

FIIA 13/2015

COMMENT

Niklas Helwig
Vanhempi tutkija
Ulkopoliittinen instituutti

EU laatii globaalistrategiaa > Unionin ulkopoliittisten tavoitteiden määrittely edellyttää poliittista ohjausta jäsenvaltioilta

Eurooppa-neuvosto päätti kesäkuussa 2015 EU:n uuden ulkopoliittisen strategian luomisesta. Ulkopoliittisten tavoitteiden ja keinojen määrittely koskien niin unionin lähialueita kuin muuta maailmaa on tärkeä tehtävä. Strategian onnistuminen riippuu jäsenmaiden valmiudesta tehdä tarvittavia poliittisia valintoja.

EU-maiden johtajat antoivat kesällä unionin ulkopoliitiikan korkealle edustajalle Federica Mogherinille tehtäväksi valmistella EU:lle ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeva globaalistrategia, joka on määrä esitellä kesäkuussa 2016. Strategian laatiminen voi olla askel EU:n kansainvälisen roolin uudistamisessa. Samalla strategiasta voi tulla Mogherinin keskeinen saavutus. Sen laatiminen onnistuu kuitenkin vain, jos kaikki jäsenvaltiot antavat työhön oman panoksensa.

Uuden strategian laatimisen lähtökohtana on Euroopan muuttunut turvallisuusympäristö. Vanha, vuodelta 2003 peräisin oleva Euroopan turvallisuusstrategia oli unionin vastaus Yhdysvaltain vastaavalle strategialle, ja sen taustalla oli EU:n jakaantuminen Irakin sodan suhteen. Vanha strategia korosti rauhanomaisen ja yhdistyneen Euroopan ”pehmeää valtaa” ja Euroopan kykyä levittää sääntöpohjaista yhteistyön malliaan muualle maailmaan.

Viime vuosien tapahtumat ovat kuitenkin ajaneet vanhan strategian ohi. Venäjä on haastanut eurooppalaisen turvallisuusjärjestyksen ja EU:sta on tullut kriisien ympäröimä. Vuonna 2008 laadittu pienoisorjetti käsitteli vain osittain turvallisuusympäristössä tapahtuneita muutoksia. Mogherinin tänä vuonna

Eurooppa-neuvostolle tekemässä arviointiraportissa todettiin, että globalisaation eteneminen, lisäntyneet taloudelliset, uskonnolliset ja ideologiset jännitteet samoin kuin uusien globaalien ja alueellisten toimijoiden esiinnousu ovat tehneet maailmasta yhä verkottuneemman ja monimutkaisemman sekä korostaneet kilpailua.

Tähän asti EU:n toimielimet ja jäsenmaat ovat olleet haluttomia uuden strategian laatimiseen, koska ne ovat pelänneet sen pikemminkin hajauttavan kuin yhdistävän EU:ta. Nyt ajan on kuitenkin nähty olevan kypsä toimintaa ohjaavan kompassin hankintaan. Mutta onnistuuko EU strategian laatimisessa?

Ei ole vielä varmaa, antavatko jäsenmaat strategian laatimiselle täyden tukensa. Ilman niiden panostusta valmistelutyö on kuitenkin sangen turhaa. Jäsenmaiden tulisi muotoilla kantansa uusiin uhkiin kuten Syyrian ja Libyan yhteiskuntien romahtamiseen ja siitä seuranneeseen pakolaiskriisiin sekä Venäjä-suhteen vaikeuksiin.

Kun kansainvälistä politiikkaa leimaa yhteistyön hengen hiipuminen, strategian on määriteltävä EU:lle selvä suunta. Tämä voi merkitä myös vastakkainasettelua. Viime kädessä suunnan määrittely edellyttää poliittisia päätöksiä, joita

kaikki jäsenmaat eivät välttämättä ole halukkaita tekemään.

Erotuksena vanhasta turvallisuusstrategiasta uudesta globaalistrategiasta tulee luonteeltaan kokonaisvaltainen. Siihen sisällytetään perinteisen turvallisuuskäsityksen ulkopuolisia välineitä, kuten kehitysyhteistyö, energia- ja ilmastopolitiikka ja kauppapolitiikka. Kaikkia näitä välineitä on hyödynnettävä yhtäaikaaisesti, jotta ne toimisivat tehokkaasti. Uusi strategia keskittyy todennäköisesti useisiin tärkeisiin alueisiin, mutta priorisointi on vaikeaa: Mogherinin arviointiraportissa korostetaan niin EU:n lähinaapurustoa, Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan aluetta, Afrikkaa, transatlanttista kumppanuutta kuin Aasiaakin.

Yksi strategian laatimisvaiheen tärkeimmistä tavoitteista on saada jäsenmaiden välillä aikaan keskustelua ulko- ja turvallisuuspolitiikasta siten, että ne tiedostaisivat yhteiset etunsa. Mogherini korosti viime huhtikuussa, että Euroopan integraatio on aina edennyt jäsenmaiden intressien pohjalta. Unioni sai alkunsa yhteisiin etuihin perustuneena taloudellisena projektina. Nyt EU-maiden on Mogherinin mukaan kehitettävä yhteisiä intressejä ulkopoliitiikan suhteen ja luotava näkemys siitä, miten ympäröivän maailman kanssa olisi parasta toimia.

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.

Yhtäältä strategian laatimista on ohjattava riittävästi, jotta valmis strategia pystyisi tarjoamaan terävän ja eteenpäin katsovan vision siitä, mitä EU haluaa saada aikaan yhdessä jäsenmaiden kanssa. Kirjoitustyötä valvoo pieni asiantuntijaryhmä, joka varmistaa sen, että strategiasta tulee ”käyttäjästävällinen”: strategia ei saa jäädä vain sanahelinäksi vaan sen tulee ottaa asioihin rohkeasti kantaa.

Toisaalta jäsenmaat on vedettävä mukaan strategian laatimisen, jotta unionin sisällä voidaan käydä kunnollinen keskustelu siitä, mitä jäsenmaat haluavat saada aikaan yhdessä EU:n kanssa. Tämä keskustelu on yhtä tärkeää kuin sen lopputuotteenä syntyvä strategia, jotta EU:n ulkopoliittikka voitaisiin jäsenmaiden pääkaupungeissa kokea omaksi asiaksi. Tätä silmälläpitäen ulkoministeriöt ja ajatushautomot eri maissa suunnittelevat jo aiheeseen liittyviä tilaisuuksia niin asiantuntijoille kuin suurelle yleisölle. Hyvänä esimerkkinä käy äskettäinen Saksassa tehty ulkopoliittikan arviointi, jossa kansalaisten ja asiantuntijoiden välillä käytiin vuoropuhelua internetissä.

EU:n globaalistrategian muotoilu on yhteydessä tiettyihin muihin käynnissä oleviin prosesseihin. Euroopan naapuruuspolitiikkaa ja EU:n puolustusyhteistyötä koskevat arvioinnit kytkettyvät luontevasti

kokonaisvaltaiseen strategiaan. Nämä arvioinnit koskevat kuitenkin yksittäisiä politiikan lohkoja ja niillä on konkreettisia seurauksia, kun taas globaalistrategiassa pyritään muotoilemaan kaikenkattavat päämäärät ja arvioimaan, miten yksittäiset politiikan alat voivat edistää näitä päämääriä.

Strategia on tarpeen myös niille virkamiehille, jotka EU:n ulkopoliittista koneistoa käytännössä pyörittävät. Vaikka Lissabonin sopimus kohensikin yhteistyön institutionaalista kehystä, se ei luonut EU:lle ulkopoliittista identiteettiä. Lissabonin sopimuksen myötä luotu Euroopan ulkosuhdehallinto ei ole toistaiseksi kyennyt toimimaan suunnannäyttäjänä. Ulkosuhdehallintoakin siis hyödyttäisi, jos globaalistrategia osoittaisi EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteet ja rajat.

EU:lla on kattava ulkopoliittikan työkalupakki, johon kuuluvat niin perinteinen diplomatia, kriisinhallintakyvyt, taloudellinen yhteistyö kuin pakotteet. Yhdessä käytettynä näillä voi olla huomattava vaikutus kansainvälisen järjestelmän vakautteen. Nyt EU:n jäsenmailta vaaditaan poliittista tahtoa muotoilla strategia, joka pystyy parhaalla tavalla hyödyntämään unionin käytössä olevat välineet.