



## Eesti Välispoliitika Instituudi mõttepaber no. 9

Märts 2014

# Eesti Arktika-strateegia

---

**Autor:** *Ahto Lobjakas*

I

Kui Eesti otsustab taotleda liitumist Arktika Nõukoguga alalise vaatejana, on sellise sammu esmaseks eelduseks riikliku Arktika-strateegia väljatöötamine. Eesti Arktika-strateegia ei ole vajalik mitte üksnes sellepärast, et sarnased strateegiad on olemas kõigil polaarjoone taha ulatuva territooriumiga riikidel ning enamusel seni vaatejastaatuse saanud riikidel. Strateegia on vajalik ühtaegu nii vastava sisemise töö fookusseerimiseks ja organiseerimiseks kui väliseks selgitustööks. Suured riigid (nt Prantsusmaa) võivad teatud aja vältel edukalt lähtuda eeldusest, et nende Arktika-poliitika ei vaja selgitavat programmilist sedastust. Väikeriigi puhul on selline eeldus äärmiselt küsitav. Arvestades Arktika Nõukogu konsensuslikku tööpõhimõtet, oleks Eestil vaja nõ kõik kaardid lauale panna võimalikult ammendaval ja avalikul viisil -- saavutamaks liikmete toetus ning vältimaks mõne vetot.

Eesti eeldused Arktika Nõukogu vaatejastaatuse taotlemiseks on esmapilgul märkimisväärsed. Tegemist on maailma kõige põhjapoolsema riigiga, millel puudub AN-ga struktureeritud suhe. Suurbritannia järel (mis on ANi vaatejaliige) on Eesti näol tegemist kõige "subarktilisema" riigiga üldse väljaspool (1) nn Arktilist viisikut, millesse kuuluvad USA, Kanada, Venemaa, Norra ja Taani -- kelle enda või sõltlasterritooriumid ulatuvad polaarjoone taha -- ning (2) ANi kaheksat täisliiget, kus Arktilisele viisikule lisanduvad Island (mis üritab murda viie hulka, kuna tema territoriaalveed ulatuvad polaarjoone taha -- kuid viisik pole enda ridu avanud), Rootsi ja Soome (mil mõlemal on arktilised territooriumid, aga puudub otseväljapääs Põhjamererele). Suurbritannia Shetlandi saared on polaarjoonele mõnisada kilomeetrit lähemal kui Eesti põhjarannik. Šotimaa iseseisvumisel tõuseks see riik subarktiliste maade kategoorias esikohale (Eesti jääks teiseks).

Eesti võib tagasi vaadata ka arktiliste uurimisreiside traditsioonile, kuid seda enam sümboliseeritult kui akadeemiliselt. Enne esimest maailmasõda toimunud retked, millel osalesid Eestiga seotud isikud toimusid (1) Venemaa poliitilise egiidi all, Eestil puudus suveräänsus kuna tegemist oli Venemaa impeeriumi osaga ning (2) isikud ise ei oleks rõhuvast enamuses end määratlenud eestlastena (olles peamiselt baltisaksa sugu).

AN on ühel tasandil multilateraalne organisatsioon, mille juures on moodustatud kuus töögruppi:<sup>1</sup> (1) Arktilise reostuse tegevusprogramm; (2) Arktiline monitooringu- ja hindamisprogramm; (3) Arktilise floora ja fauna säilitamine; (4) Hädaolukordade vältimine, valmisolek ja reaktsioon; (5) Arktilise merekeskkonna kaitse; (6) Jätkusuutliku arengu töögrupp. Kõik töögrupid ei ole täielikult alaliste vaatlejatele avatud.

Suurimat ja realistlikumat huvi pakuks Eestile ilmselt Arktiline monitooringu ja hindamisprogramm (kuna meie kliimaolud on sõltuvad arktilistest arengutest), kaudsemat kõik ülejäänud. Siit heiestub aga Eesti suurim nõrkus: meie panustusvõimekus monitooringuprogrammi raames, niivõrd kui see tuvastavalt eksisteerib, on sekundaarne (Eesti teadlased on Põhjamerele käinud külalistena sõbralike riikide uurimisretkedel); ülejäänud juhtudel on panustusvõimekus parimal juhul potentsiaalne (nafta ja gaasi hankimise tehnoloogia jms). Siit järeldub, et hetkel saab Eesti huvi regiooni suhtes olla vaid kaudne. See oleks nõrgim külg Arktika Nõukogu alalise vaatlejaliikme staatuse taotlemisel.

Teiseks, AN toimib foorumina, millel selle liikmed erineva entusiasmi ja intensiivsusega arutavad aegajalt tõsisemaid horisontaalseid küsimusi, mis seotud selle struktuuri võimaliku tulevase rolliga Põhjamere ning selle rikkuste jaotamise ja haldamisega. Siin puudub Eestil mitte-Arktika riigina loomulikult otsene legitiimse sekkumise võimalus. Olukorda komplitseerib veelgi asjaolu, et nii territoriaalsed vaidlused kui kolmandate osapoolte ligipääs Põhjamerele on oma põhimõtetes/mehhanismides reguleeritud ÜRO Mereõiguse Konventsiooniga (UNCLOS).<sup>2</sup> Praktikast tähendab see, et dispuute, mis puudutavad territoriaalsete pretensioonide ulatust jms püütakse lahendada kahepoolselt.<sup>3</sup> Vaatlejatel nõutakse m h AN alaliste liikmete suveräänsete õiguste ja jurisdiktsiooni tunnustamist.<sup>4</sup> Teisisõnu, Arktikas puuduvad asjakohased supranatsionaalsed otsustusmehhanismid -- ning Arktika viisik on suuremal või vähemal viisil üksmeel, et neid pole regiooni ka vaja. Teisisõnu tehakse põhimõttelist vahet sellega, kuidas huviliste riikide tegevus on reguleeritud Antarktikas. Eeldus Arktikas on, et litoraaliigid otsustavad isekeskis (vastavalt rahvusvahelisele õigusele, muidugi), kuidas jagunevad territooriumid, ressursid ja ligipääs. Olemas on muidugi välisühid, mis võivad seda protsessi teatud määral mõjutada -- märkimist väärib Hiina ja EL3 (Suurbritannia, Saksamaa, Prantsusmaa) --, kuid sedagi väga piiratud määral. Eesti-suguse väikeriigi jaoks ei ole sellel tasemel nõu laua juurde pääsemine mõeldav.

## II

Eesti võimaliku Arktika-strateegia väljatöötamisel on laiemas plaanis olulised kaks aspekti: (1) eeskujuvõtmine teistelt sarnase asukoha ja huvidega riikidelt ning (2) kontekstitundlikkus. Mõlemad taanduvad üldisemale tähelepanekule, et edukas (s t AN vaatlejastaatuseni viiv) saab Eesti asjakohane strateegia olla vaid siis, kui ta on realistlik, lisaväärtust loov ja pakkuv (sünergiaaldis) ning senise AN8 liikmete huve mitteriivav (meenutagem nende vetoõigust -- mis laieneb tagasiulatavalt ka juba vastu võetud alalistele vaatlejatele).

1 <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/working-groups>

2 [http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_e.pdf](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf)

3 vt ka nn Ilulissat deklaratsiooni, mille Arktiline viisik võttis vastu 2008. aastal Gröönimaal, millega sedastatakse, et demarkatsiooniküsimused lahendatakse kahepoolselt.

4 <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/arctic-council/observers>

Heitkem kiire pilt meie lähinaabrite Soome ja Rootsi strateegiatele ja prioriteetidele. Mõlemad ehitavad oma strateegia üles faktile, et nende territooriumid ulatuvad polaarjoone taha, kus elab märkimist vääriv osa nende rahvastikest. Mõlemal puudub otsene väljapääs Põhjamererele, kuid nii kliimaatiliselt kui poliitiliselt on arktilised arengud mõlema avalikkuse jaoks väga tähtsad. Mõlemal on ka sajandite taha ulatuv arktilise uurimistöö traditsioon -- Rootsil muidugi iseseisev, Soomel enam sarnane Eesti omaga.

Siin ammenduvad mõlema riigi kui AN pärisliikme eripärad ja algab kattuvus Eesti võimaliku Arktikastrateegiaga. Soome oma strateegias<sup>5</sup> asetab suure rõhu tunnustatud, piirkondlikult ning globaalselt väljapaistvatele võimekustele võtmevaldkondades -- kus pearõhk on praktilisel ja äritegevusel. Valdkondadest osutatakse transpordile, ehitussektorile, meretehnoloogiale ning teadustööle. Oma ekspertiisi püütakse varjamatult reklaamida Arktilisele viisikule (esmajoones USAle, Kanadale, Venemaale ning Norrale) ja Hiinale. Teisisõnu, Soome on valinud kohanemis- ja kohandumisstrateegia, vältides konkurentsi ja vastandumist. Soome on lisaks panustanud lateraalsesse töösse: ta on liitunud Barentsi euroarktilise nõukoguga, kus hetkel täidetakse eesistuja kohustusi. Aastast 2010 on riigil bilateraalne arktiline partnerlus Venemaaga. ELi raames näeb Soome end ühenduse Arktika-poliitika selgitaja ja tugevdajana (koos Rootsi ja Taaniga).

Rootsi rõhutab otsesemalt oma huve regioonis koos oma "tähtsa rolliga nii multilateraalsetes kui kahepoolsetes aruteludes."<sup>6</sup> Panustuse osas viidatakse "maailmaklassi" tasemel võimekusele arktilises meretranspordis ning sealsetele tingimustele vastavate transpordivahendite väljatöötamisel. Rootsil on ka ulatuslikke kogemusi arktilise turismiga. Rootsi teadusliku Arktika-uuringud öeldakse samuti olevat maailmatasemel -- seda mitte ainult inseneri- ega loodusteadustes, vaid ka sotsiaalteadustes ja laiemalt humanitaaraladel. Eraldi tuuakse ära rootsi teaduslaevade potentsiaal, millest juhtiv koht (väidetavalt kogu maailmas) kuulub jäämurdjale Oden. Palju ruumi pühendatakse Saami rahvakillule -- keda Rootsi jagab Norra, Soome ja Venemaaga.

Eesti jaoks on huvitav -- ja võimalik, et võtmelise tähtsusega -- ka Norra, mis on Põhjala ainus Arktilise viisiku liige tänu oma rannajoonele. Nii Soome kui (vähemal määral) Rootsi tunnustavad Norra primaarsust. Norrat näevad oma Arktikale suunatud tegevuses ühe keskse kanalina ka ELi kolm suurimat liikmesriiki. Keerulisemaks muudab olukorra asjaolu, et Norra pole ELi liige.

Norra seisukoht on uute Euroopast tulevate vaatlejate osas ilmselt määrav. Norra akadeemilised uurijate väitel on Oslo väga avatud uute riikide lisandumisele ANi vaatlejastaatuses, kuid olemas on selged (mitteametlikud) caveat'id. Esiteks, vaatlejate arv hakkab Norra arvates lähenema küllastumispunktile ning võib nii häirida riigi suuremaid prioriteete -- millest peamine on juhtrolli mängimine Arktika globaalse olulisuse tõstmisel. Vastavalt on Norra huvitatud sellest, et Arktika teemaga tegeleks võimalikult vähe paralleelseid organisatsioone (nt ÜRO raames). Samas ei ole Norra huvitatud sellest, et AN muutuks piirkondlikuks organisatsiooniks oma supranatsionaalse kompetentsiga (siin on selge erinevus Rootsi, Soome ja Taaniga, kes on ANs enam "proaktiivsed"). Norra näol on samas tegemist AN kõige olulisema rahandusliku panustajaga -- kuid sedagi selgelt reaalspoliitilistel ja suuresti pragmaatilistel kaalutlustel: Arktika "pealinna" hiljutine toomine Tromsösse (kusjuures mitte Oslosse) AN keskusena oli teadlik riiklik valik. Ühe uurija sõnul on Norra

5 [http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/arktinen\\_strategia/Suomen\\_arktinen\\_strategia\\_fi.pdf](http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/arktinen_strategia/Suomen_arktinen_strategia_fi.pdf)

6 vt <http://www.government.se/content/1/c6/16/78/59/3baa039d.pdf>

tihti enam huvitatud "koostöö asukohast kui koostööst endast." Koostöö enda raames on Norra enim huvitatud AN monitooringu-töögrupist (saaste jms) ning laiemalt UNCLOS raamistiku primaarsusest.

Üks potentsiaalselt õpetlik regiooniväline näide võib olla Poola (mis koos Suurbritannia, Prantsusmaa, Saksamaa, Hollandi, Itaalia ja Hispaaniaga on üks ELi kuuluvaist AN vaatlejariikidest). Poola peamine olemasolev võimekus Arktikas on uurimisjaam Spitsbergenil ning kaasnev osalus organisatsioonis Sustaining Arctic Observing Networks (SAON).<sup>7</sup> Vastavalt on Poola peamine prioriteet teadusuuringud, kusjuures riigil öeldakse olevat "vajalik kogemus, infrastruktuur ning inimressursid" teadusalaseks koostööks. Poola organiseeris 2012 Krakowis Arctic Science Summit Week nimelise ürituse, millel osales 500 eksperti. Ilmselt on siin tegemist miinimumprogrammi visandjoontega Eestigi jaoks.

### III

Kokkuvõtteks: Eesti Arktika-strateegia -- kui selline otsustatakse valitsuse poolt välja töötada -- peaks keskenduma järgmisele:

(1) Eesti päris oma ja elementaarse panustamise osas eraldama ressursse (esmajoones raha) selgelt määratletud arktilisteks tegevusteks (nt teadus- ja uurimistöö mõned sektorid), tingimusel, et neil oleks tuvastatav lisaväärtus nii Arktika kui terviku kui AN liikmesriikide vaatepunktist. (Ressursside olemasolu AN töös osalemiseks on samuti oluline, kuid loogiliselt teisejärguline).

(2) Ülalöeldu valguses näib kõige mõistlikuma strateegiana -- arvestades nii Eesti väiksust kui senist suhtelist eemaldatust arktilistest asjadest -- orienteerumine Põhjamaadele kui vahendajatele (s t mitte püüda end kehtestada sõltumatu tegijana arktisel areenil). Esiteks, Põhjamaade toetus on Eesti AN vaatlejastaatuse jaoks *sine qua non*. Teiseks, tegemist on meie regiooni riikidega, kellega lähem koostöö (Arktikas ja mujal) on Eesti esmastes rahvuslikes huvides. Kolmandaks, tegemist on riikidega, kes meie panust, püüdlusi ja prioriteete suudaksid kõige tõhusamalt võimendada (nii rahaliselt, professionaalselt kui poliitiliselt). Neljandaks, Põhjamaises kontekstis oleks meil AN küsimuses lihtsam suhelda Venemaaga (mille vetot on oluline vältida). Kokkuvõttes: ANile tuleks läheneda teadlikult läbi Põhjamaade. Vastavalt tuleks luua asjakohane kontakt Soome, Rootsi, Norra ja Taaniga sedastamaks, millist (niši)panust meilt oodataks (ja tervitatakse). Laiemas perspektiivis tuleks püüda sobituda ka Põhjamaade vaadetega ELi rollile Arktikas (ELi vaatlejastaatus teatavasti blokeeriti Kanada poolt). Oluline on püüda saavutada see, et Eestit ei vaadeldaks mitte veel ühe ELi liikmena, mis soovib AN vaatlejastaatust, vaid osana Põhjala katsest suunata ELi Arktika-poliitikat. Kui seda ei suudeta teha, ei suudeta vastata küsimusele, miks praktiliselt olematu Arktika-osalusega väikeriik ei saaks oma huve teostada läbi ELi kui katusorganisatsiooni vaatlejastaatuse.

(3) Vastavalt tuleb arvestada taustatingimuste ehk caveat'idega. (a) Nõ väiksed caveat'id puudutavad Põhjamaade huve ja soove. Näiteks oleks Norra teoreetiliselt huvitatud Eesti teaduspanusest ning praktilisemas plaanis jäälohkuja-potentsiaal (kui selline eksisteerib) -- kuna Norra enda rannajoon ei jäätu ja seetõttu on see võimekus seal nõrk. Teiselt poolt ei vaataks Norra soosiva pilguga Eesti võimalikele katsetele nõ töötada end Arktikasse muudel foorumitel väljaspool ANi (nt ÜRO kaudu).

<sup>7</sup> <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/categorü/392-observer-meeting-stockholm-6-nov-2012?download=1507:poland-statement>

Soome samas eeldaks kindlasti esimeses järjekorras Eesti-poolset selget enesepositsioneerimist ELi Arktika-poliitika osas. Laiemalt, Eesti huvi ja osalus Arktika asjades peaks olema staatusele sobivalt "low-ke."

Enesepositsioneerimisel ELi Arktika-poliitika suhtes tõuseks ilmselt vajadus prioretiseerida selle konkreetseid ja "relevantseid" aspekte. Nii märgitakse Rootsi Arktika-strateegias, et ELi keskkonna-, kliima-, energia-, transpordi-, jahindus- ja kalanduspoliitikail on otsene mõju Arktikale. Ridade vahelt võib samas lugeda, et Põhjamaad sooviksid ELi poliitika keskendumist just sellistele spetsiifilistele valdkondadele, eelistades neid üldisemale ELi oma "Arktika-strateegiale" -- mis tähendaks kõigi EL liikmesriikide otsesemat või kaudsemat toomist Arktika teemade juurde ja Põhjala Arktika-riikide mõju vastavat lahjenemist. Põhjalas (eriti Norras) ollakse tundlikud ELi senise Arktika-poliitika koordineerimata ja mõnevõrra lahmiva ambitsiooni suhtes (nii nt on Europarlament toetanud Antarktika tüüpi lahendust, lisaks näivad eri institutsioonide olevat eri poliitikad -- rääkimata EL3 riikide omaette tegevusest).

(4) Eesti peaks selgelt ja rõhutatult välistama väliseid motiive -- nt soovi kasutada AN vaatejastaatust ükskõik millisel abstraktsioonitasandil Venemaa julgeolekupoliitiliseks angažeerimiseks. Peale Venemaa veto riskiks selline hoiak ka Põhjala-poolse äratõukamisega. Nii Norra kui Soome on loonud oma bilateraalsed partnerlused Venemaaga, mis ühe sealse teadlase sõnul on Oslo jaoks "olulisem kui AN ise."

Samasse, problemaatilisse konteksti langeb üks muidu potentsiaalselt Eesti jaoks huvitav AN tegevusvaldkond -- põlisrahvaste kaitse ning jätkusuutlik areng. Venemaa Arktilisel rannikul elab ridamisi meie hõimlasi, aga nende eluolu tematiseerimine (isegi kui Eesti peaks leidma selleks vajaliku tahte ja ressursid) mõjuks ennustatavalt Venemaale äärmiselt ärritavalt.

(5) Kui Eesti peaks AN vaatejastaatust taotlema, tuleks seda teha vanal äraproovitud põhimõttel: üheksa korda mõõda, üks kord lõika. Võib oletada, et keskpikas perspektiivis on Eestil üks võimalus. Kui see luhtub, tuleb järgmist oodata ilmselt vähemalt kümnendi jagu aastaid (ning tagurpidi pedaalida diplomaatilise "Plaan B-ga" reageerimaks ebaõnnestumisele ning manageerimaks selle erinevaid aspekte). Edu valem on tõsine investeerimisvalmidus pluss Põhjamaade hea tahe pluss miinimumina Venemaa neutraalsus (ja muidugi USA ja Kanada roheline tuli).

Rääkides aja-akendest, näib lähim realistlikult avanevat 2017. aastal, mil AN juhtohjad võtab kaheks aastaks Soome.