srityje. NATO strateginėje koncepcijoje aiškiai pasakyta, kad NATO turi „kurti pajėgumus, prisidedančius prie energetinio saugumo, įskaitant kritinės infrastruktūros ir tranzitinių

<sup>11</sup> „Tyranny of the Tiny“, *The Economist*, 366 (8308), 23 January 2003.

<sup>12</sup> Honkanen K. Op. cit., p. 40.

<sup>13</sup> Pagedas C. A., *Anglo-American Strategic Relations and the French Problem, 1960–1963: A Troubled Partnership*, Frank Cass, 2000, p. 30–34.

kelių apsaugą <...>“.<sup>14</sup> Taigi kiekvienas, kuris kituose dokumentuose siūlytų parašyti, kad NATO neturi vaidmens energetinio saugumo srityje, būtų greitai nutildytas. Ir atvirksčiai – nuomonė, kad NATO turi užtikrinti dujų ar naftos tiekimą Aljanso narėms, lygiai taip pat būtų greitai paneigta.

Rėmimasis tokia „rašytine teise“, kurios pagrindas yra įvairūs NATO ir ES sutarti dokumentai, leidžia mažosioms valstybėms blokuoti joms nepriimtinius sprendimus ar tartis dėl tam tikrų nuolaidų: „Jeigu jūs nusileisite dėl punkto A, tai mes nusileisime dėl B.“ Dar daugiau – maža šalis gali užblokuoti kokį nors jai visiškai nesvarbų klausimą, tikėdamasi „iškeisti“ jį į kitą jai svarbų tekstą kitur. Todėl nieko nestebina, kai svarbių susitikimų metu netikėtai priešraketinės gynybos klausimas tampa susijęs su operacijų finansavimo klausimu, nors tiesioginio ryšio tarp jų kaip ir nėra. Toks savotiškas turgus ir skirtingų klausimų susiejimas leidžia mažosioms valstybėms pakreipti NATO ir ES politiką viena ar kita joms reikiama kryptimi.

Vidinės organizacijos kultūros ir konsensuso principo taikymo negalima suabsoliutinti. Mažosios valstybės neblokuoja sprendimų bet kada to panorėjusios. Dauguma jų supranta, kad prieštaraudamos bet kam, kas joms nepatinka, pakenks savo reputacijai ir pačiai organizacijai. Pavyzdžiui, įprasta, kad maža šalis, nedalyvaujanti kokioje nors NATO operacijoje, ta tema susitikimuose iš viso nekalba. Valstybės, neturinčios laivyno, beveik niekada nedalyvauja diskusijose apie NATO jūrų strategiją, o šalys, neturinčios interesų Europos Šiaurėje, retai diskutuoja Arkties klausimais. Kiekviena maža šalis jaučia ribas, kurias peržengus jos autoritetui grėstų pavojus.

## 2. Aktyvumas ir nacionalinių interesų kėlimas

Aktyvi užsienio ir saugumo politika yra vienas svarbiausių mažųjų valstybių svirtų. Dauguma mažųjų narių yra itin aktyvios tarptautinėse operacijose. NATO vadovaujamoje operacijoje Afganistane Estijos, Norvegijos ir Danijos aukų skaičius palyginti su šių šalių gyventojų skaičiumi buvo neproporcingai didelis<sup>15</sup>, o tokios šalys, kaip Lietuva, Vengrija, savarankiškai vadovavo provincijos atkūrimo grupėms. Lenkija 2003 m. Irake vadovavo vienam iš keturių okupacinių sektorių, o štai Norvegija ir Belgija buvo vienos aktyviausių

<sup>14</sup>NATO's role in energy security, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49208.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49208.htm).

<sup>15</sup>Jakobsen P. V., Ringsmose J. "For our own security and for the sake of the Afghans. How the Danish public was persuaded to support an unprecedented costly military endeavor in Afghanistan" in de Graaf B., Dimitru G., eds., *Strategic Narratives, Public Opinion and War Winning domestic support for the Afghan War*, Routledge, 2015, p. 118–140.

operacijos Libijoje dalyvių, kiekviena skirdama po šešis F-16 naikintuvus ir papildomą personalą. Mažosios valstybės aktyvios ir ES operacijose Malyje, Somalyje, Konge. Toks aktyvumas verčia didžiąsias šalis gerai įsiklausyti į mažųjų nuomonę sprendžiant ir kitus, nebūtinai su šia operacija susijusius klausimus.

Aišku, mažosios šalys neturėtų persistengti pabrėždamos kokį nors klausimą, kuriam pagrįsti nėra pakankamai argumentų. Toks bandymas gali būti tiesiog kontrproduktyvus ir kelti didžiųjų šalių susierzinimą, ar netgi sukelti kitų svarbių klausimų blokadimą. Aktyvumas turi turėti prasmę ir aiškų tikslą (ko norima pasiekti). Aktyviai veikiant, turi būti žinoma kaip kolektyvinės gynybos organizacija gali atsakyti į vieną ar kitą klausimą.

Aktyvumas svarbus ne tik dalyvaujant organizacijų veikloje, bet ir pabrėžiant problemas, keliant klausimus ar inicijuojant diskusiją. Tai priverčia didžiąsias šalis kalbėti, diskutuoti ir turėti aiškia poziciją mažoms šalims rūpimais klausimais. Kartais tai būna didžiosioms šalims nemalonūs klausimai, kuriais jos net nenorėtų diskutuoti, tačiau būna priverstos tai daryti, kai atkakli mažoji valstybė apie tai pradeda kalbėti viešai ar uždarų susitikimų metu. 2008 m. Lietuva ir Lenkija tokiu būdu privertė įtraukti energetinio saugumo klausimą į NATO viršūnių susitikimo Bukarešte darbotvarkę. Lengviausia tokiose diskusijoje yra priimti sprendimą daugeliui šalių nelabai svarbiu ir nekontraversišku klausimu, kuris nepažeidžia kitų interesų. Kitu atveju, sėkmės tikimybė sumažėja iki minimumo.

Puikus tokio veikimo pavyzdys yra Lietuvos ir Danijos inicijuotas NATO žaliosios gynybos projektas. Šios iniciatyvos priežastis – NATO šalių kariuomenės suvaržo daug energijos. Mažėjant gynybos biudžetams, gebėjimas taupyti pinigus diegiant ekologiškas technologijas būtų puikus išmaniosios gynybos pavyzdys. Afganistanas patvirtino, kad energijos resursų taupymas yra svarbus operacinės sėkmės elementas – vienam litrai degalų į Afganistaną nugabenti reikėdavo sunaudoti 7 litrus degalų<sup>16</sup>. 2013 metais Lietuvos ir Danijos gynybos ministrai kreipėsi į savo kolegas siūlydami kartu dirbti kuriant inovacijas ir skatinti efektyvesnę išteklių naudojimą. NATO energetinio saugumo kompetencijos centras tapo svarbia šios iniciatyvos dalimi. Nors nemažai NATO šalių netapo didžiuliais šios iniciatyvos šalininkais, bet tiesiog nebuvo argumentų blokuoti tokią gerą idėją. Žalioji gynyba tapo NATO darbotvarkės dalimi, tai atsispindėjo ir NATO Velso viršūnių susitikimo deklaracijoje<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Denmark and Lithuania promote Green Energy and Defence Initiative at NATO Ministerial, <http://nato.mfa.lt/nato/en/news/denmark-and-lithuania-promote-greenenergy-and-defence-initiative-at-nato-ministerial>.

<sup>17</sup> NATO, Wales Summit declaration, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm).



Kitas mažųjų valstybių veikimo pavyzdys yra Balkanai. Dauguma mažų regiono valstybių, bijodamos situacijos Bosnijoje ir Hercegovinoje ar Kosove eskalavimo, nuolat NATO ir ES forumuose pabrėžia, kad tarptautinė bendruomenė turi išlaikyti karines pajėgas šiame regione. Jų pateikiama informacija, įtikinėjimas ir pačių nuveikti darbai lemia, kad NATO ir ES iki šiol išlieka esminiai saugumo veikėjai regione. Nepaisant vyraujančio spaudimo gerokai sumažinti pajėgų skaičių regione, NATO operacija Kosove (KFOR) ir ES operacija Bosnijoje ir Hercegovinoje tęsiasi iki šiol.

NATO plėtrą taip pat galima vertinti kaip mažųjų valstybių sugebėjimo daryti įtaką politiniams sprendimams rezultata. Būtent Danijos, Lenkijos ir kitų šalių nuolatinis darbas ir įtikinėjimas prisidėjo prie to, kad prieš dešimt metų Lietuva kartu su kitomis šalimis tapo NATO narėmis. Aišku, mažosios šalys nedaug būtų nuveikusios, jeigu ne reikiamu momentu parodyta JAV lyderystė, bet jos puikiai paruošė dirvą vėliau priimtiems sprendimams. 2014 metais panašiai galėjo atsitikti ir vykstant debatams dėl Juodkalnijos narystės NATO. Būtent dvi mažosios valstybės – Slovėnija ir Kroatija sukėlė debatus dėl Juodkalnijos pakvietimo. Abu šie atvejai puikiai parodo ir mažųjų valstybių įtakos ribas – jei ne JAV parama, Baltijos šalys nebūtų tapusios NATO narėmis. Slovėnija ir Kroatija daug nuveikė, kad Juodkalnija irgi būtų pakviesta, bet 2014 m. NATO viršūnių susitikimo metu Juodkalnija kvietimo prisijungti prie NATO negavo.

Kitas puikus pavyzdys – oro policija. Lietuva ir kitos Baltijos šalys aktyviai siekė, kad oro policija taptų ilgalaikė NATO misija, o ne būtų reguliariai persvarstoma kaip buvo iki 2012 metų. Pradėjus pokalbius šia tema su didžiosiomis NATO valstybėmis, Baltijos šalys susidūrė su nemažu skepticizmu – niekas nenorėjo įsipareigoti tokiai misijai ilgam laikotarpiui, kai kurios šalys netgi kvestionavo patį oro policijos poreikį. Siekdamos įtikinti skeptikus, Baltijos šalys nutarė parengti studiją, kur būtų išnagrinėtos įvairios oro policijos atlikimo galimybės, įskaitant naikintuvų įsigijimą. Tokios studijos tikslas buvo paprastas – pateikti visus argumentus, suskaičiuoti pajėgų poreikį, Baltijos šalių galimybes ir svarbiausia – parodyti, kiek kainuos įvairių sprendimų įgyvendinimas.

Studijos išvados nieko nenustebino – oro policiją efektyviausia vykdyti kitoms NATO šalims dislokuojant mažiausiai keturis naikintuvus Baltijos šalyse. Pabaigta studija buvo pristatyta NATO šalims tiek Briuselyje, tiek šalių, dalyvaujančių misijose, sostinėse. Baltijos šalys taip pat išplatino klausimynus, kur naikintuvus turinčios valstybės galėjo reikšti įvairius pageidavimus dėl primančios šalies paramos ir jų naikintuvų, dislokuotų Baltijos šalyse, priežiūros.

Paaikėjo, kad NATO valstybėms rūpi du pagrindiniai dalykai – finansavimo ir treniročių sąlygos. Po truputį šie klausimai buvo išspręsti prieš NATO viršūnių susitikimą sutarus dėl naujo priimančios šalies paketo. Jame išvardyti Baltijos šalių įsipareigojimai. Pirma, Baltijos šalys įsipareigoja prisidėti prie misijos vykdymo finansiškai skirdamos 5 mln. eurų per metus<sup>18</sup>. Tai vidutinė suma, kurią šalys papildomai išleidžia vykdydamos oro policijos misiją. Antra, jos turi modernizuoti savo poligonus, kuriuos galima panaudoti lėktuvų treniruotėms, gerinti skraidymo sąlygas, kad pilotai neprarastų savo įgūdžių ir galėtų kelti kvalifikaciją.

Studijos parengimas ir naujas priimančios šalies paketas nuginčio skeptikų argumentus dėl ilgalaikio sprendimo veiksmingumo. Remiamos JAV ir Danijos, Baltijos šalys po truputį į savo pusę patraukė daugelį kitų NATO šalių. Rezultatas – Čikagos viršūnių susitikimo sprendimas, kad „NATO sveikina sprendimą tęsti oro policijos misiją Baltijos šalyse ir pritaria Baltijos šalių sprendimui skirti papildomą priimančios šalies paramą dalyvaujančioms valstybėms. Sąjungininkai išlieka įsipareigoję šiai misijai“<sup>19</sup>. Svarbu, kad Baltijos šalių pasiūlytos sąlygos buvo pritaikytos ir Rusijos agresijos Ukrainoje metu atsiųstam NATO oro policijos pastiprinimui.

Veikiant tokiu būdu viena svarbiausių mažųjų valstybių sėkmės taisyklių – aiškus prioritetų nustatymas. Mažos valstybės stengiasi ginti tik tuos interesus, kurie joms yra gyvybiškai svarbūs. Anksčiau minėta NATO plėtra ar oro policija yra puikus tokio veikimo pavyzdys. Veikdamos tokiose sudėtingose organizacijos kaip ES ir NATO, jos turi labai aiškiai nusistatyti prioritetus ir jiems skirti didžiausią dėmesį. Šalių prioritetai – istorijos, geografijos ir saugumo situacijos pasekmė. Pavyzdžiui, Turkija dažnai taisy dokumentus, kur kalbama apie Artimųjų Rytų problemas, Norvegija ir Kanada – apie Europos Šiaurę, Baltijos šalys ir Lenkija – apie Europos rytines kaimynes, Rumunija ir Bulgarija – apie Juodosios jūros regioną, Prancūzija ar Didžioji Britanija – apie Afrikos šalis ir t. t.

Ne mažiau svarbi mažųjų valstybių veiklos sritis yra mėgstamų ir propaguojamų temų pasirinkimas. Dauguma mažųjų valstybių dėl istorinių ar kultūrinių priežasčių turi temų, kuriose jos specializuojasi ir siūlo įvairių idėjų. Pavyzdžiui, estai mėgsta kalbėti kibernetinės gynybos tema, lietuviai – apie energetinį saugumą, danai – apie ekologiją, klimato kaitą, latviai – apie strateginę komunikaciją ir pan. Tose srityse, kuriose turi didelius interesus ir patirtį, mažosios valstybės taip pat gali vaidinti svarbų vaidmenį. Geras pavyzdys yra

<sup>18</sup> BNS, NATO chief announces extension of Baltic air-policing mission without dates but with possibility of review, 21 May 2012.

<sup>19</sup> NATO, Chicago Summit declaration. [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_87593.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm).

Čekija, kuri nuo senų laikų daug dėmesio skiria kovos su cheminiu ir biologiniu ginklu pajėgumams. Čekai turi gerus ekspertus, laboratorijas, kitą įrangą ir bando pirmą kartą šioje srityje, o nei viena diskusija apie specialiųjų pajėgų vaidmenį neapsieina be aktyvaus Lietuvos dalyvavimo<sup>20</sup>. Šiaurės šalis yra svarbios diskutuojant humanitarinės pagalbos klausimais, nes jų metinė parama yra vertinama apie 15 mlrd. dolerių per metus.<sup>21</sup>

NATO kompetencijos centrų kūrimas – svarbi tokios politikos dalis. Kibernetinės gynybos (Estijoje), Energetinio saugumo (Lietuvoje), Apsaugos nuo improvizuotųjų sprogdinimo užtaisų (Slovakijoje), Žmogiškosios žvalgybos (Rumunijoje), Apsaugos nuo cheminio, biologinio, radiacinio ir branduolinio ginklo (Čekijoje), Medicinos (Vengrijoje), Jūrinių minų (Belgijoje) kompetencijos centrai yra puikūs valstybių specializacijos pavyzdžiai, leidžiantys nukreipti mažų valstybių energiją tam tikra visiems naudinga linkme<sup>22</sup>. Tokiais atvejais mažos valstybės imasi savotiško lyderio vaidmens, skiria tai temai daugiau dėmesio ir kelia įvairias jų interesus atitinkančias iniciatyvas. Tokio reiškinio pasekmė – didžiosios šalys beveik niekada nesiima svarbesnių veiksmų, nepasikonsultavusios su toje srityje aktyviausia mažąja valstybe.

Toks aiškių temų ir regionų išskyrimas leidžia mažosioms valstybėms tapti savotiškais tų sričių ekspertėmis, o prioritetų nustatymas – nukreipti pastangas konkrečioms tikslams pasiekti. Tokia taktika dažniausiai pasiteisina. Pavyzdžiui, prieš NATO viršūnių susitikimą Lietuva nusibrėžė tris aiškius konkrečius tikslus: kad būtų priimtas sprendimas dėl nuolatinės oro policijos, pripažintas NATO energetinio saugumo centras ir patvirtintos priemonės gynybos planams įgyvendinti. Visus juos pavyko pasiekti ir paminėti valstybių vadovų priimtuose dokumentuose.

### 3. Komitetai – vieta, kur gimsta sprendimai

Kita svarbi mažųjų šalių įtakos priemonė yra darbas NATO ir ES komitetuose. Svarbiausi sprendimai NATO ir ES neatsiranda iš niekur, sėkmė dažniausiai yra ilgo darbo komitetuose, kurie ruošia valstybių vadovų ir ministrų susitikimus, rezultatas. Komitetai yra pagrindinis politinių sprendimų priėmimų įrankis, savotiškas filtras, kuriuo grūdai atsijojami nuo pelų.

<sup>20</sup> Laajava J., Burnes N., “Small States and NATO Facing the Contemporary Security Environment” in Setälä M., ed., *Small States and NATO*, Atlantic Council of Finland, 2005, p. 14.

<sup>21</sup> Brattberg E., “U.S.-Nordic Global Security Cooperation” in *Advancing U.S.-Nordic-Baltic Security Cooperation*, Center for Transatlantic Relations, p. 127.

<sup>22</sup> Centres of Excellence, NATO, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_68372.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_68372.htm).

Komitetuose valstybės yra atstovaujamos vidutinės grandies pareigūnų, kurių pastangos yra esminės siekiant rezultatų aukštesniu lygmeniu. Čia glūdi viena pagrindinių mažųjų valstybių stiprybių. Komitetuose svarbu, ne tik iš kurios šalies tu esi, bet ir tavo asmeninės savybės ir sugebėjimas koordinuoti veiksmus su kitomis institucijomis. Mažos valstybės atstovui NATO ir ES komitete dažnai tereikia keletą telefono skambučių ar elektroninio laiško, kad suderintų poziciją su „sostine“, t. y. pagrindinėmis klausimą kuruojančiomis institucijomis. O didelei valstybei suformuluoti poziciją dažnai reiškia ilgą derinimo tarp įvairių institucijų (prezidentūros, premjero tarnybos, užsienio reikalų, gynybos ministerijų) procesą.

Todėl mažųjų valstybių atstovams daug paprasčiau būti lankstiems ir aktyviems nei jų kolegoms iš didžiųjų valstybių. Jie gali efektyviau dirbti, nes jų ryšiai ir kontaktai yra daug glaudesni. Viena yra dirbti Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministerijoje su trimis šimtais darbuotojų, visai kas kita – Pentagone su 30 tūkstančių darbuotojų, kuriame pažįsti tik mažą dalį žmonių. Maža ir mobili struktūra, kur žmonės gerai vieni kitus pažįsta, yra didžiulis mažųjų valstybių privalumas.

Kitas mažųjų valstybių veikos bruožas – tai aljansų ir koalicijų Aljanso viduje formavimas. Suprasdamos, kad pavieniui pasiekti rezultatų greitai neįmanoma, jos linkusios veikti kartu<sup>23</sup>. Geras pavyzdys būtų prieš keletą metų gimusi iniciatyva didinti NATO matomumą Aljanso šalyse. Šį darbą pradėjo norvegai, parašę tris puslapius pasiūlymų, kaip galima išmaniai, panaudojant pratybas, gynybos planus, mokymą ir kitą veiklą, užtikrinti, kad būtų matomi NATO veiksmai net tik Afganistane, bet ir NATO šalyse saugant jų teritoriją. Greitai prie šios iniciatyvos prisidėjo Lietuva, parengusi savo pasiūlymus, ją parėmė Latvija ir Estija. Galiausiai ir Čekija nusprendė prisidėti. Didžiosios valstybės iš pradžių gana skeptiškai priėmė šias iniciatyvas, teigdamos, kad NATO ir taip gerai matoma. Tačiau po truputį mažosioms valstybėms pavyko įtikinti didžiąsias valstybes, kad NATO matomumas yra visų šalių interesas. Tai, ką matome šiandien mūsų regione (pratybas, įvairius karinius renginius), yra iš dalies sėkmingos Lietuvos ir jos bendraminčių veiklos rezultatas.

Dirbant NATO ir ES, ne mažiau svarbu yra žmonių išsilavinimas ir darbo įgūdžiai. Tikrai negalima teigti, kad mažųjų valstybių piliečiai yra kuo nors geresni ar protingesni už savo kolegas iš didžiųjų valstybių. Taip nėra ir negali būti. Tačiau paprastai mažųjų valstybių atstovai geriau jaučiasi tarptautinėje terpėje. Tarptautiniai santykiai jiems yra gyvenimo būdas, jie įpratę dirbti su užsieniečiais, yra mobilūs ir moka užsienio kalbų.

<sup>23</sup> Setälä M., ed., *Small States in NATO*, p. 27.

Gera komunikacija prasideda nuo užsienio kalbų mokėjimo. Pavyzdžiui, geros anglų žinios ir gebėjimas gerai kalbėti viešumoje yra didžiulis britų pranašumas, nedaug atsilieka ir Skandinavijos valstybės<sup>24</sup>. Neatsitiktinai NATO tarptautiniame štabe ar Europos išorinių veiksmų taryboje galima rasti neproporcingai daug Šiaurės Europos šalių atstovų, jie lengviau laimi konkursus į svarbias pozicijas, o per tai galimybę daryti įtaką priimant svarbius NATO ir ES sprendimus. ES svarbu yra ne tik anglų, bet ir prancūzų kalbos žinios, čia daugiau pranašumų turi pietinės ES šalys. Kalbos, iškalbos ir komunikacijų svarba išryškėja ruošiant svarbius dokumentus, deklaracijas, pareiškimus. Tokiose situacijose didžiulių privalumų turi anglosaksai ir skandinavai. Aišku, tokie debatai ar diskusijų meno sugebėjimai labiau lemia tam tikrus NATO ar ES politikos niuansus, o ne esminius sprendimus. Kai ateina tikrų sprendimų metas, NATO ir ES lyderiai kalba tiesiai, be užuolankų.

#### 4. Mažos šalies pirmininkavimas ES Tarybai – Lietuvos pavyzdys

Pirmininkavimas ES Tarybai buvo išskirtinis iššūkis Lietuvos valstybei. Daugybė susitikimų, parengtų dokumentų, moderuotų diskusijų – tai nemažas Lietuvos pasiekimas antrąjį 2013 m. pusmetį. Įdomu tai, kad po Lisabonos sutarties pirmininkaujančios šalies reikšmė BSGP sumažėjo. Lisabonos sutartimi buvo įkurta nauja pareigybė – Sąjungos vyriausiasis įgaliotinis užsienio reikalams ir saugumo politikai, kuris tuo pat metu yra ir Europos Komisijos vadovo pavaduotojas. Lisabonos sutartis iš dalies apibrėžia vyriausios įgaliotinės pareigas, tačiau santykis su pirmininkaujančia šalimi nėra aiškiai apibrėžtas<sup>25</sup>. Akivaizdu, kad nuomonių spektras labai didelis – pradedant nuo to, kad BSGP sričiai pirmininkaujančios šalies nėra, o visas funkcijas atlieka vyriausioji įgaliotinė (dažna centrinėse ES institucijose dirbančio personalo nuomonė), tačiau su nuostata, kad valstybės valdo procesą, o pirmininkaujanti šalis turi galimybę daryti įtaką diskusijai ir galimiems sprendimams (dažna valstybių, ypač pirmininkaujančių, pozicija).

Neatsitiktinai, mažosioms valstybėms pirmininkaujant ES Tarybai, didžiosios šalys matė jas kaip atsvarą vis didėjančiam vyriausiojo įgaliotinio do-

<sup>24</sup> Setälä M., ed., *Small States in NATO*, p. 25. Daugiau apie kalbų paplitimą Europos šalyse žr. European Commission, “Europeans and their languages”, *Special Eurobarometer 386*, 2012.

<sup>25</sup> Helvik N., “The High Representative 3.0”, *Briefing Paper 155*, Finish Institute of International Relations, 2014, p. 3–4.

minavimui rengiant sprendimus ir ieškant konsensuso. Šis veiksnys buvo itin svarbus ir tuo, kad gynybos klausimai 2013 metų pabaigoje buvo diskutuojami ir valstybių vadovų lygiu. Konkretūs pavyzdžiai puikiai iliustruoja Lietuvos veiklą.

#### 4.1. Rytų partnerystės

Rytų partnerystės buvo bendras Lietuvos pirmininkavimo prioritetas, todėl jis turėjo atsispindėti ir BSGP dalyje. Pasirengimas išplėsti šią ES dimensiją prasidėjo dar prieš patį pirmininkavimą – jau pavasarį Lietuvoje įvyko pora darbinio lygio susitikimų, kuriuose Lietuva kartu su potencialiomis sąjungininkėmis ES, tokiomis kaip Švedija ir Lenkija, ir Rytų partneriais bandė išsiaiškinti partnerių pageidavimus ir galimą veiklą šioje srityje.

Seminarų metu gimė vadinamasis *non-paper* – keli puslapiai konkrečių pasiūlymų, kaip įtraukti partnerius į BSGP veiklą. Šios idėjos buvo pristatytos pačiame pirmam Lietuvoje vykusiam pirmininkavimo seminare Rytų partnerysčių tema<sup>26</sup>. Šis renginys pritraukė nemažą dėmesį, o jame dalyvavo ir kelių mažųjų valstybių ministrai. Vėlgi, seminare didžiausią vaidmenį turėjo mažosios valstybės, ypač iš Vidurio ir Rytų Europos. Seminaro idėjos vėliau pristatytos gynybos politikos direktorių ir gynybos ministrų susitikime, kur jos sulaukė ir didžiųjų šalių, ypač Didžiosios Britanijos ir Prancūzijos, paramos.

Tiesa, įvykiai Sirijoje nustumė Rytų partnerystes į antrą planą (apie tai, kas dėsis vėliau Ukrainoje, tuo metu ne visi galėjo pagalvoti). Tačiau, kai buvo svarstomos Europos Tarybos išvadose, t. y. oficialiame dokumente, kur fiksuojama sutarta ES politika tam tikru klausimu, atsidūrė ir keletas Lietuvos iškeltų idėjų. Lietuvos pirmininkavimo metu buvo įsteigtas ir vadinamasis Rytų partnerystės forumas, kuriame ES šalys kartu su partneriais aptaria jiems rūpimus bendradarbiavimo klausimus.

Įdomu tai, kad viena iš pirmininkavimo idėjų – paramos fondo Rytų partneriams įsteigimas, buvo įgyvendinta tik 2014 metų lapkričio mėnesį, kai Lietuvos gynybos ministras kartu su Latvijos, Vengrijos ir Didžiosios Britanijos kolegomis pasirašė deklaraciją dėl fondo darbo pradžios<sup>27</sup>. Tikėtina, kad kitos šalys prisijungs vėliau.

Rytų partnerysčių politika yra puikus pavyzdys, kaip maža, aktyvi ir tu-

<sup>26</sup> Seminar “Taking CSDP Partnership Forward: the Case of Eastern Partnership“, <http://www.eu2013.lt/en/events/political-meetings/conferencesandseminars/seminar-taking-csdp-partnership-forward-the-case-of-eastern-partnership>.

<sup>27</sup> KAM, „Kuriamas fondas ES Rytų partnerių gynybai stiprinti“, <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/kuriamas-fondas-es-rytu-partneriu-gynybai-stiprinti.d?id=66424700>.

rinti idėjų ES šalis, pasinaudojusi puikia proga, t. y. pirmininkavimu, gali suformuluoti vienminčių koaliciją ir pasiekti savo tikslus. Prie sėkmės prisidėjo ir tai, kad BSGP srityje nėra viena didelė šalis neturėjo esminių problemų skatindama dialogą su Rytų partnerėmis, todėl niekas nekludė Lietuvai įgyvendinti savo tikslus. EĮVT šiuo atveju vaidino svarbų, bet ne pagrindinį vaidmenį.

## 4.2. Energetinis saugumas

Energetinis saugumas buvo antras svarbus Lietuvos pirmininkavimo prioritetas. Lietuvos ambicijos BSGP srityje buvo mažesnės kadangi energetinis saugumas iki šiol net nebuvo diskutuojamas BSGP formatu, Lietuva siekė pristatyti problematiką kitoms ES narėms, išaiškinti jos svarbą ir apibrėžti ateities gaires. Veikimo metodas buvo panašus kaip ir su Rytų partnerystėmis – seminarai, diskusijos darbinėse grupėse ir aukštesnio lygio susitikimuose. Tiesa, taktika skyrėsi – jeigu Rytų partnerysčių klausimai buvo keliami į kiek auštesnį lygį, tai energetinio saugumo BSGP svarstomi praktiniu-techniniu lygiu. Šiuo tikslu pasitelktas ir NATO energetinio saugumo kompetencijos centras, kurio indėlis turėjo skatinti NATO ir ES dialogą. Rezultatas – BSGP atsirado maža energetinio saugumo dimensija, tačiau didžioji darbo dalis persikėlė į Europos gynybos agentūrą, kuri turėtų vykdyti praktinius projektus šioje srityje.

## 4.3. Europos Sąjungos kovinės grupės

Pagrindinė problema, kurią matė Lietuva, kaip ir kitos ES valstybės, buvo paprastas – ES kovinės grupės egzistuoja jau dešimt metų, tačiau realiai dar nebuvo panaudotos. Šiuo požiūriu nebuvo skirtumo tarp didelių ir mažų ES valstybių, visas vienijo tas pats rūpestis. Tokioje aplinkoje veikti pirmininkaujančiai valstybei buvo lengviau – reikėjo tęsti pradėtus darbus, o diskusijų ašimi tapo Lietuvos ir Didžiosios Britanijos bendrai organizuotas seminaras Londone kovinių grupių tema.

Reikia pripažinti, kad nepaisant įvairiausių pasiūlymų ir vėliau priimtų sprendimų dėl ES kovinių grupių dislokavimo galimybių, iki 2014 m. pabaigos nei viena ES kovinė grupė niekur neišvažiavo, nors tokių galimybių buvo.

Diskusija dėl ES kovinių grupių puikiai iliustruoja, kad prirėikus panaudoti bendriems reikalams nacionalinėms valstybėms priklausančius resursus pirmininkaujanti šalis ir EĮVT neturi jokių galių primesti šalims sprendimų, o bendri veiksmai susikirtus nacionaliniams interesams yra sunkiai tikėtini.

#### 4.4. NATO ir ES bendradarbiavimas

Tai yra nuolat aptariama Europos valstybių tema. Nors neformalus dialogas tarp NATO štabų ir ES institucijų vyksta puikiai, tačiau formalūs santykiai jau seniai yra tapę Kipro ir Turkijos konflikto įkaitais. Šioje situacijoje pirmininkaujanti šalis vaidmuo nebuvo didelis, o Lietuva jokio proveržio šioje srityje negalėjo padaryti.

#### 4.5. Europos saugumo strategija

Strategija buvo priimta 2004 m. Pirmasis jos sakiny iškilmingai skelbia „Europa dar niekada nebuvo tokia turtinga ir taiki, kaip dabar“. Toks teiginys buvo teisingas prieš dešimtmetį, tačiau Lietuvos pirmininkavimo laikotarpiu jis atrodė labai keistai. Karas prieš Gruziją, kibernetinės atakos ir ekonominė krizė aiškiai parodė, kad Europa turi persvarstyti savo saugumo prioritetus. Lietuva savo pirmininkavimo laikotarpiu kėlė šį klausimą, jį rėmė ir keletas mažųjų šalių, tokių kaip Švedija. Deja, Europos institucijos ir dauguma didžiųjų valstybių nenorėjo veltis į ilgus debatus dėl šio dokumento. Prireikė karo Artimuosiuose Rytuose ir Rusijos agresijos Ukrainoje, kad jau tik 2014 metų pabaigoje dauguma lyderių pripažintų poreikį persvarstyti Europos saugumo strategiją.

Šie keli pavyzdžiai puikiai parodė mažos valstybės, atsidūrusios svarbioje pozicijoje, galimybes ir apribojimus. Maža šalis turi laisvę ir galimybes įtraukti jai svarbius klausimus į ES darbotvarkę. Itin lengva tai padaryti, kai klausimas potencialiai nepažeidžia nei vienos šalies gyvybinių interesų. Energetinis saugumas BSGP nebuvo svarbus daugeliui šalių, Lietuva neturėjo daug sąjungininkų, tačiau neturėjo ir didelių priešininkų. Šis klausimas tiesiog natūraliai įsiliejo į praktinę darbotvarkę. Tačiau politiškai jautriu NATO ir ES santykių klausimu pasistūmėti buvo neįmanoma, nebent Lietuva būtų sugalvojusi, kaip praktiškai išspręsti Kipro padalijimo klausimą. Dar sunkiau, kai visos didžiosios šalys sutartinai nepritaria keliamai problemai, kaip tai atsitiko su Europos saugumo strategija. Neatsitiktinai, didžiausi ir labiausi matomi Lietuvos pasiekimai pirmininkavimo metu buvo Rytų partnerystės srityje. Tai atspindėjo bendrą tendenciją ir asocijos sutarčių pasirašymą (ratifikavimą) per pastaruosius metus.



## Išvados

Kol tarptautinės sistemos pagrindu bus nacionalinės valstybės, Lietuva, kaip ir kitos mažos šalys, ieškos ir ras būdų ginti savo nacionalinius interesus ir laviruoti tarp didžiųjų savo kaimynių. Narystė aljansuose ir tarptautinėse organizacijose yra vienas iš būdų mažoms šalims daryti įtaką ir pakreipti sau naudinga linkme tarptautinę politiką.

Valstybių dydis ir galia yra svarbu, bet jų įtaka NATO ir ES priklauso nuo daugelio veiksnių. Aktyvi, žinanti, ko nori, skirianti didelį dėmesį savo saugumui, turinti gerai paruoštą personalą valstybė visada bus gerbiama, o jos nuomonės klausoma. Savo idėjoms skleisti galima pasirinkti didelį priemonių spektrą – pradedant nuo idėjos iškėlimo ir baigiant jos įgyvendinimu pasinaudojant įvairiais instituciniais mechanizmais. Pasyvi, neišsiugdžiusiu gerų derybininkų ir mažai kuo besidominti šalis bus didžiosios politikos paraštėse.

Straipsnyje aiškiai išdėstyta, kad valstybės įtaka negali būti mechanškai prilyginta teritorijos, ekonomikos ar karių skaičiaus sumai. Kiti parametrai (dalyvavimas tarptautinėse operacijose ir iniciatyvose, derybiniai sugebėjimai, kvalifikuotas personalas) gali neproporcingai stipriai padidinti mažos valstybės sugebėjimą daryti įtaką sprendimams. Mažoms šalims yra palankūs ir kai kurie struktūriniai veiksniai, ypač konsensuso principo taikymas NATO ir ES.

Straipsnyje taip pat išvardyti ir mažas valstybes ribojantys veiksniai. Joms lengva veikti, kai jų veiksmai neliečia esminių didžiųjų šalių interesų, tačiau kai nuomonės išsiskiria, mažųjų valstybių pasiekimai kuklesni. Lietuvos pirmininkavimas ES Tarybai yra puikus to pavyzdys – nepavyko daug pasiekti sprendžiant NATO ir ES, Europos saugumo strategijos ar netgi ES kovinių grupių klausimus.

Mažoji valstybė turi pati apsispręsti, tik nuo jos pačios veiklumo priklausys, kiek ir kuriose srityse jos klausys didžiosios šalys. NATO ir ES mažajai valstybei reikia daug ir sunkiai dirbti, kad įgauti ir išlaikyti pasitikėjimą ir autoritetą.

*2015 m. balandis*