RAHVUSVAHELINE KAITSEUURINGUTE KESKUS
INTERNATIONAL CENTRE FOR DEFENCE STUDIES

Mõttepaber

Euroopa Liidu uus julgeolekustrateegia ja Eesti: valik poliitikasoovitusi

Detsember 2007

Maria Mälksoo

Euroopa Liidu (EL) julgeolekustrateegia ellukutsumise vahetuks ajendiks olid transatlantilised vastuolud Iraagi ründamise küsimuses, mis paljastasid strateegiliste kultuuride paljususe ELi sees ja andsid hoiatussignaali liidusiseste julgeolekuvisioonide mitmekesisuse kasvu kohta 2004. aasta laienemisringi järel. Strateegia sünnikontekstiks ei olnud niisiis ennekõike sisuline debatt vajadusest Euroopa ühise julgeolekuplatvormi järele, vaid tegu oli pigem *reaktiivse* dokumendiga USA Iraagi-ründamisele ning külma dušina kohale jõudnud arusaamale tolleaegse Ühendriikide administratsiooni valmidusest vajadusel üksi jõuliselt tegutseda, pööramata tähelepanu sümboolsetele verbaalsetele kummardustele Euroopa suunal.[1]

Tänaseks on sisulised arutelud jõudnud hoopis teadvustatuma ELi ühtse julgeolekuplatvormi vajaduse tunnistamiseni. 2003. aastaga võrreldes ei ole tänaseks küll muutunud mitte niivõrd Euroopat ümbritsev julgeolekukeskkond kui Liidu-sisesed arusaamad ELi vajadusest selle keskkonnaga ühel või teisel viisil suhestuda. Samas ei ole kehtiv ELi julgeolekuvisioon moraalselt nii silmatorkavalt vananenud ega ajale jalgu jäänud kui NATO 1999. a. strateegiline visioon. Üheks ELi julgeolekuvisiooni kaasajastamise üleskutsete ajendiks (ja *usual suspect*'iks Sarkozy initsiatiivi taustal strateegia uuendusteks avada) on ilmselt Prantsusmaa traditsiooniline püüe lõigata ELile võimalikult suur ja suveräänne tükk globaalsel julgeolekuareenil tegutsemise pirukast. Eesti huvides ei ole aga kindlasti pelk ELi haarde ja profiili retoorika jõulisemaks kruvimine ega NATOt tegelikult dubleeriva ambitsiooni strateegiasse sissekirjutamine – kas siis avalikumal või varjatumal kujul. Sellel taustal on eriti oluline jälgida Prantsusmaa edasisi samme NATO sõjalise struktuuriga taasliitumise osas, mil selgelt otsesed järelmid nende visioonile ELi julgeolekuprofiilist ja vastavatele poliitilistele tõmbumistele-tõukumistele Ühenduse sees.

Käesolev mõttepaber analüüsib lühidalt ELi kehtiva julgeolekustrateegia probleemkohti Eesti seisukohalt, visandades esialgse soovituse Eesti seisukoha kujundamiseks ELi julgeolekustrateegia värskendamise aruteludel.

ELi julgeolekustrateegia põhiteesid

Laias laastus taotles ELi 2003.a. vastu võetud julgeolekustrateegia kolme eesmärki:

(i) pakkuda liikmesriikidele ühiselt kokkulepitud platvormi poliitikate kujundamiseks tulevikus;
(ii) siluda Iraagi kriisis ilmnenud lõhesid "vanade" ELi riikide ja "uute eurooplaste" vahel;
(iii) parandada suhteid ELi ja USA vahel.

ESS nimetab Euroopat ähvardavate võtmeohtudena terrorismi, massihävitusrelvade levikut, regionaalseid konflikte, riikide kollapsi ja sellega kaasnevat regionaalset ebastabiilsust ning organiseeritud kuritegevust. ELi strateegiliste eesmärkidena loetletakse:

(i) panustamist ELi vahetu naabruskonna stabiilsusesse ja headesse valitsemistavadesse;
(ii) rahvusvahelise korra efektiivse multilateralismi keskseks kujundamist;

[1] Vastavalt on väidetud, et ELi julgeolekustrateegiat (edaspidi *European Security Strategy* järgi ESS) peaks analüüsima võrdluses USA 2002. a. riikliku julgeoleku strateegiadokumendiga. Skeptilisemalt meelestatud uurijad on aga pidanud niisugust võrdlust samaväärseks õunte ja pirnide kõrvutamisega. – Vt Asle Toje, "The 2003 European Union security strategy: a critical appraisal," *European Foreign Affairs Review*, 22 March 2005, http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary_0286-19174850_ITM.

(iii) uute ja vanade ohtude menetlemist.

ESS vastab sestap põhiosas strateegilise kontseptsiooni kui organisatsiooni julgeolekupoliitilise enesemääratluse tingimustele: selles on sõnastatud ELi julgeolekulised eesmärgid ja kesksed ülesanded ning määratletud ELi ümbritseva julgeolekukeskkonna jõujooned.

Samas ei anna 2003. a. dokument konkreetset juhist ELi julgeolekupoliitilise agenda eluviimiseks. Sel põhjusel on kriitikute hinnanguil ESSi 'strateegiaks' nimetamine eksitav, kuivõrd 'strateegia' tähistab julgeolekupoliitilises kontekstis tavaliselt sõjaliste vahendite kasutamist poliitiliste eesmärkide saavutamiseks. Strateegiadokument traditsioonilises tähenduses peaks niisiis määratlema mitte ainult konkreetsete prioriteetide loetelu organisatsiooni poliitiliste eesmärkide saavutamiseks, vaid andma ka selge kirjelduse, *milliseid vahendeid, millistel eesmärkidel ja milliste tingimuste puhul kasutatakse*.[2] Sel taustal on ESSi peetud pigem ELi julgeolekuagendat "inspireerivaks visandiks" kui strateegiaks *senso stricto*.[3] Kehtiv ESS ei täpsusta tingimusi või olukordi, mis käivitaksid ELi sõjalise jõu kasutamise. Side strateegia tuumosiste – poliitiliste eesmärkide ja nende elluviimiseks vajalike sõjaliste vahendite – vahel on 2003. a. dokumendis niisiis jäetud selgelt sõnastamata.[4] Seega ei ole tegelikult võimalik hetkel kehtivast ELi julgeolekustrateegiast välja lugeda, *millistel juhtudel, kus ja mis põhjustel peaks EL sõjalist jõudu kasutama*.

Kehtiva ESSi kitsaskohad Eesti vaatevinklist

Eesti vaatepunktist on aga problemaatilisem ESSi sisuline möödaminek Venemaa-teemast. Tõepoolest, ELi 2003. a. julgeolekustrateegia silmatorkavaimaks "vaikuspunktiks" on Venemaa rolli mittepuudutamine ELi julgeolekus.[5] 2003. a. ESS-s leiab Venemaa nimetamist ainult partnerina ning neutraalsel toonil äramainimist energiasuhete kontekstis.

Uute liikmesriikide Vene-tundlikkus oli elevusttekitav küsimus juba 2004. a. liitumisringi eel. Iraagi vastuolud süvendasid veelgi vanu hirme lääne- ja ida-eurooplaste "tüüpilise" julgeolekupoliitilise käitumise kohta mõlemal pool kunagist raudset eesriiet. Nüüd on Euroopa kaks "poolt" saanud mõnda aega koos toimetada, vastastikku üksteist paremini tundma ja tunnetama õppida ning signaale välispoliitiliste müütide murenemisest mõlemal pool on. Utreerides võib öelda, et nn vana Euroopa üldine hoiak Venemaa suunal on muutunud märkimisväärselt skeptilisemaks (küündimata küll "uute" eurooplaste traagilise julgeolekuvisioonini antud küsimuses), aga sellist pimedat ida-eurooplaste ühe-teema riikide blokina nahutamist on täna selgelt vähem kui nt vahemikus 2002-2004.[6] ELile tervikuna on Venemaal hoogu koguvate uusimperialistlike ambitsioonide ning üha selgemaks settivate ELi ja Venemaa erinevate arusaamade taustal euroopalike väärtuste küsimuses hakanud kohale jõudma ELi sisuliselt ühtlustatuma välispoliitilise joone hoidmise vajalikkus Venemaa suhtes. 1990ndate ELis valitsenud optimismile Venemaa arengutee euroopalikku voolusängi suundumise osas on kainestanud autoritarismi jõuline taastulek Putini valitsemisajal, energia poliitilise relvana kasutamine ning retoorikas üha agressiivsem ja praktikas ennastkehtestavam Venemaa välispoliitika.

---

[2] ESSi kui *grand strategy* kohta vt Barry Posen, "The European Security Strategy – Practical Implications," *Oxford Journal on Good Governance* (2004) 1/1.
[3] Vt Simon Duke, "The European Security Strategy in a Comparative Framework: Does it make for Secure Alliances in a Better World? ", *European Foreign Affairs Review* (2004) 9: 459-81, lk 2.
[4] Ainsaks viiteks ESSs sõjalise jõu võimalikule kasutamisele on lause: *In failed states military instruments may be needed to restore order*.
[5] Antud tõika on kriitiliselt märkinud ka ELi ühise välis- ja julgeolekupoliitika jõulisemat edasikujundamist toetav Poola analüütik Olaf Osica, kelle hinnangul on keeruline Poola avalikkusele selgitada, miks Araabia-Iisraeli konflikti lahendamine on ELi jaoks strateegiline prioriteet, kui Venemaa-poliitika Kaukaasias jääb ELi julgeolekustrateegia haardest välja. – Vt Olaf Osica, "A secure Poland in a better Union? The ESS as seen from Warsaw's Perspective," *German Foreign Policy in Dialogue Newsletter* (2004), 5(14): 12-13. Vt ka R. Trzaskowski ja O. Osica, *CFSP Watch 2004*, http://www.fornet.info/CFSPwatchannualreports2004.html.
[6] Ehkki üldiselt näikse endiselt valitsevat poliitiline ja akadeemiline konsensus idaeurooplastest ELi uustulnukate pidamises rohkem territoriaalkaitsele ja regionaalsetele julgeolekuküsimustele keskendunuteks kui ESS-is viidatud globaalsete julgeolekumurede tegelikeks jagajaiks. – Vt Geoffrey Edwards, "The impact of the new Member States on Europe's Foreign Policy," *European Foreign Affairs Review* (2006), 11(2): 143-62.

Sellel taustal on igati legitiimne küsida ELi ja Venemaa "strateegilise partnerluse" tegeliku tähenduse ja sisu kohta. Venemaa ähvardused suunata vajadusel Euroopale oma raketid ja peatada osalus Euroopa tavarelvastusleppes, rääkimata tema "vanaperemehelikust" käitumisest naabritega, annavad selge signaali, et tegu ei ole usaldusväärse partneriga Lääne jaoks. Eufemismide asemel on aeg probleemile silma vaadata. Uutel ELi liikmesriikidel on juba õnnestunud mõningal määral "vanade eurooplaste" silmi avada Venemaa ekspansionistlike ja restauratsiooniliste ambitsioonide osas Ida-Euroopas. Nii on näiteks poolakate ja baltlaste initsiatiivid erinevatel üle-Euroopa areenidel, sealhulgas Euroopa Parlamendis, olnud kantud jõulisest nõudest ühtse ja põhimõttekindla, ühisväärtuste, mitte riikide üksikhuvide põhise ELi Venemaa-poliitika järele. Ka vastloodud Euroopa Välissuhete Nõukogu hiljutine Venemaa-raport kritiseerib jõuliselt ELi killustunud Venemaa-poliitikat, soovitades üha valjeneva retoorika ELi ühtse Venemaa-poliitika vajalikkusest tõlkida tegelikku poliitikasse Venemaa ergutamise kaudu järgida seadusi ja pidada kinni rahvusvahelistest lepingutest ja kokkulepetest (*rule of law*).[7] Siia ritta asetub ka Eesti presidendi Toomas Hendrik Ilvese soovitatud ELi heasoovliku hoolimatuse (*benign neglect*) poliitika Venemaa suunal.[8]

Poliitikasoovitused

• **ELi uus julgeolekustrateegia peaks ühe tõsiseima julgeolekulise väljakutsena sedastama demokraatia erosiooni oma naabruskonnas. Uues strateegias võiks sisalduda ELi selgesõnaline toetus enda piiridest idapoole jäävates autoritaarsetes ja semiautoritaarsetes režiimides tegutsevatele demokraatlikele liikumistele.**

2003. a. ELi julgeolekustrateegia ümberkirjutamiseks avamisel oleks Eesti seisukohalt mõtet vaid siis, kui selles sõnastataks selgelt ja ühemõtteliselt ELi-poolne Venemaa uusimperialistliku ja jõupõhise välispoliitika vastustamine (nt Venemaa-poolne Lukašenka ebademokraatliku režiimi toetamine, Gruusia ja Moldova poliitilise õõnestamise ning territoriaalse terviklikkuse lõhestamise poliitika, energia kasutamine poliitilise relvana, CFE lepingust taganemine, üha ähvardavam retoorika Lääne suunal). Moldova ja Gruusia on nõrkade ning territoriaalselt ja poliitiliselt lõhenenud riikidena altid Venemaa manipulatsioonidele ja "sisseimbumisele" oma struktuuridesse, luues sestap soodsa pinnase korruptsiooni ja organiseeritud kuritegevuse levikule. Kui Moskva poliitika on hoida ja toetada oma piiridel nõrku, ebademokraatlikke ja lõhestunud riike, on tema huvid diametraalses vastuolus ELi julgeolekuhuvidega antud küsimuses ning ELi naabruspoliitikaga.

• **ELi naabruspoliitika julgeolekupoliitilise rolli ja järelmite konkretiseerimine võiks seega olla teine oluline teema, mida Eesti ELi uude julgeolekustrateegiasse tõugata võiks.** Kui laienemine oli *de facto* ELi julgeolekustrateegiaks suurema osa Kesk- ja Ida-Euroopa tarvis, on naabruspoliitika näol sisuliselt tegu ELi julgeolekustrateegia praktilise väljendusega antud regiooni "teise ešeloni" tarvis. Kehtiv dokument kinnitab küll, et:

> *Our task is to promote a ring of well governed countries to the East of the European Union and on the borders of the Mediterranean with whom we can enjoy close and cooperative relations.*

Ning lisab, et:

> *We need to extend the benefits of economic and political cooperation to our future neighbours in the East – Ukraine, Moldova and Belarus – while resolving political problems there. We should take a stronger interest in the problems of the Southern Caucasus, which will in due course also be a neighbouring region.*

Küsimus, mis aga selgeks vaidlemata, on senise naabruspoliitika, milles liikmelisuse perspektiiv puudub, tegelik efektiivsus demokraatlike reformide edendamisel nt Ukrainas ja Gruusias.

[7] Vt Mark Leonard ja Nicu Popescu, "A Power Audit of EU-Russia Relations," *European Council on Foreign Relations Policy Paper* (2007), 7 November; http://ecfr.3cdn.net/456050fa3e8ce10341_9zm6i2293.pdf.
[8] Vt Toomas Henrik Ilves, "Külma sõja järgse ajastu lõpp," *Diplomaatia* (2007) 9/10: 2-4.

• Eraldi tuleks uues strateegias potentsiaalse julgeolekulise pingeallikana käsitleda ELi energiasõltuvust Venemaast ning rõhutada ühise ELi energiapoliitika hädavajalikkust strateegia konkreetsete poliitiliste meetmete rubriigis.

Kokkuvõttes oleks niisiis Eesti huvides uues ELi julgeolekustrateegias selgelt määratleda, kuidas EL tänast Venemaad näeb ja milline peaks olema antud visioonile tuginev poliitika. Hetkel on kahe põhilise Ühenduses valitseva Venemaa-arusaama[9] vahelised vastuolud lepitamatud, muutes võimatuks ELi ühise lähenemise ennast rahvusvahelises poliitikas üha jõulisemalt kehtestavale Venemaale.

Venemaa ELi uude julgeolekustrateegiasse "sissekirjutamise" probleemid

Venemaa sissekirjutamine ELi julgeolekustrateegiasse tähendaks samas paratamatult avalikku Venemaa julgeolekustamist ELi poolt: Venemaa julgeolekuprobleemina (kui mitte -ohuna) kujutamist ja vastavat välispoliitikat Vene suunal. Seega on siin nagu iga teise julgeolekustamisega vähemalt teoreetiliselt õhus nn ise täituva ennustuse oht (*self-fulfilling prophecy*). Samas võiks muidugi retooriliselt küsida, kas on üldse veel midagi, mis Venemaa puhul saaks n-ö ise täituda pelgalt asjade nimetamise tõttu õigete nimedega; midagi niisugust, mille tunnistajaiks me täna Venemaa julgeolekulise käitumise kontekstis rahvusvahelisel areenil juba ei ole?

Teiseks võimalikuks vastasseisupunktiks Venemaa kriitilisemal käsitlemisel ELi uues julgeolekustrateegias on ELile tüüpiline vastumeelsus nn traditsioonilise julgeolekupoliitilise keele- ja mõtlemismallide kasutuse suhtes (või Robert Cooperit parafraseerides nn modernistliku lähenemise suhtes rahvusvahelistele suhetele üldiselt). ELi julgeoleku- ja kaitsepoliitilisi arenguid on alati saatnud pisut endassearmunud arusaam EList kui unikaalsest julgeolekulisest tegurist maailmapoliitikas, ELi spetsiifiliselt postmodernistlikust ja normatiivsest julgeolekuprofiilist traditsioonilisemate julgeolekujõudude taustal. ELi ennastülendava enesekuvandi järgi ei harrasta EL juba "loomu poolest" geograafilist julgeolekustamist. Selle loogika kohaselt ei vastanda EL end geograafilistele "teistele" ega problematiseeri julgeolekulises mõttes konkreetseid riike, vaid määratleb end ennekõike vastanduse kaudu Euroopa konfliktiderohkele minevikule kui traditsioonilise jõudude tasakaalu poliitika läbikukkumise musternäitele. Igasugune selgesõnaline geograafiline "teine" kohtaks ELi ametlikus julgeolekuvisioonis sestap suure tõenäosusega vastuseisu. Siinkohal tõuseks kindlasti tagajalgadele ka üha kasvav – ja kokkuvõttes mitte vähemõjukas – ELi akadeemiliste uurijate armee, kelle jaoks on ELi eneseleomistatav unikaalsus julgeolekulise tegurina maailmapoliitikas valdavalt teoreetiline ja praktiline *sine qua non*.

Samas on eelkirjeldatud ennastõnnitlev (pette)kujutelm, et ELi "teised" ainult ajalise iseloomuga on, tänaseks ikkagi oluliselt murenenum kui nt 2004. aasta laienemisringi eel.[10] Tegelikult ütleb juba 2003. a. strateegiagi, et

> *[e]ven in an era of globalisation, geography is still important. It is in the European interest that countries on our borders are well-governed. Neighbours who are engaged in violent conflict, weak states where organised crime flourishes, dysfunctional societies or exploding population growth on its borders all pose problems for Europe.*

Lõppkokkuvõttes muudavad Venemaa "sissekirjutamise" ELi uude julgeolekustrateegiasse keeruliseks ikkagi ennekõike liikmesriikide erinevad huvid Venemaa suunal ning tänini sisuliselt selgeks vaidlemata küsimus, kuidas need üksikhuvid *Euroopa ühisväärtustega* hierarhiliselt suhestuma peaks.

[9] Eelviidatud ECFRi raport eristab ELi liikmesriikide seas laias laastus kaht lähenemist Venemaale: esiteks, Venemaa kui partner, keda tuleb integreerida ise suuremaid tingimusi seadmata (või siis neist kinni pidamata; jätkuvaid järeleandmisi tehes ja Venemaa-poolset vastutulematust ignoreerides), ning teiseks, Venemaa kui ennekõike julgeolekuprobleem, keda tuleb vajadusel vastustada ja üldiselt vaos hoida.
[10] Vt siinkohal Thomas Diez, "Europe's Others and the Return of Geopolitics," *Cambridge Review of International Affairs* (2004) 17(2): 319-35.