

*Arūnas Molis**

Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas

Europos Sąjunga ir krizių valdymas – strateginis požiūris

Straipsnyje pateikiamos teorinės krizių valdymo operacijų prielaidos, trumpai apžvelgiamos visos iki 2007 metų pabaigos vykdytos ES krizių valdymo operacijos. Čia pat pristatomos ES pasirinkimo didžiausią dėmesį skirti civiliniams krizių valdymo pajėgumams priežastys, trumpai aptariami bendradarbiavimo su kitomis organizacijomis motyvai. Daroma išvada, jog ES santykiuose su išore linkusi naudoti panašias priemones, kaip ir stiprinant ES integraciją. Dėl to ateityje civilinių krizių valdymo pajėgumų plėtra greičiausiai išliks spartesnė nei karinių. Be to, dėl akivaizdžių pajėgumų generavimo trūkumų, ES ir toliau atsakomybę dažniausiai prisiims tik papildydama kitų tarptautinių organizacijų veiklą krizių valdymo srityje.

Įvadas

Dėl Sovietų Sąjungos grėsmės Šaltojo karo metais tikriausiai ir susikūrė Europos bendrijos. ESBO, NATO, vėliau Pfp („Taikos partnerystė“) ir kitos organizacijos sumažino karinės agresijos tikimybę tarp „modernių“ Europos valstybių. Kita vertus, tai neužkirto kelio ir praėjusio amžiaus pabaigoje kilo regioniniai konfliktai Balkanuose. Kilusi karinė grėsmė Europos saugumui paskatino ES valstybių integraciją užsienio, saugumo ir gynybos srityse – taip atsirado Europos kaimynystės politikos ir platesnės Europos iniciatyvos projektai. Europa sukūrė „draugų žiedą“ aplink kontinentą, bet karinio konflikto tarp „modernių“ valstybių grėsmę pakeitė „modernios“ grėsmės. Atsakydama į jas Europa ne tik sustiprino bendradarbiavimą vidaus reikalų, užsienio, saugumo, gynybos srityse, bet ir nuo 2003 m. įsitraukė į krizių valdymo operacijas.

Krizių valdymas paprastai suprantamas kaip specifinių politinių, diplomatišų, ekonominių ir/ar su jėgos panaudojimu susijusių priemonių taikymas reaguojant į situaciją, kuri kelia grėsmę taikai. Krizių valdymo operacijų (arba taikos operacijų) tikslas – sumažinti įtampą, užkirsti kelią konfliktui eskaluoti ir prisidėti kuriant tokias sąlygas, kurios leistų išspręsti kilusį ar bekylantį konfliktą taikiomis priemonėmis. Teorijoje tokio pobūdžio misijų tyrimai

* *Arūnas Molis* – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto doktorantas. Adresas: Vokiečių g. 10, 01130 Vilnius, tel. +370 685 45090, el. paštas – arunas.molis@gmail.com.

pagreitį įgavo 1999 m., kai gerokai išaugo efektyvumas ir jų skaičius. Nuo tų metų parengtus darbus šia tema galima skirstyti į penkias grupes:

- taikos operacijų reikšmė tarptautinių santykių teorijoje (Bellamy 2004, Aksu 2003);
- atvejų analizė ir empirinis operacijų efektyvumo vertinimas (Surkhe 2001, Dobbins 2005);
- taikos palaikymo ir taikos įvedimo uždaviniai (Stedman 2002, Paris 2004);
- nacionalinis ir regioninis požiūris į taikos palaikymą (Fleitz 2002, Gray 2004);
- taikos operacijų galimybės, doktrinos ir reforma (Durch 2003, Hansen 2002).

Šiame straipsnyje, siekiant paaiškinti intensyvėjančios ES veiklos krizių valdymo srityje motyvus, daugiausia remiamasi Bellamy, Aksu ir Paris teorinėmis prielaidomis. Vis dėlto, tyrimo tikslas yra labiau „inauguracinis“ – pristatyti ir išnagrinėti svarbiausias ES veiklos krizių valdymo srityje tendencijas. Remiantis pirminiais šaltiniais (ES Karinio štabo oficialia informacija) daugiausia dėmesio yra skiriama pastaraisiais metais vykdytų ES operacijų apžvalgai, o ne teorijos plėtojimui. Be to, ES civilinių krizių valdymo operacijų susisteminimas ir galimybių vykdyti nepriklausomas misijas įvertinimas turėtų prisidėti prie tolimesnių tyrimų šioje srityje plėtos.

1. Teorinis ES krizių valdymo iniciatyvų vertinimas

Krizių valdymo operacijų reikšmę tarptautinių santykių teorijoje nagrinėjusių Bellamy ir Pugh nuomone, taikos misijas galima vertinti iš „probleminio“ arba „kritinio“ taško. „Probleminės“ paradigmos atstovai teigia, jog pasaulinė tvarka turi rimtų trūkumų, kurių neigiamą poveikį bent iš dalies galima neutralizuoti vykdant taikos operacijas. Šiuo atveju krizių valdymo operacijos suprantamos kaip siekis sumažinti įtampą, užkirsti kelią konfliktui ir prisidėti kuriant tokias sąlygas, kurios leistų išspręsti kilusį ar bekylantį konfliktą taikiomis priemonėmis¹. Bellamy nuomone, šiems tikslams gali būti naudojama karinė jėga – jei atkurti (užtikrinti) taiką nusiaubtame regione neįmanoma įprastais Vestfalijos sistemos metodais. Svarbu pastebėti, jog, anot „probleminio“ požiūrio į taikos operacijas, krizių valdymo operacijos gali būti panaudotos siekiant atkurti liberalias demokratines vertybes net ir tada, jei tam nepritaria „priimančioji“ valstybė.

¹ Gourlay C., „Partners Apart: Enhancing Cooperation between Civil Society and EU Civilian Crisis Management in the Framework of ESDP“, 2006, http://www.cmi.fi/files/partners_apart.pdf, 2007 09 12.

Tuo tarpu „kritinė“ teorija krizių valdymą vertina skeptiškiau: kvestionuoja egzistuojančią pasaulinę tvarką, nagrinėja interesus, kuriuos esama tvarka tenkina, ir siūlo ją transformuoti taip, kad pagerėtų „silpnųjų“ padėtis. Šiam požiūriui pritarianys teoretikai veiklą krizių valdymo srityje vertina ne tik pagal tai, kiek ji efektyvi sprendžiant konkrečias saugumo problemas, o įvertinama operacijų regioninė ar globali reikšmė, taip pat kiek operacijų atitinka demokratinius, skaidrumo ir atskaitomybės kriterijus. Roland Paris šiame kontekste daro išvadą, jog kitos ilgalaikio abipusio pasitikėjimo kūrimo priemonės gali būti gerokai efektyvesnės nei taikos operacijos.

Iš ES užsienio politikos vadovo Javiero Solanos pareiškimų galima spręsti, jog ES bando sujungti „probleminį“ ir „kritinį“ požiūrį į taikos įvedimą, palaikymą ir ilgalaikį užtikrinimą. Anot Solanos, „ES krizių valdymo operacijas vykdo atsiliepdama į JT kvietimą, atsižvelgdama į šalių narių interesus bei krizių apimtų šalių poreikius. ES nuolat reaguoja į besikeičiančią saugumo situaciją net ir tuo atveju, jei doktrinos ir struktūros dar nėra visiškai pritaikytos naujiems uždaviniams pasiekti“². Kitaip tariant, misijos inicijuojamos tuomet, kai reikia spręsti konkrečias saugumo problemas, nuo teisės viršenybės įtvirtinimo iki pagarbos elementarioms žmogaus teisėms. Tačiau tai nereiškia, kad ES, siekdama panašių tikslų, neabejotiną prioritetą skiria krizių valdymo operacijoms. Konfliktų prevencijos mechanizmai (tokie kaip ES specialieji atstovai, kaimynystės politika, narystės derybos ir kt.) užima gal net svarbesnę reikšmę ES saugumo politikoje. Kita vertus, ES pajėgumų kūrimo ar stebėjimo operacijas (susijusias su abipusiu pasitikėjimu, parama demokratiškos institucijų kūrimui ir pan.) taip pat galima traktuoti kaip labiau prevencinę veiklą krizių valdymo srityje.

Diplomatinė ES išorės politika straipsnyje plačiau nenagrinėjama, tačiau priežastis, dėl kurių ES pastaruoju metu suaktyvino išorinius santykius, verta aptarti detaliau. Hedley Bull teigimu, ES krizių valdymo pajėgumų plėtra yra neišvengiama atsižvelgiant į Vakarų Europos pažeidžiamumą. Esą Šaltojo karo pabaigoje nebuvo kitų galimybių sustabdyti Sovietų ekspansiją kaip tik plečiant krizių valdymo pajėgumus³. Su demokratijos, stabilumo ir saugumo zonos plėtra Europoje ir už jos ribų susiję argumentai šiuo metu dominuoja aiškinant ES išitraukimą iš esmės karinio pobūdžio aljansams priskiriamų užduočių vykdymą. Kita vertus, grėsmės Europos šalių saugumui dėl Europoje ar jos kaimynystėje (Šiaurės Afrikos, Azijos šalyse) vykstančių regioninių konfliktų, žlungančių valstybių ar branduolinio ginklo platinimo yra aktualios daugiau nei kelis dešimtmečius. Nei dabar, nei anksčiau nacionalinės valstybės ar veikiančios kitos, viršesnės už nacionalines, organizacijos jų neutralizuoti nesugebėjo, tačiau ES (ar valstybės narės) krizių valdymo operacijų taip ak-

² Solana J., „Speech by Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy. Graduation Ceremony ESDC High Level Training Course, Stockholm, 17 March 2006“. http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/discours/88870.pdf, 2007 10 17.

³ Bull H., „Civilian power Europe: a contradiction in terms?“, *Journal of common Market studies* 1 (2) 1982–1983, p. 149.

tyviai nevykdė. Dėl to ES išitraukimas gali būti aiškinamas remiantis ne tik liberalų, bet ir realistų argumentais, t. y. akcentuojant ne vertybių normas, bet ES (ar didžiųjų ES šalių narių) interesus. Kitaip tariant, ES siekė aktyvinti savo vaidmenį krizių valdymo srityje galima vertinti ne tik kaip „preventyvią savi-gyną“, bet ir kaip didžiųjų ES šalių norą stiprinti ES ir kartu savo „globalaus veikėjo“ padėtį. Dar vienas populiarus ES išitraukimo aiškinimas susijęs su ES vidinės integracijos stiprinimu: ESGP dažnai įvardijama kaip svarbiausias narys, galintis išvesti ES iš krizės⁴.

2. ES krizių valdymo operacijų klasifikacija

ES atsakomybę krizių valdymo srityje apibrėžia ES sutarties 17 straipsnyje išvardintos ESGP veiklos kryptys („Petersbergo užduotys“) ir Europos saugumo strategija (ESS). „Petersbergo užduotys“ numato ES išitraukimą, vykdant taikos palaikymą, humanitarines ir gelbėjimo operacijas. ESS Europos saugumo politikos veikas išplečia įtraukdama jungtines nusiginklavimo operacijas, pagalbą trečiosioms šalims, kovojant su terorizmu ir reformuojant saugumo sektorių⁵. 2006 m. lapkritį ES Tarybos generalinis sekretoriatas parengė „ES pajėgumų katalogą 2006“⁶ su penkiais ES civilinių ir karinių pajėgumų panaudojimo „ilustraciniais scenarijais“ (šalių atskyrimas jėga; stabilizacija, rekonstrukcija ir karinė pagalba trečiosioms šalims; konfliktų prevencija; evakuacijos operacijos; pagalba humanitarinėms operacijoms)⁷. Taip buvo galutinai apibrėžtos karinių ir/ar civilinių ES krizių valdymo panaudojimo sritys.

2006–2007 metais ES operacijose dalyvavo apie 10 000 ES karių ir civilių pareigūnų. Operacijos buvo vykdomos Europoje, Afrikoje ir Azijoje, jos buvo ilgalaikės ir trumpalaikės, civilinės, karinės bei civilinės/karinės. Civilines ES krizių valdymo operacijas dar galima skirstyti į pajėgumų kūrimo, teisinės valstybės, ir stebėjimo operacijas⁸. Dažniausiai ES vykdo „pajėgumų kūrimo“ krizių valdymo operacijas, t. y. padeda vietos valdžiai rengti policijos pareigūnus. 2004–2005 m. Gruzijoje ES vykdė „EUJUST Themis“ teisinės valstybės misiją, jos metu padėjo pertvarkyti Gruzijos baudžiamąjį kodeksą ir bausmių atlikimo sistemą. 2007 m. pradėta panaši misija Afganistane turėtų padėti sukurti vietos policiją. Svarbiausi ES stebėjimo misijų tikslai: prižiūrėti pasirašytų

⁴ Hettne B., Soderbaum F., „Civilian power or soft imperialism? The EU as a global actor and the role of interregionalism“, *European foreign affairs review* 10 (4) 2005, p. 538.

⁵ Lindstrom G., „Enter the Battle Groups“, *Chaillot Papers* 97, 2007, <http://www.iss-eu.org/chaillot/chai97.pdf>, 2007 11 10.

⁶ Dokumentas parengtas atsižvelgiant į 2004 m. patvirtintus „Headline Goal 2010“ reikalavimus pajėgoms.

⁷ „Development of European Military Capabilities: The Force Catalogue 2006“, http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/MilitaryCapabilitiesFC06backgroundNov06_en.pdf, 2007 12 09.

⁸ „EU Missions and operations“, *IMPETUS, Bulletin of the EU Military Staff*, Spring/Summer 2006, p. 8–11.

tarptautinių susitarimų įgyvendinimą, kontroliuoti pasienio perėjimo postų veiklą. Svarbu pastebėti, jog civilinėms krizių valdymo operacijoms pradėti nereikia JT ST pritarimo (nes jų metu nenaudojama karinė jėga), be to, paprastai pačios priimančios šalys paprašo pradėti tokias misijas.

Karinės ES operacijos skirstomos į „žemo“ intensyvumo (jas ES vykdo visiškai savarankiškai) ir „aukšto“ intensyvumo (kurioms reikalinga NATO logistinė ir karinė parama) misijas. Iki šiol ES vykdo arba yra vykdžiusi 5 karines operacijas. Dvi Balkanuose (Bosnijoje ir Hercegovinoje bei Makedonijoje) ir tris Afrikoje (dvi Konge ir vieną Sudane). Dar viena stambi operacija Afrikoje (Čade ir Centrinėje Afrikos Respublikoje (CAR) pradėta planuoti 2007 m. pabaigoje. Misijas Balkanuose ES vykde pasiremdama NATO pajėgumais, o žemesnio intensyvumo operacijų Afrikoje metu ES veikė autonomiškai. 1 lentelėje pateikiamos civilinių ir karinių ES 2006–2007 m. vykdytų ES operacijų charakteristikos⁹.

⁹ *CONCORDIA* misija Makedonijoje ir *ARTEMIS* misija Konge pradėtos ir baigtos 2003 metais, todėl jų lentelėje nėra.

1 lentelė. ES 2006–2007 m. vykdytos operacijos ir misijos¹⁰

operacija	Regionas, šalis	Trukmė	ES partneriai	Personalas	Biudžetas (mln. euru)	Misijos apibūdinimas
KARINĖS OPERACIJOS						
EUFOR ALTHEA	Balkanai, Bosnija ir Hercegovina	2004 12 02 -	NATO, kitos valstybės	6000 kariškių iš 34 šalių	71,7 iš viso	Iki šiol didžiausią karinę operaciją ES perėmė iš NATO. Svarbiausias operacijos tikslas – prižiūrėti Dayton susitarimų įgyvendinimą ir užtikrinti saugumą bei stabilumą plėtra regione. Operacijai vadovauja NATO Vyriausiojo sąjungininkų pajėgų Europoje vado pavaduotojas (D-SACEUR), kuris tuo pat metu yra ir ES operacijų vadas.
AMIS II Support	Afrika, Sudanas, Darfuro provincija	2004 06 18 -	Afrikos Sąjunga	Iš ES: 16 polic. 19 oper. plan. 11 kar. stebėt.	212 – ES 30 – ES narės	ES tikslas – padėti Afrikos sąjungai planuoti ir vykdyti veiksmus, kurie prisidėtų prie stabilumo regione pietros. ES suteikė logistinę paramą, ištraukė į kariškių ir civilių mokymus (apmokė 5000 pareigūnų), suteikė transportavimo oru pajėgumus. Lyginant su kitomis karinėmis tiek NATO, tiek ES operacijomis, ES šios misijos metu ypač daug dėmesio skyrė AMIS II civilinei paramai. Operacijai mandata suteikė 2004 m. birželio 11 d. priimta JT rezoliucija nr. 1574. Už operacijos vykdymą tiesiogiai atsakingas ES specialusis atstovas Sudane.
EUFOR DR Congo	Afrika, Kongo DR	2006 07 30 – 2006 11 30	JTO	1000 kariškių iš ES	16,7	ES tikslas – padėti JT rinkiminio proceso Kongo metu, t. y. paremti JT Monuc operacija. Stabilizuoti situaciją šalyje ir sudaryti sąlygas laisviems rinkimams. Svarbiausios ES atsakomybės sritys – civilių ir Kinshasa oro uosto apsauga. Be 1000 kariškių dislokavimo ES deklaravo esanti pasirengusi iš Gabono perkelti dar vieną bataliono dydžio karinį vienetą. ES operacijai pritarė 2006 m. balandžio 27 d. priimta JT ST rezoliucija nr. 1671. Operacijai vadovauta iš ES operacinio štabo Potsdame.

¹⁰ Šaltinis: „Decision making. Mission building. Strategic Planning“, IMPETUS, Bulletin of the EU Military Staff, Autumn/Winter 2007, p. 10–12.

CIVILINĖS OPERACIJOS						
Pajėgumų kūrimo operacijos						
EUPOL-COPPS	Artimieji Rytai, Palestinos teritorija	2006 01 –	-	11 pareigūnų iš ES	6,1 - per metus	ES tikslas – padėti vietos valdžiai ir rengti modernią ir efektyvią vietos policiją, kuri galėtų užtikrinti vidaus saugumą ir prisidėti prie Palestinos ekonomikos atgaivinimo. Operacija numatoma vykdyti 3 metus, neginkluoti ES pareigūnai koordinuoja ES šalių narių ir kitos tarptautinės paramos teikimą, patarinėja vietos valdžiai kriminalinės teisės klausimais. Operacijai vadovauja misijos vadovas ir ES specialusis atstovas Artimųjų Rytų taikos procesui.
EUPM	Balkanai, Bosnija ir Hercegovina	2003 01 01 -	Kitos valstybės	200 pareigūnų iš 32 šalių	12 - viso	Pirmosios ES civilinės misijos tikslas – padėti reformuoti ir modernizuoti šalies policiją. Daugiausia dėmesio skiriama paramai kovojant su organizuotu nusikalstamumu ir korupcija, veiklos efektyvumo ir finansinės atskaitomybės stiprinimui. Operacijai vadovauja misijos vadovas ir ES specialusis atstovas Bosnijai ir Hercegovinai.
EUPAT	Balkanai, Makedonija	2005 12 15 – 2006 06 15	Kitos valstybės	120 polic. 30 civilių	1,5 – iš viso	<i>EUPAT</i> misija pradėta užbaigus <i>CONCORDIA</i> ir po jos buvusią <i>PROXIMA</i> operacijas. <i>EUPAT</i> operacijos tikslas – aukščiausio rango Makedonijos policijos pareigūnų mokymai. 2006 m. birželį <i>EUPAT</i> misiją pakeitė <i>ES Carris</i> programa, pagal kurią Makedonijos policijai skiriama finansinė parama.
EUPOL Kinshasa	Afrika, Kinshasa miestas	2005 01 01 – 2007 06 30	JTO	25 polic. 5 civiliai + 29 polic. 07-2006 11	8 – iš viso	Pirmąją Afrikoje civilinę misiją ES vykdė derinama ją su <i>JT Monic</i> operacija. Misijos tikslai – tarptautinių policijos standartų Kongo policijoje įtvirtinimas, vidaus saugumo sistemos konsolidavimas ir demokratizacija. Operacijoje bandyta pritaikyti patirtį, įgytą Balkanuose. Operacijai vadovavo misijos vadovas ir ES specialusis atstovas Afrikos Didžiųjų ežerų regionui.

EUSEC Congo	Afrika, Kongo DR	2005 05 08 -	-	8-35 kariniai ir civiliai ekspertai	6 – iki šiol	Misijos tikslas – padėti vykdyti saugumo sektoriaus reformą Kongoje. Skatindama su tarptautine humanitarine teise, demokratijos standartais, efektyvaus viešojo valdymo principais, viešumui ir teisės viršenybei susijusią politiką, ES padėjo integruoti buvusius kovotojus į Kongo kariuomenę. Bendradarbiaudama su pereinamąja Kongo vyriausybe ES rūpinosi gyventojų saugumu, nacionaliniu susitaikymu ir regiono stabilumu. Planuota, kad misija užtruks dvejus metus.
Stebėjimo operacijos						
AMM	Pietryčių Azija, Indonezijos Ačėjos provincija	2005 09 15 – 2006 05 15	ASEAN, Norvegija, Šveicarija	226 – 85 neginkluoti stebėtojai (iš jų - 36 iš ES)	10,8 – ES 6 – dalyv. valstybės	Misija pradėta tik po mėnesio, kai Ačėjos sukiliųjų judėjimas (CAM) ir Indonezijos kariuomenė pasirašė taikos susitarimą. Nors misija priskiriama prie stebėjimo, ji apėmė ir kitas veiklos sritis, įskaitant ir karinę. Misija parodė, kad karių ir civilių bendradarbiavimas vykstant krizių valdymo operacijai toli už ES ribų gali būti pakankamai efektyvus. Be to, tai dar kartą įrodė, jog ES krizių valdymo srityje gali efektyviai bendradarbiauti su kitomis tarptautinėmis organizacijomis (visose misijos grandyse kartu dirbo ES ir ASEAN pareigūnai).
EU BAM	Rytų Europa, Moldovos, Ukrainos pasienis	2005 12 01 – 2007 12 01	Pirmanciosios valstybės	175 muitinės, policijos ir pasienio pareigūnai iš ES + 74 vietiniai pareigūnai.	202 – iš viso	Misijos tikslas – pagerinti Moldovos ir Ukrainos pareigūnų gebėjimus kontroliuoti asmenų judėjimą, kovoti su neregalia migracija ir pan. Ilgojo laikotarpio tikslas – sukurti sąlygas Paderstrės konfliktui išspręsti. Misijos teisinį statusą nustatė EK ir Ukrainos bei Moldovos pasirašytas Supratimo memorandumas. Misijai vadovauja ir ją kontroliuoja ES specialusis atstovas Moldovoje, primatencijų šalių vyriausybės ir EK. Misija, vadovaujantis minėtu susitarimu, vykdo EK, taigi ji labiau priklauso ES pirmajam ramsčiui. Su antruoju ramsčiu misija sieja tik tai, jog ji oficialiai vadinama „ES misija“ ir jos vadovas yra ES Specialiojo atstovo Moldovoje štabo narys, kitaip tariant – BUSP institucines struktūras sudėtinė dalis.
EU BAM Rafah	Artimieji Rytai, Palestinos-Egipto pasienis	2005 11 30 – 2006 11 30	-	70 pareigūnų iš ES	11,5 – iš viso	Pirmosios ES misijos Artimuosiuose Rytuose tikslas – sukurti sąlygas Palestinos vadovybei prisitaikyti atsakomybę už viešosios tvarkos palaikymą. To siekiama padedant prižiūrėti asmenų judėjimą per Rafah postą pasienyje su Egiptu ir apmokant Palestinos pareigūnus. Operacijai vadovavo misijos vadovas ir ES specialusis atstovas Artimųjų Rytų taikos procesui.

Teisinės valstybės operacijos						
EUJUST LEX	Artimieji ir Vidurio Rytai, Irakas	2005 06 01 – 2007 12 31	-	n.d.	10 per metus - ES	Misijos tikslas – pagerinti kriminalinius tyrimus atliekančių Irako teisingumo sistemos aukščiausio ir vidutinio lygmens pareigūnų profesines žinias ir paskatinti kriminalinio teisingumo sistemos pareigūnų vidaus bendradarbiavimą. Mokymams ES skyrė 10 mln. eurų per metus, misiją planuota vykdyti iki 2007 m. pabaigos ir apmokyti virš 1000 Irako pareigūnų. Mokymai dažniausiai vyksta ES šalyse, bagdada veikia misijos ryšių biuras. Misijai vadovauja misijos vadovas.
EUPOL Afghanistan	Azija, Afganistanas	2007 06 -	JTO, NATO, JAV	160 policijos pareigūnų iš ES	40 – 2007 m. -	ES misijos Afganistane tikslas – padėti sukurti efektyvią ir pagal tarptautinius standartus veikiančią Afganistano policiją. Misijos metu ES planuoja mokyti, patarinėti ir prižiūrėti šalies vidaus reikalų ministerijos ir vietos policijos skyrių veiklą. ES misiją sudaro apie 160 policijos ir teisingumo ekspertų, kurie veikia Kabule, provincijose ir regionuose. Numatoma, jog misiją truks 3 metus.
Planuojamos operacijos						
EUPT KOSOVO	Balkanai, Kosovas	2008 -	n.d.	~ 2000	n.d.	Kosove, kuriam ES teikia ypač didelę paramą, už taikos palaikymą vis dar atsakinga NATO. Prieš keletą metų NATO vadovai teigė, jog sąlygos pradėti ES operaciją Kosove vis dar yra netinkamos*. Be to, nuo 2006 m. gegužės Kosove veikia ES planavimo komanda (ang. „Planning Team“), planuojanti galimą ES krizių valdymo operaciją teisinės valstybės srityje. Iš viso apie 40 žmonių yra įsitraukę į misijos Kosove planavimą, joje turėtų dalyvauti apie 2000 žmonių. Operacija galėtų prasidėti tuomet, kai bus nuspręsta dėl Kosovo padėties. Misijos planavimo komanda sudaro jos vadovas ir policijos, teisingumo bei administravimo grupės.
EUFOR TCHAD/RCA	Afrika, Čadas/ Centrinė Afrikos Respublika	2008 -	JTO, Afrikos Sąjunga	iki 4000 karių	~ 100 – ES	Rytinėje Čado dalyje ir Šiaurinėje Centrinės Afrikos Respublikos (CAR) veikiančių ES pajėgų pagrindinė užduotis bus užtikrinti dešimčių tūkstančių Sudano pabėgėlių saugumą laikinose stovyklose. ES pajėgos taip turėtų suteikti paramą JTO ir Afrikos Sąjungos pajėgoms, planuojamos karinės intervencijos į Darfuro regioną atvejui. Pabėgėlių stovyklose tvarką palaikys po JT vėliava veikianči policija. Prancūzijos kariai sudarys kiek daugiau nei pusę viso ES kontingento.

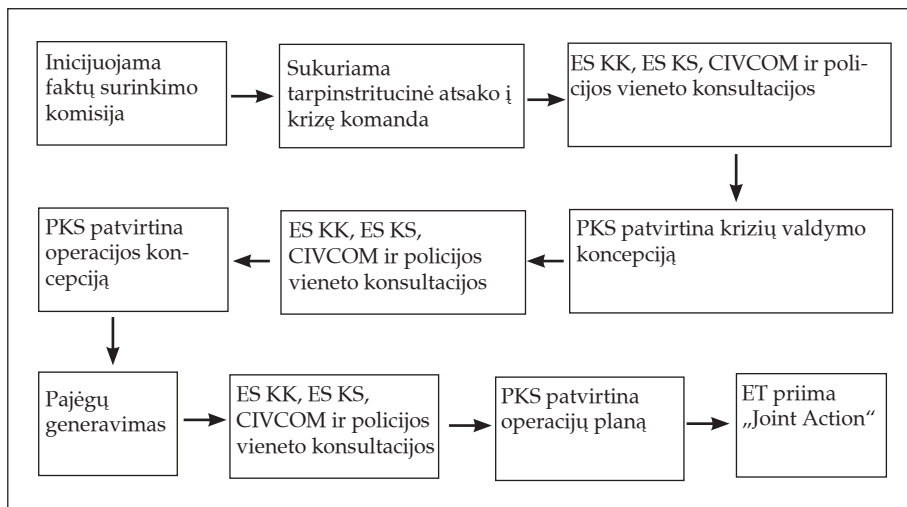
* EU Institute for Security Studies, „EU Security and Defence“, Chatillot Paper 75, 2005, p. 198-205

3. ES pasirinkimas – savarankiškos civilinės ir bendros karinės operacijos

3.1. ES pasirinkimo plėsti civilinį krizių valdymą motyvai

Kaip matyti iš 1 lentelėje pateiktų duomenų, ESGP jau inicijavo 17 operacijų. 4 karinio pobūdžio, 3 – karinės civilinės, likusios – civilinės. 2007 m. pabaigoje ES planavo policijos ir teisinės valstybės misiją Kosove (ji bus didžiausia kada nors vykdyta civilinė ES misija) ir karinę operaciją Čade/CAR. Solana buvo užsiminęs apie galimybę pradėti krizių valdymo operaciją užšaldytų konfliktų zonose Pietų Kaukaze – galima daryti prielaidą, kad jo štabas aktyviai nagrinėjo šio regiono poreikius ir svarstė galimybę ES ten pradėti naujas operacijas. Tuo pat metu buvo stiprinamas vadovavimas civilinėms krizių valdymo operacijoms: sukurta Civilinių operacijų vado pareigybė, planuojama sukurti civilinių operacijų vadavietę. ES per pastaruosius penkerius metus sukūrė praktiškai visus krizių valdymo operacijoms vykdyti būtinas priemones, buvo įtvirtinta daugiau ar mažiau aiški krizių valdymo operacijų planavimo ir įgyvendinimo (sprendimų priėmimo) sistema (žiūrėti 1 schemą). Svarbių problemų iki šiol nekėlė ir civilinių misijų finansavimas: jos paprastai finansuojamos iš ES BUSP biudžeto („atskira eilute“ ES iki 2013 m. BUSP numatė skirti 340 mln. eurų per metus), Europos plėtros fondo (ES operacijos Afrikos ir Karibų jūros šalyse), lėšų *ad hoc* pagrindu skiria šalys narės. Taigi ES veiklą civiliniame krizių valdyme galima vertinti kaip pakankamai sėkmingą ir efektyvią. Kartais netgi teigiama, jog, išaugus civilinio atsako priemonių poreikiui, nėra kitos organizacijos, kuri galėtų taip efektyviai vienu metu vykdyti krizių prevenciją, stabdyti jau prasidėjusius ginkluotus konfliktus bei stabilizuoti pokonfliktines situacijas¹¹.

¹¹ Cerny P. G., „The new security dilemma: divisibility, defection and disorder in the global era“, *Review of international Studies*, 4, 2000, p. 623.



1 pav. ES sprendimų priėmimo krizių valdyme schema¹²

Tuo tarpu karinėje srityje bendrų ES prioritetų identifikavimas ir priemonių jiems įgyvendinti kūrimas nėra toks sklandus. Karinėse operacijose iniciatyva paprastai priklauso ne ES viršnacionalinėms institucijoms, bet kitiems tarptautinių santykių subjektams (JT, NATO, Afrikos Sąjungai) ar tiesiog atskiriems šalims narėms. ES politikos nė vieno regiono atžvilgiu negalima vertinti kaip koherentiškos, todėl ir karinių priemonių naudojimas dažniausiai grindžiamas tik trumpalaikiu padėties stabilizavimo siekiu. Kitaip tariant, identifikuoti „bendrus“ šalių narių prioritetus, kurie sąlygotų visos ES „įsipareigojimus“ tam tikro regiono atžvilgiu, kariniame krizių valdyme yra sudėtinga. Akivaizdžiausiai bendro požiūrio trūkumo pasekmės matyti kalbant apie sprendimų derinimą trijuose ES ramsčiuose ir krizių valdymo operacijų finansavimą:

- šalys narės praktiškai nesiūlo jokių kelių, kaip suderinti ES iniciatyvas pirmajame ir antrajame ramsčiuose. Nedaroma praktiškai nieko, kad daugiau atsakomybės prisiimtų Europos Komisija, daugiau veiksmų laisvės koordinuojant ES santykius su kitais operacijoje dalyvaujančiais subjektais būtų suteikta ES specialioms atstovams;
- karinių operacijų finansavimas yra pernelyg sudėtingas ir nepakankamas¹³. Dažniausiai naudojamas principas, kai kaštus padengia tos valstybės, kurios į operaciją siunčia savo karinius vienetus¹⁴. Operacijų

¹² Šaltinis: Nowak A., „Civilian crisis management: the EU way“ *Chaillot Papers* 90, 2006, <http://www.iss.europa.eu/chaillot/chai90.pdf>, 2007 08 19.

¹³ Pagal ES sutarties 28 straipsnį ES krizių valdymo operacijų finansavimas priklauso nuo operacijos pobūdžio, t. y. nuo to, ar misija yra civilinė, ar karinė.

¹⁴ Vadinamas „costs lie where they fall“ principas.

CONCORDIA ir *ARTEMIS* bendriems operaciniams kaštams padengti buvo sukurti *ad hoc* mechanizmai – taip buvo sumažintos išlaidos šalių, kurios tiesiogiai dalyvavo operacijose. Kilus abejonėms, kurias išlaidas priskirti prie bendrųjų, o kurias priskirti prie individualių, ES karinėms operacijoms finansuoti buvo sukurtas *ATHENA* mechanizmas, numatęs bendrų ir individualių išlaidų paskirstymą šalims narėms pagal jų BVP¹⁵. Be to, kai kurios su gynyba susijusios institucijos (pvz., Europos gynybos agentūra, ES Saugumo studijų institutas, ES Palydovų centras) turi savo biudžetus, iš kurių gali remti tam tikras ESGP iniciatyvas. Kai kuriuos ESGP projektus kartu su ES ir valstybėmis narėmis kofinansuoja tarptautinės organizacijos ar privačios kompanijos. Tokia mechanizmų ir procedūrų gausa lemia ilgus ginčus dėl jų taikymo, o tai neigiamai veikia operacijos pradžią ir yra mažo jų efektyvumo priežastimi.

Esama ne vieno aiškinimo, kodėl ES, siekdama pripažinimo tarptautinėje arenoje, labiau linkusi plėsti civilines, o ne karines krizių valdymo priemones. Vienu teigimu, ES yra svarbios viešai deklaruojamos vertybės: dialogo stiprinimas, pagarba skirtingiems interesams, pliuralizmas, demokratija, socialinis teisingumas, daugiašališkumas, tarptautinė teisė¹⁶. Ši požiūrį patvirtina „ES pajėgumų katalogas 2006“: visi, išskyrus „konfliktuojančių pusių atskyrimą jėga“ ES pajėgumų panaudojimo „ilustraciniai scenarijai“ reikalauja karinės civilinės arba tik civilinės intervencijos. Kitus su civilinių krizių valdymo plėtra susijusius argumentus galima skirstyti taip:

- ES civilinėje krizių valdymo srityje esantys trūkumai yra gerokai mažesni už institucines ir organizacines problemas vykdant karines operacijas;
- ES sukūrė civilinių krizių valdymo pajėgumus (IPU, FPU, CRTs¹⁷), kurie gali būti dislokuoti per trumpą laiką;
- sprendimų priėmimas ir resursų mobilizavimas civilinėms operacijoms

¹⁵ Šio mechanizmo naudojimas tikriausiai bus plečiamas: 2007 m. vasarį Taryba nutarė išplėsti jo taikymo sferą į tokias sritis kaip daugianacionalinio ES operacinio štabo dislokacijos vietoje išlaikymas, duomenų išsigijimas, nenumatytų priemonių išsigijimas, operacijoje veikiančių pajėgų apsauga ir pan.

Bendiek A., Whitney-Steele H., „Financing of EU’s CFSP. Solving the Conundrum“, SWP Comments 2006, http://www.swp-berlin.org/en/common/get_document.php?id=1726, 2007 10 12.

¹⁶ Kita vertus, anot Roberto Kagano, šis pasirinkimas nebuvo atsitiktinis. Jis yra natūralus silpnajam ir priešingas Hobbeso „realiam pasauliui“, kurį pasirinko Amerika. Anot Kagano, ES normatyvinės galios principo akcentavimas neprieštaruja argumentams dėl ES strategiją lemiančio karinės galios „silpnumo“. Silpnesnei Europai civilinė galia yra vienintelė tinkama priemonė.

Hettne B., Soderbaum F., „Civilian power or soft imperialism? The EU as a global actor and the role of interregionalism“, *European foreign affairs review* 10 (4), 2005, p. 538.

¹⁷ IPU (ang. Integrated Police Units) ir FPU (ang. Formed Police Units) – greitai (iki 30 dienų) perdislokuojamos policijos pajėgos, galinčios vykdyti visų tipų policijos funkcijas. CRTs (ang. Civilian Response Teams) sudaro parengti ir identifikuoti ekspertai, kurie per 5 dienas gali būti pasiųsti atlikti „faktų surinkimo“ ar panašaus pobūdžio misijas.

yra pakankamai operatyvus (tai įrodė ES misijos *Artemis*, *AMM*, *EUBAM Rafah*);

- ES šalių narių civilinėse krizių valdymo operacijose dalyvaujantys ekspertai yra bene labiausiai kvalifikuoti šioje srityje;
- ESGP karinių priemonių plėtra gali reikšti NATO, svarbiausio JAV interesų Europos saugumo sistemoje realizavimo įrankio, dubliavimą ir silpninimą. H. Ch. Hagman nuomone, dėl šios priežasties ir JAV labiau remia ES civilinių, o ne karinių priemonių plėtrą (NATO planuotojai padėjo sukurti minėtus ES krizių valdymo operacijų „ilustracinius scenarijus“). Atitinkamai dauguma JAV sąjungininkų Europoje remia ESGP civilinio matmens plėtrą ir taip apsprendžia operacijų pobūdį;
- ES vengia pradėti tokias operacijas, kurių sėkme nėra garantuota, o ES karinių operacijų nesėkmė yra gerokai labiau tikėtina nei civilinių. Todėl vykdydama karines krizių valdymo operacijas ES negali veikti autonomiškai (būtina NATO logistinė parama), be to, dauguma ES valstybių karinius veiksmus pageidauja grįsti atitinkama JT Saugumo Tarybos rezoliucija;
- ES valstybės nenori didinti gynybos sektoriui skiriamo finansavimo, dėl to negali (arba vengia) imtis brangiai kainuojančių aukšto intensyvumo operacijų.

3.2. ES bendradarbiavimas su NATO, JTO ir Afrikos Sąjunga kariniame krizių valdyme

Karinių krizių valdyme ES iki šiol dažniausiai buvo linkusi šlietis prie kitų šioje srityje jau veikiančių organizacijų. Į misijas ir operacijas, kurias ES inicijuodavo pati, beveik visuomet buvo kviečiami prisijungti partneriai, tiek valstybės, tiek tarptautinės organizacijos¹⁸. Visų pirma tai susiję su tuo, jog ES kol kas yra nepasirengusi aukšto intensyvumo operacijose veikti savarankiškai – tai lemia operacijų planavimo, vadovavimo, kontrolės ir vykdymo komponentų trūkumai. Todėl, vykdydama karines krizių valdymo operacijas, ES aktyviai bendradarbiauja su NATO, JTO, Afrikos Sąjunga ir kitais tarptautinių santykių subjektais.

3.2.1. ES–NATO bendradarbiavimas

Pirmieji (vadinami Berlyno) susitarimai dėl JAV ir Europos bendradarbiavimo stiprinant Europos savarankiškumą krizių valdymo srityje pasirašyti 1994–1996 m. po to, kai tapo aišku, jog JAV savo dėmesį iš Europos ir jos

¹⁸ Visiškai savarankiškai ES kelis kartus vykdė tik tas operacijas, kuriose dalyvavo iki 100 pareigūnų.

kaimynystės perkelia į Aziją. Vis dėlto, tik 1998–2003 m. įvyko autonominių nuo NATO ES krizių planavimo, vykdymo ir valdymo operacijų konceptualizavimas ir ES ir NATO santykių peržiūrėjimas iš esmės. 1999 m. Vašingtone pasirašyti pirmieji ES ir NATO susitarimai, tačiau jau 2002 m. ėmė ryškėti, jog savarankiškumas priimant sprendimus ir abiejų organizacijų prestižas joms yra nemažiau svarbus, nei praktinis techninio pobūdžio bendradarbiavimas. 2003 m. kovą tuometinis NATO generalinis sekretorius George Robertsonas ir ES užsienio politikos vadovas Solana pasirašė vadinamus “Berlynas plius” susitarimus, kurie tiksliau apibrėžė NATO ir ES santykius. Jie atkartoję kai kurias dar 1996 m. pasiektų susitarimų detales (pavyzdžiui, kad ES krizių valdymo operacijų metu gali naudotis NATO planavimo ir vadovavimo pajėgumais), tačiau suteikė ES prieigą prie žvalgybinės NATO informacijos.

Vis dėlto “Berlynas plius” susitarimai nėra oficialios įpareigojančios sutartys tarp dviejų institucijų ir remiasi neįpareigojančia ES–NATO deklaracija, kuri taip pat nėra tarptautinė sutartis. Taigi tam, kad ES galėtų pasinaudoti NATO ištekliais, “Berlynas plius” turi konkretizuoti kiti, papildomi susitarimai. Juos kai kurios NATO, bet ne ES narės (pavyzdžiui, Turkija) dėl nacionalinės politikos ypatumų (santykių su Kipru ir Malta) gali blokuoti. Kitaip tariant, ES galimybės pasinaudoti NATO pajėgumais priklausys nuo konkretaus atvejo – NATO pagal “Berlynas plius” nėra besąlygiškai išpareigojusi leisti naudotis ištekliais, ar tuo labiau perduoti kokius nors konkrečius pajėgumus. Be to, NATO kaip organizacija nedaug tokių pajėgumų ir turi, o “Berlynas plius” nesuteikia galimybių ES naudotis JAV ištekliais. Sudarius 2003 m. susitarimus jau net neaišku, ar NATO vis dar priklauso „pirmo atsisakymo teisė“. Kai kurių ES šalių nuomone, sprendimą dėl išitraukimo priima ne organizacija, o šalys narės¹⁹, todėl ne NATO, o šalys narės ir spres, kuri organizacija dalyvaus operacijoje (tam bet kokių atveju reikės vienbalsio šalių narių sprendimo). Taigi ES ir NATO bendradarbiavimas pagal “Berlynas plius” nėra toks aiškus, kaip gali atrodyti.

Akivaizdu, jog “Berlynas plius” susitarimai efektyvūs bus tiek, kiek ES ir NATO šalys bus suinteresuotos juos įgyvendinti. 2003 m. vasarą abi organizacijos sutarė dėl bendros strategijos Vakarų Balkanų atžvilgiu, ES perėmė iš NATO operacijas Bosnijoje ir Makedonijoje. Tačiau reikia pastebėti, jog nei *CONCORDIA* Makedonijoje, nei *EUFOR ALTHEA* Bosnijoje ir Hercegovinoje nėra tokios operacijos, kokių būtų galima tikėtis turint galvoje ES ambicijas ir minėtų susitarimų prasmę²⁰. Reikalas tas, kad NATO išliko tiek vienoje, tiek kitoje šalyje: apie 300 kariškių, kuriems vadovauja JAV karininkas, yra numatyti NATO rezerve tam atvejui, jei situacija Bosnijoje staiga pablogėtų. NATO taip pat išlaikė štabą Sarajeve, kuris, tiesa, užsiima daugiausia veikla, susijusia su NATO PFP programa ir parama gynybos reformų srityje. *EUFOR ALTHEA* operacija planuota NATO vadavietėje, joje išikūręs ir ES operacinis štabas.

¹⁹ Touzovskaia N., „EU–NATO relations“, *European security* 15 (3), 2006, p. 242.

²⁰ Tiesa, reikia pastebėti, kad *CONCORDIA* buvo pradėta anksčiau nei pasirašyti „Berlynas plius“ susitarimai.

Operacijai vadovaujama iš NATO Jungtinio štabo Neapolyje, NATO pajėgų vado pavaduotojas yra ir Europos pajėgų operacinis vadas. Taigi, negalima teigti, jog NATO iš minėtų valstybių pasitraukė, o Aljanso vietą užėmė ES, kuri tik naudojasi kai kuriais NATO pajėgumais. Kita vertus, politinė operacijų kontrolė vis dėlto priklauso ES, kuri nustato strategines operacijos gaires ir išlaiko sprendimų priėmimo autonomiškumą šioje srityje.

Taigi ES ir NATO bendradarbiavimą vertinti galima dvejopai. Viena vertus, abi organizacijos bendradarbiauja planuodamos ir vykdydamos bendras operacijas tiek Europoje, tiek už jos ribų: Adis–Abeboje įkurtas bendras ES–NATO štabas, kuriame, anot diplomatų, NATO ir ES bendradarbiauja itin glaudžiai. Veikdama kartu su NATO, ES Makedonijoje reikšmingai prisidėjo prie saugumo ir stabilumo sukūrimo ir įrodė galinti keisti savo intervencijos pobūdį priklausomai nuo priimančiosios šalies poreikių. Kita vertus, net bendradarbiaudamos organizacijos nesugeba išspręsti opiausių problemų (situacija Darfūre, kur veikia NATO ir ES, per paskutiniuosius metus tik blogėjo) ar bent sutarti, kiek ir kokių pajėgų reikia, norint sureguliuoti konfliktą. Be to, nepaisant politinių pareiškimų, ES ir NATO vis dar neefektyviai dubliuoja pajėgumus ar net konkuruoja politinėje srityje. Tai pabrėžė ir NATO generalinis sekretorius Jaapas de Hoop Schefferis, kalbėdamas apie glaudesnio bendradarbiavimo su ES būtinybę: „mes veikiame vieni paskui kitus. Kitaip tariant, mes dubliuojam vieni kitų pastangas. Tai reiškia, mes švaistome mokesčių mokėtojų pinigus“²¹.

3.2.2. ES–JTO bendradarbiavimas

ES karinėse operacijose dalyvauja tik gavusi JTO pritarimą, kitaip tariant, tik priėmus atitinkamą JT Saugumo Tarybos rezoliuciją, net jei pagal operacijos pobūdį tokia rezoliucija nebūtinai reikalinga. Nemažiau svarbus yra ES ir JT bendradarbiavimas, vykdamas bendras krizių valdymo operacijas. Pavyzdžiui, Konge ES operacijos *ARTEMIS* (ji vykdyta 2003 m. birželį–rugsėjį) esmę sudarė parama JT ten vykdomai operacijai *MONUC*. Siekdama užtikrinti taiką ir užkirsti kelią humanitarinei katastrofai, ES (daugiausia Prancūzija) 2003 m. nusiuntė 1500 karių, kurie papildė *MONUC* pajėgas ir atliko daugiau funkcijų. Ši pirmoji Afrikoje ES iniciatyva buvo svarbi tiek krizių valdymo, tiek jos prevencijos prasme. Ugandos kariniams daliniams pasitraukus iš regiono, jame susidarė „saugumo vakuumas“ ir Kongo Ituri regione prasidėjo masiniai neramumai. Jų JT misija negalėjo suvaldyti, tuo tarpu ES pajėgos sudarė sąlygas grįžti pabėgėliams į Bunio miestą, suteikė pastogę iki į miestą grįžo *MONUC* pajėgos. Nors 2006 m. *EUFOR RD Congo* operacijos mandatas buvo kitoks, misijos tikslas taip pat buvo paremti *MONUC* parlamento ir prezidento rinkimų metu. Paremdama šią operaciją, ES transformavo savo, kaip nesuge-

²¹ „EU Civilian – Military Supporting Action to the AMIS II Mission in Darfur“, 2004, Media Briefing of the Council of the European Union, <http://ue.eu.int/Newsroom>, 2007 08 25.

bančio nei susitarti, nei vykdyti sudėtingų krizių valdymo operacijų tarptautinio veikėjo, reputaciją. Maža to, ES parama ir patirtis padėjo JT pertvarkyti *MONUC* – geografiškai išplėsti operaciją ir suteikti jai mandatą, esant reikalui, naudoti karinę jėgą. Tai taip pat reikšmingai sustiprino ES, kaip efektyvaus veikėjo krizių valdymo srityje įvaizdį. Svarbu ir tai, kad sėkminga operacijos *ARTEMIS* (jos metu nei ES, nei JT nesinaudojo jokia NATO logistinė parama) eiga ir baigtis suteikė pagrindą ES Kovinių grupių koncepcijai sukurti. Saugumo politikos “Pagrindinis tikslas 2010” numato, jog Kovinės grupės sudarys būtent 1500 karių, jų parengties laikotarpis bus 10 dienų, šie kariniai vienetai galės būti naudojamos JT greito reagavimo intervencijoms vykdyti. Pagaliau ES ir JT sėkmingas bendradarbiavimas Afrikoje parodė, kas tai yra „efektyvus daugiašališkumas“, tai yra terminas, kuris vėliau buvo panaudotas Europos saugumo strategijoje. Taigi apibendrinant galima teigti, jog bendradarbiavimas su JT ES svarbus dėl: poreikio pritarti operacijoms tarptautinės bendruomenės akyse; siekio išplėsti ES operacijų geografiją į toli už Europos ribų esančias teritorijas (globalaus veikėjo identiteto formavimas); noro pademonstruoti, jog, nepaisant išteklių generavimo sunkumų, sėkmingas operacijas ES gali vykdyti ir be NATO paramos.

3.2.3. ES – Afrikos Sąjungos bendradarbiavimas

Sudane jau veikiančią Afrikos Sąjungos paliaubų stebėjimo misiją *Amis II* ES parėmė dislokuodama ten karinių ir civilinių operacijų komponentus. Nuo kitų ES karinės intervencijos operacijų ši skyrėsi tuo, kad buvo orientuota į paramą Afrikos Sąjungai – mokant ją planuoti ir įgyvendinti krizių valdymo operacijas. Afrikos Sąjungą ES parėmė finansiniais ir kitais ištekliais, mokydama karinius stebėtojus, suteikdama strateginio transportavimo priemones. Kitaip tariant, operacijos objektas buvo ne parama konkrečiai valstybei įtvirtinant joje taiką ir saugumą, bet pagalba tai darančiai kitai tarptautinei organizacijai. Taip ES pabandė sukurti naują krizių valdymo precedentą, kai, pripažįstant JT pirmenybę spręsti dėl dalyvavimo ir vadovavimo operacijai (Afrikos Sąjunga Sudane veikė pagal JT Saugumo Tarybos rezoliuciją), parama teikiama „savo teritorijoje“ veikiančiai regioninei organizacijai.

ES dalyvavimas *Amis II* patvirtino anksčiau minėtą ES polinkį siekti autonomiškumo nuo NATO ir glaudžiai bendradarbiauti su JTO. Net ir norėdama pradėti savarankiškos operacijos Sudane ES negalėjo dėl pajėgumų trūkumo ir nepasirengimo. Vykdydama sudėtingas operacijas Irake ir Afganistane bei turėdama skaudžios patirties Afrikoje, JAV net nesvarstė galimybės ištraukti į taikos palaikymą Sudane. Kariniai NATO ir ES komitetai svarstė, tačiau atmetė galimybę vykdyti operaciją panaudojant bendras ES ir NATO vadovavimo ir planavimo pajėgas. Daugelis NATO ir ES narių ilgai negalėjo apsispręsti, kurią organizaciją paremti: JK, Italija ir Nyderlandai nusprendė pasiūlyti strateginio pergabenimo pajėgumus NATO, o Graikija, Vokietija ir Prancūzija su ES. NATO ir ES pareigūnai Briuselyje dėl pagalbos Afrikos Sąjungai diskutavo ilgiau nei

mėnesį. Dar mėnesį užėmė sutarti dėl to, kaip organizacijos koordinuos savo veiksmus. Ir net nusprendus sprendimų įgyvendinimas užtruko – Prancūzija nesutiko veikti su NATO ir suteikti strateginio gabenimo oro pajėgumų per SHAPE struktūras.

ES ir Afrikos Sąjungos bendradarbiavimas vykdamas krizių valdymo operacijas Afrikos žemyne yra neatsitiktinis. Reikia prisiminti, jog ES paramos taikos ir saugumo įtvirtinimui Afrikoje veiksmų planą Europos Taryba parengė dar 2004 m., t. y. tik pradėjus aktyviai plėsti pačią ESGP. Vieną veiksmingiausių BUSP – ES specialaus atstovo paskyrimą – ES taip pat pirmiausia išbandė Afrikos Didžiųjų Ežerų regione dar 1996 m. Kitaip tariant, jau daugiau kaip 10 metų ES specialus atstovas rūpinasi taikos įvedimu ir palaikymu Afrikoje – daro politinius pareiškimus ir inicijuoja ES vardu politinį spaudimą išsipareigojimų nesilaikančioms konflikto pusėms. Ruandoje ir Burundyje jo veikla nesustabdė konfliktų kilimo, tačiau Konge jo veikla užkertant kelią politinėms krizėms (jos paprastai ir yra ginkluotų konfliktų prielaida) buvo pakankamai efektyvi.

Išvados

Nėra nustatyta jokių privalomų sąlygų ar taisyklių, kada ir kaip ES privalėtų ištraukti ar inicijuoti krizių valdymo operacijas ar misijas. Lygiai taip nėra sukurtos aiškios pajėgumų skyrimo ES operacijoms sistemos. Išskyrus pajėgų priskyrimą ES kovinėms grupėms, šalys narės pačios, atsižvelgdamos į turimus išteklius, savo noru skiria tam tikrą pajėgų skaičių. Bet ES operacijų negalima nuvertinti. Pirmosios krizių valdymo operacijos pradėtos vykdyti vos 2003 m., jas vis dar galima vertinti tik kaip pasirengimą tolimesnei ESGP plėtrai, tačiau jos jau davė konkrečių rezultatų.

Per keletą metų nuo bendrosios ES saugumo politikos sukūrimo ir krizių valdymo operacijų vykdymo pradžios išryškėjo aiški tendencija – ES didžiausią dėmesį skiria civilinių arba civilinių–karinių krizių valdymo plėtrai ir naudojimui. Tai lemia ir ES struktūrinė sąranga, ir ES valstybių narių požiūris į krizių valdymą. Dar 2004 m. įvykusioje konferencijoje dėl civilinių pajėgumų išsipareigojimų ES šalys narės savanoriškai ES operacijoms pasiūlė skirti 5761 policijos pareigūną, 631 teisės ekspertą, 562 civilius administracijos ekspertus ir 4988 asmenis civilinės saugos funkcijoms atlikti. O apie kovinių grupių operacinį pasirengimą pranešta tik 2007 m. pradžioje. Be to, po visų 2005 m. pradėtų ES iniciatyvų galima drąsiai teigti, kad ES krizių valdymo srityje didžiausią dėmesį skiria Afrikai: šiame kontinente Europos šalys ne tik turi didžiausias taikos palaikymo pajėgas, bet ir yra didžiausios Afrikos donores, stambiausi Afrikos prekybos partneriai. Todėl, apžvelgus ES 2006–2007 m. vykdytų operacijų prielaidas ir pačias operacijas, galima teigti, jog:

- nors ES iniciatyvos krizių valdyme visuomet yra efektyvios, ES sugeba pritaikyti įgytą patirtį, kuriant atsaką į naujus iššūkius. Pavyzdžiui, operacijų Konge metu ES panaudojo visą savo institucinės sąrangos

potencialą: Kongo demokratizacijai įtvirtinti artimiausioje ir tolimiausioje perspektyvoje panaudotos civilinės ir karinės krizių valdymo galimybės, kurios turi ilgalaikius tikslus, iš Europos Komisijos administruojamo biudžeto paremtos regiono nevyriausybinės organizacijos²².

- ES saugumo politika gali remtis pakankamai daug kuo. ES operacijos Afrikoje įrodė, jog, derinant ES iniciatyvas, galima ne tik paspartinti misijai reikalingų pareigūnų rengimą, bet ir efektyviausiai išnaudoti „morkos ir lazdos“ principą: tik po to, kai EK plėtros generalinis direktoratas į šalies strategijos dokumentus įtraukė konfliktų prevencijos indikatorius, Afrikos šalių vyriausybės suprato, jog negaus finansinės ir humanitarinės paramos, jei neįgyvendins konfliktus stabdančių priemonių²³;
- ES geba savo veiklą koordinuoti su NATO ir JT. Balkanų ir Kongo pavyzdžiai rodo, kad ES gali misiją savarankiškai arba bendradarbiaudama su kitomis organizacijomis, paremti kitų organizacijų vykdomas operacijas arba perimti vadovavimą misijai iš kitų tarptautinių organizacijų;
- ES būtina sukurti paprastesnę ir lankstesnę ES karinių operacijų finansavimo mechanizmą (civilinių operacijų finansavimas šiame kontekste yra iš esmės efektyvus). Šiuo metu vyksta debatai dėl to, kad ateityje ESGP finansuoti būtų įtvirtinta 1 proc. visų ES išorinei politikai numatytų lėšų kvota. Tai sudarytų apie 5 mlrd. eurų per 2006-2013 metus;
- vykdydama krizių valdymo operacijas, ES susiduria su instituciniais ir organizaciniais sunkumais. Kaip rodo patirtis, ES turėtų gebėti greičiau pradėti suplanuotą misiją – tai įmanoma sudarant *ad hoc* tarptautinius susitarimus su prisidėti siekiančiomis trečiosiomis šalimis ir taip pritraukti papildomų finansinių išteklių;
- ES turi pagerinti civilinių ir karinių operacijų komponentų bendradarbiavimą – tiek tuo atveju, kai karinę ES operaciją keičia civilinė (Makedonijos atvejis), tiek kai vienu metu naudojamos ir karinės, ir civilinės priemonės (parama AMIS II). Tai padėtų greičiau pradėti operacijas ir pasiekti ilgalaikių jų tikslų.

Vilnius–Tartu, 2007 rugpjūtis – gruodis

²² Martinelli M., „Helping Transition: the EU Police Mission in the Democratic Republic of Congo (EUPOL Kinshasa) in the Framework of EU Policies in the Great Lakes“, *European Foreign Affairs Review* 11, 2006. p. 380.

²³ Ši strategija veiksminga ypač dėl to, kad ES jau kurį laiką yra didžiausia paramos teikėja Afrikos valstybėms. Kitaip tariant, pasitraukus iš Afrikos Europai, žemyno valstybės liktų be svarbiausios ir bene vienintelės donorės – alternatyvos nebuvimas yra ypač svarbi priežastis, verčianti Afrikos šalių vyriausybes įgyvendinti europiečių keliamus reikalavimus paramai gauti.

Literatūros sąrašas

Įstatymai, teisės aktai, dokumentai

„Development of European Military Capabilities: The Force Catalogue 2006“, http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/MilitaryCapabilitiesFC-06backgroundNov06_en.pdf, 2007 09 12.

Oficialūs pareiškimai, kalbos, interviu

1. „EU Civilian – Military Supporting Action to the AMIS II Mission in Darfur“, 2004, Media Briefing of the Council of the European Union, <http://ue.eu.int/Newsroom>, 2007 08 25.
2. Solana J., „Speech by Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy, Graduation Ceremony ESDC High Level Training Course, Stockholm, 17 March 2006“, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/discours/88870.pdf, 2007 10 17.

Monografijos ir studijos

Gourlay C., „Partners Apart: Enhancing Cooperation between Civil Society and EU Civilian Crisis Management in the Framework of ESDP“, 2006. http://www.cmi.fi/files/partners_apart.pdf, 2007 09 12.

Akademiniai straipsniai mokslinėje periodikoje

1. Bull H., „Civilian power Europe: a contradiction in terms?“, *Journal of common Market studies* 1 (2) 1982–1983.
2. Cerny P. G., „The new security dilemma: divisibility, defection and disorder in the global era“, *Review of international Studies*, 4, 2000.
3. EU Institute for Security studies, „EU Security and Defence. Core documents“, *Chaillot papers* 75, 2005.
4. Hettne B., Soderbaum F., „Civilian power or soft imperialism? The EU as a global actor and the role of interregionalism“, *European foreign affairs review* 10 (4), 2005.
5. Lindstrom G., „Enter the Battle Groups“, *Chaillot Papers* 97, 2007, <http://www.iss-eu.org/chaillot/chai97.pdf>, 2007 10 11.
6. Martinelli M., „Helping Transition: the EU Police Mission in the Democratic Republic of Congo (EUPOL Kinshasa) in the Framework of EU Policies in the Great Lakes“, *European Foreign Affairs Review* 11, 2006.
7. Nowak A., „Civilian crisis management: the EU way“, *Chaillot Papers* 90, 2006, <http://www.iss.europa.eu/chaillot/chai90.pdf>, 19 08 2007.
8. Touzovskaia N., „EU-NATO relations“, *European security* 15 (3), 2006.

Straipsniai periodikoje, agentūrų pranešimai

1. Bendiek A., Whitney-Steele H., „Financing of EU’s CFSP. Solving the Conundrum“, SWP Comments 2006, http://www.swp-berlin.org/en/common/get_document.php?id=1726, 2007 10 12.
2. „Decision making. Mission building. Strategic Planning“, IMPETUS, Bulletin of the EU Military Staff, Autumn/Winter 2007.
3. „EU Missions and operations“, IMPETUS, Bulletin of the EU Military Staff, Spring/Summer 2006.