

ES BENDROSIO SAUGUMO IR GYNYBOS POLITIKOS CIVILINĖS MISIJOS: NE NULINĖS SUMOS ŽAIDIMAS

DONATAS VAINALAVIČIUS

Vytauto Didžiojo universiteto alumnai
El. paštas: dvainalavicius@gmail.com

Šiuo straipsniu siekiama prisidėti prie diskusijos apie Bendrosios saugumo ir gynybos politikos (BSGP) civilinių misijų vaidmenį Europos Sąjungai siekiant įsitvirtinti tarp tarptautinio saugumo teikėjų. Straipsnyje laikomasi prielaidos, kad BSGP civilinėmis misijomis ES kuria pridėtinę vertę, siekdama saugumo, stabilumo ir gerovės pasaulyje. Pagrindinis dėmesys sutelkiamas į šiandieninių BSGP civilinių misijų vietą ES krizių valdymo procese ir minėtų misijų įtakos įgyvendinant Bendrosios užsienio ir saugumo politikos tikslus įvertinimo galimybes. Išvadose pateikiamos mintys apie BSGP civilinių misijų vertę ES indėliui į tarptautinio saugumo ir stabilumo stiprinimą.

Reikšminiai žodžiai: Europos Sąjunga, Bendroji saugumo ir gynybos politika, krizių valdymas, civilinės misijos.

IVADAS

Pagrindinis šio straipsnio tikslas – prisidėti prie diskusijos apie Bendrosios saugumo ir gynybos politikos (BSGP¹) civilinių misijų vaidmenį Europos Sąjungai (toliau – ES) siekiant įsitvirtinti tarp tarptautinio saugumo tiekėjų. Vaidmuo šiuo atveju yra siejamas su misijų įtaka. Įsitraukti į diskusiją apie ES veiksmus, galimybes, siekius ir lūkesčius yra bent keturios progos: 2013 m. sukanka dešimt metų, kai buvo parengta pirmoji Europos saugumo strategija (toliau – ESS), turėjusi išvesti ES į saugesnį pasaulį; prabėgo dešimt metų nuo pirmosios BSGP

civilinės misijos įsteigimo; antrojoje šių metų pusėje pirmą kartą istorijoje Lietuva pirmininkauja ES Tarybai, o kitais metais švęs savo narystės minėtoje organizacijoje dešimtmetį.

Pagal tyrimo tikslą ir objektą keliami trys uždaviniai: pirmasis – informuoti apie šiandieninių BSGP civilinių misijų vietą ES krizių valdymo procese; antrasis – įvardyti minėtų misijų naudą įgyvendinant Bendrosios užsienio ir saugumo politikos (toliau – BUSP) tikslus; trečiasis – įvertinti misijų įtaką šalyse, kuriose jos vykdomos, atsižvelgiant į padėties pokyčio vertinimus pagal tarptautiniu lygiu pripažintus indeksus. Straipsnyje laikomasi prielaidos, kad BSGP civilinėmis misijomis kuriama pridėtinė vertė siekiant saugumo, stabilumo ir gerovės pasaulyje.

Straipsnį sudaro keturi skyreliai. Pirmajame skyrelyje glaustai aptariama BSGP priemonių vieta ES krizių valdymo sistemoje; antrajame dėmesys sutelkiamas į BSGP civilinių pajėgumų vystymą; trečiajame pristatoma šiandieninė padėtis; ketvirtajame analizuojamas misijų poveikis jų dislokavimo šalyse ir, kiek įmanoma, regionuose. Galiausiai išvadose pateikiami argumentai, kodėl BSGP civilinės misijos turėtų būti vertinamos kaip teikiančios pridėtinę vertę ES pastangoms stiprinti tarptautinį saugumą ir stabilumą.

Rašant straipsnį buvo naudojamos atvirai prieinamos oficialiais ES dokumentais, pasitelkta pirminių ir antrinių informacijos šaltinių. Tarp pastarųjų dauguma yra analitikų pateikiamos išvalgos ir rekomendacijos. Informacija įvertinama (šalia kitų taikomų priemonių) remiantis tiesiogine dalyvavimo planuojant ES civilines misijas patirtimi, bet tuo jokiū būdu neišreiškiama kokia nors oficiali pozicija ar nuomonė.

Norisi tikėtis, kad šis straipsnis bus naudingas besidomintiems ES saugumo politikos reikalais ir ketinantiems toliau gilintis į BSGP įgyvendinimo studijas. Straipsnis turėtų paskatinti daugiau dėmesio skirti atskiriems BUSP elementams ir jų taikymui. Suprantama, kad vieno iš elementų sėkmė nepadaro visos politikos veiksmingos, visada yra erdvės tobulėti. Šiuo atveju labai svarbu, kad skaitytojas suprastų esminius ES krizių valdymo sistemos veikimo aspektus ir pagalvotų apie BSGP civilinių misijų reikšmę bei galimybes įvertinti jų įtaką.

Kritikuojančių ES, kaip tarptautinio saugumo politikos veikėjos, ambicijas ir pajėgumus netrūksta. Vienas tarptautinio lygio saugumo politikos analitikas, 2013 m. sausio 10 d. dalyvavęs vadinamajame „Sniego“ susitikime Trakuose, pareiškė, kad ES neturi pajėgumų būti tarptautinio saugumo politikos veikėja, o jos operacijos teisingos, bet strategiškai nereikšmingos. Tokia nuomonė nėra vienintelė ar išsiskirianti: Christoheris S. Chivvisas iš RAND instituto prieš trejus metus pažymėjo, kad ES civilinės misijos yra mažos apimties ir nepaveikia reikšmingų iššūkių saugumui.² Maike'o Kuhno manymu, ES krizių valdymo misijos stokoja pajėgumų veikti autonomiškai³, o ES valstybėms narėms trūksta politinės valios būti vieningoms ir laikytis bendrų užsienio ir saugumo politikos tikslų.⁴ Yra teigiančių, kad dėl reikiamų priemonių ir pakankamos politinės valios stokos ES gresia prarasti svarbios ir išskirtinės veikėjos tarptautinio saugumo srityje dvasią.⁵ Anot Danielio Keohane'o, susidaro įspūdis, kad ES per BSGP civilines misijas sukuria įvaizdį, jog yra labiau suinteresuota būti laikoma politiškai teisinga, o ne geopolitine galybe.⁶ Nemažai kritikos ES atžvilgiu yra išsakoma ir dėl ES nelankstumo bei ilgų krizių valdymo sprendimų priėmimo procedūrų. Yra manančių, kad BSGP turi būti laikoma pokyčių katalizatoriumi, bet ES visada buvo smarkiai veikiamą išorinių reikalavimų, interesų ir lūkesčių, o pasaulis niekadęs nelaukė, kol ES ras būdų, kaip atsakyti į išorinius reikalavimus.⁷

Iš kitos pusės, konfliktų prevencija vadovaujantis tarptautine teise yra pagrindinis ES išorinių veiksmų tikslas. Jo siekdama, ES gali atlikti vieną pagrindinių vaidmenų – bendradarbiauti su pasauliniais, regioniniais, nacionaliniais ir vietiniais partneriais.⁸ Reikėtų prisiminti, kad BSGP buvo sukurta kaip priemonė užpildyti saugumo spragą, kuri atsiranda pasibaigus ginkluotam konfliktui, bet nacionalinėms institucijoms dar neįgavus pakankamų civilinių pajėgumų užtikrinti savo visuomenių saugumą ir stabilumą.

BSGP yra BUSP instrumentas, kuris įeina į vadinamąjį ES visa apimančių požiūrį (angl. *comprehensive approach*). Šis požiūris yra sudarytas iš įvairių politikų ir instrumentų, apimančių politines, ekonomines, karines ir administracines priemones, kurias gali taikyti ES valstybės narės, Europos Komisija ir Europos išorinių veiksmų

tarnyba (toliau – EIVT) per joms atskaitingus specialiuosius atstovus, patikėtinius, programas, instrumentus ir kt. Tai reiškia, kad ES savo dalyvavimą stiprinant tarptautinį saugumą supranta kaip kompleksinę, derinantį ES institucijų, agentūrų, valstybių narių, strateginių ES partnerių, kitų partnerių ir tarptautinių organizacijų veiksmus. Taigi BSGP civilinės misijos yra didelės ES saugumo politikos priemonių paletės dalis. Tokiu atveju misijų sėkmingumas ir veiksmingumas yra svarbus įgyvendinant ES interesus, bet savo apimtimi šiandien negali nulemti galimybės ES būti vadinama įtakinga veikėja tarptautiniuose santykiuose. Beje, pati ES niekad nėra pareiškusi, kad pageidauja tik civilinėmis krizių valdymo priemonėmis užimti lyderės poziciją tarp veikėjų tarptautinių santykių srityje.

KRIZIŲ VALDYMAS BSGP CIVILINĖMIS PRIEMONĖMIS

BSGP yra instrumentas, kuris karinėmis ir civilinėmis priemonėmis (dažniausiai apimančiomis teisėsaugos ir teisėtvarkos bei kitų civilinės administracijos pareigūnų pagalbą konsultuojant, mokant ar stebint padėti) gali ištraukti į krizių valdymą už išorinių ES sienų. BUSP prioritetus nustato ES vyriausioji įgaliojtinė, bet sprendimus dėl BSGP uždavinių apibrėžimo ir jų įgyvendinimo bendrųjų sąlygų priima Europos Vadovų Taryba (toliau – EVT). Taigi, strateginių sprendimų dėl BSGP misijų priėmimas ir tinkamų išteklių jiems įgyvendinti skyrimas yra individualių ES valstybių narių rankose. Vyriausiasis įgaliojtinis užsienio reikalams ir saugumo politikai, EIVT ir Europos Komisija aktyviai dalyvauja įgyvendinant minėtus sprendimus. Dėl šios priežasties BSGP sprendimai, įskaitant jos finansavimą, yra laikomi ES kaip visumos, kuri apima ES institucijas ir valstybes nares, politinės valios išraiška.

ES dalyvavimas krizių valdymo procese karinėmis BSGP priemonėmis yra vadinamas operacijomis (kartais karinėmis misijomis), o BSGP civilinėmis priemonėmis – tiesiog misijomis. Iki šiol ES yra inicijavusi apie 30 BSGP misijų ir operacijų. Tačiau nė viena ES karinė operacija savo aprėptimi ir intensyvumu negalėtų prilygti Šiaurės Atlanto sutarties organizacijos (toliau – NATO) ar Jungtinių Tautų

(toliau – JT) operacijoms.⁹ Apskritai ES kariniai pajėgumai, ypač tie, kuriais ES galėtų dalyvauti sprendžiant konfliktus už ES išorinių sienų, yra labai riboti ir naudojami retai.

Civilinių misijų yra gerokai daugiau nei karinių operacijų. Šiandieninės civilinės krizių valdymo misijos gali turėti karinių elementų, ir atvirkščiai. Taip yra dėl to, kad tikrovėje BSGP misijos ir operacijos, dar kitaip vadinami BSGP veiksmais ar jų elementais, gali papildyti vienas kitą siekiant įgyvendinti BSGP uždavinius¹⁰ ir BUSP tikslus. Pabrėžtina, jog prie krizių valdymo ES gali sėkmingai prisidėti ir kitomis nei BSGP priemonėmis.

Ribas BUSP, tarp jų ir BSGP, įgyja per ESS, kurioje pažymėta, kad civilinis krizių valdymas padeda atkurti civilinį valdymą.¹¹ Civilinių krizių valdymo dėka vystomos struktūros ir pajėgumai, kurie įgalina valstybę suteikti saugumo ir stabilumo savo gyventojams.¹² Užtikrinti visuomenės saugumą yra viena esminių valdžios funkcijų ir esminė sąlyga siekiant taikos ir gerovės. Todėl, pasitelkdama civilines krizių valdymo misijas dalytis ekspertize policijos, teisės viršenybės (angl. *rule of law*) ir civilinės administracijos srityse, ES siekia padėti silpnų ar žlugusių valstybių vyriausybėms atkurti valdymą ir legitimumą. ES padeda ne tik stiprinti valdymo funkcijas laikantis tarptautinių ir Europos normų bei standartų, bet ir siekia prisidėti prie demokratinių procesų trečiosiose šalyse. Kitaip tariant, ES laikosi vizijos, kad teisės viršenybės tarptautinę tvarką geriausiai sustiprintų gerojo valdymo plėtra – parama socialinėms ir politinėms reformoms, korupcijos ir piktnaudžiavimo galia problemų sprendimas, teisės viršenybės stiprinimas ir žmogaus teisių apsauga. Šią, iki tol nė vienos tarptautinės organizacijos neužpildytą, nišą ES rado 2003 m. Balkanuose, pradėdama savo pirmąją civilinę misiją.

Pagrindai civiliniams BSGP veiksams buvo pradėti kloti Europos Tarybos susitikime Feiroje 2000 m. ES valstybės narės tada susitarė, kad veiksmai yra galimi policijos, civilinio valdymo (angl. *civil administration*), teisės viršenybės (angl. *rule of law*) ir civilinės saugos (angl. *civil protection*) srityse. 2004 m. prie prioritetinių sričių buvo nuspręsta prijungti dar dvi: stebėseną (angl. *monitoring*) ir paramą ES specialiesiems atstovams (angl. *EU Special Representative*). Dar

vėliau prisidėjo galimybė veikti saugumo sektoriaus reformos srityje. 2004 m. buvo įsteigtas pagrindinis civilinių pajėgumų tikslas (dokumento pavadinimas angl. *Civilian Headline Goal*) – ES valstybių narių žmoniškųjų pajėgumų inventorių, kuriame numatytas pajėgumų vystymo tikslas – gebėti vienu metu vykdyti keletą smulkių ir bent vieną didelę civilinę misiją, kurios personalas galėtų laikinai pakeisti vietinę vyriausybę. ES vadovai siekė, kad ES galėtų civilinius pajėgumus dislokuoti greitai bet kurioje vietoje. Įkurtos misijos turėjo būti ganėtinai tvarios, kad išsilaikytų ilgą laiką. Šiam siekiui daug dėmesio skiriama rengiant civilinėse misijose išmoktas pamokas bei gerąją praktiką ir diegiant ją į naujų misijų planus.

BSGP CIVILINIŲ PAJĖGUMŲ VYSTYMAS

Nuo 2003 iki 2009 m. dvylikoje trečiųjų šalių ES pradėjo septyniolika civilinių krizių valdymo misijų. Tarp pastarųjų – septynios policijos, trys teisės viršenybės, dvi stebėsenos, dvi saugumo sektoriaus ir dvi sienos apsaugos misijos bei viena civilinė-karinė misija kaip parama Afrikos Sąjungos misijai Sudane / Darfūre. 2009 metai buvo reikšmingi stiprinant BSGP, nes pasirašius Lisabonos sutartį ir pagal ją pradėjus ES institucines reformas, įskaitant vyriausiojo įgaliotinio BUSP klausimais pozicijos įkūrimą ir EIVT įsteigimą, tikėtasi kokybinio šuolio. Buvęs ES užsienio politikos vadovas Javieras Solana šiuos pokyčius įvertino taip: „nuo to laiko ES užsienio politika liovėsi būti tik deklaracijomis ir įgavo konkretaus indėlio į tarptautinės taikos ir saugumo stiprinimą išraišką“¹³. 2010 m. RAND analitikai pažymėjo, kad ES svarbi, nes: pirma, ES kai kuriose situacijose dėl politinių priežasčių yra patrauklesnė alternatyva NATO ar JT; antra, palyginti su individualiomis šalimis, ES sugeba generuoti gerokai daugiau išteklių; trečia, ES sutelkia ekonominę, politinę ir karinę galią į unikalią kombinaciją beprecedenčiu lygiu ir gali koordinuoti finansinę paramą bei atsaką į krizes.¹⁴

2011 m. įsigalint Lisabonos sutarčiai ir pagal ją persitvarkius ES institucijoms, veikė aštuonios ES civilinės misijos (policijos misijos Afganistane, Bosnijoje ir Hercegovinoje, Kongo Demokratinėje Respublikoje (toliau – Kongas) ir Palestinos teritorijose – Vakarų Krante;

teisingumo misija Irake; teisės viršenybės misija Kosove; sienos stebėjimo misija Palestinos teritorijose – Rafah sienos perėjimo poste Gazoje; stebėsenos misija Gruzijoje), dar kelios misijos (Konge ir Somalyje), kuriose (nors jos ir buvo planuotos kaip civilinės) dirbo kariniai ekspertai. Tais metais ES ėmė aktyviai ieškoti būdų stiprinti pajėgumus. ES užsienio reikalų ministrų tarybos 2011 m. birželio 20 d. išvadose pažymėta, kad per civilinius ir karinius BSGP elementus, įskaitant greitą dislokavimą ir saugumo sektoriaus reformos ekspertų rezervą bei Stabilumo instrumento įsteigimą, reikia sustiprinti ES ilgojo ir trumpojo laikotarpių konfliktų prevencijos instrumentus.¹⁵ Tai, kad iš Lisabonos sutarties išplaukiančios ir į BSGP misijų planavimo įdiegtos naujovės turi potencialo pagerinti BSGP sprendimų priėmimo kokybę, dėmesį atkreipė Catriona Gourlay.¹⁶

2011 m. Janas Techau kritikavo BSGP už gebėjimų, motyvacijos ir poreikio stoką bei tai, kad dauguma BSGP misijų yra nedidelės, ribotos aprėpties ir menko poveikio.¹⁷ Viena iš priežasčių, kodėl autoriui galėjo susidaryti toks įspūdis, yra skirtingi lūkesčiai. Viena yra, kai iš BSGP tikimasi ES gynybos galių didinimo, bet kita – kai BSGP laikoma ES dalyvavimo už jos ribų instrumentu, papildančiu kitų tarptautinių veikėjų indėlį į tarptautinį saugumą. JT ir NATO indėlį siekiant stabilumo pasaulyje sunku neigti. Beje, tais pačiais metais JT Generalinis Sekretorius Banas Ki-moonas pripažino, kad ES yra esminis JT partneris taikos ir saugumo, vystomosios pagalbos ir žmogaus teisių srityje, sutelkiant pagrindinį dėmesį į gerojo valdymo, teisingumo institucijų kūrimo ir teisės viršenybės sritis.¹⁸ Tokia pastaba ir noras toliau gilinti šių organizacijų partnerystę yra gerai suprantamas, nes ES – didžiausia finansinė indėlininkė į JT sistemą. ES valstybės narės finansuoja daugiau nei trečdalį JT biudžeto ir daugiau nei dvi penktąsias JT taikos palaikymo operacijų biudžeto bei skiria apie pusę visų JT valstybių narių įnašų JT fondams ir programoms.

Sunku nepastebėti išaugusių Europos karinių ir civilinių pajėgumų dalyvauti konfliktų prevencijoje už ES ribų. 2011 m. birželį ES valstybių narių užsienio reikalų ministrai taip pat pažymėjo, kad ES instrumentai ilgalaikeje ir vidutinės trukmės prevencijos perspektyvoje daro didesnę poveikį, nes vystoma BUSP.¹⁹ Tų pačių metų lapkritį

susirinkę ministrai pripažino poreikį nuolat gerinti BSGP misijų ir operacijų veiklą įvairiomis priemonėmis, tarp kurių yra ir rezultatų (angl. *outcomes*) vertinimas, pažangos kontrolė (angl. *benchmarking*), poveikio analizė (angl. *impact assessment*), išmokytų pamokų identifikavimas ir geriausių praktikų rezultatyviems bei našiems BSGP veiksmams atlikti vystymas.²⁰

2012 metai į BSGP istoriją įeis dėl trijų priežasčių. Pirmoji – ES už šešis dešimtmečius trunkantį indėlį siekiant taikos ir susitaikymo, taip pat demokratijos ir žmogaus teisių srityje Europoje buvo suteikta Nobelio taikos premija. Antroji priežastis – inicijavus tris naujas misijas Afrikoje (Sahelio regione Nigeryje, Juboje Pietų Sudane ir Afrikos kyšulyje) labai greitai ir ženkliai padaugėjo civilinių misijų. Trečioji – Lisabonos sutartimi išplėtus civilinių misijų aprėptį ir nuosekliai vystant BSGP, buvo padaryta pažanga, kurios dėka ES gali greičiau ir veiksmingiau reaguoti į krizes. Praėjusieji metai ženklią ir savotišką BSGP įgyvendinimo dešimtmečio etapą: perduodant funkcijas ES specialiojo įgaliotinio biurui Sarajeve, buvo transformuota pirmoji ES policijos misija Bosnijoje ir Hercegovinoje.

2012 m. gruodį EVT nusprendė, kad besikeičiančiame pasaulyje ES yra kviečiama priimti daugiau atsakomybės už tarptautinę taiką ir saugumą, kad būtų užtikrintas ES piliečių saugumas ir jų interesų sklaida.²¹ Taryba mano, kad BSGP veiksmingumą, matomumą ir poveikį galima padidinti toliau vystant visa apimančią požiūrį į konfliktų prevenciją, valdymą ir stabilizavimą, įskaitant galimybes reaguoti į kylančius naujus iššūkius energetiniam saugumui ar saugumui elektroninėje erdvėje. Be to, ES turi ieškoti galimybių greitai ir veiksmingai dislokuoti reikiamus civilinius, karinius pajėgumus ir personalą viso spektro krizių valdymo veiksmams atlikti. Pažangą įgyvendinant minėtas programas turės įvertinti EVT, susirinkusi 2013 m. gruodį. Taryba taip pat pakvietė vyriausiąją įgaliotinę iki 2013 m. rugsėjo pateikti pasiūlymų dėl priemonių ir veiksmų, kuriais būtų sustiprinta BSGP ir pagerintas reikalingų civilinių ir karinių pajėgumų prieinamumas. 2012 m. gruodį EVT padarytose išvadose taip pat išsipareigojama didinti BSGP veiksmingumą ir egzistuojančių misijų operacinį veiksmingumą bei našumą. Dar daugiau, išvadose pažymima, jog ES

turi įgyvendinti misijas artimai bendradarbiaudama su JT, NATO, Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizacija bei kitais susijusiais tarptautiniais veikėjais.

NATO ir ES tikslai iš esmės yra tokie patys: didinti šalių narių saugumą, prisidėti prie tarptautinės taikos, saugumo ir teisės viršenybės, pagrįstos visa apimančiu požiūriu, ir numatyti rizikas bei atsakyti į kylančias naujas grėsmes saugumui.²² Kiek anksčiau NATO Generalinis Sekretorius Andersas Foghas Rasmussenas susitikime su ES valstybių narių parlamentarais yra sakęs, kad Kosovas, Afganistanas ir Somalio pakrantė yra vietos, kuriose ES ir NATO bendradarbiavimas reiškia daugiausia, bet galėtų reikšti ir daugiau.²³ NATO strateginėje koncepcijoje pažymėta, kad NATO ir ES gali ir turėtų atlikti vienas kitą papildančius ir stiprinančius vaidmenis, remdamos tarptautinę taiką ir saugumą.²⁴

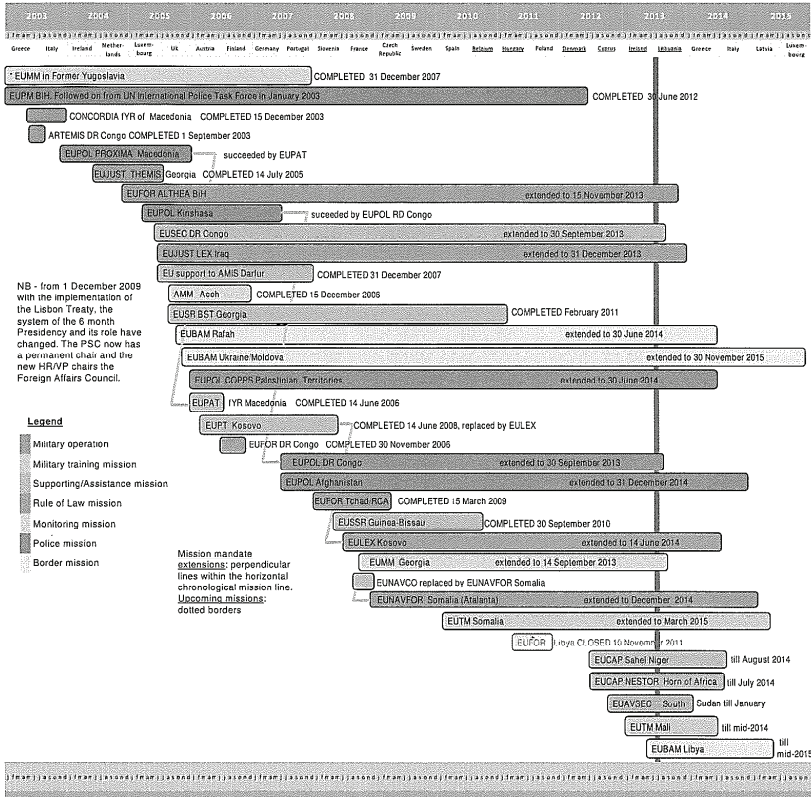
SITUACIJA 2013 M.

2013 m. pradžioje veikė dešimt civilinių BSGP misijų (žr. 1 pav.)²⁵. Taip pat veikia viena paramos integruotam sienos valdymui misija Moldovoje ir Ukrainoje, kuri iš principo yra civilinė, bet ne BSGP misija, o jos įgyvendinimas, įskaitant finansavimą, yra priskirtas ES Komisijos kompetencijai²⁶.

2013 metais ES atvertė naują puslapį civilinių BSGP misijų istorijoje. Siekdama padėti naujai Libijos vyriausybei atkurti saugumą ir stabilumą šalyje, ES pradėjo paramos sienos valdymui misiją Tripolyje. Tai – nauja ir specifinė BSGP sritis. ES išlieka ambicinga: siekiant parengti pagrindinį strateginį dokumentą, peržiūrimas sienos valdymo BSGP srityje koncepcijos projektas. Tikėtina, kad, apibrėžus ES galimybes sienų valdymo srityje, šio pobūdžio misijų gali daugėti, o pačios misijos bus įgyvendinamos sėkmingiau, nes bus kokybiškiau planuojamos.

Šiandien, vadovaudamasi ESS įrašytu trečiuoju strateginiu tikslu – siekti tarptautinės tvarkos, pagrįstos veiksmingu daugiašališkumu ir jau minėtais BSGP uždaviniais, ES minėtose šalyse sprendžia regioninius konfliktus ir padeda atkurti gerąjį valdymą, skatina demokratiją,

didina vyriausybių ir jų civilinių saugumo institucijų pajėgumus kovoti prieš organizuotą nusikalstamumą, įskaitant terorizmą.²⁷ ES įsitraukimas gerinant saugumo ir stabilumo padėtį šalyse, kurios yra ES kaimynės ar daro tiesioginį poveikį ES valstybių narių ar jų interesams, nestebina. ESS pažymėta, kad tai, jog šalys aplink ES sienas būtų gerai valdomos, yra ES interesas.



* Note the EUMM in former Yugoslavia began in 1991 as EUCM W. Balkans and then transitioned to EUMM in 2003.
 * EUFOR Libya was not launched as the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs did not allow it.

This chart is created by ISIS Europe www.isis-europe.eu

www.csdpmap.eu

July 2013

1 pav. BSGP misijos ir operacijos

BSGP civilinių misijų veiksmai apima dvylika šalių: Afganistaną, Džibutį, Iraką, Gruziją, Kongą, Kosovą, Libiją, Nigerį, Palestinos teritorijas, Pietų Sudaną, Seišelius ir Somalį. Vykdomos BSGP misijos atspindi visą ESS minimą priemonių spektrą: kovoama su grėsmėmis aplink savo sienas ir kai kuriose tolimesnėse šalyse, kuriose vienaip ar kitaip yra veikiami ES saugumo interesai ar kyla didžiausios grėsmės (terorizmas, masinio naikinimo ginklų platinimas, regioniniai konfliktai, valstybių žlugimas ir organizuotas nusikalstamumas). Misijų funkcijos apima: pagalbą priimančių valstybių saugumo pajėgų ir teisėtvarkos (teismų, prokuratūrų, policijos, žandarmerijos ir pan.) pajėgumų kovoti prieš terorizmą, organizuotą nusikalstamumą, įskaitant piratavimą ir korupciją, vystymą; paramą siekiant politinio stabilumo ir saugumo; taikos ir konfliktų sprendimų susitarimų įgyvendinimo stebėjimą ir pasitikėjimo priemonių skatinimą; bendradarbiavimą gerinant trečiųjų šalių gebėjimus organizuoti valstybinių sienų apsaugą ir valdymą; gerojo valdymo (angl. *good governance*) metodų ir pagarbos žmogaus teisėms diegimą. Įgyvendindamos savo mandatus, misijos bendradarbiauja su pagrindiniais tarptautiniais veikėjais, įskaitant tarptautines ir regionines organizacijas.

BANDYMAS ĮVERTINTI BSGP CIVILINIŲ MISIJŲ ĮTAKĄ

Šiame skyriuje remiamasi prielaida, kad ES prisideda (bet nebūtinai lemia) prie geresnės saugumo ir stabilumo padėties krizių apimtose šalyse ar regionuose. Ši prielaida išplaukia iš to, kad labai retai ES būna vienintelė tarptautinė veikėja, dalyvaujanti krizių valdymo procese konkrečioje geografinėje erdvėje. Dažniausiai ES veikia kaip tarptautinės bendruomenės dalis ir savo vaidmenį įvardija kaip prisidėjimą prie bendrų pastangų stiprinti saugumą ir stabilumą šalyse ar regionuose, kuriuose vykdoma misija. Suprantama, tokia prielaida gali būti kritikuojama, nes labai sunku kokybiniais ir kiekybiniais metodais įvertinti, koks yra konkretaus veikėjo indėlis į bendrą saugumą. Taip pat suprantama, jog tarptautinės pastangos gali ir nenulemti procesų sėkmės dėl jiems priešingų stipresnių veiksmų.

Dar 2001 m. Gioteburgo Taryba referavo keturis ES įsitraukimo trečiosiose šalyse kriterijus: matomumą, sprendimų priėmimo autonomiją, strateginę naudą BSGP, pridėtinę vertę ir poveikį priimančiai šaliai.²⁸ Būtent du paskutiniai kriterijai labai svarbūs apsisprendžiant dėl BSGP misijų pobūdžio. Kiekviena nauja misija turi suteikti pridėtinę vertę jau esamoms ES pastangoms tam tikroje valstybėje ar regione, prisidėti prie kitų tarptautinių organizacijų ar partnerių pastangų ir būti naudinga priimančiai šaliai ilgalaikėje perspektyvoje (vadina moji tvari pagalba). Manytina, kad ES civilinių misijų, kurios savo veikla valstybėse siekia paskatinti demokratinį procesus ir pagarbą žmogaus teisėms, gerą valdymą, prisidėti prie vietinių administracijų pajėgumų kovoti prieš terorizmą, korupciją, stiprinti saugumą ir stabilumą, poveikis turėtų atsispindėti tų valstybių teigiamuose procesuose ir reformose.

Toliau bus lyginama iki 2008 m. pabaigos įsteigtų ir šiandien tebevykdomų BSGP misijų padėtis šalyse. Todėl dėmesys bus sutelktas į su saugumu susijusios padėties pokyčius Afganistane, Bosnijoje ir Hercegovinoje, Irake, Gruzijoje, Kongo ir, kai įmanoma, iliustruojama perteikiant padėtį Kosove, Palestinos teritorijose ir kitose šalyse. Misijų poveikis padėties kaitai bus analizuojamas pagal tarptautiniu lygiu pripažintus gerojo valdymo, žmogaus teisių ir žmogaus teisių rizikos, globalaus taikos ir žlugusių valstybių indeksus.

Palyginti civilinių BSGP misijų įtaką padėčiai Džibutyje, Nigeryje, Pietų Sudane, Seišeliuose ir Somalyje negalima, nes misijų praktinė veikla prasidėjo tik 2012 m. ar 2013 m. pradžioje ir neįmanoma nustatyti poveikio per tokį trumpą laikotarpį. Taip pat labai sunku kokybiniais metodais įvertinti poveikį Palestinos teritorijose, kartais ir Kosove, nes, neturėdami savarankiškos valstybės statuso ar plačiai nepripažįstami tarptautinės bendruomenės, šie subjektai dažnai neįtraukiami į tarptautinius tyrimus.

Kiekvienais metais Pasaulio bankas skelbia atnaujinamus gerojo valdymo indeksus²⁹. Gerojo valdymo indeksą sudaro tokie indikatoriai: politinis stabilumas ir smurto nebuvimas; vyriausybės darbo veiksmingumas; teisės viršenybė, korupcijos kontrolė, atskaitomybė ir reguliacinė kokybė³⁰. Kaip matyti iš misijų tikslų ir

siekių aprašymo, ES įsitraukdama siekia beveik visų minėtų sričių pažangos. Pagrindiniai ES įsitraukimo BSGP priemonėmis trečiojoje šalyse tikslai yra pagerinti valdymą, atkurti stabilumą ir sustiprinti teisės viršenybę. Dėl šios priežasties pirmieji keturi minėto indekso indikatoriai yra svarbiausi.

Palyginus rodiklių kitimą 2007–2011 m., kai minėtose šalyse veikė BSGP civilinės misijos, matyti, kad Konge 2010 m. truputį nukrito politinio stabilumo lygis. 2008 m. pradėjo mažėti iki tol augusi korupcijos kontrolė. 2011 m. Konge korupcijos kontrolė buvo sumažėjusi beveik du kartus, palyginti su 2008 m. Korupcijos kontrolei proporcinga padėtis stebima ir teisės viršenybės srityje. Tačiau nuo 2007 m. Konge sistemingai po truputį augo vyriausybės darbo veiksmingumas. Žvelgiant į tą patį laikotarpį matyti, kad Afganistane 2009 m. šiek tiek pagerėjo korupcijos kontrolė. Politinis stabilumas šalyje šiek tiek menko nuo 2007 m. iki 2008 m. ir tiek pat pagerėjo 2011 m. Proporcinga padėtis buvo vyriausybės darbo veiksmingumo srityje. Teisės viršenybė nuo 2007 m. iki 2011 m. Afganistane sistemingai šiek tiek mažėjo. Nuo 2007 m. po truputį sistemingai auga politikos stabilumas Irake. Nuo 2008 m. fiksuojama gerėjanti padėtis teisės viršenybės ir korupcijos valdymo srityse. Nuo 2007 m. iki 2008 m. ženkliai gerėjo Irako vyriausybės darbo veiksmingumas; 2008 m. gerėjimas sulėtėjo, bet išliko augimo tendencija 2011 m.

Bosnijoje ir Hercegovinoje 2008 m. pradėjo ženkliai mažėti iki tol augęs politinis stabilumas, bet proporcingai didėjo vyriausybės darbo veiksmingumas. Nuo 2007 m. iki 2011 m. sistemingai augo teisės viršenybės ir korupcijos kontrolė. Gruzijoje politinis stabilumas sumažėjo, ir 2008 m. įvyko smurto proveržis. 2011 m., palyginti su 2008 m., politinis stabilumas ženkliai padidėjo, bet dar nepasiekė prieš Rusijos ir Gruzijos karą buvusio lygio. Korupcijos valdymo lygis 2008 m. šiek tiek nukrito, palyginti su 2007 m., bet ženkliai pagerėjo 2011 m. Nuo 2007 m. iki 2011 m. nuosekliai ir sparčiai gerėjo padėtis vyriausybės darbo veiksmingumo ir teisės viršenybės srityse.

Jau aptartų valstybių pasiekimus ar praradimus žmogaus teisių srityje galima apžvelgti pagal žmogaus teisių indeksą, kurį skelbia *ESP escola de cultura de pau*³¹. Žmogaus teisių indeksas matuoja apsaugos

ir valstybės pareigų nevykdymo žmogaus teisių srityje lygį 195-iose pasaulio valstybėse. Minėtą indeksą sudaro 22 rodikliai, suskirstyti į tris grupes: 1) pagrindinių tarptautinių dokumentų, reglamentuojančių tarptautines žmogaus teises ir humanitarinę teisę, neratifikavimas; 2) tarptautinių žmogaus teisių pažeidimai; 3) tarptautinės humanitarinės teisės pažeidimai. Nuo 2009 m. iki 2010 m. žmogaus teisių indeksas Afganistane ir Konge didėjo dėl išaugusio žmogaus teisių pažeidimų skaičiaus. Irake padėtis žmogaus teisių srityje gerėjo, o Gruzijoje – gerėjo daugiau nei per pusę. Bosnijoje ir Hercegovinoje 2010 m. žmogaus teisių indeksas buvo 1,264 (geresnis, palyginti su 2009 m. lygiu – 1,625). Į aptariamą studiją neįtraukti Kosovo ir Palestinos teritorijų duomenys, nes šie tarptautinių santykių veikėjai, tyrėjų nuomone, palyginti su kitomis šalimis, negali būti minėtu laikotarpiu vertinami kaip suverenios valstybės.

Žinoma analizės ir tyrimų agentūra „Maplecroft“³², be kitų studijų, kasmet pateikia žmogaus teisių rizikos indeksą, kurį sudaro pasaulyje pirmaujančių akademinų institucijų tyrėjai ir specialistai. Indeksas pagal šalies padėtį žmogaus teisių srityje skirsto valstybes į keturias rizikos kategorijas (ekstremali, aukšta, vidutinė ir žema). Pagal šį vertinimą³³ rizika žmogaus teisėms Gruzijoje buvo ekstremali 2010 m.³⁴ 2012 m. Gruzija išsiskyrė iš kitų regiono valstybių, nes indeksas aiškiai mažėjo iki vidutinės rizikos (šiai rizikos grupei tais metais buvo priskirtos Balkanų valstybės, Gajkija ir praktiškai visos Vidurio-Rytų Europos valstybės, išskyrus Baltarusiją, Ukrainą ir Moldovą). Šiais metais rizika žmogaus teisėms Gruzijoje vėl išaugo iki aukšto rizikos vertinimo. Beje, toks vertinimas sutampa su Baltarusijos, Ukrainos ir, pvz., Turkijos indekso vertėmis. Šiam lygiui priskirtos ir visos kitos Pietų Kaukazo valstybės. Bosnijoje ir Hercegovinoje, palyginti su kitomis čia analizuojamomis šalimis, padėtis geriausia, nes rizikos žmogaus teisėms indeksas nuo aukšto 2010 m. nuosekliai gerėja iki žemo rizikos lygio vertinimo 2013 m. Šiais (2013) metais Bosnija ir Hercegovina patenka į vieną grupę su Vidurio-Rytų Europos valstybėmis, išskyrus Baltarusiją, Ukrainą ir Moldovą. Irake pagal minėtą indeksą visais indikuojamais metais padėtis vertinama kaip ekstremali.

„Maplecroft“ nepateikia informacijos apie padėtį Kosove, o indekso žemėlapiuose ši šalis žymima toje pačioje rizikos grupėje kaip ir Serbija – stabiliai nuo 2010 m. visas Balkanų regionas priskiriamas vidutinės rizikos grupei (kaip ir visos Vidurio-Rytų Europos valstybės, išskyrus jau minėtas tris Rytų Europos valstybes). Siekiant palyginti verta atkreipti dėmesį į padėtį Rusijoje. Visą aptariamą laikotarpį rizikos žmogaus teisėms Rusijoje lygis vertinamas kaip ekstremalus. Ši šalis patenka į tą pačią grupę kaip ir Kongas bei Afganistanas, kuriuose padėtis irgi yra nuosekliai ekstremali nuo 2010 m. Duomenų apie Palestinos teritorijas šioje studijoje nėra.

Kalbant apie saugumo ir stabilumo tendencijas, įdomių vertinimų pateikia Globalus taikos indeksas³⁵, rengiamas bendradarbiaujant su „The Economist Intelligence Unit“ ir įvertinantis valstybių taikingumą (siekimą sistemingai gyventi taikoje). Vertinant indeksą atsižvelgiama į padėtį šalies viduje (kiekybiniame vertinime 60 proc. bendros reikšmės) ir išorėje, įskaitant regionus (kiekybiniame vertinime 40 proc. bendros reikšmės). Šį indeksą sudaro Australijos nevyriausybinių organizacija pagal duomenis, surinktus žinomų tyrėjų, dirbančių tokiuose institutuose kaip SIPRI, „International Crisis Group“ ir pan. Australijoje, Belgijoje, Ispanijoje, Japonijoje, Jungtinėje Karalystėje, Švedijoje ir kitur. Duomenys analizuojami pagal 24 kriterijus (smurtas, organizuoto nusikalstamumo lygis, pastangos vykdyti konfliktų prevenciją, tolerancija, žmogaus teisės, lyčių lygybė, demokratinis atstovavimas, laisva komunikacija, tarptautinis saugumas ir t. t.) bei įvertinami kokybiniais ir kiekybiniais politinės analizės metodais.

Lyginant 2008, 2010 ir 2012 m. (rezultatai paskelbti 2013 m. pradžioje) studijas³⁶ pastebima, kad nuosekliai taikos tvarumas auga Gruzijoje ir Izraelyje. Verta atkreipti dėmesį į pastarąją valstybę dėl taikos ir jos ryšio su saugumu ir stabilumu Palestinos teritorijose. Prielaidos įžvelgti šį ryšį aiškėja dėl pačios indekso sudarymo metodologijos. Dėl vidaus ir išorės saugumo tarpusavio priklausomybės neramumai Gazoje ar Vakarų Krante būtų laikomi grėsme Izraelio saugumui. Bosnijoje ir Hercegovinoje padėtis 2010 m. buvo pagerėjusi, bet 2012 m. užfiksuotas regresas. 2008 m. padėtis Irake suprastėjo, bet 2010 m. pagerėjo beveik iki 2008 m. lygio. Afganistane, kaip ir Irake, 2010 m.

matyti pablogėjimas, kuris išliko stabilus iki 2012 m. Konge padėtis nuosekliai prastėjo visą laikotarpį. Globalus taikos indeksas nefiksuoja padėties Kosove.

Taip pat verta atkreipti dėmesį į aptartų valstybių vietą bendrame pasauliniame sąrašė. 2012 m. taikos būsena Irake buvo prasčiausia iš 149 valstybių, nors ir gerėjanti, palyginti su ankstesniais metais. Afganistanas užėmė 147, Izraelis – 144, Gruzija – 142, Kongas – 140 vietą. Bosnija ir Hercegovina yra gerokai atsiplėšusios nuo kitų minėtų šalių – užima 60 vietą. Įdomu tai, kad 2012 m. vadinamąjį Arabų pavasarį patyrusios ar krizės apimtos Šiaurės Afrikos valstybės tarp 147 šalių buvo vertinamos palyginti neblogai: Tunisas – 37 vieta, Egiptas – 49, Libija – 56, Malis – 109, Sirija – 115. Palyginimui: Turkija buvo 126 vietoje, Pietų Afrika – 121, Uzbekistanas – 110, Latvija – 54, Bulgarija – 50, Italija – 40.

Žurnalas „Foreign Policy“ reguliariai skelbia kartu su Taikos fondu (angl. *Fund for Peace*) parengtus pasaulio žlugusių valstybių indeksus³⁷. Jais remiantis, 2009 m. Kongas užėmė 5 vietą tarp labiausiai žlugusių pasaulio valstybių, o Irakas ir Afganistanas – atitinkamai 6 ir 7 vietas. Gruzija buvo 33-čia. Kosovo bei Bosnijos ir Hercegovinos vertinimai neprieinami. 2012 m. padėtis Konge pagėrėjo, ir šalis užleido Somaliui pirmąją vietą žlugusių valstybių sąrašė. Irake padėtis šviesėja – šalis iš 6 vietos nusileido į 9-ąją. Afganistane padėtis prastėjo, ir šalis žlugusiųjų sąrašė pakilo per vieną poziciją. Gruzija padarė didžiausią pažangą – 2012 m. ji paminėta 51-oje vietoje. Bosnija ir Hercegovina įrašyta į sąrašą kaip 79-oji. Duomenys apie Kosovą neprieinami.

Apibendrinant padėties pokyčius penkiose valstybėse politinio stabilumo, korupcijos, teisės viršenybės, valdymo veiksmingumo, žmogaus teisių, žmogaus teisių rizikos, taikos tvarumo ir žlugusių valstybių indekso srityse matyti, kad Bosnijoje ir Hercegovinoje, Irake ir Gruzijoje apskritai vyravo teigiami pokyčiai. Afganistane padėtis išliko panaši, o Konge – prastėjo. Vertinant pažangą minėtose srityse, valstybėse, kuriose vykdomos BSGP misijos, pastebėti 27 teigiami epizodai (*epizodu šiuo atveju vadinamas padėties pagerėjimas vienoje iš minėtų sričių*), 11 neigiamų ir 6, kai padėtis išlieka daugmaž stabili. Pastarasis dalykas pagal straipsnio prielaidą gali būti vertinamas kaip

teigiama misijos įtaka, neleidžianti padėčiai prastėti. Pabrėžtina, kad trys iš keturių šalių, kurių duomenys yra prieinami ir palyginami, nuo 2009 m. iki 2012 m. pakilo iš žlugusių valstybių sąrašo dugno.

IŠVADOS

Diskutuojant apie ES galimybes įsitvirtinti kaip tarptautinio saugumo tiekėjai, neretai sutelkiamas dėmesys tik į BSGP pajėgumus. Dar daugiau, dažnai akademikai nesivargina gilintis į BSGP veiksmų kompleksumą. Dėl šios priežasties neretai nutinka taip, kad BSGP poveikis vertinamas turint galvoje tik ES karines operacijas – jų skaičių, apimtį, tikslus ir trukmę. Todėl šio straipsnio objektu ir buvo pasirinktos BSGP civilinės misijos, kurių yra kur kas gausiau ir kuriomis siekiama ilgalaikių krizių valdymo rezultatų. ES veikla trečiosiose valstybėse, grindžiama visa apimančiu požiūriu, reiškia, kad kuo geriau vykdomos civilinės misijos, įskaitant jų ryšius su ES vystomosios ir humanitarinės pagalbos priemonėmis, tuo geresnes perspektyvas turi BSGP, kuri, sąveikaudama su BUSP ir kitokia ES politika, gali padėti ES įsitvirtinti tarp tarptautinio saugumo teikėjų.

Šiandien vykdomos civilinės misijos yra tik vienas iš būdų, kaip ES gali paskatinti ir padėti trečiosioms šalims diegti gerąjį valdymą ir didinti gebėjimus vykdyti valdžios funkcijas pagal tarptautinius standartus. Minėtos misijos yra integrali ES krizių valdymo pajėgumų dalis. ES siekia prisidėti prie saugumo ir stabilumo gerėjimo, bet ne pati sukurti minėtas sąlygas nuo pamatų, krizių apimtose šalyse ar regionuose. Iš to išplaukia, kad padėties gerėjimas reiškia ir krizių valdymo priemonių visumos teigiamą poveikį. Jei apskritai priemonės taikomos sėkmingai, tai ir ES indėlis, nepaisant jo dydžio, galėtų būti vertinamas kaip teigiamas, ypač teisės viršenybės, gerojo valdymo, žmogaus teisių ir konfliktų prevencijos srityse, kuriose ES veikla yra specifiška arba ES yra dominuojanti veikėja lokaliajoje aplinkoje.

ES indėlis civilinėmis misijomis yra nei per mažas, nei per didelis, nes jis unikalus. Jo apimtis priklauso nuo valstybių narių valios ir pajėgumų bei nuo priimančios valstybės gebėjimų įsisavinti pagalbą. BSGP misijos teigiamą poveikį daro ir ES valstybėms narėms, nes

konsoliduoja jų poziciją, didina veiksmų legitimumą ir demonstruoja bendrus interesus bei prioritetus. Nė vienas veikėjas šiandien negali sukurti tokios apimties civilinės paramos silpnų valstybių valdymui gerinti kaip ES. BSGP veiksmai yra visiškai legitimūs, nes veikiama pagal JT mandatą ir (arba) pakvietus pačiai suinteresuotai trečiajai šaliai. Tad BSGP misijos yra būdas sutelkti pajėgumus, kurių negalėtų skirti nė viena individuali ES valstybė narė. Per dešimtmetį ES evoliucionavo nuo ekonominės galios ir diplomatinės žaidėjos iki nišinės indėlininkės į tarptautinį saugumą.

Yra įvairių būdų įvertinti misijų poveikį, tačiau akivaizdu, jog vienareikšmiškai įvardyti misijų indėlio svarbą bendrų veiksmų kontekste labai sunku. ES gal ir galėtų nuveikti daugiau, tačiau žvelgiant iš politikos planavimo perspektyvos matyti, kad vykdomos civilinės misijos pasiekia BSGP tikslus ir misijoms keliamus uždavinius. Todėl iš principo civilinė BSGP yra įgyvendinama sėkmingai. Vertinimą, kad BSGP civilinės misijos vykdomos sėkmingai, sustiprina ir tai, kad nė vienoje pasaulio šalyje, kurioje yra vykdoma tokia misija, nekilo naujas ginkluotas konfliktas. Žvelgiant į padėtį aptartose misijų valstybėse matyti, kad dėl misijų veiksmingiau dirba Kongo, Afganistano ir Irako vyriausybės; nuosekliai gerėja padėtis teisės viršenybės srityje Bosnijoje ir Hercegovinoje, Gruzijoje. Auga politinio stabilumo lygis Irake, Afganistane ir Gruzijoje. Korupcijos srityje teigiamų pokyčių įvyko Bosnijoje ir Hercegovinoje bei Irake. Pagerėjo ir stabilizavosi padėtis žmogaus teisių srityje Irake, Bosnijoje ir Hercegovinoje. Taikos tvarumas didėja Gruzijoje ir Irake, o Afganistane mažėja neramumų.

Diskusijas apie misijų apimtį, poveikį ar adekvatumą ES turimiems pajėgumams labiau inspiruoja vidiniai ir išoriniai lūkesčiai, o ne politiniai sprendimai ar būtinybė. Tai reiškia, kad ES išlaiko sprendimų priėmimo autonomiją, todėl pati nusprendžia, kokios apimties BSGP priemonės naudoti krizėms valdyti. BSGP priemonės papildoma kitų tarptautinių organizacijų ir partnerių veiklą siekiant stabilumo ir saugumo. Besiplėtojantis kitų tarptautinių organizacijų bendradarbiavimas su ES rodo, kad ES indėlis yra vertinamas. Natūralu, jog kai kurie politikai ir analitikai norėtų, kad ES nuveiktų daugiau. Reikėtų suprasti, kad ES yra tik viena iš veikėjų ir nesiekia tam tikromis

priemonėmis dominuoti visose tarptautinio saugumo srityse. Svarbus bendras rezultatas – bendrojo gėrio siekiamybė. Jei ES veiksmi veda prie šios siekiamybės ir nedubliuodami papildo kitų veikėjų indėlius, tai – labai teigiamas rezultatas.

Žmogaus teisės, demokratija ir teisės viršenybė yra europinio identiteto šerdis. Minėtų vertybių sklaida ir stiprinimas ES viduje ir už jos sienų prisideda prie geresnio Europos ir su ja susijusių šalių tarpusavio sambūvio. Tai taip pat formuoja ES įvaizdį ir įtaką (kai kas gal tai įvardytų kaip *minkštąją galią*) pasauliui. Žvelgiant iš šio taško peršasi mintis, kad BSGP civilinės misijos, be tiesioginių, atlieka dar vieną svarbią funkciją – siunčia trečiosioms šalims Europos vienybės ir europinės kultūros žinią.

NUORODOS IR PASTABOS

1. Bendroji saugumo ir gynybos politika kaip pavadinimas yra įtvirtintas 2009 m. Lisabonos sutartyje. Iki tol ši politika buvo vadinama Europos saugumo ir gynybos politika (ESGP).
2. Chivvis, S. C. EU Civilian Crisis Management: The Record so far. RAND National Defense Research Institute, 2010 RAND Corporation, p. 43. Rasta: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2010/RAND_MG945.pdf. Žiūrėta: 2013 02 15.
3. Tam pritaria ir Nicoletta Pirozzi, ir Sammi Sandawi. Žr.: Pirozzi, N.; Sandawi, S. Military and Civilian ESDP Missions: Ever Growing and Effective? Istituto Affari Internazionali, Dokumenti IAI 09 29 – November, 2009, p. 9.
4. Kuhn, M. The System of EU Crisis Management – From Bringing Peace to Establishing Democracy? // von Bogdandy, A.; Wolfrum, R. (eds.). Max Plank Yearbook of United Nations Law, 2009, Vol. 13, p. 260–262.
5. Pirozzi, N.; Sandawi, S. Op. cit., 2009, p. 15.
6. Keohane, D. Strategic Priorities for EU Defence Policy // Policy Brief, FRIDE, No. 146, February, 2013.
7. Ginsberg, H. R. Measuring and Evaluating CSDP Impact: The Case of EU-NATO Relations // The Twelfth Biennial International Conference of the European Union Studies Association. Boston, Massachusetts, March 3-5, 2011, p. 2.
8. Europos Vadovų Taryba, Council Conclusions on Conflict Prevention. 3101st Foreign Affairs Council Meeting, Luxembourg, 20 June, 2011.
9. Keohane, D. Op. cit., 2013.
10. Pagal 2009 m. Lisabonos sutartį, BSGP veiksmų uždaviniai gali būti: humanitarinė parama ir gelbėjimas (šis uždavinys labai dažnai būna įgyvendinamas kitomis

- nei BSGP priemonėmis, tarp kurių populiariausia – vystomoji ES pagalba); konfliktų prevencija ir taikos palaikymas; kovinės krizių valdymo užduotys; po-konfliktinio stabilizavimo užduotys; bendros nusiginklavimo operacijos; karinė pagalba bei konsultavimas ir indėlis kovoje prieš terorizmą.
- 11 Europos Sąjungos saugumo strategija. Žr.: A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy. Brussels, 12 December, 2003. Rasta: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>. Žiūrėta: 2013 02 30.
 - 12 Kuhn, M. Op. cit., 2009, p. 255.
 - 13 Javiero Solanos pastabos. What Lessons for the Future? // ESDP@10. Brussels, 28 July, 2009.
 - 14 Chivvis, S. C. Op. cit., 2010, p. 43.
 - 15 Europos Vadovų Taryba, Council Conclusions on Conflict Prevention. 3101st Foreign Affairs Council Meeting, Luxemburg, 20 June, 2011.
 - 16 Gourlay, C. The Politics of EU Civilian Interventions and the Strategic Deficit of CSDP. Brussels: ISIS Europe, September, 2011, p. 18.
 - 17 Techau, J. Forget CSDP, It's Time for Plan B // The European Council on Foreign Relations. Brussels: 26 August, 2011. Rasta: http://ecfr.eu/content/entry/commentary_forget_csdp_its_time_for_plan_b. Žiūrėta: 2013 01 21.
 - 18 UN Secretary General BAN Ki-moon. Saving and Improving Lives: Partnership between the United Nations and the European Union in 2011. Report, Brussels: United Nations. Rasta: <http://www.undp.org/content/dam/brussels/docs/Reports/un-eu-report-2011.pdf>. Žiūrėta: 2013 03 05.
 - 19 Europos Vadovų Taryba, Council Conclusions on Conflict Prevention. 3101st Foreign Affairs Council Meeting, Luxemburg, 20 June, 2011.
 - 20 ES Užsienio reikalų tarybos išvados. 2011: 17991/11. Rasta: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st17/st17991.en11.pdf>. Žiūrėta: 2013 02 27.
 - 21 Europos Vadovų Taryba. European Council Conclusions, 13/14 December, 2012, EUCO 205/12.
 - 22 Ginsberg, H. R. Op. cit., 2011, p. 10.
 - 23 NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen to the chairpersons of the foreign affairs committees of the European Union member's states parliaments. Copenhagen, 12 March, 2012.
 - 24 NATO strateginė koncepcija [NATO Strategic Concept]. Rasta: <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>. Žiūrėta: 2012 03 04.
 - 25 Daugiau informacijos apie ES civilinių misijų tikslus, uždavinius, personalo struktūrą, pasiekimus ir bendruosius reikalus galima rasti Europos išorinių veiksmų tarnybos svetainėje: <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations?lang=en>, taip pat „ISIS Europe“ skelbiamame BSGP žemėlapyje: <http://www.csdpmap.eu/mission-chart>.
 - 26 Informacija apie ES misiją Moldovoje ir Ukrainoje į šį straipsnį yra įtraukta dėl dviejų priežasčių: 1) daugėja integruotų ES BSGP civilinių misijų, kurių metu dirbama su sienos apsaugos / valdymo elementais; 2) ES išitraukia į trečiąsias

- šalis per visa apimančių požiūrį, kurio dalį gali sudaryti BSGP veiksmas, tačiau kiti veiksmai atliekami kitais ES instrumentais, įskaitant Europos Komisijos priemones. Be to, uždarant BSGP misijas visa apimančius požiūris reikalauja, kad jei reikia, kai kurias misijos funkcijas gali perimti kiti Europos veikėjai.
- 27 Europos Sąjungos saugumo strategija. Op. cit.
- 28 Gourlay, C. Op. cit., 2011, p. i.
- 29 Pasaulio bankas skelbia D. Kaufmanno, A. Kraay, M. Mastruzzi studijos „The World Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues“ rezultatus. Studija parengta apibendrinus vietinių ir išsivysčiusių valstybių įstaigų, gyventojų ir ekspertų pateiktus duomenis. Rasta: http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp. Žiūrėta: 2013 02 01.
- 30 Ibid.
- 31 ESP escola de cultura de pau informacija. Rasta: http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=77&Itemid=97&lang=en. Žiūrėta: 2013 02 01.
- 32 Maplecroft, The Towers, St Stephen Road, Bath BA1 5JZ, United Kingdom. Rasta: www.maplecroft.com. Žiūrėta: 2013 03 01.
- 33 Toliau pateikiama informacija remiasi apibendrintais „Maplecroft“ duomenimis: Human Rights Risk Index, 2010; Human Rights Risk Index, 2012; Human Rights Risk Index, 2013. Rasta: www.maplecroft.com. Žiūrėta: 2013 03 01.
- 34 Indekse skelbiamų metų analizė remiasi praeitų metų duomenimis: pvz., 2010 m. indeksas remiasi 2009 m. duomenimis ir t. t.
- 35 Global Peace Index. Rasta: www.visionofhumanity.org. Žiūrėta: 2013 02 25.
- 36 Global Peace Index. Rasta: www.visionofhumanity.org/gpi-data/#/2008/POLI/ (2008 m.); www.visionofhumanity.org/gpi-data/#/2010/POLI/ (2010 m.); www.visionofhumanity.org/gpi-data/#/2012/POLI/ (2012 m.). Žiūrėta: 2013 02 25.
- 37 Foreign Policy. Rasta: http://www.foreignpolicy.com/failed_states_index_2012_interactive. Žiūrėta: 2013 02 25.

SUMMARY

EU CSDP CIVILIAN MISSIONS: NOT A ZERO-SUM GAME

Keywords: *European Union, Common Security and Defence Policy, crisis management, civilian missions.*

The paper aims at contributing to discussion regarding the role of the civilian Common Security and Defence Policy (CSDP) missions. The EU intends to strengthen itself as a provider of international security, although its CSDP related capabilities are under constant criticism. The paper has two tasks: first, to provide information about the place of CSDP civilian missions in EU

crisis management efforts, and second, identify the benefits provided by such missions to the goals of the Common Foreign and Security Policy (CFSP). Presumably, the impact of the missions could be traced following the developments in the host countries assessed by internationally recognisable indexes. The study hints at some reasons why the missions are beneficial through description of civilian EU crisis management procedures, information concerning the capability development, depiction of existing civilian missions and finally and, the most important, by attempts to assess the impact of some on-going CSDP civilian missions in particular areas.