



BRIEFING PAPER 9

12. lokakuuta 2006

EU KURKOTTA A KAAKKOON MUSTANMEREN ALUE EUROOPAN STRATEGISENA POLTTOPISTEENÄ

Grzegorz Gromadzki & Kristi Raik





- **EU:sta on tulossa merkittävä tekijä Mustanmeren alueella. EU:ta ja Yhdysvaltoja kiinnostavat erityisesti alueen energia- ja turvallisuuskysymykset.**
- **Lännen kasvava kiinnostus Mustanmeren aluetta kohtaan lisää jännitteitä Venäjän suuntaan kummassakin kysymyksessä: niitä aiheuttavat niin uudet Venäjän sivuuttavat energiakäytävät kuin Moldovassa ja Etelä-Kaukasuksella sijaitseviin separatistivaltioihin liittyvät ongelmat.**
- **Nykyisen Mustanmeren alueen ja 1990-luvun alkupuolen Itämeren alueen väliltä voi löytää yhtäläisyyksiä. Selvä ero alueiden välillä on, että Mustanmeren valtioiden yhdentymisen läntisiin rakenteisiin on huomattavasti vaikeampaa.**
- **Paras tapa, jolla EU voi edistää energiakauppaa ja vahvistaa turvallisuutta alueella, on tukea alueen yhdentymistä länteen eurooppalaisten normien ja arvojen pohjalta.**
- **Laajalle alueelliselle yhteistyölle on Mustanmeren alueella vain rajalliset mahdollisuudet. Niinpä EU:n onkin kehitettävä kolmikantaista Mustanmeren politiikkaa, joka pitää sisällään sekä kattavan alueellisen yhteistyön, kahdenväliset suhteet että tiettyihin maaryhmiin kohdistuvia sektoripolitiikkoja.**

Johdanto

Bulgaria ja Romania liittyvät Euroopan unioniin todennäköisesti 1. tammikuuta 2007, ja EU:sta tulee merkittävä toimija Mustanmeren alueella. Alue kiinnostaa EU:ta poliittisesti ja taloudellisesti erityisesti energia- ja turvallisuuskysymysten vuoksi. Se sijaitsee Euroopan, Euraasian ja Lähi-idän kohtauspaikassa, ja sen läpi kulkee tärkeitä energiareittejä Kaspianmeren alueelta länteen. Niinpä alue on geostrategisesti tärkeä niin EU:lle kuin Yhdysvalloille ja Venäjällekin.

Sitä mukaa kun EU ja transatlanttinen yhteisö vahvistavat läsnäoloaan ja vaikutusvaltaansa Mustanmeren alueella, jännite länsivaltojen ja Venäjän välillä kasvaa. Venäjän vanhastaan voimakas vaikutusvalta alueella on heikentynyt erityisesti Georgian ja Ukrainan värillisten vallankumousten jälkeen. Venäjä yrittää kuitenkin nyt vahvistaa asemaansa energian avulla.

Mustanmeren alueelle on ominaista poliittinen

epävakaus, talouden takapajuisuus ja erilaiset turvallisuuteen liittyvät ongelmat, jotka ulottuvat separatistivaltioista rajat ylittävään rikollisuuteen ja ympäristöriskeihin. Toisaalta osalla maista on kohdalliset mahdollisuudet demokratisaatioon, nopeaan talouskasvuun ja yhdentymiseen eurooppalaisten ja transatlanttisten rakenteiden kanssa. Nämä eivät kuitenkaan tapahdu ilman, että EU ja Yhdysvallat osallistuvat vahvemmin alueen kehitykseen. On myös välttämätöntä saada Venäjä mukaan, kun pyritään ratkaisemaan alueen lukuisia turvallisuusongelmia, erityisesti separatistivaltioiden tilannetta.

Alueellinen identiteetti muodosteilla

Mustanmeren valtioilta puuttuu voimakas alueellinen identiteetti, ja niiden välillä on lukuisia jännitteitä. Yhteistyö on kuitenkin asteittain lisääntynyt 1990-luvun alkupuolelta lähtien, ja viime vuosina alueellisia aloitteita on syntynyt tiheään tahtiin.

Venäjää lukuunottamatta kaikki alueen maat ovat kiinnostuneet integroitumaan Euroopan unioniin,



ja ne odottavat EU:n tukevan maiden vakaata kehitystä. Maat ovat siirtymämaita, jotka ovat vaihtelevassa määrin sitoutuneet demokratisaatioon ja eurooppalaistumiseen.

Tulevina vuosina Turkilla, Ukrainalla ja Moldovalla on suhteellisesti parhaat mahdollisuudet edetä tiellä kohti eurooppalaisten normien täyttämistä. Kulkua hidastavat maiden sisäiset jännitteet sekä turhautuminen EU:n tuen heikkouteen. Georgian demokratisaatio näyttää epävarmemmalta. Sen esteenä ovat presidentti Saakashvilin autoritääriset taipumukset ja maata uhkaava poliittinen epävakaus. Armenia ja Azerbaidžan sijaitsevat vastaisuudessaakin jossain demokratisaation ja autokratian välimaastossa. Näistä Azerbaidžanin siirtyminen kohti eurooppalaisia normeja on vielä Armeniaakin epätodennäköisempää.

Kaikki Mustanmeren maat ovat vuonna 1992 perustetun Mustanmeren taloudellisen yhteistyön (BSEC) jäseniä. Vaikka järjestöä syytetään usein liiallisesta byrokraattisuudesta ja tehottomuudesta, se on vahvistanut alueellista identiteettiä. Uudempi sysäys samaan suuntaan on Romanian aloitteesta kesäkuussa 2006 perustettu Mustanmeren kumppanuus- ja keskustelufoorumi (The Black Sea Forum for Dialogue and Partnership).

Monet uudet aloitteet kattavat osan Mustanmeren alueesta. Tällainen on Georgian, Ukrainan, Azerbaidžanin ja Moldovan toukokuussa 2006 GUAM:in seuraajaksi perustama demokratiaa ja talouskehitystä edistävä järjestö Organisation for Democracy and Economic Development (ODED-GUAM). Joulukuussa 2005 puolestaan syntyi Demokraattisen valinnan yhteisö (Community of Democratic Choice, CDC), jonka perustajajäseniä ovat Ukraina, Georgia, Liettua, Latvia, Viro, Roma-

nia, Moldova, Slovenia ja Makedonia.

Venäjä ei ole kolmen viimeksimainitun hankkeen jäsen. Tämä kuvastaa Mustanmeren alueen synnyttämien jännitteiden voimistumista Venäjän ja lännen välillä. Venäjä pitää monien Mustanmeren maiden halua yhdyntä länteen geopolittisena nollasummapelinä. EU:n vaikeimpiin haasteisiin kuuluukin edistää alueen lähentymistä länteen tavalla, jota Venäjä ei koe vihamielisenä tai uhkaavana.

Uudet energianlähteet

Mustanmeren maihin kuuluu kaksi suurta energianviejää – Venäjä ja pienempi mutta kasvava Azerbaidžan – ja monia tärkeitä läpikulkumaita. Kaikki Euroopan unioniin Kaspianmeren alueelta tuotava energia ja huomattava osa Venäjältä tuotavasta energiasta kulkee Mustanmeren alueen kautta.



Kaspianmeren alueelta, erityisesti Azerbaidžanista mutta myös Kazakstanista ja Turkmenistanista, tuleva öljy ja maakaasu ovat tärkeitä EU:lle kahdesta syystä: Ensinnäkin uudet Kaspianmeren alueen energian kulkureitit voivat monipuolistaa EU:n energiatoimituksia ja toimia uutena energianlähteenä erityisesti unionin kaakkoisosalle. On kuitenkin korostettava, että Kaspianmeren alueen energialla ei voi korvata nykyisiä energiantuottajia, muun muassa Venäjää. Toiseksi EU:n osallistuminen uusien energiareittien rakentamiseen Kaspianmeren alueelta vahvistaa Georgian, Ukrainan ja Azerbaidžanin riippumattomuutta Venäjästä energia-asioissa ja kytkee nämä maat kiinteämmin EU:hun.

Georgiasta ja Turkista on tulossa tärkeitä Kaspi-anmeren alueen öljyn ja maakaasun kauttakul-kumaita. Kaksi suurta projektia, Bakun-Tbilisin-Ceyhanin öljyputki (toiminnassa) ja suunnitteilla oleva Bakun-Tbilisin-Erzurumin kaasuputki, avaa uuden georgialais-turkkilaisen energiakäytävän Euroopan unioniin. Yhdysvallat ja EU tukevat niin poliittisesti kuin taloudellisestikin uuden käytävän rakentamista, esimerkiksi Euroopan kehityspankin välityksellä. Ukrainan kautta voi myös aueta lisäreitti Kaspianmeren öljylle, mikäli suunniteltu Odessan-Brodyn-Gdanskin öljyputki toteutuu.

Venäjän sivuuttavat energiakäytävät synnyttävät jännitteitä Venäjän ja Euroopan unionin välille. Ne estävät Venäjää kontrolloimasta Kaspianmeren alueen ja Euroopan unionin välistä energiantuontia. Uusista käytävistä huolimatta Venäjä kuitenkin säilyy keskeisenä toimijana Mustanmeren alueen energiakysymyksissä.

Kovia ja pehmeitä turvallisuusongelmia

EU:lle ovat tärkeitä ainakin kaksi niin sanottuun kovaan turvallisuuteen liittyvää kysymystä: Mustanmeren alueen ja Lähi-idän läheisyys sekä paikoilleen jähmettyneet konfliktit Moldovassa ja Etelä-Kaukasuksella.

Mustanmeren alueen merkitys euro-atlanttisen yhteisön ja Lähi-idän välisille suhteille on viime vuosina laajalti tunnustettu. Mustanmeren alueen, johon kuuluvat muslimimaat Turkki ja Azerbaidžan, yhdentymisen euro-atlanttisiin rakenteisiin parantaisi Euroopan ja Yhdysvaltojen mahdollisuuksia tukea Lähi-idän vakautta.

EU:n ja Naton yhtäaikainen laajentuminen (Bulgaria ja Romania ovat jo liittyneet Natoon) on kasvattanut järjestöjen roolia Mustanmeren alueella. Yhdysvaltain vahvistunut läsnäolo alueella näkyy esimerkiksi päätöksessä perustaa uusia sotilastukikohtia Bulgariaan ja Romaniaan. Yhdysvallat suhtautuu myös vakavasti kysymykseen Ukrainan ja Georgian mahdollisesta Nato-jäsenyydestä.

Neuvostoliiton hajoamisen aikoihin syntyneet separatistivaltiot Moldovan ja Georgian alueilla (Transnistria sekä Abhaasia ja Etelä-Ossetia) sekä

Armenian ja Azerbaidžanin välillä (Nagorno-Karabah) ovat edelleen samassa paikoilleen jähmettyneessä epävarmuuden tilassa. Separatisteja on tukenut Venäjä, joka käyttää konflikteja säilyttääkseen vaikutusvaltansa alueella ja pysäyttääkseen Georgian, Moldovan ja Azerbaidžanin lähentymisen lännen kanssa. Euroopan unioni ja Yhdysvallat ovat havainneet, että niiden on tehtävä yhteistyötä konfliktien ratkaisemiseksi ja saatava myös Venäjä mukaan.

EU:n ratkottavaksi tulee Bulgarian ja Romanian jäsenyyden myötä entistä enemmän myös sellaisia ”pehmeitä” turvallisuuskysymyksiä kuin rajanylisen rikollisuus, laitton siirtolaisuus, ihmiskauppa ja huumekauppa. Näitä ongelmia on erityisesti separatistivaltioiden alueilla. Niinpä Mustanmeren alueen ”kovat” ja ”pehmeät” turvallisuusongelmat ovat kytköksissä toisiinsa.

EU ei voi eristää itseään näistä ongelmista. Se on vuonna 2005 käynnistyneellä rajavalvonnan avustusoperaatiolla (EUBAM) pyrkinyt vähentämään Transnistrian ja Ukrainan välistä laitonta kaupankäyntiä ja salakuljetusta. Se on myös nimittänyt Mustanmeren alueelle kaksi erityisedustajaa, vuonna 2003 Etelä-Kaukasukselle ja 2005 Moldovaan. Näiden tehtävänä on etsiä ratkaisuja separatistivaltioiden tilanteeseen. Nämä toimenpiteet on nähtävä merkinä siitä, että EU on alkanut osallistua voimakkaammin alueen turvallisuusongelmien ratkaisemiseen.

EU:lle kolmikantainen Mustanmeren-politiikka

Nykyistä Mustanmeren aluetta voi joiltakin osin verrata 1990-luvun alun Itämeren alueeseen. Kumpikin alue oli kylmän sodan aikana jakautunut jyrkästi kahtia. Kylmän sodan päätyttyä ne ovat yrittäneet kuroa syntynyttä juopaa umpeen, mutta muutoksen tahti alueilla on ollut erilainen.

Vain vähän yli vuosikymmenessä Itämerestä on tullut EU:lle lähestulkoon Mare Nostrum. Vastaava tapahtumakulku on epätodennäköisempi Mustanmeren alueella. Ensinnäkin alueen sisäinen tilanne on vaikeampi ja edellytykset demokratisaatiolle heikkommat. Toiseksi Venäjä on vahvistunut ja pyrkii säilyttämään vaikutusvaltansa alueella. Viimeisenä mutta ei vähäisimpänä syynä on, että Euroopan

unionissa vallitsee laajentumisväsymys. Tulee myös muistaa, että Itämeren alueella oli 1990-luvun alussa useita vakaita ja vauraita maita, joilla oli niin halua kuin voimavarojakin tukea Neuvostoliitosta irtaantuneita naapureitaan. Näistä eroista huolimatta Itämeren maat voivat välittää Mustanmeren alueelle kokemuksiaan aiemmin jakaantuneen alueen yhdyntymisestä.

EU voi parhaiten tukea Mustanmeren alueen turvallisuutta ja vakautta kytkemällä alueen osaksi Eurooppaa ja edistämällä siellä eurooppalaisia normeja ja arvoja, erityisesti demokratiaa, hyvää hallintotapaa ja oikeusvaltion periaatetta. EU on vasta viime aikoina tunnistanut tarpeen kehittää omaa aluepolitiikkaa Mustanmeren suuntaan. Tähän asti EU:n suhteita Mustanmeren maihin ovat ohjanneet laajentuminen, naapuruuspolitiikka (ENP) ja Venäjän-politiikka.

EU:n yrityksiä rakentaa yhtenäisempää Mustanmeren-politiikkaa vaikeuttavat jännitteet Venäjän-suhteissa, epäluulot Turkin jäsenyyttä kohtaan ja haluttomuus tukea joidenkin Mustanmeren alueen maiden, erityisesti Ukrainan, pyrkimyksiä liittyä unioniin. EU:n Mustanmeren-politiikassa ei voida välttyä puuttumasta erityisesti Venäjän kannalta arkaluontoisiin asioihin kuten separatistivaltioiden tilanteeseen, energiareittien monipuolistamiseen sekä demokratian ja ihmisoikeuksien edistämiseen.

Koska Mustanmeren alueen kysymykset ovat monimutkaisia ja toimijat erilaisia, tulee kattavaa aluepolitiikkaa täydentää sektoripolitiikoilla sekä kahdenvälisillä suhteilla, joissa otetaan huomioon kunkin maan erityisolosuhteet ja tavoitteet. Tarkasti kohdennetut toimet voivat usein olla tehokkaampia kuin laaja alueellinen lähestymistapa. Esimerkiksi demokratiaa voidaan menestyksekkäimmin tukea uudistushenkisissä länsimielisissä valtioissa maa-kohtaisten suunnitelmien pohjalta.

Näin ollen EU:lle voidaankin hahmotella kolmikantainen Mustanmeren-politiikka:

1) EU:n tulee tukea alueellista yhteistyötä, jossa kaikki Mustanmeren maat ovat mukana. Esimerkiksi BSEC ja mahdollisesti myös Mustanmeren kumppanuus- ja keskustelufoorumi tarjoavat laajat puitteet yhteistyölle ja auttavat edistämään

ennen kaikkea poliittisesti vähemmän herkkäluontoisia aiheita kuten sosiaalisia, ympäristö- tai infrastruktuurikysymyksiä.

2) Poliittisesti herkempien kysymysten, kuten separatistivaltioiden aseman, demokratian edistämisen ja osittain myös energiakysymysten käsittelemiseksi EU:n tulee kehittää sektorikohtaisia politiikkoja, joissa on mukana osa alueen maista, mutteivät kaikki (tämä ei tarkoita, että näitä kysymyksiä ei käsiteltäisi myös laajemmissa puitteissa, mutta asioiden käytännön edistäminen onnistuu paremmin rajatuilla toimilla).

3) EU:n tulee edelleen noudattaa maakohtaista lähestymistapaa, joka perustuu joko laajentumispolitiikkaan (Turkin ja ehkä tulevaisuudessa joidenkin muiden Mustanmeren maiden kanssa), EU:n Venäjän-politiikkaan tai naapuruuspolitiikkaan (muiden alueen maiden kanssa).

Grzegorz Gromadzki
tutkija
ggromadzki@batory.org.pl

Kristi Raik
tutkija Ulkopoliittisessa instituutissa 30.9. asti
1.10. alkaen Euroopan unionin neuvosto
kristi.raik@consilium.europa.eu

ISBN-10 951-769-190-4
ISBN-13 978-951-769-190-1
ISSN 1795-8059

Käännös: Maarika Toivonen
Taitto: Pauli Pakarinen
The Finnish Institute of International Affairs 2006
www.upi-fiia.fi