

BENELUX – VÄIKERIIKIDE REGIONAALSE KOOSTÖÖ VÕIMALIK MUDEL?

Iivi Zajedova

Kogu Euroopa ajaloo vältel on selle rahvad ja riigid otsinud koostöövõimalusi, et suuta vastu seista rahvuslikule ja ideoloogilisele šovinismile ning majanduslikule ja sõjalisele survele. Ka 20. sajandil on koostöö ja integratsioon mänginud tähtsat rolli. Pärast Teist maailmasõda on need püüdlused olnud aga eriti nähtavad seoses külma sõja lõppedes toimunud poliitiliste muutustega.

Kuivõrd ühe edukama väikeriikidevahelise koostöömudeli esindajateks peetakse Beneluxi maid (Belgiat, Hollandit ja Luksemburgi), siis on käesoleva artikli eesmärgiks analüüsida just nende riikide koostööd. Sellega tuuakse välja koostööd toetavad tegurid ja arutletakse, mil määral on selline mudel oluline Visegradi maade (Poola, Tšehhi, Ungari ja Slovakkia), ent perspektiivis ka Balti riikide jaoks.

Artikli esimeses osas analüüsitakse Beneluxi maade regionaalse koostöö võimalusi, lisades sellele lühihinnangu Visegradi maade regionaalsest koostööst. Artikli teises osas kirjeldatakse Beneluxi maade koostöö põhijooni Teise maailmasõja järel ning arutletakse väljavaate üle kasutada neid kogemusi Kesk-Euroopa väikeriikide kontekstis. Artiklit kokkuvõtvas osas hinnatakse üldistes joontes ka Balti riikide omavahelise koostöö arenguid.

Teoreetilised lähtepunktid

Regionaalse koostöö ja regionalismi väljavaateid käsitletakse erinevatest perspektiividest. Poliitökonoomid Richard Stubbs ja Geoffrey Underhill näiteks määratlevad regionalismi järgmiste elementide kaudu: tähtsal kohal on ühised ajaloolised kogemused ja sarnased probleemid kindlas geograafilises ruumis; lisaks peab aga eksisteerima intensiivne interaktsioon nii riikide ja ühiskondade vahel kui ka ühise koostöö reegleid paika panevate institutsioonide vahel (Stubbs ja Underhill 2000).

Seevastu pigem rahvusvaheliste suhete distsipliinist lähtuva *The Penguin Dictionary of International Relations* definitsiooni kohaselt on regionaalne koostöö rajatud eelkõige riikide geograafilisele lähedusele ja homogeensusele (Graham ja Newnham 1998). Homogeensust mõõdetakse siin neljas dimensioonis: sotsiokultuurilises (religioosne, kultuuriline ja ajalooline sarnasus), majanduslikus (majandustaseme võrreldavus ja integratsioonivõimalused), poliitilises (sarnasus poliitilise süsteemi tüübi alusel) ning välispoliitilises mõõtmes (välispoliitiline koostöö ja ühised institutsioonid).

Kaks lähenemist on lähtepunktide erinevusele vaatamata paljuski kattuvad. Homogeensuse kontseptsioon eeldab, et korrapärane koostöö riikide vahel toetub teatud ühistele joontele ning positiivsetele ühistele kogemustele. Kuid regionaalse koostöö arenemise sama oluline eeldus on ka omavaheline suhtlemine. Piisav homogeensus ning intensiivne interaktsioon üheskoos loovad võimalused välispoliitiliste huvide lähenemiseks, mis parimal juhul peaks viima ühishuvide formuleerimiseni. Viimast arusaama võib väljendada ka kahe teesi abil: (i) ühised tunnusjooned suurendavad riikide omavahelise koostöö tõenäosust ning (ii) tulevast koostööd hõlbustavad eelnevad positiivsed koostöökogemused.

Beneluxi riikide regionaalne koostöö

Homogeensuse ja interaktsiooni tasandil võib Beneluxi riikide koostöötingimusi hinnata viiest eri vaatepunktist lähtuvalt. Nendeks on ajalugu, geopoliitiline asukoht, kultuur, sisepoliitiline korraldus ning majanduselu. Miks just niisugune valik? Eeskätt seetõttu, et ühine ajalugu aitab välja tuua ühiskondade sarnaseid tunnusjooni ning möödanikus toimunud läbikäimise edukust või ebaedu. Ka kultuurilised tegurid on riikide ühiskondliku sarnasuse indikaatoriteks. Geopoliitilise positsiooni all mõistame eelkõige geopoliitilisest situatsioonist tulenevaid samalaadseid ohte ning väljundeid. Ühesugune sisepoliitiline korraldus (poliitilise süsteemi tüüp) viitab poliitilisele ühisosale. Majanduslik aspekt hõlmab aga nii majandusliku arengutaseme võrreldavust kui omavaheliste majanduslike interaktsioonide intensiivsust. Et iga nimetatud valdkonna analüüs nõuab iseseisvat uuringut, piirdub käesolev artikkel vaid peamiste joonte esitamisega.

Ühine ajalugu

Benelux

Tänapäeva Beneluxi maade ajalugu koosneb ühinemistest ja eraldumistest. Ühinemised ei ole aga harilikult puudutanud tänapäeva Beneluxi alasid, vaid on toimunud mõne suurema poliitilise üksuse raames. Ühinemiste tähtsus seisneb eelkõige nende panuses elanikkonna ühise ajalookogemuse ja regionaalse identiteedi kujunemisse. Mõnele neist suurematest poliitilistest üksustest viidatakse ka nüüd, kui diskuteeritakse kolme riigi identiteedi ja välispoliitilise orientatsiooni üle.

Esimeseks poliitiliseks jõuks, mis uuritavad alad liitis, oli Frangi riik (Regnum Francorum). Juba Karl Suure aegadel, mil Frangi riik saavutas suurima mõjuvõimu (8. sajandi lõpp ja 9. sajandi algus), sai praeguse Belgia edelaosast impeeriumi oluline keskus. Karl Suur vallutas ligipääsmatud ääremaad (praegused Hollandi põhjaosad), mis sel moel sattusid impeeriumi tugeva mõju alla. Frangi riigi sümbolikat kasutatakse tänapäeval muide Euroopa Ühenduse projektiga seoses.

Pärast Frangi riigi jagamist kolmeks (Verduni lepinguga aastal 843) sattus suurem osa tänapäeva Beneluxist Ida-Frangi ja Lääne-Frangi riigi vahelisse nn Lothari kuningriiki, mis hõlmas Põhjamere Kesk-Itaaliani ulatuva tsooni. Erandiks olid läänealad, mis liideti Lääne-Frangi riigiga ja 9. sajandil kujunes neist aladest Flandria krahvkond.

Perioodil, mil Ida- ja Lääne-Frangi riik ehitasid üles tugevad poliitilised üksused – hilisema Saksa-Rooma riigi ja Prantsusmaa –, hakkas Lothari kuningriik järk-järgult lagunema. Kõigepealt eraldus Itaalia, seejärel saavutas iseseisvuse Burgundia. Impeeriumi põhjapoolsetele aladele, Lotringi (prantsuspäraselt Lorraine) nime all

“Euroopa väikeriikide regionaalse koostöö mehhanismid”

Iivi Zajedova

tuntud piirkonda rajati Lotringi hertsogkond. Viimasest sai hilisema Saksa-Rooma riigi (962–1806) osa. 10. sajandil lagunes Lotringi hertsogkond omakorda Ülem- ja Alam-Lotringi hertsogkondadeks, mis moodustavad praegused Beneluxi ja Kesk-Reini alad (Aachen ja Köln).

Vaatamata sellele, et Alam-Lotringi hertsogkond killustus 12. sajandil väikesteks feodaalseteks üksusteks, inspireeris selle ühtsuse taastamissoov hilisemaid ühinemiskatseid. Sellise püüdluse keskseks ideeks oli tahe luua Prantsusmaa ja Saksa-Rooma riigi ning hiljem Preisi ning Saksamaa vahele kaalukas jõud. Ka tänapäeva poliitilistes diskussioonides kerkib Alam-Lotringi mudel vahel eeskujuna esile, kui kõne all on selle piirkonna regioonide koostöö. Näiteks Flandria, Põhja-Reini alade ja Vestfaali koostöö.

Feodaalne killustatus ületati Burgundia hertsogite valitsemisperioodil, kes olemasolevad feodaalsed üksused 14. sajandi lõpuosas ühendasid. Nii tekkis Prantsusmaa ja Saksa-Rooma riigi vahele tugev ning oma piire laiendav Burgundia. 15. sajandi keskel viisid burgundlased läbi poliitilise tsentraliseerimise ning kõnekas on fakt, et mitmed tollased Beneluxi alade institutsioonid on elujõulised ka praegu.

Pärast Burgundia hertsogite laienemisambitsioonide läbikukkumist jaotasid selle piirkonna endi vahel Prantsusmaa ning Habsburgide dünastia. Viimase võimu all olev territoorium säilitas sealjuures administratiivse ja poliitilise ühtsuse. Karl V rajas 16. sajandil märkimisväärselt autonoomse nn Burgundia maakonna ning lõi uusi institutsioone, mis haldasid seda piirkonda ühtse tervikuna. Niisugune ühtsus lõppes seoses Utrechti uniooni tekkimisega aastal 1579, kui Burgundia maakonna põhjaprovintsid moodustasid omaenda riigi, Hollandi. Samal ajal jäid lõunapoolsed provintsid (praegused Belgia ja Luksemburg) Hispaania ja hiljem Austria Habsburgide kontrolli alla. Antud perioodil oli siin uurimise all olev territoorium üheks tähtsamaks Euroopa keskuseks poliitika, majanduse (meretagune kaubandus, tekstiilitööstus) ja kultuuri (Madalmaade maalikunst, polüfooniline koorimuusika) alal, mille puhul võime tänapäevani märgata tollase ajastu mõju.

Mõlemad territooriumid ühinesid saatuse tahtel uuesti 18. ja 19. sajandi murrangul, olles enam kui kaks sajandit olnud teineteisest eraldatud. Alad okupeeris Napoleoni sõjavägi, need liideti Prantsusmaa külge ning radikaalsete reformidega pandi alus tulevastele riikidele. Pärast Napoleoni lüüasaamist 1814. aastal ühendati praegused Beneluxi maad tollaste suurvõimude otsusel (Viini kongressil) uueks riigiks nimetusega Madalmaade kuningriik, mida valitses Oranje dünastia. Belgia provintsid allus selles riigis Hollandi hegemooniale.

Suurriigid pidasid kuningriiki eelkõige kaitsevalliks, et pidurdada Prantsusmaa võimalikku ekspansiooni. Preisi kuningas Wilhelm I unistas lausa tugeva riigi loomisest Prantsusmaa ja Preisimaa vahelises ruumis. Kuid vaatamata uue riigi majanduslikule edule ei õnnestunud siiski panna alust stabiilse rahvusriigi loomisele. 1830. aastal puhkes lõunapoolsetes provintsidest revolutsioon, mis aasta hiljem viis uue riigi, Belgia kuningriigi tekkimisele. Ka Luxemburgi hertsogkond eraldus Madalmaade kuningriigist ning saavutas 1867. aastal iseseisvuse. Luxemburgi ja Hollandi vaheline personaalunioon lõppes siiski alles aastal 1890.

Madalmaade kuningriigi lagunemist seostatakse tihti kahe identiteedi kokkupõrkega

– maa põhjaosa protestantliku flaamikeelse identiteedi kokkupõrkega lõunaosa katoliikliku prantsuskeelse vallooni identiteediga. Kõrgema kihi flaamid rääkisid muide tollel ajajärgul samuti prantsuse keelt. Vastandumine on ka praegu tugev, kuid eraldusjoon asub nüüd mujal. Katoliikliku ja protestantistliku identiteedi vaheline erinevus on tänapäevani Belgia ja Hollandi lahutajaks, kuid see vahe on olemas ka keeleliselt ühtsete flaamide ja hollandlaste vahel. Keeleline erinevus on poliitiliseks pingallikaks aga flaamide ja vallooni suhetes.

Kolm 19. sajandil iseseisvunud riiki satuvad Saksamaa invasiooni tagajärjel 1940ndatel aastatel jälle ühtse poliitilise üksuse alla, kuid nad on liidetud natsistlikusse impeeriumisse erineval viisil – vastavalt sellele, kas ühe või teise riigi elanikke peeti suuremal või vähemal määral sakslasteks. Näiteks Luksemburg liideti otse Saksamaa külge, Hollandi puhul arvestati järk-järgulise liitmisega. Belgiast pidi seevastu saama vasallriik. Kõik kolm riiki aga okupeeriti, nende legitiimne valitsus asus Londonis eksilis ning suurem osa elanikkonnast ei aktsepteerinud okupatsiooni – mis muidugi ei tähenda, et okupantidega poleks esinenud koostööd. Pärast anneksiooni lõpetamist liitlasvägede armee poolt 1944–1945 taastasid Holland, Belgia ja Luksemburg oma sõltumatuse.

Natsistlik okupatsioon jättis kõigi kolme riigi identiteeti ning arengusse sügava jälje. Eelkõige näitas see väikeriikide kaitsetust, kes oma lootused suveräänsust säilitada olid rajanud neutraliteedipoliitikale. Hollandi jaoks, mis pärast Napoleoni sõdu esimest korda okupeeriti ja samal ajal majanduslikult täielikult laostati, tähendas see hilisemaid kestvaid probleeme Saksamaaga suhtlemisel, mida võis märgata isegi 1990ndatel aastatel. Okupatsioon andis selgelt tuge ka Luksemburgi elanike eriomasele identiteedile, kes sakslastega end mingil juhul ei samastanud.

Lühikokkuvõtteks võib märkida, et tänapäeva Beneluxi alad jagavad sajanditepikkust ühist ajalugu, olles tihti kuulunud samasse poliitilisse üksusesse. See on omakorda soodustanud regionaalse homogeensuse teket. Rõhutada tuleb aga, et ühised institutsioonid tekkisid juba 15. sajandi keskel, mis on tähendanud positiivset kogemust omavahelistes intensiivsetes interaktsioonides, pannes sellega aluse tõhusale koostööle ka tulevikus.

Visegrad

Visegradi grupp (Poola, Ungari, Tšehhi ning alates 1995. aastast Slovakkia) jagab samuti ühist ajaloolist kogemust. Juba nimetus Visegrad ise on meenutuseks Habsburgide vastasest koostöölepingust. Visegradi lepingu sõlmisid Tšehhi, Ungari ja Poola kuningad 1335. aastal – ajal, mil kõik kolm olid Euroopas arvestatavaks jõuks. Visegradi maid on läbi aegade kõige tugevamini ühte põiminud just sotsiaalkultuurilised struktuurid, mis kujunesid peamiselt keskajal ning olid eelkõige seotud saksa keelt rääkivate immigrantide sisserändega. Alates 16. sajandist pidid ungarlased, tšehhid ning lõpuks ka poolakad järk-järgult alluma suurriiklikele struktuuridele ning poliitilistele muutustele Euroopas. Kuid Beneluxi maadega võrreldes pole Visegradi riikide ühised ajaloolised kogemused kaugeltki nii intensiivsed. Visegradi puhul on selle aluseks eelkõige grupi riikide allumine Habsburgide dünastiale, kusjuures igal riigil oli radikaalselt erinev suhe keskusega – Viiniga. Selles osas erineb Visegrad Beneluxist, mis oli rajatud feodaalriikide varemetele. Samuti ei tekkinud Visegradi riikidel ühiseid institutsioone ega polnud ka ühtset haldusüksust nagu Beneluxi maadel. Ka nende faktorite puudumine on

“Euroopa väikeriikide regionaalse koostöö mehhanismid”

Iivi Zajedova

pärssinud regionaalse homogeensuse kujunemist.

Visegradi maade regionaalne ühtekuuluvustunne 20. sajandi kahekümnendatel aastatel siiski suurenes. Näiteks lähendas neid iseseisvuse saavutamine. See lähenemine kajastus ka mitmetes integratsioonikavades. Ent pidevad lahkkelid ning üksikute riikide võimuambitsioonid killustasid koostöötahet. Lühidalt, koostöö kahe maailmasõja vahelisel ajal jäi ikkagi nõrgaks. Tšehhoslovakkia, Poola ja Ungari eraldasid lahendamatud probleemid ning esines isegi bilateraalseid sõjalisi konfrontatsioone, mis mõistagi pigem vähendas kui suurendas koostöötahet. Tšehhoslovakkia pöördus seetõttu meelsamini Prantsusmaa, NSV Liidu, Jugoslaavia ja Rumeenia poole, Poola aga Prantsusmaa ning Ungari Saksamaa poole. Näiteid võib tuua ka kogemustest Teise maailmasõja päevilt, mil Visegradi grupp polnud oma suhetes hitlerliku Saksamaaga nii homogeenne kui Beneluxi maad. Kui aga tuua välja üksikjuhtum, tuleb arvestada siiski kahe riigi, Tšehhi ja Slovakkia paarikümneaastast ühte riigina tegutsemise kogemust. Lisada võib ka Visegradi maade sarnase Nõukogude impeeriumi vasallriigiks olemise kogemuse, millega nõukogude võim järk-järgult nõrgendas iga üksiku riigi autonoomsust, asendades vabatahtliku koostöövõimaluse kohustuslikuga; näiteks said Poolast, Tšehhoslovakkia ja Ungarist Varssavi pakti liikmed.

Niisiis pole Visegradi grupp piisavalt homogeenne. Samuti ei tekkinud selles piirkonnas institutsioone, mis võinuks olla positiivseks eelduseks omavaheliste intensiivsete suhete loomisele.

Geopoliitiline positsioon

Benelux

Beneluxi geopoliitilise positsiooni määrab esiteks piirnemine Põhjamerega, kuhu suubuvad olulised suured jõed. Liitigi asetseb Benelux Euroopa tähtsamate kivisõe- ja rauamaagimaardlate ääremail. Teiseks: selle positsiooni määrab ka antud regiooni paiknemine kolme Euroopa tähtsima traditsioonilise suurvõimu, Saksamaa, Prantsusmaa ja Inglismaa vahelises ruumis.

Esimene faktor teeb Beneluxist tähtsa tööstus-, rahvusvahelise kaubanduse- ning kommunikatsioonikeskuse. Benelux on viimase kahe sajandi jooksul olnud Euroopa peamiste majanduslike ja poliitiliste trendide esirinnas – tööstusrevolutsioon, demokratiseerumine, majanduslik integratsioon, poliitiline ja majanduslik vabadus. Selline geograafiline asend on aga loonud ka eeldused koloniaalekspansiooniks; ning kuigi Belgia ja Hollandi sellealane praktika on olnud erinev, ühendas neid riike nii meretaguste kolooniate omamise kogemus kui ka sellest tulenevad huvid (nii positiivses kui negatiivses mõttes).

Teiseks asus Benelux kuni 20. sajandi keskpaigani Euroopa poliitiliselt kõige kuumemas ja hädaohtlikumas kohas. Seda küsimust tõstatatakse tihti esile seoses paiknemisega Prantsusmaa ja Saksamaa vahel. Kuid samas ei tohi unustada, et ka Suurbritannial oli siin keskne roll ning viimane on olnud selgelt positiivne. Ajal, mil Prantsusmaa ja Saksamaa püüdsid regiooni hõivata, Suurbritannial niisugused ambitsioonid puudusid. Suurbritannia eluliseks huviks oli nende riikide sõltumatus ning nende okupeerimist pidas Suurbritannia piisavaks põhjuseks ründaja vastu sõja alustamiseks (*casus belli*). Seetõttu on Beneluxi 19. ja 20. sajandi huvid Suurbritannia omadele sarnased ning peaagu alati ülejäänud suurvõimudele vastanduvad.

Beneluxi alade poliitilised võimud on kogu ajaloo vältel otsinud võimalusi oma suveräänsust säilitada. Neid püüdlusi võib jagada kolmeks:

- (i) *balansseerimine* – lähenemine Prantsusmaale, et tasakaalustada Saksamaa mõju; näiteks Belgia 20. sajandi kahekümnendatel aastatel. Või vastupidi: Belgia 19. sajandil;
- (ii) *neutraliteet* – eemalejäämine kontinendi võimuvõitlusest (Holland 19. sajandi teisel poolel ning kõik Beneluxi maad 20. sajandi kolmekümnendatel aastatel);
- (iii) *liidu otsimine* – püüd luua neljandat võimu, mis määratleks piirkonna riikide huve ühiselt.

Pole võimalik väita, et üks strateegia on andnud paremaid tulemusi kui teine. Ent lähiajaloo seisukohast on just Teise maailmasõja aegse neutraliteedipoliitika läbikukkumisel oluline roll. Nimelt pärast sõda mängiti geopoliitiline olukord külma sõja tulemusel radikaalselt selles mõttes ümber, et Euroopa peamine pingekolle kandus mujale ning Prantsusmaa ja Saksamaa vaheline regioon muutus hoopis Euroopa integratsioonikeskuseks.

Visegrad

20. sajandil oli Visegradi grupi geopoliitiline positsioon palju keerulisem kui Beneluxil, eriti sajandi teisel poolel. Kui võrdleme majanduslikku ja julgeolekupoliitilist faktorit, siis majanduslikus mõttes asetses Visegradi grupp pigem perifeerias kui keskuses. Julgeolekupoliitilisest seisukohast sai aga otsustavaks asend Saksamaa ja NSV Liidu vahel. Sinna kandus Teise maailmasõja ajal Euroopa peamine pingekolle, mis püsis seal kuni külma sõja lõpuni. Samas polnud tunda ka kolmanda, kõrvalseisva võimu positiivset mõju, mis oli Beneluxi maade jaoks olemas Suurbritannia näol.

Tänapäeval pole Saksamaa ja Venemaa vaheline ala enam Euroopa konfliktiallikaks – see liigub pigem Balkanile. See ala muutub Euroopa integratsiooni kulgedes perifeeriaks. Nii oleks geopoliitilisest vaatepunktist hinnates raske leida analoogiat Teise maailmasõja järgse Beneluxi ning külma sõja järgse Visegradi vahel. Geopoliitiliselt võiks Visegradi positsioon Beneluxiga analoogse integratsioonikeskuseks olla kõne all vaid juhul, kui näiteks EL-i (Saksamaa) ja Venemaa suhted muutuksid Euroopa integratsiooni peamiseks mootoriks. Praegust Visegradi grupi asendit Saksamaa ja Venemaa vahel võib näha pigem paiknemisena kahe eraldiseisva autonoomse võimukeskuse vahel.

Veelgi põhimõttelisem tundub olevat küsimus, mis puudutab geopoliitilise ruumi homogeensust. Nimelt ületab Visegradi riikide kogupindala ning iseäranis elanikkonna arv Beneluxi oma mitmekordselt. See aga võimaldab antud ruumis tekkida suurematel erinevustel. Samal ajal kui Beneluxi riike võib mõnes mõttes pidada kahe väikese ja ühe väga väikese riigi ühenduseks, kus suurem osa küsimusi lahendatakse kahe riigi kokkuleppe kohaselt, on situatsioon Visegradi grupis palju keerulisem. Selles ruumis on üks suurriiklike ambitsioonidega riik, millel on väljapääs merele (Poola) ning kolm väiksemat riiki, millel see puudub. Silmatorkav on ka see, et need kolm väikest riiki ei ole oma põhiliste geopoliitiliste tunnuste osas samal määral sarnased, kui on Belgia ja Holland. Näitena võib esitada Tšehhi ja Ungari geopoliitilise positsiooni erinevuse: teistlaadne poliitika välismaal oleva vähemuse osas ning erinev hoiak Doonau ruumi ja Saksamaaga suhtlemise osas.

“Euroopa väikeriikide regionaalse koostöö mehhanismid”

Iivi Zajedova

Kultuuriline dimensioon

Benelux

Kultuurilise homogeensuse mõõtmisel hindame regiooni eelkõige kahe faktori, keele ja religiooni alusel. Keele valisime selletõttu, et keel on peamine kommunikatsiooni- ja maailma tunnetuse vahend ning religiooni põhjusel, et see avaldab suurt mõju kultuurile, majandusele ja ühiskonna poliitilistele institutsioonidele. Mõlemad faktorid tõusevad Belgias küllaltki tihti esiplaanile identiteedi üle peetavates diskussioonides.

Beneluxi territooriumil piisab kahe keele, prantsuse ja hollandi keele oskusest. Keelepiirid pole siin riigipiiridega kattuvad, vaid jooksevad riigisiselt, läbides Belgia territooriumi. Ka piir religioonide vahel pole riiklikega identne, kulgedes läbi Hollandi territooriumi. Hollandi provintsid Põhja-Brabant ja Limburg on traditsiooniliselt katoliiklikud ning katoliiklased moodustavadki suurema osa Hollandi usklikest – ületades protestantidest hollandlaste arvu. Niisiis pole religioossed ja keelelised eraldusjooned Hollandis kattuvad. Belgias ja Luksemburgis on aga vastupidine situatsioon – keeleline eraldusjoon on religioossele ühtsusele vastukaaluks.

Visegrad

Visegradi riigid jaotuvad kahte keelegruppi, kus slaavi keelegrupp hõlmab Poolat, Tšehhi ja Slovakkia ning Ungari kuulub soome-ugri keelegruppi. Tšehhi ja slovaki keele rääkijad võivad üksteist raskusteta mõista ja neil keeltele on teatav sugulus ka poola keelega. Kuigi ungari keele piir ei ole samane riigipiiriga, ei too see olukord erinevalt Beneluxist siiski kaasa kahe keele oskust, sest väljaspool Ungarit moodustub üksnes ungarikeelne vähemus. Peale selle on naabrite keele tundmine Visegradi regioonis reeglina üldse minimaalne. Kui tuleks valida keel, millega regioonis hakkama saab, oleks see pigem saksa keel, mis ei ole samas ühegi regiooni rahvuse emakeeleks. Religioosses mõttes on piirkond suhteliselt homogeenne ning kõikides selle riikides domineerib traditsiooniliselt katoliku usk. Katoliiklus on kõige nõrgem protestantlikus Tšehhis ja kõige tugevam Poolas. Kui religiooni osas on Beneluxi ja Visegradi situatsioon sarnane, siis keeleliselt on Visegradi maad heterogeensemad.

Poliitiline süsteem

Kõikides Beneluxi maades on tegemist konstitutsioonilise monarhiaga, kus poliitiline süsteem on rajatud nn leppedemokraatia (*consociational democracy*) mudelile.* See mudel põhineb ühiskonna toetumisele tugisammastele, mis on aluseks ühiskonnaelu reguleerimisele. Tegemist on ideoloogilisel alusel funktsioneerivate subkultuuride või blokkidega, millest kolm – katoliiklik, sotsialistlik ja liberaalne blokk – toimivad Belgias ja Luksemburgis. Hollandis lisandub eelnevale veel kalvinistlik protestantism ning Belgias regioonide jaotus keele alusel. Iga tugisamm ehk blokk ühendab poliitilisi parteisid, ametiühinguorganisatsioone, tööandjate organisatsioone, sotsiaalkindlustuse institutsioone, koole, meediat ja blokki toetavaid huvigruppe. Kodaniku avalik ja eraelu toimib tugisambaraamistikus, kuhu ta sündis või mille ta valis. Peaagu alati on tegu koalitsioonivalitsusega ning see moodustatakse erinevate blokkide kokkuleppe alusel. Majanduse reguleerimisel mängib tähtsat osa kollektiivne kokkulepe rahvaste tasandil ning leppedemokraatia mudel on loonud tugevaid heaoluriike. Kuigi tugisammastele põhinev ühiskonnaelu organiseerimine on praeguseks juba iganenud – Hollandis toimus see elujõulisena 1960ndate aastate

* Mõnikord kasutatakse eesti keeles sel puhul ka mõistet ‘konsotsiatiivne demokraatia’.

lõpuni ja Belgias 1990ndateni –, kujundab minevik poliitilist ja ühiskondlikku süsteemi ka praegu, toetades Beneluxi poliitilise süsteemi ühtsust.

Beneluxi riikide poliitilist süsteemi Visegradi riikide omaga võrreldes võib öelda, et neil on mõneti sarnased kogemused. Nelikümmend aastat – Esimesest maailmasõjast 1960ndate aastateni – toimis Beneluxi maades poliitiline süsteem, mis oli nõukogude omaga teatud määral analoogne ning 1990ndad tõid kaasa võrreldava transformatsiooni kogemuse. Samas on erinevused Visegradi riikide endi poliitiliste süsteemide vahel on nii suured, et raske on rääkida otsesõnu Visegradi mudelist ja homogeensusest.

Majanduslik dimensioon

Benelux

Beneluxi maade majandus on maksimaalselt avatud ning kuulub Euroopa arenenumate hulka. Majandusliku koostöö vaatepunktist mängib suurt rolli piirkonna kaubavahetuse suunitlus. Sellest seisukohast võime hinnata kaubandussuhteid väga intensiivseks. Holland on Saksamaa ja Prantsusmaa järel kolmas Belgia oluline kaubanduspartner ning Belgia-Luksemburgi majandusühendus on Saksamaa järel suuruselt teiseks kaubanduspartneriks Hollandile. Belgia aga on Saksamaa ning Prantsusmaa järel kolmandaks kõige suuremaks kaubanduspartneriks Luksemburgile. Majandusstruktuuris mängib tugevat osa tertsiaarne sektor ning Madalmaades on põllumajandusel endiselt suhteliselt suur osakaal.

Beneluxi maadel on väga sarnane turumajandussüsteem, mis lähtub leppedemokraatia poliitilisest mudelist ning seetõttu võetakse tähtsad majandusotsused kõikides riikides vastu valitsuse, ametiühingute ja tööandjate konsensuse alusel. Seega, ka majanduses on Beneluxi riigid homogeensed, mis üksnes soodustab koostööd.

Visegrad

Ka Visegradi riikide majandused on oma arengus üksteisega võrreldavad. Tegemist on samuti avatud majandusega, ehkki avatus pole nii suur kui Beneluxi puhul. Põhiliseks erinevuseks on aga asjaolu, et kaubavahetus Visegradi maade vahel on suhteliselt madala intensiivsusega. Kuigi Tšehhi Vabariigi jaoks on Slovakkia tähtsusest teiseks partneriks (esimesel kohal on Saksamaa), asub Poola Tšehhi kaubavahetuses alles üheksandal ja Ungari koguni kuueteistkümnendal kohal. Ungari kaubavahetuses on Visegradi riikidel vaid 12. ja 16. koht ning Poola vastavad näitajad on 10. ja 22.. Teatud erandiks on Slovakkia, mis on Visegradi riikide seas esiteks ainsana kõikide naabriks, kuid lisaks on kõik Visegradi riigid Slovakkia kaubavahetuses esimese kümne hulgas (kuid siiski mitte esimese viie hulgas). Sarnaselt Beneluxi maadele on kõikide Visegradi riikide tähtsamaks kaubanduspartneriks konkurentsilt Saksamaa. Vaid Slovakkia olulisim partner on selles osas Tšehhi Vabariik. Kuigi majandustransformatsiooni strateegia ja selle lähtetingimused on Visegradi riikides erinevad, on majanduspoliitilised põhiabinõud ning probleemid neis riikides sarnased ning see võib Visegradi maade koostööd vaid pärssida.

Beneluxi maade koostöö tähtsus pärast Teist maailmasõda

Siinses alalõigus hinnatakse Beneluxi koostööd kahes dimensioonis. Ühest küljest võib vaadelda sisemist koostööd, mis puudutab ainult kolme riiki ennast. Teisest küljest eksisteerib ka väljapoole suunatud koostöö, kus kolm riiki töötavad ühiselt Euroopa ning rahvusvahelistes küsimustes. Niisugune jaotus on mõistlik eelkõige analüütilistest kaalutlustest lähtudes, sest nii mitmeagi praktilise sammu puhul on tegemist mõlema dimensiooniga.

“Euroopa väikeriikide regionaalse koostöö mehhanismid”

Iivi Zajedova

Eelkõige peab siiski mainima, et enne Teist maailmasõja toimus koostöö Belgia ja Hollandi vahel bilateraalsel tasandil harva ning mõnikord häiris seda ka omavaheline rivaalitsemine. Õnnestunud majandusliku ja poliitilise koostöö mudel Benelux hakkas toimima alles pärast Teist maailmasõda. Esimene samm astuti Belgia ja Hollandi valuutalepinguga, mis kirjutati alla Londonis eksiilis aastal 1943. Lepinguga lepidi kokku valuutakursis ja interventsioonimehhanismides. Kuid tõeliseks ühistöö aluseks sai 1944. aasta tollileping, millega Belgia ja Luksemburg kaotasid omavahelised kaubandustollid ning viisid enda välispiiridel sisse ühtse tollimaksu. Lepingud läksid käiku siiski hiljem, kuna Belgia tegi etteheiteid seoses Hollandi põllumajanduspoliitika ning madala palgatasemega. Samal ajal kartsid aga hollandlased Belgia tööstustoodangu tugevat konkurentsi.

Vaatamata nendele probleemidele intensiivistus 1940ndate aastate lõpus koostöö, mis viis majandusühenduse loomisele. Edasi liiguti ühtse kaubanduspoliitika ja kapitalivoo osalise liberaliseerimise suunas ning rakendus tööjõu vaba liikumine üle piiride. Majandusühenduse eesmärkide täitumiseks kulus siiski mitukümmend aastat, mille jooksul kaotati kontroll piiriületuskohtades ja harmoniseeriti prioriteetseid kommunikatsioonivaldkondi. Suurem osa neist prioriteetsetest koostöövaldkondadest võeti hiljem üle ka Euroopa integratsiooniprojekti koostamisel. Üheks näiteks on ühtne Beneluxi turg, mille kõrvale tekib Euroopa Ühisturg. Sellega seoses räägitakse Beneluxist kui Euroopa integratsiooni laboratooriumist. Lühidalt: kõik, mis kolme riigi koostöös õnnestus, võeti üle ka kõigepealt kuue, siis kaheistkümnelt ning seejärel viieteistkümnelt ELi liikmesriigi poolt.

Beneluxi institutsioonide kõrgeimaks otsustusorganiks on iga poole aasta tagant juhtriiki roteeriv Ministrite Nõukogu, mis võtab ühiste eesmärkide elluviimiseks vastu ja täiendab Beneluxi õigusakte. Kõrgeimaks administratiivorganiks on Majandusühenduse Nõukogu, mis koosneb üksikute ministriumide tippametnikest, kelle kohuseks on tagada Ministrite Nõukogu otsuste täideviimine ning agenda ettevalmistamine. Peale selle koordineeritakse töögruppide tegevust ja komisjone, kes omakorda koordineerivad ja valmistavad iga riigi ministriumide tasemel ette edasisi otsuseid. Institutsiooni Peasekretariaat osutab administratiivset abi täidesaatvale ja kohtuvõimule (eesotsas peasekretäriaga) ning on jaotatud viieks allüksuseks: kaks tagavad sekretariaadi toimimist ja kolm, mis on jagatud valdkonniti, tagavad Beneluxi koostööd.

Tähtsaimaks nõuandvaks organiks on Beneluxi Parlament – parlamentidevaheline nõuandev kogu. Parlament võib tegutseda ja anda nõu Majandusühenduse, kultuuri, välispoliitilise koostöö ja õiguse ühtlustamise alal. Selle rakendamine eeldab iga riigi valitsuse heakskiitu.

Institutsioonide hulgast ei puudu ka kohtuorgan – Beneluxi kohus –, mille liikmeks on liikmesriikide kõrgeimate kohtute kohtunikud. See institutsioon kohustab liikmesriikide kohtute nõudel näiteks rakendama Beneluxi õigust või lahendab tööõiguslike vaidlusi, mis on tekkinud kas Peasekretariaadis või teistes ühisorganites. Välispoliitilises mõõtnes toimus Belgia ja Hollandi seisukohtade ühinemine juba esimeste sõjajärgsete aastate tähtsatel rahvusvahelistel kohtumistel, kus Benelux on esinenud ühtsena: näiteks Euroopa integratsiooni ja ÜRO tasandil. Beneluxi diplomaatide prestiiž on olnud kõrge, mis on olulisel määral kaasa toonud edu ja

tunnustust. Just tänu Belgia ja Hollandi ühisele initsiatiivile saavutati nn Luksemburgi kompromiss, mis EÜ institutsioonide tasandil andis Prantsusmaale võimaluse tagasi pöörduda konstruktiivse poliitika juurde. Tänu Beneluxi initsiatiivile loodi viit riiki hõlmav ja hiljem Schengeni lepingule aluseks saanud piirikontrollita ala. Huvitav fakt on ka see, et just Beneluxi Peasekretariaat oli 2000. aastani Schengeni koostöö sekretariaadiks.

Lõpetuseks

Selles artiklis käsitlesime erinevaid valdkondi, hindasime Beneluxi maade koostööd ja selle näitajaid, leides nende abil ka Visegradi riikide koostöötunnuseid. Siiski võib kõikidel juhtudel kinnitada, et toodud koostööelemendid on Visegradi maade puhul olnud palju nõrgemad. Põhierinevus seisneb kasvõi selles, et Benelux on Luksemburgi väiksuse tõttu pigem Belgia ja Hollandi kahepoolse koostöö näide ega saa seetõttu olla ei kolmepoolse ega ka neljapoolse koostöö mudeliks.

Samuti oleks raske ette kujutada, et Visegradi maad ehitaksid üles sedavõrd keerulise institutsionaalse koostöösüsteemi, nagu sedategid Beneluxi maad. Lahenduste otsimine probleemidele, mis algselt motiveeris sisemist koostööd, läks pärast ühinemist üle EL-i tasandile. Milline on olukord koostöös regiooniväliste toimijatega? Kuigi Visegradi geopolitiiline situatsioon jääb Beneluxiga võrreldes erinevaks, on ka siin ühendavaks jõuks ühised huvid ja sarnased hädahud. Nii nagu Beneluxi maade välispolitiiline koostöö oli algaastatel seotud ühiste huvidega suurvõimudega suhtlemisel, nii tulenes ka Visegradi maade koostöödünaamika ühistest kartusest Varssavi lepingu ning NSV Liidu lagunemisega seoses. Ent Beneluxi kogemustes põimuvad sise- ja väliskoostöö pidevalt, toetades teineteist vastastikku. Kuigi teoreetiliselt võime ette kujutada edukat koostööd välistes küsimustes ka sisekoostöötä, pole viimasel juhul siiski tegemist enam Beneluxi mudeliga. Üksikud Beneluxi koostööaspektid võivad Visegradi maid küll inspireerida, kuid mudel tervikuna ei rakendu.

Sellel seoses tekib küsimus ka rahvusvahelise taseme koostööperspektiivist Beneluxi ja Visegradi vahel. Esimesed sellesuunalised katsed tehti 1992. aastal, mil 3+3 raames loodi töögrupid ja leidsid aset mitmed välisministrite kohtumised. Kahjuks ei jõudnud see koostöö siiski isegi kokkulepeteni ühisprojektide osas (vastu võeti ainult memorandum). Visegradi maade koostöö külmutamine 1990ndatel aastatel ei võimaldanud selles valdkonnas mingisugust initsiatiivi. 2001. aasta alguses kerkib seoses Visegradi koostöö taastamisega (mis toimus 1998. aastal) uuesti esile soov teha regionaalset koostööd Beneluxi maadega. Nimelt tuli selle mõttega välja Belgia peaminister Belgia eesistumise ajal EL-is. Kuid ka antud juhul võime küsida, kui palju oli siin tegu lihtsalt sõbraliku suhtumise ülesnäitamisega ning kui palju oli selles tõelist Beneluxi-poolset huvi. Kuid isegi kui Beneluxi maade puhul oleks tegemist olnud sügavama huviga, olnuks nähtavasti raske leida ühiseid teemasid, kus kõik seitse riiki saavutanuks vastuvõetava kompromissi. Viimast ei ole saavutatud tegelikult isegi väiksema Visegradi grupi puhul. Siiski võib Visegradi näide olla huvitav seetõttu, et võib tugevdada EL-i-sisest poliitilist mobilisatsiooni, nagu see toimus juba EL-i laienemisprotsessis.

Nagu öeldud, peetakse Beneluxi riikide koostööd üheks võimalikuks väikeriikide koostöömudeliks. Kuna Baltimaad kuuluvad samuti väikeriikide kategooriasse, siis teemegi väikese kõrvalpõike ning anname kokkuvõtliku ning väga üldise hinnangu Balti riikide situatsioonile.

“Euroopa väikeriikide regionaalse koostöö mehhanismid”

Iivi Zajedova

Baltimaade ning Visegradi riikide koostöövõimalusi kõrvutades tuleb öelda, et Visegradi riikide koostööd, mis alguses oli üsnagi ettevaatlik, ei toetanud regionaalsed institutsioonid. Balti regioonis need aga toimivad ning nende tööd toetavad ka teised Läänemere regioonis tegutsevad institutsioonid. Sellega on Balti riigid paljuskü lähemal Beneluxi koostöömudelile. Balti riigid on oma ajaloo, kultuuri ja majandusliku arengu poolest olnud küllaltki heterogeensed. Kuid samas on Balti riikidel olnud 20. sajandil ka palju ühist: iseseisvumine 1918. ja 1991. aastatel, millega kaasnesid samalaadsed probleemid ja eesmärgid. Ka ühised okupatsiooniaastad suurendasid solidaarsustunnet. Ühist identiteeti ja kokkukuuluvustunnet võib Balti regioonis (kitsamas mõttes) veelgi süvendada näiteks perifeerne asukoht Euroopa kaardil.

Rääkides välissuunal tehtava koostöö mõõtmest, olid ja on ühised huvid ning hädahojud siin jätkuvalt ühendavaks jõuks. Balti riikide koostööd stimuleerib Venemaa ebastabiilsus ning käitumise ennustamatus. Visegradi grupil niisugune impulss praegu puudub. Kuid Balti riikide puhul pole samas toimunud sisemise ja välise koostöö põimumist nagu Visegradi grupis. Kuna Baltimaade ning Visegradi riikide omavaheline koostöö on kestnud suhteliselt lühikest aega ning neil on olnud vähem võimalusi vabaks valikuks, peaks tuleviku poliitiline praktika Euroopa Liidus näitama, kas ühiseid huve soovitakse kaitsta ühtse grupina või mitte. Sellest sõltub ka nende riikide regionaalse koostöö süvenemine.

Täna puudub mõlema regiooni koostöös küllaldane homogeensus ning intensiivne interaktsioon. Seega pole olemas ka küllaldaselt soodustavaid tingimusi välispoliitiliste huvide lähenemiseks, mis maksimumina viiks ühishuvide formuleerimiseni.

Märkused

Autor tänab Tanel Vallimäed artikli toimetamise eest.

Viieteallikad

- COUNTRY profile: Belgium. 2000. London: The Economist Intelligence Unit.
COUNTRY profile: Luxembourg. 2000. London: The Economist Intelligence Unit.
COUNTRY profile: Netherlands. 1999. London: The Economist Intelligence Unit.
GRAHAM, E., NEWNHAM J. 1998. *The Penguin Dictionary of International Relations*. London: Penguin Books, 472–473.
KEATING, M., LOUGHLIN J. (ed.). 1997. *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass.
KOSSMANN-PUTTO, J. A., KOSSMANN E. H. 1999. *Nizozemí: dějiny severního a jižního Nizozemí*. Rekkem: Stichting Ons Erfdeel.
LIJPHART, A. 1968. Typologies of Democratic Regimes. *Comparative Political Studies*. Vol. 1, 3–44.
ŘÍCHOVÁ, B. a kol. 1999. *Komparace politických systémů II, druhé vydání*. Praha: VŠE.
STUBBS, R., UNDERHILL, G. (ed.). 2000. *Political Economy and the Changing Global Order*. Toronto: Oxford University Press, 231–234.
TŠEHHI Vabariigi statistiline aastakäik 1999. Tšehhi statistika 1999.
VESELÝ, Z. 1999. *Přehled dějin českého státu*. Praha: Vysoká škola ekonomická.
VOORHOEVE J. J. C. 1985. *Peace, Profits and Principles, A study of Dutch Foreign Policy*. Leiden, Martinus Nijhoff.
INTERNETILEHEKÜLG <http://www.benelux.be>