

Vilniaus universitetas
TARPTAUTINIŲ SANTYKIŲ IR POLITIKOS MOKSLŲ
INSTITUTAS

EUROPOS STUDIJŲ MAGISTRO PROGRAMA

EGLĖ JACEVIČIŪTĖ
II kurso studentė

**EUROPOS SĄJUNGOS BENDROS UŽSIENIO IR SAUGUMO
POLITIKOS FORMAVIMAS: POLITINĖS VALIOS ARGUMENTAS
KAIP NACIONALINIŲ INTERESŲ PRIEDANGA**

MAGISTRO DARBAS

Darbo vadovas: doc.dr. R.Vilpišauskas

Vilnius, 2008

Magistro darbo vadovo išvados dėl darbo gynimo:

.....
.....
.....

.....
(data)

.....
(v., pavardė)

.....
(parašas)

Magistro darbas įteiktas gynimo komisijai:

.....
(data)

.....
(Gynimo komisijos sekretorės parašas)

Magistro darbo recenzentas:

.....
(v., pavardė)

Magistro darbų gynimo komisijos įvertinimas:

.....

Komisijos pirmininkas:

Komisijos nariai:

BIBLIOGRAFINIO APRAŠO LAPAS

Jacevičiūtė E. Europos Sąjungos bendros užsienio ir saugumo politikos formavimas: politinės valios argumentas kaip nacionalinių interesų priedanga: Europos studijų programos, magistro darbas / VU Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas; darbo vadovas R. Vilpišauskas. – V., 2008. – 55 p.

Reikšminiai žodžiai: BUSP, politinė valia, neorealizmas, nacionaliniai interesai, Europos ir Viduržemio jūros regiono valstybių partnerystė, Kotonu susitarimas, ES sankcijos, normatyvinės vertybės.

Šiame darbe nagrinėjama, ką ES užsienio ir saugumo politikoje reiškia politinės valios argumentas, kokiomis aplinkybėmis jis paprastai naudojamas ir kaip galėtų būti interpretuojamas. Aiškinamasi, kodėl ES valstybės narės bendrai priėmusios strategijas su konkrečiais tikslais, vėliau nesiima jų įgyvendinimo.

Pateikiama BUSP raidos ir esamos padėties apžvalga, vidinių procesų analizė; nagrinėjama politinės valios samprata ir galimos jos interpretacijos. Analizuojant ES tarptautines sutartis, ekonominius statistinius duomenis, atskirų ES valstybių narių užsienio politikos prioritetus ir dvišalių santykių raidą, aiškinamasi, kodėl ES deklaruota politika konkrečiais atvejais nebuvo sėkmingai įgyvendinta ir kokį ryšį su tuo turi politinės valios argumentas.

PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ

Patvirtinu, kad įteikiamas darbas (*Europos Sąjungos bendros užsienio ir saugumo politikos formavimas: politinės valios argumentas kaip nacionalinių interesų priedanga*) yra:

1. Atliktas mano pačios ir nėra pateiktas kitam kursui šiame ar ankstesniuose semestruose;
2. Nebuvo naudotas kitame Institute/Universitete Lietuvoje ir užsienyje;
3. Nenaudoja šaltinių, kurie nėra nurodyti darbe, ir pateikia visą panaudotos literatūros sąrašą.

EGLĖ JACEVIČIŪTĖ

TURINYS

Įvadas	1
I. ES BUSP analizės pagrindas	6
1. Teorinis pagrindas	6
1.1. Teorijų taikymo BUSP sudėtingumas	6
1.2. Neorealizmas	8
2. BUSP institucinė struktūra	12
2.1. BUSP raida	12
2.2. BUSP institucijos	16
II. Politinės valios samprata ir jos interpretacijos	20
1. Politinė valia retorikoje	20
2. Sąvokos neapibrėžtumas	25
3. Politinės valios dekonstravimas	29
III. ES išorės santykiai: atvejo studijos	32
1. ES santykiai su Afrikos valstybėmis	32
1.1. Europos ir Viduržemio jūros regiono partnerystė: Marokas	32
1.2. Kotonu susitarimas: ES sankcijos Zimbabvei	38
Išvados	46
Literatūros sąrašas	49
Summary	54

SANTRUMPOS

AKR – Afrikos, Karibų jūros baseino ir Ramiojo vandenyno valstybės

BUSP – Bendroji užsienio ir saugumo politika

CPI – Korupcijos suvokimo indeksas

ES – Europos Sąjunga

EVP – Europos ir Viduržemio jūros regiono valstybių partnerystė

EVT – Europos Vadovų Taryba

JTO – Jungtinių Tautų Organizacija

NATO – Šiaurės Atlanto sutarties organizacija

NVO – Nevyriausybinės organizacijos

OAU – Afrikos vienybės organizacija

SADC – Pietų Afrikos vienybės organizacija

TVF – Tarptautinis Valiutos Fondas

ĮVADAS

Europos Sąjungos nesugebėjimas vieningai veikti užsienio politikos srityje ir efektyviai dalyvauti tarptautinių klausimų sprendime labai dažnai teisinamas nepakankama ES valstybių narių politine valia ir ryžto stoka. ES kaip stiprios tarptautinės veikėjos įvaizdžio nebuvimas kelia klausimų dėl šios organizacijos gebėjimo būti tarptautinės teisės subjektu, kelia abejonių dėl jos patikimumo kitiems tarptautinių santykių veikėjams. Politinė valia turėtų būti suprantama, kaip politinių lyderių pasiryžimo laipsnis siekti ir įgyvendinti tam tikrą politiką. Tačiau, kai jos stoka aiškinamas neveikimas, priežastys dažniausiai būna daug gilesnės.

ES įvaizdis pasaulyje svarbus ne tik dėl to, kad tai turi tiesioginės įtakos kitų tarptautinių veikėjų elgesiui ES atžvilgiu, bet ir pačių europiečių požiūriui į Sąjungą. Išorinė kritika arba teigiami vertinimai lemia ES piliečių euroentuziazmą arba skepticizmą, o tai savo ruožtu formuoja ES politinę tapatybę.

Europos Sąjunga siekia būti normatyvine galia. Normatyvinė bendros užsienio ir saugumo politikos (BUSP) dimensija įrašyta jau pačioje Maastrichto sutartyje. Sutartyje numatytos dvi esminės BUSP funkcijos: saugoti ir ginti Sąjungos bendrąsias vertybes, nepriklausomybę ir vientisumą bei vystyti ir konsoliduoti demokratiją, skatinti pagarbą įstatymo viršenybei, žmogaus teisėms ir prigimtiniams laisvėms. Europos Sąjunga siekia eksportuoti normatyvines vertybes ir už savo teritorijos ribų.

Kyla klausimas, kodėl ES valstybės bendrai priėmusios strategijas su konkrečiais tikslais, vėliau nesiima jų įgyvendinimo. Problema: nors ES šalys narės deklaruoja konkrečius užsienio politikos tikslus, tačiau nesiima jų įgyvendinimo, teisindamosi valios ar ryžto stoka.

Šio darbo tikslas yra ištirti, ką ES užsienio ir saugumo politikoje reiškia politinės valios argumentas, kokiomis aplinkybėmis jis paprastai naudojamas ir kaip galėtų būti interpretuojamas.

Tikslui pasiekti keliami tokie darbo uždaviniai:

- a) apžvelgti dabartinę BUSP padėtį, išanalizuoti, kaip ji formuojama, kas turi didžiausius įtakos svertus ir su kokiomis problemomis susiduriama ją formuojant;
- b) išsiaiškinti galimas politinės valios reikšmes, apžvelgti, kokiam kontekste šis argumentas naudojamas ir kas už jo slypi;
- c) išanalizuoti konkrečius atvejus ir pateikti empirinių pavyzdžių, patvirtinančių nacionalinių interesų svarbą situacijose, kai vartojamas politinės valios argumentas.

Darbe keliama hipotezė: politinės valios trūkumas ES užsienio ir saugumo politikoje slepia valstybių narių interesų skirtumus, kurie tampa visos Europos Sąjungos politinės valios trūkumo ir atotrūkio tarp deklaruojamų BUSP tikslų bei konkrečių sprendimų priežastimi.

Darbo objektas – ES bendra užsienio ir saugumo politika.

Bendra užsienio ir saugumo politika - tai ypatinga ES valstybių narių bendradarbiavimo forma, kuria siekiama puoselėti bendrąsias Sąjungos vertybes ir nepriklausomybę; stiprinti Sąjungos ir valstybių narių saugumą; saugoti taiką pasaulyje; skatinti tarptautinį bendradarbiavimą; plėtoti ir stiprinti demokratiją, teisinę valstybę bei žmogaus teises ir laisves.¹ BUSP buvo įtvirtinta kaip antrasis ES ramstis 1993 m. Maastrichto sutartimi. Vėliau reikšmingi pokyčiai įtvirtinti Amsterdamo (1999 m.) bei Nicos sutartyse (2003 m.). Paskutinis pasiekimas – Reformų (Lisabonos) sutartis, kurioje sustiprintos nuostatos dėl bendrosios užsienio ir saugumo politikos, tačiau kol ji nėra ratifikuota, vadovaujamasi Nicos sutartimi.

Literatūros apžvalga. ES bendroji užsienio ir saugumo politika yra plačiai nagrinėjama tiek Lietuvos, tiek užsienio autorių, tačiau politinės valios sąvoka lietuviškame kontekste visai nėra išplėtotą. Šis argumentas itin dažnai girdimas ES, Lietuvos ir kitų valstybių narių politinių lyderių pasisakymuose ir oficialiuose pareiškimuose bei žiniasklaidoje, tačiau yra vartojamas pernelyg neatsakingai ir neapgalvotai. Argumentas retai tampa kritinio dekonstravimo objektu, beveik nesvarstoma, ką iš tiesų ši sąvoka reiškia arba kokia reali jos svarba politikos formavime.

Šiame darbe politinės valios argumentas analizuojamas būtent ES bendros užsienio ir saugumo politikos kontekste.

¹ Gediminas Vitkus (sud.), *Europos Sąjunga. Enciklopedinis žinynas*. Antrasis leidimas, Vilnius: Eugrimas, 2002, psl.48

ES BUSP plačiai nagrinėja užsienio šalių autoriai – Hazel Smith, Brian White, Karen E. Smith, David Allen, Steve Marsh, Sebastiaan Princen, Michael Knodt ir kiti.² Lietuvos ryšį su BUSP analizavo Gediminas Vitkus, Evaldas Nekrašas, Algirdas Gričius, Kęstutis Paulauskas, Žygimantas Vaičiūnas, Laurynas Kasčiūnas³.

Darbe nagrinėjamas ES BUSP teorinis pagrindas, raida, instituciniai mechanizmai, todėl remiamasi kitų autorių – Ben Rosamond, John Peterson, Sylvia Kritzinger, Christian B. Jensen⁴ - jau atliktais darbais.

Apie politinę valią gana sudėtinga kalbėti moksliskai dėl literatūros šia tema stokos. Vis dėlto, siekiant nustatyti galimas sąvokos reikšmes šiame darbe buvo remtasi Stephan Keukeleire, Derick W. Brinkerhoff, Robert Williams, Arun Shourie, Leonido Donskio darbais.⁵ Tačiau, pačios sąvokos kompleksiskumas, apibrėžimo miglotumas ir tikslaus apibūdinimo praktinis nebuvimas, verčia nagrinėti pirminius šaltinius (kontekstus, kuriuose argumentas buvo pavartotas), analizuoti konkrečius atvejus ir tokiu būdu daryti išvadas ir apibendrinimus. Siekiant parodyti, kaip plačiai ir dažnai argumentas yra vartojamas, darbe pateikiamos Europos Sąjungos pareigūnų, tiesiogiai susijusių su užsienio ir saugumo politika, citatos iš oficialių kalbų, interviu žiniasklaidoje. Tai pat atskirų ES valstybių narių, tarp jų ir Lietuvos, politikų pasisakymai, Europos Parlamento rezoliucijos.

² Smith, Hazel, *European Union Foreign Policy. What it is and What it does*, London, Sterling, Virginia: Pluto Press, 2002 m; White, Brian, *Understanding European Foreign Policy*, Houndmills: Palgrave, 2001 m., Karen E. Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge: Polity Press, 2003 m; Allen, David, „Who Speaks for Europe? The Search for an Effective and Coherent External Policy“, (ed.) John Peterson, Helene Sjursen, *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, London: Routledge, 2001; Steve Marsh, Hans Mackensteen, *The Interantional Relations of the European Union*, Essex: Pearson/Longman, 2005; Knodt, Michele, Sebastiaan Princen, *Understanding the European Union's External Relations*, London: Routledge/ECPR Studies in European Political Sciences, 2003.

³ Paulauskas, Kęstutis, Algirdas Gričius, „Europos Sąjungos bendroji užsienio ir saugumo politika ir Lietuva“, Laurynas Kasčiūnas, „Sėkminga integracija į ES: ar Lietuva jau saugi?“ - straipsniai Lietuvos metinėse strateginėse apžvalgose, leidžiamose VU TSPMI ir Generolo Jono Žemaičio LKA; Kasčiūnas, Laurynas, Egidijus Motieka, Žygimantas Vaičiūnas, „Geopolitinė situacija Rytų Europoje po ES plėtros: Rusijos veiksnys.“ (Kn.) *Europos Sąjungos plėtra ir Rytų politika 2003-2004*, Europos integracijos studijų centras, Vilnius: Sapnų sala, 2005

⁴ Rosamond, Ben, *Theories of European Integration*, Palgrave/The European Union Series, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, 2000, Peterson, John, Michael Shackleton, *The Institutions of the European Union*, antrasis leidimas, Oxford University Press, 2006, Kritzinger, Sylvia, *Understanding EU Policy Making*, London: Pluto Press, 2006, Christian B. Jensen, Jonathan Slapin, Thomas König, „Who Calls for a Common EU Foreign Policy?“, *European Union Politics*, September 2007, Vol. 8, No. 3

⁵ Brinkerhoff, Derick W., with assistance from Nicolas P. Kulibaba, „Identifying and Assessing Political Will for Anti-corruption Efforts“, A publication of USAID's Implementing Policy Change Project, Working Paper No. 13, January 1999; Shourie, Arun, „Political Will Hunting“; Williams, Robert, „African anti-corruption commissions - a seminal study“, Anti-Corruption Resource Center, 2004; Keukeleire, Stephen, EU Foreign Policy and (the lack of) „Political Will“, 2006 rugsėjis, CFSP Forum, Volume 4, issue 5; Donskis, Leonidas, „Politinės valios mirazas“, *Bernardinai*, 2008 vasario 29 d.

Siekiant pademonstruoti atotrūkio tarp ES deklaracijų ir konkrečių rezultatų egzistavimą, analizuojamos ES sutartys, tarptautiniai ES bendradarbiavimo susitarimai su trečiosiomis šalimis – Europos ir Viduržemio jūros regiono partnerystė (EVP), Kotonu susitarimas. Atliekant atvejo studijas vertingos informacijos apie analizuojamą situaciją suteikė straipsniai periodinėje spaudoje, apžvalgos strateginių studijų centrų „Stratfor“, „Institute for Security Studies“, taip pat „Fornet“ interneto tinklapiuose.

Darbą sudaro trys dalys.

Pirmoje dalyje analizuojamas šio darbo objektas. Įvairios teorijos skirtingai atspindi socialinę realybę, pabrėždamos skirtingus veikėjus ir procesus. Dėl ES unikalumo ir vidinės struktūros kompleksiško sudėtinga išskirti vieną teoriją, kuri visapusiškai paaiškintų integraciją BUSP srityje. Tačiau, atsižvelgiant į nemažėjančią nacionalinių valstybių reikšmę pačios ES viduje ir matant vieningų pozicijų esminiais užsienio politikos klausimais nebuvimą, svarbiausias atrodo ES valstybių narių nesuskalbėjimas ir jų interesų nesutapimas, todėl tirti ES BUSP raidą pasirenkami neorealizmo teorijoje pateikiami tarptautinės sistemos principai.

BUSP raidos ir esamos padėties apžvalga bei vidinių procesų analizė padeda suvokti, kaip antrajame ramstyje formuojama užsienio ir saugumo politika, kokią vaidmenį atlieka atitinkamos institucijos ir kas turi lemiamą balsą priimant galutinius sprendimus.

Antroje dalyje analizuojama politinės valios samprata ir galimos jos interpretacijos. Pirmiausia, siekiant parodyti, kaip plačiai šis terminas yra vartojamas, pateikiamos už Europos Sąjungos užsienio politiką atsakingų pareigūnų, ES valstybių narių politinių lyderių ir akademikų citatos. Oficialių kalbų, pareiškimų, rezoliucijų ir mokslinių apžvalgų tekstų analizė rodo, jog sąvoka vartojama pačiais įvairiausiai atvejais – nuo moterų teisių padėties Afrikoje iki ginklų neplatavimo ir energetikos. Skirtingi sąvokos vartojimo kontekstai kelia abejonių dėl šio argumento reikšmės, o taip pat ir klausimų, kas po šiuo terminu „maskuojama“. Todėl darbe pateikiamos galimos politinės valios sąvokos interpretacijos ir galiausiai argumentą bandoma dekonstruoti, išskiriant tikėtinus veiksnius, galinčius lemti valstybių narių ir pačios ES valios atsiradimą arba priešingai – jos stoką.

Trečiojoje dalyje analizuojami konkretūs nesėkmingos ES politikos trečiųjų šalių atžvilgiu atvejai. Politinės valios argumentas itin dažnai girdimas apžvelgiant ir įvertinant ES tikslų įgyvendinimą Afrikos regione, todėl tyrimui pasirenkami ES santykių su Maroku ir Zimbabve pavyzdžiai.

Šioje dalyje aptariami dokumentai: Europos ir Viduržemio jūros regiono partnerystė ir Kotonu susitarimas. *EVP* arba *Barselonos procesas* – tai platūs politinių, ekonominių ir socialinių ryšių rėmai tarp ES valstybių narių ir dešimties Viduržemio jūros regiono šalių. Partnerystės susitarimas pasirašytas 1995 m. lapkričio 27-28 d. (Libija nuo 1999 m. turi stebėtojos statusą).

Kotonu susitarimas buvo pasirašytas 2000 m. birželio 23 d. tarp ES narių ir Afrikos, Karibų jūros baseino ir Ramiojo vandenyno (AKR) valstybių ir sudaro pagrindą šių šalių bendradarbiavimui. Jis pakeitė IV Lomės konvenciją, kuri baigė galioti 2000 m. vasario 29 d. Kotonu susitarimas pasirašytas dvidešimties metų laikotarpiui ir pirmą kartą buvo peržiūrėtas 2005-aisiais.

Siekiant įvertinti atotrūkį tarp ES keliamų tikslų ir realių rezultatų konkrečioje trečiojoje valstybėje, remiamasi ataskaitomis apie spaudos laisvę, žmogaus teisių padėtį šalyje, taip pat demokratinių procesų vertinimais ir korupcijos suvokimo indeksu. Analizuojami ekonominiai statistiniai duomenys, atskirų ES valstybių narių užsienio politikos prioritetai, dvišalių santykių raida, apžvelgiami tiesioginių sąsajų su aptariama situacija turintys istoriniai įvykiai bei konkrečios aplinkybės ir tokiu būdu aiškinamasi, kas lėmė atskirų valstybių narių požiūrių išsiskyrimą ir kodėl ES deklaruota politika Maroko ir Zimbabvės atžvilgiu nebuvo sėkmingai įgyvendinta.

Pirmosios darbo dalys yra teorinės, kuriose dėmesys skiriamas darbo objektui – BUSP, ir nepriklausomam kintamajam – politinės valios argumentui. Tuo tarpu trečiojoje darbo dalyje atliekamas tyrimas, siekiant nustatyti ar išsikelta hipotezė yra teisinga.

I. ES BUSP ANALIZĖS PAGRINDAS

1. TEORINIS PAGRINDAS

1.1. TEORIJŲ TAIKYMO BUSP SUDĖTINGUMAS

ES yra tarptautinė organizacija, tačiau ji unikali 3 aspektais: ji turi išvystytą ir kompleksinę institucinę struktūrą, kuri yra daug daugiau nei sekretoriatai kitose organizacijose; jai suteikta kur kas daugiau atsakomybės; ir ES yra pažengusi toliau nei tiesiog tarpvyriausybiniis bendradarbiavimas, ji turi viršvalstybiškumo bruožų struktūros ir veikimo srityse.⁶

Decentralizuotoje ES struktūroje bendro sutarimo siekia valstybių narių vyriausybės, ES institucijos ir nevyriausybinių interesų grupės, o ir patys sprendimai priimami labai įvairiais lygmenimis: tarpvyriausybiniu, daugiašaliu (pvz.: tarp valstybių narių ir Europos Komisijos), tarpinstituciniu (pvz.: 27 užsienio reikalų ministerijų bendradarbiavimas), subnacionaliniu (tarp interesų grupių valstybių viduje) ir viršvalstybiniu (pvz.: Europos Teisingumo teismo sprendimai).⁷ Tačiau toks pačios sistemos kompleksiskumas apsunkina galimų sprendimo variantų agregavimą.

Pagrindinės tarptautinių santykių teorijos, aiškinančios integraciją BUSP srityje, yra neorealizmas, akcentuojantis valstybių narių nacionalinių interesų svarbą ES užsienio politikos formavime, neofunkcionalizmas, teigiantis, jog gilėjantis bendradarbiavimas viename sektoriuje sukuria spaudimą integracijos didėjimui ir kituose sektoriuose (*angl. spill-over* metodas), bei konstruktyvizmas, akcentuojantis tarptautinių santykių veikėjų tapatybės svarbą ir pabrėžiantis nematerialiųjų veiksnių vaidmenį tarptautinės sistemos raidoje.

Didžioji dalis politikos mokslų teorijų kuriamos remiantis nacionalinių valstybių egzistavimu, todėl ES nelabai patenka į šio suvokimo rėmus. Tradicinės valstybės yra labiau centralizuotos ir turi daugiau hierarchijos tarp vietinių politinių veikėjų, jos turi

⁶ White, Brian, *Understanding European Foreign Policy*, Houndmills: Palgrave, 2001 m., psl.21

⁷ White, Brian, psl.22

daugiau politikos integravimo būdų, kas ir įgalina jas formuluoti ir vykdyti užsienio politiką. Tuo tarpu, tarptautinės organizacijos paprastai būna labai decentralizuotos ir pasikliaujančios tik joms jos narių suteiktais įgaliojimais ir išskirtinai tik jos narėms davus sutikimą. Todėl, tarptautinės organizacijos beveik neturi autonomijos nuo savo narių, kuriomis yra nacionalinės valstybės.

ES patenka tarp šių dviejų kraštutinumų. Valstybės narės vis dar išlaiko autonomiją savo išoriniuose santykiuose ir dominuoja ES sprendimų priėmimo procese, tačiau jų įtaką riboja ES lygmens veikėjai ir instituciniai rėmai, nustatantys sąveiką tarp valstybių. Ta riba, iki kurios valstybių narių veikla yra suvaržyta, priklauso nuo ramsčio, į kurį tam tikras klausimas patenka.⁸ ES veikia trijų ramsčių sistema su skirtinga institucine konfigūracija. Tai savaime apsunkina teorijų taikymą, bet dar daugiau sumaištis kelia tai, kad tas pats klausimas gali patekti iš karto į kelių ramsčių kompetenciją. Pavyzdžiui, ekonominių sankcijų skyrimui reikia politinio sprendimo II-ame ramstyje, o dėl jų įgyvendinimo nusprendžiama pirmajame.

ES politikos yra ne tokios nuoseklios kaip nacionalinėse valstybėse. Europa nedažnai kalba vienu balsu, o tada kai kalba, valstybės narės dažniausiai dominuoja to balso formulavimo procese. Tuo pat metu, ES išorinė politika apima daug didesnę klausimų spektrą ir politikos sritis nei bet kuri kita tarptautinė organizacija. Kai kuriose iš tų sričių ES įgijo atitinkamą autonomijos lygį tarptautiniuose sandėriuose, ko negalima pastebėti jokioje kitoje tarptautinėje organizacijoje. Tačiau, ES traktavimas kaip „tarpinio atvejo“ neišsprendžia problemos. Teiginiai, kad ES turi tiek valstybės, tiek tarptautinės organizacijos bruožų, reiškia, kad reikia integruoti pakankamai skirtingas ir kartais net viena kitai prieštaraujančias sąvokas ir implikacijas, kurios išplaukia iš egzistuojančių teorijų ir yra taikomos šiems dviem veikėjų tipams.⁹

Vis dėlto, nors ES gali neatitikti klasifikavimo, kai jos prigimtį siekiama pagrįsti tradicinėmis sąvokomis, tačiau procesai, kurie yra svarbūs formuojant ES išorinius santykius, nėra tokie svetimi egzistuojančiai teorijai. Performulavus esamas teorijas, jų pamatinė logika gali būti pritaikyta ES išoriniams santykiams. Tik gali būti svarbu pereiti nuo klausimo: „kokie yra ES išoriniai santykiai?“ prie klausimo: „kokie politiniai

⁸ Knodt, Michele, Sebastiaan Princen, „Puzzles and prospects in theorizing the EU's external relations“, *Understanding the European Union's External Relations*, (ed.) Michele Knodt, Sebastiaan Princen, London: Routledge/ECPR Studies in European Political Sciences, 2003, psl. 10

⁹ Princen, Sebastiaan, Michele Knodt, „Understanding the EU's external relations. The move from actors to processes“, *Understanding the European Union's External Relations*, (ed.) Michele Knodt, Sebastiaan Princen, London: Routledge/ECPR Studies in European Political Sciences, 2003, psl. 203-204.

procesai vyksta ES išoriniuose santykiuose?“¹⁰ Dauguma teorinių sąvokų tarptautiniuose santykiuose konstatuoja tradicinių valstybių egzistavimą, tačiau jų pamatinės hipotezės nereikalauja tradicinių valstybių buvimo.¹¹

ES BUSP vystymąsi veikia ir išoriniai, ir vidiniai veiksniai. Pačių svarbiausių veiksnių išskyrimas priklauso nuo to, koku dariniu laikysime Europos Sąjungą.¹² O tai priklauso nuo to, kokias varomąsias jėgas laikysime pačiomis svarbiausiomis plėtojant užsienio, saugumo ir gynybos bendradarbiavimą.

Tiek senesni, tiek pastarųjų metų įvykiai ir ES nesugebėjimas kalbėti vienu balsu esminiais tarptautinių santykių klausimais (vieningos ES nuomonės dėl buvusios Jugoslavijos ateities nebuvimas; Vokietijos vienašališkas Kroatijos pripažinimas; Prancūzijos branduoliniai bandymai; besąlygiška Didžiosios Britanijos parama JAV Irako klausimu; vieningos ES pozicijos Kosovo pripažinimo klausimu nebuvimas ir t.t.) rodo valstybių narių individualumą bei nacionalinių prioritetų iškelimą aukščiau bendrųjų ES vertybių. Kiekviena BUSP aiškinanti teorija susilaukia kritikos dėl jau minėtų priežasčių, nes dar nei vienai nepavyko paaiškinti visų BUSP aspektų. Neorealizmas taip pat nėra išimtis. Tačiau, stebint nemažėjančią tradicinių valstybių reikšmę pačios ES viduje ir nacionalinius interesus priskiriant vienai pagrindinių varomųjų jėgų, neorealizmas yra tinkama perspektyva aiškinant Europos bendrąją užsienio ir saugumo politiką.

1.2. NEOREALIZMAS

Esminės realizmo teorijų prielaidos teigia, kad tarptautinę politiką lemia sąveika tarp savanaudiškų veikėjų (valstybių) anarchiškoje aplinkoje – tokioje, kurioje nėra aukštesnės globalią tvarką nustatančios valdžios. Valstybės savo interesus nustato įvertinusios savo padėtį bendroje valstybių sistemoje.¹³ Valstybė yra pagrindinis tarptautinių santykių veikėjas. Visi kiti – individai, tarptautinės organizacijos, nevyriausybinės organizacijos yra mažiau svarbūs. Pagrindinis užsienio politikos tikslas yra įgyvendinti ir apginti valstybės interesus. Svarbiausios valstybės yra didžiosios

¹⁰ Princen, Sebastiaan, Michele Knodt, „Understanding the EU’s external relations. The move from actors to processes“, 2003, psl. 203.

¹¹ Princen, Sebastiaan, Michele Knodt, „Understanding the EU’s external relations. The move from actors to processes“, 2003, psl. 206

¹² Sjursen, Helen, „Understanding the common foreign and security policy. Analytical building blocks“, *Understanding the European Union’s External Relations*, (ed.) Michele Knodt, Sebastiaan Princen, London: Routledge/ECPR Studies in European Political Sciences, 2003, psl. 35.

¹³ Rosamond, Ben, *Theories of European Integration*, New York: Palgrave/The European Union Series, 2000, psl. 131

galybės, kurios turi daugiausiai įtakos nustatant tarptautinę tvarką. Valstybės yra vieningos ir racionalios.¹⁴ Tai reiškia, jog valstybės “kalba vienu balsu”, geba suformuluoti tikslus ir juos įgyvendinti ir ieško labiausiai jų galimybes atitinkančių priemonių tikslams pasiekti.

Neorealizmas tarptautiniuose santykiuose siejamas su Kenethu Waltzu ir jo knyga „Theory of International Politics“ (1979 m.). Šiame darbe, pasak paties autoriaus, jis išdėstė tikrąją sistemine tarptautinės politikos teoriją, kuri ištaisė esamų teorijų trūkumus. Neorealizmas išsivystė kaip atsakas į realizmo kritiką ir modifikavo H.Morgenthau teoriją.

K.Waltzas realizmui suteikė „aštrumo“ ir „kraštutinumo“ kitų konkuruojančių požiūrių atžvilgiu.¹⁵ Neorealizmas yra teorija apie tai, kaip struktūriniai anarchiškos aplinkos elementai apriboja galimybes veikti tarptautinėje politikoje.

Neorealizmas teigia, kad „tarptautinėje politinėje“ visuomenėje stabilų visuotinių normų nustatymas yra sunkiai įgyvendinamas arba apskritai neįmanomas. Formalios tarptautinės institucijos taip ir neišvysto reikšmingos autonomijos, o koks nors globalus konstitucinis tarptautinis režimas yra neišsivaizduojamas.¹⁶

Tarptautinė sistema yra sudaryta iš suverenių valstybių, kurios veikia vadovaudamosi savais interesais, neatsižvelgdamos į bendras normas, tapatybes ar vertybes. Pasaulinėje sistemoje nėra jokios aukštesnės valdžios, galinčios nustatyti bendras taisykles. Tarptautinėms institucijoms, tokioms kaip ES, vykdančioms BUSP, šiuo požiūriu nėra suteikiama nepriklausoma rolė. Bendradarbiavimas bus galimas tik tuo atveju, jei nacionaliniai interesai sutaps, pavyzdžiui, kai valstybės susiduria su bendra išorine grėsme, kaip kad buvo Šaltojo karo metu.¹⁷ Kai interesai nesutampa, galima tikėtis, kad bendradarbiavimas išsirs. Todėl ES atveju, jei ar kai kitos šalys ar jų grupės pasirodys patrauklesnės sąjungininkės – lojalumas ES turėtų išnykti.

Neorealizmas nesako, kad bendradarbiavimas tarp valstybių apskritai negali vykti. Aljansų ir kitokių bendradarbiavimo formų kūrimasis yra gerai apgalvotos ir racionalios priemonės, siekiant valstybių tikslų įgyvendinimo. Galingiausių valstybių interesai ir veiksmai nustato sistemos pobūdį, o bet koks jų pasikeitimas ar pajėgumų

¹⁴ Jackson, Robert, Georg Sorensen, *Introduction to International Relations*, New York: Oxford University Press, 1999, psl. 73

¹⁵ Rosamond, Ben, 2000, psl. 132

¹⁶ Rosamond, Ben, 2000, psl. 133

¹⁷ Sjursen, Helen, „Understanding the common foreign and security policy. Analytical building blocks“, 2003, psl. 36

persiskirstymas greičiausiai pakeis ir viso vieneto, tokio kaip ES, elgesį.¹⁸ Visi aljansai tarp valstybių narių yra sudaromi tikslingai, o jų trukmė priklauso nuo daugelio aplinkybių.

Neorealizmas teigia, kad kiekvienos valstybės pagrindinis tikslas yra saugumo užsitikrinimas ir išlikimas. Intereso sąvoka apima tam tikrus tikslus, kurie vadinami tikslais, gerovei užtikrinti. Jei veikėjas A yra suinteresuotas atlikti veiksmą x, tai reiškia, kad x įgyvendinimas galėtų padidinti arba padidins veikėjo A naudą. Jei veikėjas A suinteresuotas x veiksmu, tai reiškia, kad toks veiksmas prisideda prie bet kurio iš A veikėjo prioritetų įgyvendinimo.¹⁹ Nacionalinius interesus galima suvokti kaip valstybę sudarančių žmonių bendruomenės gerovės vertinimo kriterijus, tai - nacionalinis saugumas ir ekonominė gerovė. Elementariausias nacionalinių interesų apibrėžimas būtų tiesiog šaliai naudingi veiksniai: aplinkybės, veiksmai ir sprendimai, atnešantys naudos tam tikrai valstybei.

Šioje vietoje paminėtina ir tarpvyriausybės teorinė perspektyva, kuri iš esmės perėmė neorealizmo nuostatas, jas kiek modifikavo ir pritaikė ES atvejui. Tarpvyriausybės BUSP aiškina analizuodamas nacionalines preferencijas ir tarpvyriausybinių bendradarbiavimą. Suverenių valstybių narių lygmenyje vyksta politinis procesas, kurio metu išryškėja nacionaliniai valstybės interesai. Antrajame – Europos Sąjungos lygmenyje – vyksta tarpvyriausybės derybos, kuriose valstybės siekia sprendimų, leidžiančių užtikrinti savo nacionalinių interesų įgyvendinimą. Vyriausybės pagal vidaus veikėjų artikuliuotus interesus formuoja nacionalinį interesą, o tarptautiniame lygmenyje išreiškia ir gina šį interesą.²⁰ Neorealizmas neskiria dėmesio nacionalinio intereso atsiradimo procesams todėl, kaip jau buvo minėta, aiškinant kai kuriuos BUSP aspektus verta pasitelkti papildomus teorinius požiūrius, kaip priedą prie neorealizmo aiškinimo.

Norint suprasti derybų logiką tarp šalių vyriausybės europiniame lygmenyje, pirmiausia reikia žiūrėti į valstybių preferencijų kilmę. Pavyzdžiui, teigiama, kad Suvestinis Europos Aktas atsirado dėl to, kad sutapo trijų svarbiausių Europos Bendrijos valstybių narių (Prancūzijos, Didžiosios Britanijos ir Vokietijos Federacinės Respublikos) prioritetai. Pirminis integracijos šaltinis slypi pačių valstybių interesuose.²¹

¹⁸ Rosamond, Ben, 2000, psl. 132

¹⁹ Oppenheim, Felix E., "National Interest, Rationality, and Morality", *Political Theory*, Vol. 15, No. 3, August, 1987, Sage Publications, Inc., psl. 370

²⁰ Rosamond, Ben, 2000, psl. 142

²¹ Rosamond, Ben, 2000, psl. 135-136

Įvairūs bendradarbiavimo formatai taip pat kyla iš individualių motyvų. Pavyzdžiui, nors ESGP įsteigė Didžioji Britanija ir Prancūzija, svarbu nepraleisti jų „užslėptų“ ketinimų: atitinkamai atlantistinės ir savarankiškos Europos vizija.²²

Sunkumai, kuriuos ES patiria kurdama bendras užsienio politikos institucijas ir vystydama politikos instrumentus, kurie leistų efektyviai siekti bendrų tikslų, gali būti nesunkiai paaiškinti iš neorealizmo perspektyvos. Iš tikrųjų, neorealizmas leidžia tikėtis tokių bendradarbiavimo saugumo ir gynybos srityje apribojimų, kadangi nei viena valstybė savanoriškai nesutiks su politika, kuri keltų grėsmę jos nacionaliniams interesams. Pagal šią perspektyvą, institucinės BUSP struktūros gali būti suprantamos kaip esančios tam, kad atspindėtų valstybių narių prioritetus. Iš institucijų negalima tikėtis jokių ribojimų valstybių narių užsienio politikos iniciatyvoms, kaip nors formuoti jų interesus ar priversti jas laikytis bendrų pozicijų, jei šios kertasi su nacionaline politikos linija.²³

Užsienio, saugumo ir gynybos politika yra esminė tradicinių valstybių prerogatyva. Visos ES valstybės narės turi nuosavas stipriai institucionalizuotas užsienio ir gynybos ministerijas ir kol kas nėra požymių, kad jos ketintų jų atsisakyti.²⁴ Valstybės narės, ypač didžiosios, visada pasvers savo galios didinimo naudą per bendrus ES veiksmus lyginant su sunkumais, išskylančiais siekiant kitų valstybių narių pritarimo. Taip pat apsvarstys, ar verta eikvoti laiką ir imtis įtikinėjimo, jei poreikiui esant, daug patogiau veikti mažesnėmis grupėmis ar savarankiškai.

ES labai sunkiai sekasi kalbėti vienu balsu išorinių politinių santykių srityje. Pavyzdžiui, Sąjungai nepavyksta pasiekti visų su prekybos susitarimais siejamų tikslų, ypač demokratinių vertybių plėtros į trečiąsias šalis požiūriu.²⁵ Tai galima paaiškinti skirtingų valstybių narių interesų kontekste, kuris ir neleidžia vystyti stiprioms viršnacionalinėms išorinėms politikoms.

Sprendimų priėmimas ir įgyvendinimas išlieka pilnai valstybių narių kompetencijoje, net jei jos ir stengiasi veikti bendrai kaip vieninga „ES“. Tai paaiškina, kodėl ES išvystė unikalias institucijas, kurios skiriasi ne tik nuo funkcionuojančių

²² Knodt, Michele, Sebastiaan Princen, „Puzzles and prospects in theorizing the EU’s external relations“, 2003, psl. 24

²³ Sjursen, Helen, „Understanding the common foreign and security policy. Analytical building blocks“, 2003, psl. 37

²⁴ Peterson, John, Michael Shackleton, *The Institutions of the European Union*, antrasis leidimas, Oxford University Press, 2006, psl. 267-268

²⁵ Chari, Raj S., Sylvia Kritzinger, *Understanding EU Policy Making*, London: Pluto Press, 2006, psl. 191

tradicinėse valstybėse ir tarptautinėse organizacijose, bet taip pat ir tarpusavyje, priklausomai nuo sprendžiamo klausimo ar politikos srities.²⁶

Neorealizmui iššūkių kelia neofunkcionalizmas, institucionalizmas, konstruktyvizmas ir kai kurios kitos teorinės perspektyvos, pateikiančios konkrečių empirinių pavyzdžių. Vis dėlto, išsakyti nuoseklią kritiką neorealizmui vargu ar įmanoma, nes pati teorija laikui bėgant keitėsi. Norint atmesti neorealizmą reikėtų paneigti prielaidas, kuriomis ši teorija remiasi. Tarptautinė politika, anot neorealistų, pasikeistų tik išnykus dabartinei tarptautinių santykių sistemai, kuri yra sudaryta iš savo išlikimu besirūpinančių tradicinių valstybių. Neorealizmo oponentams derėtų pripažinti, jog kol kas nematyti ženklų, kurie įrodytų nacionalinės valstybės svarbos tarptautinei sistemai sumažėjimą. Net pripažinus kitų tarptautinių santykių veikėjų svarbą, matyti, jog valstybė vis dar išlieka pagrindiniu veikėju.

Galima sutikti, kad neorealizmas negali paaiškinti visų ES užsienio politikos dimensijų, ir pasikliaujant vien tik šia perspektyva rizikuojama, pavyzdžiui, neįvertinti pokyčių II-ame ramstyje ilguoju laikotarpiu. Tačiau tam reikia alternatyvios analitinės perspektyvos kaip priedo, o ne vietoj neorealizmo. Pamatiniai šios teorijos teiginiai kol kas nepraranda aktualumo, tik, kaip rodo šis darbas, kartais slepiasi po tokiomis sąvokomis kaip „politinės valios“ trūkumas. Analizuojant ES išorės santykius, nacionalinių interesų iškėlimas į pirmą vietą daugeliu atvejų yra akivaizdus. Neorealizmo teorijos aktualumo neigimas ir išsakoma kritika iš dalies gali būti aiškinama ir veikėjų nenoru būti kaltinamiems vienašališku elgesiu ir bendrųjų ES vertybių ir normų ignoravimu ar nepakankamu dėmesiu joms. Politinės valios samprata dažnai tampa viena iš ES BUSP nesėkmių maskuočių, kurias pradėjus atidžiau nagrinėti, prieinama prie neorealistų iškeltų veiksmų.

2. BUSP INSTITUCINĖ STRUKTŪRA

2.1. BUSP RAIDA

Jacques Delors 1990-ųjų metų pradžioje, kai revoliuciniai pokyčiai ES užsienio politikoje netrukus turėjo būti įgyvendinti, iškėlė klausimus: ar ES valstybės narės mato

²⁶ Knodt, Michele, Sebastiaan Princen, „Puzzles and prospects in theorizing the EU’s external relations“, 2003, psl. 2

bendrus interesus? Ar jos pasiruošusios dirbti kartu? Ar jos tam paskirs reikiamus resursus?²⁷

Panašu, kad visi trys klausimai yra tokie pat aktualūs ir šiandien. Atsakymas į juos būtų: „taip, bet su išlygomis“. Problema ta, jog tų išlygų yra tiek daug ir jos tokios ribojančios, kad būdų efektyvios ir darnios ES užsienio politikos formavimui paieškos tęsiasi iki šiol.²⁸

Žvelgiant istoriškai į Europos bendradarbiavimą užsienio politikos srityje per pastaruosius trisdešimt metų ir jo raidą nuo Europos politinio bendradarbiavimo iki bendrosios užsienio ir saugumo politikos – pažanga atrodo akivaizdi, tačiau, bandant pasverti faktinius rezultatus ir realią BUSP įtaką, išpūdis susidaro kitoks. Šiandien bendra užsienio ir saugumo politika vis dar yra labiau deklaratyvi ir dažniausiai nesukurianti sąlygų vieningai valstybių narių veiklai.

1991 metų spalį Prancūzija kartu su Vokietija pateikė gana platų ir toli siekiantį požiūrį į BUSP, tačiau nesulaukė vienbalsio kitų valstybių pritarimo ir galiausiai ambicingos idėjos buvo išreikštos abstrakčiais terminais Maastrichto sutartyje²⁹. Lyginant su retorika, vartota Europos ekonominės ir pinigų sąjungos steigimo sutartyje, Maastrichto sutarties turinys yra santykinai silpnas.

Europos Sąjungos sutartyje buvo akcentuotas valstybių narių įsipareigojimas bendradarbiauti, o tai užtikrinti turėtų Taryba, prižiūródama, kad būtų laikomasi sutarties principų. Tačiau, šie principai išlieka sunkiai, jeigu apskritai įgyvendinami.³⁰

Galima teigti, kad jau nuo pat pradžių viena pagrindinių BUSP silpnumo priežasčių buvo dviprasmybės ir tikslumo stoka dėl esminių bendros užsienio politikos elementų. Pavyzdžiui, ką tiksliai reiškia formuluotė: “stiprinti bendrąsias Sąjungos vertybes ir saugumą“ arba kaip bus užtikrintas tarptautinis saugumas JT Chartijos rėmuose ir kur tiksliai demokratija, įstatymo viršenybė ir žmogaus teisės turi būti užtikrinamos bei, dar svarbiau, kokiomis priemonėmis?³¹

²⁷ Delors, Jacques, “The Security of Europe”, Alastair Buchan Memorial Lecture, London: International Institute for Strategic Studies, 1991

²⁸ Allen, David, „Who Speaks for Europe? The Search for an Effective and Coherent External Policy“, *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, (ed.) John Peterson, Helene Sjursen, London: Routledge, 2001, psl. 58

²⁹ Bitterlich, Joachim, „How to get Europe’s common foreign policy out of the doldrums“, *Europe’s World*, Summer 2007, No.6, psl. 16

³⁰ Smith, Hazel, *European Union Foreign Policy. What it is and What it does*, London, Sterling, Virginia: Pluto Press, 2002 m, psl. 97

³¹ Chari, Raj S., Sylvia Kritzinger, 2006, psl. 191

Buvęs Vokietijos kancleris Helmutas Kohlis savo kadencijos pabaigoje teigė, kad paskutinė sritis, kurioje europiečiai prieis vieningą poziciją yra BUSP, kadangi nacionalinės valstybių narių užsienio politikos tradicijos yra ypač gilos.³²

ES užsienio ir saugumo politika vadinama „bendra“, tačiau to nereikėtų suprasti pažodžiui. BUSP gerokai skiriasi nuo tikrai bendrų ES politikų, priklausančių pirmajam (Bendrijų) ramsčiui, pavyzdžiui, nuo prekybos politikos. BUSP yra mechanizmas, veikiantis tarpvyriausybinio lygmeniu. Taip yra nepaisant to, kad Maastrichto sutartimi buvo sustiprinti bendrumo elementai, įvesti nauji instrumentai ir valstybės narės sutiko, kad bendradarbiavimas apimtų visas užsienio ir saugumo politikos sritis, įskaitant ir bendros gynybos politikos poreikį.³³ Antrasis ramstis nuo pirmojo skiriasi savo grynai tarpvyriausybinio veikimo pagrindu – BUSP vadovauja ir ją kontroliuoja valstybių narių vyriausybės, Vadovų Taryba ir Ministrų Taryba. Išskyrus procedūrinius klausimus esminiai sprendimai antrajame ramstyje priimami vienbalsiai.

Lyginant su naujovėmis turinio prasme, procedūriniai Maastrichto sutarties pakeitimai buvo atsargūs ir pragmatiški. Nuspręsta, kad Vadovų Taryba nustatys „bendrąsias gaires“, tačiau Ministrų Tarybai suteikta iniciatyvos teisė, sprendimų priėmimas ir jų įgyvendinimas. Komisija tiesiogiai dalyvauja BUSP ir kartu su Taryba gali teikti užsienio politikos pasiūlymus. Parlamentas turi pagalbinį ir patariamąjį statusą.³⁴

BUSP vystymasis dešimtajame dešimtyje akademikų neretai laikomas nesėkmingu, kadangi svarbių sprendimų priėmimą visada stabdė skirtingi valstybių narių požiūriai. Žiūrint iš institucinės perspektyvos, Tarybai turint esminį balsą BUSP sprendimų priėmime, jokia bendra pozicija pagrindinių tarptautinių konfliktų akivaizdoje nebuvo priimta. Dauguma valstybių su savo individualiais požiūriais, priimdamos sprendimus įvairiais saugumo klausimais, BUSP principų neiškėlė aukščiau nacionalinių įsitikinimų. Priešingai – dauguma jų tarptautinės krizės metu laikėsi nacionalinės politikos linijos - išliko neutraliomis (kaip buvo Airijos atveju) arba pirmenybę teikė kitiems aljansams, tokiems kaip NATO (Jungtinės Karalystės pavyzdys).³⁵ Valstybių narių nacionaliniai interesai daro stiprią įtaką ES bendrajai užsienio politikai. Ten, kur jie išsiskiria, BUSP formavimas ir įgyvendinimas sustoja. Kita vertus, nacionalinio

³² Bitterlich, Joachim, „How to get Europe’s common foreign policy out of the doldrums“, psl. 15

³³ Horvath, Zoltan, *Handbook on the European Union*, antrasis leidimas, Budapest: HVG-ORAC, 2005, psl. 535-536

³⁴ Smith, Hazel, 2002 m, psl. 98

³⁵ Chari, Raj S., Sylvia Kritzinger, 2006, psl. 193

suvereniteto išsaugojimas yra labai skirtingai traktuojamas valstybių narių. Pavyzdžiui, mažosioms valstybėms dalyvavimas viršnacionaliniame ES sprendimų priėmimo procese yra šansas padidinti savo galią ir įtaką. Tuo tarpu didžiosios valstybės siekia išlaikyti tarpvyriausybinių sprendimų priėmimą.

Krizė Jugoslavijoje dar kartą parodė, kaip ES valstybės narės nesugebėjo veikti vieningai ir koordinuotai, todėl 1997 m. Amsterdamo sutartimi bendrąją užsienio ir saugumo politiką bandyta stiprinti ir didinti jos efektyvumą. Pagrindinė naujovė buvo Aukštojo atstovo pareigybės įsteigimas, kuriuo tapo buvęs Ispanijos užsienio reikalų ministras ir NATO generalinis sekretorius Javier Solana. Taip pat pakeista troikos sudėtis – įsigaliojus sutarčiai, ją sudaro pirmininkaujanti valstybė, Aukštasis atstovas, Komisijos atstovas ir, esant poreikiui, būsima pirmininkaujanti valstybė. Politikos planavimo ir išankstinio perspėjimo padalinys įgaliotas stebėti ir analizuoti BUSP vystymąsi.

Ši sutartis taip pat susistemino BUSP instrumentus ir įvedė tam tikrus procedūrinius pokyčius: konstruktyvų susilaikymą bei šiek tiek išplėtė kvalifikuotos daugumos balsavimo taikymą, tačiau tik griežtai apibrėžtomis aplinkybėmis.³⁶

Amsterdamo sutartis iš esmės turėjo „sutvarkyti palaidus galus“ ir įnešti daugiau aiškumo, ne radikaliai pakeisti Europos užsienio politikos praktiką. Aukštojo atstovo pareigybės įsteigimas padidino ES „matomumą“ tarptautiniuose santykiuose. Tačiau, be jo dar yra ES komisarė išoriniams santykiams, Komisijos prezidentas ir kiti komisarai, kurių portfeliai stipriai susiję su išoriniais santykiais, pavyzdžiui, komisarai prekybai, vystimuisi ir aplinkosaugai. Taip pat yra Taryba ir valstybių vyriausybės vadovai su savo užsienio politikos biurokratijomis. Padėtį dar labiau apsunkina trečiųjų šalių mėginimai „skaldyti ir valdyti“, bandant apeiti ES ir kalbėtis individualiai su atskirų valstybių narių sostinėmis, strategija, kuria itin naudojasi G.W.Busho administracija ir Rusijos Federacija³⁷. Todėl dauguma ekspertų sutinka, kad Aukštojo atstovo paskyrimas problemos neišsprendė, o nauji komitetai ir institucijos, įsteigtos stiprinant gynybos ir saugumo politiką, neužtikrino didesnio darnumo.³⁸ Amsterdamo sutartimi dar kartą fundamentalūs nesutarimai tarp valstybių narių buvo bandomi išspręsti paprasčiausiai įsteigiant naują instituciją.³⁹

³⁶ Smith, Hazel, 2002 m, psl. 102

³⁷ Marsh, Steve, Hans Mackenstien, *The International Relations of the European Union*, Essex: Pearson/Longman, 2005, psl.254

³⁸ Sjurssen, Helen, „Understanding the common foreign and security policy. Analytical building blocks“, 2003, psl. 37

³⁹ Bitterlich, Joachim, „How to get Europe’s common foreign policy out of the doldrums“, psl. 16

2003 m. Nicos sutartimi⁴⁰ buvo patvirtintas sprendimas įkurti ES Politinį ir saugumo komitetą, Karinį komitetą ir Karinio planavimo štabą. Taip pat pritaria ketinimui ilgainiui Vakarų Europos Sąjungą inkorporuoti į ES struktūras.

Žinoma, BUSP vystosi pirmyn ir kiekviena nauja sutartis formaliai pagilina integraciją šioje srityje. Jei valstybės narės taip suinteresuotos išlaikyti užsienio politiką nacionalinių valstybių kompetencijoje, galima kelti klausimą, kodėl procesas apskritai vystosi į priekį ir nesustoja? Pasikeitusi tarptautinė sistema, saugumo grėsmės ir nauji iššūkiai rodo akivaizdų bendros užsienio politikos poreikį: besitęsianti įtampa Artimuosiuose Rytuose, nebaigtas taikos procesas Balkanuose, problemos ES pasienyje esančiose šalyse, Kinijos kaip naujo globalaus veikėjo kilimas, įtampa transatlantiniuose santykiuose ir pan. Daugelio klausimų valstybės narės nėra pajėgios spręsti pavieniui, todėl integracijos gilinimas laikomas tinkamiausia išeitimi. Tačiau dar išlieka labai nemažai sričių, kuriose nacionalinės valstybės nori veikti savarankiškai, todėl bendradarbiavimas BUSP srityje vyksta atsargiai, su išlygomis ir visuomet pasilieka „atsarginį išėjimą“. Tarkim, Aukštojo atstovo pareigybės įsteigimui nebuvo priešinamasi todėl, kad pats J.Solana nebuvo laikomas realia grėsme ES lyderių veiksmų laisvei ar manevravimo erdvės apribojimui. Jam buvo suteikti įgaliojimai kalbėti Europos vardu, tačiau pirmiausia reikia suformuoti poziciją, kurią jis galėtų išreikšti, o tai daroma tarpvyriausybinių derybų metu priimant vienbalsį sprendimą. Kiekviena nauja sutartis, priimta nuo BUSP įsteigimo, labiau įformindavo tęstinumą nei realius pokyčius.

Kalbant apie Lisabonos sutartį ir joje įtvirtintus pakeitimus užsienio politikos srityje, galima paminėti keletą, pavyzdžiui, BUSP Vyriausiasis įgaliotinis ES vardu įpareigojamas pristatyti Sąjungos poziciją tarptautinėse organizacijose bei konferencijose. Tačiau jis tai padaryti galės tik tuo atveju, kai valstybės narės susitars dėl bendros pozicijos, todėl šiuo požiūriu sutartis nieko nekeičia. Taip pat tikėtinos įtampos tarp Vyriausiojo įgaliotinio ir naujojo EVT Pirmininko. Lisabonos sutartis kol kas nėra ratifikuota visų valstybių narių ir ji nėra įsigaliojusi. Prie jos reformų aptarimo trumpai dar bus sugrįžta šio darbo išvadų dalyje.

2.2. BUSP INSTITUCIJOS

⁴⁰ Europos Komisija, „Nicos sutartis“, 2001. < <http://www.eurotreaties.com/nicetreaty.pdf> > [Žiūrėta 2008 04 18]

Pagal dabartinę ES struktūrą, ES užsienio politikos efektyvumui papildomų kliūčių sudaro ramsčių sistema. Pirmiausia, tai yra aiškus dirbtinos ES išorės santykių veiklos padalinimo simbolis. Antra, egzistuoja galybė skirtingų veikėjų ir politikos formavimo procedūrų kiekviename iš ramsčių, o tai riboja ES galimybes greitai reaguoti į tarptautinius įvykius ir trukdo išorinių santykių instrumentų koordinavimui. Trečia, ES ramsčių sistema išorinius santykius veikia atribodama veiklos ir kompetencijų sritis, neleidžia vykti persidengimui ir stabdo bendrumo proceso formavimąsi. Iš tiesų, kai kurių valstybių narių užsispyrimas ginti suverenumą atskiriant BUSP bei teisingumo ir vidaus reikalus nuo Bendrijų ramsčio atsispindi jų atidžioje Komisijos atsakomybės sričių kontrolėje.⁴¹

Formulė, pagal kurią sudaryta ramsčių sistema, pagrįstai kritikuojama už neefektyvumą ir BUSP formavimo komplikavimą, kadangi užsienio politika praktiškai apima visus tris ramsčius. Techniškai problema susijusi su koordinavimu, dubliavimu ir neaiškiu galių atskyrimu. Ji taip pat veda prie neproduktyvios konkurencijos tarp valstybių narių bei institucijų, besivaržančių dėl galios ar įtakos politikos formavimui ir integracijos procesams. Tai baigiasi sudėtingu bendradarbiavimu tarp Tarybos ir Komisijos, Aukštojo atstovo, valstybių narių ir išorinių santykių direktorato.⁴² Konkurencijos klausimo tarp Komisijos ir Tarybos galutinai neišsprendė nei viena sutartis, nors svaresnis žodis formaliai ir suteiktas Tarybai.⁴³ Europos Sąjungoje valstybės narės yra svarbios varžovės pačiai ES kaip veikėjai siekiant galios tarptautinėje arenoje.⁴⁴

Nepaisant begalinių diskusijų, tarpvyriausybinių konferencijų ir bandymų išspręsti problemą trijose sutartyse (Mastrichto, Amsterdamo ir Nicos), ES vis dar stokoja vadovybės, galinčios autoritetingai veikti. Europos Sąjunga turi bendruosius institucinius rėmus bent jau su potencialu apimti darnią ir nuoseklią išorinę politiką su ekonominiu, politiniu ir kariniu turiniu.⁴⁵ Tačiau, ES turi lyderių perteklių ir vadovavimo deficitą.

Taip pat yra ir didesnių vertikalios ir horizontalios suderinamumo problemų. Vertikalios darnumo problema susijusi su poreikiu užtikrinti, kad individualių valstybių narių užsienio, saugumo ir gynybos politikos susiderintų tarpusavyje. Problema su

⁴¹ Marsh, Steve, Hans Mackenstein, 2005, psl. 254

⁴² Allen, David, „Who Speaks for Europe? The Search for an Effective and Coherent External Policy“, 2001, psl. 58

⁴³ Ten pat

⁴⁴ Princen, Sebastiaan, Michele Knodt, „Understanding the EU’s external relations. The move from actors to processes“, 2003, psl. 196

⁴⁵ Allen, David, „Who Speaks for Europe? The Search for an Effective and Coherent External Policy“, 2001, psl. 42

horizontaliu darnumu, susijusi su lygiu, iki kurio įvairios išorinės ES veiklos yra logiškai susietos arba skatinančios viena kitą.

Sąjunga daug dėmesio skyrė sprendimų priėmimo mechanizmui, į sutartis inkorporuodama griežtus apribojimus dėl sprendimų priėmimo procedūrų.⁴⁶ BUSP yra tarpvyriausybiskas dviem svarbiais požiūriais. Pirmas – valstybės narės per savo atstovus Ministrų Taryboje dominuoja sprendimų priėmimo procese, antras – dėl visų esminių sprendimų valstybės turi balsuoti vieningai.

Kaip vienos krizės metu pažymėjo Romano Prodis – tinkami instrumentai ir tobulesnis sprendimų priėmimo mechanizmas yra labai reikalingas, siekiant sukurti tikrą politinę sąjungą, tačiau jis taip pat pabrėžė, kad pirmąją kliūtimi yra valstybių narių neapsisprendimas, ar jos apskritai nori detalizuoti konkrečius projektus. Ryškiausias ES nesugebėjimo kalbėti vienu balsu įrodymas yra jokių konkrečių BUSP deklaracijų nebuvimas krizinėse situacijose. Bendro pareiškimo suformulavimas leistų J.Solanai imtis konkrečių priemonių, tačiau sutarimo tarp valstybių narių nebuvimas jo poziciją paverčia bereikšme.⁴⁷

Tradiciniu politikos formavimo atveju nacionalinėse valstybėse pirmiausia nusprendžiama, imtis išorinių veiksmų ar ne, ir tuomet sprendžiama, kaip tai padaryti. Tačiau Europos Sąjungoje šie du sprendimai priimami tuo pat metu, lygiagrečiai: sprendžiant kaip veikti, tuo pačiu nusprendžiama, ar veikti. Todėl nusprendžiant kaip veikti, politiniai veikėjai ES viduje kartu nustato ES išorinės politikos ribas ir bendradarbiavimo tarp valstybių narių išorės klausimais lygį.⁴⁸ Valstybėms narėms prieštaraujančioms ES veiksams tarptautinėje arenoje sprendimai dėl to, kaip veikti, suteikia naujų galimybių sumažinti ES vaidmenį.

Valstybių narių atstovai ES institucijose išreiškia palaikymą viršvalstybiniam užsienio politikos sprendimų priėmimo mechanizmam tik tuo atveju, jei jie realiai neturės galimybės ištraukti į aktyvią užsienio politiką. Taip elgiamasi neatsitiktinai. Atstovai, remiantys gilesnį tarptautinį bendradarbiavimą ir vienbalsį sprendimų priėmimą, siekia išlaikyti užsienio politiką nacionalinių valstybių kompetencijoje ir kartu būti tolesnio ES bendradarbiavimo šalininkais. Jie siekia, kad ES veiktų kaip mechanizmas, kuris užsienio politikos kaštus išdalintų visoms valstybėms narėms. Tačiau tuo pačiu nenorima prisiimti išlaidų ir/ar atsakomybės tais atvejais, kai tam tikram

⁴⁶ Smith, Hazel, 2002 m, psl. 121

⁴⁷ Chari, Raj S., Sylvia Kritzinger, 2006, psl. 207-208

⁴⁸ Princen, Sebastiaan, Michele Knodt, „Understanding the EU’s external relations. The move from actors to processes“, 2003, psl. 202

projektui atskira valstybė narė nepritaria. Tais atvejais, kai vieningas sutarimas yra įmanomas – ES sudarytų sąlygas išlaidų pasidalinimui, tačiau kartu valstybių narių vyriausybės išlaikytų galimybę tokių kaštų ir neprisiimti. Kai valstybės tuo pat metu palaiko gilesnį tarptautinį bendradarbiavimą ir silpnesnę Komisijos rolę bei vienbalsį sprendimų priėmimą Taryboje, tokia prioritetų kombinacija atrodo kaip ES vaidmens tarptautinėje politikoje stiprinimas, bet tuo pačiu ir sulaiko ES nuo aktyvaus įsitraukimo į tarptautinius klausimus.⁴⁹

Kas apibrėžia ES įtaką tarptautinėje arenoje? Keletas faktorių yra svarbūs, jei ES siekia eksportuoti savo modelius kitoms šalims ar pasaulinei arenai. Pirmiausia, ES privalo suformuluoti nuoseklią viziją organizacijos viduje.⁵⁰ Centrinis akcentas, kurio reikia identifikuoti ir siekti ES išorinių interesų negali būti sukurtas Briuselyje, jei jis negali būti sukurtas neformaliai tarp valstybių sostinių ir jei nėra galimybės sukurti europietišką „valstybę“ su tradicine „vyriausybe“.⁵¹ Problemų kelia nenuoseklumas ir dubliavimas, kylantis iš dažnai palaido ES ir valstybių narių veiklos koordinavimo. Tinkamu pavyzdžiu galima laikyti vystymo politiką, kada dėl nacionalinio jautrumo siekiant išsaugoti istoriškai privilegijuotus santykius su kai kuriomis trečiosiomis šalimis ir veiksmų autonomijos priežasčių, valstybės narės izoliavo didžiąją dalį oficialios paramos vystimuisi nuo Bendrijų kontrolės ir primygtinai reikalavo lygiagrečių kompetencijų šioje srityje išlaikymo.⁵² Be to nėra ir jokių sankcijų galinčių priversti valstybes nares paklusti ir laikytis numatytų procedūrų.

Įvardintus BUSP vidinės struktūros trūkumus gerai iliustruoja pastarųjų metų praktiniai pavyzdžiai. Diplomatinio požiūriu ES pavyko pasiekti matomos pažangos daugelyje sričių, tačiau bendrą Europos užsienio ir saugumo politiką kol kas sunku vadinti tikra sėkmės istorija. Esminis ir reikšmingas lūžis neįvyko ten, kur jo labiausiai reikėtų. ES skelbia iškilmingas abstrakčias deklaracijas apie globalų vystymąsi pasauliniu mastu, tačiau nesugeba suformuluoti vieningos pozicijos esminiais šiandienos tarptautinių santykių klausimais.

⁴⁹ Jensen, Christian B., Jonathan Slapin, Thomas König, “Who Calls for a Common EU Foreign Policy?”, *European Union Politics*, September 2007, Vol. 8, No. 3, psl. 403-405

⁵⁰ Princen, Sebastiaan, Michele Knodt, „Understanding the EU’s external relations. The move from actors to processes“, 2003, psl. 201.

⁵¹ Allen, David, „Who Speaks for Europe? The Search for an Effective and Coherent External Policy“, 2001, psl. 58

⁵² Marsh, Steve, Hans Mackensteen, 2005, psl. 255

Daugumą ES veiksmų lydi jau pažįstamas scenarijus: kai tik vieninga/bendra pozicija kuriuo nors esminiu klausimu pasirodo galinti kelti grėsmę vienam ar kitam nacionaliniam interesui, valstybės narės susilaiko nuo paskutinio likusio žingsnio iki tokios pozicijos priėmimo ir vėl grįžta prie nacionalinės politikos linijos.

Tokių pavyzdžių yra daugybė: ES santykiai su JAV, Rusija ar Kinija, Vidurio Rytų taikos procesas, Viduržemio jūros regionas ar Afrika bendrai. 2003 metų susiskaldymas dėl Irako turėjo būti gera pamoka apie vienašališko elgesio pasekmes, tačiau netrukus istorija kartojosi iš naujo. Vokietijos sandėris su Rusijos „Gazprom“ dėl naftotiekio tiesimo sukėlė didelį Baltijos šalių ir Lenkijos nusivylimą, o konkurencija ir susiskaldymas ES viduje dėl naftos ir dujų išteklių tuo pačiu džiugino trečiąsias šalis, t.y. Rusiją.

Dar vienas pavyzdys galėtų būti Jungtinių Tautų Saugumo Taryba. Pradėtas svarstyti klausimas dėl galimybės ES turėti vieną atstovą, reprezentuojantį Europą Saugumo Taryboje artimiausiu metu atrodo neįmanomas. Nei Didžioji Britanija, nei Prancūzija dar nėra pasirengusios užleisti savo nuolatinės narės vietos „Europos balsui“ net ir tais atvejais, kai pavyksta sutarti dėl vieningos pozicijos. Tai patvirtina ir aršūs Vokietijos ir Italijos ginčai dėl galimybės gauti nuolatinės narės vietą JT, teikiant įvairiausius pasiūlymus JTO reformoms.

Kitas klausimas, kuris ES sklando jau maždaug penkiolika metų, yra Europos armija. Nacionalinės armijos Europoje kenčia nuo didžiulės finansavimo stokos ir kai kurios valstybės narės nebepajėgia išlaikyti tinkamos parengties karinių dalinių, o kylančios aukštųjų technologijų kainos tiesiog reikalauja vieningo problemos sprendimo.⁵³ Tačiau europiečiai kaip visada neryžtingi ir dvejojantys, todėl šis klausimas vis dar nepatenka į skubiai spęstinų klausimų darbotvarkę.

II. POLITINĖS VALIOS SAMPRATA IR JOS INTERPRETACIJOS

1. POLITINĖ VALIA RETORIKOJE

Teisinimasis politinės valios nebuvimu arba kvietimas ryžtingai elgtis labai dažnas oficialiuose ES išorės santykių komisarų, Auštojo atstovo ir kitų šios srities

⁵³ Bitterlich, Joachim, „How to get Europe’s common foreign policy out of the doldrums“, psl. 16-18

pareigūnų bei ES valstybių narių politinių lyderių pareiškimuose. Oficialių kalbų, politikų pasisakymų įvairiausiomis progomis, Europos Parlamento rezoliucijų teksto analizė atskleidžia, kokiame skirtingame kontekste ir kaip dažnai vartojamas politinės valios argumentas.

Dabartinė ES išorės santykių komisarė Benita Ferrero-Waldner oficialiuose pareiškimuose pabrėžia, kad „viskas, ko trūksta, tai valstybių narių *ryžtas* eiti bendru europietišku keliu. <...> Ekonominis, socialinis ir fizinis Europos piliečių saugumo užtikrinimas turi būti stiprinamas. Reikia tik *politinio ryžto* drauge prisiimti šią atsakomybę ES rėmuose“.⁵⁴ Kalbėdama apie žmogaus teises, saugumą ir pasaulinį vystymąsi, komisarė Vienoje teigė: „Politikos menas nėra įvykių komentavimas iš šalies. Norėdami sustiprinti moterų teises, turime turėti aišką viziją, *politinės valios* ir ištvėrmės, siekdami, kad viskas būtų atlikta“.⁵⁵ Europos Parlamente kalbėdama apie ginklų neplatimą teigė: „Pastarųjų keleto mėnesių diskusijos visuomenėje ir gauta informacija rodo, kad didžioji dalis suinteresuotųjų šalių kelia tuos pačius tikslus. Net valstybės narės dabar jau atrodo besą įsitikinusios, jog kai kas turi būti atlikta skubiai, siekiant, kad reikalai pajudėtų. Dabartinės derybos Europos gynybos agentūroje dėl elgesio kodekso aiškiai rodo *politinės valios* buvimą ir entuziazmą dėl galutinio sprendimo situacijoje, kuri vienbalsiai pripažįstama kaip nepatenkinama“.⁵⁶ Oficialioje kalboje apie branduolinį nusiginklavimą ji pakartojo: „Šioje situacijoje Komisija turi svarbią rolę – net tiesiogiai ir nedalyvaudama. Kai kurios valstybės narės turi *politinės valios* sutarties reikalavimų įgyvendinimui, tačiau neturi priemonių. Mes stipriai palaikome sutarties įgyvendinimą. <...> Mes jau turime bendrą teisinę bazę, tačiau privalome sustiprinti kontrolę“.⁵⁷

Buvęs ES išorinių santykių komisaras Ch.Pattenas šį išsireiškimą vartodavo dar dažniau, ypač kalbėdamas apie BUSP vystymąsi ir institucinę struktūrą. „Be *politinės valios* institucinė sąranga yra nereikšminga“, „Leiskite man pakartoti tai, ką esu sakęs jau

⁵⁴ Ferrero-Waldner, Benita, *Opening speech: Europe's response to global change*, European Forum Alpbach, "Quest for Certainty and Security", Alpbach, Austrija, 2006 rugpjūčio 27 d.

⁵⁵ Ferrero-Waldner, Benita, "Human rights, Security and Development in a Globalised World", 8 July 2005, <http://ec.europa.eu/external_relations/news/ferrero/2005/sp05_428.htm> [Žiūrėta 2008 04 09]

⁵⁶ Ferrero-Waldner, Benita, "Joint debate on Arms Exports, Non-Proliferation of WMD, and Defence Procurements", 16 November 2005, <http://ec.europa.eu/external_relations/news/ferrero/2005/sp05_705.htm> [Žiūrėta 2008 04 09]

⁵⁷ Ferrero-Waldner, Benita, "Non-proliferation and disarmament: what role for the EU?", 8 December 2005 <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/772&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>> [Žiūrėta 2008 04 09]

daugelį kartų. Mes galime diskutuoti apie institucines reformas – tačiau negalime ku nors pakeisti *politinės valios*, kurios būtent mums labiausiai ir trūksta”.⁵⁸

Kalbėdamas apie Europą pasaulyje ir bendrą užsienio ir saugumo politiką, jis teigė: „Esama institucinė struktūra yra sudėtinga, tačiau ir ji davė teigiamų rezultatų. Kodėl vyko pažanga? Žinoma, kai tik būdavo *politinės valios*, mums pavykdavo priimti svarbius sprendimus. Baisus pažeminimas, kurį Europa patyrė Balkanuose dešimto dešimtmečio pradžioje privertė mus suprasti, kad galų gale Europa turi veikti vieningai“.⁵⁹ Savo pranešime apie Iraką ir BUSP ambicijas, Ch.Pattenas Europos Parlamente teigė: „Mažai valstybių narių grupei nėra neįmanoma tapti ES varomąja jėga, kuri sukurtų nuoseklią ES užsienio politiką. Tačiau be tobulesnių mechanizmų, kurie sutelktų bendrą *politinę valią*, tikėtina, kad ši grupė sukurs tik padriką išorinę politiką.“⁶⁰ Komisaras, kalbėdamas tarptautinių santykių institute Tokijuje apie tai, ką Azijai reiškia bendra Europos užsienio politika, pabrėžė: „Reikšmingi pasiekimai neįvyksta per naktį, bet dabar atrodo jau turime *politinės valios* judėti į priekį ir daryti tai greitai. Atidėliojimui laikas baigėsi“.⁶¹ Kalboje apie besivystančią ESGP po Helsinkio konferencijos, pakartojo: „Mums reikia *politinės valios* ir praktinių gebėjimų panaudoti karinę jėgą kaip paskutinę priemonę, jei kitos galimybės jau išnaudotos“.⁶² Pasisakyme apie ESGP ateitį ir Komisijos rolę Berlyne komisaras sakė: „Paprasčiausias atsakymas yra, kad *politinė valia* buvo nepakankama imtis konkrečių veiksmų. Kiekviena iš penkiolikos valstybių narių turi skirtingas užsienio politikos tradicijas ir tarptautinius interesus, todėl nestebina, kad pasiekti nuoseklių Europos politikos rezultatų yra sunku. Manau, kad patirtis Balkanuose patvirtina mano teiginį. Ankstyvos ES pastangos pasipriešinti konfliktui buvusioje Jugoslavijoje sužlugo, vėlgi, labiausiai dėl to, kad mums trūko *politinės valios* imtis drąsių ir ryžtingų žingsnių, kurių labiausiai reikėjo“.⁶³

⁵⁸ Patten, Chris, “Statement on the European Parliament Report on Progress Achieved in the Implementation of Common Foreign and Security Policy”, 25 September 2002, <http://ec.europa.eu/external_relations/news/patten/sp02_430.htm> [Žiūrėta 2008 04 11]

⁵⁹ Patten, Chris, “Europe in the World: CFSP & its relation to development”, 7 November 2003, <http://ec.europa.eu/external_relations/news/patten/sp07_11_03.htm> [Žiūrėta 2008 04 12]

⁶⁰ Patten, Chris, “Iraq”, 12 March 2003, <http://ec.europa.eu/external_relations/news/patten/sp03_123.htm> [Žiūrėta 2008 04 11]

⁶¹ Patten, Chris, “What does Europe's common foreign and security policy mean for Asia”, Tokyo, 19 July 2000, <http://ec.europa.eu/external_relations/news/patten/speech_00_276.htm> [Žiūrėta 2008 04 11]

⁶² Patten, Chris, “The EU’s evolving Foreign Policy dimension – the CESDP after Helsinki”, 22 February 2000, <http://ec.europa.eu/external_relations/news/patten/speech_00_51.htm> [Žiūrėta 2008 04 13]

⁶³ Patten, Chris, „The Future of the European Security and Defence Policy (ESDP) and the role of the European Commission“, Berlin, 16 December 1999, <http://ec.europa.eu/external_relations/news/patten/speech_99_215_en.htm> [Žiūrėta 2008 04 11]

Tą patį posakį labai dažnai ir dar įvairesniame kontekste vartoja ir Aukštasis atstovas J.Solana. „Ponas BUSP“ interviu *Financial Times*, 2000 m. rugsėjo 29 d., teigė: „Politikos efektyvumas yra labai priklausomas nuo *politinės valios* veikti ir strategiškai panaudoti visus turimus instrumentus. Tuo tarpu *ryžtas* imtis konkrečių veiksmų yra susijęs su interesais ir užsienio politikos tikslais, kuriuos ES siekia įgyvendinti“. Skaitydamas paskaitą Oksfordo universitete, tema „Europa pasaulyje: tolesni žingsniai“, jis pabrėžė geresnių, stipresnių ir labiau integruotų Europos karinių pajėgų poreikį bei institucinį aparatą joms vadovauti. Kalbėdamas apie reikalavimus ateityje, nepamiršo nurodyti *politinės valios*, kuri yra būtina vietoj to, kad pasilikę nuošalyje leistume kitiems imtis iniciatyvos.⁶⁴

Interviu apie konfliktą Vakarų Krante Izraelio dienraščiui „Haaretz“, J.Solana politinę valią minėjo ypač dažnai ir kaip esminę ir bene vienintelę trūkstamą priemonę ieškant sprendimo: „Manome, jog dabar jau yra galimybė, kad tarptautinė bendruomenė ir konfliktuojančios pusės atnaujins 2001 m. nutrūkusias derybas“. J.Solanos nuomone, tarp Artimųjų Rytų tarpininkų ketverto – JAV, Rusijos, JTO ir ES – tuo metu jau buvo atsiradęs *ryžtas*, suteikiantis viltį pasiekti pažangą: „*Politinė valia* yra konstruojama. Pagaliau atėjo metas keisti požiūrį“. Jo teigimu, visos pusės turėjo *politinės valios* pradėti taikos procesą. „Laikas yra palankus taikos deryboms tarp Izraelio ir Palestinos pradėti, dėka visų šalių *politinės valios*“, „<...> Spręsdamas iš pokalbių su įvairiais JAV ir šio regiono atstovais manau, kad *politinė valia* išjudinti taikos procesą jau atsirado“, „Esant *politinei valiai*, požiūris į Artimuosius Rytus dabar jau turėtų pasikeisti nuo „krizės valdymo nuotaikos iki vienokio ar kitokio sprendimo“.⁶⁵

Sakydamas kalbą Stokholmo konferencijos metu, tema „Genocido prevencija: grėsmės ir atsakomybė“, J.Solana teigė: „Prevencijos kultūrai reikalinga vaizduotė žvelgti į priekį ir numatyti neveiklumo pasekmes. Jai taip pat reikia *politinės valios* bei drąsos imtis veiksmų tada, kai tai yra brangu, pavojinga ir nepopuliaru, ir kai naudos galima ir nesulaukti. Už išspręstą krizę sulaukiama pagyrimo, o prevencijai – kadangi jos rezultatai yra nematomi – reikia kitokio lygio *politinės drąsos*“.⁶⁶

⁶⁴ Solana, Javier, “Europe in the World: The Next Steps”, 3 March 2008, <[⁶⁵ Solana, Javier, Haaretz Service ir DPA interviu “Solana shocked at growth of Israeli settlements in West Bank”, *Haaretz Daily*, 22/01/2007](http://www.globalpowereurope.eu/search?q=Javier+Solana%E2%80%99s+speech+in+Oxford+was+entitled+%E2%80%98Europe+in+the+World%3A+The+Next+Steps”>http://www.globalpowereurope.eu/search?q=Javier+Solana%E2%80%99s+speech+in+Oxford+was+entitled+%E2%80%98Europe+in+the+World%3A+The+Next+Steps”> [Žiūrėta 2008 04 13]</p></div><div data-bbox=)

⁶⁶ Solana, Javier, “Preventing Genocide: Threats and Responsibilities”, 28 January 2004, Stockholm, <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/discours/78847.pdf> [Žiūrėta 2008 04 10]

Tą pačią retoriką naudoja ir valstybių narių politiniai lyderiai kalbėdami apie Europos Sąjungą. Pavyzdžiui, LR Prezidentas Valdas Adamkus, skaitydamas paskaitą Talino universitete, teigė: „Norisi tikėti, jog Lisabonos sutartis žymi naują, brandų ES raidos etapą - kad Europa taps stipresnė ir demokratiškesnė, tačiau reikia didelio ryžto šiems laimėjimams įgyvendinti. Kaip reikia šalių *politinės valios* Lisabonos strategijai įgyvendinti ir Europos konkurencingumui didinti”.⁶⁷

LR Užsienio reikalų ministras Petras Vaitiekūnas, kalbėdamas Penkiasdešimtosioms Romos sutarties metinėms paminėti skirtoje viešojoje diskusijoje, teigė: „Turime pripažinti, kad šiuo metu Europai trūksta *politinės valios*, lyderystės ir supratimo tarp ES piliečių dėl Reformų sutarties reikalingumo. <...> Daugiau dėmesio turėtume skirti švietimui, inovacijoms ir kitoms ekonominį augimą ir konkurencingumą skatinančioms priemonėms. Taip pat ir dar neįgyvendintoms reformoms, kurios vestų prie modernios ir užtikrintos visuomenės sukūrimo. Manau, kad kiekvienos nacionalinės vyriausybės *politinė valia* šių darbų nuveikimui garantuotų visos Europos sėkmę. <...> Mes susidūrėme su rimtu iššūkiu: turime rasti *politinės valios* susitarti dėl ES ateities. Šiandien nenorėčiau spėlioti, kokios bus pasekmės, jei mums nepavyks”.⁶⁸

Didžiosios Britanijos vienas iš Konservatorių partijos lyderių, Liamas Foxas, kalbėdamas Parlamento žemuosiuose rūmuose gynybos ir saugumo klausimais, teigė: „ES trūksta karinių pajėgumų ir *politinės valios* imtis ambicingų energetinio saugumo planų. Politiškai ES rankos Rusijos atžvilgiu yra surištos, kariniu požiūriu padėtis dar prastesnė”.⁶⁹

Išsireiškimas atsiranda ne tik pavienių politinių lyderių pareiškimuose, bet ir ES institucijų dokumentuose, pavyzdžiui, Europos Parlamento priimtose rezoliucijose. 1996 m. rezoliucijos dėl padėties Rytų Zaire trečiasis punktas teigia: „<...> 3. Tikima, kad aklavietė Rytų Zaire yra dar vienas *politinės valios* stokos įrodymas, tiek iš valstybių narių, esančių JT Saugumo Taryboje, kurios nepajėgia imtis veiklos, tiek iš Europos Sąjungos, kuriai trūksta iniciatyvos ir aiškaus požiūrio <...>“.⁷⁰

⁶⁷ Adamkus, Valdas, paskaita Talino universitete, 2008 balandžio 29 d., <http://www.president.lt/lt/news.full/9011> [Žiūrėta 2008 05 16]

⁶⁸ Vaitiekūnas, Petras, kalba viešojoje diskusijoje penkiasdešimtosioms Romos sutarties metinėms paminėti, 2006 lapkričio 30 d., <<https://www.urm.lt/index.php?32582608>> [Žiūrėta 2008 04 11]

⁶⁹ Fox, Liam, „Defence in the World“, *Timesonline.co.uk*, <http://www.timesonline.co.uk/tol/comment/columnists/guest_contributors/article2076647.ece> [Žiūrėta 2008 04 13]

⁷⁰ European Parliament, *Resolution on the situation in eastern Zaire*, Final Edition: 12/12/1996

Politinės valios sąvoką vartoja ne vien politikai, ji sutinkama ir akademinėje literatūroje. Politikos apžvalgininkai ir akademikai taip pat ES nesėkmes yra linkę priskirti ryžto trūkumui. Brian Crowe nuomone, be *politinės valios* BUSP visada ir liks tik mažiausio bendro vardiklio politika, „ES lyderiai pagaliau turėtų parodyti daugiau ryžto ir lėšas skirti tam, ką deklaruoja, bei įrodyti, jog iš tiesų mano tai, ką sako“.⁷¹ Pasak Frazerio Camerono, „po ilgiausių debatų, dienos pabaigoje tampa akivaizdu, kad BUSP vis dėlto priklauso nuo valstybių narių *politinės valios*“.⁷²

Žodžiai – *valia*, *ryžtas*, *pasiryžimas*, *drąsa*, yra vartojami sinonimiškai. Skiriasi ir kontekstas, kuriame jie buvo panaudoti: vienu atveju valios stoka yra teisinamos tam tikros nesėkmės, neįvykdyti tikslai, kitu – kviečiama sutelkti politinę valią ir ryžtingai elgtis, siekiant konkrečių projektų įgyvendinimo, konfliktinių situacijų sprendimo ar esamos padėties pokyčių. Tačiau kiekvienu atveju šis argumentas pabrėžiamas kaip reikšmingas ar net turintis lemiamos svarbos, todėl kyla klausimas, koks apskritai yra šios sąvokos apibrėžimas.

2. SĄVOKOS NEAPIBRĖŽTUMAS

Politinės valios argumentas vartojamas pačiomis įvairiausiomis aplinkybėmis, tačiau labai dažnai neapgalvotai, neapdairiai ir itin retai tampa kritinio dekonstravimo objektu.

Pagal pirminį *politinės valios* apibrėžimą, ši sąvoka turėtų reikšti veikėjų ketinimą spręsti problemą, stengiantis sumažinti ar panaikinti jos priežastis. Politinė valia apibrėžiama kaip veikėjų pasiryžimas imtis veiksmų, išsikeltų tikslų įgyvendinimui, ir laikui bėgant prisiimti visą su tuo susijusią atsakomybę.⁷³

Iš kai kurių ankstesniame skyriuje pateiktų citatų susidaro įspūdis, kad žodis „valia“ yra naudojamas taip, lyg viskas, ko reikia, yra tai, kad žmonės, esantys valdžios viršūnėje, turėtų valios įgyvendinti konkrečius tikslus. Tam tikra prasme, tai gali būti tiesa. Yra buvę situacijų, kai vienas žmogus „pakeičia istoriją“, tačiau labiau tikėtinas

⁷¹ Crowe, Brian, “The Significance of the New European Foreign Minister”, CFSP Forum, Volume 2, Issue 4, 2004 liepa.

⁷² Cameron, Fraser, „The European Union and Global Governance”, National Europe Centre Paper No. 125, 2004 kovo 10d, <http://www.anu.edu.au/NEC/Archive/Cameron_global_paper.pdf> [Žiūrėta 2008 03 30]

⁷³ Brinkerhoff, Derick W., with assistance from Nicolas P. Kulibaba, “Identifying and Assessing Political Will for Anti-corruption Efforts”, A publication of USAID’s Implementing Policy Change Project, Working Paper No. 13, January 1999

„politinės valios“ išsireiškimo paaiškinimas nėra individo valia. Tai gebėjimai, kuriuos turėtų išvystyti politinė sistema.⁷⁴

Dažniausiai kartojama frazė yra politinės valios arba ryžto poreikis. Šis argumentas paprastai nurodomas kaip pamatinė sąlyga kokio nors projekto ar tikslų įgyvendinimui ir reikalinga, jei ne būtina, sąlyga efektyviai tolesnei projekto eigai.

Ši sąvoka viešuose pareiškimuose girdima ir kitokiose situacijose. „Politinės valios“ išsireiškimas svarbių politinių veikėjų naudojamas kaip retorinė priemonė pabrėžti savo patikimumui prieš rinkėjus, pilietinę visuomenę, kitus politinius veikėjus ir institucijas ar prieš tarptautinę bendruomenę.

Jei mėginsime šią frazę suprasti tokiame kontekste, kokiame ją girdime vartojant aukštus politikos pareigūnus, susidaro įspūdis, kad politinės valios stoka vadinamas viešų pareiškimų ir prisiimtų įsipareigojimų nevykdymas. Vadovaujantis etinėmis normomis, pažadų nevykdymas turėtų būti suprantamas kaip negarbingas elgesys arba apgavystė, o ne valios stoka. Galima juokauti, kad melas yra tik valios sakyti tiesą stoka. Bet ir melas nebūtinai ir ne visada gimsta iš silpnumo, užsipeistumo kampe ar kitos išeities nebuvimo ir iš čia išplaukiančios gynybos. Neretai maskavimas ar dangstymas naudojamas manipuliacijai ir kryptingam tikrovės deformavimui, sąmoningam kenkimui arba savo oponento diskreditavimui.⁷⁵

Melas arba apgavystė tais atvejais, kai, pavyzdžiui, ES reikia paaiškinti tam tikrą nesėkmę, labiausiai pakenktų pačiam įsipareigojimų nesilaikančiam veikėjui, nes diskredituotų jį kitų veikėjų akyse, sudarytų nepatikimo partnerio įvaizdį, galiausiai atneštų gal net ir ekonominių nuostolių. Todėl, atidžiau pasigilinus į konkrečias situacijas, kuriose ši frazė vartojama, labiau panašu, kad politinės valios argumentas naudojamas ne kaip apgaulė, bet kaip pasiteisinimas ir dėmesio nukreipimas.

Iš kitos pusės, priklausomai nuo tam tikrų aplinkybių, pavyzdžiui, tarptautinės krizės akivaizdoje, būtų sunku įsivaizduoti politiką, išsakančią abejingumą. Ir netgi tie veikėjai, kurie laikomi atsakingais, pavyzdžiui, dėl sukeltos įtampos, laiko politiškai tikslingu dalyku nuolatos ir viešai išreikšti savo besąlyginį asmeninį ir/ar valstybinį įsipareigojimą spręsti susidariusią padėtį ar kilusią krizę.⁷⁶ Politinė to nauda ir privalumai

⁷⁴ Shourie, Arun, „Political Will Hunting“, <<http://209.85.129.104/search?q=cache:VkSpZTF0PyUJ:arunshourie.voiceofdharma.com/articles/20021029.htm+what+is+political+will%3F&hl=lt&ct=clnk&cd=55&gl=lt>> [Žiūrėta 2008 03 14]

⁷⁵ Donskis, Leonidas, „Politinės valios mirażas“, 2008 vasario 29 d. <<http://www.bernardinai.lt/index.php?url=articles/75017>>, [Žiūrėta 2008 05 07]

⁷⁶ Williams, Robert, „African anti-corruption commissions - a seminal study“, Anti-Corruption Resource Center, 2004, University of Durham, <<http://www.u4.no/themes/aacc/main.cfm>> [2008 04 19]

akivaizdūs. Kaltinimai ir dėmesys iš esmės skiriamas aplinkybėms, o už neveiklumą atsakingo veikėjo, šiuo atveju ES, garbingumas ir reputacija lyg ir turėtų nenukentėti.

Dar vienas paaiškinimas galėtų būti, kad vadinamoji politinės valios stoka yra tiesiog eufemizmas - švelnesnis, neutralusnis žodis arba posakis, pavartotas vietoj šiurkštaus ar bauginančio. Kai nėra vizijos ir veikimo krypties arba prasmės pojūčio, tada prabylama apie radikalių permainų pavojus visuomenei ar stabilumui, o galiausiai nurodoma ir į politinės valios stoką. Būtent todėl ir nepakanka ryžto keisti dabarties aktualijų neatitinkančią ar pažangą stabdančią *status quo*.⁷⁷ Kai tik paaiškėja, kad už rimtos reformos slypi realus pavojus (pavyzdžiui, prarasti ekonominę naudą ar istoriškai ilgą laiką turėtą įtakos sferą) ir didžiulė atsakomybė, jau nekalbant apie ilgalaikius įsipareigojimus ir nemažų pastangų poreikį, skelbiamas politinės valios stygius.

Politinės valios stoka kartu reiškia ir paprasčiausių žaidimo taisyklių nepaisymą. Žadamos permainos ir visų jėgų metimas joms pasiekti, o viskas baigiasi tuo, kad paaiškėja, jog “trūksta politinės valios”. Politinės valios trūkumas gali būti tiesiog neryžtingumas ir konformizmas, kylantis iš idėjų ir alternatyvaus veikimo scenarijų nebuvimo.⁷⁸

Galbūt šį išsireiškimą vertėtų priskirti diplomatiniais terminams. Tokiems, kurie dėl pačios diplomatinės kalbos specifikos ir protokolo taisyklių nėra vartojami tiesiogiai, todėl vienam dalykui išreikšti naudojamas kitas terminas. Tiesiogiai situacijoje dalyvaujantys veikėjai, kuriems terminologija yra pažįstama, teisingai supranta, ką iš tikrųjų norėta pasakyti. Tuo tarpu visuomenė, girdėdama tą pačią retoriką, nereiškia pasipiktinimo ir priekaištų, nes lyg ir gauna tam tikrą susierzinimo nekeliantį paaiškinimą, o iki galo nesuprasdama jo reikšmės arba interpretuodama savaip - nereiškia priekaištų.

Bet ar tokiu atveju nekonstruojama semantinių bei loginių iškraipymų kupina kalba, kuri maskuoja paprasčiausią atsakymą imtis tikros politikos, pagrįstos bendrų reikalų tvarkymu, ateities projekto kūrimu ir viešu svarstymu bei neatidėliotinių problemų sprendimu?⁷⁹

Noras racionaliai perprasti politikų retoriką verčia kelti klausimą - kas slypi už šių frazių. Kas yra ta politinė valia ir kuo ji skiriasi nuo paprasčiausios apgalvotos politikos,

⁷⁷ Donskis, Leonidas, “Politinės valios mirażas”,
<<http://www.bernardinai.lt/index.php?url=articles/75017>>, 2008 vasario 29 d.

⁷⁸ Ten pat

⁷⁹ Ten pat

kurios esmė slypi gebėjime spręsti visuomenės problemas,⁸⁰ remiantis pozicija, dėl kurios, atrodo, jau buvo susitarta, pavyzdžiui, paskelbus bendrą ES deklaraciją arba konkrečių tikslų siekį įtvirtinus tarptautinėje sutartyje.

Esminiai iš šios sąvokos kylantys klausimai yra:

- Kas yra politinė valia ir kaip ją galima išmatuoti lyginamuoju požiūriu ir laiko atžvilgiu?
- Apie kieno valią tiksliai yra kalbama?
- Ar ji yra individuali, grupinė, institucinė ar sisteminė?
- Kaip galima pastebėti jos įtaką ir kur yra jos ribos?⁸¹

Politinė valia turi išskirtinę savybę – ji nėra matoma atskirai nuo tam tikro veiksmo. Ją išmatuoti galima tik netiesiogiai. Politinės valios įrodymai gali būti surenkami tik po fakto, žvelgiant retrospektyviai. Tai veda prie metodologinių problemų - analizuojant politinės valios vaidmenį dažniausiai reikia ištraukti į *post hoc* aplinkinių argumentų nagrinėjimą.⁸²

Politinė valia negali būti įvertinta, atlikus pažodinę aukštų pareigūnų kalbų ar kitų viešų pareiškimų analizę. Vien tik dėl to, kad vienas politikas aiškiau deklaruoja savo įsipareigojimus nei kitas, dar nereiškia, kad jo žodžiai būtinai bus paremti veiksmais.

Dalis painiavos yra tame, kad „politinės valios“ terminas atrodo pirmiausia, jei ne išimtinai, yra naudojamas veikėjų požiūriams ir elgesiui nusakyti, o ne platesniu požiūriu. Taigi, galima būtų pereiti nuo klausimo, ar veikėjas turi politinės valios įvykdyti įsipareigojimus, prie kritinio klausimo, kur valstybėje ir visuomenėje to ryžto ar tos valios reikėtų ieškoti. Klausimas yra ne, ar politinė valia yra ar jos nėra, bet kur ji yra? Ji gali rasti ES institucijose, tačiau ji taip pat gali egzistuoti ir NVO, visuomenėje, nacionalinėse valstybių vyriausybėse, nevyriausybinėse organizacijose, tarp konkuruojančių interesų grupių taip pat kaip ir tarptautinėje bendruomenėje.

⁸⁰ Ten pat

⁸¹ Williams, Robert, „African anti-corruption commissions - a seminal study“, Anti-Corruption Resource Center, 2004, University of Durham, <<http://www.u4.no/themes/aacc/main.cfm>> [2008 04 19]

⁸² Brinkerhoff, Derick W.

Būtų paprasčiau, jei politinę valią būtų įmanoma kaip nors institucionalizuoti. Tačiau dar svarbesnis poreikis yra nustatyti politinės valios kilmę, charakteristiką ir jos ribas.⁸³

Politinės valios kilmė yra svarbi dėl to, kad norint nuspręsti, kiek ji yra autentiška ar tvirta, pirmiausia reikia suprasti iš kur ji kilo. Tai žinoma teoriškai galėtų būti gryna moralinių principų išraiška, kuriuos motyvavo nuoširdus rūpestis bendra visuotine gerove. Tačiau, tam tikro individualaus suinteresuotumo nebuvimas politikoje yra retas. Jei suvoksime motyvus, esančius už politinės valios, tikėtina kad pavyks nustatyti ir politinės valios ribas.⁸⁴ Pavyzdžiui, nauji politiniai lyderiai dažnai atrodo besantys labai pasiryžę išspręsti daugelį dabartinių problemų, tačiau, ką jie tuo nori pasakyti, tai pabrėžti savo pirmtakų padarytas klaidas arba esamos sistemos netobulumą.

Politinė valia dėl individualių priešasčių ir politinės naudos yra sąlyginė ir apribota politinių ir ekonominių imperatyvų. Ribos paprastai numanomos arba yra aiškios pagal tai, kieno veiksmai vėliau bus analizuojami arba kas turės prisiimti atsakomybę. Politinės valios laipsnis priklauso nuo įvairių aplinkybių, bet dažniausiai nuo sprendimo kaštų ir laimėjimų balanso arba tiesiog nuo sprendimo pasekmių.⁸⁵

Pagrindinė politinės valios taisyklė yra tokia, kad politinė valia mažėja tiesiogiai proporcingai asmeniniam atsakomybės laipsniui, kurį veikėjui reikės prisiimti, ir didėja priklausomai nuo to, kiek kaltę bus galima suversti kam nors kitam – pirmtakams, kritikams, konkurentams, oponentams ar aplinkybėms.⁸⁶

3. POLITINĖS VALIOS DEKONSTRAVIMAS

Politinė valia – yra sudėtinis reiškiny, galintis apimti: individualius veikėjus kartu su jų siekiais, motyvacija ir pajėgumais; organizacijas, kuriose dalyvauja individai ir kurių vardu organizacijos veikia; socialines ar ekonomines ir vyriausybines sistemas, nustatančias ribas ir teikiančias iniciatyvas organizacijų ir individų veiklai; taip pat politikas, programas ir veiklą, į kurią veikėjai ar organizacijos įsitraukia.⁸⁷

⁸³ Williams, Robert, „African anti-corruption commissions - a seminal study“, Anti-Corruption Resource Center, 2004, University of Durham, <<http://www.u4.no/themes/aacc/main.cfm>> [2008 04 19]

⁸⁴ Ten pat

⁸⁵ Volovoj, Vadim, „Branduolinio ginklo neplatavimo sutartis (BGNS): problemos ir perspektyvos“, *Geopolitika*, 2007 spalio 16 d., <<http://www.geopolitika.lt/index.php>> [Žiūrėta 2008 05 13]

⁸⁶ Williams, Robert, „African anti-corruption commissions - a seminal study“

⁸⁷ Brinkerhoff, Derick W.

Politinę valią galima išskaidyti į keletą aspektų arba išskirti skirtingus jos elementus. Iš esmės problemos gali būti siejamos su skirtingais interesais, interpretacijomis, neadekvačiomis institucijomis ir instrumentais ir/arba nepakankama išorine įtaka.

Pirmiausia tai gali būti *bendrosios valios* nebuvimas pačios ES ar ES bendros užsienio politikos stiprinimui. Tam valstybės narės gali turėti individualių priešasčių, pavyzdžiui, nenoras toliau aukoti suvereniteto, apriboti individualaus valstybės veikimo galimybių.

Antra, politinės valios nebuvimas arba *nenoras būti įtakingam ir imtis vadovavimo*. Daugelis ES narių neturi pakankamai resursų (karinių, finansinių) ir kitaip įsivaizduoja vaidmenų pasidalinimą (ES kaip civilinės galios suvokimas, istorinis įprotis būti saugomam, kadangi Šaltojo karo metu pasaulio tvarka rūpinosi JAV).

Tarptautinė valia yra kur kas daugiau nei tik atskirų valstybių politikų ir požiūrių suma. Labai svarbus yra vadovavimas ir koordinacija, kad politiniai įsipareigojimai būtų paversti konkrečiais ir efektyviais veiksmais. Vadovavimo uždavinys yra mobilizuoti vietinę ir tarptautinę paramą. Platesnė tarptautinės bendruomenės parama ir legitimumas visada yra reikšmingi veiksniai, bet jie tampa itin svarbiais, kai įsikišimo reikia ten, kur nėra tiesioginės grėsmės ES interesams.⁸⁸

Neveiksnumas arba nepakankama reakcija į tam tikrą tarptautinį įvykį dažnai teisinama įvairiais neatitikimais tarp valstybių narių. Tačiau tai mažai ką paaiškina. Jei sakoma, kad ES nepavyko prieiti vieningos nuomonės, tai kas už tai atsakingas? Atsakymas, jog pati ES - reiškia, kad niekas neprisiima atsakomybės. Politinės valios klausimas iš tikrųjų yra individų pasirinkimai ir priimami sprendimai. Pavyzdžiui, atsakomybė už 1994 metų balandį vykusį genocidą Afrikos Didžiuosiuose Ežeruose tenka vyriausybėms ir jų lyderiams, kurie galėjo imtis tam tikrų veiksmų, tačiau to nepadarė.⁸⁹

Nenoras prisiimti išlaidas ir riziką. Šiam aspektui galima priskirti viską – politinius, moralinius, finansinius, žmogiškuosius ir visus kitus kaštus, susijusius su aktyvesne ir ryškesne ES užsienio politika. Tai gali sietis su biudžetiniais apribojimais, baime susigadinti reputaciją, baime pralaimėti, nenoru prisiimti požiūrio „pasiaukojimas

⁸⁸ Keukeleire, Stephan, „EU Foreign Policy and (the lack of) „Political Will“, 2006 rugsėjis, *CFSP Forum*, Volume 4, issue 5, <<http://www.fornet.info/documents/CFSP%20Forum%20vol%204%20no%205.pdf>> [Žiūrėta 2008 02 23]

⁸⁹ Wessel, Ramses A., „Legal Responsibility for Agreements concluded by the European Union“, 2007 rugsėjis, *CFSP Forum*, Volume 5, Issue 5, <<http://www.fornet.info/documents/CFSP%20Forum%20vol%205%20no%205.pdf>> [2008 03 20]

vardan didesnės įtakos“ (žmonių aukos), vidinės partinės politikos, ekonominės rizikos grėsmės ir t.t.

Bendrosios politinės valios stoka. Būtent pabrėžtinąs vieningos politinės valios nebuvimas. Tai reiškia, kad kiekviena narė turi pakankamai ryžto, bet skirtingose sferose, vienos nori įsitraukti į Afrikos, kitos į Rytų Europos reikalus, vienos būtų linkusios rizikuoti ir žmonių gyvybe, jei tik ES veikia JT rėmuose ir t.t. Svarbu tai, jog nėra vieningos valios kur ir kaip reikėtų veikti. Todėl 27 nares vienijančioje Sąjungoje apskritai keliamas klausimas, ar bendra vieninga politinė valia yra reikalinga.⁹⁰ Gal daugumos sutarimas ir pasiryžimas veikti tam tikru klausimu jau yra pakankamas.

Kiekvienos valstybės užsienio politikos strategijos, prioritetai ir pajėgumai yra esminiai veiksniai, pagal kuriuos šalių vyriausybės apsisprendžia ar dalyvauti atitinkamoje civilinėje, humanitarinėje ar karinėje misijoje. Ar šalis bus linkusi paremti humanitarinę intervenciją priklausys ir nuo jos politinės kultūros, kuri susiklosto istoriškai ir kurią lemia visuomenės bei politinių lyderių požiūris į šalies vaidmenį pasaulyje. Be to, požiūriai gali skirtis, atsižvelgiant į legitimumo šaltinį, jėgos ar ekonominio spaudimo naudojimą, jau neminint nacionalinių galios ir išteklių skirtumo.⁹¹

Visuomeninės valios nebuvimas. Politiniai lyderiai, nors ir suvokdami aktyvios užsienio politikos reikalingumą, gali nesiryžti kažko imtis, žinodami, jog neturi savo piliečių palaikymo. Nors eurobarometras rodo, kad ES piliečiai remia integraciją BUSP srityje, bet iš esmės klausimas yra sudėtingesnis. Jie tiesiog priprato prie pusę amžiaus trukusios taikos ir susikūrė tris iliuzijas: a) taikos iliuzija (taika šiuo metu yra akivaizdi ir besitęsianti), b) atstumo iliuzija (konfliktai ir smurtas vyksta kažkur toli nuo Europos) ir c) laiko iliuzija (svarbūs sprendimai gali būti atidėti tolimesnei ateičiai).⁹² Nepaisant išpuolių Londone ir Madride, kurie privertė suabejoti šiuo teiginiu, europiečiams vis dar svetimas suvokimas, kad saugumo problemas reikia spręsti jau dabar ir kad norint užtikrinti Europos taiką ir klestėjimą, tam reikia įdėti pastangų ir savieigos neužtenka.

Norint įtikinti visuomenę ES operacijų reikalingumu ir tikslingumu, piliečiams būtina aiškinti jų naudą. Į klausimą - koks yra Europos interesas bet kurios intervencijos atveju, turi būti pateikiamas aiškus atsakymas. Politika negali būti vedama simbolių veiksmų vien tam, kad būtų įrodyta, jog Sąjunga „kažką daro“. Troškimas kažką daryti pats savaime nėra strategija. Politikų ir biurokratijos problemos, pajėgumų artikuliuoti ir

⁹⁰ Keukeleire, Stephan, „EU Foreign Policy and (the lack of) „Political Will“

⁹¹ European Policy Center, “Will the EU ever have a common foreign policy”, Latest reports, <www.epc.eu> [Žiūrėta 2008 03 22]

⁹² Stephan Keukeleire, „EU Foreign Policy and (the lack of) „Political Will“

iškelti aiškias iniciatyvas iki europinių debatų lygmens stoka, žema politinė kultūra, per mažai diskusijų BUSP klausimais šalių viduje bei globalių problemų ignoravimas, gali vesti prie to, kad nesiformuos bendra viešoji nuomonė apie tai, kokį konkretų vaidmenį jų šalis turėtų vaidinti Europos Sąjungoje. O piliečių nesuinteresuotumas persiduoda ir politikams.

III. ES IŠORĖS SANTYKIAI: ATVEJO STUDIJS

1. ES SANTYKIAI SU AFRIKOS VALSTYBĖMIS

Daugeliui apžvalgininkų BUSP yra puikus pavyzdys didžiulio atotrūkio tarp ES vilčių ir galimybių arba tarp retorikos ir veiksmų. Europa, nesugebanti kalbėti vienu balsu, galiausiai lieka neišgirsta.

Itin dažnai politinės valios stoka aiškinamos ES užsienio politikos nesėkmės Afrikos šalių atžvilgiu. Kvietimai sutelkti valią ir elgtis ryžtingiau girdimi apžvelgiant ir įvertinant ES tikslų įgyvendinimą būtent šiame regione – „Turime dirbti drauge, siekdami, kad Europos ir Viduržemio jūros regiono partnerystė atneštų norimų rezultatų. Demokratiško, stabilaus ir klestinčio regiono sukūrimas priklauso nuo Europos bendros *politinės valios*“⁹³, „Jei sugebėsime sutelkti *politinę valią*, reikalingą regiono iššūkiams įveikti, esu įsitikinusi, jog EVP atneš norimų rezultatų“⁹⁴ ir pan.

1.1. EUROPOS IR VIDURŽEMIO JŪROS REGIONO PARTNERYSTĖ: MAROKAS

Europos Sąjungos ir Viduržemio jūros regiono valstybių partnerystė arba Barselonos procesas, atspindi ES siekius ne tik didinti ekonominę naudą, bet ir skatinti normatyvines vertybes, tokias kaip demokratija ir pagarba žmogaus teisėms.

⁹³ Ferrero-Waldner, Benita, Address to Euromed Ministerial Plenary Session, Lisbon, 5-6 November 2007, <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/682&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>> [Žiūrėta 2008 04 10]

⁹⁴ Ferrero-Waldner, Benita, Speech to Political Committee of the Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly, Speech 05/42 European Parliament Brussels, 25 January 2005, <http://ec.europa.eu/external_relations/news/ferrero/2005/ip05_42.htm> [Žiūrėta 2008 04 10]

Barselonos deklaracijoje, pasirašytoje 1995 m. lapkričio 28 d., buvo sutarta Europos ir Viduržemio jūros regiono partnerystę plėtoti trijose srityse: 1) politinėje ir saugumo; 2) ekonomikos ir finansų; 3) socialinėje, kultūros ir humanitarinėje.

Politinėje ir saugumo srityje susitariančios šalys bendrai išreiškė įsitikinimą, jog taika, stabilumas ir saugumas Viduržemio jūros regione yra bendroji vertybė, kurią įsipareigojama skatinti ir plėtoti visomis turimomis priemonėmis. Šia dvasia, susitariančios šalys įsipareigojo: veikti, vadovaudamosi Jungtinių Tautų Visuotinė žmogaus teisių deklaracija; savo politinėse sistemose gerbti įstatymo viršenybę ir vadovautis demokratijos principais; gerbti žmogaus teises ir prigimtines laisves bei užtikrinti kitas laisves (tarp jų – spaudos, susirinkimų, tikėjimo laisvę); visus iškilusius ginčus spręsti taikiomis priemonėmis.⁹⁵

Yra aiškių įrodymų, kad Marokas nėra ta šalis, kuri gerbtų ir skirtų pakankamą dėmesį universalioms demokratinėms vertybėms ir žmogaus teisėms, kaip įtvirtina EVP. Tačiau, tai yra valstybė, su kuria ES siekia plėtoti tvirtus prekybinius santykius - faktas, kuris siejasi ir su padidinta ES Marokui skiriama parama.⁹⁶ Trys pagrindinės Viduržemio jūros regiono valstybės, iš kurių ES importuoja daugiausiai yra Tunisas, Marokas ir Turkija. Marokas yra antra šalis regione, į kurią ES eksportuoja savo prekes ir pastaruoju metu prekybos su šia šalimi apimtys tik didėjo.⁹⁷

Remiantis JT Aukštojo komisaro žmogaus teisėms ataskaita, padėtis šalyje žmogaus teisių požiūriu kelia didelį susirūpinimą.⁹⁸ Maroke ir toliau nemažėja suimtųjų už religines pažiūras, kalinamų taikių demonstrantų ir žmogaus teisių aktyvistų iš Vakarų Sacharos. Suimtieji tardymo metu neretai kankinami ir teisiami tokio proceso metu, kuris neatitinka tarptautinių teisingo ir nešališko teismo kriterijų. *Amnesty International* duomenimis, Maroke vykdomas neteisėtas pabėgėlių, prieglobsčio prašančių asmenų ir imigrantų išsiuntimas iš šalies. Sulaikytieji skubiai deportuojami, nesuteikiant galimybės sprendimo apskūsti, nors tokią teisę numato Maroko įstatymai. Iš šalies išvaromi imigrantai neretai paliekami be maisto ir vandens; Vakarų Sacharos ir Mauritanijos

⁹⁵ *European Commission*, The Euro-Mediterranean Partnership, <http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/bd.htm> [Žiūrėta 2008 05 14]

⁹⁶ Chari, Raj S., Sylvia Kritzinger, 2006, psl. 196

⁹⁷ *European Commission*, Trade Directorate, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113421.pdf> [Žiūrėta 2008 05 14]

⁹⁸ *Amnesty International*, Morocco/Western Sahara, <<http://www.amnesty.org/en/region/middle-east-and-north-africa/north-africa/moroccowestern-sahara>> [Žiūrėta 2008 05 15]

pasienyje registruojami žuvusiųjų dėl dehidratacijos atvejai. JT Ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių komitetas savo ataskaitoje pastebi Maroke esant šiokią tokią pažangą moterų teisių srityje, tačiau taip pat pažymi, kad šalies įstatymai vis dar taiko diskriminacinius apribojimus kriminalinės teisės ir paveldėjimo klausimais moterų atžvilgiu, o smurto šeimoje Maroko baudžiamasis kodeksas neįteisina kaip baustinos veikos.

Marokas pripažįstamas šalimi, kurioje žiniasklaida nėra laisva.⁹⁹ Maroko konstitucija įtvirtina žodžio laisvę, tačiau žiniasklaidos įstatymas draudžia kritikuoti monarchiją ir Islamą. Nors valdžia jau nebesiima kalinti žurnalistų, rašančių “netinkamus” straipsnius, nenorėdama atkreipti savo šalies ir tuo labiau tarptautinės visuomenės dėmesio, tačiau valstybė sudaro praktiškai neįmanomas sąlygas tokiems žurnalistams toliau užsiimti profesine veikla. Užsienio žurnalistai Maroke gali dirbti sąlyginai nevaržomai, tačiau valdžia labai jautriai reaguoja į straipsnius Vakarų Sacharos klausimu, todėl ir jų veiklą bandoma kontroliuoti.

Apie 15 proc. marokiečių turi priėjimą prie interneto, tačiau valstybė atidžiai stebi ir blokuoja tam tikrus tinklapius.

Remiantis Maroko konstitucija, karalius yra pagrindinis sprendimų priėmėjas ir jis nėra atsakingas per jokių patikimus demokratinius mechanizmus; po rinkimų į valdžią atėję politikai negauna pakankamų valdžios svertų.¹⁰⁰

2007 metų duomenimis, Maroko korupcijos suvokimo indeksas (CPI) yra 3,5¹⁰¹, kuris rodo, jog korupcija šalyje yra didelė problema.¹⁰²

Remiantis šiais įrodymais, EVP raida pirmojo ir trečiojo EVP tikslų atžvilgiu laikoma nesėkminga. Tokios šalys kaip Marokas neatitinka gero valdymo kriterijų, todėl galima kelti klausimą, kodėl ES ir toliau su šalimi, negerbiančia žmogaus teisių, bendradarbiauja EVP formate, nors pati Barselonos deklaracija įtvirtina tokių principų laikymąsi kaip būtiną sąlygą? Vienas iš galimų atsakymų yra, jog siekiant, kad pažanga ir normatyvinės vertybės būtų įgyvendintos reikia laiko. Argumentuojama, kad Komisija yra linkusi neskubinti normatyvinių vertybių įgyvendinimo, nes bet koks išorinis spaudimas gali sukelti neigiamą ar priešingą reakciją. ES verčiau renkasi palaikyti šalis

⁹⁹ *Freedom House*, <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=251&year=2007>> [Žiūrėta 2008 05 15]

¹⁰⁰ Chari, Raj S., Sylvia Kritzinger, 2006, psl. 197

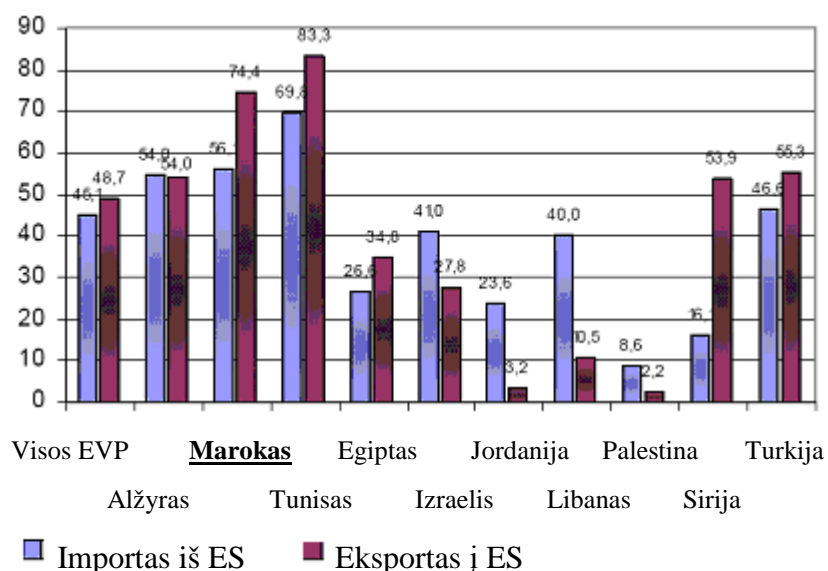
¹⁰¹ CPI (*Corruption Perception Index*) yra vertinamas 10 balų sistemoje, kurioje 10 reiškia „labai skaidru“, 0 - „labai korumpuota“

¹⁰² *Transparency International*, <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007> [Žiūrėta 2008 05 15]

„išitraukusias“ ir suinteresuotas ilgą laiką tarpą, tikintis, kad „gera praktika“ bus įsisavinta ir normos palaipsniui bus perimtos savaime.

Tačiau per dešimtį metų Maroke pozityvūs pokyčiai taip ir neįvyko. Iš tikrųjų buvo priešingai – žmogaus teisių padėtis blogėjo, 2002 m. rinkimai buvo mažiau demokratiški nei 1997 m., nors prekyba su šia šalimi laikui bėgant tik augo.

ES 25 prekyba su atskiromis EVP šalimis (%)¹⁰³



Jokių reikšmingų veiksmų situacijos pagerinimui nesiėmimas šaliai partnerei turėtų būti signalas, kad žmogaus teisės ir demokratija ir nėra laikomi reikšmingais dalykais.

Antras galimas paaiškinimas yra, kad žmogaus teisių pažeidimai Maroke santykinai nėra dideli, lyginant su pažeidimais tokiose šalyse kaip Kinija ar Šiaurės Korėja. Todėl į Maroką žiūrima atlaidžiau. Šis požiūris numanomas iš ES dokumentų, kaip ir nuspėjamas iš interviu su ES pareigūnais, kurie giria Maroko pastangas gerinti šalies valdymą, nepaisant aiškių įrodymų priešinga kryptimi. Atsižvelgiant į tai, kad Maroko „diktatorius santykinai ne toks blogas“, lyginant su esančiais kitose šalyse, ES nesiima „mokyti Maroko“ apie demokratiją ir žmogaus teises. Šis paaiškinimas vėlgi

¹⁰³ Bouzergan, Aline, *Statistics in focus. External Trade*, Eurostat, European Communities, 2007

netinkamas dviem požiūriais. Pirmiausia, pati normatyvinių vertybių esmė yra, kad bet kokie pažeidimai visais atvejais be išimties turi būti traktuojami vienodai. Antra, ES negali sėkmingai veikti nenaudodama nuoseklios motyvacijos.¹⁰⁴ Pavyzdžiui, Turkijos ir Kroatijos atžvilgiu ES aiškiai dėsto savo nuomonę ir kelia itin griežtus reikalavimus dėl narystės Europos Sąjungoje, kurios šios šalys siekia. Marokas nesiekia narystės ES, tačiau tai netrukdo Europos Sąjungai griežtai kritikuoti Kubos arba Ukrainos vidaus procesų.

Įtikinamesnis paaiškinimas yra, kad atitinkamos valstybės narės turi savo individualių priežasčių, kodėl jos norėtų, kad EVP vystytųsi ir toliau, nors toli gražu ne visi susitarimo principai buvo įgyvendinti, o Barselonos procesas laikomas nesėkmingu.¹⁰⁵

Ministrų Taryba suteikia mandatą Komisijai ir tuomet pateikiamas galutinis vertinimas dėl visos politikos įgyvendinimo tinkamumo. Šiuo požiūriu Taryba elgiasi racionaliai, dėmesį skirdama materialinei naudai ir stabilumui regione ir užsimerkdama žmogaus teisių pažeidimams ir Maroko nedemokratėjimui.

Geriausia ir ES labiausiai priimtina politinė išdava Maroke būtų demokratizacijos procesas, kuris į valdžią atvestų visuotinai išrinktą pasaulietinį lyderį, pasiryžusį tęsti dabartinę politiką su ES ir palaikyti ekonominius santykius. Tam reikėtų labai stiprios, liberalios opozicijos atsiradimo, kuri sugebėtų politiškai marginalizuoti karalių (priversdama jį atsisakyti kai kurių galių) ir atsverti labai populiarius islamistinius judėjimus, kurių demokratiškumas yra abejotinas. Akivaizdu, kad tokie rezultatai šiuo metu yra mažai tikėtini.¹⁰⁶

Esant tokioms aplinkybėms, kai valstybės narės negali pasiekti norimų rezultatų, jos renkasi antrą geriausią variantą: pakankamai stabilų ir santykinai draugišką režimą, kuris siekia esamų ekonominių santykių išlaikymo. Naudingiau yra padėti karaliui Mohamedui VI likti valdžioje nei skatinti reformas ir rizikuoti, kad po rinkimų į valdžią ateis lyderis, keliantis grėsmę dabartiniams Prancūzijai ir Ispanijai palankiems ekonominiams ryšiams. Islamiškos partijos atėjimas į valdžią demokratinėmis priemonėmis nėra vertas rizikos, jei dėl to bus paaukotas santykinis regiono stabilumas.

¹⁰⁴ Chari, Raj S., Sylvia Kritzinger, 2006, psl. 198-199

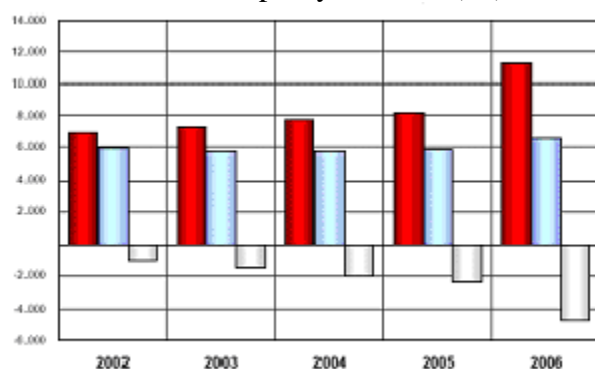
¹⁰⁵ Rain, Abraham, "The Mediterranean, a peaceful and stable region?", *Voltaire Network*, November 24, 2005, <<http://www.voltairenet.org/en>> [Žiūrėta 2008 05 12]

¹⁰⁶ Chari, Raj S., Sylvia Kritzinger, 2006, psl.199

Be to, nestabilumas šalyje paskatintų dar spartesnę marokiečių emigraciją, o Ispanija jau ir taip turi didelių problemų su imigrantų srautais iš Šiaurės Afrikos.

Taigi, šiuo požiūriu Taryba elgiasi kaip racionalus veikėjas, kitaip demokratija būtų skleidžiama neatsižvelgiant į pasekmes, kurias tokia veikla turėtų ekonominiams santykiams.

Maroko prekyba su ES (25)¹⁰⁷



■ Importas □ Eksportas □ Balansas

Pagrindiniai Maroko partneriai¹⁰⁸

Tiekėjai	%	Pirkėjai	
Prancūzija	36,3	Prancūzija	29,1
Ispanija	10,6	Ispanija	12,6
D.Britanija	9	JAV	7,4
Vokietija	5,2	Vokietija	6,8

Žiūrint į prekybos statistinius duomenis, akivaizdu, kad kai kurios valstybės narės, ypač Ispanija ir Prancūzija, Maroke turi svarbių materialinių interesų. Pagrindinis EVP variklis yra antrasis ramstis, t.y. ekonominė pietinių Viduržemio jūros valstybių integracija į ES ekonominės įtakos sferą, nepaisant retorinių įsipareigojimų normatyvinėms vertybėms pirmame ir trečiame EVP ramsčiuose. Ispanijai ir Prancūzijai ši teritorija yra svarbi rinka ir taip pat sritis potencialiam augimui. Ekonominiu požiūriu valstybėms narėms yra paranku į šalį nustumti demokratijos ir žmogaus teisių klausimus. Jų skaičiavimu, yra akivaizdus nulinės sumos žaidimas: arba ignoruoti tam tikrus vertybinius pažeidimus, tikintis konsoliduoti ekonominę naudą, arba siekti vertybių įgyvendinimo ir potencialiai prarasti Maroko administracijos paramą, kuri galiausiai gali

¹⁰⁷ European Commission, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113421.pdf> [Žiūrėta 2008 05 05]

¹⁰⁸ Instituto Espanol de Comercio Exterior (ICEX), <http://www.icex.es/icex/cda/controller/pageICEX/0,6558,5518394_5518974_5536731_0_0_-1,00.html> [Žiūrėta 2008 05 05]

pradėti stiprinti prekybinius santykius su kitomis ES nepriklausančiomis valstybėmis ir taip sumažinti ekonominę naudą.¹⁰⁹

Tuo tarpu buvęs ES išorės santykių komisaras Ch.Pattenas¹¹⁰ kalbėjo, jog: „Santykiuose su kitomis šalimis Komunikacija pabrėžia pozityvaus, konstruktyvaus, partneryste paremto požiūrio svarbą. Yra visiškai tinkama ES kelti žmogaus teisių klausimus savo partneriams, ypač tuomet, kai pagarba žmogaus teisėms ir demokratijos principams yra mūsų susitarimų su trečiosiomis šalimis “esminis elementas”. Ką mes privalome užtikrinti, tai nuoseklus, skaidrus ir patikimo požiūrio laikymasis. Tai reiškia siekį bendrai nustatyti tikslus ir gaires bei įvertinti jų rezultatus. Tai reiškia laikytis savo nuomonės, net kai yra numatomas dar vienas sandėris Europos projektui. Tarp prekybos su šalimi partnere ir jos valdžios kritikavimo už tarptautinių žmogaus teisių standartų pažeidimus, kurių ji išsipareigojo laikytis, nėra jokio prieštaravimo. Galima daryti abu dalykus vienu metu. Tai sakydamas, tikiuosi nepasirodysiu esantis naivus. Pilnai suprantu, kad mes – Komisija, ar kaip Europos Sąjunga nevisuomet galėsime įgyvendinti šį požiūrį. Mes visuomet būsim priklausomi nuo 15 valstybių narių *politinės valios*”.

BUSP vystymasis aiškiai rodo harmonizavimo viršvalstybiniame lygmenyje stoką, atsižvelgiant į tai, kad valstybės narės ir toliau siekia išlaikyti lemiamą balsą sprendžiant dėl išorinių santykių. Tai įrodo ir EVP raida: nors ekonominiai santykiai gerėja, tačiau europietiškos vertybės yra ignoruojamos. Taip yra dėl kai kurių valstybių narių gebėjimo kontroliuoti darbotvarkę savo naudai. Vertinant šias ES išorinių santykių dimensijas, užsienio politikos raida iliustruoja, jog yra labai sunku pasiekti visos ES konsensą dėl išorinių politinių santykių, ir taip pat užtikrinti, kad visos normatyvinės ES vertybės būtų gerbiamos. Viršvalstybiniai tarptautiniai susitarimai, kurie turėtų būti iškeliami aukščiau nacionalinių prioritetų, tokiais nėra laikomi. Sprendimai, paremti nacionalinio lygmens rūpesčiais, yra pirmaeiliai.

2. KOTONU SUSITARIMAS: ES SANKCIJOS ZIMBABVEI

¹⁰⁹ Chari, Raj S., Sylvia Kritzinger, 2006, psl.204

¹¹⁰ Patten, Chris, „Role of Human Rights and Democratisation in Conflict Prevention and Resolution“, Human Rights Forum, Brussels, May 28-29, 2001, <http://ec.europa.eu/external_relations/news/patten/speech01_243.htm> [Žiūrėta 2008 04 12]

J.Solanos teigimu, prekybos ir vystymosi politika gali būti galingu įrankiu siekiant reformų trečiojoje šalyse: „Indėlis į gerą valdymą per paramos programas, sąlygiškumą ir tikslines priemones turi būti svarbia mūsų išorinės veiklos dalimi. Šalys, pastoviai pažeidžiančios visuotinai priimtas gero valdymo ir tarptautinio elgesio normas, turi suprasti, jog už tai reikės sumokėti atitinkamą kainą, taip pat ir santykiuose su ES. <...> Pažangos šioje srityje nebuvimas sietinas ne su tikėjimo trūkumu, bet *politinės valios stoka* pačios ES viduje“.¹¹¹ Knygos „The International Relations of the European Union“ autorių nuomone, kalbant apie BUSP instrumentus, svarbiausia yra koordinavimas, jų panaudojimo greitis ir tipas – tai susiję su institucine struktūra, ir, aukščiau visko, valstybių narių *politine valia*.¹¹²

Siekiant išsiaiškinti, kas trukdo Sąjungai sėkmingai panaudoti BUSP instrumentus, tinkamas pavyzdys analizei yra 2002 m. ES sankcijų taikymo Zimbabvei aplinkybės. Zimbabvė yra viena iš šalių, pasirašiusių Kotonu susitarimą, kuris sudaro pagrindą Europos Sąjungos ir Afrikos, Karibų jūros ir Ramiojo vandenyno regiono šalių bendradarbiavimui.

Gero valdymo sąvoka ES žodyne atsirado dešimtojo dešimtmečio pradžioje, kai Vadovų Taryba deklaravo, kad demokratija, pliuralizmas, pagarba žmogaus teisėms ir konstituciškai įtvirtintos institucijos yra prielaidos stabiliam ekonominiam ir socialiniam vystymuisi. Geras valdymas yra toks, kuris atitinka skaidrumo ir atskaitomybės visuomenei principus. Jis apima mechanizmus, procesus ir institucijas, per kurias piliečiai ir jų grupės artikuliuoja savo interesus bei įgyvendina savo teises.¹¹³

Visoms ES valstybėms narėms bendras yra įsitikinimas, kad demokratija ir pagarba įstatymo viršenybei, kas ir apibrėžiama gero valdymo sąvokoje, yra esminės sėkmingo vystymosi prielaidos ir tuo pačiu kriterijai, nustatant šalies tinkamumą paramai gauti. Šie kriterijai buvo nustatyti IV Lomės Konvencijoje ir po jos sekusiame susitarime, o pasibaigus sutarties galiojimui, Lomės Konvenciją pakeitė 2000 m. vasario 29 d. pasirašytas Kotonu susitarimas.

¹¹¹ Solana, Javier, “The Common Foreign and Security Policy and the European Security and Defence Policy: Current Status and Perspectives”, Karl von Wogon (ed.), The Path to European Defence, Antwerpen: Maklu Publishers, 2004.

¹¹² Marsh, Steve ir Mackenstein, Hans, The International Relations of the European Union, Essex: Pearson/Longman, 2005, psl.255

¹¹³ European Commission, Governance, <http://ec.europa.eu/governance/index_en.htm> [Žiūrėta 2008 05 08]

Iki konflikto su ES pradžios, padėtis Zimbabvėje buvo sudėtinga ir palaipsniui prastėjo. Blogas šalies valdymas, nepavykusi ekonominė politika, korupcija ir nepotizmas atvedė Zimbabvę į gilią krizę. Atsižvelgdami į greitai mažėjantį nacionalinį produktą, augantį teisinį netikrumą, plintantį smurtą ir politinį nestabilumą, investitoriai prarado tikėjimą šalies ateitimi.¹¹⁴ Ekonominis šalies nuosmukis skaudžiai paveikė ir kaimynines Pietų Afrikos valstybes. 1999 m. Tarptautinis Valiutos Fondas suspendavo paskolas, kadangi buvo įtariama, jog Zimbabvė TVF lėšas naudojo kariniams veiksams Kongo Demokratinėje Respublikoje finansuoti. Po metų išmokų Zimbabvei skyrimą sustabdė ir Pasaulio Bankas. Padėtį šalyje taip pat komplikavo pradėta žemės reforma.

Rinkimų stebėjimas vertinant besivystančių šalių padėtį yra fundamentalus instrumentas. Laisvi ir teisingi rinkimai veikia kaip testas demokratijos funkcionavimui patikrinti. ES praktikoje yra įprasta siųsti rinkimų stebėtojus į trečiąsias šalis, kurie pateiktų vertinimus apie valstybės perėjimą prie demokratijos arba jos konsolidavimą. Nepriklausomi tarptautiniai stebėtojai vykdo dvejopą funkciją: 1) kaip nešališki teisėjai, jie turėtų padėti išvengti politinės manipuliacijos ir užtikrinti, kad politinė konkurencija vyksta skaidriai; 2) iš kitos pusės, jų įvertinimas, ar rinkimai yra „laisvi ir teisingi“ nustato šalies politinį patikimumą (kas savo ruožtu turi įtakos ir finansiniam valstybės patikimumui) bei šalies tinkamumą vystymosi paramai gauti.¹¹⁵

2000-ųjų metų birželio mėnesį rinkimus Hararėje stebėjo didžiausia užsienio delegacija – tarp 190 narių buvo ir ES atstovai. Tikėtasi, kad tarptautinių stebėtojų dalyvavimas užkirs kelią galimoms rinkiminėms manipuliacijoms, tačiau rinkimai nebuvo pripažinti laisvais ir teisingais.

Kitą dieną po rinkimų Zimbabvės lyderis R.Mugabe pradėjo rinkiminę kampaniją, siekdamas 2002 m. būti perrinktas dar vienai kadencijai. Jis išleido ypač griežtą spaudos laisvę ribojantį įstatymą, kurį Aukščiausiasis teismas jau buvo atmetęs kaip antikonstitucinį.

96 Kotonu susitarimo straipsnis¹¹⁶ numato, jog siekiant priversti šalį partnere laikytis prisiimtų įsipareigojimų, bus imtasi „atitinkamų priemonių“. Sankcijos bus taikomos tuomet, jei po eilės konsultacijų šalims nepavyks pasiekti abipusiai priimtino sprendimo. Paramos sustabdymas bus taikomas kaip paskutinė priemonė.

¹¹⁴ Weiland, Heribert, „EU Sanctions Against Zimbabwe: A Predictable Own Goal?“, Holland, Martin (ed.), *Common Foreign and Security Policy. The First Ten Years*, 2nd edition, London, New York: Continuum, 2004, psl. 129

¹¹⁵ Ten pat

¹¹⁶ The ACP-EU Partnership Agreement and human rights protection, <<http://www.fiacat.org/en/spip.php?article236>> [Žiūrėta 2008 05 09]

Reaguodama į blogėjančią situaciją, 2000 m. liepos 4 d. ES išleido oficialų pareiškimą, apribodama būsimą paramą, kol Zimbabvėje nebus atstatyta tvarka ir teisingumas. 2001 m. vasarį ES nusprendė pradėti kritinį dialogą, kuris numatytas Kotonou susitarimo 8 straipsnyje. Vizito Briuselyje metu R.Mugabei buvo išsakyti specifiniai reikalavimai. Šalys pasikeitė nuomonėmis, tačiau be apčiuopiamų rezultatų. 2001 m. spalio 29 d. po diskusijų Parlamente dėl blogėjančios situacijos, Europos užsienio reikalų ministrai vieningai nusprendė, remiantis 96 straipsniu, Zimbabvei taikyti spaudimą dėl žmogaus teisių pažeidimų ir nelegalaus žemės nusavinimo.¹¹⁷ Susitarimas numato, kad jei per 75 dienas nuo to laiko, kai prasideda formalios konsultacijos, neįvykdomi jokie matomi pokyčiai, gali būti imtasi “atitinkamų priemonių”, įskaitant ir sankcijas.

Pagrindiniai BUSP įgyvendinimo instrumentai yra diplomatinės ir ekonominės priemonės. Diplomatiniai instrumentai skirstomi į “pasyvius” (pvz.: demaršai) ir “aktyvius” (valstybių narių užsienio reikalų ministrų ir ES Komisijos narių dalyvavimas politinėse konferencijose, faktų ir aplinkybių aiškinimasis misijose bei tarpininkavimas derybose sprendžiant konfliktus ir krizes). Ekonominiai instrumentai skirstomi į neigiamus (ekonominės sankcijos, prekybos apribojimai) ir pozityvius (prekybos preferencijų garantavimas, lengvatinės paskolos ar subsidijos).¹¹⁸ Jei šie instrumentai taikomi visų valstybių narių bendrai ir diplomatinės priemonės derinamos kartu su ekonominėmis, tai tampa pakankamai galingu politinės įtakos įrankiu, tačiau problema ta, kad valstybėms narėms galima tik rekomenduoti ar siūlyti imtis tokių veiksmų, tačiau nėra mechanizmo, galinčio priversti jas tai daryti.

Zimbabvės lyderis atsisakė pradėti rimtas politines konsultacijas. ES troikos susitikime lapkričio 24 d. buvo sutarta dėl aiškių derybų ir reikalavimų gairių: baigti politinę prievartą, priimti rinkimų stebėtojus, užtikrinti spaudos laisvę, atkurti teismų nepriklausomumą ir užbaigti nelegalų ūkių nusavinimą.

Politinis dialogas, sukurtas peržiūrėjus santykius tarp ES ir besivystančių šalių, yra orientuotas į demokratijos, įstatymo viršenybės ir gero valdymo realizavimą. Susitarimas remiasi sankcijų pritaikymo galimybe ir iš to išplaukiančiomis bei palaipsniui didėjančiomis pasekmėmis. Platesniame tarptautinio bendradarbiavimo kontekste

¹¹⁷ Weiland, Heribert, „EU Sanctions Against Zimbabwe: A Predictable Own Goal?“, psl. 134

¹¹⁸ Smith, Hazel, psl.115-123.

politinis dialogas turi prasmę tik tokiu atveju, jei potenciali bausmė už taisyklių nesilaikymą iš tikrųjų yra įgyvendinama.¹¹⁹

Pirmojo oficialių konsultacijų raundo metu, 2002 m. sausį, ES iškėlė ultimatumą – jei Zimbabvė neįsileis rinkimų stebėtojų, gali tikėtis sankcijų. Pateikti atsakymą Zimbabvei buvo duota savaitė, iki vasario 3 d.

Ultimatumo terminas pasibaigė, o atsakymas nebuvo duotas. R.Mugabe atsakė tik vasario 7 d., pareikšdamas, jog stebėtojai gali atvykti, tačiau atsisakoma akredituoti Didžiosios Britanijos, Vokietijos, Olandijos, Danijos, Švedijos ir Suomijos atstovus. ES tokį pareiškimą interpretavo kaip nedraugišką veiksma prieš šešias valstybes nares - R.Mugabės iškeltas sąlygas atmetė, tačiau pradėjo siųsti pirmuosius stebėtojus. Misijos vadovas Pierre Schori, Švedijos ambasadorius Jungtinėms Tautoms, į šalį atvyko su turistine viza.¹²⁰

Zimbabvės Užsienio reikalų ministras I.Mudenge vasario 12 d. interviu televizijai pareiškė, kad ES stebėtojai yra nepageidaujami. P.Schori iš anksto pasmerkė rinkimus ir spaudoje pareiškė, kad rinkimai negali būti laikomi laisvais ir teisingais dėl manipuliacijos registruojant rinkėjus, skaidrumo trūkumo organizuojant rinkimus ir dėl bauginimų ir prievartos, naudotos rinkiminės kampanijos metu. Zimbabvė automatiškai pareiškė, kad likusi stebėtojų grupė iš ES nėra kviečiama, o jau atvykusiems stebėtojams nebuvo leista stebėti rinkimų. Nepaisant tarptautinių protestų, R.Mugabe buvo oficialiai paskelbtas rinkimų laimėtoju, surinkusiu 56 proc. balsų.¹²¹

Ir tik po to, jau gerokai pavėluotai, ES sureagavo taip, kaip buvo žadėjusi - pritaikė tikslines sankcijas. Draudimas atvykti į ES teritoriją buvo paskirtas R.Mugabe ir jam artimiems asmenims - iš viso 79 Zimbabvės piliečiams. Buvo išaldytas šių asmenų turtas ir uždėtas embargas visai prekybai ginklais ir įrangai, kuri galėtų būti panaudota represijoms šalies viduje.

Taikant sankcijas visada išlieka rizika, kad jos neatneš pageidaujamų rezultatų, ypač jei kai kurie veikėjai nemato politinio poreikio sankcijoms taip stipriai kaip kiti. Daugiašaliam sankcijų taikymui būtina detali vizija dėl sankcijų tikslų. Privalo būti tiksliai apibrėžtos konkrečios taisyklės dėl išimčių taikymo ir įvertintos galimos šalutinės sankcijų taikymo pasekmės.

¹¹⁹ Weiland, Heribert, „EU Sanctions Against Zimbabwe: A Predictable Own Goal?“, psl. 128

¹²⁰ Nordic Business Report, „Sweden says Zimbabwean president should not go to France“, January 28, 2003, <www.bnet.com> [Žiūrėta 2008 05 10]

¹²¹ Dawu, Julius, „Mugabe’s Waterloo“, *Worldpress.org*, March 20, 2008, <<http://www.worldpress.org/Africa/3097.cfm>> [Žiūrėta 2008 05 10]

Sprendimas taikyti tarptautinę R.Mugabės izoliaciją imtas kvestionuoti praėjus devyniems mėnesiams nuo sankcijų įsigaliojimo, ES viduje prasidėjus tarpinstituciniams ginčams. Likus trims dienoms iki renginio pradžios buvo atšauktas eilinis ES ir AKR šalių susitikimas, nes svečių sąrašė buvo du Zimbabvės ministrai, kuriems uždrausta atvykti į ES teritoriją. Kvietimus išsiuntusi Belgijos vyriausybė buvo gavusi leidimą iš visų valstybių narių padaryti išimtį, kadangi susitikimo darbotvarkėje buvo numatytos derybos dėl sankcijų ir demokratijos stiprinimo. Tačiau keletas ES parlamentarų, tarp jų ir britė ES-AKR asociacijos viceprezidentė G.Kinnock, reikalavo, kad sankcijų būtų laikomasi griežtai ir be išlygų. AKR valstybės atsisakymą įsileisti du ministrus priėmė kaip jų suverenios teisės patiems nuspręsti delegacijos sudėtį pažeidimą ir taip vidinis tarpinstitucinis ginčas tapo diplomatinio konflikto. Vietoj to, kad pajustų tarptautinį spaudimą, Zimbabvės atstovai naudojosi ES nevieningumu savo naudai.¹²²

Didžiausia ES valstybių narių priešprieša dėl sankcijų taikymo pasireiškė po 2003 m. vasario 19-20 d. Prancūzijos-Afrikos šalių susitikimo, į kurį, nepaisant protestų, buvo pakviestas R.Mugabė.

Prancūzijos užsienio reikalų ministras, Dominique de Villepinas, pareiškė norintis aptarti žmogaus teisių ir demokratijos klausimus su Zimbabvės lyderiu, o ES taikomi politikos instrumentai turėtų būti interpretuojami „lanksčiai“.¹²³ Paryžius primygtinai reikalavo Zimbabvės atstovo dalyvavimo, o priešingu atveju pagrasino vetuoti sankcijų pratęsimą, kurioms reikia vienbalsio visų šalių pritarimo.

Prancūzija vienu iš savo politikos Afrikai interesų nurodo politinės, ekonominės ir prekybos integracijos tarp Afrikos valstybių skatinimą. Ji palaiko Pietų Afrikos vystymosi bendriją (SADC), Afrikos vienybės organizaciją (OAU) ir kitus panašius bandymus stiprinti regioninį bendradarbiavimą. Dar M.Vedrine'as buvo pabrėžęs Prancūzijos siekį ne tik išlaikyti gerus santykius su buvusiomis kolonijomis, bet ir siekti konstruktyvaus dialogo su ne Frankofonijos šalimis – Pietų Afrikos Respublika, Etiopija. Po 1996 m. Afrikos ir Prancūzijos vyriausybės vadovų susitikimo, Prancūzija laikosi principo kviesti visų Afrikos valstybių lyderius į visus Prancūzijos-Afrikos susitikimus.¹²⁴

¹²² Weiland, Heribert, „EU Sanctions Against Zimbabwe: A Predictable Own Goal?“, psl. 139

¹²³ Black, Ian ir Meldrum, Andrew, „France scuppers EU Zimbabwe sanctions“, *The Guardian*, January 28, 2003, <<http://www.guardian.co.uk/world/2003/jan/28/politics.eu>> [Žiūrėta 2008 05 06]

¹²⁴ France's Africa Policy, <<http://www.ambafrance-us.org/news/statmnts/2001/africa.asp>> [Žiūrėta 2008 05 09]

Prancūzija Zimbabvę laikė savo partnere ir tarpininke Kongo konflikte, be to, stengėsi užsitikrinti visus įmanomus Afrikos balsus savo pozicijai sprendžiant klausimą dėl antrosios rezoliucijos Irakui paremti. ES susidūrė su Afrikos valstybių vieningumu - Pietų Afrikos Respublika ir Namibija turėjo panašių problemų dėl žemės reformos kaip Zimbabvė, o ir dėl Afrikos vienybės bei politinio suverenumo priežasčių nepalaikė tarptautinės R.Mugabės izoliacijos ir išreiškė solidarumą. Prancūzijai, siekiančiai pietinių Afrikos šalių paramos, griežtai kritikuoti Zimbabvę nebūtų buvę paranku.

Tuo tarpu Jungtinės Karalystės santykiai su Zimbabve buvo komplikuoti. Dar nuo kolonijinių laikų nedidelė dalis baltųjų ūkininkų valdė derlingiausią Zimbabvės žemę. Zimbabvei išsikovojus nepriklausomybę, turėjo būti pradėta žemės reforma ir derlingiausių ūkių perskirstymas. Jungtinė Karalystė, kaip buvusi kolonijos valdytoja, šiai perskirstymo politikai skyrė didžiulę finansinę paramą. Tačiau politikos įgyvendinimas buvo itin lėtas, o vėliau išsiaiškinta, kad Perskirstymo fondo lėšomis neteisėtai naudojami valdančiosios partijos atstovai ir partijai lojalūs asmenys. Palaipsniui didėjo įtampa tarp Zimbabvės vyriausybės ir Komercinės ūkininkų sąjungos, kurią rėmė Didžioji Britanija. Santykiai tarp Jungtinės Karalystės ir Zimbabvės dar labiau pablogėjo 1997 m., kai R.Mugabė pareiškė ketinimus neatlygintinai nusavinti žemę iš baltųjų Zimbabvės ūkininkų, nors iš pradžių buvo žadėta mokėti kompensacijas. Po 2000-aisiais metais nepavykusio referendumo, atsirado reali tikimybė, kad R.Mugabės vadovaujama ZANU-PF partija gali pralaimėti parlamento rinkimus. R.Mugabe, siekdamas visuomenės paramos, ėmėsi dar aktyvesnių veiksmų ir Nepriklausomybės karo veteranams buvo duotas leidimas „atsiimti žemę iš okupantų“. Didžioji Britanija buvo pasiruošusi evakuoti savo piliečius, jei padėtis šalyje dar labiau pablogėtų.¹²⁵ Dviejų valstybių santykiai buvo komplikuoti ir dėl istorinių priežasčių, ir dėl neseno diplomatinio konflikto – kai oficialūs pareigūnai atplėšė diplomatinį paštą, Didžioji Britanija atšaukė savo diplomata iš Hararės. R.Mugabė kaltino Londoną dėl visų Zimbabvės problemų – smunkančios ekonomikos, problemų dėl naftos, TVF parama buvo sustabdyta taip pat neva dėl britų propagandos.

R.Mugabės pakvietimas į Paryžių lėmė nesusipratimo jausmą ES viduje. Opozicija Zimbabvėje taip pat negalėjo suprasti, kodėl R.Mugabei buvo padaryta išimtis, ir ji buvo teisi nurodydama į sankcijų patikimumo nebuvimą. JAV Prancūzijos sprendimą

¹²⁵ Batha, Emma, "Britain's troubles with Mugabe", *BBC News*, 3 April, 2000, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/692638.stm>> [Žiūrėta 2008 05 07]

pavadino vertu apgailstavimų.¹²⁶ Tokia politika ir elgesys kenkia visos ES patikimumui kitų tarptautinių veikėjų akyse, mažina jos įtaką ir kvestionuoja tinkamumą tapti normatyvine galia, kuria ES pretenduoja būti.

Tuometinė Švedijos užsienio reikalų ministrė Anna Lindh sakė: „Siunčiame labai keistą signalą: ES taiko sankcijas Zimbabvei, bet tuo pat metu pakviečia R.Mugabę dalyvauti susitikime. Net jei tai daro tik viena valstybė narė“.¹²⁷ Tuo tarpu Vokietija užėmė vidurio poziciją tarp dviejų priešingų stovyklų, pateikdama diplomatinę išeitį: laikyti, kad R.Mugabės pakvietimas į Paryžių buvo Prancūzijos vidaus reikalas, neturintis nieko bendra su ES.

Balandžio 4-5 d. Lisabonoje turėjo įvykti antrasis Europos-Afrikos šalių vyriausybės vadovų susitikimas. Portugalija paprašė leidimo taikyti išimtį ir leisti pakviesti R.Mugabę, nes į susitikimo darbotvarkę buvo įtraukti gero valdymo klausimai ir tai suteiktą progą padaryti spaudimą Zimbabvės valdžiai. Tačiau po požiūrių susikirtimo dėl Paryžiaus susitikimo, Didžioji Britanija ir dar penkios valstybės narės nesiruošė nusileisti jokiomis aplinkybėmis ir pagrasino boikotuoti Lisabonos susitikimą. Tuo pačiu kelios Afrikos šalys pareiškė nedalyvausiančios, jei susitikime nebus R.Mugabės.¹²⁸ Susitikimas buvo atšauktas.

Šis atvejis pademonstravo didelį ES neefektyvumą, patikrino ES politinio dialogo ribas bei slenkstį tarptautinėms sankcijoms. Viena iš susitarimo šalių pažeidė visus esminius Kotonu sutarties punktus, tačiau ES susitarti kaip elgtis prireikė mėnesių. Galiausiai net ir priėmus vieningą sprendimą, jo laikomasi formaliai ir tik tol, kol vieninga ES pozicija nesikerta su individualių valstybių narių požiūriais. Apie kokią politinės valios stoką šnekama tokiu atveju, kai atskiros valstybės stengiasi ne rasti priemonių efektyvesniam sprendimo įgyvendinimui, bet priešingai – ieško spragų ir būdų, kaip tokį susitarimą „apeiti“.

Anksčiau aptartas Maroko atvejis pabrėžė ekonominius atskirų valstybių narių interesus, o ES santykių su Zimbabve atžvilgiu aiškūs skirtingi politiniai valstybių narių motyvai.

¹²⁶ Black, Ian ir Meldrum, Andrew, “France scuppers EU Zimbabwe sanctions”, *The Guardian*, January 28, 2003, <<http://www.guardian.co.uk/world/2003/jan/28/politics.eu>> [Žiūrėta 2008 05 06]

¹²⁷ Nordic Business Report, „Sweden says Zimbabwean president should not go to France“, January 28, 2003, <www.bnet.com> [Žiūrėta 2008 05 10]

¹²⁸ Black, Ian ir Meldrum, Andrew, “France scuppers EU Zimbabwe sanctions”, *The Guardian*, January 28, 2003, <<http://www.guardian.co.uk/world/2003/jan/28/politics.eu>> [Žiūrėta 2008 05 06]

Ši ir panašios krizės liudija, kad išsiskyrus požiūriams ir esant skirtingiems nacionaliniams interesams, valstybės nebesistengia derinti savo politikų tarpusavyje. Kai vienos valstybės narės diskusijų metu asmeninę poziciją pristato taip griežtai, lyg kalbėtų visos Sąjungos vardu, tuomet BUSP formavimas atsiduria aklavietėje.¹²⁹ Vienų šalių radikalumas mažina ir kitų ryžtą ieškoti konsensuso, nebeieškoma priemonių bendrai išsikeltų tikslų įgyvendinimui, atsiranda atotrūkis tarp deklaracijų ir konkrečių veiksmų ir, kaip teigiama išsikeltoje hipotezėje, valstybių narių interesų skirtumai tampa bendrai visos Europos Sąjungos politinės valios trūkumo priežastimi.

IŠVADOS

Europos Sąjunga traktuojama kaip liberali Europos valstybių bendruomenė. Šią organizaciją sukūrė ir į ją stojo valstybės, turinčios tarptautinės bendruomenės kolektyvinę tapatybę, panašias vertybes ir normas. Tikėjimas liberaliomis demokratinėmis nuostatomis sudaro sąlygas valstybėms tartis dėl bendrų tikslų. Kiekvienoje institucinėje aplinkoje politiniai veikėjai rūpinasi savo kaip narių reputacija, siekdami išlaikyti savo preferencijų ir elgesio legitimumą kitų narių akyse. Todėl iš vienos pusės veikėjai atsiduria kolektyvinių interesų ir garbingų įsipareigojimų akivaizdoje kaip bendruomenės nariai, tačiau atėjus laikui juos detalizuoti ir imtis įgyvendinimo dar kartą pasveriami nacionaliniai interesai ir, priklausomai nuo kaštų, susilaikoma nuo ryžtingų veiksmų. Tokiu būdu BUSP srityje atsiranda politinės valios argumentas.

Debatai dėl to, kaip ir koku formatu turėtų būti įgyvendinama ES politika, prieš nusprendžiant ką įgyvendinti, nėra atsitiktinis pasirinkimas. Tai leidžia valstybėms narėms nukreipti dėmesį nuo savęs, išlaikyti suverenitetą užsienio politikos reikaluose ir perkelti atsakomybę bei apkaltinti viršnacionalines institucijas nesugebėjimu priimti sprendimus.

ES valstybės narės ne visada laikosi Maastrichto ir kitomis sutartimis priimtų įsipareigojimų. Atsiribodamos nuo bendrų pozicijų ir pareiškimų jos dažniausiai sukelia nesusipratimo jausmą organizacijos viduje, o tuo pat metu ir trečiosioms šalims. Tais

¹²⁹ Chari, Raj S., Francesco Cavatorta, "The Iraq War: Killing Dreams of a Unified EU?"

atvejais, kai didžiosioms ES valstybėms tarpusavyje nepavyksta rasti vieningo sprendimo, pradeda ieškoti kitų koalicijų sudarymo galimybių ir partnerių už ES ribų. Būtent tokio valstybių elgesio ir leidžia tikėtis neorealizmo pateikiamos prielaidos apie tarptautinę sistemą.

ES valstybių narių nacionalinės užsienio ir saugumo politikos tradicijos vis dar išlieka stiprios. Pasiiekti konsensusą BUSP srityje, suderinti skirtingas valstybių narių politines linijas, nustatyti bendrą Europos interesą ir dar daugiau - priversti valstybes jo laikytis yra sudėtinga.

Žvelgiant į BUSP raidą, Europos užsienio politika buvo institucionalizuota kai kuriais svarbiais atžvilgiais, tačiau esminėse srityse BUSP išliko „atspari“ integracijai. Tarpvyriausybinis BUSP veikimo principas, vienbalsis sprendimų priėmimas ir nenoras institucijoms suteikti reikšmingesnių galių rodo, kad pagrindiniais veikėjais šioje srityje yra valstybės narės.

Platus politinės valios vartojimo kontekstas ir sąvokos apibrėžimo komplikotumas verčia šį terminą traktuoti kaip priedangą kitoms priežastims užmaskuoti, ir skatina ieškoti, kas po šia sąvoka slepiama. Darbo pradžioje kelta hipotezė pasitvirtino. Išnagrinėti pavyzdžiai akivaizdžiausiai rodo nesutampančius ES valstybių narių nacionalinius interesus. Skirtingi ES šalių požiūriai tampa visos ES neveikimo priežastimi, o užsienio politikos nesėkmės įvardijamos kaip politinės valios trūkumas.

Bendros ES deklaracijos priimamos tikintis skirtingų tų pačių veiksmų rezultatų. Kai reali situacija ima kelti grėsmę arba tarp vilčių ir galimų pasekmių atsiranda neatitikimas, valstybės narės atsitraukia, o susidariusi situacija paaiškinama - „gerų ketinimų įgyvendinimui pritrūko politinės valios“. Konkrečių BUSP nesėkmių atveju studija parodė, jog skirtingi ES šalių požiūriai ir interesai lemia tai, kad Sąjungos išsakoma pozicija įvairiais tarptautinių santykių klausimais yra deklaratyvi. Tai ES neleidžia tapti įtakingesne tarptautinių santykių veikėja, prisiimti svaresnių įsipareigojimų sprendžiant svarbias tarptautines problemas. ES sugeba suformuoti bendrą, gerai subalansuotą poziciją tais užsienio politikos klausimais, kurie neturi įtakos Sąjungos narių ekonominiams ir politiniams interesams arba jiems neprieštarauja.

Kalbant apie ES institucinę sąrangą, kuri galbūt padėtų spręsti „politinės valios stokos“ problemą, reikėtų pokyčių bendradarbiavimo metoduose ir procedūrose bei

pragmatiškesnio požiūrio. Dabartinei ES užsienio ir saugumo politikai trūksta teisinio pagrindo ir jai būdingas vykdomasis (*executive*) charakteris.

Sunku tikėtis, kad valstybės narės pačios bus linkusios ir sugebės nustatyti vieningą Europos interesą. Jos ir toliau sieks savų tikslų, o bendrojo intereso išskyrimas ir nustatymas yra ES lygmens institucijų, o ne valstybių narių darbas. Išėitis būtų - tiesiog leisti atsakingoms institucijoms efektyviai funkcionuoti ir nekurti kliūčių bei nestabdyti jų darbo.

Tačiau žvelgiant į Lisabonos sutartyje numatytus pakeitimus BUSP srityje, panašu, jog problemos iki galo dar neišspręstos. Europos Komisijos, kaip institucijos, iniciatyvos teisės ES BUSP srityje lieka minimalios. BUSP ir toliau taikomos specialios taisyklės ir procedūros, nebus priimami įstatymo galią turintys aktai. Viršvalstybinės institucijos - Teisingumo Teismo - jurisdikcija BUSP srityje nėra išplečiama. Klausimų kelia ir santykis tarp Vyriausiojo įgaliotinio ir naujojo EVT Pirmininko kompetencijų. Sutartyje EVT Pirmininkui numatyti tam tikri įgaliojimai BUSP srityje ir teigiama, kad jie negali kirstis su Vyriausiojo įgaliotinio kompetencija. Tačiau, nors EVT Pirmininkas yra labiau „ceremoninė“ pareigybė, formaliai jo postas yra aukštesnis, todėl jis gali bandyti sumažinti Vyriausiojo įgaliotinio galias. Klausimų, kurių sprendimai priimami kvalifikuotos daugumos balsavimu, ratas išplečiamas taip pat minimaliai.

Visos ES valstybės narės sutinka, kad efektyviai veikianti ES visada turės daugiau galios ir įtakos nei kiekviena valstybė atskirai. Vis dėlto neįvertinamas esminis prieštaravimas tarp siekio optimizuoti išorinį ES potencialą ir siekio išlaikyti užsienio politiką nacionalinėje kompetencijoje ir nacionalinės valstybės pavaldume. ES siekdama didinti savo kaip reikšmingo politinio veikėjo galią pasaulyje neturėtų skelbti deklaracijų, kurių neketina įgyvendinti, o priimtų įsipareigojimų laikytis. Valstybėms narėms derėtų ieškoti išeičių iš aklavietės, kai nepavyksta suderinti skirtingų požiūrių, o ne bandyti pateisinti išorinės politikos nesėkmes, kai iš esmės jos yra užprogramuojamos dar paties užsienio politikos formavimo proceso metu.

Šiuo darbu nebuvo siekiama išspręsti specifinių BUSP klausimų. Pagrindinis tikslas buvo parodyti konkrečios problemos šioje srityje egzistavimą ir pagrįsti jos aktualumą. Išanalizavus ES užsienio politikos formavimo ypatybes, politinės valios argumento vartojimo aplinkybes ir išnagrinėjus konkrečias situacijas parodytas tiesioginio ryšio tarp nesutampančių nacionalinių interesų ir politinės valios argumento kaip priedangos jiems egzistavimas.

LITERATŪROS IR ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

Literatūra:

1. Allen, David, „Who Speaks for Europe? The Search for an Effective and Coherent External Policy“, *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP*, (ed.) John Peterson, Helene Sjursen, London: Routledge, 2001.
2. *Amnesty International*, Morocco/Western Sahara, <<http://www.amnesty.org/en/region/middle-east-and-north-africa/north-africa/moroccowestern-sahara>> [Žiūrėta 2008 05 15]
3. Batha, Emma, „Britain’s troubles with Mugabe“, *BBC News*, 3 April, 2000, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/692638.stm>> [Žiūrėta 2008 05 07]
4. Bitterlich, Joachim, „How to get Europe’s common foreign policy out of the doldrums“, *Europe’s World*, Summer 2007, No.6, psl. 15-22.
5. Black, Ian ir Meldrum, Andrew, „France scuppers EU Zimbabwe sanctions“, *The Guardian*, January 28, 2003, <<http://www.guardian.co.uk/world/2003/jan/28/politics.eu>> [Žiūrėta 2008 05 06]
6. Brinkerhoff, Derick W., with assistance from Nicolas P. Kulibaba, „Identifying and Assessing Political Will for Anti-corruption Efforts“, A publication of USAID’s Implementing Policy Change Project, Working Paper No. 13, January 1999.
7. Bowker, Mike, „European Security“, Richard Sakwa, Anne Stevens, *Contemporary Europe*, antrasis leidimas, New York: Palgrave, 2000.
8. Bouzergan, Aline, *Statistics in focus. External Trade*, Eurostat, European Communities, 2007
9. Cameron, Fraser, „The European Union and Global Governance“, National Europe Centre Paper No. 125, 2004 kovo 10d, <http://www.anu.edu.au/NEC/Archive/Cameron_global_paper.pdf> [Žiūrėta 2008 03 30]
10. Chari, Raj S., Francesco Cavatorta, „The Iraq War: Killing Dreams of a Unified EU?“, <<http://www.dcu.ie/~cavatorf/Publications/2001->

- 2006/European%20Political%20Science%20-%20Winter%202003/Chari%20CavatortaEPSfinal.doc> [Žiūrėta 2008 03 21]
11. Chari, Raj S., Sylvia Kritzinger, *Understanding EU Policy Making*, London: Pluto Press, 2006.
 12. Crowe, Brian, “The Significance of the New European Foreign Minister”, *CFSP Forum*, Volume 2, Issue 4, 2004 liepa.
 13. Dawu, Julius, „Mugabe’s Waterloo“, *Worldpress.org*, March 20, 2008, <<http://www.worldpress.org/Africa/3097.cfm>> [Žiūrėta 2008 05 10]
 14. Delors, Jacques, “The Security of Europe”, Alastair Buchan Memorial Lecture, London: International Institute for Strategic Studies, 1991.
 15. Donskis, Leonidas, “Politinės valios mirażas”, 2008 vasario 29 d.<<http://www.bernardinai.lt/index.php?url=articles/75017>>, [Žiūrėta 2008 05 07]
 16. *European Commission*, Governance, <http://ec.europa.eu/governance/index_en.htm> [Žiūrėta 2008 05 08]
 17. *European Commission*, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113421.pdf> [Žiūrėta 2008 05 05]
 18. *European Commission*, The Euro-Mediterranean Partnership, <http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/bd.htm> [Žiūrėta 2008 05 14]
 19. *European Commission*, Trade Directorate, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113421.pdf> [Žiūrėta 2008 05 14]
 20. European Policy Center, “Will the EU ever have a common foreign policy”, Latest reports, <www.epc.eu> [Žiūrėta 2008 03 22]
 21. France's Africa Policy, <<http://www.ambafrance-us.org/news/statmnts/2001/africa.asp>> [Žiūrėta 2008 05 09]
 22. *Freedom House*, <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=251&year=2007>> [Žiūrėta 2008 05 15]
 23. Holland, Martin, “When is Foreign Policy not Foreign Policy? Cotonou, CFSP and External Relations with the Developing World”, *Common Foreign and Security Policy. The First Ten Years*, 2nd edition, London, New York: Continuum, 2004.
 24. Horvath, Zoltan, *Handbook on the European Union*, antrasis leidimas, Budapest: HVG-ORAC, 2005.
 25. Instituto Espanol de Comercio Exterior (ICEX), <http://www.icex.es/icex/cda/controller/pageICEX/0,6558,5518394_5518974_5536731_0_0_-1,00.html> [Žiūrėta 2008 05 05]
 26. Jackson, Robert, Georg Sorensen, *Introduction to International Relations*, New York: Oxford University Press, 1999.
 27. Jensen, Christian B., Jonathan Slapin, Thomas Konig, “Who Calls for a Common EU Foreign Policy?”, *European Union Politics*, September 2007, Vol. 8, No. 3
 28. Keukeleire, Stephan, „EU Foreign Policy and (the lack of) „Political Will“, 2006 rugsėjis, *CFSP Forum*, Volume 4, issue 5, <<http://www.fornet.info/documents/CFSP%20Forum%20vol%204%20no%205.pdf>> [Žiūrėta 2008 02 23]
 29. Knodt, Michele, Sebastiaan Princen, „Puzzles and prospects in theorizing the EU’s external relations“, *Understanding the European Union’s External Relations*, (ed.) Michele Knodt, Sebastiaan Princen, London: Routledge/ECPR Studies in European Political Sciences, 2003.

30. Marsh, Steve, Hans Mackenstein, *The International Relations of the European Union*, Essex: Pearson/Longman, 2005.
31. Naumann, Klaus, „European Security After Iraq: Challenges and Options“, Karl von Wogan (ed.), *The Path to European Defence*, Antwerpen: Maklu Publishers, 2004.
32. Nordic Business Report, „Sweden says Zimbabwean president should not go to France“, January 28, 2003, <www.bnet.com> [Žiūrėta 2008 05 10]
33. Oppenheim, Felix E., „National Interest, Rationality, and Morality“, *Political Theory*, Vol. 15, No. 3, August, 1987, Sage Publications, Inc.
34. Peterson, John, Michael Shackleton, *The Institutions of the European Union*, antrasis leidimas, Oxford University Press, 2006.
35. Princen, Sebastiaan, Michele Knodt, „Understanding the EU’s external relations. The move from actors to processes“, *Understanding the European Union’s External Relations*, (ed.) Michele Knodt, Sebastiaan Princen, London: Routledge/ECPR Studies in European Political Sciences, 2003.
36. Rain, Abraham, „The Mediterranean, a peaceful and stable region?“, *Voltaire Network*, November 24, 2005, <<http://www.voltairenet.org/en>> [Žiūrėta 2008 05 12]
37. Rosamond, Ben, *Theories of European Integration*, New York: Palgrave/The European Union Series, 2000.
38. Shourie, Arun, „Political Will Hunting“, <<http://209.85.129.104/search?q=cache:VkSpZTF0PyUJ:arunshourie.voiceofdharm.com/articles/20021029.htm+what+is+political+will%3F&hl=lt&ct=clnk&cd=55&gl=lt>> [Žiūrėta 2008 03 14]
39. Sjursen, Helen, „Understanding the common foreign and security policy. Analytical building blocks“, *Understanding the European Union’s External Relations*, (ed.) Michele Knodt, Sebastiaan Princen, London: Routledge/ECPR Studies in European Political Sciences, 2003.
40. Smith, Hazel, *European Union Foreign Policy. What it is and What it does*, London, Sterling, Virginia: Pluto Press, 2002.
41. Smith, Michael E., „Toward a theory of EU foreign policy-making: multi-level governance, domestic politics, and national adaptation to Europe’s common foreign and security policy“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, 4 August 2004.
42. Solana, Javier, „The Common Foreign and Security Policy and the European Security and Defence Policy: Current Status and Perspectives“, Karl von Wogan (ed.), *The Path to European Defence*, Antwerpen: Maklu Publishers, 2004.
43. The ACP-EU Partnership Agreement and human rights protection, <<http://www.fiacat.org/en/spip.php?article236>> [Žiūrėta 2008 05 09]
44. *Transparency International*, <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007> [Žiūrėta 2008 05 15]
45. Volovoj, Vadim, „Branduolinio ginklo neplatinimo sutartis (BGNS): problemos ir perspektyvos“, *Geopolitika*, 2007 spalio 16 d., <<http://www.geopolitika.lt/index.php>> [Žiūrėta 2008 05 13]
46. Weiland, Heribert, „EU Sanctions Against Zimbabwe: A Predictable Own Goal?“, Holland, Martin (ed.), *Common Foreign and Security Policy. The First Ten Years*, 2nd edition, London, New York: Continuum, 2004.
47. Wessel, Ramses A., „Legal Responsibility for Agreements concluded by the European Union“, 2007 rugsėjis, CFSP Forum, Volume 5, Issue 5,

- <<http://www.fornet.info/documents/CFSP%20Forum%20vol%205%20no%205.pdf>> [2008 03 20]
48. White, Brian, *Understanding European Foreign Policy*, Houndmills: Palgrave, 2001 m.
49. Williams, Robert, „African anti-corruption commissions - a seminal study“, Anti-Corruption Resource Center, 2004, University of Durham, <<http://www.u4.no/themes/aacc/main.cfm>> [2008 04 19]

Pirminiai šaltiniai:

1. Adamkus, Valdas, paskaita Talino universitete, 2008 balandžio 29 d., <<http://www.president.lt/lt/news.full/9011>> [Žiūrėta 2008 05 16]
2. European Parliament, *Resolution on the situation in eastern Zaire*, Final Edition: 12/12/1996.
3. Europos Komisija, „Nicos sutartis“, 2001. <<http://www.eurotreaties.com/nicotreaty.pdf>> [Žiūrėta 2008 04 18] Europos Komisija, „Nicos sutartis“, 2001. <<http://www.eurotreaties.com/nicotreaty.pdf>> [Žiūrėta 2008 04 18]
4. Ferrero-Waldner, Benita, Address to Euromed Ministerial Plenary Session, Lisbon, 5-6 November 2007, <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/682&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>> [Žiūrėta 2008 04 10]
5. Ferrero-Waldner, Benita, “Human rights, Security and Development in a Globalised World”, Women Building Peace Conference, Soroptimist International, Vienna, 8 July 2005, SPEECH/05/428, <http://ec.europa.eu/external_relations/news/ferrero/2005/sp05_428.htm> [Žiūrėta 2008 04 09]
6. Ferrero-Waldner, Benita, “Joint debate on Arms Exports, Non-Proliferation of WMD, and Defence Procurements”, European Parliament, Strasbourg, 16 November 2005 - SPEECH/05/705, <http://ec.europa.eu/external_relations/news/ferrero/2005/sp05_705.htm> [Žiūrėta 2008 04 09]
7. Ferrero-Waldner, Benita, “Non-proliferation and disarmament: what role for the EU?”, Inter-Parliamentary conference on Strengthening European action on Non-proliferation and Disarmament of weapons of mass destruction, small arms/light weapons and explosive remnants of war, European Parliament, Brussels, 8 December 2005, <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/772&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>> [Žiūrėta 2008 04 09]
8. Ferrero-Waldner, Benita, *Opening speech: Europe's response to global change*, European Forum Alpbach, “Quest for Certainty and Security“, Alpbach, Austrija, 2006 rugpjūčio 27 d.

9. Ferrero-Waldner, Benita, Speech to Political Committee of the Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly, Speech 05/42 European Parliament Brussels, 25 January 2005,
<http://ec.europa.eu/external_relations/news/ferrero/2005/ip05_42.htm> [Žiūrėta 2008 04 10]
10. Fox, Liam, „Defence in the World“, speech at the Defence debate in the House of Commons, *Timesonline.co.uk*,
<http://www.timesonline.co.uk/tol/comment/columnists/guest_contributors/article/2076647.ece> [Žiūrėta 2008 04 13]
11. Patten, Chris, “Europe in the World: CFSP & its relation to development”, Overseas Development Institute, 7 November 2003,
<http://ec.europa.eu/external_relations/news/patten/sp07_11_03.htm> [Žiūrėta 2008 04 12]
12. Patten, Chris, “Iraq”, European Parliament Debate in Plenary, Strasbourg, 12 March 2003 , SPEECH/03/123,
<http://ec.europa.eu/external_relations/news/patten/sp03_123.htm> [Žiūrėta 2008 04 11]
13. Patten, Chris, “Statement on the European Parliament Report on Progress Achieved in the Implementation of Common Foreign and Security Policy”, Plenary Session European Parliament, Strasbourg, 25 September 2002, SPEECH/02/430,
<http://ec.europa.eu/external_relations/news/patten/sp02_430.htm> [Žiūrėta 2008 04 11]
14. Patten, Chris, “The EU’s evolving Foreign Policy dimension – the CESDP after Helsinki”, Joint meeting European Parliament Foreign Affairs Committee with Members of the NATO Parliamentary Assembly, SPEECH/00/51, Brussels, 22 February 2000,
<http://ec.europa.eu/external_relations/news/patten/speech_00_51.htm> [Žiūrėta 2008 04 13]
15. Patten, Chris, „The Future of the European Security and Defence Policy (ESDP) and the role of the European Commission“, Conference on the Development of a Common European Security and Defence Policy, *The Integration of the New Decad*, Berlin, 16 December 1999,
<http://ec.europa.eu/external_relations/news/patten/speech_99_215_en.htm> [Žiūrėta 2008 04 11]
16. Patten, Chris, „Role of Human Rights and Democratisation in Conflict Prevention and Resolution“, Human Rights Forum, Brussels, May 28-29, 2001, SPEECH/01/243,
<http://ec.europa.eu/external_relations/news/patten/speech01_243.htm> [Žiūrėta 2008 04 12]
17. Patten, Chris, “What does Europe's common foreign and security policy mean for Asia”, Japanese Institute for International Affairs, Tokyo, 19 July 2000, SPEECH/00/276,
<http://ec.europa.eu/external_relations/news/patten/speech_00_276.htm> [Žiūrėta 2008 04 11]
18. Solana, Javier, “Europe in the World: The Next Steps”, speech at Oxford University, 3 March 2008, *Global Power Europe. Supporting a strong and active European Union*,
<<http://www.globalpowereurope.eu/search?q=Javier+Solana%E2%80%99s+spee>

- ch+in+Oxford+was+entitled+%E2%80%98Europe+in+the+World%3A+The+Next+Steps> [Žiūrėta 2008 04 13]
19. Solana, Javier, Haaretz Service ir DPA interviu “Solana shocked at growth of Israeli settlements in West Bank”, *Haaretz Daily*, 22/01/2007, <<http://209.85.129.104/search?q=cache:bU5lT0QGVtMJ:www.haaretz.com/hase n/spages/815971.html+Javier+Solana+political+will&hl=lt&ct=clnk&cd=13&gl=lt>> [Žiūrėta 2008 04 12]
 20. Solana, Javier, “Preventing Genocide: Threats and Responsibilities”, Speech on the occasion of the Stockholm conference, 28 January 2004, Stockholm, <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/discours/78847.pdf> [Žiūrėta 2008 04 10]
 21. Vaitiekūnas, Petras, kalba viešoje diskusijoje penkiasdešimtosioms Romos sutarties metinėms paminėti, 2006 lapkričio 30 d., <<https://www.urm.lt/index.php?32582608>> [Žiūrėta 2008 04 11]

THE FORMATION OF THE EU COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY: THE NOTION OF POLITICAL WILL AS A COVER FOR NATIONAL INTERESTS

Incapability of the EU to act unanimously in the field of foreign and security policy and efficiently participate in resolution of international issues is very often justified by insufficient political will of the EU member states. Non-existence of the image of EU as international player raises issues concerned with capability of this organization to be a subject of international law, raises doubts as for its reliability as much as it concerns other players of international relations. Political will should be understood as a degree of determination of political leaders to seek for and put into practice a certain type of policy. However, when lack of political will is used to justify inaction, the reasons for that lie much deeper.

The problem considered in this paper sounds as follows: although the EU member-states declare particular goals of foreign policy, however they do not take any measures to implement them while justifying themselves by lack of political will or determination.

The purpose of this paper is to investigate what the argument of political will means in the context of EU foreign and security policy, what circumstances it is used at and what could be possible interpretations of it. It is asserted that the lack of political will in the EU foreign and security policy conceals the differences of member states' national interests

that cause the lack of political will of entire EU as well as create a gap between the goals declared in the CFSP and actual decisions.

Evolution of the CFSP and survey of existing situation as well as analysis of internal processes helps to perceive the way how foreign and security policy is formed in the second pillar, what role is attributed to appropriate institutions and who has a decisive vote while making final decisions. Neorealism theory of international relations was used as a background.

In Part 2 of the paper there was analysed the concept of political will and its possible interpretations. While seeking to highlight how widely this term was used, here were submitted the quotations of the officials responsible for the EU foreign policy as well as political leaders of EU member states and academicians. Possible meanings of political will also were submitted and finally it was attempted to deconstruct the argument while singling out the most important factors.

In Part 3, particular cases of unsuccessful policy of the EU in regard to third parties were analysed. The argument of political will is rather often heard while assessing and surveying the implementations of the EU goals in Africa, therefore for the investigation the samples of relationship between EU and Morocco and Zimbabwe were selected.

Intergovernmental principle of CFSP operation, unanimous decision-making and reluctance of lodging more powers into hands of institutions reveals that member states are the main players in this field.

Wide context of the usage of political will as a term and complexity of determination of this concept induces to treat this term as a screen to cover other reasons and incites searching what is concealed under it. The hypothesis raised at the beginning of the paper was confirmed. The samples considered obviously revealed discrepancies of the national interests of the EU member states. Different attitudes of the EU countries cause inactivity of entire European Union meanwhile the failures in foreign policy are named as the lack of political will.

