

VÄLISPOLIITIKA MUUTUVAS MAAILMAS: VÄLJAKUTSED JA VÕIMALUSED EESTI KUI VÄIKERIIGI VAATENURGAST

MARI-LIIS SULG¹, MATTHEW CRANDALL²

1. SISSEJUHATUS

Alates Gruusia sõjast 2008. aastal, jätkates Krimmi annekteerimisega 2014. aastal, on Donald Trumpi *America first* välispoliitika justkui pidev meeldetuletus väikeriikidele, et teise maailmasõja-järgne rahvusvaheline kord on muutumas ning üleminekujärgus. See üleminek on nüüdseks kestnud peaaegu kümnendi, kuid Trumpi saamine Ameerika presidendiks on muutuste kurssi kiirendanud. Kui paljud Trumpi poliitikad näivad olevat suunatud suurriikidele, siis Trumpi poliitikate tõttu kannatavad kõige rohkem just väikeriigid, sealhulgas Eesti, kes on oma taasiseseisvumisjärgse välispoliitika üles ehitanud rahvusvahelistele organisatsioonidele nagu ÜRO, EL ning NATO, millest kaks on Ameerika Ühendriikide asutatud. Täiendavaks murekohaks ühendriikidele toetuva Eesti jaoks on kujunenud Ameerika liidri kriitiline hoiak EL-i suhtes, mis muudab transatlantilise partnerluse kohal juba asuvad pilved ühe tumedamaks. Ehkki suur osa Eesti jaoks problemaatilisest retoorikast on iseloomulik Trumpile kui isiksusele, kajastab see ka transatlantiliste suhete pikaajalisi suundumusi ja muutuvat maailmakorda, mis puudutab eriliselt just väikeriike. Maailma-areeni äärealal paiknev Eesti kujutab endast riiki, millel on veel paljud väljaspool lääneriike asuvad võimalused avastamata.

Siinne artikkel uurib A. Acharya (2017a) mitmetahulise maailmakorralduse (*multiplex world*) kontseptsiooni ning selle kohalduvust Eesti kui väikeriigi välispoliitikas. Seega leiab siin käsitlemist Eesti rahvusvaheline positsioon muutuva maailmakorra taustal ning milliseid strateegiaid võiks Eesti väikeriigina kasutusele võtta. Vaadeldakse väljakutseid ja võimalusi, mida muutuv maailmakord väikeriikide jaoks tähendab, keskendudes Eestile kui väikeriigile ning selle välis- ja julgeolekupoliitikale uues, mitmetahulises (*multiplex*) maailmas. Vaatamata asjaolule,

¹ Tartu Ülikooli Johan Skytte poliitikauuringute instituut, Eesti Diplomaatide Kool, kontakt mariliis.sulg@edk.edu.ee

² Tallinna Ülikooli Ühiskonnateaduste instituut, kontakt matthew.crandall@tlu.ee

et lugejaid huvitab ilmselt eelkõige Eesti vastavate poliitikate käekäik, on diskussioon ning analüüs asjakohased ka teiste Euroopa väikeriikide jaoks. Seega keskendubki käesolev analüüs strateegiatele, mida Eesti välispoliitikas on rakendatud, et maandada maailmakorra muudatustest tulenevat ebakindlust. Eesti puhul on kindlasti tegu ka Euroopa väikeriigiga, kel on Ameerika mõjuvõimu vähenemisest enim kaotada. Artiklis kasutatakse Eesti välispoliitilisi dokumente ning välispoliitiliste mõtlejate ning poliitikakujundajate kõnesid ja mõttepabereid kui allikaid. Lisaks uuritud dokumentidele on artikli tarbeks 2019. a mais ja juunis läbi viidud kuus süvaintervjuud Eesti välis- ja kaitsepoliitika ekspertide ning praktikutega. Intervjueeritavad, kes soovisid jääda anonüümseks, jagasid olulist sissevaadet Eesti globaalsele haardele sõjalises, diplomaatilises ning majandusvaldkonnas.

Artikkel jaguneb neljaks osaks. Esimene analüüsib väikeriike, nende väljakutseid ja võimalusi muutuva maailmakorra taustal. Teine osa keskendub mitmetahulise maailmakorralduse mõistele ning paigutab selle senisesse konteksti. Artikli kolmas osa keskendub Eestile ning selle välis- ja julgeolekupoliitikale EL sees ning ka globaalsemas haardes. Viimane osa analüüsib mitmetahulise välispoliitika võimalikkust muutuv maailmakorralduses, pakkudes lähtekohti Eesti kui väikeriigi vaatenurgast.

2. VÄIKERIIGID MUUTUVAS MAAILMAS

Lääneriikide asutatud rahvusvahelised institutsioonid on vaevelnud legitiimsuse kriisis juba mõnda aega. Hetkeprobleeme eristab varasema(te)st asjaolu, et nüüdseks seavad rahvusvaheliste organisatsioonide legitiimsuse kahtluse alla ka mõned lääneriigid ise, mitte ainult läände mittekuuluvad riigid nagu Venemaa ja Hiina. Samal ajal on mitte-lääneriikide mõju suurenenud ja nad on hakanud looma n-ö uut ehk „oma reaalsust“, asutades uusi rahvusvahelisi institutsioone nagu BRICS, Šanghai Koostööorganisatsioon, Euraasia tolliliit, Aasia Infrastruktuuri organisatsioon, Aasia infrastruktuuriinvesteeringute pank (AIIB). Acharya (2017a) nimetab selliseid arenguid Ameerika-järgse maailmakorra kujunemiseks. Kuna läände kuuluvad väikeriigid sõltuvad rahvusvahelistel organisatsioonidel põhinevatest julgeolekugarantiidest, on lääneriikide asutatud institutsioonide roll tulevikus ning selle kahtluse alla seadmine nende jaoks enam kui problemaatiline.

Paljud väikeriigid on oma välispoliitikas võtnud suunaks minimalismi – soovitakse säilitada solidaarsust ning koostööd kõigi võimalike partneritega, et vältida vastuolu erinevate partnerite vahel. Seega muutuv maailmakord siseneb väikeriikide reaalsusse uute normide ja ideede keerises, mis toob väikeriikidele kaasa uue, suurriikide poliitikatel põhineva ajastu, mis paneb väikeriike üle vaatama oma seniseid tõekspidamisi ning julgeolekugarantiisid. Loomulikult pole kõik väikeriigid loodud sarnaste ja võrdsetena, seega on üheks paremaks viisiks defineerida väikeriiki kui asümmeetrilise suhte nõrgemat lüli (Steinmetz and Wivel 2010: 6). Muutuva maailmakorra temaatika on kujunenud rahvusvaheliste suhete trendiks

juba mõni aeg tagasi; praegu ei keskenduta enam nii väga asjaolule, kas maailmakord muutub, vaid pigem analüüsitakse, kuidas see muutus meid mõjutab.

Flockhart (2016) on koostanud põhjaliku ülevaate muutuvat maailmakorda käsitlevast kirjandusest ning jagab temaatika kolme ossa. Esimeseks lähtekohaks toob ta multipolaarse maailmakorra, mis põhineb realistlike jõutasakaalude põhimõttel, teiseks liberalistliku mitmetasandilisel koostööl põhineva maailmakorra ning kolmandaks multikultuurse ja konstruktivismil põhineva maailmakorra. Maailmakorra temaatikat ning selle võimalikke stsenaariume on analüüsinud ka Made (2019), kes pakkus välja kolm võimalikku tulevikustsenaariumi. Esimese võimaliku stsenaariumina toob ta segaststsenaariumi, mille puhul 20. sajandi teisel poolel pärast teist maailmasõda ja külma sõda loodud maailmakordade elemendid jäävad osaliselt alles, kuid nõrgenevad, mille tulemusel tekivad uued institutsioonid muutunud maailmakorda peegeldavate arusaamadega. Teist stsenaariumit võiks nimetada uue maailmakorra stsenaariumiks. Teise võimaliku stsenaariumi kohaselt pakub Made välja, et senine lääneriikide ja nende loodud institutsioonide juhtrollile tuginev maailmakord kaob täielikult või hävib sootuks. Kolmanda versioonina toob Made välja võimaluse, mida ta nimetab n-ö taastumisstsenaariumiks, kus praegune maailmakord seisab küll silmitsi suurte raskuste ja ülesannetega, kuid suudab siiski kriisist välja tulla ja lääneriikide juhtiv osa ja liberaalsetele põhimõtetele tuginevad riigiüleised institutsioonid jäävad ikkagi alles, sest Aasiast ei teki alternatiivi.

Siinne artikkel keskendub Made pakutud esimesele võimalikule ehk segaststsenaariumile, mis haakub hästi Acharya (2017a) väidetega, mille kohaselt arenevad potentsiaalsed suurriigid (*rising powers*) ei soovi kehtivat maailmakorda kaotada või seda muuta, vaid saada selle osaks eesmärgiga selle arenguid endale sobivas kursis suunata. Segaststsenaariumi asemel võtab Acharya kasutusele kontseptsiooni mitmetahulise maailmast (*multiplex world*). Kuid kuhu paigutada Acharya mitmetahulises maailmas väikeriigid ning nende julgeolekugarantiid? Paljude Euroopa väikeriikide jaoks, kes on toetunud Ameerikale kui oma peamisele julgeolekugarantiile, nii kahepoolsete suhete edendamise, kui ka NATO kaudu, kujutab Ameerika maailmapoliitikas osalemise vähenemine ning teiste maailma areenile astuvate (*rising power*) riikide osatähtsuse tõusmine ohtu.

Üheks ilmseks Euroopa väikeriikidele kujunevaks väljakutseks on kasvavad pinged ning lahknevad huvid Euroopa Liidu ja Ameerika Ühendriikide vahel. Väikeriikide jaoks halvima stsenaariumi korral on nad sunnitud valima oma kahe identiteedi vahel. Ilmekas näide oli 2017. a ÜRO-s aset leidnud nn Jeruusalemma tunnustamist puudutava resolutsiooni hääletus, millega enamuse riike, sh Eesti, hääletasid vastu Ameerika plaanile, mis nägi ette Jeruusalemma tunnustamist Iisraeli pealinnana ning seejärel Ameerika saatkonna viimist Tel Avivist Jeruusalemma. Eesti, olles samal ajal EL Nõukogu eesistuja, valis EL välispoliitika ühtsust olulisemaks pidades Euroopa suuna. Samas jäi Eesti lõunanaaber Läti hääletuses erapooletuks, soovimata poolt valida (Aljazeera, 2017). Selles tundlikus küsimuses

otsuse langetamine sundis väikeriigid välispoliitilistesse kalkulatsioonidesse, ent valdav enamus otsustas järgida ühist, EL välispoliitika joont ning mitte kaasa minna Ameerika initsiatiiviga. Sarnane terav välispoliitiliste huvide lahkne mine võib ette tulla ka Iraani küsimuses, mis algul sümboliseeris justkui suurriikide ülest kokkulepet, ent tänaseks on sellest kujunenud järjekordne pingeallikas transatlantilises koostöös. Lisaks Jeruusalemma ning Iraani küsimustele teatas USA Pariisi kliimaleppes taganemisest ning on kehtestanud Euroopa suhtes terase ning alumiiniumi tariife (Salotti, Rocchi, Rueda Cantuche ja Arto 2019). Kuna USA on oma lähimaid liitlasi halvustanud, sh kirjeldades Euroopa Liitu kui vaenlast, on kõikide kirjeldatud sündmuste tulemusena Euroopal väga kerge leida end samal pool (vaenlase) joont koos Hiinaga. Kendall-Taylor ja Rizzo (2019) leiavad oma kirjutises, et Ameerika välispoliitiline käitumine, mis muudab Ameerika Ühendriike Euroopa jaoks üha vähem atraktiivseks koostööpartneriks, muudab Hiina asumise rahuarmastava maailmaliidri rolli Hiina jaoks aina kergemaks. Seega *America first* välispoliitiline kurs s koos üha pingestuvate suhetega Ameerika ja Hiina vahel paneb Euroopa väikeriike kahtlema nende paiknevuses Ameerika prioriteetide järjekorras.

Lisaks suhetele Ühendriikidega on Eesti vaatenurgast muutunud probleemiks ka Euroopa riikide lahknevad vaated suhetele Venemaaga. Nimelt on 2019. a jooksul ilmnenu d erimeelsusi vaadete tõttu Venemaale, kus erinevad arusaamad „valmisolekust“ Venemaaga koostööd alustada või jätkata on loonu d pingeid EL suuremate ja väiksemate liikmesriikide vahel. Venemaa hääleõiguse taastamine Euroopa Nõukogu Parlamentaarses Assamblees 2019. a juunis ei teeninu d Eesti välispoliitilisi huve. Samasse kategooriasse langevad Prantsusmaa (Foy 2019) ja Soome poliitikute üleskutsed 2019 (Fleming, Peel, and Foy 2019) a hilissuvel kus nad kutsuvad Euroopat üles pöörama suhetes Venemaaga uut lehekülge. Eelöeldust tulenevalt võib väita, et Euroopa väikeriike on ees ootamas rohkem väljakutseid kui võimalusi. Siiski koos väljakutsetega ilmnevad ka võimalused ning väikeriikide asi on neid nutikalt ära tunda.

Hiina rolli kasvamisega rahvusvahelisel areenil koos India ja teiste kasvavate mittelääne riikidega tekib rahvusvahelistes suhetes ka uusi koostöövorme ning *ad hoc* partnerlusi, mis pakuvad väikeriikidele täiendavaid võimalusi olla osaks erinevate poliitikate kujundamisel. Järgnev peatükk selgitab mitmetahulise maailmakorralduse mõistet, ning selle suhestumist senisesse muutuva maailmakorra diskussiooni.

3. MITMETAHULINE MAAILMAKORRALDUS

Acharya kirjeldab oma artiklis (Acharya 2017a) mitmetahulist maailmakorraldust järgmiselt: „mitmetahulisus (*multiplex*) ei ole üheselt seletatav ega mõistetav maailmakord, mitte ka liberaalsetel ega muudel kesketel tõekspidamistel põhinev, vaid

keeruline, mitmeid tasandeid kaasav, konkureerivaid tõekspidamisi kandev rahvusvaheliste ideede ning normide konkurents.“

Oma 2014. a ilmunud teoses (Acharya 2014: 80) on ta mitmetahulist maailmakorraldust kirjeldanud kui moodustist regionaalsetest võimukeskustest, mis moodustuvad dünaamilistest arusaamadest erinevate sotsiaalsete ja poliitiliste identiteetide kohta, mis omakorda moodustavad keerulise, erinevatest niitidest koosneva võimuvõrgustiku. Seega on regioonide-põhised võimusuhted Acharya käsitluses „alt üles“ liikuvad dünaamikad, mis keskenduvad ideedele ning nende legitiimsusele, erinevalt „ülevallalt alla“ liikuvast ning hegemoonial põhinevast dünaamikast. Regionaalsete organisatsioonide rolli kasv ning regioonidevahelisuse kasv toovad omakorda kaasa mitmekülgsema juhtimise (samas: 105). Teisisõnu on regioonide puhul tegemist dünaamiliste sotsiaalsete konstruktsioonidega, mis võimaldavad kogukondade tekkimist (Acharya 2017b: 7). Siinkohal soovime tähelepanu juhtida, et mitmetahulise maailmakorralduse mõiste ei räägi selgelt formuleeritud maailmakorralduse erinevate toimijate koosmõjul, vaid maailmakorraldusest, mida kujundavad ettenägematud sündmused erinevate, mitte enam ainult riiklike toimijate koosmõjul. Seega on oluline mõista, et Acharya käsitlus mitmetahulise maailmakorraldusest ei ühti rahvusvaheliste suhete kirjanduses levinud multipolaarse ehk mitmepooluselise maailmakorra mõistega. Kui võrrelda mitmetahulist maailmakorraldust ja multipolaarset maailmakorda, siis viimase puhul on tegemist pigem mõistega, mille abil mõtestada ajaloos möödunud, „Euroopa kontserdi“ aegset, pigem Euroopa territooriumil kehtinud korda, kus samaaegselt domineeris mitu suurriiki. Samuti ei tasuks minna kaasa mõttega, et maailm on pöördumas multipolaarsesse olekusse, sest tänane rahvusvaheliste suhete toimimiskeskond on üles ehitatud palju mitmekülgsematele toimijatele nagu rahvusvahelised organisatsioonid, huvigrupid, terrorirühmitused, kes määravad meid ümbritsevat; seega ei toetu meie tänane süsteem kindlasti enam ainult (suur)riikidele. Samuti ei määra riikidevahelisi suhteid „Euroopa kontserdi“ aegsed sõjad, vaid palju keerulisemad ning sügavamad majanduskoostöö vormid, samuti on tihe seotus kujunenud tänu infotehnoloogia arengule. Samad vormid, mis seovad riike, on tänaseks muutunud ka vahendiks, millega koostööd piirata ja mõjutada, näiteks majanduskoostöö võidakse pöörata majandussanktsioonideks ning sügavuti arenenud infotehnoloogilised võimalused peidavad endas ka küberohte. Mitmetahulises maailmas ei pruugi näiteks küberprobleemid või terrorism mahtuda probleemina ühe kindla riigi piiridesse, samuti on tänane vastastikune majanduslik sõltuvus tunduvalt keerukam nähtus kui riikidevahelised majandussuhted. Seega mitmetahulise maailma probleemid on keerukamad ning ei ole lahendatavad pelgalt riikidevaheliste võimusuuhete ega ka sõdade abil (Acharya 2017a). Mitmetahuline maailm ei keskendu enam riikidele kui toimijatele, vaid mitmekülgsetele kooslustele, millest lääneriikide liberaalsel demokraatial põhinev on üks paljude hulgast, mitte enam domineeriv, keskne eksisteerimisviis (samas). Kui vaadelda mitmetahulise maailma käsitlust globaalse valitsemise raamistikus, siis märksõnadeks on fragmenteeru-

mise kasv ning vana ja uue kooseksisteerimine. Uue ja vana kooseksisteerimine toimub näiteks inimõiguste sfääris, kus Rahvusvahelise Kriminaalkohtu kõrvale on tekkinud veel täiendavaid kohtuid (Acharya 2017b: 11). Acharya näitlikustab mitmetahulise maailma mõistet, tuues paralleeliks *multiplex*-kino, kus ühe katuse all on publikul võimalik valida erinevate filmide, näitlejate ja režissööride vahel, kus ükski ei tundu asendamatu, parim ega ainuõige, vaid valik oleneb vaataja eelistustest (Acharya 2017a).

Tuginedes oma mitmetahulise maailma teooriale, pakub Acharya lääneriikidele mitmeid mõtteid, mille abil mitmetahulise maailmaga paremini kohaneda (Acharya 2017a). Need ideed on olulised eriti väikeriikide vaatenurgast, kes esimestena kirjeldatavaid muutusi tunnetavad. Esiteks leiab Acharya, et võimuhked maailmakorras ei juhtu ega muutu üleöö ning nendega tuleks leppida, sh ka asjaoluga, et hetkel eksisteeriv maailmakord ei ole enam ainult Ameerika ülemvõimul põhinev. Lisaks ei tasuks väikeriikidel loota, et Ameerika tagab võrdsetel alustel põhineva multilateraalsusel põhineva uue süsteemi, vaid väikeriigid peaksid kohanduma omakasupüüdlikkusel põhineva globalismi ning kujuneva keeruka, fragmenteerituseel põhineva võimustusüsteemiga (*samas*). Lisaks rõhutab Acharya, et uue olukorra mõistmiseks on oluline uuendada ka kontseptsioone ning termineid, sest liberalism ning realism ei pruugi päris üheselt anda edasi rahvusvaheliste suhete hetketrende. Acharya toob mitmetes oma kirjutistes võrdlusi lääne ja mittelääne riikide vahel, tunnistades teiste toimijate kasvavat mõju maailmakorrale. Acharya lähtekoht välistab realismil põhineva reeglite loojate ja reeglite järgijate dihhotoomia (nt Schenoni ja Escudé 2016) ning selle asemel tõstab esile mittelääne riikide võime olemasolevaid norme luua ja muuta (Acharya 2004). Siinne artikkel käsitlebki väikeriiki kui asümmeetrilise suhte nõrgemat poolt, hüljates realistliku võimupoliitika dihhotoomia. See võimaldab siin mitte peatuda traditsioonilistel realismil põhinevatel väikeriikide käsitlustel nagu suurriikidele sappahaakimine (*bandwagon*) ning jõudude tasakaalustamine (*balancing*). Seega võimaldab A. Acharya arendatud mitmetahulise maailmakorralduse teemakäsitlus meil paremini mõista ja analüüsida väikeriikide võimalusi ning nende rolli mitmetahulises maailmas.

4. EESTI VÄLIS- JA JULGEOLEKUPOLIITIKA MUUTUVA MAAILMAKORRA TAUSTAL

Alates Eesti taasiseseisvumisest 1991. aastal on Eesti välispoliitika olnud kantud ideest ja eesmärgist „ei ial enam üksi“, mis on saavutatud peale EL ja NATO-ga liitumist. Eesti välispoliitika lähtub suuresti julgeolekust ning on rajatud tugevale partnerlusele ja liitlassuhtele Ameerika Ühendriikidega NATO kaudu. Võrreldes teise maailmasõja eelse perioodiga on taasiseseisvunud Eesti välispoliitika rajatud tugevatele ning mitmetasandilistele partnerlussuhtele ehk multilateraalsele välispoliitikale. Kuid selle asemel, et nautida saavutatut, on Eesti otsustanud haarata

aktiivse transatlantilise väikeriigi rolli, et demonstreerida, kuidas üks väikeriik saab olla ka julgeoleku pakkuja, mitte ainult tarbija. See sai ilmsiks 2003. aastal, kui Eesti otsustas EL-i astumise eelõhtul liituda Ameerika Ühendriikide missiooniga Iraagis, vaatamata esialgsele ÜRO mandaadi puudumisele ja paljude „Vana-Euroopa riikide, eelkõige Prantsusmaa vastuseisule“ (Traynor ja Black 2003). Eesti on saanud nautida „näidisliitlase“ tiitlit, kui pärast Krimmi annekteerimist 2014. a otsustas Ühendriikide president B. Obama just Eestis üles astuda oma avaliku kõnega (White House 2014), kus ta Eestit vastavalt tituleeris, mille eesmärgiks oli näidata laiemat solidaarsust ning poliitilist toetust Ida-Euroopa liitlastele. Oma kõnes tõi Obama rõhutatult välja Eesti osaluse Iraagi ning Afganistani missioonidel ning kaitsekulutuste vastavuse 2% määrale SKT-st. Eesti strateegiat näidata ennast usaldusväärse ja kasuliku liitlasena nimetavad Wivel ja Crandall mõistega „super atlanticist“ (Wivel ja Crandall 2019). Lisaks tihedatele suhetele Ameerikaga on Eesti hakanud rakendama mitmetahulist välispoliitikat ning arendama täiendavaid liitlassuhteid NATO ja EL sees.

5. SUHETE EDENDAMINE EUROOPA LIIDU SEES

Lisaks panustamisele suhetele Ameerika Ühendriikidega on Eesti hakanud suunama nii tähelepanu kui ressursse suhetele Saksamaa ning Prantsusmaaga. Nii Saksamaa kui Prantsusmaa on olulisemad toimijad, kellele on laskunud põhitähelepanu pärast Brexiti referendumit ning Trumpi väikeriikide jaoks ebasoodsa *America first* välispoliitika kujunemist. McNamara (2017) toob esile alternatiivsete partnerlussuhete olemasolu ning nende arendamise kui vahendi, mille abil tugevdada, mitte asendada transatlantilist julgeolekugarantiid. McNamara soovitab kolmetasandilist suhete võrgustikku, kus esimene oleks Põhja- ja Baltimaade vaheline, teine laiem Euroopa kaitse- ja julgeolekualane koostöö ning kolmas laiem võrgustik, mis kaasaks nii Euroopat kui Ameerika ühendriike (samas: 97). Eesti püüdlused investeerida suhetesse Euroopa võtmeliitlastega ulatuvad siiski kaugemale, kui seda on kaitse- ja julgeolekualane koostöö. Käesolev alapeatükk keskendubki Eesti arendatud kahele koostööliinile – Saksamaa ning Prantsusmaa suunal. Eesti on rajanud kaitse- ja julgeolekupoliitikal põhineva koostöö Prantsusmaaga ning suhetes Saksamaaga väärtustatakse majandus- ja sotsiaalpoliitilisi eesmärke, mida Saksamaa peab oluliseks.

Panused suhete arendamiseks Prantsusmaaga meenutavad Eesti koostööd Ameerika Ühendriikidega 2000ndate alguses, mil Eesti võttis osa oma liitlase jaoks olulistest missioonidest. Eesti on hiljuti osutanud nii sümbolset kui poliitilist tuge Prantsusmaa sõjalistele missioonidele Aafrikas, mis on Prantsusmaa jaoks olulise tähtsusega, ning intervjueeritavate sõnul pole jäänud Eesti panus ka Pariisis märkamata. Oluliseks näiteks siinkohal on Eesti panustamine 2014. a Kesk-Aafrika vabariigis viiekümne sõduri kohalolekuga Euroopa Liidu missiooni toetustegevustesse, mis võimaldas Aafrika Liidul ning Prantsusmaa üksustel ette võtta operatsioone, et tagada kohapealset stabiilsust (ERR 2014). Kohati tekitas missioon ka Eesti-siseseid küsitavusi selle vajaduse kohta (Eesti Päevaleht 2014),

ent mitte välispoliitilistes ringkondades. Nagu paljud intervjueeritavad tunnistasid, oli selle missiooni eesmärgiks kindlasti Kesk-Aafrika vabariigis stabiilsuse tagamine, ent missiooni laiem eesmärk oli tugevdada liitlassuhteid. Eesti strateegia on jätkuvalt olla „liitlaseeskuju“ ning üles näidata solidaarsust, et vajadusel tagada solidaarsus, kui ise abi vajatakse (Diplomaatia 2014). Eesti on osalenud ka mitmel Mali vabariigis aset leidnud missioonil staabiohvitseride ning vaatlus- ja nõustamismeeskonnaga ÜRO rahuvalvemissioonil Minusma, väljaõppeinstruktorite ja staabiohvitseridega Euroopa Liidu missioonil EUTM, ning Prantsusmaa initsiatiivil aset leidnud mässutõrjeoperatsioonil Barkhane (Kaitsevägi 2019). Nendest missioonidest on Barkhane olnud kõige ressursimahukam, hõlmates viiekümne sõduri kohalolekut konfliktipiirkonnas. Intervjueeritavad, kes on olnud seotud Mali missioonidega, rõhutasid korduvalt, et nende missioonide mõju on kaugeleulatuv ning oluline suhete tugevdamiseks Eesti ja Prantsusmaa vahel. Eesti on samuti toetanud Prantsusmaa jaoks olulist PESCO (Permanent Structured Cooperation) kaitsealगतust, mida tutvustati Eesti EL nõukogu eesistumise ajal 2017. PESCO puhul on tegu järjekordse sammuga Euroopa kaitsekoostöö raamistiku tõhususe tagamiseks. PESCO näeb ette luua võimalusi, mille raames saaksid EL liikmesriigid teha üha tihedamat kaitse- ja julgeolekualast koostööd, ning seda siduvas, alalises koostöö formaadis (EEAS 2019). Praeguseks on PESCO-ga liitunud 25 EL liikmesriiki, ent mitte Taani ega Suurbritannia. Lisaks PESCO-le on Prantsusmaa välja käinud ambitsioonika “European Intervention Initiative”, millel on tänaseks 10 liiget, sh ka Taani ja Suurbritannia. See initsiatiiv näeb ette tugevamate ning suurema tahtlikkusega riikide koondumise eesmärgiga maandada Euroopas ning selle naabruses tärkavaid kriise (Lebrun 2018). See algatus parandaks Euroopa naabruspiirkonna, eriti lõunapoolsete piirkondade kriisiohjamise koormuse jagamist (samas). Näidates üles oma pühendumust Prantsusmaa jaoks olulistele julgeolekuteemadele on Eesti suurendanud oma poliitilist kapitali lisaks koostööle Ameerika Ühendriikidega veel ühe võtmeliidriga. Võib öelda, et pingutused on ennast juba ära tasunud, kuna Prantsusmaa saadab 2019. aastal NATO liitlaste suurendatud kohaloleku programmi raames Eestisse 300 sõjaväelast (samas). Ometi pole Eesti niiväga huvitatud Prantsusmaa presidendi E. Macroni väljakäidud Euroopa strateegilise autonoomia ideest, sest erinevalt Prantsusmaast soovib Eesti olla ja jääda lähedalt seotuks Ameerika Ühendriikidega. Küsitavusi, kui mitte pingeid on Euroopa väikeriikide seas tekitanud Prantsusmaa poliitikute järeleandmised Venemaale Euroopa Nõukogu liikmelisuse taastamisel, samuti Macroni idee kutsuda Venemaa tagasi G7 liidrite hulka (Rettman 2019). Eesti, kes oma välispoliitikas lähtub EL ühise välis- ja julgeolekupoliitika ühtsusest, nähes selle tugevust just selle ühehäälsuses, vaatab murelikult pealt, kuidas üha enam seatakse Venemaa vastaste sanktsioonide otstarbekust küsimuse alla, seda ka Prantsusmaa liidrite seas. EL ühise välis- ja julgeolekupoliitika kasuks pole kõnelenud ka asjaolu, et Ukraina kriisi lahendamisel kasutatakse nn Normandia formaati, kus näeme laua taga Prantsusmaad, Saksamaad, Ukrainat ja Venemaad, mitte aga EL kõrget välis-

poliitilist esindajat. Prantsusmaa, kes hiljuti vetostas EL laienemise Lääne-Balkani riikidesse, mida Eesti omalt poolt on toetanud, on Ameerika ettearvamatult liidri ning Suurbritannia lahkumise tõttu EL-st muutumas Eesti jaoks üha olulisemaks julgeolekupartneriks Euroopas. EL laienemise Põhja-Makedooniasse ning Albaaniasse vetostamine meenutab 2004. a laienemisringi, mil Prantsusmaa ei olnud huvitatud Ida-Euroopa riikidesse laienemisest, sest need „vaatavad Ameerika poole“ ning jagavad Saksamaaga ühist ajalugu. Seega vaatamata kasvavale julgeolekualasele koostööle Eesti ja Prantsusmaa vahel on siiski mõned küsimused, milles jäädakse eriseisukohtadele.

Teine riik, millel on Eesti jaoks üha suurem strateegiline tähtsus, on Saksamaa. Eesti on teinud märkimisväärseid pingutusi, et olla eeskujulikuks liitlaseks ja toetada Saksamaad selle juhtkonnale olulistest küsimustes. Kaks kõige olulisemat näidet on olnud Eesti püüdlused ühineda eurotsooniga ja toetada Euroopa stabiliseerimismehhanismi, aga ka Eesti valmisolek võtta vastu kvoodipagulasi.

Eesti ühines eurotsooniga 2011. aastal, mis ülemaailmse finantskriisi tõttu osutus Eesti jaoks tõsiseks väljakutseks. Saksamaa kui Euroopa juhtiva majandusriigi jaoks oli eurotsooni kriis äärmiselt olulise tähtsusega. Eesti otsustas rakendada karme kokkuiumemeetmeid, et eelarvepuudujääk jääks euroala kriteeriumidele vastamiseks piisavalt väikeseks. Eesti erakordsed jõupingutused parandasid riigi mainet ja tegid sellest tänu eelarve vastutustundlikule kärpimisele eeskuju teiste riikide jaoks (Siarkiewicz 2011: 4), lausa Kreeka vastandi (Kasekamp 2013: 108). Eurotsooni vastutustundliku liikmena otsustas Eesti rahastada ka Euroopa stabiliseerimismehhanismi ja kiita heaks Kreekat päästvad finantspaketid. Olukord osutus keerukaks, kuna Kreeka finantskriisi toimumise ajal olid Kreeka palgad, pensionid ja SKT inimese kohta märkimisväärselt kõrgemad kui Eestis. Olukorra delikaatsust väljendas ka president T. H. Ilves: „... nende päästmise täielikku naeruväärsust oli parlamendis üsna keeruline õigustada...“ (Ioannou 2017). See oli üks neist juhtumitest, kus Eesti parlament näitas vastutuse võtmist ja pühendumist Euroopa Liidule ning selle tulevikule (samas). Sarnane muster tekkis ka rände- ja pagulaskriisi ajal, kui Eesti parlament otsustas vastu võtta 550 kvoodipagulast ja oli suures osas poliitika kujundamise protsessi konstruktiivseks osapooleks. See on teravas vastuolus Ungari, Poola ja teistega, kes seisid tugevalt vastu põgenike keskele jagamissüsteemile. Ehkki siseriiklikult oldi Eestiski pagulaste vastu ja kvoodimehhanismi peeti Eesti suhtes ebaausaks, rõhutas valitsus põgenike vastuvõtmise otsuses taas solidaarsuse põhimõtet (ERR 2015). Eesti valitsuse 2017. a avalduse kohaselt „... on Eesti osa Euroopast ja peab seetõttu mõistma rändekriisi põhjustatud keerulist olukorda. Selle lahendamiseks peab Eesti meeles pidama oma moraalselt kohustust aidata abivajajaid ja meeles pidama, et Eesti on selleks piisavalt tugevaks muutunud“ (Vabariigi Valitsus 2019a). Saksamaa ja Eesti suhted tihenesid märgatavalt Krimmi-järgses Euroopas, kus paljude välis- ja julgeolekupoliitika kujundajate ette kerkis küsimus: „*Is Narva next?*“. Näiteks külastas toonane Saksamaa välisminister F.W. Steinmeier Tallinna vahemikus 2014-2016

igal aastal, samuti 2017. a juba Saksamaa liidupresidendina (Välisministeerium 2019b). Samuti külastas 2016. a Eestit A. Merkel, et arutada EL-i tuleviku (Ibid; Deutsche Welle 2016) ja digialase koostöö üle; koostöö sümboliks vormistas Merkel end ka ise e-residendiks (Tambur 2016).

Pingutused investeerimiseks poliitilisse kapitali nii suhetes Saksamaa kui Prantsusmaaga on tähendanud Eesti jaoks märkimisväärseid kulutusi, kuid neid võib pidada kahepoolsete suhete edendamisel vajalikeks. Nii Prantsusmaa kui ka Saksamaa on jätkuvalt olulised NATO liitlased, kes osalevad Balti õhuruumi turvamises ja muudes NATO liitlaste suurendatud kohaloleku küsimustes. Võib järeldada, et Eesti püüdlused olla Saksamaa ja Prantsusmaa silmis „eeskujulik liitlane“ on olnud edukad. Kuid lisaks Ameerika Ühendriikidele, Prantsusmaale ja Saksamaale on muutuva maailmakorra keerises oluline loota oma liitlastele, kuid ka arendada oma võimekusi ning luua täiendavaid partnerlussuhteid mittetraditsioonilistes sihtkohtades.

6. EESTI VÄLISPOLIITIKA GLOBAALSEM HAARE

Vaatamata piiratud ressurssidele on Eesti olnud ülemaailmses välispoliitilises kaasamises suhteliselt aktiivne. Jõupingutused transatlantilise solidaarsuse tugevdamiseks on olnud üks alusjõud, mis on suurendanud Eesti laiemat välispoliitilist haaret. Nagu varem märgitud, osales Eesti Iraagis ja Afganistanis ning erinevatel Aafrika sõjalistel missioonidel. Vaatamata rahvusvahelise ISAF missiooni lõppemisele ning Eesti esinduse sulgemisele Kabulis 2014. a (Välisministeerium 2018), on Afganistan jätkuvalt Eesti antava arenguabi prioriteetne sihtriik. Lisaks solidaarsuse loomisele koostööpartneritega transatlantilises mõõtmes on Eesti traditsiooniline välis- ja julgeolekupoliitika prioriteet olnud idapartnerlusriikide arengu ning Euroopa Liitu astumise edendamise toetamine. Toetus neile riikidele peegeldub seni kasvanud Eesti arengukoostöö vahendites Gruusia, Ukraina ja Moldova riiklike arengute toetamiseks ning nende määramisel prioriteetseteks arengukoostöö sihtriikideks (Välisministeerium 2019c). Lisaks on Eesti koos teiste Balti riikidega võtnud oma Euroopa Liitu ja NATO-sse integreerumise järel eesmärgiks hoida oma partnerite ning liitlaste „tähelepanu“ idasuunal (Jyrkunas 2014). Märkimisväärne on ka asjaolu, et vaatamata oma väiksusele ja piiratud ressurssidele on Eesti avanud ainukese idapartnerluskeskuse EL liikmesriikide seas (Made 2011), samuti seadis Eesti idapartnerluse esmakordselt Euroopa Nõukogu eesistumise temaatiliseks prioriteediks.

Eesti ülemaailmse haarde laiapindseim areen on olnud ÜRO, kus Eesti oli aastatel 2013–2015 ÜRO inimõiguste nõukogu liige ning aastatel 2020–2021 ootab Eestist ees ÜRO Julgeolekunõukogu mittealalise liikme koht. ÜRO inimõiguste nõukogus oldud aja jooksul oli selle üheks põhieesmärgiks tõsta inimõiguste olulisust Eesti-siseselt ja Eesti profiili nähtavust ÜRO inimõiguste nõukogus (Seilenthal 2014). ÜRO julgeolekunõukogu mittealalise liikmelisuse saamiseks korraldas Eesti märkimisväärse kampaania, et koguda toetust kandideerides ÜRO

Ida-bloki riikide seas Rumeenia vastu. Intervjueeritavate sõnul osutusid Eesti võidu puhul määravaks eelkõige Aafrikast saadud hääled. Eesti ÜRO Julgeolekunõukogu mittealaliseks liikmeks asumist võib pidada üheks Eesti suuremaks diplomaatiliseks saavutuseks. 2019. a oktoobris lahti rullunud Türgi aktsioonid Süürias on aga (taas)tõstatanud Eesti ÜRO Julgeolekunõukogu kampaania eelseid küsimusi, nt kas Julgeolekunõukogu liikmelisus, kus tahes-tahtmata tuleb teatud hetkel valida pooli, võib Eesti jaoks osutada suuremaks väljakutseks, kui hetkel soovime endale teadvustada.

Eesti globaalse välispoliitika üks edasiviivamaid jõude on olnud kolmetasandilise küberagenda edendamine, mis toetub e-valitsemisele, küberturvalisusele ning internetivabaduse populariseerimisele (Crandall ja Allan 2015), mis tugineb Eesti pikaajalistele pingutustele saada riiklikuks küberekspertsiks ja „e-Eestiks“. Lisaks märkimisväärsetele jõupingutustele küberteemade edendamisel EL-is ja NATO-s on Eestist kujunenud aktiivne Avatud Valitsemise partnerlusinitsiatiivi ning Online Freedom Coalition liige (Riigikantselei 2019, Välisministeerium 2014).

Geograafiliste piirkondade võtmes on Eesti suurendanud oma seotust mitme piirkonnaga, näiteks Arktikaga. Kliimamuutused on võimaldanud rajada laevateid Arktikas, suurendades piirkonna tähtsust paljude ülemaailmsete osalejate jaoks. Eesti kui kõige põhjapoolsem riik, mis ei kuulu Arktika Nõukogusse, alustas kampaaniat vaatlejaliikme staatuse saamiseks (Paet 2017), ent plaan heideti hiljem ressursside vähesuse tõttu kõrvale. Peale 2019. a novembris langetatud valitsuse otsust taotleb Eesti siiski Arktika Nõukogu vaatlejaliikme staatust 2021. aastal (Vabariigi Valitsus 2019b), mida võib pidada Eesti jaoks järgmiseks globaalse tähtsusega välispoliitiliseks eesmärgiks, mida üritatakse saavutada peale ÜRO nõukogu ajutist liikmelisust.

Lähis-Ida on samuti üks piirkondadest, mis ei ole olnud otseselt Eesti välispoliitilises päevakorras, ent peale rahvusvaheliste organisatsioonidega liitumist on Eesti regiooniga üha rohkem seotud. Kui esialgu otsustati, et Eesti ei saa ressursside nappuse tõttu osaleda 2020 Dubai EXPO-l siis 2018. a muutis valitsus meelt ning leidis puuduvad 2 miljonit eurot, et tagada Eesti osalemine, lootes kahekordistada Eesti ekspordi regiooni (Postimees 2018). Lisaks avati 2019. a esmakordselt ka Eesti saatkond Abu Dhabis ning EAS-i välisesindus Dubais (Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus 2019; Välisministeerium 2019a), mille abil toetada EXPO-l osalemist ning piirkonnas e-valitsemise rakendamist (ERR 2018; Debusmann 2019). Eesti välispoliitika jaoks on see märkimisväärne samm, sest saatkonna avamine on väikeriigi jaoks ressursside eraldamise ülim sümbol. 2016. a lõpus suleti nt Eesti saatkond Brasiilias rahalistel põhjustel, ehkki see oli ainus esindus Lõuna-Ameerikas (ERR 2016). Nagu eelnevast ilmneb, on Eesti senisest rohkem kasvatanud oma nähtavust ja kohalolekut Saharast lõunasse jäävas Aafrikas lisaks toodud sõjalistele missioonidele Kesk-Aafrika vabariigis ja Malis on Eestil olnud märkimisväärne kokkupuude ka teiste Aafrika riikidega. Eesti riiklikul tasandil loodud suhted Sahara-taguses Aafrikas on huvitav fenomen, sest Eestil on Aafrika mandril

ainult üks saatkond Kairos. Eesti valituks osutumisele ÜRO Julgeolekunõukogu mittealaliseks liikmeks (2020–2021) eelnes võimas kampaania, mille eesmärk oli rajada ja arendada suhteid Aafrika võtmeriikide ja liidritega. Eesti edu pandiks oli presidendi kaasamine ning tema visiidid mitmesse Aafrika riiki, sealhulgas Benini, Senegali, Alžeeriasse ja Etioopiasse, kus asub Aafrika Liidu peakorter. Intervjueeritud ekspertide sõnul mõjutasid president Kaljulaidi visiidid oluliselt positiivsete suhete loomist paljude Aafrika riikide ning riigipeadega. Pärast liikmelisuse saavutamist kinnitas president Kaljulaid, et loodud suhted säilivad ja suhtlus Aafrika partneritega jätkub (Vabariigi Presidendi kantselei 2019). Intervjueeritavate sõnul on aastaid Eesti välisministeeriumis töötatud Aafrika strateegia kallal, mis on jäänud kas idapartnerlusriikide, tõusva Hiina või mõne muu prioriteedi varju ning selle vastuvõtmine on pidevalt edasi lükkunud. „Kas väikeriigi välispoliitika saab endale lubada keskendumist nii suurele territooriumile?“, küsis teemaga lähedalt seotud olnud intervjueeritav. Tulenevalt intervjuudest võib väita, et Eesti, kes on Aafrikas oodatud ning hinnatud koostööpartner, eelistab Aafrika riikidest inglise keelt kõnelevaid, demokraatlikke ning arenenud majandusega partnereid. Paraku ei jäta eesseisev Julgeolekunõukogu liikmelisus ning Aafrika riikide endi Eesti-suunaline kasvav huvi enam palju aega mõtiskleda, kas Eesti soovib või ei soovi Aafrika riikidega koostööd arendada.

Eesti on olnud aktiivne ka Aasias vastavateemaliste uuringutega on riiklikul tasandil tegeletud juba alates 2011. a (Käkönen jt 2011) ning 2012. a võeti Riigikogu tellitud Aasia raporti „Eesti võimalused ja huvid Aasias aastani 2025“ põhjal vastu Aasia strateegia (Mihkelson 2012). Kui Aasia olulisust on tunnetatud juba aastakümne ja pealegi, siis Hiinat on Eesti tasandil pigem imetletud kui majanduslikku hiiglast, mitte suurvõimu, kelle domineerimise kasv toob endaga kaasa ka ohte. Eesti ei ole seni keskendunud Hiina kasvava rolliga kaasnevatele poliitilistele väljakutsetele eelkõige geograafilise kauguse tõttu. Vastupidiselt suhetes Venemaaga valitsevale välispoliitilisele konsensusele kipuvad vaated Hiina suhtes Eesti poliitilises eliidis erineva. Näiteks on sotsiaaldemokraadid varasemalt loonud kontakte Hiina juhtkonnaga (Ideon 2009), kuid konservatiivsete erakondade initsiatiivil loodud parlamentaarne Tiibeti toetusrühm on ajapikku leidnud liikmeid erinevatest erakondadest, sh ka sotsiaaldemokraatidest. 2019. aasta juunis puhkenud Hongkongi meeleavaldused pole pälvinud Eesti ametlikke (toetus)avaldusi, hoolimata asjaolust, et protestijad kasutasid Balti ketti kui ajaloolist sümbolit ja paralleeli, et rõhutada inimestevahelist solidaarsust, kes olid väljaandmiseseaduse ja politsei vägivalda vastu ning taotlesid rahvusvahelist toetust (ERR, 2019). Seega ei näi isegi vastuvõetud Aasia strateegia osas poliitilise eliidi seas valitsevat täielikku üksmeelt selles, kuidas tulla toime Hiina tõusuga ning huvide ja väärtuste rolliga Eesti välispoliitikas Hiina suhtes. Ometi astus Eesti 2019. a oktoobri viimasel päeval jõulise sammu, allkirjastades ühisavalduse Ameerika ühendriikidega (Liive 2019a), mis tähendas poolte valimist 5G teemalises või(s)tuses. „Eesti jaoks on see julgeoleku ja suveräänsuse küsimus, sest väikeriigina puudub Eestil võimekus tõestada

Hiina poolt pakutava turvalisust“, sõnas RKK direktor S. Sakkov riiklikku otsust mõtestades (Liive 2019b). Eesti julge samm, mis on üks esimesi omataoliste seas, võib kujuneda eeskujuks teistele (Euroopa) riikidele. Seega vaatamata geograafilisele distantstile on „tõusev“ Hiina Eesti läheda seotuse tõttu Ameerikaga sisenemas ka Eesti päevateemadesse ja välispoliitikasse.

Lisaks Hiinale on Eestis palju vaadatud Jaapani suunas, nimelt 2014. a aset leidnud konflikt Ukrainas viis sanktsioonide kehtestamiseni ELi ja Venemaa vahel, mis põhjustas raskusi muuhulgas Eesti piimatööstusele, pannes otsima alternatiivseid sihtturge. Eesti valitsus suutis vaid paari kuu jooksul alla kirjutada lepingutele Jaapaniga, mis asendas Venemaa kui sihtturu piimatöösturitele. Läbirääkimiste kiirus sai võimalikuks tänu varasemale seotusele CO₂ kvootidega kauplemises (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 2015).

Ehkki Eestit peetakse oma välis- ja julgeoleku poliitilises haardes sageli liialt Ameerika Ühendriikidele keskenduvaks, mis võib seada Eesti ohtu juhul, kui Ameerika prioriteetid peaksid muutuma, siis on käesolevas peatükis püütud tuua esile Eesti globaalset seotust ja haaret, mis vastavat riski kirjeldab. Ehkki suur osa toodud näidetest pole välis- ja julgeolekupoliitiliste prioriteetide nimekirjas kõrgel kohal, on need Eesti-suguse väikeriigi jaoks märkimisväärsed ja seni andnud reaalseid tulemusi. Artikli järgmises osas analüüsitakse kriitiliselt Eesti välispoliitilisi kitsaskohti ning pakutakse suundumusi ja strateegiaid, mida väikeriigid saavad mitmetahulises maailmas järgida.

7. MITMETAHULINE VÄLISPOLIITIKA MITMETAHULISES MAAILMAS

Et otsuste langetamisel oma arvamus kuuldavaks teha, peavad väikeriigid oma välispoliitikas olema ennetavad, mitte reageerivad. Selle parimaks elluviimiseks on nutikas mitte toetuda „ainult Ameerika“-stiilis välispoliitikale, vaid rajada täiendavaid, mittealternatiivseid partnerlussuhteid. Seega *mitmetahuline* välispoliitika eeldab suhete arendamist väljaspool transatlantilist piirkonda ja suhete tugevdamist transatlantilise piirkonna sees. See nõuab ka strateegilist lähenemist, mille väikeriigid on tihti usaldanud suurematele riikidele, mida liitlussuhetes järgitakse. Väikeriikidel on märkimisväärselt piiratud eelarve- ja inimkapitali ressursid, mis muudavad mitmetahulise välispoliitika rakendamise keerukaks. See tähendab, et väikeriigid peavad ressursside eraldamisel olema strateegiliselt väga valivad. Siinkohal on nišivõimete arendamine välispoliitikaks väikeriikide parim võimalus ning Eesti areng väikeriikide jaoks justkui õppetunniks – Eesti on end kübereksperdina tõestanud ning välja töötanud nišistrateegia, samuti edendab Eesti aktiivselt e-valitsemist, avatud interneti olulisust ning küberturvalisuse temaatikat. Nende teemade olulisuse tõstmine on Eestil võimaldanud anda märkimisväärse panuse küberjulgeoleku edendamisse NATO ringkondades ja ka laiemalt. Eesti on edu saavutanud ka e-valitsemiskogemuse eksportimisel oma arengukoostöö sihtriikidesse Gruusiasse ja Ukrainasse. Samuti on olnud oluline roll küberturvalisuse arendamisel, nii avatud interneti idee

levitamisel kui ka tulevikku suunatud ideede nagu näiteks e-residentsuse ja andme-
saatkondade edendamisel. Kõik nišistrateegiad ei ole võrdsed – väikeriik muutub
teiste riikide silmis olulisemaks, kui nišistrateegia on laialdaselt kõnetav ning rah-
vusvaheline üldsus seda hindab. Nišistrateegiate loomisel oleks nutikas alustada
ekspertteadmiste loomisest, millel võiks alustuseks olla edu kodumaal. Kahjuks ei
pruugi väikeriikide nišistrateegiad mõjuda laialdaselt ja kõigile, ent nende arenda-
mine on väikeriigile siiski kasulik, andes väikeriigile nähtavust paljudes kohtades
vähemalt teatud ajahetkel.

Tulles tagasi suhete mitmekesistamise juurde neid tuleks arendada ettevaat-
likult. Transatlantilisest partnerlusest sõltuvate EL-i väikeriikide puhul on tavapä-
rane suundumus olnud välis- ja kaitsepoliitika sidumine. Ühe eesmärk on olnud
toetada teist ja lõpuks on mõlema ülimalt eesmärgiks suveräänse riigi püsimine.
See töötas hästi, kuni Ameerika Ühendriikide ja EL huvid ja prioriteedid olid
sarnased ning toetasid teineteist. Nüüdseks oleme tunnustajateks EL ja Ameerika
Ühendriikide huvide lahknevusele Trumpi „Ameerika kõigepealt“ välispoliitika
koos otsusega tunnustada Jeruusalemma Iisraeli pealinnana ning taganemine
Iraani tuumapaktist on vaid mõned näited selle kohta, kuidas multilateraalsusel
põhinevad partnerlussuhted pole USA jaoks rahvusvaheliste suhete kandvaks
aluseks. Multilateraalsusel põhinev rahvusvaheline kord aga on midagi, millest
Eesti-sugused väikeriigid sõltuvad. Tuginedes nii *mitmetahulise* maailmakorra
teooriale, kui ka Eesti välis- ja julgeolekupoliitika uurimisel tehtud tähelepaneku-
tele ja läbiviidud intervjuudele, võib järeldada, et väikeriigid peaksid andma välis-
poliitikale rohkem tegutsemisruumi. Kaitse- ja julgeolekupoliitika peaks jätkuvalt
põhinema transatlantilisel solidaarsusel, sest esmatähtsates poliitikavaldkonda-
des (*high politics*) pole NATO-le ja tugevatele liitlastele alternatiivi. Hoolimata
populismi levikust koos skeptitsismiga EL-i suhtes, tuleks EL-i liikmelisust
vaadelda samuti esmatähtsa poliitikavaldkonnana, mitte vähemtähtsa poliitikana
(*low politics*). Senine liitlassuhete mitmekesistamine ja süvendamine ELis ja NATO
sees on kindlasti positiivne areng.

Kõige suuremad iseärasused lääne väikeriikide puhul ilmnevad nende mitme-
tahuliste välispoliitikate rakendamisel nn vähemtähtsate poliitikate (*low politics*)
puhul globaalsel tasandil. Nišistrateegiad, ajutised koalitsioonid ja investeerimine
erinevatesse võrgustikesse kuulumisse on strateegiad, mida väikeriigid peaksid
aktiivselt järgima. Muidugi on panustamine alalistesse multilateraalsesse rahvus-
vahelistesse organisatsioonidesse jätkuvalt oluline, ent mitmetahulises maailmas
kaotavad rahvusvahelised organisatsioonid üha enam oma keskset rolli, sest aina
enam toimub rahvusvaheline poliitika väljaspool rahvusvahelisi institutsioone.
Eesti välispoliitikas võib-olla vähem kasutatud võte, mida võiks välja tuua, oleks
globaalse haarde laiendamise ja tugevdamise eesmärgil koostöö tihendamine part-
nerriikidega, kellega Eesti jagab sarnast julgeolekupoliitikavisiiooni. Partnerluse
all peame silmas n-ö *pop-up* jt saatkondade koosseisus esinduste avamist. Näiteks
võiks Eesti kaaluda diplomaatiliste esinduste avamist koostöös Põhjamaade ja

Poola välisesteenistusega, kel on lai ülemaailmne saatkondade võrgustik, sh Aafrikas, Ladina-Ameerikas ja Aasias, ehk kohtades, kus Eesti on alaesindatud.

Kuid nagu on näidanud ajalugu ning eriti Eesti esimese iseseisvuse aegne välispoliitika, siis riikidevahelised kahepoolsed suhted ei ole riigina püsima jäämise ainus garantii ja seda eriti uues, mitmetahulises maailmas. Seega võib mitmetasandilise kaasamise lähenemisviisi koos uue reaalsusega kohanemisega, mitte lootma jäädes varasema maailmakorra naasmisele, pidada väikeriigi välispoliitika edu võtmeks. Kaasamine lihtsalt kaasamise eesmärgil ei pruugi tuua edu, kuid strateegiline kaasatus võib anda väikeriikidele keerulistel aegadel olulisi garantiisid. Väikeriikide rajatud uued koalitsioonid ja võrgustikud ei tohiks jällegi õonestada NATO-t ega EL-i. Lisaks eeltoodule on artikli üheks järeltuleks, et väikeriigid peaksid rohkem prioritseerima nn vähemtähtsate poliitikate nn vähemtähtsaid väljundeid oma välispoliitikas. Gruusias ning Ukrainas puhkenud sõjad demonstreerisid ilmekalt kaubandussuhete, strateegilise kommunikatsiooni ning avatud valitsemise olulisust. Vaadates väikeriike ohustavaid võimalikke julgeolekuohte võib täheldada, et poliitilise vastasseisu ning sõjalise vastasseisu vahel on laialdane reguleerimata tegutsemisruum. Uute tehnoloogiate arenemise ning nihkes võimutasakaalude tõttu on välispoliitika lahtisidumine julgeolekupoliitikast üks võimalik viis, kuidas väikeriik saab muutuva maailmakorraga kohaneda. See tähendaks territoriaalsete suveräänsuse-üleste välispoliitiliste prioriteetide arendamist – saatkondade arendamine ja avamine, arengukoostöö mitmekesistamine, ning kultuurialane koostöö on siinkohal vaid mõned näited. Suhete prioritseerimine ja mitmekesistamine nn vähemtähtsas poliitikas ei lahenda kõiki väikeriikide probleeme, kuid see võimaldab neil kasutada ära võimalusi, mis edendavad nende riiklikke huve ja mängida ülemaailmsel tasandil konstruktiivsemat rolli.

8. KOKKUVÕTE

Arvestades ülemaailmsete muutuste ulatust ning nende tähtsust väikeriikidele, lisaks pingeid transatlantiliste suhete sees, on mitmetahuline välispoliitika üks võimalusi, mille abil väikeriigid saaksid end välispoliitiliselt kindlamana tunda. Ükskõik kui turbulentseks maailmapoliitika võib kujuneda, on koostöö see, millele väikeriik saab toetuda. Vaatamata natsionalismi ja proteksionismi taas populaarseks muutumisele on vastastikune majanduslik sõltumine endiselt oluline faktor, mille abil on teatavates küsimustes alati vaja koostööd teha. Nišivõimekuse arendamine tagab võimaluse, et suuremad riigid võtavad vähemalt mõnes küsimuses väikeriike tõsiselt. See võimaldab ka väikeriikidel koalitsioonide moodustamisel võimekamad olla, seda nii rahvusvahelistes organisatsioonides, kui ka ajutistes koalitsioonides väljaspool organisatsioone. Investeerides võrgustikesse ja koostööformaatidesse kuulumisse saavad väikeriigid tagada, et peamised riiklikud huvid oleksid esindatud koostöös osapooltega, kellega jagatakse ühiseid huve. Lisaks võiksid väikeriigid olla julgemad suhetes uute globaalsete partneritega madalama osatähtsusega välispoliitika valdkondade kujundamisel (kaubandus, kultuur, majandus).

Multilateraalsele rahvusvahelise korrale toetudes on Eestil õnnestunud nautida rahvusvaheliste organisatsioonide liikmesust ja täita oma eesmärk olla „mitte kunagi enam üksi“. See, kuidas transatlantilisest solidaarsusest sõltuvad väikeriigid saavad hakkama maailmas, kus liit Ameerika Ühendriikidega ei tähenda kõigi probleemide lõplikke lahendusi, on muutuva maailmakorra valguses üks keerulisemaid küsimusi. Mitmetahulise maailma väikeriikide ülesandeks jääb välja mõelda, kuidas muuta ainult Ameerikale toetuvad julgeolekugarantiid mitmetasandiliseks ilma poliitilist konsensust kaotamata.

Nagu mitmetahulise maailma teooriast lähtub, on liberaalne demokraatia muutunud üheks paljude hulgast, kus Hiina, India ja Venemaa esindavad alternatiive, millele tekib üha rohkem järgijaid. Kuidas peaks üks väikeriik end positsioneerima olukorras, kus taanduv suurriik on endiselt olulisim toimija mängus, mille reeglid on juba muutunud? Muutuste, ülemineku ja segaduste ajastul on riskid ja panused väikeriikide jaoks kõrged. Olukorras, kus suurriikide võimupoliitika on rahvusvahelisse poliitikasse naasmas, vajavad väikeriigid üha rohkem strateegilist lähenemist ja ressursside arukat jaotamist. Ajal, mil maailma tähelepanu pöördub suurriikidele, tuleb väikeriikidel mõelda suurelt.

VIITEALLIKAD

Acharya, Amitav 2004. How ideas spread: Whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism. *International organization* 58(2); 239-275.

Acharya, Amitav 2014. *The End of the American World Order*. Polity Press. Cambridge UK.

Acharya, Amitav. 2017a. After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order. *Ethics & International Affairs*. September 2017. Accessed from After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order on 11.07.2019

Acharya, Amitav. 2017b. Global Governance in a Multiplex World. *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS, 29*.

Aljazeera 2017. UN Jerusalem Resolution: How Each Country Voted. Kättesaadav: <https://www.aljazeera.com/news/2017/12/jerusalem-resolution-country-voted-171221180116873.html> [02.09.2019]

Crandall, Matthew; Allan, Colinn 2015. Small states and big ideas: Estonia's battle for cybersecurity Norms. *Contemporary Security Policy* 36:2; 346-368.

- Debusmann, Bernd Jr. 2019. „‘Unused’ potential in Estonia-UAE relations, says PM“. *Arabian Business*.
Kättesaadav: <https://www.arabianbusiness.com/politics-economics/412963-unused-potential-in-estonia-uae-relations-says-pm> [11.02.2019]
- Deutsche Welle 2016. In Estonia, Merkel and Rõivas talk Russia and internet. DW.com.
Kättesaadav: <https://www.dw.com/en/in-estonia-merkel-and-roivas-talk-russia-and-internet/a-19499732> on 16.07.2019 [24.08.2016]
- Diplomaatia 2014. Eesti väed Aafrikasse – milleks seda vaja? Diplomaatia blogi 17. jaanuar 2014.
Kättesaadav: <https://diplomaatia.ee/eesti-vaed-aafrikasse-milleks-seda-vaja/> [15.07.2019]
- Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus 2019. EAS avas Dubais oma esinduse.
Kättesaadav: <https://www.eas.ee/eas-avas-dubais-oma-esinduse/> [06.09.2019]
- EEAS 2019. EEAS Content.
Kättesaadav: https://eeas.europa.eu/delegations/un-geneva/40853/eu-defence-historic-day-eu-ministers-agree-implementation-plan-closer-military-cooperation_mt on 16.07.2019 [16.07.2019]
- Eesti Päevaleht 2014. Juhtkiri „Silmakirjalik missioon“, 17.01.2014.
Kättesaadav: <https://epl.delfi.ee/arvamus/juhtkiri-silmakirjalik-missioon?id=67627106> [15.07.2019]
- ERR 2014. Estonian troops leave for Central African Republic. 09.05.2014.
Kättesaadav: <https://news.err.ee/112498/estonian-troops-leave-for-central-african-republic> [15.07.2019]
- ERR 2015. Rõivas rõhutab solidaarsust, Tsahkna endiselt kohustuslike kvootide vastu.
Kättesaadav: <https://www.err.ee/545088/roivas-rohutab-solidaarsust-tсахkna-endiselt-kohustuslike-kvootide-vastu> on 16.07.2019 [15.07.2019]
- ERR 2016. Eesti sulgeb saatkonna Brasiilias. 30.06.2016.
Kättesaadav: <https://www.err.ee/562646/eesti-sulgeb-saatkonna-brasiilias> [23.07.2019]
- ERR 2018. Estonia to open embassy in Abu Dhabi next year. 8.11.2018.
Kättesaadav: <https://news.err.ee/875521/estonia-to-open-embassy-in-abu-dhabi-next-year> [23.07.2019]

- ERR 2019. Hong Kong protesters to create human chain inspired by Baltic Way.
Kättesaadav: <https://news.err.ee/972422/hong-kong-protesters-to-create-human-chain-inspired-by-baltic-way> [02.09.2019]
- Foy, Henry 2019. French foreign minister calls for reset in Russia-EU relations.
Financial Times.
Kättesaadav: <https://www.ft.com/content/1f23c2b2-d307-11e9-8367-807ebd53ab77>
- Fleming, Sam; Peel, Michael; Foy, Hengry 2019. Finland urges EU to step up efforts to improve Russia ties. Financial Times.
Kättesaadav: <https://www.ft.com/content/ffa75a2c-ce54-11e9-99a4-b5ded7a7fe3f>
- Flockhard, Trine 2016. The coming multi-order world. Contemporary Security Policy 37:1; 3-30.
- Ideon, Argo 2009. Eesti sotside delegatsioon kohtub Hiina kompartei juhtidega.
Kättesaadav: <https://www.postimees.ee/193606/eesti-sotside-delegatsioon-kohtub-hiina-kompartei-juhtidega> [02.08.2019]
- Ioannou, Theo 2017. Former Estonian president frustrated with Greek bailout programme. *Greek Europe Reporter*, 31.10.2019.
Kättesaadav: <https://eu.greekreporter.com/2017/10/31/former-estonian-president-frustrated-with-greek-bailout-programme/> [16.07.2019]
- Jurkynas, Mindaugas 2014. Security Concerns of the Baltic States in the Twenty-First Century. Lk. 113-129 kogumikus, Archer, Clive; Bailes, Alyson; Wivel, Anders (toim.) *Small States and International Security Europe and Beyond*. Imprint Routledge, London.
- Kaitsevägi 2019. Operatsioonid.
Kättesaadav: <http://www.mil.ee/et/operatsioonid> [15.07.2019]
- Kasekamp, Andres 2013. Estonia: Eager to Set an Example. Lk. 99-111 kogumikus: Baun, Michael and Marek, Dan (toim.) *The New Member States and the European Union: Foreign Policy and Europeanization*. Routledge, New York.
- Kendall-Taylor, Andrea; Rizzo, Rachel 2019. The U.S. or China? Europe needs to pick a side. 12.08.2019, *Politico*.
Kättesaadav: <https://www.politico.com/magazine/story/2019/08/12/us-china-europe-relations-227614> [08.08.2019]

- Käkönen, Jyrki; Terk, Erik; Chaturvedi, Sanjay; Dean, Karin; Tikerpuu, Madli; Aav, M; Mae, Tanel 2011. *Välispoliitilised strateegiad Aasia suunal: teiste riikide kogemus ja soovitusi Eestile*. Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituut.
Kättesaadav: https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2014/11/2011_Aasia_uuringu_l-ppraport.pdf
- Lebrun, Maxime 2018. Behind the European Intervention Initiative: An expeditionary coalition of the willing? ICDS.
Kättesaadav: <https://icds.ee/behind-the-european-intervention-initiative-an-expeditionary-coalition-of-the-willing/> [16.07.2019]
- Liive, Ronald 2019a. Eesti sõlmib USA-ga 5G-avalduse, mille kohta USA kõrge ametnik on öelnud, et Huawei ei tohi lasta 5G-võrkude juurde.
Kättesaadav: <https://digi.geenius.ee/rubriik/uudis/eesti-solmib-usaga-5g-avalduse-mille-kohta-usa-korge-ametnik-on-oelnud-et-huawei-ei-tohi-lasta-5g-vorkude-juurde/> [03.11.2019]
- Liive, Ronald 2019b. Sakkov Eesti ja USA 5G-memorandumist: tegemist on julgeoleku küsimusega.
Kättesaadav: <https://digi.geenius.ee/rubriik/uudis/sakkov-eesti-ja-usa-5g-memorandumist-tegemist-on-julgeoleku-kusimusega/> [03.11.2019]
- Made, Vahur 2019. *Eesti välispoliitika 100 aastat*. Post Factum: 175-176
- Made, Vahur 2011. Silmitsi idapartnerlusega.
Kättesaadav: <https://vm.ee/et/silmitsi-idapartnerlusega> [12.08.2019]
- McNamara, Eoin 2017. A Time for Alternative Options? Prospects for the Nordic-Baltic Security Community During the Trump Era. Lk. 75-97 kogumikus Mika Aaltola ja Bart Gaens (toim.). *Managing Unpredictability: Transatlantic Relations in the Trump Era*. Helsinki, Finnish Institute of International Affairs.
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (Ministry of Economic Affairs) 2015. Sulling: Estonian dairy producers have signed their first contracts with a Japanese corporation. 13.02.2015.
Kättesaadav: <https://www.mkm.ee/en/news/sulling-estonian-dairy-producers-have-signed-their-first-contracts-japanese-corporation>
- Mihkelson, Marko 2012. Eesti võimalused ja huvid Aasias aastani 2025: Raport väliskomisjoni 2011–2012 Aasia-strateegia kuulamise põhjal.
Kättesaadav: https://www.riigikogu.ee/v/failide_arhiiv/Riigikogu/Valiskomisjon/Raport_valiskomisjon_2012_net.pdf

- Paet, Urmas. 2017. The Arctic close to Estonia is changing. 29.05.2017, ICDS.
Kättesaadav: <https://icds.ee/the-arctic-close-to-estonia-is-changing/>
[21.07.2019]
- Postimees 2018. Valitsus leidis Dubai EXPO-l osalemiseks 2 miljonit. 22.11.2018.
Kättesaadav: <https://majandus24.postimees.ee/6459511/valitsus-leidis-dubai-expo-l-osalemiseks-2-miljonit> [23.07.2019]
- Riigikantselei 2019. Avatud valitsemise partnerlus.
Kättesaadav: <https://www.riigikantselei.ee/en/supporting-government/open-government-partnership> [12.08.2019]
- Rettman, Andres 2019. France calls for EU-Russia reset.
Kättesaadav: <https://euobserver.com/foreign/145886> [03.11.2019].
- Salotti, Simone; Rocchi, Paola; Rueda Cantuche, Jose; Arto, Inaki 2019.
Macroeconomic effects of US tariff on steel and aluminium: who would pay the bill?
Kättesaadav: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/macroeconomic-effects-us-tariff-steel-and-aluminium-who-would-pay-bill> [15.08.2019]
- Schenoni, Luis; Escudé, Carlos 2016. Peripheral realism revisited. *Revista Brasileira de Política Internacional* 59(1).
- Seilenthal, Jüri 2014. What is Estonia's Policy in the Human Rights Council?
Estonian Priorities in the UN Human Rights Council 2013-2015.
Lk. 17-26; kogumikus Kasekamp, Andres; Mälksoo, Lauri (toim.)
Estonian Foreign Policy Yearbook 2013, Eesti Välispoliitika Instituut.
- Siarkiewicz, Pawel 2011. Estonia in the Eurozone – A Strategic Success. *OSW Commentary*. Centre for Eastern Studies.
Issue 53. [20.06.2011]
- Steinmetz, Robert; Wivel, Anders 2010. *Small States in Europe*. Ashgate.
- Tambur, Silver 2016. Angela Merkel becomes Estonian e-resident. *Estonian World*,
25.08.2016.
Kättesaadav: <https://estonianworld.com/technology/angela-merkel-becomes-estonian-e-resident/> [16.07.2019]
- Traynor, Ian; Black, Ian 2003. Eastern Europe dismayed at Chirac snub. *The Guardian*,
19.02.2003.
Kättesaadav: <https://www.theguardian.com/world/2003/feb/19/iraq-france> [15.09.2019]

- Vabariigi Presidendi Kantslei 2019. Eestil on palju võimalusi tihedamaks koostööks Aafrika riikidega.
Kättesaadav: <https://www.president.ee/et/meediakajastus/pressiteated/14659-eestil-on-palju-voimalusi-tihedamaks-koostoeoks-aafrica-riikidega/layout-visit.html> [20.07.2019].
- Vabariigi Valitsus 2019a. Pagulasküsimus
Kättesaadav: <https://www.valitsus.ee/et/pagulased> [15.08.2019].
- Vabariigi Valitsus 2019b. Eesti esitab taotluse Arktika nõukogus vaatlajaatuse saamiseks.
Kättesaadav: <https://www.valitsus.ee/et/uudised/eesti-esitab-taotluse-arktika-noukogus-vaatlajaatuse-saamiseks> [25.11.2019].
- Välisministeerium 2014. Estonia heads the international Freedom Online Coalition.
Kättesaadav: <https://vm.ee/et/node/31008> [12.08.2019].
- Välisministeerium 2018. Afganistan
Kättesaadav: <https://vm.ee/et/afganistan> [06.09.2019].
- Välisministeerium 2019a. „Mikser: saatkonna avamine Abu Dhabis loob Eestile uusi võimalusi strateegilises regioonis“.
Kättesaadav: <https://vm.ee/et/uudised/mikser-saatkonna-avamine-abu-dhabis-loob-eestile-uusi-voimalusi-strateegilises-regioonis> [06.09.2019].
- Välisministeerium 2019b. Saksamaa.
Kättesaadav: <https://vm.ee/et/riigid/saksamaa?display=relations#visiidid> [08.09.2019].
- Välisministeerium 2019c. Mis on arengukoostöö?
Kättesaadav: <https://vm.ee/et/mis-arengukoostoo> [03.11.2019].
- White House 2014. Remarks by President Obama and President Ilves of Estonia in Joint Press Conference. *Office of the press secretary*, 03.09.2014.
Kättesaadav: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/03/remarks-president-obama-and-president-ilves-estonia-joint-press-confer-0> [15.09.2019].
- Wivel, Ander; Crandall, Matthew 2019. Punching above their weight, but why? Explaining Denmark and Estonia in the transatlantic relationship. *Journal of Transatlantic Studies* 17 (3), 392-419.