

Ympäristö ja turvallisuus Länsi-Balkanilla

E m m a H a k a l a

Vielä kaksikymmentä vuotta Jugoslavian hajoamisotien jälkeen Länsi-Balkania leimaa sen konfliktimenneisyys, joskin alue on samanaikaisesti käynyt läpi myös muutoksen sosialistisesta järjestelmästä demokratiaan ja markkinatalouteen. Näiden yhteiskunnallisten mullistusten vaikutukset ulottuvat myös ekologiseen ympäristöön. Yksin sotatoimet jättivät luontoon jälkensä, joita tosin on sittemmin pyritty korjaamaan erilaisilla, myös alueellisen vakauden edistämiseen tähtäävillä yhteistyöhankkeilla. Toisaalta monet ympäristöongelmat juontavat jo sosialismin ajalta, jolloin tehotuotanto ja raskas teollisuus aiheuttivat osin jopa peruuttamatonta saastumista.

Ympäristön ja yhteiskunnan suhde on nousut yhä tärkeämmäksi tutkimuskohteeksi sitä mukaa, kun tietoisuus muun muassa ilmastonmuutoksesta on kasvanut. Huomattavaa on, että ympäristöongelmat on alettu ymmärtää myös turvallisuuskysymyksinä, joiden kärjistyminen tai ratkaisu voi vaikuttaa niin valtion kuin yksilönkin elinehtoihin. Ympäristöturvallisuuden tutkimus on aikaisemmin keskittynyt vahvasti ympäristöongelmien ja konfliktien välillä mah-

dollisesti vallitsevien syy-seuraus -suhteiden hahmottamiseen, mutta viime aikoina se on enenevässä määrin laajentunut koskemaan myös konfliktinratkaisua, vakauttamista ja yhteistyötä.

Ei kuitenkaan ole itsestään selvää, mitä ympäristöturvallisuudella tarkoitetaan, tai että siitä eri yhteyksissä esitetyt tulkinnat ovat yhtäläisiä. Siksi on perusteltua tarkastella kriittisesti ympäristöturvallisuudesta käytyä keskustelua ja sille asetettuja reunaehtoja. Tästä näkökulmasta Länsi-Balkan on kiinnostava tutkimuskohde, sillä siellä konfliktinjälkeisen tilanteen aiheuttamat perinteiset turvallisuusuhat yhdistyvät laajempaan inhimillisen turvallisuuden kenttään. Siellä tapahtuneen kehityksen voi myös nähdä olleen yhtenä tekijänä vaikuttamassa ympäristöturvallisuuden käsitteen muodostumiseen. Toisaalta kysymys on jo itsessään olennainen Länsi-Balkanin maille, sillä ympäristön tilalla on väistämättä oma roolinsa alueen vakauden kannalta. Näiden seikkojen valossa on mielenkiintoista selvittää, millaisia ympäristöturvallisuuteen liittyviä kysymyksiä alueella on noussut esiin. Ketkä siitä käyvät keskustelua ja millaisin argumentein? Seuraavassa tarkastelussa pyritään yleisellä tasolla valottamaan tilannetta Länsi-Balkanilla, mutta myös kytkemään se laajempaan viitekehityksensä, mikä edellyttää aluksi ympäristöturvallisuusteorian lyhyttä tarkastelua.

Ympäristöturvallisuuden käsite

Vuonna 1995 päättynyt Bosnian sota kuuluu ensimmäisiin konflikteihin, joissa ympäristövaikutukset otettiin tavalla tai toisella huomioon.

Tuho oli Bosniassa laajaa niin kaupungeissa kuin maaseudulla, ja erityisesti pommitetuista teollisuuslaitoksista levinneet saasteet uhkasivat ympäristöä ja asukkaita. Jälleenrakennuksen alkaessa oli väistämätöntä panostaa myös ympäristönsuojeluun, jotta paluu tavalliseen elämään ylipäänsä olisi mahdollista. Vielä selkeämmin tämä näkyi vuosikymmenen lopussa Kosovon sodassa, josta YK:n ympäristöohjelma (UNEP) teetti ympäristövaikutuksia selvittäneen raportin (UNEP 1999).

Ympäristöturvallisuus ei kuitenkaan Länsi-Balkanilla tai muuallakaan rajoitu ainoastaan konfliktin ja luonnon keskinäisiin syy- ja seuraussuhteisiin. Se liittyy teoreettisena käsitteenä laajemman turvallisuuden teoriaan, joka yleistyi kylmän sodan päättymisen jälkimainingeissa. Suurvalta-asettelun purkautumisen jälkeen turvallisuuden tarkastelu pelkästään reaalioliittisena, valtioiden välisenä kysymyksenä ei enää ollut entiseen tapaan hyödyllistä. Uudet uhat näyttävät piilevän erilaisilla, aiemmin turvallisuuden kannalta toissijaisina pidetyillä osa-alueilla, muun muassa ympäristökysymyksissä. Valtioiden rinnalla aivan yhtä olennaisia toimijoita ovatkin yksilöt ja toisaalta laajat kansainväliset järjestelmät (esim. Buzan et al. 1998). Turvallisuus on tällöin laaja-alainen ilmiö, jota voi ymmärtää vain osana muita yhteiskunnan ilmiöitä.

Niin kutsutun inhimillisen turvallisuuden käsitteen kannattajat korostavat muun muassa köyhyyttä, sairauksia, ympäristöongelmia, terrorismia ja järjestäytyneitä rikollisuutta nykypäivän turvallisuusuhkina (Brauch 2005, 7). Tämä uhkatekijöiden laajentunut kirjo on nähtävissä myös sotienjälkeisellä Länsi-Balkanilla. Koska perinteinen, valtion aseelliseen puolustukseen painottunut turvallisuuspolitiikka ei riitä ratkaisemaan tämän kaltaisia kysymyksiä, täytyy sen laajentua ottamaan huomioon myös taloudellisia ja sosiaalisia seikkoja. Vastavuoroisesti varsinkin kehityspolitiikkaa tulee tällöin arvioida sen turvallisuusvaikutusten kannalta. Jonkinlaisena kulmakivenä inhimilliselle turvallisuudelle voidaan pitää YK:n kehitysohjelman vuonna 1994 julkaiseman inhimillisen kehityksen raportin

määritelmää. Sen mukaan turvallisuus on vapautta pelosta ja hädästä, joita voivat aseellisen konfliktin lisäksi yhtä lailla aiheuttaa esimerkiksi nälkä, sairaudet, rikollisuus, sorto tai luonnonkatastrofit (UNDP 1994, 22–46).

Inhimillisen turvallisuuden käsitettä on kuitenkin kritisoitu siitä, että se laajentaa turvallisuuden kenttää rajattomasti ja heikentävän siten käsitteen määritelmällistä tehokkuutta. Perinteisen näkökulman mukaan turvallisuusteoria keskittyy määritelmällisesti valtiollisiin uhkiin, joita hallitaan voimakeinoin (ks. esim. Walt 1991, 211–213). Kun astutaan ulos tästä kapeasta – ja sen vuoksi selkeästä – rajauksesta, jää jäljelle varsin hajanainen kenttä erilaisia, kylläkin toisiinsa liitoksissa olevia teemoja, joille on vaikea antaa yhteistä määritelmää. Yksi määrittely-yritys on ollut esittää eri osatekijät indikaattoreina, jotka yhdessä muodostavat inhimillisen turvallisuuden laskennallisena suureena (ks. esim. King & Murray 2001, 592–607). Toisaalta monet inhimillisen turvallisuuden kannattajat ovat myös tunnustaneet sen teoreettiset heikkoudet ja todenneet sen toimivan parhaiten yläkäsitteenä tai kategoriana, joka yhdistää erilaisia tutkimusintressejä (Paris 2001, 96–102).

Samaan määrittelyn haasteeseen vastasi ns. Kööpenhaminan koulukunta, jonka kehittämä turvallistamisteoria (*securitization*) pyrkii antamaan laajemman turvallisuuden käsitteelle käsitteellisesti rajatun mutta valtiollisesta puolustuksesta irrallaan olevan määritelmän. Turvallistamisnäkökulma keskittyy ennen kaikkea siihen, miten erilaiset asiat siirtyvät turvallisuusdiskurssin piiriin. Buzanin ja muiden Kööpenhaminan koulukunnan edustajien mukaan kyseessä on monenkeskinen prosessi, johon osallistuvat turvallistamisen kohde, agentti sekä yleisö. Ratkaiseva elementti on puheilmaus, jolla esitetään jokin asia perustavanlaatuisesti uhaksi ja vaaditaan poikkeuksellisten toimien käyttöä sen torjumiseksi. Mitattavissa olevaa, objektiivista turvallisuutta ei siis ole olemassakaan, vaan se konstruoituu sosiaalisessa prosessissa. (Buzan et al. 1998, 23–31.)

Turvallistamisteoriassa turvallisuus jaetaan

sektoreihin, jotka perustuvat erilaisiin vuorovaikutuksen muotoihin (Buzan et al. 1998, 8). Näistä yksi – sotilaallisen, poliittisen, yhteiskunnallisen ja taloudellisen lisäksi – on ympäristö, joka käsittää ihmisen ja luonnon keskinäisen suhteen. Kööpenhaminan koulukunta tosin esittää tiettyjä varauksia sen suhteen, miten hyvin ympäristö sijoittuu turvallistamisprosessiin – pääasiassa siksi, että ympäristöargumenttien ei katsota herättävän riittävää, perustavanlaatuista uhkakuva, joka oikeuttaisi poikkeuskeinojen käytön (Buzan et al. 1998, 82–83). Tässä kohtaa konstruktivistinen turvallistamisteoria siis kuitenkin nojautuu realistiseen turvallisuuskäsitykseen, joka jäljittelee Carl Schmittin (1996, 37) poliittisen määritelmää ja pohjautuu eksistentiaalisen uhkan kokemukseen.

Toisaalta ympäristö on noussut yhdeksi tutkituimmista laajemman turvallisuuden osaluista. Tämä johtuu kenties osin siitä, että ympäristön uhat ovat esimerkiksi kiihtyneen ilmastonmuutoskeskustelun myötä nousseet varsin selkeästi esiin, mikä on lisännyt niiden akuuttiuden tuntua (Dalby 2009, 15). Turvallistaminen tarjoaa kaivattuja käsitteellisiä apukeinoja niiden sosiaalisten prosessien hahmottamiseen, joissa ympäristöasiat konstruioituvat turvallisuuskysymyksiksi ja tulevat sellaisina hyväksytyiksi. On myös mahdollista, että uhkakuva ei riitä vakuuttamaan yleisöä ja turvallistaminen epäonnistuu – mielenkiintoinen on silti jo prosessi itsessään. Ilmastonmuutoksen uhkista käytyä diskurssia analysoinut Trombetta kuitenkin huomauttaa, että turvallistamisteorian taipumus luokitella asiat vain joko turvallisuustai poliittisiksi kysymyksiksi on rajoittava ja jättää huomiotta tilanteet, joissa asia politisoituu juuri turvallisuusvaikutustensa vuoksi. Hänen mukaansa sen olisi pyrittävä paremmin analysoimaan turvallistamista refleksiivisenä prosessina, jonka osanottajat muuttavat sen reunaehtoja soveltamalla jäykän määritelmän sijasta omia turvallisuuskäsityksiään. (Trombetta 2008, 588–600.)

Tutkimuskirjallisuus painottui pitkään selvittämään yksipuolisesti sitä, onko ympäristö-

ongelmien ja aseellisen konfliktin välillä suoraa yhteyttä, minkä tarkoituksena oli ikään kuin legitimoida ympäristön asema turvallisuuskeskustelussa. Homer-Dixonin luonnonvarojen niukkuutta ja konfliktiherkkyttä selvittäneet tutkimukset (1994) näyttivät osoittavan ainakin yksiselitteisen syy-seuraussuhteen perättömäksi, mikä on toisinaan johtanut koko ympäristöturvallisuuden käsitteen kyseenalaistamiseen (ks. esim. Deudney 1991). Kritiikki kuitenkin jättää huomiotta laajemman turvallisuuden tematiikan, jonka osaksi ympäristöturvallisuus oleellisesti kuuluu. Pelkästään aseellista konfliktia painotaneet arviot siis asettavat käsitteen takaisin samaan perinteisen turvallisuuden kontekstiin, josta erkaantumiseen se alkujaan perustui.

Ongelmaton käsite ympäristöturvallisuus ei suinkaan ole, mutta sen mielenkiintoisemmat haasteet liittyvät esimerkiksi kohteen rajaamiseen. Uhattuna ei ole ainoastaan ympäristö ihmisen toimien seurauksena, muttei myöskään pelkästään ihmisten turvallisuus luonnonilmioiden edessä. Brauchin (2005) mukaan kyseessä on yksilön, ihmiskunnan ja luonnonympäristön välillä vallitseva vuorovaikutus, jossa kukin osapuoli voi olla uhri tai uhkaaja. Moniulotteinen asetelma aiheuttaa turvallistamisteorian kannalta mielenkiintoisen tilanteen, jossa turvallistamisen agentti ja kohde voivat eri tilanteissa vaihdella tai siirtyä roolista toiseen. Vaarana on tällöin myös, että diskurssia käydään samoilla termeillä mutta eri asioista tai toisinpäin. Tämä edellyttää juuri sellaista refleksiivisyyteen pyrkivää tarkastelua, jota Trombettakin peräänkuuluttaa sivutessaan turvallistamisen ja politisoitumisen suhdetta. Huomio on mielenkiintoinen myös Länsi-Balkanilla, missä ympäristötyötä on ollut toteuttamassa varsin laaja joukko erilaisia kansainvälisiä, kansallisia ja kansalaisyhteiskunnan toimijoita.

Ympäristöturvallisuuden kohteiden suuri kirjo perustelee myös inhimillisen turvallisuuden kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Ympäristöasiat vaikuttavat vähintään välillisenä taustatekijänä esimerkiksi kehityspolitiikan, talouskasvun tai kansanterveyden kysymyksiin,

ja vastavuoroisesti ympäristönsuojelu edellyttää muun muassa hyvän hallinnon toteutumista (ks. esim. Barnett 2001, 139–151). On kuitenkin mahdollista, että kehitys- ja ympäristötavoitteet menevät ristiin ja aiheuttavat konflikteja, kuten niissä tilanteissa, joissa luonnonsuojelualueiden perustaminen on rajoittanut paikallisten asukkaiden maankäyttöoikeuksia (ks. esim. Vihemäki 2012, 340–349). Tästäkin syystä kysymyksiä on hyödyllistä tarkastella yli sektorien, sillä ympäristölle edullisilla toimilla saattaakin olla paikallisen yhteisön kannalta haitallisia vaikutuksia ja päinvastoin. Erilaisia vuorovaikutussuhteita huomioimalla ongelmia voidaan mahdollisesti ennakoita ja välttää.

Viime aikoina ympäristöturvallisuuden tutkimuksessa onkin aseellisen konfliktin sijaan painottunut yhä enemmän yhteistyön merkitys. Sillä on nähty olevan kaksoisrooli, joka palvelee yhtä aikaa sekä ympäristötavoitteita että yhteiskunnallista vakautta. Ympäristöongelmat eivät noudata valtioiden rajoja, joten niiden ratkominen edellyttää usein kansainvälisiä toimia. Tämä on nähty tilaisuutena edistää yhteistyötä sellaisissakin tapauksissa, joissa sen aikaansaaaminen muuten olisi vaikeaa (esim. Conca 2002, 10). Ympäristöyhteistyöllä voidaan pyrkiä estämään ympäristösyistä kärjistymisvaarassa olevia konflikteja, mutta se voi sopia välittäjäksi myös tilanteissa, joissa mitään suoraa yhteyttä ympäristöasioihin ei ole. Lisäksi ympäristöyhteistyö osana kestävästä kehitystä voi auttaa vaalimaan alueellista ja paikallista vakautta pitkällä tähtäimellä. (Carius 2007, 61–62.)

Ympäristöyhteistyötä tyypillisimmillään edustavat erilaiset veden käyttöön liittyvät sopimukset ja hankkeet, joita on toteutettu muun muassa Kashmirin ja Keski-Aasian kaltaisilla epävakailta alueilla (Swain 2002, 66–67; Duchovny & Sokolov 2003, 13–14). Hyvin pitkälti institutionalisoitunut esimerkki puolestaan on Itämeren suojelukomissio HELCOM (Helsinki Commission), jonka toiminta painottuu voimakkaasti ympäristön tilan parantamiseen eikä niinkään akuutin konfliktin välttelyyn (Tynkkynen 2011). Muuten yhteistyötä on

kehitetty muun muassa perustamalla kansainvälisiä luonnonsuojelualueita sekä laajemmassa mittakaavassa käynnistämällä alueellisia ympäristöhankkeita (ks. Carius 2007, 60–61), kuten vaikkapa Länsi-Balkanilla heti Kosovon sodan jälkeen alkanut REReP (Regional Environmental Reconstruction Programme). Merkillepantavaa on, että useimmiten näissä on alullepanijana ja pää toteuttajana jokin kansainvälinen järjestö, kuten YK, ETYJ ja NATO. Niillä voikin olla tärkeä rooli kansainvälisten yhteyksien avajina ja yhteistyön edistäjinä erityisesti silloin, kun yksittäisten valtioiden välit ovat kireät. Länsi-Balkanilla niiden vaikutus näyttää olleen erityisen suuri, sillä kansainvälinen yhteisö oli siellä voimakkaasti läsnä jo konfliktin kestäessä.

Ympäristöyhteistyön turvallisuus- ja muiden vaikutusten arviointi on vaikeaa, ja niinpä myös siitä, millaiset toimet parhaiten sopivat tiettyyn tilanteeseen, on varsin vähän tietoa (esim. Conca 2002, 4–5; Kingham 2011, 8). Hankkeiden toteuttaminen erityisesti konfliktioissa voi olla haastavaa, eikä ole takeita siitä että suunnitellut hyödyt automaattisesti saavutetaan. Ympäristöyhteistyön kriittinen tarkastelu silti tärkeää, sillä muuten ympäristöturvallisuudesta tulee helposti lupaava iskulause, joka jää sisällöllisesti tyhjäksi. Se esiintyy enenevässä määrin kansainvälisten järjestöjen hankkeissa ja projekteissa ja mainitaan tavalla tai toisella monen valtion turvallisuus- tai kestävästä kehityksen strategioissa.

Näyttää kuitenkin siltä, että vakauttamishankkeet ovat menestyksekkäimpiä silloin, kun toimet on onnistuttu institutionalisoimaan mahdollisimman laajasti hallinnon eri tasoilla. Hyödyllistä on lisäksi, jos yhteistyö on monenkeskistä ja sillä on taloudellisia ja poliittisia perusteita. (Carius 2007, 70–73.) Conca korostaa myös alueellisen näkökulman merkitystä ja liittää sen alueellisen identiteetin kehittymiseen, mikä on omiaan hillitsemään konfliktiterkkyyttä (Conca 2002, 11–15). Ympäristöasiat näyttävät rajat ylittävän, mutta silti maantieteellisesti usein jollain tavalla rajoittuneen, luonteensa vuoksi sopivan erityisen hyvin alueelliseen tarkasteluun. Toisaalta Länsi-Balkanin tapauksessa kysymys

on kiinnostava myös siksi, että alueellinen identiteetti ei siellä ole kovin vakiintunut tai saattaa jopa herättää negatiivisia mielikuvia.

Ympäristöturvallisuusteoria tarjoaa siis Länsi-Balkanin tilanteeseen useita hyödyllisiä näkemyksiä. Turvallistaminen auttaa hahmottamaan sitä, miten ympäristöasioista tulee turvallisuuskysymyksiä prosessissa, joka konkreettisten toimien lisäksi rakentuu niiden ympärillä käydystä diskurssista. Tämä tarkastelu edellyttää kuitenkin refleksiivistä lähestymistapaa, joka pyrkii huomioimaan muun muassa eri toimijoiden erilaiset roolit ja keskustelun reunaehtojen mahdolliset muutokset. Länsi-Balkanilla huomattavia tekijöitä ovat ainakin kansainvälisen yhteisön voimakas vaikutus sekä alueellisen ulottuvuuden merkitys. Seuraavassa käsitellään Länsi-Balkanin konfliktinjälkeistä tilannetta näihin suuntaviivoihin nojautuen. Havainnot perustuvat paitsi kansainvälisten järjestöjen tuottamien raporttien ja muun aineiston tarkasteluun, myös Serbiassa vuonna 2011 toteutettuihin kansainvälisen ja paikallistason ympäristötoimijoiden tutkimushaastatteluihin.

Ympäristöturvallisuus Länsi-Balkanilla

Vuonna 1992 alkaneet Jugoslavian hajoamisotat vaikuttivat koko Länsi-Balkanin alueeseen, jonka katsotaan koostuvan nykymuodossaan Albanian, Bosnia-Hertsegovinan, Kosovon, Kroatian, Makedonian, Montenegron ja Serbian valtioista. Vuoteen 1995 kestänyt Bosnian sota ja vuonna 1999 akuutiksi puhjennut Kosovon sota aiheuttivat laajamittaista vahinkoa niin paikalliselle väestölle, yhteiskuntarakenteille kuin mentaliteeteille (ks. esim. Bideleux & Jeffries 2007). Jo konfliktien kestäessä ja erityisesti niiden jälkeen alue on ollut kansainvälisen yhteisön tiiviini huomion ja jälleenrakennustoimien kohteena. Tähän on vaikuttanut myös Euroopan Unionin pyrkimys vakauttaa lähialueensa ja integroida se Euroopan yhdentymisprosessiin. Tavoitteena on ollut muun muassa vahvistaa alueellista yhteistyötä ja tukea institutionaalista

kehitystä (Euroopan komission laajentumisstrategia 2011–2012).

Konfliktinjälkeinen kansainvälinen yhteistyö on ulottunut myös ympäristöasioihin, joiden edistäjänä sillä on ollut varsin merkittävä rooli. Varhaisessa vaiheessa ympäristötyö keskittyi pääasiassa sotien välittömien vahinkojen korjaamiseen, kuten pommitettujen ja siksi pahasti saastuttavien teollisuuskohteiden puhdistamiseen. Heti Kosovon sodan jälkeen YK:n ympäristöohjelma UNEP teetti alueella sarjan selvityksiä konfliktien vaikutuksista ympäristöön ja ihmisasutukseen, ensin Kosovossa ja sitten Albaniassa, Makedoniassa, Serbiassa ja Montenegrossa sekä Bosniassa. Erikseen selvitettiin myös ammuksissa käytetyn köyhdytetyn uraanin mahdollisia vaikutuksia, ja vuonna 2004 arvioitiin sodan seurausten korjaustoimenpiteitä Serbiassa. Raportit totesivat suoraan sodasta aiheutuneiden vahinkojen pysyneen kohtuullisen rajallisina, mutta päätyivät listaamaan joukon pahimpia kohteita, joiden ensisijaista puhdistamista suositettiin. Arviointien mukaan oli vaikea tarkkaan sanoa, mitkä tuhot olivat sodan aiheuttamia, ja mikä taas oli jo aikaisemmin tapahtuneen saastumisen tulosta. Joka tapauksessa sosialismin aikaiset, muun muassa raskaan teollisuuden aiheuttamat ympäristöongelmat arveltiin huomattaviksi. (UNEP 2004.)

Länsi-Balkanin selvitykset olivat samalla myös UNEP:in ensimmäiset konfliktinjälkeiset ympäristövaikutusten arvioinnit. Niitä on sittemmin tehty lukuisia eri puolilla maailmaa, ja niitä on kuvattu varsin toimivaksi malliksi ympäristövaikutusten kartoittamiseen (Mason 2011, 3). Alueella on siten merkittävä rooli eräänlaisena esimerkkitapauksena koko ympäristöturvallisuuskeskustelun kehityksessä, erityisesti mitä tulee sotatoimien laajempien ekologisten ja inhimillisten vaikutusten ymmärtämiseen. Toisaalta selvitysten saama huomio on vaikuttanut myös keskusteluun Länsi-Balkanilla ja mahdollisesti ruokkinut kansainvälisen yhteisön kiinnostusta ympäristöyhteistyön toteuttamiseen alueella – valmiiden selvitysten varaan kun on kenties ollut helpompaa rakentaa jatkotoimenpiteitä.

UNEP:in arvioinneista varsinkin köyhdytettyä uraania käsitelleet pyrkivät vastaamaan selkeään tarpeeseen selvittää, voiko väestölle ja ympäristölle olla pysyvää haittaa maaperässä mahdollisesti yhä piilevistä uraanijäämistä. Aiheesta jo Kosovon sodan aikana herännyt keskustelu kiihtyi konfliktin päätyttyä sekä kansainvälisessä että erityisesti serbialaisessa lehdistössä, kun NATO helmikuussa 2000 vahvisti käyttäneensä ammuksissaan köyhdytettyä uraania (esim. UNEP 1999, 6; tiedotusvälineistä esim. Anastasijević 2001; Kirby 1999). UNEP:in selvityksessä löydettiin muutamia uraaniesiintymiä, mutta niiden todettiin olevan liian vähäisiä aiheuttamaan normaalia taustasäteilyä suurempaa vaaraa (UNEP 1999). Tämä ei tosin ole vakuuttanut kaikkia, ja muun muassa eri puolilla Serbiaa keskimääräistä korkeammaksi kuvattuihin syöpätapauksiin vedoten on esitetty epäilyksiä siitä, onko asiaa tutkittu riittävästi (esim. Joksimovich 2000). Usein väitteet ovat myös poliittisesti vääristyneitä. Muun muassa serbialaiset ääriationalistiset liikkeet ovat käyttäneet uraanikeskustelua omissa retoriikassaan ja syyttäneet NATOa ja länsimaita (tästä esimerkkinä Nesic 2011).

Köyhdytetystä uraanista ja muista sodanaikeisten ympäristötuhojen mahdollisista terveysriskeistä käyty keskustelu on mielenkiintoinen, sillä siinä näkyy hyvin, miten asiaa on politisoitu turvallisuusargumentteihin vedoten. Kuten ympäristöturvallisuusteoriassa edellä todettiin, rajankäynti poliittisten ja turvallisuusasioiden välillä on usein hiuksenhienoa eikä välttämättä tarkoituksenmukaista. Syöpään ja muihin vakaviin sairauksiin liittyvä uhka on riittävän vakava herättämään epäilyksiä ja pitämään keskustelua yllä, mutta useinkaan sitä ei ole käsitelty suoranaisena turvallisuuskysymyksenä vaan käytetty ajamaan poliittisia tarkoituksia. Kansainväliset järjestöt puolestaan ovat nojautuneet erilaisiin selvityksiin ja luonnontieteellisiin tutkimuksiin, jotka kuitenkin kansallisella tasolla on usein nähty poliittisina. Kansainvälisten ja kansallisten toimijoiden välistä keskustelua on siten ainakin alkuvaiheessa haitannut tietty juopa, joka ei ole

ollut omiaan edistämään yhteistyötä.

Konfliktinjälkeisten puhdistusoperaatioiden jälkeen kansainvälisten järjestöjen rooli Länsi-Balkanin ympäristöyhteistyössä jatkui vahvana, mihin näyttää vaikuttaneen ainakin kaksi seikkaa. UNEP:in arvioinneissakin oli tullut esiin, että alueen ympäristö oli kärsinyt pahasti jo ennen sotia. Pitkällä aikavälillä syntyneiden vahinkojen korjaaminen vaati huomattavasti pitkäjänteisempää työtä kuin mihin oli osattu varautua. Toinen ongelma taas kävi ilmi myöhemmissä selvityksissä: sodista ja yhteiskunnallisista mullistuksista kärsivät myös ympäristöhallinto ja alan instituutiot (Stoett 2005, 8–9; UNDP 2007, 62–64). Juuri niiden toiminta olisi ollut olennaista ympäristön turvallisuuden ja erityisesti sen kestäväen kehittämisen kannalta, mutta ne olivat liian heikkoja ja huonosti resursoituja hoitamaan tehtäviään. Siten osavastuu näistä tehtävistä on jäänyt kansainvälisille toimijoille.

Tarkoituksena on ollut kehittää alueen maiden omaa ympäristöhallintoa, mutta tämä on käytännössä osoittautunut vaikeaksi. Ympäristö ei ymmärrettävästi ole ollut alueen hallinnoille ensimmäinen prioriteetti, joten alan rahoitus on jäänyt riittämättömäksi. Lainsäädäntö on EU-tavoitteiden myötä lähes kaikissa Länsi-Balkanin maissa kehittynyt suhteellisen korkealle tasolle, mutta sen käytännön toimeenpano laahaa perässä. Ympäristöasiat kuuluvat lisäksi yleensä paikallishallinnolle, joka käytännössä on heikoimmin resursoitu hallintotaso. Siten kehitys on usein jäänyt pikemmin strategiateksteihin kuin ulottunut käytännön toimiin. (UNDP 2007; haastattelut Belgradissa ETYJ:illä ja UNDP:llä toukokuussa 2011) Samalla koko Länsi-Balkanin ympäristöturvallisuuskustelu on yhä vahvasti kansainvälisissä käsissä, ja sitä ohjaavat huomattavasti erilaisten hankkeiden suunnitelmat ja niiden puitteissa syntyneet strategiat ja raportit.

Yhtenä kansainvälisten järjestöjen päätavoitteista on ollut tukea vakautta edistämällä alueellista yhteistyötä ympäristöalalla. Tämä noudattaa ympäristöturvallisuuden teorian ajatusta siitä, että esimerkiksi valtiot rajat ylittävien luonnonsuojelualueiden perustaminen voi kanavoitua

myös muunlaisiksi yhteistyöksi. Muun muassa ympäristö- ja turvallisuusaloite ENVSECin (Environment and Security Initiative) projekteissa on pyritty aina huomioimaan myös alueellinen ulottuvuus (UNEP, UNDP & OSCE 2003, 17). Länsi-Balkanin maiden oma panostus alueelliseen toimintaan näyttää kuitenkin jääneen rajalliseksi: miltei kaikki alueelliset yhteistyöhankkeet ovat kansainvälisten toimijoiden koordinoimia tai alulle panemia. Ulkopuolisen osanoton ja rahallisen panostuksen sanotaan yhä olevan jopa välttämätöntä, jotta paikalliset viranomaiset ja hallitukset saadaan mukaan. Paikallistasolla on kyllä toteutettu useita menestyksekkäitäkin projekteja, mutta ne eivät ole onnistuneet luomaan rakenteita laajemmalle toiminnalle (haastattelut ETYJ:illä, UNDP:ssä ja REC:issä toukokuussa 2011).

Alueellisen ympäristöyhteistyön puute on osa laajempaa ongelmaa, sillä muillakaan aloilla alueellinen toiminta ei ole Länsi-Balkanin maiden hallinnoissa saanut kovin voimakasta jalansijaa. Selvästi tärkeämpänä pidetään yhteistyötä esimerkiksi EU:n ja muiden ulkopuolisten tahojen kanssa, sillä sen nähdään tukevan EU-jäsenyytavoitetta ja kansainvälistymistä. Yhteinen balkanilainen identiteetti ei myöskään ole kovin vahva, eikä alueellista ulottuvuutta siten ole pidetty niinkään yhteistyön voimavarana kuin veloitteena, joka muiden tavoitteiden vuoksi tulee täyttää. (Järvinen & Hakala 2012, 20–24.) Käytännön yhteistyötä hankaloittavat lisäksi maiden väliset eroavaisuudet – esimerkiksi Kosovossa valmiudet tehdä edistää ympäristön tilaa ovat jo elintasoeron vuoksi huomattavasti alhaisemmat kuin vaikkapa Kroatiassa. Ongelma on, että kun aloite erilaisille hankkeille tulee lähes aina ulkopuolelta, eivät Länsi-Balkanin maiden omat tarpeet ja näkemykset tule riittävällä tavalla esiin. Lisäksi haluttomuus yhteistyöhön – vaikka se johtuisikin pääasiassa kiinnostuksen puutteesta – kertoo myös maiden välisen dialogin heikkoudesta, joka ei ole omiaan tukemaan alueen vakautta tulevaisuudessa.

Viime vuosina Länsi-Balkanin ympäristöyhteistyön fokus on siirtynyt suorien uhkien

torjumisesta entistä enemmän kohti kestävä kehityksen tukemista. Samalla keskustelu on – kansainvälisten järjestöjen johdolla – alkanut entistä selkeämmin heijastaa sektorit läpäisevää inhimillisen turvallisuuden käsitettä. Näitä kysymyksiä on käsitelty muun muassa ETYJ:in paikallistason projekteissa (ETYJ Serbia 2009) sekä edistämällä ympäristöalan tiedonsaantia, osallistumisoikeutta ja vireillepano-oikeutta koskevan Århusin sopimuksen täytäntöönpanoa (ETYJ Serbia 2011). Lisäksi Keski- ja Itä-Euroopan alueen ympäristökeskus (REC) ja monet muut tahot ovat tukeneet kansalaisjärjestökenttää ja sen rahoitusmahdollisuuksia (REC 2006). Paikallinen ruohonjuuritaso toiminta ja kansalaisyhteiskunnan tukeminen ovat tulleet yhä tärkeämmiksi, sillä kestävä kehitys edellyttää paitsi ympäristötietoisuuden ja -kansalaisuuden juurruttamista, myös suuren yleisen osallistumismahdollisuuksien turvaamista. Tässä merkittävä rooli on kansalaisjärjestöillä, jotka kuitenkin perinteisesti ovat Länsi-Balkanin maissa suhteellisen heikkoja sekä rahoitusasemaltaan että vaikutusvallaltaan.

Suunnitelmien käytännön toteutuksessa on kuitenkin vielä tekemistä. Erityisesti ongelmana on kansalaisyhteiskunnan ja hallinnon eri tasojen heikko yhteistoiminta. Haastattelut paikalliset ja kansainväliset järjestötoimijat totesivat paikallishallinnon ja kansalaisjärjestöjen yhteistyön lähes olemattomaksi, ja vuorovaikutuksen kansallisellakin tasolla esimerkiksi ministeriöiden ja kansalaisyhteiskunnan välillä jääneen rajalliseksi. Yhteistyöhankkeet edellyttävät lähes aina kansainvälisten järjestöjen aloitetta ja osanottoa. Vaikuttaakin siltä, että sekä viranomaisilla että erityisesti kansalaisyhteiskunnalla on paremmat suhteet kansainvälisten toimijoiden kanssa kuin keskenään. Osin kyse on samoista ongelmista, jotka vaivaavat institutionaalista kehitystä: resurssien puute ja ympäristöalan toissijainen asema rajoittavat mahdollisuuksia yhteistyöhön sidosryhmien kanssa silloinkin, kun sitä virallisissa strategioissa edellytettäisiin. Tämän lisäksi kansalaisyhteiskunnan ja viranomaisten välillä näyttää vallitsevan keskinäinen epäluottamus,

jossa kumpikin osapuoli syyttää toistaan muun muassa tehottomuudesta tai asiantuntemuksen puutteesta. (Hakala 2012, 24–28)

Ympäristöyhteistyön tehostaminen siis edellyttäisi hallintorakenteiden ja keskinäisen koordinaation kehittämistä, johon kansainväliset järjestöt ovat jonkin verran hankkeillaan pyrki- neetkin puuttumaan. On kuitenkin kyseenalaista, missä määrin ulkopuoliset toimijat pystyvät näihin seikkoihin vaikuttamaan. Itse asiassa niiden osanotosta näyttää jo nyt tulleen jonkin- asteinen edellytys yhteistyön toteutumiselle sekä kansallisella että alueellisella tasolla, sillä ilman niiden tukea käynnistettäviä hankkeita ei yleises- ti pidetä uskottavina (Hakala 2012, 124–125). Kansainväliset järjestöt ovat siis tahtomattaan tehneet läsnäolonsa välttämättömäksi. Länsi-Balkanin ympäristöturvallisuuskustelussa aloite tulee yhä ulkopuolelta, eikä yhteistyölle ole onnistuttu luomaan järjestöjen hankesuun- nitelmissa niin usein mainittua alueellista tai paikallista omistajutta.

Nykytilanne ja tulevaisuudennäkymät

Kuten koko ympäristöturvallisuuden käsite, myös sen toteutus on viimeisen vuosikymmenen aikana muuttunut. Länsi-Balkanin tapauksessa tämä tosin johtuu myös siitä, että tilanne on ver- rattain nopeasti kehittynyt akuutista konfliktista kohti alueellista vakautta. Asiaan on vaikuttanut huomattava kansainvälinen kiinnostus, joka on samalla nostanut Länsi-Balkanin eräänlaiseksi esimerkkitapaukseksi ympäristöturvallisuuden käytännön toteutuksesta. Yleisestä kehityksestä kertoo se, että keskustelussa on voitu siirtyä kohti ympäristökansalaisuuden kaltaisia jo vakaampaa yhteiskuntajärjestystä edellyttäviä kysymyksiä. Eri asia kuitenkin on, ovatko ympäristön ja yhteistyön edistäminen tosiasiassa juurtuneet tunnustetuiksi tavoitteiksi paikallis- tasolle. Esimerkiksi ympäristöhallinnon jatkuva

resurssipula asettaa kyseenalaiseksi ympäris- töyhteistyön omaehtoisen kehityksen. Samalla Länsi-Balkanin oma alueellinen näkökulma on tullut huonosti edustetuksi ympäristöturvalli- suuskustelussa – aloite on pysynyt rahoittajat- ahon eli kansainvälisten järjestöjen käsissä, mikä puolestaan on entisestään vähentänyt alueen sisäistä kiinnostusta aiheeseen.

Kansainväliset ja Länsi-Balkanin maiden omat tavoitteet eivät myöskään ole aina osu- neet yksiin. Esimerkiksi alueellisen yhteistyön kehittäminen ympäristöasioissa on ollut yksi kansainvälisen yhteisön pääpyrkimyksiä, kun taas kohdemaissa sitä ei ole pidetty ensisijaisen tärkeänä. Aluetasolla on lisäksi pidetty poliitti- sina sellaisia kysymyksiä, joita kansainväliset tahot ovat yrittäneet käsitellä yksipuolisesti turvallisuuden näkökulmasta. Siten muodostuu kuva kahdesta erillisestä keskustelusta, jotka kohtaavat vain tietyiltä osin. Vaikka kansainvä- liset toimijat näyttävät johtavan keskustelua, ne eivät ole onnistuneet vakuuttaman alueellista tasoa tavoitteidensa oikeutuksesta tai vaihto- ehtoisesti ottamaan alueen maiden näkemyksiä tasavertaisesti huomioon. Viimeaikaiset ympäristökansalaisuutta ja kansalaisyhteiskuntaa tukevat hankkeet saattavat auttaa juuri tähän ongelmaan edistämällä ruohonjuuritason osallisuutta ja mahdollisesti sitä kautta vahvistamalla ympäristöasioiden painoarvoa maiden sisäisessä keskustelussa. Omaa aloitteellisuutta on kuiten- kin vaikeaa kehittää tai vaatia ulkoapäin.

Lähivuosina tilanteeseen tulevat lisäksi konk- reettisesti vaikuttamaan muun muassa Kroatiassa toteutuva EU-jäsenyys ja toisaalta Serbian ja Kosovon välien kiristyminen jälkimmäisen itsenäistymisen seurauksena. Jääkin nähtäväk- si, eriytyykö ympäristöturvallisuuskustelu Länsi-Balkanilla entisestään vai onko ympäris- töllä sittenkin edellytyksiä alueellisen yhteistyön perustaksi.

Lähteet

Haastattelut

ETYJ:in edustaja Belgradissa 17.5.2011

UNDP:n edustaja Belgradissa 24.5.2011

REC:n edustaja Belgradissa 24.5.2011

Anastasijević, Dejan (2001), Balkanski sindrom. – *Politika* 11.1.2001 http://www.vreme.com/arhiva_html/523/10.html (Viimeksi käytetty 20.8.2012).

Barnett, John (2001), *The Meaning Of Environmental Security: Ecological Politics and Policy in the New Security Era*. London: Zed Books.

Bideleux, Robert & Jeffries, Ian (2007), *The Balkans – A Post-Communist History*. London: Routledge.

Brauch, H. G. (2005), Environmental and Human Security. Towards Freedom from Hazard Impacts. – *Intersections* 2, UNU-EHS.

Buzan, B. et al. (1998), *Security. A New Framework for Analysis*. Boulder-London: Lynne Rienner.

ETYJ Serbia (2009), *Project Local Environmental Security*. Esite, OSCE Serbia.

ETYJ Serbia (2011), *Implementation of the Aarhus Convention in Serbia: Model Legislation for Local Self-government Units Aimed at the Implementation of the Aarhus Convention*. Projektidokumentti, ETYJ Serbia, Belgrad <http://www.osce.org/serbia/80736?download=true> (Viimeksi käytetty 20.8.2012).

Nesic, Branimir (2011), *Osiromasheni uranijum – predjutana istina*. <http://www.dverisrpske.com/sr-CS/dverjani/branimir-nesic/tekstovi/uranijum.php>

Carius, Alexander (2007), Environmental Peacebuilding: Conditions for Success. Teoksessa *Environmental Change and Security Program Report 2007*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center, 59–75. <http://www.unep.org/conflictsanddisasters/Portals/6/ECP/CariusEP12.pdf> (Viimeksi käytetty 17.8.2012).

Conca, Ken (2002), The Case for Environmental Peacemaking. – *Environmental Peacemaking*. Ed. Ken Conca & Geoff Dabelko. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center, 1–22.

Dalby, Simon (2009), *Security and Environmental Change*. Cambridge: Polity.

Deudney, Daniel (1990), The Case against Linking Environmental Degradation and National Security. – *Millennium: Journal of International Studies* 19:3, 461–476.

Duchovny, Viktor & Sokolov, Vadim (2003), Lessons on Cooperation Building to Manage Water Conflicts in the Aral Sea Basin. – *PCCP Technical Documents in Hydrology* No. 11,

UNESCO 2003. <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001332/133291e.pdf> (Viimeksi käytetty 17.8.2012).

Euroopan Unionin laajentumisstrategia 2011-2012. Euroopan komission tiedonanto 12.10.2011. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/strategy_paper_2011_fi.pdf (Viimeksi käytetty 18.8.2012).

Hakala, Emma (2012), Securitization of Environment in the Western Balkans: The Role of International Organizations in Regional Cooperation. – *Energy Security and Environment in the Western Balkans*. Ed. Jouni Järvinen & Emma Hakala. Helsinki: Kikimora, 112–131.

Homer-Dixon, Thomas (1994), Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases. – *International Security* 19:1, 5–40.

Joksimovich, Vojin (2000), Militarism and Ecology: NATO Ecocide in Serbia. – *Mediterranean Quarterly* 11:4, 140–160.

Järvinen, Jouni & Hakala, Emma (2012), (In)secure Environment in the Western Balkans. – *Energy Security and Environment in the Western Balkans*. Ed. Jouni Järvinen & Emma Hakala. Helsinki: Kikimora, 14–53.

King, Gary & Murray, Christopher (2001), Rethinking Human Security. – *Political Science Quarterly* 116:4, 585–610.

Kingham, Ronald (2011), *Discussion Paper on Economic and Environmental Confidence- and Peace-building Measures and the Role of the OSCE*. For the OSCE Chairmanship Workshop on Economic and Environmental Activities as Confidence Building Measures. Vienna, 30 May 2011 <http://www.osce.org/eea/78199> (Viimeksi käytetty 17.8.2012).

Kirby, Alex (1999), *Depleted Uranium 'Threatens Balkan Cancer Epidemic'*. BBC 30.7.1999 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/408122.stm> (Viimeksi käytetty 20.8.2012).

Mason, Michael (2011), The Application of Warfare Ecology to Belligerent Occupations. – *Warfare Ecology: A New Synthesis for Peace and Security*. Toim. Gary Machlis et al. Dordrecht: Springer.

Paris, Roland (2001), Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? – *International Security* 26:2, 87–102.

REC (2006), SECTOR: Supporting Environmental Civil Society Organisations in South Eastern Europe. Keski- ja Itä-Euroopan alueen ympäristökeskus REC http://www.rec.org/project_reference_EU.php?id=58 (Viimeksi käytetty 17.8.2012).

- Schmitt, Carl (1996), *Concept of the Political*. Chicago: University of Chicago Press.
- Stoett, Peter (2005), *Environmental Security in post-Dayton Bosnia and Herzegovina*. Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, 3.6.2005. <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/Stoett.pdf> (Viimeksi käytetty 17.8.2012).
- Swain, Ashok (2002), Environmental Cooperation in South Asia. – *Environmental Peacemaking*. Toim. Ken Conca & Geoff Dabelko. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center, 61–85.
- Trombetta, Maria Julia (2008), Environmental Security and Climate Change: Analysing the Discourse. – *Cambridge Review of International Affairs* 21:4, 585–602.
- Tynkkynen, Nina (2011), The future of HELCOM: Adaptation or Abolition? – *Governing the Blue-green Baltic Sea. Societal Challenges of Marine Eutrophication Prevention*. Toim. Mia Pihlajamäki & Nina Tynkkynen. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti, 21–32. <http://www.fiia.fi/fi/publication/233/> (Viimeksi käytetty 17.8.2012).
- UNDP (2007), *Environmental Policy in South-Eastern Europe*. Belgrad, UNDP, <http://europeandcis.undp.org/environment/show/B341E335-F203-1EE9-BC2D83CD5B55F495> (Viimeksi käytetty 17.8.2012).
- UNDP (1994), Human Development Report 1994. New Dimensions of Human Security. UNDP <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/chapters/> (Viimeksi käytetty 20.8.2012).
- UNEP, UNDP & OSCE (2003), *Environment and Security – Transforming Risks into Cooperation. The Case of Central Asia and South Eastern Europe*. Raportti. <http://www.envsec.org/pub/environment-and-security-english.pdf> (Viimeksi käytetty 17.8.2012).
- UNEP (1999), *Final Report – The Kosovo Conflict: Consequences for the Environment and Human Settlements*. Selvitys, UNEP.
- UNEP (2002), *Depleted Uranium in Serbia and Montenegro. Post-conflict Environmental Assessment in the Federal Republic of Yugoslavia*. Raportti, UNEP.
- UNEP (2004), *From Conflict to Sustainable Development. Assessment and Clean-up in Serbia & Montenegro*. Raportti. Kaikki ympäristövaikutusten selvitykset saatavilla osoitteessa <http://www.unep.org/dnc/Introduction/PostCrisisEnvironmentalAssessment/UNEPsEnvironmentalAssessments/tabid/54635/Default.aspx> (Viimeksi käytetty 20.8.2012).
- Vihemäki, Heini (2012), Osallistavaa vai ulossulkevaa suojelua? Viljelijöiden asema ja toimijuus Dereman suojelualan perustamisessa Koillis-Tansaniassa. – Ympäristö ja kulttuuri. Toim. Timo Kallinen, Anja Nygren & Tuomas Tammisto. Helsinki, Sosiaalitieteiden laitoksen julkaisu, 329–354.
- Walt, Stephen (1991), The Renaissance of Security Studies. – *International Studies Quarterly* 35:2, 211–239.