

*Margarita Šešelgytė\**

*Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademija*

*Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas*

## Europos saugumas: nauji iššūkiai ir bendradarbiavimo galimybės

Naujos po Šaltojo karo išryškėjusios grėsmės skatina ieškoti naujų prevencinių ir gynybinių instrumentų taip pat, iš dalies keičia tarpvalstybinius santykius saugumo srityje bei jų perspektyvas. Besikeičianti saugumo aplinka neišvengiamai veikia ir Europos valstybių tarpusavio santykius bei jų saugumo perspektyvas, kurias labai sudėtinga įvertinti nuolat kintančiame pasaulyje.

Globaliai vykstantys sudėtingi procesai, kurie veikia tiek bendrą visų, tiek individų saugumą, bei iš esmės pakitusi tarptautinė sistema verčia iš naujo įvertinti Europos saugumo perspektyvas. Siekiant geriau suprasti Europos šalių galimybes užtikrinti saugumą savo regione bei įvertinti šiuolaikines europiečių iniciatyvas, darbo objektu buvo pasirinkta po Šaltojo karo prasidėjusi ir tebevykstanti naujos Europos saugumo sistemos institucionalizacija.

Straipsnio tikslas – įvertinti Europos saugumo sistemos institucionalizacijos perspektyvas ir jų poveikį regiono saugumui. Pirmojoje straipsnio dalyje apžvelgiami globalios saugumo problematikos pokyčiai po Šaltojo karo bei išskiriami pagrindiniai veiksniai, veikiantys Europos saugumą. Antra straipsnio dalis skiriama Europoje besiformuojančios regioninės saugumo sistemos analizei. Trečiojoje ir ketvirtojoje dalyse vertinamos ES bei NATO galimybės tapti efektyvios Europos saugumo sistemos pagrindu.

Europos istorija – tai nuolatiniai karai, konfliktai, taikos sutartys bei valstybių koalicijos, nuo kurių priklausė ne tik Europos valstybių, bet ir kitų žemynų likimas. Kita vertus, Europa sietina su kultūra, pažanga, vertybių sistema per amžius veikusia net tolimiausių planetos kampelių vystymąsi. Ilgą laiką Europos saugumas daugiau ar mažiau buvo tapatinamas su stabilumu ir taika pačioje Europoje. Europa buvo saugi, kai didžiosios Europos valstybės nekariavo tarpusavyje. Tačiau XX amžiaus įvykiai privertė iš naujo įvertinti Europos saugumo perspektyvas. Visų pirma pati Europa pasidalino į du priešiškus Rytų ir Vakarų darinius, antra, santykinai išaugo kitų regionų valstybių įtaka Europos saugumui.

Šaltojo karo metais pasaulis pasidalino į dvi priešiškas stovyklas, kurių saugumą užtikrino atgrasymo politika. Suskaldytoje Europoje veikė dvi gynybinės organizacijos, o šalių saugumo identitetas buvo formuojamas priklausymo „komunistiniam“ ar „vakarų“ blokams pagrindu. Abu blokai turėjo aiškius priešus ir aiškias

---

*Margarita Šešelgytė* - Lietuvos karo akademijos Politikos mokslų katedros lektorė ir Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto doktorantė. Adresas: Šilo 5a, 2055 Vilnius, tel. 8-5-2127970, e-paštas: margo\_ses@yahoo.com

grėsmes, kurie vertė bendradarbiauti, kovai su jais sutelkiant bendrus resursus. Šaltajam karui pasibaigus, aiškaus priešo praradimas sugriovė komunistinių šalių prievartos būdu suformuotą identitetą, o bipoliaros pasaulio tvarkos žlugimas iš esmės paaštrino iki tol dviejų blokų atgrasymo politikos ribojamas problemas, siejamas su technologine pažanga ir globalizacijos procesais. Saugumo problematika išsiplėtė į sferas, kurios anksčiau buvo laikomos marginaliomis: tarptautinė migracija, tarptautinis nusikalstamumas, ekologinių problemų globalizacija, greitai besiplečiančios ekonominės krizės, socialiniai neramumai, etniniai konfliktai, terorizmas ir t.t.

Naujai išryškėjusios grėsmės vertė ieškoti naujų prevencinių bei kovos instrumentų, kurie iš esmės keitė Šaltojo karo metais tarp valstybių nusistovėjusius santykius ir jų bendradarbiavimo galimybes. Visa tai vertė susimąstyti, ar naujai besiformuojančiame pasaulyje Europa bus saugi? Globaliai vykstantys sudėtingi procesai, veikiantys tiek bendrą visų valstybių, tiek šių valstybių gyventojų atskirai saugumą bei iš esmės pakitusi tarptautinė sistema verčia iš naujo įvertinti Europos saugumo perspektyvas. Siekiant tiksliau numatyti Europos šalių galimybes užtikrinti saugumą regione bei išanalizuoti šiandienines europiečių iniciatyvas saugumo srityje, darbo objektu buvo pasirinkta po Šaltojo karo prasidėjusi ir tebevykstanti naujos Europos saugumo sistemos institucionalizacija.

Su Europos saugumo tyrimais sietinos dvi problemos – tai nagrinėjamos saugumo problematikos ribų nustatymo problema bei vieningo Europos apibrėžimo trūkumas.

Saugumo analizė – tai bandymas atsakyti į tris pagrindinius klausimus: ką saugome, nuo ko saugome ir kaip saugome? Tai – grėsmių valdymo bei karinių pajėgų naudojimo ir kontrolės studijos. Klasikinis saugumo apibrėžimas teigia, kad saugumas – tai tiesioginės karinės grėsmės šalies suverenumui bei teritoriniam integralumui nebuvimas. Šiandieninė saugumo samprata yra daug platesnė už tradicinę klasikinę ir saugumą apibrėžia, kaip grėsmės esamoms vertybėms nebuvimą. Vis dėlto dėl straipsnio apimties apribojimų straipsnyje koncentruojamasi ties saugumo aspektais, susijusiais su tiesioginės prievartos nebuvimu kaip pagrindine gintina vertybe.

Atsakymas į pirmą klausimą, ką saugome, sietinas su analizės lygmens pasirinkimu. Dažniausiai sutinkama saugumo analizės schema jungia penkių lygmenų studijas: tarptautinių sistemų, tarptautinių subsistemų, junginių, subjunginių bei individų<sup>1</sup>. Nuo pasirinkto saugumo lygmens priklauso, kokio saugumo darinio vertybių saugumas nagrinėjamas. Pažymėtina tai, kad saugumo lygmenys vis dažniau tarpusavyje susipina, o įvykiai, kurie vyksta globaliu mastu, neišvengiamai veikia regionų bei vienetų saugumą (ir atvirkščiai). Taigi nors pasirinktas straipsnio objektas sąlygoja koncentravimąsi ties Europos kaip regiono saugumu, verta pažymėti, kad tiek dėl augančios valstybių tarpusavio priklausomybės bei kitų globalizacinių procesų, tiek dėl ilgalaikių Europos ir JAV „ypatingų ryšių“ saugumo srityje, Europos saugumo analizė išimtinai regioniniame kontekste yra nevisavertė. Todėl straipsnyje taip pat apžvelgiamos globalaus saugumo tendencijos bei jų poveikis Europos regiono saugumui.

Brėžiant tiriamo regiono ribas, būtina atsižvelgti į tai, kad Europos regionas – nevienareikšmis. Istoriniai, kultūriniai, politiniai ir instituciniai faktoriai dažnai nule-

<sup>1</sup> Buzan B., Waeber O., de Wilde J., *Security: a New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers Inc. 1988, 6.

mia skirtingą Europos regiono ribų suvokimą. Jeigu kalbame apie Europą nuo Vankuverio iki Vladivostoko, ją išivaizduojame kaip Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizaciją (ESBO). Naudojant geografinį kriterijų, galima teigti, kad Europą riboja iš vienos pusės – Atlanto vandenynas, iš kitos – Uralo kalnai. Politine prasme, Europa dažniausiai identifikuojama su pagarba žmogaus teisėms, demokratija bei laisva rinka. Šio identiteto ribos – tai Europos Sąjungos (ES) ir Šiaurės Atlanto sutarties organizacijos (NATO) valstybių sienos. Straipsnyje naudojamas politinis Europos ribų apibrėžimas, nepamirštant šalių, dalyvaujančių šių organizacijų plėtros procesuose. Valstybės, kurios bent jau artimiausiu metu netaps ES ir NATO narėmis, bet kurių saugumas neatsiejamas nuo bendro Europos saugumo, ir atvirkščiai, taip pat įtraukiamos į analizės lauką.

Straipsnio tikslas – įvertinti naujos Europos saugumo sistemos institucionalizavimo perspektyvas ir galimą įtaką regiono saugumui. Pirmojoje straipsnio dalyje apžvelgiami globalios saugumo problematikos pokyčiai po Šaltojo karo bei išskiriami pagrindiniai veiksniai, veikiantys Europos saugumą. Antra straipsnio dalis skiriama Europoje besiformuojančios regioninės saugumo sistemos analizei. Trečiojoje ir ketvirtojoje dalyje vertinamos ES bei NATO galimybės tapti efektyvios Europos saugumo sistemos pagrindu.

## Globalių tarptautinės sistemos tendencijų poveikis Europos saugumui

Pasaulis po Šaltojo karo tapo chaotišku dariniu, kuris vystosi neaiškia kryptimi. Jame sunku suprasti, kas draugas, o kas priešas, su kuo reikia bendrauti, o ko reikia bijoti ir saugotis. Pasibaigus Šaltajam karui, tarptautinių santykių tyrinėtojams nepavyko sutarti dėl svarbiausių naujai besiformuojančio pasaulio bruožų, nors jie visi pripažino, kad pakito beveik visos tarptautinės sistemos<sup>2</sup> kategorijos: sąveikų pajėgumas ir intensyvumas, procesai, vienetai ir struktūra<sup>3</sup>. Po 2001 m. rugsėjo 11 d. pasirodė straipsnių<sup>4</sup>, kurie tvirtino, kad vėl formuojasi nauja pasaulio tvarka<sup>5</sup>, tačiau, ko gero, labiau tikėtina, kad teroristiniai išpuoliai tik paskatino po Šaltojo karo (ar net Šaltojo karo metais) prasidėjusius ir tebevykstančius procesus. O šie procesai – tai ilgai užsitęsęs ėjimas link naujos pasaulio tvarkos, kuri dėl daugybės įvairiomis kryptimis sąveikaujančių veiksnių vis dar neįgauna aiškių kontūrų. Verta atkreipti dėmesį į keletą ypatingai svarbių tarptautinės aplinkos bei tarpvalstybinių santykių tendencijų, kurios neabejotinai veiks naujos pasaulio tvarkos formą, sąlygos naujas valstybių roles, keis jų tarpusavio santykius ir veiks saugumą tiek tarptautiniu, tiek nacionaliniu lygiu.

<sup>2</sup> Tarptautinė sistema – tai tarptautiniame lygmenyje egzistuojančių tarptautinių santykių veikėjų sąveikų tinklas. Berridge G. R., James A. ed. *A Dictionary of Diplomacy*, Palgrave, N.Y., 2000, 135.

<sup>3</sup> Buzan B., Little R., *International Systems in World History: remaking the study of international relations*, Oxford University Press, 2000, 3.

<sup>4</sup> Heisbourg F., „Europe and the Transformation of the World Order“, <http://www.eusec.org/heisbourg/htm>

<sup>5</sup> Pasaulio tvarkos pokyčiai sietini su fundamentaliai nauju požiūriu į tai, kaip turi vykti tarptautiniai santykiai, jų filosofiniu pagrindimu bei naujomis šiuos santykius reguliuojančiomis taisyklėmis.

Davies J. L. *The Future of Our New World Order* [http://www.civic.webs.com/Cwvbib/now/article\\_1/now\\_1\\_definition.html](http://www.civic.webs.com/Cwvbib/now/article_1/now_1_definition.html)

Pirma, spartėja globalizacija ir daugėja valstybių sienų nepaisančių nevalstybinių veikėjų, kurie įgauna vis daugiau galių ir veikia ypač glaudžiais saitais susipynusiose, bet taip pat labai pažeidžiamose poindustrinėse visuomenėse. Nors globalizacija ilgą laiką buvo vertinama kaip taikos ir pažangos šaltinis pasaulyje, kuriame gausu smurto ir prievartos, paaiškėjo, kad ji gali iššaukti ir neigiamų pasekmių. Globalizacijos procesas ne visus veikė vienodai: vieniems jis reiškė ekonominę gerovę, mokslo ir technikos pažangą, saugumą ir t.t., kitiems atvirkščiai – skurdą, ligas bei autoritarinių režimų prievartą. Pasaulis pasidalijo į laimėtojus ir pralaimėtojus. Pralaimėtojai savo nepasitenkinimą ėmė reikšti įvairiomis destruktiviomis formomis nuo buitinio terorizmo iki masinių demonstracijų bei globalaus masto teroristinių išpuolių. Šių destruktivių veiksmų esmė – neapykanta Vakarams, globaliu mastu diktuojančioms savo vertybių sistemas ir keičiantiems istorijos bėgyje susiformavusias bei įprastas neišsivysčiusių šalių politines, ekonomines bei socialines sistemas. Siekdamas universaliai įgyvendinti demokratizacijos idėją, demokratiškosios šalys susikūrė naują priešą, kuris nebuvo nei galingas, nei racionalus, tačiau sujungęs tradicines vertybes bei moderniausias technologijas tapo rimtu iššūkiu liberaliajam pasauliui. Rugsėjo 11-ąją pasaulis akis į akį susidūrė su grėsme, kuri turėjo visiškai kitų bruožų nei tradicinės grėsmės. Šiai grėsmei buvo būdinga didesnė nei jos pobūdžiui turėtų būti griunamoji galia, neaiškumas bei neprognozuojamumas. O stipriausios valstybės kaip taikinio pasirinkimas įrodė, kad šios grėsmės plėtrai nėra ribų, kad net patys stipriausi nėra nuo jos apsaugoti.

Barry Buzanas teigia, kad po Šaltojo karo formuojasi dvilypis pasaulis, kurį sudaro ekonomiškai stiprus demokratiškas *centras* ir ekonomiškai atsilikusi, nedemokratiška *periferija*. XXI a. demokratiškosios šalys susiduria su nauju iššūkiu, ar pavyks suvaldyti chaosą, kylantį periferijoje<sup>6</sup>. *Centro* valstybes Buzanas įvardija *brandžia anarchija*<sup>7</sup>. *Brandžios anarchijos* šalių misija – užtikrinti stabilumą ne tik *centro* valstybėse, bet ir *periferijoje*. Tik bendradarbiaujančios *centro* valstybės, pasitelkdamos visas moderniausias kovos priemones bei bendrus finansinius išteklius, sugebės sustabdyti postmodernių grėsmių<sup>8</sup> plitimą. Taigi tiek *centro*, tiek *periferijos*, tiek viso pasaulio saugumą didžia dalimi lems *centro* valstybių pastangos, ryžtas ir solidarumas. Šiame kontekste ypatingai išryškėja transatlantinio ryšio reikšmė, nuo kurio tamprumo neabejotinai priklausys Europos saugumas.

Antras svarbus pasaulio po Šaltojo karo bruožas – tai iki šiol neregėtą pagreitį įgavusi modernių technologijų plėtra bei su ja susijęs erdvės ir laiko svarbos sumažėjimas. Atstumai, kurie buvo sunkiai įveikiami, ilgai nepasiekiami dėl gamtinių kliūčių, naudojantis naujomis komunikacinėmis priemonėmis tampa visai artimi ir greitai įveikiami. Modernių komunikacinių priemonių plėtra bei susilpnėjusi tarpvalstybinių sienų kontrolė apsunkina ekonominių, politinių, finansinių, socialinių ir kitų srautų valdymą. Nekontroliuojami neigiami reiškiniai plinta ir tampa dar vienu iššūkiu pasauliui po Šaltojo karo.

<sup>6</sup> Van Ham P., Kugler R. L., „Western Unity and the Transatlantic Security Challenge“, *Marshall Center Papers*, <http://www.marshallcenter.org/CISS/English/Mcpapers>, 41.

<sup>7</sup> Buzan B., „Security, the State, the „New World Order“ and Beyond“ in Lipschutz R. D. ed., *On Security*, NY: Columbia University Press, 1998, 145.

<sup>8</sup> Geroidas Tuathailas postmodernias grėsmes apibrėžia kaip naujas „globalias“ grėsmes ir pavojus, sietinus su globalizacija, informacinių priemonių tobulėjimu ir plėtra, Šaltojo karo pabaiga bei po modernybės triumfo iškilusiais aplinkos saugos iššūkiais. Tuathail G. „De-territorialized threats and global dangers: geopolitics and risk society“, <http://www.majbill.vt.edu/geog/faculty/total/papers/newman.html>

Dėl suaktyvėjusios valstybių ir kitų tarptautinių santykių subjektų sąveikos, dėl vidaus ir užsienio politikos sferų susipynimo, griežtas Šaltojo karo metų grėsmių skirstymas į susijusias su tiesiogine karine ataka ir į marginalines, sietinas su nekariiniais saugumo aspektais, nebeatitinka tikrovės, nes šios grėsmės vis dažniau persidengia. Grėsmių kategorijos išryškėjusios po Šaltojo karo, verčia ieškoti naujų kovos su jomis būdų, taip pat reikia iš naujo įvertinti ir pakoreguoti karines strategijas bei struktūras.

Balkanų konflikto metu tiek amerikiečiai, tiek europiečiai suprato, kad NATO pajėgos nėra pritaikytos dalyvauti regioninio pobūdžio konfliktuose<sup>9</sup>. Tai patvirtino karinė operacija Afganistane. Ateities misijoms reikės kitokio pobūdžio karinių pajėgų nei Šaltojo karo metais. Politikai ir kariškiai sutaria, kad naujasis misijas turės vykdyti nedidelės specialios paskirties pajėgos, besinaudojančios naujausiomis technologijomis bei moderniausiomis oro pajėgomis<sup>10</sup>. Naujos karinės strategijos siejamos su Revoliucija karinėse technologijose (RKT)<sup>11</sup>.

Pertvarkyti karinius pajėgumus reikėjo kardinalių reformų bei didelių pinigų ir ne visos šalys buvo pasirengusios tiek mokėti. ES valstybės vengdamos didinti savo gynybos išlaidas, dar labiau išryškino jau anksčiau egzistavusį atotrūkį tarp JAV ir Europos karinių pajėgumų, ypač modernių technologijų srityje. Auganti JAV karinė galia tampa rimta kliūtimi bendrai Europos ir JAV karinių pajėgų veiklai netgi NATO struktūrose. Netinkama kariuomenių struktūra ir ginkluotė bei nepakankamos karinės išlaidos gali ne tik komplikuoti sąjungininkų bendrus veiksmus, bet taip pat susilpninti transatlantinį ryšį, kuris šiandien yra tarptautinio stabilumo pagrindas.

Besikeičianti galių pusiausvyra ir besiformuojanti nauja pasaulio tvarka neišvengiamai pakeitė tiek globalaus saugumo dienotvarkę, tiek ir Europos padėtį pasaulyje bei jos saugumo perspektyvas. Šaltojo karo metais Europos saugumo sistemoje veikė *užslopinimo* arba *savarankiško* paklusimo efektas<sup>12</sup>, kuris pasireiškė tuo, kad Europos saugumo interesai buvo subordinuoti dominuojančios galybės (JAV) saugumo orientacijai, o JAV dislokavo regione karines pajėgas. K. M. Fierke šią sąrangą apibrėžė *šeimos*<sup>13</sup> terminu. Šaltojo karo metais būtent ši *šeima*, sutvirtinta NATO saitais, garantavo Europos saugumą. Šaltajam karui pasibaigus, vis labiau šalantys partnerių santykiai verčia susimastyti, ar nauja pasaulio tvarka bei jos pasekmės neišardys ilgalaikės partnerystės, bei kaip tai veiks tiek Europą, tiek globalų saugumą bei stabilumą? Dėl vis gausėjančių „ginčų“ tarp europiečių ir amerikiečių *centro* blokas gali tapti „vidinių“ nesutarimų auka tada, kai vakarietiškojo identiteto vienybė yra kaip niekuomet svarbi. Siekiant įvertinti transatlantinio ryšio galimybes, verta susipažinti su pagrindiniais europiečių bei amerikiečių nesutarimo šaltiniais.

<sup>9</sup> „Peacekeeping Not NATO’s Job says Cohen“, *Press Advisory: Basic Publications*, 16 July 1999, [http://www.basicint.org/pr\\_natopk.html](http://www.basicint.org/pr_natopk.html).

<sup>10</sup> Adams G., „Convergence or Divergence? The Future of the Transatlantic Defence Industry“ in Duke S., ed., *Between Vision and Reality: CFSP’s Progress on the Path to Maturity*, Maastricht: European Institute of Public Administration, 2000, 180.

<sup>11</sup> RKT – sofistikuotas vadovavimas, kontrolė, komunikacija, kompiuterizacija, žvalgyba, sekimas, atpažinimas, duomenų ryšiai bei tikslinio valdymo šaudmenys.

<sup>12</sup> B. Buzan, *Žmonės, valstybės ir baimė: Tarptautinio saugumo studijos po Šaltojo karo*, Vilnius: Eugrimas, 1998, 278.

<sup>13</sup> Fierke K. M., „Changing worlds of security“ in *Critical Security Studies: Concept and Cases* 8, 1997, 230.

Europiečiai vis labiau nepatenkinti amerikiečių vienašališkais veiksmais tarptautinėje politikoje. Tarptautinių įsipareigojimų atsisakymas kelia pavojų daugybei ilgus metus visos pasaulio bendruomenės pastangomis kurtų tarptautinių režimų, kurie palaikė bent minimalią pasitikėjimo atmosferą anarchiškoje tarptautinėje aplinkoje. JAV vienašališkumas europiečiams reiškia tarptautinės teisės bei tvarkos, kuria remiasi Europos saugumas, eroziją. Rimtu išbandymu JAV ir ES šalių „draugystei“, o kartu ir NATO funkcionavimui gali tapti JAV kampanijos Irake pasekmės.

Svarbus testas būsimiems JAV–Europos santykiams yra JAV priešraketinės gynybos sistemos (PGS) ateitis, turėsianti neišvengiamų pasekmių tiek transatlantinio ryšio tvirtumui, tiek Europos saugumui. Ši sistema pakeis branduolinės ginkluotės balansą Europos šalių nenaudai, sukurdama europiečiams naujas pareigas ir pavojus. Be to, priešraketinės gynybos sistemos sukūrimas reikš NATO kaip branduolinio Aljanso pabaigą, dar labiau išryškinsiančią Europos ir JAV nesutarimus Aljanso struktūrose. Pagaliau dauguma Europos valstybių antibalistinių raketų sutartį laiko tarptautinio nusiginklavimo pagrindu ir baiminasi, kad PGS gali sugriauti tarpų ginklų kontrolės ir neplatavimo režimą. Kita vertus, šios sistemos įdiegimas dar labiau sumažintų europiečių bei amerikiečių galimybes kartu veikti ateityje tiek palaikant saugumą globaliame lygmenyje, tiek vykdant Europos regiono gynybą. Pradėjus veikti šiai sistemai, abejotinomis taptų ES galimybės įsijungti į bendrą karinę koaliciją su JAV, nukreiptą, pavyzdžiui, prieš Iraką ar kitą nedemokratišką valstybę, nes Europos valstybės būtų neapsaugotos nuo priešo atsakomųjų smūgių, įskaitant raketas su branduoliniais, cheminiais ar biologiniais užtaisais.

Nors JAV ir ES išlieka svarbiausiais partneriais ekonominėje srityje, ekonominiai ginčai tarp ES ir JAV tampa vis dažnesni. ES ekonominės galios augimas tik dar labiau išryškins šiuos nesutarimus.

Kai kurie tarptautinių santykių apžvalgininkai gilėjantį atotrūkį tarp JAV ir Europos yra linkę aiškinti skirtingu tarptautinės sistemos įvaizdžiu<sup>14</sup>, su kuriuo susiję bendradarbiavimo galimybių vertinimas, tarptautinės teisės interpretavimas, grėsmių apibrėžimas bei kovos priemonių parinkimas. Šiandieninė Europa pasisako prieš tradicinę galios sampratą bei prievartos naudojimą. Ji virsta santykinai uždaru įstatymų, taisyklių, derybų ir bendradarbiavimo pagrindu paremtu pasauliu, kuriame nėra vietos prievartai, kuriame gerbiamos žmogaus teisės ir kurio piliečiai naudojami gerovės valstybės teikiamasi privalumais. Pasauliu, kurį Robertas Kaganas taikliai pavadino po istoriniu taikos ir klestėjimo rojumi, Kanto „amžinąja taika“<sup>15</sup>. Šiame pasaulyje nėra didelių saugumo problemų. Europiečiai gyvena (ar bent jau gyvena) saugų gyvenimą savo pasaulio viduje, tai pat nesulaukdami didelių pavojų iš išorės, nes nuo jų saugojo amerikiečių „skydas“ NATO struktūrose. Tačiau ši ideali tvarka, puikiai veikianti Europoje, kol kas netinka likusiam pasauliui, kuriame dar gausu nedemokratiškų valstybių. Šis pasaulis gali būti tapatinamas su Hobbeso pasaulio vizija<sup>16</sup> – anarchišku pasauliu, kur tarptautinė teisė neveiksminga, susitarimais nepasitikima, o saugumas priklauso nuo karinės galios. Taip pasaulį mato amerikiečiai.

<sup>14</sup> Kagan R., „Power and Weakness“, [http://www.policyreview.org/JUN02/kagan\\_print.html](http://www.policyreview.org/JUN02/kagan_print.html)

<sup>15</sup> *Ten pat.*

<sup>16</sup> *Ten pat.*

Vis dėlto vienašališka JAV užsienio politika, ekonominio pobūdžio ginčai ir ideologinis atotrūkis nesutarimus tarp „sajungininkų“ gali paaiškinti tik iš dalies. Kitas svarbus veiksnys, sąlygojantis skirtingas pasaulio vizijas bei skirtingus veiksmus – tai politinės ir karinės galios pokytis JAV naudai<sup>17</sup>. Karinėje srityje nuo amerikiečių stipriai atsiliekančius europiečius domina tos problemos, kurios gali būti išspręstos su jų turimais resursais, t.y. politinėmis priemonėmis bei didelių pinigų pagalba. Karinės galios asimetrija sietina ir su grėsmių pobūdžiu – silpnesnei Europai kyla mažiau ir kitokio pobūdžio grėsmių nei stipriai, globaliai veikiančiai JAV. Amerikiečiai svarbiausiomis grėsmėmis pripažįsta: masinio naikinimo ginklų plėtrą, terorizmą, nestabilias valstybes. Europiečiai savo ruožtu akcentuoja tokių iššūkių kaip etniniai konfliktai, migracija, organizuotas nusikalstamumas, skurdas bei aplinkosauginės problemos reikšmę.

Tarpusavio bendradarbiavimo būtinybę, bandant suvaldyti iš nedemokratiškos periferijos kylančias grėsmes, suvokia tiek europiečiai, tiek amerikiečiai. Europiečiams JAV svarbi dėl karinio saugumo, o JAV reikalinga Europos politinė ir auganti ekonominė įtaka bei europiečių nekarinio saugumo instrumentai. Taigi tikėtina, kad po Šaltojo karo išryškėję nesutarimai tarp „sajungininkų“ neišardys Europos saugumui gyvybiškai svarbios transatlantinės partnerystės. O bendradarbiavimas tarp ES ir JAV saugumo srityje išliks, tačiau ir toliau bus dalijamasi funkcijomis, išnaudojant privalumus srityse, kuriose šalys turi geriausią potencialą. Jei JAV pajėgos yra geriausios, vykdant karines operacijas ore bei operacijas, kurioms būtinos modernios technologijos, tai europiečių kariniai daliniai tinka taikos palaikymo misijoms bei sausumos operacijoms.

Greitėjantys globalizacijos tempai diktuoja dar vieną išvadą – demokratiškosios šalys, formuodamos savo užsienio ir nacionalinę saugumo politiką, privalo mąstyti ir veikti globaliai. Europiečiai bus priversti keisti savo Šaltojo karo metų strategiją, padidinti įnašus į bendrą saugumą. Kita vertus, įnašai nebūtinai turi būti kariniai įsipareigojimai. 2002 m. kovo mėn. JAV senatorius Richardas Lugaras teigė, kad „europiečiai sumokės didžiąją dalį Afganistano atstatymo sąskaitos“<sup>18</sup>. Europiečiai vykdo nuolatinę ekonominę pagalbą bei vystymo programas Viduriniuosiuose Rytuose, Azijoje ir Afrikoje ir taip kovai su naujomis grėsmėmis suteikia nekarines priemones, kurios ypač reikšmingos, siekiant užtikrinti išbaigtą saugumo ciklą. Ne karinių saugumo aspektų nuvertinimas gali lemti tai, kad išsipildys kai kurių tarptautinių santykių tyrinėtojų pranašystės, teigiančios, kad Vakarų sunaikins ne civilizacijų karas, o Markso išpranašautas neturtingųjų sukilimas prieš pasaulio turtinguosius<sup>19</sup>, ir net didžiausios karinės išlaidos nebus pakankamos numalšinti šį sukilimą.

Pasibaigus Šaltajam karui, pakito vienos iš buvusių supergalybių padėtis. SSSR subyrėjo, o Rusija nors perėmė buvusios supervalstybės teises, nebeturėjo nei to paties statuso, nei galios. Vis dėlto į Rusiją vakariečiai arba *centro* valstybės žiūrėjo su nepasitikėjimu. Rusija Vakarų demokratijoms buvo sunkiai suprantama, jos nebuvo įmanoma prognozuoti, neaišku buvo, ar Rusija pasirinks bendradarbiavimą su *centro* valstybėmis, ar kartu su nestabiliomis šalimis (kurių tarpe yra daug Rusijos stra-

<sup>17</sup> *Ten pat.*

<sup>18</sup> Lugar R. G., „NATO after 9–11: Crisis or opportunity?“ March 4, 2002, <http://www.senate.gov/~lugar/>

<sup>19</sup> Lindley–French J., „Terms of Engagement: the paradox of American power and the transatlantic dilemma post–11 September“, *Chaillot Paper* No. 52, 2002 May, 15.

teginųjų partnerių) kovos prieš pasaulio turtinguosius. Vertinant Rusijos galimybes bei norą bendradarbiauti su europiečiais, verta atkreipti dėmesį į kelis svarbius šiuos santykius lemiančius veiksnius. Pirma, Rusijos užsienio politiką Vakarų atžvilgiu stipriai veikė Rusijos kultūra, paremta antvakarietiškais nuostatomis<sup>20</sup>. Antra, Azijoje Rusija turi daugybę rūpesčių dėl savo geografinio dydžio ir tai skatina rusus „draugauti“ su Vakarais. Trečia, Rusijos ir ES bendradarbiavimo prielaidas veikia ir bendras potencialių grėsmių bei panašių kovos su jomis priemonių suvokimas<sup>21</sup>. Pagrindinės grėsmės, susijusios su Rusija, šiuo metu yra tos pačios naujo tipo grėsmės. Šie pavojai aktualūs tiek ES, tiek pačiai Rusijai, o kovoti su jais efektyviai Rusija gali tik pasitelkus ES pagalbą, ypač finansinę. Taigi bendradarbiavimas su europiečiais rusams yra ne mažiau naudingas nei patiems europiečiams tiek ekonominėje, tiek politinėje ar karinėje srityse.

Akivaizdu, kad Rusijos santykiai su Vakarais saugumo srityje iš esmės pasikeitė. Rusija, kuri buvo pagrindinis grėsmės šaltinis, dabar daugelyje sričių tapo partneriu. Ji nebėra supervalstybe (nors ambicijų vėl ja tapti kai kuriuose politiniuose bei kariniuose sluoksniuose dar išliko), ji tapo regionine galybe, dar stipriai kovoti su savo priešais, bet silpna ekonomiškai ir nesugebančia įveikti problemų, susijusių su vidiniu stabilumu ir ekonomine gerove<sup>22</sup>. Ir nors į milžiniškus ekonominius sunkumus, sąlygojančius ir karinio komplekso atsilikimą, išgyvenančią Rusiją jau nebežiūrima kaip į tiesioginę grėsmę, postmodernių grėsmių, ateinančių iš Rusijos, pavojus išaugo. O kadangi šiandien saugumas yra nedalomas – be saugios Rusijos negali būti saugios Europos<sup>23</sup>, taigi Rusiją būtina įtraukti į bendrą saugumo sistemą.

Negalima tvirtinti, kad pokytis Rusijos – *centro* valstybių santykiuose dar labiau išryškėjęs po 2001 m. rugsėjo 11 d. yra ilgalaikis. Dauguma nestabilių valstybių yra Rusijos strateginiai sąjungininkai ar prekybos partneriai ir kol kas negalima teigti, kad Rusija nuo jų visiškai atsiriboja. Vis dėlto tikėtina, kad Putino „draugystė“ su Vakarais buvo ne staigus ar neapgalvotas žingsnis, o platesnės strategijos dalis, puikiai atitinkanti bendrą ekonominių bei socialinių reformų programą. Atsižvelgiant į tai, kad sričių, kur Rusijos pagalba taps neišvengiamai reikalinga tiek JAV, tiek Europos šalims, tik daugės<sup>24</sup>, ko gero, galima būtų teigti, kad Rusija turi galimybių tapti svarbiu Europos saugumo ramsčiu.

Taigi globaliu mastu Europos saugumas iš esmės priklausys nuo bendrų *centro* valstybių pastangų sumažinti neigiamas globalizacijos pasekmes, *centro* bendradarbiavimo su *periferijos* valstybėmis politinėje, ekonominėje ir saugumo srityse, taip pat nuo atskirų Europos šalių, Rusijos bei JAV elgesio racionalumo ir nuoseklumo.

<sup>20</sup> MacFarlane S. N., „Russia, the West and Europe Security“, *Survival*, 1993 Autumn, 10.

<sup>21</sup> Тренин Д., *Россия и основные институты безопасности в Европе вступающая в ХХІ век*, Москва, 2000, 88.

<sup>22</sup> Kremenjuk V., „Changes in European Security Landscape: a Russian View“, <http://www.eu-sec.org/kremenjuk.htm>

<sup>23</sup> Arnsward S., „EU Enlargement and the Baltic States: the Incremental Making of New Members“ *Programme of the Northern Dimension of the CFSO*, vol. 7, Helsinki: The Finish Institute of International Affairs, 2000, 105.

<sup>24</sup> Trenin D., „Russia – within – Europe: working toward a new security arrangement“ <http://www.eu-sec.org/trenin.htm>

## Regioninės Europos saugumo sistemos galimybės

Nors saugumo lygmenys vis dažniau tarpusavyje susipina, o įvykiai, kurie vyksta globaliu mastu, neišvengiamai veikia regionų bei vienetų saugumą (ir atvirkščiai), subsisteminis (regioninis) lygmuo, ko gero, yra tinkamiausias, siekiant paaiškinti regionines bendradarbiavimo galimybes, užtikrinant Europos saugumą. Buzanas teigia, kad „Europa buvo regioninė sistema, nes tiek jos galios santykiai, tiek eskalacijos pančiai sieja valstybes į vieną visumą“<sup>25</sup>. Regioninių saugumo darinių logiką aiškinanti *klasikinė saugumo kompleksų* teorija<sup>26</sup> teigia, kad kiekvienas regionas tarsi sudaro valstybių kompleksą: draugai ir priešai; potencialūs draugai ir priešai. Saugumo kompleksas gali būti apibrėžiamas kaip grupė valstybių, kurių pagrindinės saugumo sampratos, grėsmės yra taip susijusios, jog jų nacionalinio saugumo problemos negali būti išsamiai analizuojamos, kai vieną atskiriame nuo kitos<sup>27</sup>. Nors Europą sudaro kelios valstybių grupės daugiau ar mažiau susijusios viena su kita, po Šaltojo karo paspartėję integraciniai ir globalizaciniai procesai tampa svaria priežastimi, skatinančia Europą vertinti kaip daugiau ar mažiau vientisą saugumo kompleksą. Europos valstybės yra tarpusavyje susijusios istoriniais, kultūriniais, ekonominiais bei politiniais saitais ir tiesiog nebegali nebendradarbiauti, ypač kovoje su valstybių sienų nepaisančiomis bei greitai plintančiomis grėsmėmis.

Nagrinęjant Europą kaip saugumo kompleksą, verta pripažinti, kad ji nėra visiškai vienalytis darinys. Europą galima skirstyti į Vakarų ir Vidurio ir Rytų Europą atskirai galima išskirti Balkanus, Ukrainą, Baltarusiją bei Rusiją, kaip Europos saugumo perspektyvoms ypatingai svarbų veiksnį. Kaip jau buvo minėta, straipsnyje naudojamas politinis Europos regiono apibrėžimas, įtraukiant į ES ir NATO siekiančias įsijungti (ar jau įsijungusias) VRE valstybes, Rusiją, Ukrainą ir Baltarusiją kaip svarbų Europos saugumui veiksnį ir pagaliau Balkanų valstybes kaip ypatingą atvejį. Dėl neramumų šiame regione Balkanų šalis vertėtų analizuoti kaip Europos periferiją, kuri dar neatitinka visų Europos politinio apibrėžimo kriterijų (išskyrus kandidates į ES ir NATO), bet yra svarbios bendram regiono saugumui ir stabilumui. Siektina, kad ir šios šalys būtų įtrauktos į bendrą Europos saugumo sistemą, nors kol kas galbūt ne kaip pilnateisės narės. Kita vertus, dėl šiandieninių tarptautinių santykių intensyvumo Europos saugumo analizė vien regioniniame kontekste yra nevisavertė, todėl siekiama atsižvelgti ir į globalios aplinkos poveikį Europos saugumui.

Atsakymas į saugumo studijų antrąjį klausimą – nuo ko saugome, skatina susipažinti su šiandienine saugumo problematika bei grėsmės apibrėžimu. Saugumo problemos gali būti įvairių formų. Paprasčiausios ir akivaizdžiausios iš jų – grėsmės. Grėsmė gali būti apibrėžiama kaip pavojus, kylantis iš aiškiai identifikuojamo veikėjo, turinčio (ar bent jau kitos valstybės taip įsivaizduoja) agresyvių ketinimų ir sugebancio savo ketinimus įgyvendinti<sup>28</sup>. Tokios aiškiai apibrėžiamos grėsmės valstybių vadovams leidžia pasirinkti atitinkamas kovos su jomis priemones. Tokių grėsmių šiandieniniame pasaulyje išliko nedaug. Tikras saugumas – tai ne tik aiškių karinių

<sup>25</sup> Buzan (note 10), 240.

<sup>26</sup> Buzan, Waever, de Wilde, (note 1) 11.

<sup>27</sup> *Ten pat*, 12.

<sup>28</sup> Tams C., „The Functions of a European Security and Defence Identity and its Institutional Form“ in Haftendorn H., Keohane R.O., Wallander C. A., ed., *Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space*, New York: Oxford University Press, 1999, 82.

grėsmių nebuvimas, bet daugybės iššūkių, susijusių su politine, ekonomine bei socialine valstybių ir jų gyventojų gerove, kuriuos labai sudėtinga apibrėžti, valdymas.

Neaiškus grėsmių ar pavojų saugumui apibrėžimas komplikuoja efektyvių priemonių kovai su šiomis grėsmėmis pasirinkimą. Vis dėlto viena iš pagrindinių šiandieninio saugumo ypatybių yra ta, kad tarpusavyje susijusios valstybės nebegali atskirai kovoti su grėsmėmis, kurių nestabdo valstybių sienos ir kurios plinta žaibišku greičiu. Tik tada, kai bendradarbiaujama, įmanoma užtikrinti saugumą. O bendradarbiaujama tada, kai tarp valstybių vyrauja toks pats ar bent jau panašus požiūris į grėsmę, karinių pajėgų naudojimą ir kontrolę<sup>29</sup>. Viena iš efektyviausių bendradarbiavimo formų – institucijos. Institucijos gali būti įvairios: tarptautinės konvencijos, režimai bei formalios organizacijos.

Veikdamos anarchiškoje tarptautinėje aplinkoje, valstybės yra įkalintos netikrumo spąstuose<sup>30</sup>, o saugumo institucijos užtikrina skaidrumą ir tarpusavio pasitikėjimą tarp valstybių. Institucijos tampa ne tik galimybe kartu kovoti prieš grėsmes, bet turi ir drausminantį poveikį, kuris padeda išspręsti netikrumo problemą. Jos veikia valstybių strategijas, suteikdamos daugiau pasirinkimo galimybių, pakeisdamos valstybių kaštų ir naudos skales<sup>31</sup>, taip pat tampa kažkuo daugiau nei tiesiog narių resursų suma, pačios institucijos tampa svarbiu veiksmu pasaulio saugume. Tačiau siekiant pasirinkti tinkamą bendradarbiavimo formą, verta atkreipti dėmesį į tai, su kokia saugumo problema yra susiduriama: ar tai yra aiški karinė grėsmė, ar sunkiai apibrėžiamas postmodernus iššūkis?

Valstybių bendradarbiavimas saugumo srityje svarbus dėl keturių funkcijų: 1) kolektyvinės gynybos; 2) kolektyvinio saugumo; 3) saugumo palaikymo organizacijose; 4) stabilumo už organizacijos ribų užtikrinimo<sup>32</sup>. Kiekviena funkcija reikalauja skirtingų institucinių mechanizmų funkcijoms įgyvendinti ir problemoms spręsti. Egzistuojant neatitikimui tarp institucinių galimybių ir atliekamų funkcijų, rėmimasis tarptautine organizacija gali sukelti rimtas problemas saugumo srityje. Pakitusios grėsmės verčia valstybes ieškoti naujų saugumo užtikrinimo būdų, skatina reaguoti į pasikeitusią aplinką bei įtakingiausių narių interesus ir užsienio politikos preferencijas. O šiandieninę valstybių saugumo politiką sudaro ilgalaikis saugumo užtikrinimo ciklas, kuris jungia politinius, socialinius, ekonominius bei karinius instrumentus.

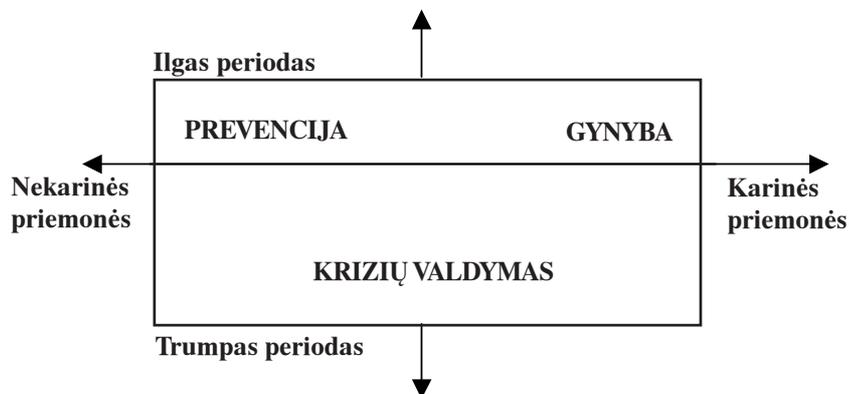
<sup>29</sup> *Ten pat.*

<sup>30</sup> Wallander C. A., Haftendorn H., Keohane R. O., „Introduction“ in Haftendorn H., Keohane R. O., Wallander C. A., ed., *Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space*, New York: Oxford University Press, 1999, 3.

<sup>31</sup> *Ten pat.*, 9.

<sup>32</sup> Tams, (note 28) 81.

### 1 pav. Saugumo politikos funkciniai matmenys



Šaltinis: Keatinge P. *European Security: Ireland's choices*, Institute of European Affairs, 1996, 3.

Patrickas Keatinge'as teigia, kad šiuolaikinį saugumo politikos ciklą geriausiai apibūdina trys saugumo politikos matmenys: prevencija, gynyba ir krizių valdymas. O šiuolaikinė Europos saugumo sistema galėtų veikti panašiai kaip „Europos koncertas“, tačiau sudėtingesne forma, kuri jungia daugiašales institucijas ir nevalstybinius veikėjus<sup>33</sup>. Jeigu veiktų idealus saugumo modelis, valstybės turėtų bendradarbiauti funkcijų pasidalijimo principu, kuris užtikrintų diplomatinių, ekonominių bei karinių priemonių mastą ekonomiją bei padidintų mažųjų valstybių galimybes, įsiliesti į saugumo užtikrinimo procesą.

Ilgalaikėje saugumo politikoje šiandien ypač reikšmingi prevenciniai veiksmai, sietini su „civiliniais pajėgumais“ (tarpusavio pasitikėjimo ugdymas, bendradarbiavimas ir t.t.). Gynyba arba kolektyvinė gynyba išlieka svarbia priemone kovoti su tradicinėmis grėsmėmis, tačiau vis dažniau, kai veiksmy reikia imtis nedelsiant, yra naudojami krizių valdymo instrumentai, jungiantys daug priemonių nuo tiesioginės prievartos naudojimo iki netiesioginių „savaržymų“ tarptautinės organizacijose. Šiuolaikiniame pasaulyje svarbu išlaikyti balansą tarp visų saugumo politikos funkcinių matmenų.

Pasibaigus Šaltajam karui, buvo bandoma perbraižyti Europos saugumo struktūrų žemėlapi. Buvo pripažįstama, kad saugumo tvarka turi remtis persidengiančiomis struktūromis: ES, NATO, Vakarų Europos sąjunga (VES) ir ESBO. Nedideli vaidmenys, palaikant regiono stabilumą, buvo numatyti ir Europos tarybai (ET) bei Baltijos jūros valstybių tarybai (BJVT)<sup>34</sup>. Bendradarbiaudamos tarpusavyje šios organizacijos turėjo suteikti įvairaus pobūdžio saugumo užtikrinimo instrumentus, reikalingus visuose saugumo politikos matmenyse. Tačiau tai, kad nauja saugumo architektūra rėmėsi išimtinai Šaltojo karo metais įsteigtomis organizacijomis, kurios iš esmės buvo pritaikytos veikti visai kitomis sąlygomis bei kovoti su kito pobūdžio grėsmėmis, kėlė problemas, kovojant su naujo pobūdžio grėsmėmis.

<sup>33</sup> Keatinge P., *European Security: Ireland's choices*, Dublin: Institute of European Affairs, 1996, 3.

<sup>34</sup> Winn N., „Europe: Old Institutions, New Challenges“ in Jones C., Kennedy-Pipe C. ed., *International Security in a Global Age: Securing the Twenty – first Century*, London, Portland: Frank Cass Or., 2000, 80.

Šiandieninės Europos saugumo sistemos, jos normų, procedūrų, mechanizmų ir institucijų nepasirengimą kovoti su naujomis grėsmėmis parodė įvykiai Balkanuose ir dar kartą patvirtino 2001 m. rugsėjo 11-osios išpuolis. Tapo akivaizdu, kad šia dien veikiančių organizacijų struktūros, tikslai ir priemonės yra netinkami XXI a. ir kad reikia ieškoti efektyvesnių institucinių formų.

Jau XX amžiaus pabaigoje pasaulio strategai pradėjo kalbėti apie naujas saugumo institucijas ir jų sistemą. Vienas iš populiariausių XXI a. saugumo sistemos modelių buvo – *kooperacinio saugumo* sistema. Kooperacinio saugumo sistema remiasi valstybių ar daugiašalių institucijų bendradarbiavimu ir ją sudaro keturi tarpusavyje susiję saugumo žiedai: individualusis saugumas, kolektyvinis saugumas, kolektyvinė gynyba ir stabilumo plėtra<sup>35</sup>.

Individualus saugumas sietinas su žmogaus teisių apsauga sistemos viduje bei už jos ribų. Šis lygmuo tapo ypatingai reikšmingu XXI a., susidūrus su nauju tarptautinės teisės aiškinimu, kai žmogaus teisės tampa svarbesnės nei valstybių teritorinis suverenitetas. Tokios tendencijos priartina pasaulį prie Kantiškosios pasaulio vizijos<sup>36</sup>, kur taikiosios valstybės imasi prievartinių veiksmų prieš netaikias šalis, naudojantis neteisėtą prievartą prieš savo piliečius.

Kolektyvinis saugumas – tai taikos ir stabilumo palaikymas bendroje erdvėje. Į sistemos vidų orientuotos kolektyvinio saugumo organizacijos (JT, ESBO), skiriasi nuo kolektyvinės gynybos organizacijos, kurios yra orientuotos į išorę, t.y. skirtos apsaugoti organizacijos narius nuo išorinių grėsmių. Kai kurios organizacijos jungia abu žiedus (NATO). Kolektyvinio saugumo funkcija labai svarbi kovoje su postmoderniais iššūkiais, tačiau kolektyvinės gynybos žiedas išlieka būtinas, kai kovojama su tradicinėmis grėsmėmis.

Stabilumo plėtos žiedo esmė – stabilumo kituose regionuose palaikymas, naudojant politines, ekonomines ir, jei reikia, karines priemones. ES Užsienio ryšių komisaras Christopheris Pattenas, kalbėdamas apie pasikeitusią saugumo problematiką, pastebėjo, kad „nesvarbu, kokia galinga būtų valstybė, galbūt net pati galingiausia visame pasaulyje – ji negali visko daryti pati [...], „protingosios“ bombos yra svarbios, tačiau dar svarbesnė yra protinga pagalba vystymuisi [...]. Svarbesnis yra siekis valstybes įtraukti į tarptautinę bendruomenę nei jas išstumti“<sup>37</sup>. Pasaulyje, kuriame vis labiau ryškėja atotrūkis tarp turtingų demokratijų ir neturtingų bei nestabilių trečiojo pasaulio valstybių, šis žiedas įgauna ypatingą prasmę.

Šiandienis saugumas, kuris sietinas tiek su tradicinių, tiek su naujų grėsmių nebuvimu, gali būti užtikrinamas tik sujungiant visus šiuos keturis saugumo žiedus. XXI a. veiksminga saugumo organizacija turi būti pajėgi efektyviai veikti visomis įvardintomis kryptimis.

<sup>35</sup> Cohen R., Mihalka M. *Cooperative Security: New Horizons for International Order*, Garmish, Partenkirchen: George Marshall Center, 2001, 1.

<sup>36</sup> Winn (note 34), 93–94.

<sup>37</sup> Freedland J. „Patten Lays into Bush's America“, *The Guardian*, February 9, 2002.

**1 lentelė. Saugumo organizacijų galimybes sudaryti kooperacinio saugumo sistemą**

Institucija	Individualus saugumas	Kolektyvinis saugumas	Kolektyvinė gynyba	Stabilumo plėtra
JTO	Taip/ne	Taip/ne	Ne	Taip/ne
ESBO	Taip/ne	Taip/ne	Ne	Taip/ne
ES	Taip	Taip	Ne	Taip/ne
NATO	Taip	Taip	Taip	Taip

Šaltinis: Cohen R., Mihalka M. *Cooperative Security: New Horizons for International Order*, Garmish, Partenkirchen: George Marshall Center, 2001.

Europoje veikia keturios pagrindinės saugumo organizacijos: Jungtinių Tautų Organizacija (JTO), ESBO, NATO ir ES (besiformuojanti Bendra saugumo ir gynybos politika (BSGP)). Įvertinus jų galimybes veikti kooperacinio saugumo sistemoje (žr. 1-ą lentelę), galima teigti, kad tik NATO turi galimybę užtikrinti priemones visuose saugumo žieduose<sup>38</sup>. Tačiau šis teiginys yra abejotinas atsižvelgiant į tai, kad visų pirma NATO buvo kuriama kaip kolektyvinės gynybos organizacija, užtikrinanti politinius, karinius saugumo instrumentus, ir, siekdama palaikyti saugumą visuose saugumo lygmenyse, ji turi keistis, antra vertus, ES vaidmuo, palaikant stabilumą ne Europoje, naudojant nekarines saugumo priemones, kurios galbūt yra sunkiau pastebimos, tačiau ypatingai svarbios, siekiant užtikrinti išbaigtą saugumo politikos ciklo įgyvendinimą, ko gero, yra ryškesnis nei NATO. Verta atkreipti dėmesį ir į tai, kad Maastrichto sutartis numatė ES bendros gynybos galimybę<sup>39</sup>, taigi kolektyvinės gynybos žiedas toliau vystantis Europos gynybos identitetui gali būti įtrauktas į ES. Pagaliau susipinant 4-ojo ir 5-ojo str. grėsmėms<sup>40</sup>, gynybos sąvoka gali išsiplėsti, įtraukiant vis daugiau aspektų, sietinų su ES. Vis dėlto bent jau artimiausiu laikotarpiu ES nebus pajėgi savarankiškai užtikrinti saugumo regione.

Kadangi nė viena organizacija neišpildo visų kooperacinio saugumo keliamų reikalavimų, akivaizdu, kad Europos saugumas bus palaikomas kelių daugiašalių organizacijų, kurios dirbs funkcijų pasidalijimo principu. Lentelėje galima pastebėti, kad JT bei ESBO Europos kooperacinėje saugumo sistemoje tenka tik ribotas vaidmuo. Šios organizacijos dėl politinio suderinamumo trūkumo yra pasmerktos neefektyvumui ir vykdo tik politinio forumo funkcijas. Kita vertus, būtina atkreipti dėmesį, kad operacijoms, vykstančioms už NATO ir ES ribų, legitimizuoti tarptautinės visuomenės aktyse daugeliu atveju reikalingas JT mandatas. Ir nors Kosove NATO ėmėsi karinių veiksmų be tokio pobūdžio mandato, toks sprendimas nėra optimalus naujoje kooperacinio saugumo sistemoje. Todėl tikėtina, kad šios organizacijos išliks Europos kooperacinio saugumo sistemoje, tačiau ir toliau atliks tik ribotas funkcijas.

<sup>38</sup> Cohen, Mihalka (note 35), 16.

<sup>39</sup> Bendra užsienio ir saugumo politika (BUSP) įrauks visus klausimus, susijusius su ES saugumu, įskaitant bendros gynybos politikos formavimą, kuri per laiką gali išaugti į bendrą gynybą. *Treaty of EU*, Maastricht, 1991, [http://europe.eu.int/eur\\_lex/eu/treaties/index.html](http://europe.eu.int/eur_lex/eu/treaties/index.html)

<sup>40</sup> 4 str.: Šalys kartu konsultuosios, jeigu kurios nors iš jų nuomone, kyla grėsmė kurios nors šalies teritoriniam vientisumui, politinei nepriklausomybei ar saugumui; 5 str.: Šalys susitaria, kad ginkluotas vienos ar daugiau šalių Europoje ar Šiaurės Amerikoje užpuolimas įvyks, kiekviena jų įgyvendindama JT chartijos 51 str. pripažintą individualios ar kolektyvinės savigynos teisę, suteiks taip užpultajai šaliai ar šalims pagalbą pati ir suderinus su kitomis šalimis imsis veiksmų, kuriuos mano esant reikalingais, įskaitant ginkluotą jėgų panaudojimą, kad Šiaurės Atlanto erdvėje būtų atstatytas ir palaikomas saugumas. Šiaurės Atlanto sutartis, Vašingtonas, 1949 m. balandžio 4 d.

Karlas Kaiseris siūlo schemą, padedančią suvokti besiformuojančią gynybinę sistemą Europos regione<sup>41</sup> (ši schema buvo pasiūlyta ir 1999 m. Vašingtono viršūnių susitikimo metu):

- didelio masto kariniai veiksmai – JAV vadovaujamos NATO pajėgos;
- raketų ir oro pajėgų atakos, nukreiptos prieš ES šalis – Europos šalių vadovaujamos NATO pajėgos (ESGI, NATO);
- nedidelio masto karinė agresija, krizių valdymas bei kariniai veiksmai teritorijose, nepasiekiamose NATO dėl 5 str. geografinių suvaržymų – BSGP (ES).

Ir nors ši gynybos žiedo schema gali keistis, pagrindinis jos principas, kuriuo JAV ir NATO suteikiamos daugiau tradicinės gynybos funkcijos, o ES veikla ribojama nekarinėmis arba krizių valdymo bei prevencijos užduotimis, ko gero, išliks. Tikėtina, kad toks darbo pasiskirstymas bus įgyvendinamas ir kituose žieduose.

Vis dėlto siekiant efektyvaus ES ir NATO darbo pasidalijimo bei gerai veikiančios Europos saugumo sistemos, būtina geriau koordinuoti šių organizacijų veiksmus. Robertas Hunteris teigia, kad efektyvioje Europos saugumo sistemoje bendradarbiavimas tarp ES ir NATO turi vykti šešiose srityse: 1) operacijų planavime; 2) nenumatytų situacijų planavime; 3) gynybos bei pajėgumų planavime; 4) įsigijimo planavime; 5) Šiaurės Atlanto taryboje ir Politinio ir saugumo komiteto veikloje, įtraukiant Euroatlantinės partnerystės nares; 6) bendrai valdant krizes<sup>42</sup>. NATO ir ES privalo vadovautis ta pačia vadovavimo, kontrolės, komunikacijų ir žvalgybos metodologija. Vertinga būtų labiau koordinuoti plėtros procesus.

Europos *kooperacinio saugumo* sistemos sėkmę veiks ne tik ES ir NATO bendradarbiavimo efektyvumas, bet ir a) NATO modernizacijos bei plėtros rezultatai, b) BSGP efektyvumas, bei c) ES plėtros pasekmės<sup>43</sup>. Svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad Europos saugumui reikšmingas valstybių bendradarbiavimas ne tik daugiašalėse institucijose, bet ir įtakingiausių valstybių veikla tarptautinėje arenoje bei jų vidinė evoliucija. Europos saugumą regiono viduje lems kelios valstybių kategorijos: 1) JAV, 2) ES šalys dalyvaujančios NATO ar BSGP, bei 3) valstybės, kurių kol kas negalima integruoti į NATO bei ES (kai kurios Balkanų šalys, Baltarusija, Rusija ir Ukraina). Svarbiausios valstybės išvardintose kategorijose – JAV, Didžioji Britanija, Prancūzija, Vokietija bei Rusija. Nors Rusija ne visada pripažįstama Europos dalimi, tačiau ji neabejotinai patenka į tą patį saugumo kompleksą, ir tai lemia ne tik tai, kad dauguma grėsmių, kylančių Europos valstybėms yra aktualios ir Rusijai, bet ir tai, kad Europos regiono saugumą užtikrinti galima tik įtraukiant Rusiją į bendrą veiklą.

Patrickas Keatinge'as pateikia tris Europos saugumo scenarijus, priklausančius nuo trijų pagrindinių veiksnių grupių konfigūracijos (žr. 2-ą lentelę). Anot Keatinge'o, dabartinę Europos saugumo sistemą galima apibūdinti kaip pereinamojo laikotarpio<sup>44</sup>, tačiau tikėtina, kad ateityje ji virs konsoliduota *kooperacinio saugumo* sistema.

<sup>41</sup> Kaiser K., „Challenges and Contingencies for European Defense Policy“, in Kaiser K. ed. *Towards a Common Defense Policy*, Paris: WEU Institute for Security Studies, 1995, 30.

<sup>42</sup> Hunter R. E., *European Security and Defence Policy: NATO's companion or competitor*, RAND, 2002, 158.

<sup>43</sup> Straw J., „Collective security in an enlarged Europe“, Presentatio at the conference at Intercontinental Hotel, Budapest, July 9, 2002, [http://www.Britain-info.org/defence/xq/asp/SarticleType/1/Article\\_ID.2452/qx/articles\\_show.htm](http://www.Britain-info.org/defence/xq/asp/SarticleType/1/Article_ID.2452/qx/articles_show.htm)

<sup>44</sup> Keatinge (note 33), 34.

2 lentelė. Trys Europos Saugumo sistemos scenarijai

Konsoliduota kooperacinio saugumo sistema	Pereinamojo laikotarpio saugumo sistema	Konkuruojanti Europa
Visapusiška Rusijos demokratizacija	Rusijos pereinamojo laikotarpio problemos	Rusijos revanšistinis nacionalizmas
ES triumviratas (Didžioji Britanija, Prancūzija, Vokietija)	Netvirtas ES triumviratas	Fragmentuotas ES triumviratas
Glaudus daugiašalių tarptautinių institucijų bendradarbiavimas	Nesuderinamumas ir konkurencija tarp daugiašalių tarptautinių institucijų	Silpnos daugiašalės tarptautinės institucijos, vienašalės iniciatyvos

Šaltinis: Keatinge P., *European Security: Ireland's choices*, Dublin: Institute of European Affairs, 1996, 35.

Europos saugumo sistemos vystymąsi taip pat gali veikti pasaulio bendruomenės sugebėjimas likviduoti globalizacijos neigiamas pasekmes, JAV sėkmė, kovojant su globaliais iššūkiais, Kinijos evoliucija ir dar daug kitų sunkiai numatomų veiksnių.

Kadangi šiandieniniame pasaulyje Europos saugumas neatsiejamas nuo procesų, vykstančių gretimuose regionuose, svarbu sukurti šiuolaikiškas struktūras bendradarbiavimui su kitų regionų valstybėmis, įtraukiant jas į *kooperacinio saugumo* sistemą. Adamas Rotfeldas mano, kad nauja europiečių strategija turi įtraukti ir Azijos šalis (ypatingai Pakistaną, Indiją ir Kiniją)<sup>45</sup>. Vis dėlto į ilgalaikes bendradarbiavimo struktūras galima įjungti ne visas valstybes. Ilgalaikis bendradarbiavimas įmanomas tik tarp šalių, susietų tampriais ryšiais ir bendru identitetu, sąlygojančiu bendras taisykles, įstatymus ir bendras institucijas santykiams plėtoti. Šalia visoms valstybėms bendrų interesų – užtikrinti šalies suverenitetą ir teritorinį integralumą – ilgą laiką bendradarbiaujančios valstybės turi kitų tikslų, kurie sietini su šalies piliečiais, gerove, ekonomika, ekologija, kultūra, teise bei globalesnio pobūdžio vertybėmis: pagarba žmogaus teisėms, teisei tvarkai ir demokratijai. Šie tikslai yra *kooperacinio saugumo* sistemos bruožai. Nedemokratinės valstybės *kooperacinio saugumo* sistemoje gali dirbti kartu su demokratinėmis ir net pasiekti visai neblogų politinių ar karinių rezultatų, o ilguoju periodu bendradarbiavimas, keisdamas interesus bei bendrą suvokimą, net gali pastūmėti nedemokratinės valstybes link demokratizacijos<sup>46</sup>. Tačiau praktikoje demokratiškos ir nedemokratiškos šalių bendradarbiavimas dažniausiai būna trumpalaikis ir vyksta tik tol, kol tenkina abiejų pusių lūkesčius. Tikėtina, kad su tomis šalimis, kurių bent jau kol kas negalima įtraukti į *kooperacinio saugumo* sistemą, bendradarbiavimas vyks *ad hoc koalicijose*, sietinose su atsaku konkrečiai grėsmei. JAV Gynybos sekretoriaus pavaduotojas Paulas Wolfowitzas, kalbėdamas apie tokių *ad hoc koalicijų* formą, pabrėžė, kad koalicijos sudėtį turi diktuoti misijos pobūdis, kad negali būti vienintelės koalicijos skirtingoms misijoms, skirtingų misijų privalo imtis skirtingos koalicijos. Sėkmę garantuoja lanksti ir efektyvi koalicija<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Rotfeld A. D., „Introduction: Global Security after 11 September 2001“, *SIPRI Yearbook 2002*, 10.

<sup>46</sup> Cohen, Mihalka (note 35), 38.

<sup>47</sup> Van Ham, Kugler (note 6), 10.

*Ad hoc koalicijos* būtų tinkamas sprendimas ir tais atvejais, kai pavojus būna sunku numatyti ir įvertinti, pavyzdžiui, nekontroliuojama branduolinio ginklo plėtra, pilietiniai karai, gyvybiškai svarbių išteklių srautų sutrikimai, teroristiniai aktai, sabotažas ar ekologinės katastrofos. Šie pavojai gali kilti bet kuriuo momentu, bet kuriame pasaulio taške, todėl būtų labai sudėtinga ir brangu kurti nuolatines institucijas kovai su jais<sup>48</sup>. *Ad hoc koalicijas* Europos šalys gali pradėti kurti ir tuo atveju, jei ES ir NATO struktūros nebus pritaikytos naujai saugumo problematikai. 1997 m. ES nesugebėjo priimti sprendimo dėl intervencijos į Albaniją. Pagrindine kliūtimi tapo Didžiosios Britanijos ir Vokietijos nesuinteresuotumas imtis veiksmų. Italija, Prancūzija, Graikija, Rumunija, Slovėnija ir Turkija (dalyvaujant Danijai, Austrijai ir, operacijos pabaigoje, Belgijai) suformavo *ad hoc koaliciją*, kuri, bendradarbiaudama su JT ir ESBO, įvykdė operaciją *Alba*. Afganistano karinė kampanija buvo vykdoma, aplenkiant NATO institucines struktūras.

Regioniniame lygmenyje Europos saugumą veiks tiek šiam regionui tik iš dalies priklausančių valstybių (JAV ir Rusija) vaidmuo regioninėje saugumo sistemoje, tiek pačių europiečių tarpusavio bendradarbiavimo sėkmė. *Kooperacinio saugumo* sistemos efektyvumas neišvengiamai priklausys ir nuo pagrindinių Europos saugumo institucijų koordinuotos bei efektyvios veiklos, kur svarbiausi kintamieji bus NATO modernizacijos bei plėtros rezultatai, ES BSGP evoliucija bei efektyvumas ir ES plėtros pasekmės. Šie procesai aptariami dviejuose paskutiniuose straipsnio skyriuose.

## NATO modernizacija bei plėtra

Vertinant NATO galimybes dalyvauti Europos *kooperacinio saugumo* sistemoje, verta pripažinti, kad NATO kol kas išlieka vienintele efektyvia saugumo srityje veikiančia institucija. BSGP kol kas dar tik formuojasi, o ESBO ir JTO trūksta vieningumo, pajėgumo bei operatyvumo, sprendžiant saugumo klausimus.

Individualaus saugumo lygmenyje NATO valstybės ne tik sugeba užtikrinti savo piliečių saugumą, bet rūpinasi žmogaus teisių apsauga šalyse, kurios nepriklauso Aljansui. Siekdama sustabdyti žmogaus teisių pažeidimus Kosove, NATO vykdė karinę kampaniją, o plėtodama bendradarbiavimą su nestabilių regionų šalimis, organizacija netiesiogiai jas priverčia gerbti pagrindines žmogaus teises.

Jei sutiktume su prielaida, kad liberalios demokratijos tarpusavyje nekariauja, kolektyvinio saugumo lygmuo Europos kooperacinio saugumo sistemoje galėtų būti netiriamas. Kita vertus, po NATO bei ES plėtros į regionus, kuriuose demokratija dar pakankamai trapi, situacija gali pasikeisti. Kolektyvinio saugumo lygmuo gali būti akcentuojamas ir į sistemos organizacijos struktūras nors ir nepilnateisių narių vaidmenyse, įtraukiant Rusiją, Ukrainą ar kitas svarbias regiono valstybes, dėl objektyvių priežasčių kol kas negalinčias tapti šių organizacijų narėmis.

Kolektyvinė gynyba NATO tebeveikia pagal 5-ąjį Vašingtono sutarties straipsnį. Ir nors šis straipsnis buvo pritaikytas po rugsėjo 11-osios teroristinių išpuolių JAV, t.y. jau naujomis aplinkybėmis, 5 str. naudojimas ateityje gali tapti problematišku. Šiandieniniame pasaulyje vis dažniau susiduriama su postmoderniomis grėsmėmis,

<sup>48</sup> Tams (note 28), 87.

kurias iš esmės apibrėžia 4-asis sutarties straipsnis. Tačiau šio straipsnio panaudojimas kolektyvinei gynybai gali tapti komplikuoju todėl, kad jame trūksta įpareigojančios normos.

Šiaurės Atlanto bendradarbiavimo taryba (NACC) bei jos pagrindu susiformavusi Euroatlantinės partnerystės taryba (EAPC), NATO–Rusijos nuolatinė jungtinė taryba (PJC), neseniai įkurta NATO ir Rusijos taryba, NATO ir Ukrainos komisija bei Viduržemio jūros dialogas – puikūs instituciniai pavyzdžiai, parodantys, kad NATO siekia plėsti stabilumą ir už savo ribų. Aljansas naudoja ir kitus stabilumo plėtros instrumentus – krizių valdymą, Partnerystės taikos labui programą (PFP), Masinio naikinimo ginklų iniciatyvą (WMDI). Pagaliau NATO plėtra pati įrodo, kad NATO į savo veiklą siekia įtraukti vis daugiau iniciatyvų, susijusių su stabilumo plėtra už Vašingtono sutarties 6-ujuoju straipsniu<sup>49</sup> nustatytų organizacijos ribų. Šios iniciatyvos svarbios ir stiprinant kolektyvinio saugumo lygmenį.

Nežiūrint į tai, kad NATO veikla apima visus saugumo žiedus ir kad ši organizacija turi puikias galimybes tapti *kooperacinio saugumo* sistemos pagrindu, besikeičiančioje chaotiškoje tarptautinėje aplinkoje NATO susiduria su problemomis, kylančiomis dėl to, kad Šaltojo karo metais įsteigtų organizacijų instrumentai bei struktūros neatitinka naujų saugumo politikos poreikių. Šie trūkumai privertė suabejoti NATO galimybėmis, užtikrinant efektyvią kovą su Europos saugumo problemomis.

1990 m. NATO Romos viršūnių susitikime buvo paskelbta, kad Europa įžengė į naują erą<sup>50</sup>, o naujai Europai reikėjo naujos kokybės NATO. Buvęs JAV Gynybos sekretorius Williamas Cohenas pareiškė, kad vienas iš svarbiausių šiandieninės saugumo organizacijų uždavinių – „taikos palaikymas – nėra JAV karinių pajėgų pagrindinė misija, tai nėra pagrindinė užduotis ir daugeliui NATO narių. Taikos palaikymo misijų įgyvendinimas reikalauja visiškai kitokio pasirengimo bei kitokių pajėgų. Karinė jėga tokiose misijose ne visada yra optimaliausias sprendimo variantas“<sup>51</sup>. Ar NATO pasiruošusi kovoti su naujais iššūkiais? Pirma, neturėdama taikos palaikymo instrumentų, NATO nepajėgia užtikrinti, kad būtų įgyvendintas išbaigtas saugumo ciklas. Antra, NATO galimybės kovoti su dar viena svarbia šiuo dienų grėsmių masinio naikinimo ginklų nekontroliuojama plėtra taip pat yra abejotinos. Trečia, atsižvelgiant į tai, kad šiandieninės grėsmės dažnai yra globalaus pobūdžio reiškiniai, NATO turi būti pajėgi veikti globaliai, neapsiribojant Vašingtono sutarties 5 str. apibrėžiamomis ribomis, tačiau NATO vis dar neturi teisinių galimybių veikti nuo Aljanso erdvės nutolusiose teritorijose. Teisę įsitraukti į karines operacijas ne NATO teritorijose, organizacijai gali suteikti JT mandatas, kurių gauti dažnai būna sudėtinga (arba bent jau NATO veiksmai neturi prieštarauti JT pagrindiniams principams ir būti suderinami su JT chartija). Užsitęsiantys svarstymai JT sumažina operatyvaus atsako galimybes, o nevienalytė JT Saugumo tarybos sudėtis it veto teisė tampa kliūtimi priimti sprendimą,

<sup>49</sup> 6 str.: 5 straipsnyje ginkluotu vienos ar daugiau Šalių užpuolimu turi būti laikomas toks ginkluotas užpuolimas, kurį sudaro: 1) užpuolimas bet kurios Europos ar Šiaurės Amerikos Šalies teritorijoje, Prancūzijos, Alžyro departamentuose, Turkijos teritorijoje ar salose, esančiose bet kurios Šalies jurisdikcijoje, Šiaurės Atlanto erdvėje į šiaurę nuo Vėžio atogrąžos; 2) užpuolimas bet kurios Šalies pajėgų, laivų ar lėktuvų, jiems esant šiose teritorijose, ar virš jų bet kurioje Europos vietoje, kurioje buvo išdėstytos bet kurios Šalies okupacinės pajėgos tą dieną, kai įsigaliojo ši sutartis, arba Viduržemio jūroje, arba Šiaurės Atlanto erdvėje į šiaurę nuo Vėžio atogrąžos.

<sup>50</sup> *NATO Press Releases*, <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911108a.htm>

<sup>51</sup> *Press Advisory: Basic Publications (note 8)*.

kai narių interesai išsiskiria. Ketvirta, vienu iš svarbiausių organizacijos trūkumų tapo netobula struktūra<sup>52</sup>, kurios trūkumai ypatingai išryškėjo Afganistano karinės kampanijos metu. Siekdama operatyvumo ir lankstumo JAV sąjungininkų pajėgumais naudojosi apeidama biurokratizuotas politines NATO struktūras.

Siekiant išlaikyti Aljanso gynybinį pajėgumą, jau dešimtojo dešimtmečio pradžioje buvo pradėtos NATO karinių vadovavimo struktūrų bei priemonių reformos. Numatytos įvairios reformų kryptys: mobilumo, logistikos, ilgalaikiškumo bei efektyvaus veikimo, vadovavimo, kontrolės ir informacinių sistemų srityse. Pradėtos kurti mobilios, lankstesnės greitojo reagavimo pajėgos. Europiečiams ypatingai svarbios buvo Sąjungininkų pajėgų Europoje mobiliosios pajėgos (AMF) ir Sąjunginių pajėgų Europoje greitojo reagavimo korpusas (ARRC). 1994 metais NATO pradėjo Taikos partnerystės programą (PfP), numatančią karinį bendradarbiavimą su šalimis ne NATO narėmis. Naujo pobūdžio užduotims atlikti 1993 m. buvo patvirtintos Jungtinės specialiosios paskirties pajėgos (CJTF). Taikos palaikymui skirtas pajėgas buvo planuojama įsteigti Europos saugumo ir gynybos identiteto (ESGI) struktūrose, gincluoties europiečių daliniams suteikiant civilinės administracijos, policijos, konfliktų sprendimo, rinkimų organizavimo ir stebėjimo bei žiniasklaidos stebėjimo funkcijas<sup>53</sup>. Vašingtono viršūnių susitikime buvo numatyta Gynybinių pajėgumų iniciatyva (DCI), kurios tikslas – patobulinti NATO pajėgumus, pritaikant juos krizių valdymui. O NATO viršūnių susitikime, vykusiame Prahoje 2002 m. lapkričio mėn., dėmesys buvo skiriamas dviem pagrindiniams klausimams: NATO misijai XXI amžiuje ir tinkamiausios struktūros naujoms užduotims įgyvendinti paieškoms. Susitikime buvo akcentuota naujų vadovavimo struktūrų, geografinę atsakomybę keičiant lankstesne bei mobilesne atsakomybės forma, reikalingumas.

Veiksmai, kurių NATO ėmėsi, siekdama prisitaikyti prie naujos saugumo problematikos, Naujoje NATO strategijos koncepcijoje buvo įvertinti pozityviai<sup>54</sup>, vis dėlto verta pripažinti, kad organizacijos perspektyvos tapti *kooperacinio saugumo* organizacija yra dar miglotos ir priklausys ne tik nuo tolimesnės organizacijos struktūrų reformų eigos, bet ir nuo kitų veiksnių.

Vienas iš veiksnių, kuris neabejotinai veiks organizacijos efektyvumą – tai JAV ir Europos sąjungininkų santykiai. JAV ir Europos kovos su svarbiausiomis globaliomis problemomis ir grėsmėmis vizijos labai skiriasi. Dažnai amerikiečiai ir europiečiai netgi skirtingai apibrėžia problemas ir grėsmes<sup>55</sup>. Pagrindine šių skirtumų priežastimi galima laikyti JAV ir Europos atotrūkį modernių technologijų srityje, galinčia tapti rimta kliūtimi Europos ir JAV karinių pajėgų bendrai veiklai. Po Šaltojo karo buvo sumažintos visų NATO šalių pajėgos ir biudžetai, tačiau dėl privatumų, kuriuos teikia efektyvus išlaidų paskirstymas, JAV karinių pajėgų galia nesumažėjo, tuo tarpu europiečiai labai atsilieka nuo JAV beveik visose karinių pajėgų srityse. Šis atotrūkis gali tapti rimta kliūtimi sąjungininkų bendriems veiksams net ir pačioje NATO. Afganistane ryšiams su savo sąjungininkais JAV naudojosi ne NATO struktūra, o dvišaliais susitarimais. Viena iš priežasčių, paskatinusių amerikiečius

<sup>52</sup> Lindley–French, (note 19), 39.

<sup>53</sup> „ESDI: Right Debate, Wrong Conclusions“ *Press Advisory: Basic Publications* 8 September 2000, <http://www.basicint.org.ciuunits.htm>

<sup>54</sup> Howorth J., „European integration and defence: the ultimate challenge“?, *Chaillot Paper* No. 43, 2000 November, 27.

tik minimaliai naudotis sąjungininkų pagalba, buvo tai, kad sąjungininkai neturėjo pakankamai pajėgumų, kurių šioje operacijoje reikėjo JAV. Ir nors jau dėl beveik dešimtmetį Europos šalyse vykstančių kariuomenės reformų šiandieninės Europos karinės pajėgos yra didesnės ir pajėgesnės nei buvo prieš keletą metų, dėl teritorinės gynybos prioritetizavimo europiečiams vis dar stinga pajėgumų kovai su naujomis grėsmėmis.

Europiečių ir amerikiečių darbo pasidalijimas Bosnijoje, kai amerikiečiai priimdavo svarbiausius sprendimus ir dalyvavo pirminėse konflikto stadijose, o europiečiai tevykdė taikos palaikymo užduotis, dažnai lyginamas su „vakarienių gaminiu“ ir „indų plovimu“<sup>56</sup> ir tampa nesutarimų tarp sąjungininkų priežastimi. Amerikiečiai vadina europiečius „išsisukinėtojaus“ (free riders)<sup>57</sup>, europiečių netenkina amerikiečių vienašališkumas. Viena vertus, amerikiečiai yra teisūs kaltindami savo sąjungininkus Europoje silpnumu, kita vertus, darbo pasidalijimas neturėtų sąlygoti politinės galios asimetrijos, kur amerikiečiams yra suteikiama sprendimo priėmimo teisė globaliais klausimais, o europiečiams telieka palaikyti JAV. Kyla pavojus, kad jei nebus pertvarkyta NATO struktūra, o Aukščiausioji sąjungininkų pajėgų Europoje vadovė (SHAPE) nesudarys sąlygų europiečiams formuoti lanksčių koalicijų bei efektyviau dalyvauti, sprendžiant regiono saugumo problemas, šie gali „nusiųkti“ nuo NATO, perkeliant bendradarbiavimą į ES struktūras arba formuojant *ad hoc koalicijas*. Kita vertus, kol NATO išlieka vienintele galimybe išlaikyti europiečiams gyvybiškai svarbius JAV karinius pajėgumus Europoje, toks scenarijus nebūtų naudingas europiečiams. Jei dauguma karinių operacijų ateityje vyks *ad hoc koalicijų* rėmuose bendradarbiaujant su JAV, NATO gali tapti daugiau politinės reikšmės organizacija. Tačiau netgi būdama politinė organizacija NATO būtų reikšminga institucija, keičiant Europos strateginį žemėlapį nekarinėmis priemonėmis. Julianas Lindley–French teigia, kad, siekiant išspręsti pagrindines NATO problemas, susijusias su JAV – ES santykiais, verta visų pirma atstatyti lygiavertes ir vaisingas konsultacijas tarp Aljanso partnerių. Antra, europiečiams turi būti suteikta galimybė vadovauti ne tik išimtinai europietiškos misijose, bet ir tose, kuriose dalyvauja amerikiečiai, ir taip pertvarkyti NATO struktūras. Trečia, suderinti ES planavimo struktūras su NATO. Ketvirta, Didžioji Britanija arba Prancūzija turi imtis vadovavimo europietiškomis misijoms<sup>58</sup>. Tik tokiu atveju Aljansas gali tapti skėčiu įvairias organizacijas atstovaujančių valstybių bendroms misijoms.

NATO modernizacijos sėkmė bei efektyvumas neabejotinai priklausys ir nuo organizacijos plėtros pasekmių. Kandidatų nepasirengimas ir silpnumas pajėgumų srityje gali sukelti rimtų sunkumų Aljansui. Kadangi šalys kandidatės savo karinėse strategijose vis dar akcentuoja teritorinės gynybos principo prioritetiškumą, joms įstojus į Aljansą problemų gali kilti apibrėžiant ir vertinant grėsmes. Šių šalių politiniam elitui gali būti labai sunku įtikinti visuomenę gynybinių strategijų perorientavimo link globalesnių uždavinių tikslingumu. Nors akivaizdu, kad nė viena iš naujų narių nesuteiks Aljansui reikšmingų karinių resursų, NATO plėtra yra esminė Aljan-

<sup>55</sup> Van Ham, Kugler, (note 6), 20.

<sup>56</sup> Kagan, (note 14).

<sup>57</sup> Free riding – terminas, kuris naudojamas, kai norima apibrėžti piknaudžiavimą kitų teikiamomis viešosiomis gėrybėmis, vengiant dalyvavimo kaštų pasidalijime.

<sup>58</sup> Lindley–French, (note 19), 66.

so strategijos dalis, siekiant suvienyti ir stabilizuoti Europą<sup>59</sup>. Bulgarijos, Estijos, Latvijos, Lietuvos, Rumunijos, Slovakijos ir Slovėnijos narystė išplės politinio stabilumo zoną Europoje, o kai kurių naujų narių (Rumunija, Bulgarija) atėjimas perkels NATO infrastruktūrą arčiau probleminių regionų<sup>60</sup>, sudarant palankesnes sąlygas visomis priemonėmis kovoti su iš ten kylančiomis grėsmėmis.

Siekiant atsakyti į klausimą, kaip toliau vystysis plėtos procesas, verta atkreipti dėmesį į kelis svarbius veiksnius. Pirmiausia, atsižvelgiant į tai, kad plėtos apimtyms tiesiogiai veiks NATO vidinę struktūrą, kurią neišvengiamai reikės reformuoti, kyla klausimas, kokios bus šių reformų pasekmės NATO efektyvumui? Jau prasidėjusios NATO vadovavimo struktūrų reformos ne visada yra vertinamos taip teigiamai, kaip Naujojoje NATO Strategijos koncepcijoje. Karlas Feldmeyeris pastebėjo, kad šios reformos dažnai tampa ne objektyvių poreikių patobulinti karinį efektyvumą išraiška, o politinės įtakos tarp narių persiskirstymo atspindžiu<sup>61</sup>. Dar sudėtingiau numatyti reformų rezultatus į Aljansą, įsijungus naujoms narėms: kuo daugiau dalyvių įsijungs į kovą dėl įtakos, tuo sunkiau bus pasiekti susitarimą. NATO sugebėjimas išlaikyti dinamiškumą ir efektyvumą priklausys ne tik nuo organizacijos narių sugebėjimo pertvarkyti gynybos struktūras bei užsienio ir gynybos politikas, bet nuo ekonominių perspektyvų bei socialinio ir politinio suderinamumo kandidatėse<sup>62</sup>. NATO plėtra gali dar labiau paryškinti „išsisukinėjimo“ problemą, egzistavusią visą organizacijos gyvavimo laikotarpį. Naujų narių elgesys neleidžia tikėtis, kad ši problema bus greitai išspręsta. Vengrija, stodama į NATO, įsipareigojo gynybos biudžetui skirti 1,8 procento BNP (nors bendras NATO reikalavimas buvo 2,0 procentai), o iki 2001 m. ji, SIPRI duomenimis, pasiekė tik 1,3 procento<sup>63</sup>. Antra vertus, šie duomenys neparodo, ar lėšos buvo naudojamos efektyviai. NATO ekspertai pastebi, kad naujų NATO narių – čekų, vengrų ir lenkų – karinės pajėgos yra nepakankamai finansuojamos, blogai aprūpintos ir daugeliu atveju nepasirengusios bendriems veiksams su NATO<sup>64</sup>. Verta atkreipti dėmesį į tai, kad naujosios NATO narės yra vienos iš geriausiai ekonomiškai išsivysčiusių bei labiausiai remiančių NATO vidurio ir rytų Europoje. Tikėtina, kad Rumunija ar Bulgarija šioje srityje susidurs su dar didesniais sunkumais.

Po NATO ministrų susitikimo Reikjavike, vykusio 2002 m. gegužės 14–15 d., NATO ir Rusijos santykiai perėjo į kitą lygmenį. NATO–Rusijos taryba pradėjo savo veiklą tą patį mėnesį, 28 d. Šioje Taryboje NATO narės ir Rusija bendradarbiauja kaip lygiateisės partnerės bendrų interesų srityse, išlaikant NATO prerogatyvą veikti nepriklausomai<sup>65</sup>. NATO turi visišką autonomiją kolektyvinės gynybos klausimais, o dauguma 4 str. klausimų numatyta spęsti kartu su Rusija, atsižvelgiant į jos interesus bei nuomonę. Nuo pat Tarybos įkūrimo pastebimas Rusijos ryžtas ir noras kuo aktyviau dalyvauti jos veikloje ir tai leidžia tikėtis, kad ši Taryba padės įtraukti Rusiją į

<sup>59</sup> Vershbow A., „NATO enlargement“ *Department of State, Washington, file*, Krakow, June 2000, <http://www.nato.int/usa.ambassadors/s20000607.htm>

<sup>60</sup> Rotfeld, (note 45), 9.

<sup>61</sup> Croft S., „Guaranteeing European Security?: Enlarging again“, *International Affairs* 78 (1), 2002, 105.

<sup>62</sup> *Ten pat*, 110.

<sup>63</sup> *Ten pat*, 105.

<sup>64</sup> Lokewood Ch., Butcher T. „NATO puts plans eastward enlargement on hold.“, *Daily Telegraph*, 3 April 2000.

<sup>65</sup> Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, *Final Communiqué*, Reykjavik, May 14, 2002.

bendrą Europos saugumo sistemą. Rusijos įtraukimas į NATO struktūras, be abejonės, priartina NATO prie *kooperacinio saugumo* organizacijai keliamų reikalavimų. Antra vertus, negalima leisti, kad Rusijos dalyvavimas NATO sprendimų priėmimo procese paverstų Aljansą neefektyvia kolektyvinio saugumo organizacija, panašia į ESBO bei Europos Tarybą, kurios nariai nesugeba priimti sprendimų net labai bendrais klausimais. Vis dėlto negalima užtikrintai tvirtinti, kad Rusijos–NATO santykių atšilimas ilgalaikis. Rusija iki šiol tiksliai neįvardijo, ko konkrečiai tikisi iš Tarybos, taigi jos dalyvavimo motyvai kol kas lieka neaiškūs. NATO plėtra gali kelti problemas, susijusias su Rusijos visuomenės nepalankia nuomone plėtros atžvilgiu. Rusijos saugumo ar užsienio politikų krypties pasikeitimas neabejotinai veiktų šios Tarybos veiklos (o gal net ir NATO) efektyvumą.

Apžvelgus pagrindines NATO reformų kryptis, galima teigti, kad, siekdamas prisitaikyti prie XXI a. saugumo aktualijų, Aljansas pasikeitė tiek išoriškai, tiek iš vidaus, tačiau kad taptų lanksčia, šiuolaikine *kooperacinio saugumo* organizacija, NATO dar turi išspręsti daug svarbių problemų. Pirma, NATO privalės tęsti struktūros reformas bei neleisti reformas panaudoti didžiųjų valstybių įtakai plėsti. Antra, organizacijos efektyvumui svarbiu gali tapti 5-ojo str. problemos sprendimas. Trečia, jei NATO narės nuspręs, kad taikos palaikymo misijos nėra Aljanso uždavinys ir paliks jas ES kompetencijoje, bendra įvairių saugumo užtikrinimo priemonių koordinavimo struktūra būtų reikalinga. Ketvirta, NATO ateitis taip pat priklausys nuo problemų, susijusių su JAV–ES santykiais sprendimo. Penkta, sėkmingas plėtros procesas, nors trumpuoju periodu galintis sąlygoti mažesnę organizacijos efektyvumą, neabejotinai praplėstų organizacijos ilgalaikes galimybes dalyvauti *kooperacinio saugumo* sistemoje. Ir pagaliau bendradarbiavimo struktūrų su valstybėmis ne narėmis stiprinimas sudarytų sąlygas ne tik palaikyti saugumą už organizacijos ribų, bet ir bendromis priemonėmis kovoti su globaliomis grėsmėmis.

## Europos Sąjungos saugumo ir gynybos identiteto perspektyvos

Ekonominės gerovės augimas, bendrų vertybių įsigalėjimas bei tradicijų panašumas Europoje tapo svarbia priežastimi, skatinusia Europos šalis siekti gilesnės integracijos. Nuo 1986 m. užsienio politikos koordinavimas, vykęs Europos politinio bendradarbiavimo (EPB) rėmuose, Maastrichte buvo formalizuotas, sukuriant antrąjį ramstį – Bendrąją užsienio ir saugumo politiką (BUSP). Bendros saugumo ir gynybos politikos (BSGP) atsiradimą BUSPe galima būtų įvardinti kaip neišvengiamą būtinybę šalia jau egzistuojančių šios politikos politinių–diplomatinių bei ekonominių–komercinių priemonių įtraukti saugumo matmenį bei gynybos politikos instrumentus. Kita vertus, tai buvo tarsi atsakas amerikiečių kaltinimams dėl nepakankamo europiečių dėmesio saugumo klausimams. Po 1998 m. St. Malo susitikimo BSGP formavimosi procesas įgavo naują pagreitį, paskatinusį ES gynybinių ir saugumo aspektų skeptikus pripažinti, kad ESGI galimybės nėra visiškai beviltiškos. 1994 m. JAV pasiūlytas BSGP (NATO struktūrose) ir 1991 m. Maastrichte numatyta ES Bendra saugumo ir gynybos politika (BSGP), galinti išsivystyti į bendrą gynybą, po Šaltojo karo tapo Europoje besiformuojančios naujos saugumo sistemos pagrindais, o Europos Sąjunga, įtraukusi saugumo ir gynybos lygmenį, virto ne tik ekonominiu bloku, bet kartu ir saugumo organizacija.

Kiolno viršūnių taryba numatė VES funkcijas įtraukti į ES<sup>66</sup>, o Helsinkyje buvo numatytas Pagrindinis tikslas (Headline Goal) ir susitarta dėl Europos greito reagavimo pajėgų (GRP), gebančių vykdyti krizių valdymo operacijas, įsteigimo. Susitarta iki 2003 m. įkurti pajėgas (50 000 – 60 000 karių), kurios vykdytų Petersbergo užduotis<sup>67</sup>, krizės vietoje būtų dislokuojamos ne daugiau kaip per 60 dienų ir sugebėtų veikti ne mažiau kaip vienerius metus<sup>68</sup>. Leakene buvo paskelbta, kad šios pajėgos jau yra pajėgios vykdyti kai kurias krizių valdymo operacijas<sup>69</sup>. Kopenhagos viršūnių taryba nutarė visiškai perimti iš NATO taikos palaikymo funkcijas Bosnijoje ir Makedonijoje. Nors buvo tikimasi, kad GRP bus paskelbtos veiksniomis jau iki 2003 m. pradžios, terminas buvo atidėtas iki vasaros.

Besiformuojančios BSGP galimybes Europos *kooperacinio saugumo* sistemoje vis dar sudėtinga įvertinti. Daug veiksmų, susijusių tiek su pačios ES evoliucija, tiek su tarptautine aplinka, gali pakreipti BSGP vystymąsi viena ar kita linkme. Vis dėlto verta pripažinti, kad jau dabar ES turi bent minimalias priemones, reikalingas visuose keturiuose saugumo žieduose. ES šalys, kurių dauguma yra ir NATO narėmis, taip pat rūpinasi žmogaus teisių apsauga tiek organizacijos viduje, tiek šalyse, kurios nepriklauso organizacijai. Nuolatinė ES parama trečiojo pasaulio šalims, valstybėms, kuriose vyksta konfliktai, bei lėšos karo nuniokotų šalių atstatymui, patvirtina, kad ES aktyviai dalyvauja, užtikrinant individualųjį saugumą regione ir už jo ribų. Lyginant ES su NATO, verta atkreipti dėmesį, kad ir individualaus saugumo lygmenyje tarp šių dviejų organizacijų vyksta savotiškas darbo pasidalijimas, kai NATO naudoja daugiau karines, o ES nekarines priemones.

Nors pradinėse BSGP formavimosi stadijose dar sudėtinga kalbėti apie bendros gynybos galimybę, tikėtina, kad, stiprėjant ES bendram identitetui, sustiprės ir gynybinis identitetas. Kita vertus, kai šiandieniniame pasaulyje vis dažniau susiduriame su postmoderniomis ne 5-ojo str. grėsmėmis, kylančiomis iš regionų, nutolusių nuo Europos, gali būti, kad Europos gynybos identitetas, jei pavyks jį sukurti, suteiks efektyvesnes nei NATO saugumo užtikrinimo priemones netgi kolektyvinės gynybos prasme.

Po Šaltojo karo pripažįstama, kad saugumas – nedalomas ir jo užtikrinimas įmanomas tik įtraukiant visus sistemos narius. Siekdama plėsti stabilumą ir saugumą už organizacijos ribų, ES vykdo ekonominės pagalbos, bendradarbiavimo bei vystymo programas su gretimų regionų šalimis. Stabilumo už regiono ribų plėtra tapo ilgalaikė ES strategija. Tik žlugus Sovietų sąjungai, Europos Bendrijos pasirašė bendradarbiavimo sutartis su buvusiomis Sąjungos respublikomis bei Varšuvos pakto šalimis<sup>70</sup>. Politinis radikalizmas ir gausėjanti migracija iš Šiaurės Afrikos valstybių

<sup>66</sup> Cologne European Council, *Presidency Conclusions*, 1999, <http://europe.eu.int/council/off/conclu/index.htm>

<sup>67</sup> 1992 m. VES šalys pasirašė Petersbergo deklaraciją, patvirtinančią jų pasiryžimą suformuoti karinius vienetus, skirtus Petersbergo užduotims įgyvendinti, kurios yra apibrėžiamos kaip: humanitarinės operacijos, gelbėjimo darbai, taikos palaikymas ir krizių valdymas, <http://europe.eu.int/seadplus/leg/en/cig/g4000p.htm>

<sup>68</sup> Helsinki European Council *Presidency Conclusions*, 1999, <http://europe.eu.int/council/off/conclu/index.htm>

<sup>69</sup> Leaken European Council *Presidency Conclusions*, 2001, <http://europe.eu.int/council/off/conclu/index.htm>

<sup>70</sup> Buvo pasirašytos prekybos ir komercinio bei ekonominio bendradarbiavimo sutartys, kurios vėliau šalims kandidatėms perkeltos į aukštesnį lygmenį – Europos sutartis. 1995 m. Paryžiuje pasirašytas Europos stabilumo paktas, kurio tikslas buvo skatinti vidurio ir rytų Europos šalių tarpusavio bendradarbiavimą bei dialogą su vakarų valstybėmis.

vertė pietines ES šalis siekti bendros prevencinės strategijos, skirtos užkirsti kelią nepageidaujamos šiuo procesų pasekmėms. 1995 m. Barselonoje buvo įkurta ES Viduržemio jūros taryba, skirta plėtoti bendradarbiavimą tarp ES ir šio regiono valstybių. Inicatyvoje dalyvavusios valstybės<sup>71</sup> pasirašė susitarimą, numatantį bendradarbiavimą karinėje, ekonominėje, finansinėje, kultūrinėje ir kitose srityse. Siekdamas užtikrinti stabilumą regione, ES valstybės narės taip pat nusprendė, kad vieningos Europos kūrimas yra atviras procesas ir prieinamas visoms Europos tautoms, turinčioms tokius pačius interesus bei tikslus tuo pradėdamos plėtros procesą<sup>72</sup>. Sąjungos plėtrą galima vertinti kaip svarbų veiksnį, formuojant saugų ir stabilų Europos regioną.

Atsižvelgiant į tai, kad ES vykdomos saugumo užtikrinimo priemonės vis plečiasi, o veikla apima visus saugumo žiedus, galima teigti, kad BSGP turi puikias perspektyvas tapti svariu Europos *kooperacinio saugumo* sistemos ramsčiu, tačiau šios perspektyvos priklausys nuo to, ar ES pavyks išspręsti problemas, susijusias su vidiniais organizacijos aspektais, jos santykiais su valstybėmis ne ES narėmis bei kitomis tarptautinėmis organizacijomis.

Kiolno, Helsinkio bei vėlesniųjų ES viršūnių tarybų sprendimai įpareigojo ES valstybes nars dalyvauti bendruose kariniuose veiksmuose, vykdant ne 5 str. pobūdžio Petersbergo užduočių operacijas. Miglotas Petersbergo užduočių apibrėžimas sąlygoja dvi problemas: teritorinio išsipareigojimo ir būsimų operacijų neapibrėžtumo. ES gynybinių pajėgumų panaudojimo scenarijai svarstomi jau nuo 1995 m., o galimų operacijų nuotolis nuo Briuselio apibrėžiamas „nuo 2000 iki 6000 km“. Tai reiškia, kad trumpiausio nuotolio operacijos nesieks išsiplėtusios ES rytinių sienų, o tolimiausios operacijos gali vykti Afganistane, Viduriniojoje Azijoje ar net Demokratinėje Kongo respublikoje<sup>73</sup>. Petersbergo užduotys pagal dabartinį apibrėžimą gali įtraukti net tokius didelio masto konfliktus kaip Ilnkos karas. Tik išsprendus apibrėžimo problemas, galima nustatyti, kiek ir kokio pobūdžio pajėgos ES bus reikalingos ir kokia institucinė struktūra tinkamiausia veiklos koordinavimui.

Verta paminėti, kad lygiagrečiai su ES reformomis vykstantis plėtros procesas neišvengiamai veiks tolimesnį BSGP vystymąsi. Galima išskirti du plėtros įtakos akcentus: finansinės problemos, kylantios visų pirma dėl pertvarkų ES viduje ir, antra, dėl naujų ekonomiškai silpnesnių narių įsijungimo bei stabilumo problemos, atsirandančios dėl išsiplėtusios ES geografijos. Per greitas plėtros procesas gali susilpninti ES institucinę galią bei ekonominį ir politinį stabilumą. Taigi išorinių saugumo problemų sprendimas, integruojant į Sąjungą nestabilius Europos regionus, iškėlė naujo pobūdžio pavojus, susijusius su vidaus saugumu (nusikalstamumo migracija, ekonominis bei socialinis atotrūkis, bei su juo susiję konfliktai ir t.t). Tankų bei raketų, atvykstančių iš už „geležinės uždangos“, baimę pakeitė nekontroliuojamos migracijos ir tarptautinio nusikalstamumo grėsmės<sup>74</sup>. Dauguma kandidačių susiduria su ekonominėmis problemomis, o demokratija jose nėra tokia stabili, kaip anksčiau buvo įsivaizduojama<sup>75</sup>. Problematiška ir tai, kad plėtra Sąjungos sienas perkelia

<sup>71</sup> Susitarimą pasirašė ES ir Alžyras, Kipras, Egiptas, Izraelis, Jordanija, Libanas, Malta, Marokas, Sirija, Tunisas, Turkija bei Palestinos vadovybė. Keatinge, (note 33), 19.

<sup>72</sup> Los Nowak. T., „Euroregions as an European Identity creating factor: premises, possibilities, jeopardies“, *Copri papers*, <http://www.copri.dk/copri/downloads/25-2000.doc>

<sup>73</sup> Croft, (note 61), 102.

<sup>74</sup> Grabbe H., „The Sharp Edges of Europe: Security Implications of Extending EU Borders Policies Eastwards“, *Occasional Paper No. 13, 2000, 7.*

<sup>75</sup> Winn, (note 34), 79.

arčiau nestabilių regionų. Lenkijos, Slovakijos ir Lietuvos įstojimas priartins Ukrainą ir Baltarusiją, Kipro narystė lems tiesioginę sąlytį su Viduriniaisiais Rytai. Turkijai įstojus, ES kaimynėmis taptų Sirija, Iranas bei Irakas. ES geografinių ribų išsiplėtimas gali įvelti valstybes nares į ilgalaikius bei brangiai kainuojančius konfliktus su nestabiliais naujais „kaimynais“ ir neigiamai veikti Europos saugumą.

BSGP efektyvumas neabejotinai priklausys nuo to, ar ES sugebės greitai ir veiksmingai kovoti su neprognozuojamomis krizėmis. ES taikomų priemonių operatyvumą gali sumažinti antrame ramstyje įtvirtinti tarpvyriausybės ir vienbalsiškumo principai. Dauguma saugumo analitikų pripažįsta, kad veiksmingas BSGP įmanomas tik tais atvejais, jei europiečiai įtvirtins daugumos balsavimo procedūrą bei viršvalstybiškumo principą arba jei viena šalis (ar kelios) imsis vadovujančio vaidmens. Deja, toks ES vystymosi scenarijus bent jau artimoje ateityje mažai tikėtinas. Siekiant panaikinti bent dalį šių principų sąlygojamų kliūčių, Nicos sutartyje buvo numatyta konstruktyvaus susilaikymo galimybė<sup>76</sup>. Konstruktyvaus susilaikymo principas garantuoja valstybei narei teisę susilaikyti, balsuojant dėl iniciatyvų, kuriose šalis nepageidauja dalyvauti, neblokuojant sprendimo priėmimo. Susilaikiusiųjų skaičius neturi viršyti trečdaliao narių skaičiaus. Nicos sutartis numatė glaudesnio bendradarbiavimo principą (*angl. enhanced co-operation*), sudarydama sąlygas valstybių grupėms siekti gilesnės integracijos užsienio ir saugumo politikoje, neegzistuojant sutarimo kitose srityse. Vis dėlto baiminamasi, kad Nicos sprendimai suteikė per daug galių kelioms įtakingoms valstybėms bei ES biurokratams ir skatina ES fragmentaciją, kuri savo ruožtu gali mažinti BSGP efektyvumą.

Viena iš svarbiausių BSGP problemų – tai karinių pajėgumų problema, kuri ypatingai išryškėjo Balkanuose. Buvusio JAV Gynybos sekretoriaus ir generolo Henrio Scheltono Senato Ginkluotųjų pajėgų komitetui pateiktame pranešime Europos sąjungininkų veikla Kosove buvo įvertinta nepalankiai<sup>77</sup>. Amerikiečiai reziūmavo, kad europiečiai susiduria su dideliais sunkumais karinių pajėgų mobilumo, vadovavimo, kontrolėje ir komunikacijos srityse. Balkanų konfliktai išryškino trūkumus strateginėje žvalgyboje, priešraketinėje gynyboje, oro perkėlime, tikslaus valdymo raketų bei kitose sferose, kurios susijusios su moderniomis technologijomis. Europiečiams nepavyko užtikrinti netgi reikalingo karių skaičiaus bei įprastinės ginkluotės.

Europos karinių resursų trūkumas – tai nepakankamo finansavimo ir neteisingo lėšų paskirstymo pasekmė, sunkinanti ne tik europiečių galimybes veikti savarankiškai, bet ir bendradarbiauti su JAV. 2000 m. JAV karinės išlaidos buvo 296373 mln. JAV dolerių ir sudarė 3% BNP, o Europos sąjungininkų bendros karinės išlaidos tesiekė 164559 mln. JAV dolerius ir 2,1% BNP<sup>78</sup>. Nors aštuonios iš ES NATO narių 2001 m. padidino savo karines išlaidas<sup>79</sup>, europiečių lėšos nebuvo tinkamai naudojamos. Daugiausia gynybos reikmėms skiriamų pinigų naudojama perkrautoms bei technologškai nuo amerikiečių atsiliekančioms kariuomenėms finansuoti, o didžioji dalis amerikiečių karinių išlaidų yra skiriamos investicijoms į modernias technologijas. Sunku įvertinti ES sugebėjimus užtikrinti BSGP reikalingą finansavimą. Tik Pagrindinio tikslo įsipareigojimų įgyvendinimas pareikalaus maždaug kelių

<sup>76</sup> *Treaty of Nice*, Brussels, 14 February 2001, SN1247/1/01 REV1. Art.24 (3).

<sup>77</sup> Smith I. D., „Evidence to the Committee on International Relations, House of Representatives“, Wednesday 10th November, 1999.

<sup>78</sup> *NATO Handbook*, Brussels: NATO Office of Information and Press, 2001.

<sup>79</sup> Grant Ch., „A European view of ESDP“, <http://www.eusec.org/grant.htm>

milijardų JAV dolerių kiekvienais metais. Minėtina ir tai, kad nustatydami pagrindinį tikslą europiečiai blogai apskaičiavo realias jo įgyvendinimo galimybes, nes šio tikslo įgyvendinimui dėl karių atrankos ir rotacijos reikės ne 50 000–60 000 karių, o apie 200 000–230 000. Atitinkamai išaugs ir jų aptarnavimui reikalingos karinės technikos, logistikos bei kt. papildomų pajėgumų apimtys. Mažai tikėtina, kad ši problema bus išspręsta, kol ES nepadidins savo gynybos išlaidų ir nepakeis jų skirstymo strategijos.

Didžiausias kariuomenės ES turi Vokietija, Graikija ir Italija. Jų pajėgos 760 000 karių sudaro daugiau nei 55% JAV kariuomenės, tačiau ginkluotei šios šalys išleidžia tik 10% amerikiečių šioms reikmėms skiriamų lėšų<sup>80</sup>. ES išlaidos moksliniams tyrimams sudaro apie ketvirtadalį amerikiečių lėšų ir iš esmės tai – Didžiosios Britanijos bei Prancūzijos pinigai.

Tarptautinių strateginių studijų instituto duomenimis, per kitą dešimtmetį Europai reikėtų maždaug 35 mlrd. JAV dolerių vien tam, kad sumažintų prarają tarp ES ir JAV ginkluotųjų pajėgų. Tačiau ES šalys nenori smarkiai didinti savo gynybos biudžetų. 2002 metais JAV gynybai numatė išleisti apie 3,7% BVP, ES vidurkis nesiekė 2% BVP. Akivaizdu, kad atotrūkis tarp Europos ir JAV karinių resursų bent jau artimoje ateityje tik didės ir tai gali tapti rimta problema ne tik BSGP, bet ir NATO efektyvumui, taip pat neigiamai veiktų viso Europos regiono saugumą bei stabilumą. Nors Europos politikai teigia, kad ES įsipareigojimai nėra tokio globalaus pobūdžio kaip JAV (Azijoje ir Viduriniuosiuose Rytuose), todėl misijoms vykdyti nereikės tiek resursų ir lėšų, kiek reikia JAV, verta atkreipti dėmesį į tai, kad ES sienoms išsiplėtus į „nestabilius regionus“, siekdama apginti savo nares bei jų interesus, ES gali būti priversta dalyvauti misijose, kurios pareikalaus didelių resursų. Antra vertus, dėl nepakankamo ir neteisingo karinių pajėgų finansavimo, sąlygojančio jų atsilikimą, europiečiai gali nesugebėti dalyvauti bendrose misijose kartu su amerikiečiais. Trečia, Europos pajėgoms dalyvaujant kariniuose veiksmuose su amerikiečiais reikės išspręsti ir veiksmų bei išteklių koordinavimo klausimus. 1996 m. Berlyno Komunikatas numatė VES „priėmimą“ prie NATO karinių pajėgumų, kuris buvo patvirtintas „Berlin plus“ formule<sup>81</sup>. NATO–ES bendradarbiavimas buvo dar kartą patvirtintas Kopenhagos viršūnių tarybos susitikime, tačiau nei Berlyno Komunikatas, nei nauji susitarimai neišspręso europiečių pajėgumų problemos, kai JAV resursai bus reikalingi kovai su globaliomis grėsmėmis.

Siekiant sumažinti atotrūkį tarp JAV ir ES šalių karinių pajėgumų bei pritaikyti ES karinius dalinius lankstumo bei mobilumo reikalaujančiais veiklais, ES šalyse vyko karinių pajėgų reformos: Prancūzijoje – 1994–1996 m., Vokietijoje – 1994–2000 m., Švedijoje – 1995–1999 m., Didžiojoje Britanijoje – 1993–1998 m.<sup>82</sup> Pagrindinis reformų tikslas buvo sukurti negausias, bet profesionalias ir moderniai ginkluotas

<sup>80</sup> Heisbourg F., „European Defence Takes a Leap Forward“, *NATO Review*, 48 (1), 2000, 97.

<sup>81</sup> 1996 m. Berlyne buvo priimti sprendimai suteikti NATO paramą VES vadovaujamosioms operacijoms (Berlyno Komunikatas). 1999 m. šis susitarimas buvo patobulintas „Berlin plus“ formule. „Berlin plus“ paketas įtraukė 4 elementus: 1) užtikrino ES „priėmimą“ prie NATO operacijų planavimo; 2) numatė ES galimybę naudotis NATO pajėgumais; 3) patvirtino NATO Europos vadovavimo struktūrų panaudojimo ES vadovaujamosiose operacijose galimybę (įskaitant Sąjungininkų pajėgų Europoje vyriausiojo vado (SACEUR) dalyvavimą); 4) įsipareigojo pritaikyti NATO gynybos sistemą, įtraukiant ES operacijoms skirtas pajėgas, <http://www.nato.int/uk.docu/esdi.htm>

<sup>82</sup> Andersson J. J., „Cold War Dinosaurs or Hi-Tech Arms Providers? The West European Land Armaments Industry at the Turn of the Millennium“, *Occasional Paper* No. 23, 2001, 6.

karines pajėgas: užtikrinti armijos profesionalumą, atsisakyti priklausomybės nuo šauktinių (kurių pagal daugumos ES šalių įstatymus teisiškai negalima dislokuoti už ES ribų), padidinti krizių valdymui skirtų karinių pajėgų kiekį bei aprūpinti jas modernia ginkluote. Prancūzai jau nuo 2002 m. turi profesionalią kariuomenę. Didžiosios Britanijos, Belgijos, Nyderlandų bei Liuksemburgo karines pajėgos yra visiškai profesionalizuotos. Šauktinių skaičių ženkliai sumažino ispanai ir italai. Reformos vyksta ir kitose ES šalyse<sup>83</sup>. Jau beveik prieš dešimtmetį prasidėjusių reformų rezultatus jau galima apčiuopti. 2002 m. Europos valstybės skyrė 60% visų 20 000 pajėgų misijoje Bosnijoje ir 37 000 Kosove, kai JAV teskyrė atitinkamai 20% ir 25%. Europos pajėgų veikla šiose misijose buvo įvertinta labai teigiamai<sup>84</sup>. Kopenhagoje ES išipareigojo galutinai perimti iš NATO taikos palaikymo užduotis Bosnijoje ir Makedonijoje. Tačiau nežiūrint vis dar didelių karinių pajėgumų trūkumų, europiečių karinės pajėgos sugeba susidoroti su kai kuriais šiandieninio pasaulio iššūkiais.

Karinių pajėgumų problemos neišvengiamai siejasi su Europos karinės pramonės problemomis, kylančių dėl fragmentuotos karinės pramonės struktūrų, konkuruojančių interesų bei rinkos nepakankamumo. Ir nors šioje srityje galima pastebėti pozityvių kaitos tendencijų – 2002 m. Britanija, Prancūzija, Vokietija ir Italija įsteigė Bendrą organizaciją bendradarbiavimui ginkluotės srityje (OCCAR), įgyvendinsiančią bendras pirkimų programas bei įgalintą sudaryti bendrus kontaktus; Ispanija ir Švedija 1998 m. pasirašė ketinimų protokolą, skirtą koordinuoti ir derinti kai kurias gynybos politikos sritis bei procedūras; jungiasi didžiausios Europos karinės pramonės kompanijos (EADS, BAE Systems) – europiečiai vis dar nesugeba konkuruoti su amerikiečiais.

Efektyvi Europos kooperacinio saugumo sistema ir veiksminga BSGP neįmanoma be Rusijos. Europos saugumas priklauso tiek nuo Rusijos užsienio politikos, tiek nuo jos viduje vykstančių demokratizacijos procesų ir perėjimo prie rinkos ekonomikos rezultatų. JAV savo karinius resursus nukreipus globalių problemų sprendimui, europiečiams gali būti sunku vieniems susidoroti su regioninio pobūdžio grėsmėmis. Europiečių partnere, kovojant su postmoderniomis regioninėmis grėsmėmis, galėtų tapti Rusija<sup>85</sup>. Bendradarbiavimo saugumo bei gynybos srityje svarbą pripažino tiek ES, tiek Rusijos politikai ir tai įrodo suintensyvėję Rusijos–ES santykiai, kurie paskutiniaisiais metais perėjo į kitą lygmenį. Jeigu anksčiau rusai su atskiromis ES valstybėmis buvo linkę bendradarbiauti dvišaliais santykiais, tai dabar Rusija su ES vis dažniau bendradarbiauja kaip su vieninga organizacija. 2000 m. spalio mėn. vykusio ES–Rusijos viršūnių susitikimo metu, ES pareiškė, kad yra linkusi stiprinti dialogą ir bendradarbiavimą saugumo ir gynybos klausimais. Susitikimo dalyviai nutarė sukurti specialias konsultacijas šiais klausimais, plėtoti strateginį dialogą aktualiais Rusijai ir ES saugumo klausimais, plėsti konsultacijų spektrą nusiginklavimo, ginkluotės kontrolės ir ginklų neplatavimo klausimais bei plėtoti bendradarbiavimą krizių valdymo srityje. Naujausios bendradarbiavimo iniciatyvos apima kovos prieš terorizmą, organizuotą nusikalstamumą, masinio naikavimo ginklus klausimus.

Bendradarbiavimas tarp ES ir Rusijos vyksta ir gynybos pramonės srityje. Kosmoso bei palydovinės technikos pasaulyje, palyginus su JAV ir Rusija, europiečiai įsitvirtino pakankami vėlai. Iki 2000 m. Europos koncernų susijungimo į EADS nebuvo jokių didelio masto programų bei infrastruktūrinio pagrindo. 2001 m. EADS

<sup>83</sup> Grant, (note 79).

<sup>84</sup> Lindley–French, (note 19) 10.

<sup>85</sup> Kremenjuk (note 22).

kartu su Rusijos oro erdvės ir kosmonautikos agentūra susitarė sujungti resursus, įgyvendinant konkrečius projektus.

Vis dėlto tolimesniam ir glaudesniam bendradarbiavimui būtina Rusijos politinė valia, karinių struktūrų reformos tiek technologine, tiek ideologine prasme bei esminiai pokyčiai karinėje pramonėje. Rusijos ir ES galimybės veikti kartu priklausys tiek nuo Rusijos ir ES vidaus problemų sprendimo, tiek nuo to, kokį vaidmenį Europos saugume europiečiai skirs Rusijai: ar ji taps lygiaverte ES partnere, ar jai teks tik „jaunesniojo brolio“ vaidmuo.

Po rugsėjo 11-osios dažnai sakoma, kad BSGP prarado savo svarbą, tačiau šis teiginys nėra pagrįstas. Pirma, sėkmingas BSGP vystymasis padėtų amerikiečiams sutelkti visą dėmesį į kovą su terorizmu. Antra, BSGP kompetencijai priklausančių Petersbergo užduočių reikšmė po rugsėjo 11-osios nesumažėjo, o išaugo. ES greito reagavimo pajėgos galėtų būti naudojamos ir kovai su globalaus pobūdžio grėsmėmis. Praėjus dešimčiai dienų po teroristinių išpuolių Europos viršūnių taryba ir BUSP įgaliotasis atstovas Javieras Solana patvirtino kovos prieš terorizmą programą<sup>86</sup>. Šis žingsnis rodo, kad organizacija reaguoja į saugumo pokyčius tarptautinėje aplinkoje. ES antiteroristinė programa įtraukusi platų kovos priemonių spektrą (ypač teisingumo ir žvalgybos srityse) dar paskatino BUSP ir BSGP vystymąsi<sup>87</sup>. Deja, politinėje sferoje ES narės kol kas yra linkusios veikti ne ES institucijose, o vienašališkai.

Nors BSGP galimybes Europos *kooperacinio saugumo* sistemoje vis dar sudėtinga įvertinti, galima teigti, kad jos priklausys nuo to, ar ES pasiseks išspręsti Petersbergo užduočių neapibrėžtumo, tarpvyriausybiskumo bei vienbalsiškumo, karinių pajėgumų nepakankamumo problemas. Kita vertus, BSGP likimą neabejotinai veiks ir ES bendradarbiavimo su NATO, JAV bei Rusija intensyvumas ir kokybė.

## Išvados

Pokyčiai tarptautinėje sistemoje ir saugumo problematikoje skatina susimąstyti, ar naujai besiformuojančiame pasaulyje Europa bus saugi ir kas galėtų užtikrinti šio regiono saugumą? Atlikus bendrų saugumo problematikos pokyčių analizę ir įvertinus pagrindines daugiašales Europos regiono saugumo iniciatyvas, galima teigti, kad globaliu mastu Europos saugumas priklausys nuo bendrų *centro* valstybių pastangų sumažinti neigiamas globalizacijos pasekmes, *centro* bendradarbiavimo su *periferijos* valstybėmis politinėje, ekonominėje ir saugumo srityse, taip pat nuo atskirų Europos šalių, Rusijos bei JAV elgesio racionalumo ir nuoseklumo. Karinėje plotmėje vienu iš svarbiausių Europos valstybių tikslų turėtų tapti transatlantinio ryšio stiprinimas. Tikėtina, kad Europos saugumui gyvybiškai svarbus bendradarbiavimas tarp ES ir JAV saugumo srityje išliks ir toliau vyks funkcijų pasidalijimo pagrindu, išnaudojant privalumus srityse, kuriose šalys turi geriausią potencialą. Šio funkcijų pasidalijimo pagrindu dviejuose lygmenyse (Europa ir JAV), ko gero, vyks ir bendradarbiavimas su Rusija. Rusijos bei Europos šalių saugumo santykiai apims sritis, kuriose ES bus kompetetinga – „lengvojo“ saugumo klausimus bei regionines bendradarbiavimo iniciatyvas.

<sup>86</sup> *European Council (JHA) Conclusions*, Brussels, 20 Sept. 2001, SN 3926/6/01 Rev. 6, 20 Sep, 2001.

<sup>87</sup> Rotfeld (note 45), 9.

Regioniniame lygmenyje Europos saugumą veiks tiek šiam regionui tik iš dalies priklausančių valstybių (JAV ir Rusija) vaidmuo regioninėje saugumo sistemoje, tiek pačių europiečių tarpusavio bendradarbiavimo sėkmė. Šiandieninės Europos saugumą efektyviausiai užtikrintų *kooperacinio saugumo* sistema, besiremianti valstybių ar daugiašalių institucijų bendradarbiavimu ir sujungianti tarpusavyje susijusius individualaus, kolektyvinio, išorinio (stabilumo plėtra) saugumo ir kolektyvinės gynybos žiedus.

Europos saugumo sistemos sėkmė priklausys nuo, pirma, pagrindinių Europos saugumo institucijų, ES ir NATO, veiklos koordinuotumo bei efektyvumo. Antra, ją neišvengiamai veiks NATO modernizacijos bei plėtros rezultatai, susiję su NATO struktūros reformomis, 5-ojo str. problemos sprendimu, JAV–NATO–ES bendradarbiavimo koordinavimu ir tarpusavio santykių gerinimu, plėtros proceso sąlygotų problemų sprendimu bei bendradarbiavimo struktūrų su valstybėmis ne narėmis vystymu. Trečia, efektyviai Europos *kooperacinio saugumo* sistemai ypatinai svarbi bus tolimesnė BSGP evoliucija bei Petersbergo užduočių neapibrėžtumo problemos sprendimas, tarpvyriausybės ir vienbalsiškumo principų panaikinimas arba jų „švelninimas“ ir karinių pajėgumų didinimas bei tobulinimas. BSGP perspektyvas neabejotinai veiks ir ES bendradarbiavimo su Rusija intensyvumas bei kokybė.

Europos saugumo institucijos, besitaikydamos prie XXI a. saugumo aktualijų pasikeitė tiek išoriškai, tiek iš vidaus ir tai leidžia, kad besiformuojanti Europos *kooperacinio saugumo* sistema, nors dar netobula, ateityje sugebės efektyviai užtikrinti Europos saugumą regioniniu mastu. Nors kol kas per daug optimistiška būtų prognozuoti, kad tokia sistema galėtų veikti ir globalioje plotmėje, kurioje dar gausu nedemokratiškos, nestabilių *periferijos* veikėjų, gyvenančių pagal visiškai kitus principus nei to reikalauja *kooperacinės saugumo* sistemos kriterijai. Vis dėlto į ilgalaikes bendradarbiavimo struktūras galima įjungti ne visas valstybes. Šalia visoms valstybėms bendrų interesų – užtikrinti šalies suverenitetą ir teritorinį integralumą – ilgą laiką *kooperacinio saugumo* sistemoje dalyvaujančios valstybės turi kitų tikslų, kurie sietini su šalies piliečiais, gerove, ekonomika, ekologija, kultūra, teise bei globalinio pobūdžio vertybėmis: pagarba žmogaus teisėms, teisinei tvarkai ir demokratijai. Tikėtina, kad Europos *kooperacinio saugumo* sistemos pagrindu vykstantis bendradarbiavimas, keisdamas saugumo santykių taisykles, elgesio normas, interesus ir net bendrą saugumo suvokimą, ilgoju periodu gali peraugti į globalesnį lygmenį.