

# FIIA 7/2011

# COMMENT

Kristi Raik  
Tutkija  
Ulkopoliittinen instituutti

## Pienet porkkanat, vähäinen vaikutus > Naapurusto koettelee EU:n uutta ulkopoliitikkaa

Arabikevät on pakottanut EU:n arvioimaan uudelleen naapuruuspolitiikkaansa ja asettamaan enemmän painoa demokraattisten uudistusten tukemiselle. EU:n vaikutus naapuruston kehitykseen jäänee kuitenkin vähäiseksi, sillä naapureille tarjotaan vain heikkoja kannustimia ja unionin ulkopoliitikka kärsii hajanaisuudesta.

EU julkisti Euroopan naapuruuspolitiikan (ENP) uudistusehdotuksen useiden viivästysten jälkeen 25. toukokuuta. ENP sai alkunsa vuonna 2004 tavoitteenaan levittää EU:n hallintotapaa unionin rajojen ulkopuolelle. Itäisen Keski-Euroopan siirtymäkausi oli tuolloin juuri huipentunut EU:n laajentumiseen. Menestyksen innoittamana unioni pyrki levittämään eurooppalaista mallia yhä laajemmalle ja muuttamaan naapurinsa enemmän itsensä kaltaisiksi: vakaiksi, vauraiksi, demokraattisesti valittujen johtajien hallitsemiksi oikeusvaltioiksi.

Käytännössä ENP:llä ei ole ollut paljoakaan tekemistä naapuruston poliittisen kehityksen kanssa. EU on jossain määrin onnistunut tukemaan poliittisia ja taloudellisia uudistuksia niissä maissa, jotka ovat itse valinneet uudistusten tien, kuten Moldovaossa tai (rajoitetummassa määrin) Marokossa. Yleisesti ottaen naapurusto ei ole kuitenkaan muuttunut demokraattisemmaksi eikä vakaammaksi.

Tuore ENP-ehdotus osoittaa, että EU pystyy vain reagoimaan naapurimaidensa tapahtumiin, mutta ei toimimaan suunnannäyttäjänä. Unionin pääasiallinen vastaus ”arabikeväeseen” on se, että ENP pyrkii nyt avoimemmin ja aktiivisemmin edistämään demokratiaa. Uuden lähes-

tymistavan iskulause on ”enemmän enemmän” (*more for more*): maat, jotka kehittyvät kohti demokratiaa ja oikeusvaltiota, saavat edistykseltään palkinnoksi enemmän tukea ja läheisemmät suhteet EU:n kanssa.

Kunkin maan sisältä nousevien demokratiapyrkimysten tukeminen onkin oikea painopiste, johon panostamalla EU kaikkein todennäköisimmin saavuttaa myönteisiä tuloksia. Uuden lähestymistavan ongelma on se, että se pohjautuu oletukseen, että naapuruston kehityssuunta kulkee kohti demokratiaa. Naapurustossa ovat kuitenkin yhä enemmistöissä autoritaariset tai puoliautoritaariset maat, joissa on vain vähän tai ei lainkaan kiinnostusta ryhtyä demokraattisiin uudistuksiin. Tämä tosiasia tuskin muuttuu lähivuosina, vaikka Tunisia, Egypti tai muut arabimaat onnistuisivat kehittymään kohti demokratiaa – mikä on sinänsä hyvin epävarmaa.

EU:n haasteena on välttää niiden maiden eristäminen, jotka eivät ole kiinnostuneet ENP:n tarjouksesta. Vaikutusvaltaa uudistushaluttomiin maihin ei kasvateta karsimalla suhteita niihin – pikemminkin päinvastoin. Uusittu ENP lupaa esimerkiksi vapaampaa ihmisten liikkuvuutta niille maille, joissa toteutetaan demokraattisia uudistuksia. Tämä on epäreilu rangaistus autoritaarisesti

johdettujen maiden kansalaisia kohtaan eikä lisää demokratiakehityksen todennäköisyyttä.

ENP-ehdotukseen sisältyy myös (epäilemättä tarkoituksenmukaisen) epämääräinen muotoilu, jonka mukaan kauppasuhteiden tiivistämisen ehtona tulee olemaan ”riittävä edistys kohti yhteisiä arvoja ja periaatteita”. Tätä ehtoa tuskin tullaan johdonmukaisesti noudattamaan käytännössä, ja siitä saattaa koitua EU:n demokratiatavoitteille enemmän harmia kuin hyötyä.

Ongelmana on myös se, että EU:n naapureille tarjoamat kannustimet ovat heikkoja. Kolme merkittävintä ”porkkanaa” – rahallinen tuki, kauppasuhteet ja ihmisten liikkuvuus – ovat sinänsä houkuttelevia, mutta niitä on tarjolla niin vähäisessä määrin että niiden vaikutus jää väistämättä pieneksi. Nykyisenä tiukan budjettikurin aikana on vaikea kasvattaa ENP:n budjettia. Komissio on kylläkin päättänyt 1,2 miljardin lisärahoituksesta naapurustolle seuraavina vuosina, mutta suhteessa naapurimaiden määrään ja haasteiden mittavuuteen tämä ei ole paljon.

Vielä huolestuttavampaa on kuitenkin EU:n sisäänpäin kääntyminen ja protektionismi. Jäsenmailla ei ole poliittista tahtoa lisätä aidosti avoimuutta naapurimaiden kansalaisille ja tuotteille – jopa avoimuus EU:n

Käyntiosoite
Ulkopoliittinen instituutti
Kruunuvuorenkatu 4
00160 Helsinki
Postiosoite
Ulkopoliittinen instituutti
PL 400
00161 Helsinki
Puhelin
+358 (0)9 432 7000
Fax
+358 (0)9 432 7799

[www.fiia.fi](http://www.fiia.fi)

*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.*

sisällä on joutunut uhatuksi. Kaiken kaikkiaan EU ei pysty vastaamaan naapurimaiden odotuksiin ja tarpeisiin.

ENP:n sopeuttaminen EU:n ulkopolitiikan uusiin rakenteisiin olisi ollut vaikea tehtävä ilman eteläisen Välimeren järjestyttävää muutosaaltoakin. On jokseenkin outoa, että ENP ei siirtynyt uuden ulkosuhdehallinnon tehtäviin, vaan säilyi komission vastuulla. Barroson toisessa komissiossa naapurusto siirrettiin osaksi laajentumiskomissaarin salkkua, mikä on looginen valinta, sillä ENP pitkälti kopioi EU:n suhteita jäsenhedokkaiisiin.

ENP ja laajentuminen pidetään kuitenkin poliittisesti tiukasti erillään. Monet naapuruston kriisit ja haasteet vaativat enemmänkin diplomaattista kuin teknokraattista lähestymistapaa. EU:n on syytä varautua siihen, että poliittinen epävakaus ja massaprotestit naapurimaissa jatkuvat samalla kun ratkaisemattomat konfliktit pitkittyvät entisestään.

Tuore ENP-ehdotus on Euroopan komission ja ulkosuhteiden korkean edustajan yhteinen tuotos, joka pyrkii yhdistämään komission teknokraattisen otteen ja ulkosuhdehallinnon poliittisen ja diplomaattisen työn toisiaan tukevaksi kokonaisuudeksi. Tämä edellyttää komission ja ulkosuhdehallinnon tiivistä yhteistyötä,

joka on lähtenyt käyntiin kangerrel-  
len.

Arabikevät voimisti EU:n sisäistä kilpailua itäisen ja eteläisen naapuruston puolestapuhujien välillä. Uusittu ENP tuo nämä kaksi ulottuvuutta kuitenkin lähemmäksi kuin koskaan. Erilliset alueelliset kumppanuudet idän ja etelän suunnalla säilyvät, mutta ennen kaikkea panostetaan kahdenkeskeisiin suhteisiin, jotka voivat saada eri muotoja, pohjautuen kuitenkin kaikille yhtäläisiin kriteereihin ja kannustimiin. Tämä motivoi uudistushaluisia kumppaneita ja auttaa estämään EU:n jakautumista.