

# Ympäristöturvallisuus ja yhteistyö Länsi-Balkanilla

Emma Hakala

Viime vuosina ympäristö on yhä enemmän alkanut vaikuttaa siltä, että se on uhka meitä ja yhteiskuntiamme kohtaan. Uutisissa kerrotaan tämän tästä luonnonkatastrofien aiheuttamista tuhoista, puhumattakaan esimerkiksi mannerjäiden sulamisesta kertovista synkistä ennusteista. Itsestäänselvyyksinä pitämiämme elintärkeitä luonnonvaroja, kuten puhdasta ilmaa ja vettä, onkin tarjolla vain rajallisesti. Muutokset muodostavat uhan maataloudelle, energiantuotannolle ja koko elämäntavалlemme. Vaikuttaa siltä kuin ympäristö olisi kääntynyt meitä vastaan, vaikka tosiasiaassa suurin osa muutoksista on omaa aikaansaannostamme.

Vaikka ympäristöön liittyvät uhkat ovat valtavia, niitä ei edelleenkään nähdä ensisijaisesti turvallisuuskysymyksinä. Käsitteenä turvallisuus viittaa yhä pääasiassa sotiin ja asevarusteluun. Varsinkin sotatilan ollessa käynnissä ympäristöasiat unohtuvat ensimmäisenä ja keskiöön nousee siviilien suojeleminen ja yhteiskunnan perustoimintojen turvaaminen. Priorisointi on ymmärrettävä, mutta unohtaa ympäristötuhojen kauaskantoiset seuraukset, jotka jatkuvat vielä rauhanteon jälkeinkin.

On kuitenkin harvoja poikkeuksia, joissa ympäristöön kohdistuvat vahingot on huomioitu sodan yhä kestäessä. Näin kävi keväällä 1999 Kosovon konfliktin aikana, NATO:n pommittamassa Jugoslaviaa. Muun muassa öljyjalostamoihin, kemiantehtaisiin ja muihin teollisuuslaitoksiin kohdistuneet pommitukset herättivät huolen pysyvistä, peruuttamattomista ympäristötuhoista. Kärkkäimmin asiaan tarttui Jugoslavian hallinto, joka omassa propagandassaan syytti NATOa ”ekologisesta kansanmurhasta” (*ecocide*).

Huoli ympäristöstä ei toki yksinään auttanut lopettamaan konfliktia, mutta vaikutti osaltaan konfliktinjälkeiseen tilanteeseen. Ympäristön ja turvallisuuden välillä alettiin nähdä yhteys, jota varsinkin jälleenrakennusurakkaan osallistuneet kansainväliset järjestöt halusivat hyödyntää Länsi-Balkanin alueellisen vakauden edistämiseen. Väitöskirjassani olen tutkinut, miten tämä kehityskulku eteni.

Tutkimukseni tarkastelee ympäristöturvallisuuden käsitettä konfliktienjälkeisellä Länsi-Balkanilla. Se hyödyntää niin kutsuttua turvallistamisteoriaa, jonka avulla on mahdollista

tutkia turvallisuutta prosessina. Tarkoituksena oli selvittää, miten kansainväliset järjestöt pyrkivät liittämään yhteen ympäristön ja turvallisuuden ja samalla tukemaan rauhanrakennusta. Tutkimus muodostaa tiettyyn alueelliseen yhteyteen sijoittuvan historiallisen analyysin, joka ulottuu Kosovon konfliktista vuodelta 1999 aina vuoteen 2014, jolloin Balkania koettelivat historialliset tulvat.

Väitöskirjassani kysyn, miten kansainväliset järjestöt muokkasivat ympäristöturvallisuuden käsitettä Länsi-Balkanilla. Tarkastelen, miten ympäristöturvallisuutta toteutettiin erilaisissa hankkeissa ja missä määrin sen avulla onnistuttiin edistämään niin rauhaa kuin ympäristön tilaa.

Väitöskirja pureutuu myös turvallistamisen prosessiin. Pyrkimyksenä on selvittää, otetiinko ympäristöturvallisuuden käsite osaksi poliittista diskurssia Länsi-Balkanin maissa ja kansainvälisen yhteisön keskuudessa. Samalla väitöskirja asettaa kyseenalaisiksi turvallisuuden käsitteelle asetetut kiinteät ehdot, jotka eivät välttämättä pysty kunnolla huomioimaan erilaisia uusia turvallisuushakia. Esimerkiksi Angela Oels on esittänyt, että uusien uhkien hallintaan voi syntyä uudenlaisia turvallisuuskäytäntöjä, joiden kehittymistä voi samalla pitää osoituksena asian turvallistamisesta. Siksi pohdin tutkimuksessani myös sitä, onko Länsi-Balkanin ympäristöturvallisuustyössä tullut esiin tällaisia uusia käytäntöjä.

Ympäristöturvallisuuden voi karkeasti määritellä yhteiskunnan ja ympäristön toisilleen aiheuttamien uhkien suhteena. Alan teoriakirjallisuudessa erottuu etenkin kaksi päälinjaa. Toinen keskittyy kartoittamaan yhteyksiä ympäristön ja konfliktien tai niiden torjunnan välillä. Toinen taas tutkii ympäristön aiheuttamia uhkia inhimilliselle turvallisuudelle eli esimerkiksi saasteiden terveysvaikutuksia.

Turvallistamisteorian roolina väitöskirjassani on auttaa jäsentämään ympäristöturvallisuuden laajaa kenttää. Se tarjoaa viitekehyksen, jossa turvallisuus muodostuu intersubjektiivisessä prosessissa kolmen tahon välillä: viitekohteen, turvallistavan toimijan ja yleisön. Liikkeellepanevana voimana on väite eksistentiaalisesta uhasta, jonka torjumisen sanotaan oikeuttavan poikkeuksellisten toimien käytön.

Alkuperäisen teorian esittäneet Barry Buzan, Ola Waever ja Jaap de Wilde kuitenkin varoittivat turvallistamisen olevan demokratian näkökulmasta ongelmallista. Samalla kun asia tuodaan turvallisuuspolitiikan piiriin, se siirtyy tavanomaisen, demokraattisen päätöksenteon ulottumattomiin. Turvallistamista käytetään usein oikeuttamaan pakkokeinoja ja poikkeusoloja, joissa normaalit poliittiset prosessit eivät enää päde. Siksi olisi tärkeää tarkastella turvallistamisen seurauksia tapauskohtaisesti.

Länsi-Balkanilla ensimmäinen ympäristöturvallisuushanke sai alkunsa jo Kosovon konfliktin aikana. Pommitusten ympäristötuhoista herännyt huoli johti lopulta siihen, että YK:n ympäristöohjelma (UNEP) käynnisti selvityksen konfliktin seurauksista ympäristölle. Selvitys ei löytänyt todisteita Jugoslavian hallituksen väitteiden mukaisesta täystuhosta, mutta se paikallisti useita pahasti saasteille altistuneita kohteita. Osaltaan tulokset vaikuttivat siihen, että ympäristövahinkojen korjaaminen sai paljon huomiota konfliktinjälkeisessä jälleenrakennustyössä. Samalla konfliktin yhteydessä syntynyt keskustelu myös ohjasi huomiota ympäristö- ja turvallisuusasioiden linkittämiseen.

Jo varhaisessa vaiheessa konfliktien jälkeen joukko kansainvälisiä järjestöjä otti ympäristöturvallisuuden aiheekseen. Erityisen aktiivisia tässä olivat Euroopan yhteistyö- ja turvallisuusjärjestö (ETYJ), YK:n ympäristöohjelma (UNEP) ja YK:n kehitysohjelma (UNDP). Nämä yhdessä perustivat Ympäristö- ja turvallisuusaloitteen (Environment and Security Initiative, ENVSEC), josta tuli pääasiallinen viitekehys ympäristöturvallisuuden saralla

Länsi-Balkanilla. ENVSEC toimi koordinoimalla erilaisia projekteja, joiden avulla pyrittiin muun muassa puuttumaan kaivostoiminnan ympäristövaikutuksiin, edistämään ympäristöön liittyvää demokraattista päätöksentekoa ja vähentämään ilmastonmuutokseen liittyviä riskejä.

Kuten projektien teematkin kertovat, yhteys turvallisuuteen ei aina ollut itsestään selvä. ENVSECin käsitys turvallisuudesta olikin varsin laaja. Hankkeen perustaneet järjestöt päättivät tietoisesti olla antamatta ympäristöturvallisuudelle tiukkaa määritelmää, koska eivät halunneet ennalta sulkea pois työnsarkansa kuuluvia aiheita. Ympäristöturvallisuuden määrittelyn hankaluudesta tuli kuitenkin monin tavoin koko yhteistyötä kuvaava teema. Se myös johdattaa joidenkin tutkimukseni päälöydösten äärelle.

Ensimmäinen johtopäätökseni on, ettei ympäristöturvallisuudesta tullut merkittävää poliittista diskurssia Länsi-Balkanin maissa. Tässä mielessä kansainvälisten järjestöjen turvallistamisyrittäksen voi siis tulkita epäonnistuneen. Vaikka monet ENVSECin yksittäisistä projekteista saavuttivat suhteellisen hyvin suorat tavoitteensa, laajemmassa keskustelussa niitä ei varsinkaan kohdemaissa yhdistetty turvallisuuteen millään tavalla.

Toinen johtopäätökseni osoittaa, että kansainväliset järjestöt pitävät ympäristöturvallisuutta itsestään selvänä päämääränä eivätkä siksi perustelleet sen tarpeellisuutta kohdemaissa. Vaikka ympäristöturvallisuus oli näkyvästi esillä strategioissa ja suurissa linjoissa, se ei usein juurikaan näkynyt projektien toteutuksessa. Mitä pidemmälle mentiin paikallistasolle ja käytännön työhön, sitä vähemmän puhuttiin turvallisuudesta.

Kolmanneksi tulin siihen tulokseen, että yhteistyön edetessä ympäristöturvallisuuden käsite kehittyi koko ajan. Aluksi pääpaino oli konfliktien ehkäisyssä ja tavoitteena oli ennen kaikkea luoda vakautta ja luottamusta Länsi-Balkanin maiden välille. Kun konfliktinäkökulma alkoi ajan myötä vaikuttaa yhä etäisemmältä, siirtyi huomio yhä enemmän laajan turvallisuuden teemoihin, kuten saastumisen haitallisten vaikutusten hillitsemiseen. Vähitellen nämä kaksi ympäristöturvallisuuden osa-aluetta sekoittuvat enenevässä määrin toisiinsa. Tutkimukseni perusteella näyttää itse asiassa siltä, että ympäristöturvallisuuden aiheet ovat luonteeltaan varsin laaja-alaisia, ja niitä on siksi lähes mahdotonta erottaa toisistaan erillisiksi lähestymistavoiksi.

Neljänneksi tutkimukseni tulokset asettavat kyseenalaisiksi ajatuksen, jonka mukaan ympäristöasiat ovat poliittisesti neutraaleja ja siksi toimivat ihanteellisena lähtökohtana yhteistyölle. Tätä käytetään varsin usein perusteluna ympäristöön liittyvälle rauhanrakennukselle; samaan oletukseen vetosi usein myös ENVSEC. Käytännön projektien tarkastelu kuitenkin osoittaa, että ympäristöön liittyy poliittisia intressejä siinä missä mihin tahansa teemaan. Esimerkiksi kaivosjätteen haittavaikutusten vähentäminen kuulostaa kaikkien kannalta edulliselta tavoitteelta, mutta samalla siihen nivoutuu lukuisia poliittisia ja taloudellisia etuja, joita eri toimijat pyrkivät puolustamaan. Tämä ei suinkaan tarkoita, ettei ympäristön varaan kannattaisi rakentaa yhteistyötä. Sen sijaan se muistuttaa, että ympäristöasioidenkin kohdalla poliittiset intressit on pidettävä mielessä ja kyettävä ottamaan huomioon, jotta niiden ratkaiseminen olisi mahdollista.

Tutkimukseni antaa myös uudenlaisia näkökulmia turvallistamisen seurauksiin. Länsi-Balkanin esimerkin perusteella esimerkiksi turvallisuuden ja demokratian välillä ei aina vallitse tiukkaa kahtiajakoa. Joissakin ENVSECin projekteissa pyrittiin parantamaan ympäristöön liittyvää päätöksentekoa ja paikallista osallistumista, joita pidettiin edellytyksinä nimenomaan laajan turvallisuuden edistämiseksi. Turvallistaminen siis nivoutui osaksi demokratian lujittamista sen sijaan, että olisi alkuperäisessä teoriassa esitetyn näkökulman mukaisesti heikentänyt sitä.

Tutkimustulokseni asettuvat siten tukemaan muun muassa Rita Floydin aiemmin esittämää näkemystä, jonka mukaan yksittäiset turvallistamisprosessit voivat olla positiivisia tai negatiivisia aiheuttamiensa seurausten perusteella. Samalla ne herättävät erityisesti viime aikoina kiihtyneen, ilmastonmuutoksen uhkasta käydyin keskustelun kannalta mielenkiintoisia kysymyksiä turvallistamiseen liitettyjen uhkakuvien kiireellisyydestä. Näyttää nimittäin siltä, että mitä pahemmiksi ympäristöön liittyvät katastrofit ja riskitekijät kärjistyvät, sitä helpompaa on poliittisessa päätöksenteossa oikeuttaa epädemokraattisia valintoja ja lipua kohti poikkeusoloja. Jos sen sijaan ilmastonmuutokseen liittyvät vaaratekijät tunnustettaisiin ajoissa, olisi niitä myös mahdollista hillitä normaalien demokraattisten prosessien puitteissa.

Vaikka konkreettisten ympäristöturvallisuustoimien löytäminen osoittautui Länsi-Balkanin tapauksessa vaikeaksi, joitakin uusia käytäntöjä vakiintui. Näistä kenties kaikkein laajimmalle kansainvälisesti levisi konfliktien ympäristöseurausten arviointi, jota UNEP käytti Kosovon tapauksessa ensi kertaa. Onnistuneen mallin perusteella käytäntö levisi sovellettavaksi eri puolille maailmaa. Osin sen pohjalle rakentui UNEP:in alle uusi konflikteihin ja katastrofeihin erikoistunut yksikkö.

ENVSEC:n toiminnan keskeiseksi käytännöksi puolestaan vakiintuivat ympäristöriskien alueelliset kartoitukset. Niiden avulla pyrittiin yhdistämään ympäristötietoa yhteiskunnallisiin tekijöihin ja siten selvittämään alueen tärkeimpiä ympäristöön liittyviä uhkia. Kartoituksissa prosessi saattoi tosin joskus olla tuloksia tärkeämpi. Paitsi että niiden myötä eri maiden päätöksentekijät saatiin mahdollisista ristiriidoista huolimatta saman pöydän ääreen, ne myös kannustivat maiden edustajia itseään tunnistamaan virallisesti tiettyjen ympäristöongelmien olemassaolon. Kartoitukset toimivat siten ensiaskelena ympäristöpulmien ratkaisuun ja yhteistyöhön.

Ympäristöturvallisuustyön muuttuessa laaja-alaisemmaksi myös käytännöt mukautuivat. Tästä esimerkkinä toimii ympäristödemokratiaa paikallistasolla edistänyt projekti, jonka yhtenä tavoitteena oli taata ympäristöturvallisuustyön aikaansaannosten kestävyyttä kasvattamalla paikallisten toimijoiden vastuuta ja sitoutuneisuutta. Samalla se kuitenkin oli yksi niistä toimista, joissa turvallisuusnäkökulma välittyi kaikkein heikoimmin. Jopa osa ENVSEC:n omista työntekijöistä arveli, ettei se aloitteen tavoitteiden valossa istunut osaksi sen toimintaa.

Tutkimukseni perusteella yksi ympäristöturvallisuuden paradokseista kuitenkin on, että se edellyttää nimenomaan pitkän tähtäimen toimia, jotka eivät mahdu tiukkaan rajatun turvallisuuspolitiikan piiriin. Ympäristöön liittyvät uhat aiheuttavat seurauksia niin monelle yhteiskunnan alalla, että niiden torjumiseen on harvoin tarjolla yksinkertaisia vastatoimia. Kuten Simon Dalby on todennut, yhteiskunnan on ympäristöuhkien torjumiseksi pystyttävä suunnittelemaan tulevaisuuden varalle – pelkkä luonnonmullistuksiin reagointi ei siis riitä. Tulevaisuudessa lisähaasteena on, että tämän on yhä enemmän tapahduttava samanaikaisesti ilmastonmuutoksen torjunnan edellyttämien massiivisten muutosten, kuten energiantuotannon uudelleenjärjestelyn, kanssa.

Tutkimukseni asettuikin tukemaan Julia Trombetta ja Angela Oelsin kaltaisten tutkijoiden huomioita siitä, että turvallisuussektorin on myös itsessään muututtava ja omaksuttava uudenlaisia toimintatapoja, jotta yhteiskunnan sopeutuminen olisi mahdollista. Ennen kaikkea tarvetta näyttäisi olevan avoimuudelle ja uusien toimijoiden mukaan ottamiselle. Tämä ei toki toimi kaikkien turvallisuusasioiden kohdalla, mutta ympäristön saralla se saattaa olla välttämätöntä.

Ympäristönmuutos on väistämättä myös turvallisuusasia. Tämä ei silti missään nimessä tarkoita, että sitä pitäisi käsitellä *ainoastaan* turvallisuuspolitiikan piirissä. Ympäristön turval-

listaminen ei – valitettavasti – tarjoa kaiken kattavaa ratkaisua esimerkiksi ilmastonmuutoksen uhkaan. Se on kuitenkin yksi niistä hallinnon aloista, joilla on toimittava, jotta olisi mitään toivoa ilmastonmuutoksen torjumisesta ja siihen sopeutumisesta demokraattisin keinoin.

VTM Emma Hakalan poliittisen historian alaan kuuluva väitöskirja *International Organisations and the Securitisation of the Environment in Post-Conflict Western Balkans* tarkastettiin lauantaina 29.9.2018 kello 10 Helsingin yliopiston valtiotieteellisessä tiedekunnassa. Vastaväittäjänä toimi professori Richard Matthew (University of California, Irvine) ja kustoksena professori Kimmo Rentola.