

# KIINAN MERI VAI KAIKKIEN MERI?

115

ETELÄ-KIINAN MEREN SOPASSA  
ON LIIKAA MAUSTEITA

Jyrki Kallio

FIIA BRIEFING PAPER 115 • Lokakuu 2012



ULKOPOLIITTINEN INSTITUUTTI  
UTRIKESPOLITISKA INSTITUTET  
THE FINNISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# KIINAN MERI VAI KAIKKIEN MERI?

ETELÄ-KIINAN MEREN SOPASSA ON LIIKAA MAUSTEITA



Jyrki Kallio  
Tutkija  
Ulkopoliittinen instituutti

FIIA Briefing Paper 115  
Lokakuu 2012

- Etelä-Kiinan meren aluekiistoissa on kysymys valtiollisesta suvereniteetista enemmän kuin kilpailusta luonnonvaroista.
- Kiistassa eivät ole vastakkain Kiina ja ASEAN vaan myös ASEAN-maiden keskinäiset vaateet ovat osin päällekkäisiä. Vietnamin aluevaade on suuruudessaan ja epämääräisyydessään samaa luokkaa Kiinan vaateen kanssa.
- Pahin riski alueella ei ole suurimittainen sotilaallinen selkkaus eikä kaasuvarantojen hyödyntämisen estyminen, vaan kalakantojen romahtaminen. Kalavarojen hallinta on vaikeaa niin kauan kuin merialueiden jaosta ei päästä sopimukseen.
- Alueen valtiot ovat suvereniteettikiistoistaan huolimatta pystyneet käytännön yhteistyöhön. Osapuolet ovat sopineet pidättäytyvänsä aluekiistaa eskaloivista toimista. Tällaisen kehityksen jatkuminen on kaikkien osapuolten ja alueen ulkopuolisten toimijoiden intresseissä.
- Alueen ulkopuolisten toimijoiden kannattaa tukea merenkulun vapautta, kestäväää kehitystä ja luonnonvarojen yhteistä hyödyntämistä edistäviä toimia. Suvereniteettikysymysten suhteen ei ole järkevää asettua minkään osapuolen kannalle.

Globaali turvallisuus -tutkimusohjelma  
Ulkopoliittinen instituutti

Etelä-Kiinan meren aluekiistojen juuret ulottuvat 1900-luvun alkupuolelle. Kiistat alkoivat kärjistyä 1970-luvulla, kun alueen luonnonvaroihin – kaasuun ja öljyyn sekä kaloihin – alettiin kiinnittää aiempaa enemmän huomiota. Etelä-Kiinan meren rantavaltiot kiistelevät toisaalta merialueidensa rajoista ja toisaalta omistusoikeudesta alueen saariin (joista valtaosa on pelkkiä luotoja, särkkiä tai riuttoja). Keskeisessä asemassa ovat Filippiinien Palawan-saaren länsipuolella sijaitsevien Spratlysaarten alue, jolla yksikään rantavaltioista ei ole kyennyt saamaan hallitsevaa asemaa. Luonnonvarojen lisäksi Etelä-Kiinan meri on merkittävä myös merenkulun kannalta.

Moniin saariin kohdistuu päällekkäisiä vaateita, joita perustellaan eri tavoin. Riippumatta perusteista osapuolet pyrkivät vahvistamaan vaateitaan osoittamalla harjoittavansa saarten tosiasiallista hallintaa. Merialueiden osalta osapuolet vetoavat paitsi Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimuksen (UNCLOS) periaatteisiin, myös historiallisiin perusteisiin. Viimeksi mainittujen voidaan väittää syrjäyttävän ensin mainitut, jos ne ovat peräisin sopimusta edeltävältä ajalta. Merioikeusyleissopimuksen mukaisten vaateiden osalta hankaluutena ovat niiden päällekkäisyys ja erilaiset tulkinnat sopimuksesta. Kiistanalaista on esimerkiksi se, mitkä pienimmistä luodoista ja riutoista ovat pysyvään asutukseen kelpaavia, mikä on edellytys talousvyöhykkeen perustamiselle niiden ympärille.

Arviot Etelä-Kiinan meren kaasu- ja öljyvarannoista vaihtelevat suuresti. Pienimpienkin arvioiden mukaan alueella on öljyä noin 30 miljardia barreliä, mikä vastaa koko maailman yhden vuoden kulutusta ja kolmannelta arktisten alueiden arvioiduista öljyvaroista.<sup>1</sup> Kaasua lienee moninkertaisesti enemmän. Kiina, Vietnam, Filippiinit, Malesia ja Indonesia harjoittavat jo poraustoimintaa rannikkojensa läheisyydessä. Spratlysaarten vesillä ei ole suoritettu koeporauksia, mutta ympäröivien rannikkoalueiden löytöjen perusteella alueella oletetaan olevan runsaat varannot. Kiistanalaisilla alueilla poraustoimintaa on toistaiseksi melko vähän, mutta erityisesti Kiina ja Vietnam ovat viime vuosina ryhtyneet aiempaa provokatiivisemmin osoittamaan lohkoja öljy-yhtiöiden tarjouskilpailuja varten.

1 US Geological Survey 1993/1994 ja 2008.

Etelä-Kiinan mereltä saadaan vuosittain kuusi miljoonaa tonnia kalaa, mikä vastaa noin kymmenesosaa koko maailman saaliista.<sup>2</sup> Kiinan osuus Etelä-Kiinan meren saaliista on kolmannes. Etelä-Kiinan meri on huomattavan kalaisa, mutta ylikalastus on jo nykyisellään vakava uhka kalakantojen kestävyydelle. Kilpailu hupenevista kalavarannoista tulee vain kiihtymään. Meriympäristö, esimerkiksi koralliriutat, on muutoinkin uhattuna.

Vuosittain Etelä-Kiinan meren poikki kulkee yli 40 000 alusta, ja valtaosa esimerkiksi Japanin tarvitsemasta öljystä kuljetetaan sitä kautta. Aluekiistojen eskaloituminen tavalla, joka vaarantaisi merenkulun vapauden tai turvallisuuden, aiheuttaisi vakavaa haittaa koko maailmantaloudelle. Korvaavien merireittien käyttö lisäisi kustannuksia merkittävästi. Etelä-Kiinan meren tilanteen potentiaalinen epävakaus on yksi syy siihen, miksi esimerkiksi Kiina ja Japani tutkivat mahdollisuuksia hyödyntää yhteyttä Pohjoisen jäämeren poikki.

Keskustelu aluekiistasta keskittyy yleensä Kiinan vaateeseen ja sitä kuvaavaan, koko Etelä-Kiinan meren kiertävään, yhdeksänosaiseen, U-kirjaimen muotoiseen katkoviivaan. Seuraavassa hahmotellaan aluksi tilanteesta kokonaiskuva tarkastelemalla Kiinan U-linjauksen syntyä, aluekiistojen eskaloitumista sen jälkeen ja eri osapuolten vaateita perusteluineen. Lopuksi analysoidaan ratkaisun tiellä olevia haasteita.

### Kiinan U-linjauksen synty

Kiina ryhtyi määrittämään valtioaluettaan vasta 1900-luvun alussa, kun keisarikunnan raunioille ryhdyttiin rakentamaan tasavaltaista kansallisvaltiota. Keisariaikana Kiina oli nähnyt itsensä ylivoimaisena sivilisaationa, jolle rajojen piirtämisellä ei ollut merkitystä. Nykyisen keskustelun keskiössä oleva yhdeksän (alun perin yhdentoista) viivan kartta laadittiin vuonna 1947. Tämä Kiinan sisäministeriön julkaisema kartta on ensimmäinen ”virallinen” kartta Kiinan eteläisestä merirajasta. Kartan rajalinja lienee piirretty varsin summittaisesti ja perusteita miettimättä. Samalla rajan sisäpuolisille

2 Vuoden 2004 tilanne; LME #36 ([http://www.lme.noaa.gov/index.php?option=com\\_content&view=article&id=47&Itemid=28](http://www.lme.noaa.gov/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=28), haettu 28. 9. 2012).

saarille, luodoille ja riutoille annettiin kiinankieliset nimet ja ne luettiin hallinnollisesti kuuluviksi silloiseen Hainanin erityisalueeseen.<sup>3</sup>

Kartta syntyi tilanteessa, jolloin Japania vastaan taistelleen Kiinan oli määriteltävä, mitkä olivat sen ydinalueita ja mitkä ydinalueen puolustamiseksi välttämättömiä puskurivyöhykkeitä. Malliksi otettiin Kiina laajimmillaan eli viimeisen keisarillisen dynastian, Qing-dynastian, alue. Nationalistien johtaja Tšiing Kai-šek kutsui vuonna 1943 ilmestyneessä kirjassaan keisariajan raja-alueita Mantšuriaa, Sisä- ja Ulko-Mongoliaa, Sinkiangia, Tiibetiä, Taiwania ja Liuqiusaaria (japaniksi Ryūkyū) Kiinan puolustuksen ja turvallisuuden kannalta välttämättömiksi linnakkeiksi. Tšiing ei maininnut Etelä-Kiinan merta paitsi toteamalla, että Kiina ulottui jo Han-kaudella (206 eaa. – 220) Etelä-Kiinan merelle saakka.<sup>4</sup>

Jo ennen vuoden 1947 karttaa Kiina ulotti suvereeniteettivaatimuksensa Spratlysaarille saakka. Tämä näkyy siinä, miten Kiina vastusti niin Ranskan kuin Japanin miehitystoimia Etelä-Kiinan merellä 1930- ja 1940-luvulla. Kiina perusti ensimmäisen tukikohdan Paracelsaariin kuuluvalla Woodysaarelle vuonna 1946, ja pystytti merkin suvereeniteetistaan myös Spratlysaariin kuuluvalla Itu Aballe. Vuonna 1914 julkaistussa, Qing-dynastian Kiinaa kuvanneessa historiallisessa kartassa Etelä-Kiinan meri merkittiin Kiinalle kuuluvaksi Paracelsaaria myöden eli 15. leveysasteelle saakka. Myöhemmin 1930-luvulla julkaistuissa kartoissa rajalinjaa siirrettiin reaktiona Ranskan ja Japanin toimille etelämmäs kattamaan myös Spratlysaaret. Nämä kartat olivat epäilemättä sisäministeriön vuoden 1947 kartan esikuvia.<sup>5</sup>

Lienee todennäköistä, että alun perin katkoviivan tarkoituksena oli vain ”varata” mahdollisimman suuri merialue Kiinalle, jotta siirtomaavallat (joihin lukeutui myös Japani) pysyisivät mahdollisimman

kaukana. Alueen rantavaltioita ei tuolloin liene osattu pitää merkittävänä pelureina; olihan niistä moni entisiä Kiinan vasalleja. Tšiing Kai-šekin kirjan valossa Etelä-Kiinan meri ei vaikuta olleen erityisen tärkeä muiden raja-alueiden rinnalla.

Kiina esittää U-linjauksen nykyisissäkin kartoissa aina yhdeksänsaisena katkoviivana. Se kertoo siitä, että kysymyksessä on kirjaimellisesti veteen piirretty viiva eikä tarkkaan määritetty rajalinja. Kiina jättää taktisista syistä selittämättä, mitä linjauksella tarkoitetaan. Kiina ei toisin sanoen ole täsmentänyt, koskeeko sen suvereeniteettivaade koko rajattua aluetta vai rajatulla alueella sijaitsevia saaria aluevesineen. Vuonna 2009 Kiina liitti kartan verbaalinoottiinsa, jolla ilmaistiin vastustus Vietnamin ja Malesian merioikeusyleissopimuksen nojalla esittämiä mannerjalustavaateita kohtaan. Nootissa karttaa ei selitetä vaan todetaan Kiinan suvereeniteetin ulottuvan Etelä-Kiinan meren saarille sekä niiden ”lähivesille”.

### Aluekiistojen eskaloituminen

Kiina väittää, että sen aluevaateita ei kiistetty ennen 1970-lukua. Se pitää tätä todisteena siitä, että sen historialliset oikeudet alueeseen ovat yleisesti tunnustettuja ja että rantavaltioiden kiinnostus aluetta kohtaan heräsi vasta, kun luonnonvarat huomattiin. Tämä ei pidä täysin paikkaansa.

Kiinan tavoin Vietnamkin katsoo voivansa esittää todistusaineistoa siitä, että ainakin osa Etelä-Kiinan meren saarista on vähintään nimellisesti kuulunut sen hallintaan vuosisatoja. Kumpikaan valtio ei kuitenkaan pysty osoittamaan, että niiden hallinto olisi ollut jatkuvaa ja tosiasiallista.

Japani luovutti kaikki oikeutensa ja vaateensa Paracel- ja Spratlysaariin San Franciscon rauhan-sopimuksessa vuonna 1951. Japani ja Kiina katsoivat oikeuksien tuolloin siirtyneen Kiinalle, mutta Vietnam (Saigonin hallitus) ilmoitti Spratlysaarten aina kuuluneen sille. Hanoi hallitus sitä vastoin tuki Kiinan näkemystä vuoteen 1975 saakka, mutta Vietnamin jälleenyhdistymisen jälkeen sekin on katsonut sekä Paracel- että Spratlysaarten kuuluvan itselleen.

Vietnam piti yhtä Paracelsaarista hallinnassaan vuosina 1956–1974. Saarelle oli perustettu sääasema

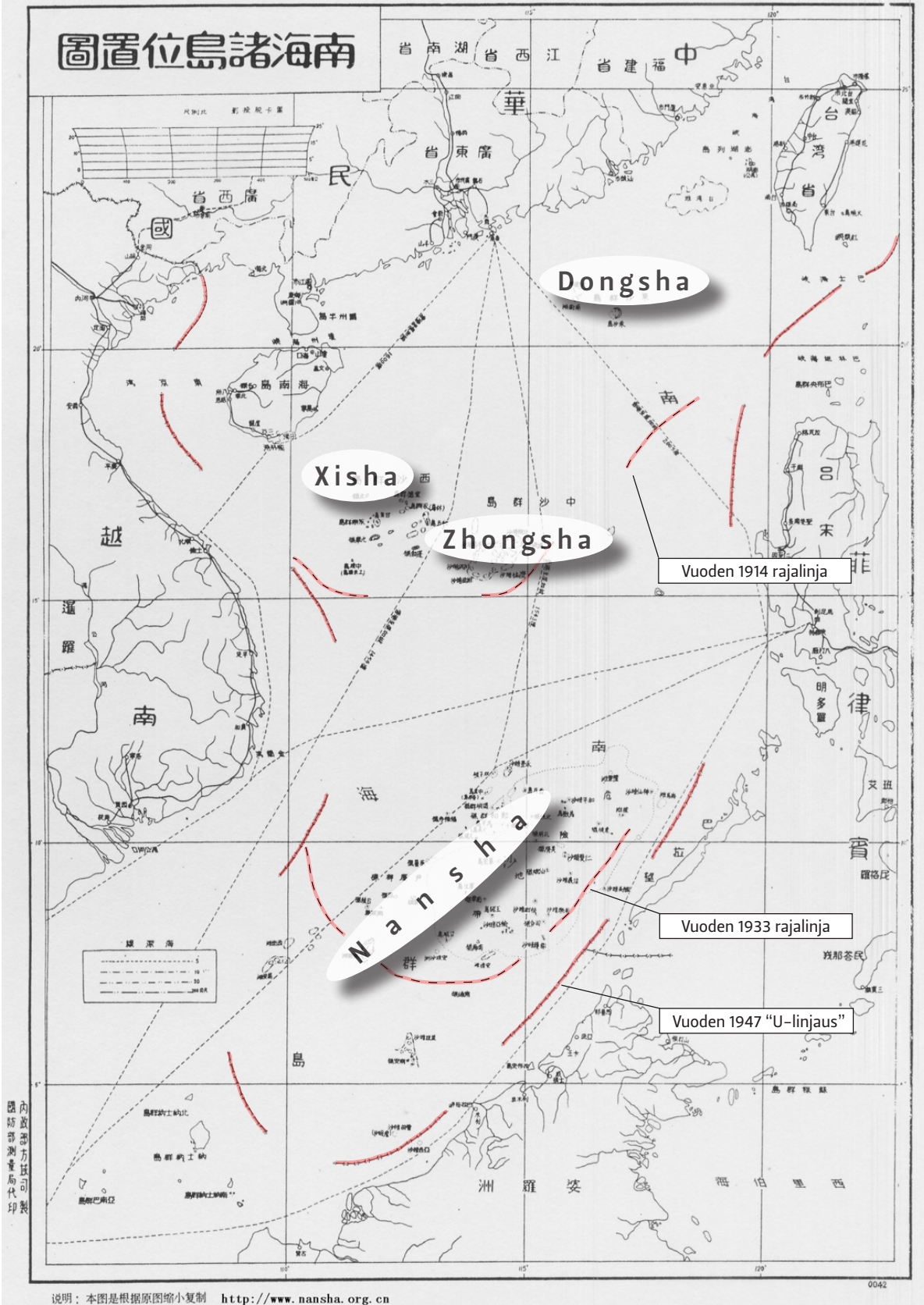
3 Zou Keyuan, ”South China Sea studies in China: Achievements, constraints and prospects”, *2007 Singapore Year Book of International Law*, 85–98 (<http://law.nus.edu.sg/sybil/downloads/articles/SYBIL-2007/SYBIL-2007-85.pdf>, haettu 28. 9. 2012).

4 Chiang Kai-Shek, *China's Destiny & Chinese Economic Theory*, With Notes and Commentary by Philip Jaffe, Dennis Dobson Ltd., London 1947, 31–32, 36.

5 Zou 88–89.



图丙 2



**KARTTA 1.** Kiinan sisäministeriön karttaan vuodelta 1947 (lähde: www.nansha.org.cn) on merkitty yksitoistaosaisella katkoviivalla Kiinan raja sekä saariryhmät Dongsha ("Itäiset särkät" eli Pratassaaret), Xisha ("Läntiset särkät" eli Paracassaaret), Zhongsha ("Keskiset särkät" eli Macclesfield Bank; Kiinan mukaan sisältää myös Scarborough-atollin) ja laajimmalle levittäytyvänä Nansha ("Eteläiset särkät" eli Spratlysaaret). Vuonna 1953 Tonkininlahdelle piirretyt kaksi viivaa poistettiin, jolloin katkoviivasta tuli yhdeksänosainen (Kiinan ja Vietnamin rajalinja Tonkininlahdessa on lopullisesti sovittu vuonna 2000). Alkuperäisen kartan päälle on merkitty vuosina 1914 ja 1933 laadittujen, epävirallisten karttojen summittaiset rajalinjat (lähde: Zou Keyuan 88–89).

Ranskan Indokiinan hallinnon alla vuonna 1932. Kiinalla oli tuolloin tukikohta (joka oli alun perin perustettu tasavallan aikana vuonna 1946) toisella saarella. Vuonna 1974 Etelä-Vietnam ja Kiina ajautuivat saariryhmän hallinnasta aseelliseen konfliktiin, jonka lopputuloksena koko saariryhmä siirtyi Kiinan hallintaan.

Filippiinit vaati joitakin Japanin miehittämiä saaria itselleen vuonna 1947, ja vuonna 1956 maa esitti oman vaatimuksensa koskien valtaosaa Spratlysaarista. Tämän seurauksena Kiina (Taipein hallitus) perusti tukikohdan Itu Aballe (kiinaksi Taiping). Filippiinit liitti vaatimansa Spratlysaaret (nimellä Kalayaan) osaksi Palawanin provinssia vuonna 1972. Voidaan siis todeta, että kiistely saarista alkoi heti toisen maailmansodan jälkiselvittelyjen yhteydessä ja kärjistyi 1970-luvulla.

Yhteenotot ovat yleistyneet 1990-luvulta alkaen. Useimmiten kyseessä ovat olleet kalastusalusten tai öljynetsintäalusten ja erilaisten vartioalusten väliset kärhämät. Niitä on ollut enimmäkseen Kiinan ja Vietnamin tai Kiinan ja Filippiinien välillä mutta myös Taiwanin ja Vietnamin, Filippiinien ja Vietnamin, Malesian ja Filippiinien sekä Malesian ja Brunein välillä. Onni onnettomuudessa on, että yhdelläkään rantavalttiolla ei toistaiseksi ole alueella sellaista laivastovoimaa, jonka turvin olisi kannattavaa ryhtyä suurisuuntaisempiin sotilasoperaatioihin.

Kesällä 2012 huomiota ovat herättäneet useat Kiinan provokatiivisiksi katsotut toimet: Kiinalainen valtiollinen öljy-yhtiön osoitti poraustoiminnalle yhdeksän uutta lohkoa, jotka sijaitsevat kokonaan Vietnamin talousvyöhykkeeseen katsomalla alueella. Kiinan siviiliasian ministeriö kohotti omikseen katsomiensa saarten hallinnollisen aseman prefektuuritasolle. Kiinan Merivalvonta on estänyt Filippiinien laivastoa pidättämästä kiinalaisia kalastajia.

### **Kiinan suurin prefektuuri**

Kiina vahvistaa U-linjauksen ilmentämiä historiallisia vaateitaan pyrkimällä lisäämään tosiasiallista hallintaansa Etelä-Kiinan merellä. Vuonna 1992 Kiina hyväksyi sen aluevesiä koskevan lain, jossa todetaan Etelä-Kiinan meren osalta, että Dongsha-, Xisha-, Zhongsha- ja Nanshasaaret

(joista tässä tekstissä käytetään nimiä Pratas, Paracel, Macclesfield & Scarborough, Spratly) ”sekä muut Kiinalle kuuluvat saaret” kuuluvat Kiinan maa-alueeseen. Kiina on toistaiseksi määrittänyt aluevesien ja talousvyöhykkeiden rajaamisen perustana toimivat perusviivat vain mantereeseen ja Paracelsaarten osalta.

Tällä hetkellä Kiinan hallinnassa on Paracelsaaret (Zhongsha) ja kymmenkunta Spratlysaariin kuuluvaa riuttaa. Kutakin viimeksi mainituista joko Vietnam, Filippiinit tai molemmat pitävät omanaan. Lisäksi Kiina on pyrkinyt osoittamaan hallintaansa myös Macclesfield Bankin ja Scarborough-atollin alueella. Kiina katsoo kummankin kuuluvan Zhongshasärkkiin, vaikka esimerkiksi vuoden 1947 kartassa Scarborough-atollia ei ole nimetty ja se on selvästi erillään muista Zhongshasärkistä (atollilla on toisaalta ollut kiinankielinen nimi vuodesta 1935).

Vietnamin hyväksyttyä kesäkuussa 2012 lain, joka vahvistaa Paracel- ja Spratlysaarten kuulumisen Vietnamin suvereniteetin piiriin, Kiina vastasi perustamalla Sansha-nimisen (”Kolme särkkää”) prefektuurin (prefektuuritasoisen kaupungin) hallinnoimaan Etelä-Kiinan meren saaria. Prefektuurin keskuspaikka sijaitsee Woodysaarella. Prefektuuri kuuluu Hainanin maakuntaan, jonka hallintoalueeseen saaret on aiemminkin luettu pirikuntana. Hallinnollisen muutoksen seurauksena syntyi Kiinan pinta-alaltaan ylivoimaisesti suurin mutta väestöltään pienin prefektuuri – kiinalaislähteiden mukaan prefektuurissa on 3 500 pysyvää asukasta.

On syytä todeta, että on usein liian yksinkertaistavaa puhua ”Kiinan toimista” Etelä-Kiinan merellä. Kuten International Crisis Groupin kaksiosaisessa raportissa *Stirring up the South China Sea* (Asia Report 223 ja 229) todetaan, Etelä-Kiinan merellä on useita kiinalaisia toimijoita, joiden välinen koordinaatio vaikuttaa puutteelliselta. Itse asiassa on epäselvää, onko millään yksittäisellä toimijalla Kiinassa reaalista mahdollisuutta pitää tilanteen kokonaishallintaa käsissään. Kokonaisuudessaan näyttää siltä, että Kiinalta puuttuu selkeä Etelä-Kiinan meren politiikka.

Kalastajien ja muiden yksityisten, kaupallisten toimijoiden lisäksi alueella liikkuu Kiinan laivaston sekä neljän eri viranomaistahon aluksia: merivartioston, tullin, luonnonvaraministeriön alaisen

puolisotilaallisen Merivalvonnan, liikenneministeriön alaisen Meriturvallisuusviraston ja maatalousministeriön Kalastushallinnon aluksia. Yleisesti oletetaan, että Kiinan viranomaiset käyttävät esimerkiksi kalastajia hyväkseen provosoidakseen vaikkapa Filippiinien rannikkovartiostoa, mutta useimmiten tilanne lienee juuri päinvastainen: keskushallituksen intresseissä ei ole joutua vedetyksi mukaan konflikteihin erilaisten yksityisten toimijoiden omavaltaisuuden takia.

### **Taiwan puolustaa Kiinan suvereniteettia**

Taiwan on osallisena aluekiistassa Kiinan tasavallan ominaisuudessa. Sen vaateet ovat samat kuin Kiinan kansantasavallalla. Mikäli tarkastellaan kummankin osuutta yhdessä, ”yhden Kiinan” vaateiden oikeutus muodostuu tosiasiallisen hallinnan osalta varsin vahvaksi. Minkään yhteisvaateen esittäminen ei silti ole lainkaan todennäköistä, sillä Kiinan tasavallan ja Kiinan kansantasavallan hallitukset eivät tunnusta toisiaan.

Taiwanin hallinnassa ovat Prataassaaret (Dongsha), suurin Spratlysaarista, Itu Aba (Taiping, 42 hehtaaria), sekä yksi Spratlysaariin kuuluva riutta. Elokuussa 2012 Taiwan vahvisti tukikohtaansa Itu Aballa viemällä sinne ilmatorjunta-aseita ja kranaatinheittämiä sekä pitämällä kovapanosammunnat. Kiina antoi kiitosta Taiwanin toimille ”Kiinan suvereniteetin suojelemiseksi”. Taiwan on Kiinan tavoin ilmaissut vastustuksensa Vietnamin suvereniteetin Etelä-Kiinan meren saarilla vahvistavaa lakia kohtaan.

Suuri kysymysmerkki on, mitä tapahtuu Taiwanin hallitsemille saarille tulevaisuudessa. Mikäli Taiwan – Kiinan vastustuksesta ja mahdollisista sotilaallisistakin vastatoimista huolimatta – julistautuisi Kiinasta erilliseksi, itsenäiseksi valtioksi, tulisi Taiwanista paljon konkreettisemmin aluekiistojen osapuoli kuin mitä se nyt on. Tällaisessa tilanteessa Kiina saattaisi yrittää vallata Itu Aban ja ehkä Prataassaaretkin itselleen.

### **Vietnamin hallinnassa suurin määrä saaria**

Vietnamin näkemyksen mukaan Paracel- ja Spratlysaaret ovat viimeistään 1400-luvun lopulta asti kuuluneet Vietnamiin. Ironista kyllä, Vietnamin

käyttämä nimitys Spratlysaarista, Truong Sa, on sama kuin 1200- tai 1300-luvulta käytetty kiinalaisnimi. Tämä kertoo Vietnamin ja Kiinan yhteisestä historiasta: Vietnam (tai osia siitä) oli ajanlaskun alun ja 1500-luvun välillä useita kertoja Kiinan yliherruuden alla.

Pahimmat selkkaukset Etelä-Kiinan merellä ovat tapahtuneet Kiinan ja Vietnamin välillä. Kuten edellä todettiin, Kiina valtasi Paracelsaaret (vietnamiksi Hoang Sa) vuonna 1974. Vuonna 1988 Kiina valtasi yhden Vietnamin hallinnassa 1970-luvulta olleen Spratlysaariin kuuluvan riutan. Sekä vuoden 1974 että 1988 yhteenotot johtivat kymmeniin kuolonuhreihin.

Vietnam pitää nykyään hallinnassaan kuutta Spratlysaariin kuuluvaa saarta sekä pariakymmentä luotoa tai särkkää. Vuonna 2009 Vietnam esitti YK:n merioikeusyleissopimukseen perustuvan vaateen talousvyöhykkeeseen ja mannerjalustakseen. Sen lisäksi Vietnamin aluevaade sisältää samanlaisen epätarkasti määritellyn ”puskurivyöhykkeen” kuin mitä Kiina vaatii. Kokonaisuutena Vietnamin vaade kattaakin valtaosan koko Etelä-Kiinan merestä.

Vietnamin vaateet menevät päällekkäin paitsi Kiinan ja Taiwanin, myös Malesian, Brunein ja Filippiinien vaateiden kanssa. Vietnam vaatii lähes kaikkia Malesian ja Filippiinien hallinnoimia tai vaatimia saaria itselleen. Siaminlahden päällekkäisten vaateiden osalta Vietnam ja Malesia ovat v. 1992 sopineet hiilivetyvarojen yhteisestä hyödyntämisestä.

Vuonna 2007 Vietnam antoi öljy-yhtiö BP:n johtamalle konsortiolle luvan aloittaa kahden kaasukentän hyödyntämisen. Vietnamin mukaan kaasukentät sijaitsevat sen talousvyöhykkeellä. BP kuitenkin vetäytyi hankkeesta, minkä syyksi epäiltiin Kiinan painostusta. Aiemmin 1990- ja 2000-luvuilla kiinalaiset yhtiöt ovat vetäytyneet vastaavista hankkeista Vietnamin painostuksesta.

Viime aikoina Kiinaa ovat ärsyttäneet erityisesti intialaisen OVL-yhtiön investoinnit Vietnamin merellä tapahtuvaan öljyn- ja kaasunporaustointaan sekä joidenkin intialaisten ulkopoliittisten kommentaattoreiden esittämät kehotukset lisätä laivaston läsnäoloa alueella investointien suojelemiseksi. Intia ja Kiina käyvät kovaa kilpailua alueellisesta vallasta Aasiassa.



## Filippiinit ei halua muita kalavesilleen

Filippiinien aluevaatimus kattaa koko Spratlysaarten alueen. 1970-luvulla Filippiinit miehitti kahdeksan ryhmän läntisistä saarista ja riutoista ja nimesi vaatimansa alueen Kalayaansaariksi. Vietnam miehittää 17:ää, Kiina seitsemää ja Malesia kolmea Filippiinien Kalayaansaariin lukemaa riuttaa.

Luzonin saaren länsipuolelta Filippiinit vaatii itselleen Kiinan tavoin Scarborough-atollia. Vaateet ovat kummankin osapuolen osalta sikäli hankalia, että atolli on nousuveden aikaan joitakin kareja lukuun ottamatta veden alla. Filippiinit on ilmoittanut olevansa valmis viemään omistuskiistan kansainvälisen tuomioistuimen ratkaistavaksi. Atolli on Filippiinien vaatiman talousvyöhykkeen sisäpuolella mutta ei sisälly sen valtioalueeseen siten kuin se on määriteltä vuonna 1898 sopimuksessa, jolla Filippiinit siirrettiin Espanjalta Yhdysvalloille. Filippiinit on protestoinut Kiinan toimintaa myös lännempänä Macclesfield Bankin alueella; alueen kalavedet ovat hyvin rikkaat. Myös Vietnam vaatii Macclesfield Bankia itselleen.

Kesällä 2012 kiinalaisten kalastusalusten läsnäolo Scarborough-atollin vesillä johti selkkaukseen, jossa osallisena oli Kiinan Merivalvonnan ja Filippiinien laivaston aluksia. Tilanne laukesi, kun Kiinan Merivalvonta saattoi kalastusalukset pois atollin vesiltä.

## Malesia, Brunei ja Indonesia tukeutuvat merioikeusyleissopimukseen

Malesia, Brunei ja Indonesia perustuvat saari- ja talousvyöhykevaateensa merioikeusyleissopimuksen periaatteisiin. Malesia julkaisi kartan aluevesistään ja mannerjalustavaateistaan v. 1979 ja virallisti vaateensa vuonna 2009. Malesia pitää hallinnassaan viittä Spratlysaarten riuttaa, jotka ovat sen talousvyöhykkeen sisäpuolella. Brunei ei pidä hallinnassaan yhtään Spratlysaarista, mutta rajasi vuonna 1984 talousvyöhykkeensä siten, että yksi Malesian hallinnoima riutta osuu sen sisäpuolelle. Malesian ja Brunein neuvottelut päällekkäisistä vaateista sopimiseksi eivät ole toistaiseksi johtaneet tuloksiin.

Indonesian talousvyöhykkeeseen kuuluvat Natunasaaret, ja Indonesia vaatii myös oikeutta saaria ympäröivään mannerjalustaan. Vietnam vaatii itselleen Indonesian rajalinjan pohjoispuolista osaa

Natunan kaasukentästä, joka sijaitsee 200 kilometriä koilliseen Natunasaarista. Kaasukenttä sijaitsee Kiinan yhdeksänsänsäisen katkoviivan sisäpuolella.

## Ei yhteisiä pelisääntöjä, ei yhteistä hyödyntämistä

Alueella on pystytty yhteistyöhönkin. Vietnam ja Kiina ovat kyenneet sopimaan merialueidensa rajoista Tonkininlahdella. Vuodesta 2005 kiinalainen, vietnamilainen ja filippiiniläinen öljy-yhtiö ovat suorittaneet koordinoitusti seismisiä mittauksia Spratlysaarten vesillä.<sup>6</sup>

Kaakkois-Aasian maiden yhteistyöjärjestö ASEAN ja Kiina saivat vuonna 2002 aikaiseksi menettelytapajulkilausuman, jossa kehoitetaan kaikkia osapuolia pidättäytymään aluekiistaa eskaloivista toimista. ASEAN on toivonut, että julkilausuma johtaisi menettelytapasopimukseen (Code of Conduct). Kiinalla ei kuitenkaan ole halua sitoutua sellaisiin pelisääntöihin (kuten merioikeusyleissopimuksen periaatteisiin), jotka heikentäisivät sen historiallisia vaateita ja siten pakottaisivat sen myöntämään U-linjauksen mielivaltaisuuden. Yhteisymmärryksen löytäminen ei olisi helppoa myöskään ASEAN-maiden kesken erityisesti Vietnamin vaateen mitatuuden vuoksi.

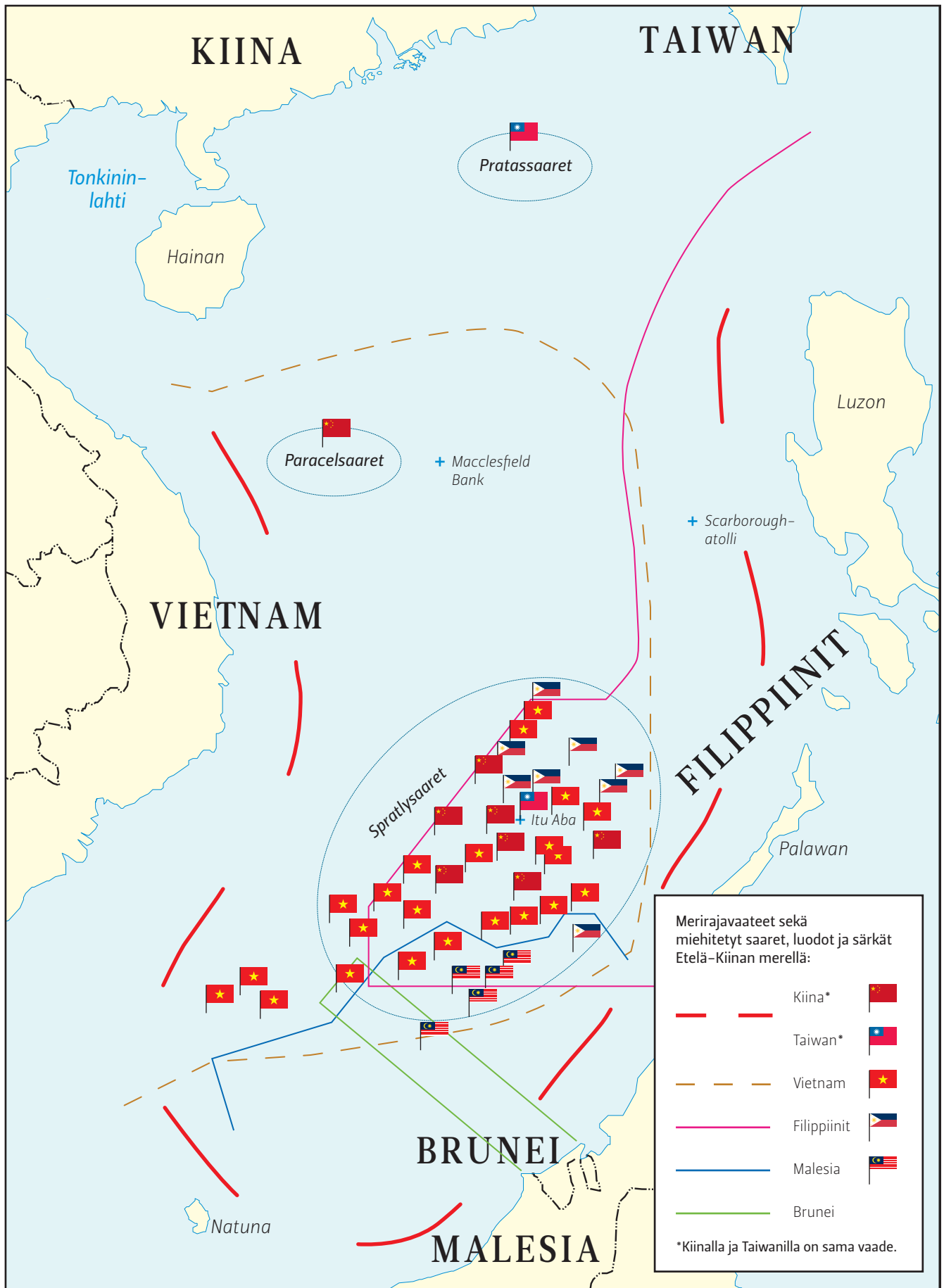
Kiina peräänkuuluttaa luonnonvarojen yhteistä hyödyntämistä, mutta muiden alueen maiden kannalta on vähintäänkin ongelmallista, että Kiina asettaa yhteistyön ehdoksi sen suvereniteetin tunnustamisen.<sup>7</sup> On kiisteltä siitä, lukeeko Kiina Etelä-Kiinan meren suvereniteetin ydinintressiensä joukkoon.<sup>8</sup> Mahdollisesti Kiinalle riittäisi, että muut rantavaltiot antaisivat tyhjän julistuksen Kiinan suvereniteetin tunnustamisesta ja jatkaisivat sitten toimiaan entiseen tapaan ”Kiinan luvalla”. Tällainen olisi historiallisen tributaarijärjestelmän

6 U.S. Energy Information Administration, “Country Analysis Brief, South China Sea”, March 2008 ([http://www.eia.gov/EMEU/cabs/South\\_China\\_Sea/pdf.pdf](http://www.eia.gov/EMEU/cabs/South_China_Sea/pdf.pdf), haettu 28. 9. 2012).

7 International Crisis Group, Asia report N°223, “Stirring up the South China Sea (I)”, 23 April 2012, 29 (<http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/north-east-asia/china/223-stirring-up-the-south-china-sea-i.aspx>, haettu 28. 9. 2012).

8 Mikael Mattlin, ”Epäluulon kierre”, *Ulkopolitiikka* 3/2011, 15–19.





**KARTTA 2.** Rannikkovaltioiden merirajavaateet sekä miehityt saaret, luodot ja särkät Etelä-Kiinan merellä. Koostettu usean eri lähteen perusteella. Filippiinien raja Spratlysaarten pohjoispuolella on talousvyöhykkeen raja. Vietnam ei ole ilmoittanut rajalinjansa tarkkoja koordinaatteja.

eräänlainen moderni vastine.<sup>9</sup> Aikoinaanhan Kiina oli alueen keskusvalta, jolle muut – kuten Vietnam – suorittivat tribuuttia. On tietenkin hyvin epätodennäköistä, että alueen valtioilla olisi nykyisellään halua minkäänlaiseen tributaarisuhteeseen, mutta Kiinan johto voi olettaa tilanteen muuttuvan, kun sen ylivoima alueella kasvaa.

Kello käy Kiinan hyväksi. Kiina rakentaa syvänmeren laivastoa, ja Etelä-Kiinan meren voimapolitiittinen tilanne tulee näyttämään varsin erilaiselta kun kiinalaiset lentotukialukset toimivat alueella. Sitä ennen Kiinan kannalta on taktisesti järkevintä olla selittämättä U-linjausta ja pitää kaikki vaihtoehdot avoinna. Samalla Kiinan kannattaa vahvistaa tosiasiallista hallintaansa ja valmistella talousvyöhykkeiden perustamista sen hallitsemien saarten ympärille siltä varalta, että joutuisi myöhemmin tyytymään aluekiistojen ratkaisuun merioikeusyleissopimuksen periaatteiden mukaisesti.

Odottaminen ei kuitenkaan vähennä aluekiistojen kärjistymisen riskiä. Paine hiilivetyvarojen hyödyntämiseksi kasvaa ainakin öljy- ja kaasuyhtiöiden taholta. Eri maiden kalastuslaivastot kilpailevat entistä kovemmin samoista apajista. Aika käy vähiin erityisesti kalakantojen romahtamisen estämiselle. Koska kalavarojen säilymisestä huolehtiminen kuuluu rantavaltion vastuulle, talousvyöhykkeiden määrittelemättömyys on erittäin ongelmallista kalakantojen kestäväen hyödyntämisen kannalta. Koko kansainvälisen yhteisön kannalta olisi toivottavaa, että alueen maat saavat muutoin sovituksi yhteisistä kalastuskiintiöistä.

Ei näytä todennäköiseltä, että talousvyöhykkeistä kyetään sopimaan lähivuosina. Mikäli kävisi toisin ja kaikki alueen rantavaltiot ulottaisivat talousvyöhykkeensä mahdollisimman pitkälle rannikkojensa peruslinjoista, jäisi talousvyöhykkeiden ulkopuolisen merialueen osuus pienehköksi (aava meri muodostaisi leveimmillään, Filippiinien Luzonin ja Vietnamin rannikoiden välillä, noin kolmanneksen koko vesialueen leveydestä). Mikäli Kiina perustaisi talousvyöhykkeen Paracelsaarten ja Taiwan

Pratassaarten sekä Itu Aban ympärille, kutistuisi aavan meren alue lähes olemattomiin.<sup>10</sup>

Tämä olisi ongelmallista maailman johtavan sotilavallan, Yhdysvaltain, näkökulmasta, varsinkin jos Pratassaaret ja Itu Aba tavalla tai toisella siirtyisivät Taiwanilta Kiinan hallintaan. Kiina tulkitsee merioikeusyleissopimusta tiukemmin kuin valtaosa sopijavaltioista eikä hyväksy sota-alusten sotilaallista toimintaa talousvyöhykkeellään. Tällä perusteella Kiina on vastustanut Yhdysvaltain laivaston läsnäoloa Etelä-Kiinan merellä. Yhdysvallat – joka ei ole ratifioinut merioikeusyleissopimusta – katsoo kansainvälisen tapaoikeuden sallivan laivaston tiedustelu- ja tarkkailutoiminnan muiden maiden talousvyöhykkeellä. Kiinan Merivalvonnan alukset ovat häirinneet myös filippiiniläisiä ja vietnamlaisia aluksia, joiden on katsottu harjoittaneen sotilastiedustelua.

### Järki ja tunteet

Etelä-Kiinan meren aluekiistassa vastakkain ovat paitsi valtiot, myös hyötynäkökohdat ja suvereniteetin periaate. Hyötynäkökohdat edellyttäisivät aluekiistojen siirtämistä syrjään luonnonvarojen yhteisen hallinnon ja hyödyntämisen tieltä. Kalakantojen kestävyys on kaikkien osapuolten etujen mukaista, eikä sitä ole mahdollista taata ilman yhteisiä sopimuksia ja yhteistyössä tapahtuvaa kalastuksen valvontaa. Myös kaasun- ja öljyvarojen hyödyntäminen olisi järkevintä toteuttaa useamman valtion yhteistyön turvin, jos vaihtoehtona on, että ilman yhteistyötä kukaan ei pääse aloittamaan hyödyntämistä. Alueen valtioiden keskinäiset kauppa- ja muut suhteet ovat jo valmiiksi tiiviit, joten yhteistyön laajentaminen Etelä-Kiinan meren luonnonvarojen hyödyntämiseen ja kestäväen kehityksen turvaamiseen vaikuttaisi järkevältä.

Suvereniteettikysymykset korostuvat erityisesti Kiinan sekä Vietnamin ja Filippiinien politiikassa. Väitetyt suvereniteetin loukkaukset herättävät suuria tunteita maissa, joiden hallitukset lietsovat kansallismielisyyttä oman legitimititeettinsä tueksi.

9 Vrt. Jyrki Kallio, "Watching a dragon's egg hatch: The makings of a Sinocentric world?" FIIA Working Paper 74.

10 Ks. Ji Guoxing, "Maritime Jurisdiction in the Three China Seas", UC Berkeley, Institute on Global Conflict and Cooperation, 1995 (<http://escholarship.org/uc/item/7rq2b069>, haettu 28. 9. 2012).

Kiinalle suvereniteetin turvaaminen on yhä kaikkea muuta tärkeämpää. Siinä missä suuri osa maailmasta on valtiosuvereniteetin osalta siirtynyt tai siirtymässä postmoderniin aikaan, Kiina on vielä modernismin vanki: kansallisvaltion rakentaminen on kesken ja kommunistisen puolueen legitimitetti on sidoksissa sen kykyyn estää sen kaltaiset nöyryytykset, joita Kiina kohtasi siirtomaavallan aikana. Vaikka Kiinan johto ei nimenomaisesti pitäne suvereniteettia Etelä-Kiinan meren alueella samanlaisena ydinintressinä kuin esimerkiksi Taiwanin palauttamista hallintaansa, se tuskin luopuu vaatimasta vähintään muodollista tunnustusta suvereniteetilleen Etelä-Kiinan merellä.<sup>11</sup>

Etelä-Kiinan meren aluekiistat eivät ole tyystin vailla yhteyttä Itä-Kiinan meren saarikiistoihin. Kiina ja Taiwan kiistelevät Japanin kanssa Diaoyu-saarista (japaniksi Senkaku), ja Kiinan on mahdollonta antaa entisen perivihollisensa voittaa kiistassa.<sup>12</sup> Kiinan näkökulmasta myönnytysten tekeminen tai liiallinen joustaminen Etelä-Kiinan merellä voisi antaa väärän viestin Japanille.

Vietnam ja Filippiinit taas eivät voi sisäpoliittisista syistä osoittaa myöntyväisyyttä Kiinalle, jota ne propagandassaan syyttävät kautta historian toistuneista ylivaltapyrkimyksistä. Vietnam ja Filippiinit ovatkin kalastelleet – ja saaneet – tukea Yhdysvalloilta. Vaikka esimerkiksi ulkoministeri Hillary Clinton on vakuuttanut, että Yhdysvallat ei asetu kiistoissa minkään osapuolen kannalle, vieraillessaan Manilassa marraskuussa 2011 hän kutsui Etelä-Kiinan merta ”Länsi-Filippiinien mereksi”.<sup>13</sup> Muutoinkin yhdysvaltalaislausunnoista on ollut luettavissa selvää kritiikkiä nimenomaan Kiinan toimia – esimerkiksi Sanshan prefektuurin perustamista – kohtaan.

Alueen ulkopuolisten valtioiden kannalta Etelä-Kiinan meren tilanne on huolestuttava mutta ei

hälyttävä. Vaikka International Crisis Groupin raportissa varoitetaan tilanteen ajautuneen umpikujaan ja alueellisten jännitteiden kasvaneen ennennäkemättömän suuriksi, ei osapuolilla ole toistaiseksi resursseja sotilaallisen ratkaisun tavoittelemiseen. Voimistuvaa Kiinaa vastaan asettautumisessa riskinä olisi sitä paitsi häviäminen. Kyynisesti ajatellen Kiinan kasvava ylivoima edistää vakauden säilymistä alueella.

Euroopan unionilla on Etelä-Kiinan merellä samanlaisia intressejä kuin Yhdysvalloilla, lukuun ottamatta sotilasstrategisia tavoitteita. Yhteiset intressit liittyvät ennen kaikkea merenkulun vapauteen, kestäväan kehitykseen ja luonnonvarojen yhteiseen hyödyntämiseen. EU:n kannattaa tukea sellaisia kiistan osapuolten toimia, jotka edistävät näitä tavoitteita. Suvereniteettikysymysten suhteen ei ole järkevää asettua minkään osapuolen kannalle tai ketään vastaan. On nähtävissä, että Intian ja Yhdysvaltain lusikat sopassa eivät auta tilanteen rauhoittumista. Intian ja Kiinan välisen – saati Yhdysvaltain ja Kiinan välisen – varustelukilvan leviäminen Etelä-Kiinan merelle ei sitä paitsi ole kenenkään etujen mukaista. EU:n kannattaa kannanotoissaan pitää tietoista etäisyyttä Yhdysvaltain välilläärkeviinkin lausuntoihin ja pidättäytyä kiihottamasta jo valmiiksi kuumina käyviä tunteita. Etelä-Kiinan meren soppa on kylliksi tulista ilmankin.

Ulkopoliittinen instituutti  
Puh. (09) 432 7000  
Fax: (09) 432 7799  
www.fiia.fi

ISBN 978-951-769-356-1  
ISSN 1795-8059  
Kansikuva: Jyrki Kallio

Ulkopoliittinen instituutti on eduskunnan yhteydessä toimiva, riippumaton tutkimuslaitos. Instituutti tuottaa korkeatasoista tutkimusta, joka tukee poliittista päätöksentekoa ja avointa keskustelua niin kotimaassa kuin kansainvälisestikin. Instituutin julkaisut käyvät läpi sisäisen editointiprosessin, mutta julkaistavat näkemykset ovat kirjoittajien omia.

11 Ks. Mattlin, 16.

12 Ks. Jyrki Kallio, Bart Gaens & Mikael Mattlin, ”Paasikiven opetukset koetuksella Itä-Kiinan merellä”. FIIA Comment 9/2012.

13 “Clinton, Philippine Foreign Secretary Joint Press Availability”, U.S. Department of State, Texts & Transcripts, 16 November 2011 (<http://translations.state.gov/st/english/texttrans/2011/11/20111116142331su0.4998852.html#axzz22jtHsPcb%20>, haettu 28. 9. 2012).