

FIIA 11/2015

COMMENT

Arkady Moshes
Ohjelmajohtaja
Ulkopoliittinen instituutti

EU:n itäinen kumppanuus Riian huippukokouksen jälkeen > Ei pidä mennä siitä missä aita on matalin

EU:n ei tule alentaa vaatimustasoaan itäisessä naapurustossaan. Järjestelmätason muutoksia ei saavuteta ponnettomalla politiikalla vaan ainoastaan entistä voimakkaammalla, vaativammalla ja palkitsevammalla toiminnalla.

Riiaassa järjestetyn EU:n itäisen kumppanuuden huippukokouksen jälkimainingeissa on korkea aika kysyä, onko EU:lla käytössä oikeat välineet itäisessä naapurustossa kohtaamiensa haasteiden käsittelyyn. Rehellinen vastaus näyttää olevan ei.

EU:n toukokuussa 2009 lanseeraaman kumppanuusohjelman oli tarkoitus tehdä kuuden entisen neuvostomaan eli Armenian, Azerbaidžanin, Georgian, Moldovan, Ukrainan ja Valko-Venäjän muodostamasta alueesta aiempaa turvallisempi ja vauraampi sekä EU:n normiston kanssa yhteensopivampi. Lisäksi ohjelman oli määrä lisätä alueen sisäistä yhteistyökykyä.

Nykypäivän todellisuus on kaukana tästä idealistisesta retoriikasta.

Keskeinen kumppanimaa Ukraina on sodassa. Sen alueellista koskemattomuutta on loukattu, ja yli miljoonasta ihmisestä on tullut pakolaisia omassa maassaan. Kuolonuhrien määrä kasvaa päivittäin. Uhrien joukossa on useita satoja EU:n kansalaisia, jotka menehtyivät viime heinäkuussa, kun Malesian lentoyhtiön lento MH-17 ammuttiin alas Ukrainan ilmatilassa. Itäisen naapuruston useat muut jäätyneet konfliktit eivät ole osoittaneet ratkaisun merkkejä.

Tarvittavat uudistukset etenevät kumppanimaissa erittäin hitaasti jos laisinkaan. Jopa edistyneissä

kumppanimaissa Georgiassa, Moldovassa ja Ukrainassa, jotka ovat allekirjoittaneet assosiaatio-sopimukset EU:n kanssa, kehitys on osin ollut kiistanalaista. Esimerkiksi Georgiaa kritisoidaan tämän tästä ”valikoivasta oikeudenkäytöstä”, kun taas Moldovassa ja Ukrainassa huolta aiheuttavat maiden suunnaton korruptio, harvainvaltaistuminen ja tehoton hallinto.

Itäinen naapurusto on myös sisäisesti jakautunut. Armenia ja Valko-Venäjä ovat liittoutuneet Venäjän kanssa sekä taloudellisesti että poliittisesti Euraasian talousunionin ja Kollektiivisen turvallisuusjärjestön kautta. Siksi ei olekaan yllätys, että maat eivät ole suostuneet osoittamaan edes nimellistä solidaarisuutta Ukrainaa tai sen alueellista koskemattomuutta kohtaan, kuten Riian huippukokouksen päätöslauselma selkeästi osoitti. Azerbaidžan puolestaan päätti olla tekemättä valintoja, kuten sanonta kuuluu, sillä maa on kiinnostunut yksilöllisesti räätelöidystä suhteesta EU:hun sen sijaan, että olisi vain yksi itäisen naapuruston jäsen muiden joukossa.

Vastaisuudessa tilanne ei helpotu, vaan vaikeutuu.

Keskeinen taustalla vaikuttava tekijä on EU:n ja Venäjän välinen suhde. Kun itäinen kumppanuusohjelma aloitettiin, EU toivoi, että Venäjän ja Georgian vuoden 2008

konflikti ei toistuisi muualla. EU teki kaikkensa, jotta asiat voisivat jatkua niin kuin mitään ei olisi tapahtunut. Useissa Euroopan pääkaupungeissa, etenkin Berliinissä, unelmoitiin ”kumppanuudesta Venäjän modernisoimiseksi”.

Tätä nykyä Venäjä ja EU ovat suorassa geopoliittisessa kilpailussa itäisen naapuruston alueella. Bryssel saattaa olla tästä eri mieltä ja toisella kyllästymiseen saakka vanhaa mantraa siitä, että sen politiikka ei ole suunnattu Venäjää vastaan. Tällä ei kuitenkaan ole merkitystä niin kauan kuin Moskova näkee tilanteen nollasummapelinä ja toimii oletuksensa mukaisesti.

Samaan aikaan nykypäivän Eurooppa on verrattain heikompi toimija kuin se oli vuonna 2009, saati sitten vuonna 2004, jolloin se käynnisti Euroopan naapuruuspolitiikan, jonka olennainen osa itäinen kumppanuus on. Jatkuvat taloudelliset ongelmat useassa EU:n jäsenmaassa, maahanmuuton kriisi ja muut turvallisuuskysymykset eteläisessä naapurustossa sekä tulossa oleva keskustelu Britannian mahdollisesta erosta heikentävät EU:n energisyyttä ja varastavat huomiota. Ne heikentävät myös itäisen naapuruston merkitystä EU:n asialistalla ja vähentävät unionin päättäväisyyttä kumppanuusohjelman toteuttamisessa.

Ulkopoliittinen
instituutti

Kruunuvuorenkatu 4

PL 400

00161 Helsinki

Puhelin

(09) 432 7000

Fax

(09) 432 7799

www.fiia.fi

Ulkopoliittinen instituutti on riippumaton tutkimuslaitos, joka tuottaa korkeatasoista tutkimusta poliittisen päätöksenteon ja avoimen keskustelun tukemiseksi niin kotimaassa kuin kansainvälisestikin.

Korkean laadun varmistamiseksi ainakin kaksi asiantuntijaa lukee ja kommentoi kaikkien instituutin julkaisujen käsikirjoituksia. Julkaisut käyvät lisäksi läpi ammattimaisen kielitarkastuksen ja editointiprosessin. Julkaistavat näkemykset ovat kirjoittajien omia.

Ne maat, jotka eivät ole valmiita hyväksymään mitään EU:n ehtoja kumppanuuden edellytykseksi, tulevat taatusti pitämään sekä geopolittista kamppailua että EU:n väitettyä heikkoutta omana mahdollisuutena. Yksi klassinen esimerkki on Valko-Venäjä. Bryssel on nopeasti normalisoimassa ”pragmaattista” kanssakäymistään Minskin kanssa siitä huolimatta, että Valko-Venäjällä on yhä poliittisia vankeja ja maan johto on virallisesti pakotetoi-
miin kohteena. Tämä lähestymistapa lähettää Moskovaan viestin, jonka mukaan EU pehmentää linjaansa ennemmin tai myöhemmin, kunhan vastapeluri vain pysyttelee tiukkana eikä tee kompromisseja.

Asioiden nykytilasta ei tietysti voi syyttää pelkästään itäistä kumppanuutta, mutta puutteellinen väline saattaa olla osa ongelmaa. Kumppanuusohjelma suunniteltiin ja sitä on käytetty teknokraattisena asteittaisen kehityksen keinona, eikä se mitenkään pystynyt pureutumaan ongelmiin strategisella tasolla. Lisäksi siltä puuttui strategisia resursseja.

Tämän saman politiikan ulottaminen yksittäisiin valtioihin, mikä tunnetaan EU-jargonissa ”differentiationa”, tuskin muuttaa mitään. Riski on nyt kahtalainen. Innottomien kumppanien suhteen EU näyttää

olevan taipuvainen hyväksymään kumppanien esittämän agendan ja unohtamaan yhteismitalliset tavoitteet varmistaakseen kumppanuuden ”yhteisen omistajuuden” sekä ”edistyksen”. Innokkaiden kumppanien jäsenyyshaluihin Bryssel ei puolestaan voi vastata, mikä on ymmärrettävää mutta yhtä kaikki heikentää kumppanien motivaatiota. Tavoitetaso tulee siis laskemaan kummassakin tapauksessa.

Umpikujasta voidaan päästä ulos tekemällä EU:n politiikasta entistä vahvempaa, vaativampaa ja palkitsevampaa, mutta ennen kaikkea varmistamalla, että politiikka palvelee Euroopan tavoitteita ja välttää kompromisseja kompromissien vuoksi. Itse asiassa EU:n osallisuus Ukrainassa on jo nyt paljon syvempää kuin kumppanuusohjelma alun perin antoi ymmärtää, ja tätä pitäisi korostaa esimerkkitapauksena.

Vain järjestelmätason muutokset itäisessä naapurustossa voivat tehdä alueesta nykyistä turvallisemman ja vauraamman. Ponnottomalla ”kumppanuudella” tätä tavoitetta ei saavuteta, mutta kunnianhimoisella strategisella politiikalla Itä-Euroopassa se voisi onnistua.