



Euroopan unionin ulkopolitiikka – Turvallisuusstrategiasta Strategiseen kompassiin

Teemu Rantanen¹

Artikkeli tarkastelee Euroopan unionin (EU) ulkopolitiikan nykytilaa kartoittamalla sen kansainvälis-poliittisen toimijaluonteen diskursiivista rakentamista ja kehitystä unionin ulko- ja turvallisuuspoliittisten strategioiden teksteissä. Tässä unionin toimijaluonne nähdään laajemman unionin kollektiivisen identiteetin operationalisoitumisena strategiseksi kulttuuriksi, joka asettaa ulkopolitiikalle sen vaatimia pysyväisluonteisempia suuntaviivoja. Artikkelissa luodaan ensin tiivis katsaus EU:n toimijaluonteesta esitettyihin teorioihin. Sen jälkeen tarkastellaan näiden teorioiden päälinjoista koostetun teoriakehyksen avulla, miten EU:n toimijaluonteen rakentuminen unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikka linjaavissa strategia-asiakirjoissa kehittyi vuodesta 2003 aina vuoden 2022 Strategiseen kompassiin asti. Artikkelin nostaa esiin pidempään jatkuneen kehityksen, jossa unionin turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset ovat ohjanneet unionia omaksumaan perinteisemmän valtapolitiikan piirteitä normatiivisen vallan identiteetin rinnalle.

Avainsanat: EU, identiteetti, strateginen kulttuuri, ulkopolitiikka

Euroopan unionin ulkopolitiikan nykytila

Euroopan kiristynyt geopoliittinen tilanne on nostanut entisestään esiin tarvetta tehokkaaseen ulkopolitiikkaan kykenevälle Euroopan unionille (EU). Kuitenkaan viime vuosien tapahtumat eivät varsinaisesti ole antaneet toiveita siitä, että EU olisi kykenevä täyttämään ainakaan kaikkia sille tällä saralla asetettuja odotuksia, edes oman naapurustonsa osalta. Tehokas ulkopolitiikka edellyttäisi selkeää identiteettiä ja toimijaluonnetta, jonka puitteissa ulkopolitiikkaa toteutetaan. Tässä artikkelissa tarkastelen sitä, miten tällaista toimijaluonnetta on rakennettu unionille sen ulko- ja turvallisuuspoliittisissa strategioissa ja millainen kehitys unionin identiteetissä on strategioiden teksteistä nähtävissä.

Viimeisimpänä esimerkkinä Ukrainan kriisi on muistuttanut EU:n yhtenäisen ulkopoliittisen toimintakyvyn merkityksestä. Vielä Venäjän lähtiessä uudelleen kiristämään Ukrainan tilannetta vuodenvaihteessa 2022 vaikutti aluksi siltä, että jopa unioniin keskeisesti vaikuttavasta turvallisuustilanteesta puhutaan ilman EU:ta (Sutinen 2022a). Venäjän esittäessä unionin sivuuttaen suoraan Yhdysvalloille ja Natolle Euroopan turvallisuusrakenteita koskevia vaatimuksia asettui EU:n rooli kansainvälisessä politiikassa väkisinkin kyseenalaiseksi.

Kuten EU:n ulkosuhde-edustaja Joseph Borrell (2022) totesi, Venäjä tietysti pyrkikin esittämään Euroopan unionin merkityksettömänä ja etäännyttämään strategisesti Yhdysvaltoja ja Eurooppaa. Venäjä vetosi vaatimuksissaan Naton muodostamaan uhkaan Ukrainassa, mutta Venäjän aggressiivinen toiminta Ukrainan konfliktissa aina Krimin valtausta vuonna 2014 edeltäneistä toimista lähtien voidaan nähdä vastauksena myös EU:n vaikutusvallan kasvun pelkoon Venäjän lähiympäristössä. Ukrainan kriisin leimahtamista edelsi jo pidempään jat-

1 VTM, väitöskirjatutkija, Turun yliopisto, <ttrant@utu.fi>

kunut geopoliittisen jännitteen kasvu Euroopassa. Tätä kehitystä voidaan hahmottaa Venäjän kasvavassa määrin vihamielisinä vastatoimina EU:n lisääntyvälle yhteistyölle Itä-Euroopan ja eteläisen Kaukasuksen valtioiden kanssa (ks. Youngs 2017).

Vaikuttaisikin siltä, että Venäjä näkee EU:n kansainvälispoliittisen vallan ainakin potentiaalisena tekijänä, joka täytyy ottaa huomioon ja johon on reagoitava, vaikka haastamalla. EU myös kykeni lopulta reagoimaan Venäjän varsinaiseen hyökkäykseen Ukrainaan yllättävänkin laajalla pakoterintamalla ja demonstroimaan näin kykyään käyttää merkittävää painostusvoimaa kansainvälispoliittisten tavoitteidensa ajamiseen. Avoimeksi jää kuitenkin edelleen se, kykeneekö EU vastaamaan myös laajemmin ja pitkäjänteisemmin kansainvälispoliittisen asemansa haastamiseen ja toteuttamaan yhteistä ulkopoliittikkaa tavalla, joka tuottaisi lisäarvoa jäsenvaltioiden ulkopoliitikoille ja suojaisi eurooppalaisia intressejä niin lähialueilla kuin globaalistikin.

EU:n ulkopoliittisen identiteetin rakentumisesta tarkastelevassa artikkelissaan Kai Hebel ja Tobias Lenz (2016) esittävät, että kollektiivisen identiteetin ja ulkopoliittikan yhteys muodostuu kahdesta prosessista, joista ensimmäisessä identiteetti rakentuu ryhmän luonteen ja tarkoituksen määrittävistä konstitutiivisista normeista ja toisessa kollektiivinen identiteetti operationalisoituu ulkopoliittikaksi regulatiivisten normien määrittelyn kautta ulkopoliittikkaa tehtäessä. Näin identiteetti ei koskaan määritä ulkopoliittikkaa sellaisenaan, mutta se asettaa rajat mahdolliselle politiikalle (ma., 476). Hebelin ja Lenzin teoriakehikkoa mukaillen tässä artikkelissa tarkastelen EU:n ulkopoliittisen identiteetin ja sen keskeisten sisältöjen operationalisoimista tietyntylaiseksi toimijaluonteeksi, joka määrittää ulkopoliittikan toteuttamista.

EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittiset strategiat voidaan nähdä yhtenä merkittävinä yrityksinä jäsentää unionin ulkopoliittista identiteettiä ja rakentaa sille pitkäjänteisyyttä antavaa uskomusjärjestelmää kehystämään kansainvälispoliittista toimintaa. Ulko- ja turvallisuuspoliittiset strategiat voidaankin nähdä ennen muuta unionin omakuvan rakentamisena ja määrittelyinä. Kuten EU:n Globalistategian laadinnasta vastannut Nathalie Tocci (2017, 17) toteaa, diskurssi, mukaan lukien strategian laadinta, on identiteetinrakennustoimi. Gerard Quille (2004, 429–430) näki jo vuoden 2003 Euroopan Turvallisuusstrategian mahdollisesti merkittäväksi ensiaskeleeksi kohti EU:n strategista kulttuuria. Tarve rakentaa unionille strategista kulttuuria mainitaan myös Turvallisuusstrategian tekstissä suoraan.² Strategisella kulttuurilla tarkoitetaan politiikan valintoja ohjaavia uskomuksia, asenteita ja toimintamalleja, jotka ovat saavuttaneet lähes pysyvän muodon näin asettaen ne enemmänkin kulttuurin kuin politiikan tasolle (Snyder 1977).³ Strateginen kulttuuri on tärkeä osa juuri kansainvälispoliittisen toimijan identiteetin operationalisoimista pidemmällä aikajänteellä ulkopoliittikkaa jäsentäviksi linjoiksi siitä, miten toimia tavoitteiden saavuttamiseksi. Näin tarkasteltuna strategia-asiakirjoissa rakennettu strateginen kulttuuri näyttäytyy unionin toimijaluonteen määrittelyinä.

2 "We need to develop a strategic culture that fosters early, rapid and when necessary, robust intervention" (ESS 2003, 11).

3 Tässä artikkelissa strategisen kulttuurin käsitettä käytetään tutkimusalan ns. kolmannen sukupolven (Johnston 1995, 18–22) tulkin mukaisesti, ja kulttuuri ymmärretään konstruktivistisesti, suhteellisesta vakiintuneisuudesta huolimatta kuitenkin jatkuvasti kehittyvänä järjestelmänä jaettuina merkityksiä, jotka ohjaavat havainnot, kommunikaatiota ja toimintaa (Hudson 1997).

Tässä artikkelissa kartoitan EU:n kansainvälispoliittisen toimijaluonteeseen kehitystä vuodesta 2003 tähän päivään analysoimalla sitä, miten toimijaluonnetta rakennetaan tuoreessa vuoden 2022 Strategisessa kompassissa sekä aikaisemmissa unionin ulko- ja turvallisuuspoliittisissa strategioissa. Hyödyntämällä laadullisen sisällönanalyysin lähestymistä tekstianalyysiin tarkastelen aineistosta esiin nousevia sisältöjä ja niille annettavia merkityksiä. Teoreettinen tarkastelukehyseni pohjautuu unionin toimijuudesta ja erityisesti sen suhteesta vallankäyttöön esitettyjen teorioiden päälinjoihin.

Euroopan unionin valta: Teoriat unionin ulkopoliitiikan luonteesta

Kysymys siitä, voiko Euroopan unionilla olla tehokasta ulkopoliitiikkaa, kytkeytyy akateemiseen keskusteluun unionin toimijuudesta maailmanpolitiikassa. Kysymykseen unionin toimijuudesta taas vuorostaan kytkeytyy kysymys EU:n toimijuuden erityisluonteesta: määrittävätkö jotkin leimalliset piirteet EU:n kansainvälispoliittista toimintaa tai edustaako EU jopa jonkinlaista ainutlaatua *sui generis* -tapausta (ks. Bretherton & Vogler 2006) maailmanpolitiikassa? Koska EU:lla ei ole joitakin valtiollisille toimijoille leimallisia ominaisuuksia – keskeisimpänä niistä jäsenvaltioista itsenäistä poliittista keskushallintoa, joka käyttäisi suvereenia valtaa alueellaan – erityisesti aikaisemmin teoriat EU:n erityisluonteesta ovat perustelleet sitä, miten ei-valtiollinen toimija voisi silti olla merkittävä maailmanpolitiinen toimija tai ainakin kehittyä sellaiseksi. Vaikka maailmanpolitiikan sekä tarkemmin ulkopoliitiikan tutkimus ovatkin siirtyneet pois päin valtiokeskeisyydestä ja ei-valtiollisia toimijoita käsitellään tutkimuksessa oletusarvoisesti valtioiden rinnalla (Hill 2016, 4–5; Özoğuz-Bolgi 2013, 5–8), EU:n mahdollisesti erityinen toimijaluonne on silti säilynyt tutkimuskirjallisuudessa olennaisena tekijänä, jonka kautta unionin kykyjä vaikuttaa maailmanpolitiikkaan hahmotetaan.

Sekä konstruktivistinen että poststrukturalistinen tutkimus yhdistää kansainvälispoliittisen toimijuuden toimijan identiteetin rakentumiseen (Campbell & Bleiker 2021; Fierke 2021). Identiteetti, strateginen kulttuuri (Johnston 1995; Snyder 1977) tai uskomusjärjestelmät (Goldstein & Keohane 1993; Holsti 1967; Walker & Schafer 2006) ovat kaikki elementtejä, jotka mahdollistavat yhteisölliselle toimijalle, kuten valtio tai kansainvälinen järjestö, tavoitteiden asettamisen ja niiden saavuttamiseksi tarvittavien keinojen valitsemisen. Kysymyksen EU:n kyvystä toteuttaa ulkopoliitiikkaa voidaankin nähdä riippuvan vahvasti siitä, onko EU:lla sen tavoitteita ja toimintatapoja määrittävää kansainvälispoliittista identiteettiä ja toimintaa jäsentävää strategista kulttuuria. Teoriat EU:n toimijaluonteesta ovat osaltaan tarjonneet välineitä sen analysointiin, ohjaavatko ja rajaavatko unionin ulkopoliitiikkaa jotkin tällaiset jaetulle identiteetille rakentuvat (ks. Hebel & Lenz 2016) kokonaisvaltaiset strategiset linjat. Ulkopoliitiikka on kuitenkin myös itsessään diskursiivista identiteetin rakentamista (Campbell 1998). Teoriat esimerkiksi EU:sta siviilivaltana tai normatiivisena valtana ovatkin myös samalla osa ulkopoliitiikan diskurssia, jolla unioni rakentaa itselleen tietynlaista identiteettiä, määrittäen muita toimijoita 'toiseudekseen' ja itsensä positiivisena voimana maailmanpolitiikassa (Diez 2005; Larsen 2002).

François Duchênen (1972; 1973) käsite *siviilivallan Eurooppa* (engl. *civilian power Europe*) voidaan nähdä yhtenä ensimmäisistä yrityksistä hahmottaa yhteistä eurooppalaista ul-

kopoliittista identiteettiä. Duchêne korosti taloudellisen vallan merkityksen kasvua koko ajan keskinäisriippuvaisemmaksi käyvässä maailmassa. Silloinen Euroopan yhteisö edusti Duchênelle valtioiden siviiliyhteisöä, joka oli taloudelliselta vallaltaan mittava mutta sotilaalliselta voimaltaan suhteellisen heikko (Duchêne 1973, 19). Siviilivaltaan perustuvassa kansainvälispoliittisessa roolissa tähän vallankäytön ulottuvuuteen, jossa käytettävissä oleva valta on leimallisesti ei-sotilaallista, yhdistyy ulkopolitiikan tavoitteiden ulottuvuus, jossa tavoitteena on kansainvälisten arvojen ajaminen (Orbie 2006, 124–125). Näin pelkästään taloudellisia intressejään ajava EU ei olisi puhdas siviilivalta, vaikka sen käytössä ei olisikaan voimapolitiikan resursseja. Siviilivaltaa määrittäisi Arnold Wolfersin (1962) jaottelua seuraten kansainvälisen järjestelmän tasolla kaikille hyvää tuottavien niin sanottujen ympäristötavoitteiden (engl. *milieu goals*) ajaminen valtion omien intressien, niin sanottujen hallintatavoitteiden (*possession goals*) sijaan.

Siviilivallan käsite dominoi akateemista keskustelua yhteisestä eurooppalaisesta ulkopolitiikasta vuosikymmeniä (Orbie 2006), vaikka se sai myös osakseen voimakastakin kritiikkiä (esim. Bull 1982). Erityisesti ennen 2000-lukua myös unionin omissa diskursseissa EU:n identiteetti rakentui voimakkaasti siviilivallan kautta (Larsen 2002), ja se näkyy edelleen unionin itsestään rakentamassa kuvassa.

Toinen keskeinen EU:n toimijaluonteen teoretisointi on Ian Mannersin (2002; 2006) käsite *normatiivisen vallan Eurooppa* (engl. *normative power Europe*). Osallistuen siviilivallan ja sotilaallisen vallan dikotomian ympärillä käytyyn keskusteluun Manners esitti EU:n roolia kansainvälisessä politiikassa määrittävän ennen muuta normatiivisen vallan käyttö. Siinä missä siviilivalta perustui taloudellisten valtaresurssien käytölle ja sotilaallinen valta voimankäyttöön ja sillä uhkaamiseen, kytki Manners normatiivisen vallan Johan Galtungin ideologiseen valtaan, valtaan ideoiden yli (Manners 2002, 239). Normatiivinen valta on kykyä ja pyrkimystä muokata käsitystä 'normaalista' kansainvälisissä suhteissa. Mannersin mukaan EU:lla on historiallisen kehityksensä, hybridimäisen hallintomuotonsa, sekä 'perustuslaillisen' kokoonpanonsa johdosta erityinen normatiivinen perusta, joka ohjaa unionia toimimaan normatiivisesti maailmanpolitiikassa (ma., 252). Tällä tavalla käsitys EU:sta normatiivisena valtana kytkeytyy vahvasti tietynlaiseen arvoille rakentuvaan identiteettiin, joka määrittää unionia.

EU:n ulkopolitiikan analysointi sovittamalla sitä normatiivisen vallan Euroopan konseptiin on myös saanut osakseen kritiikkiä. Kriitikot ovat nostaneet esiin, että toisesta näkökulmasta tarkasteltuna 'normatiivisesti' valtaa käyttävä EU näyttyy hegemonisena valtana, joka pyrkii määräämään normejaan muihin valtioihin (Bicchi 2006; Hyde-Price 2006), tai imperiumina, joka käyttää 'normatiivista' politiikkaa taloudellisten ja turvallisuuspoliittisten tavoitteidensa edistämiseen lähialueillaan (del Sarto 2015; Zielonka 2006; 2008). Esimerkiksi Jan Zielonka (2008) tulkitseekin nimenomaan unionin normatiivista vallankäyttöä, ja toisaalta unionin rakenteellisen ulkopolitiikan käytäntöjä, oman tyyppisekseen imperialistiseksi politiikaksi, jossa EU painostaa muita toimijoita omaksumaan omia käytäntöjään ja levittää valtaansa eri taloudellisen ja poliittisen hallinnan muotoja hyväksikäyttäen. Zielonka myös nostaa esiin sen, ettei unioni ole saanut muita omaksumaan unionin 'normaalialia' ainoastaan mallinsa

houkuttelevuudella ja Joseph Nyen (2004) 'pehmeää' valtaa käyttäen, vaan myös sanktioihin, 'lahjuksiin' ja jopa painostukseen turvautuen (Zielonka 2008, 475; ks. myös 2006).

Teoreettisemmalla tasolla Tuomas Forsberg (2011) on arvostellut konseptia käyttänyttä tutkimuskirjallisuutta myös käsitteellisestä epämääräisyydestä ja epätarkkuudesta. Forsberg nostaa esiin sen, miten EU:sta normatiivisena valtana puhuttaessa tulisi täsmällisemmin tehdä selväksi, viitataan normatiiviseen identiteettiin, intresseihin, käyttäytymiseen, valittuihin vaikuttamiskeinoihin vai EU:n saavutuksiin (ma., 1184, 1196). Samoin Forsberg erittelee normatiivisen vallankäytön mekanismeina suostuttelun, kansainvälisten normien käytön, diskurssien muokkaamisen ja esimerkiksi muiden ohjaamisen (ma., 1184, 1196), jotka kaikki ovat vallankäytön tapoja, joita EU hyödyntää mutta jotka eroavat luonteeltaan merkittävästi erityisesti, jos niitä tarkastellaan valtateorioiden näkökulmasta. Normatiivinen valta vaikuttaa sellaisenaan liian laajalta ja epämääräiseltä käsitteeltä EU:n ulkopoliittikan määrittelyyn, ja, kuten Forsberg esittää, lähinnä ideaalityypiltä, jota EU muita suurvaltoja enemmän muistuttaa.

Kuten siviilivallan käsitteenkin kohdalla, kritiikki ei ole kuitenkaan estänyt normatiivisen vallan käsitteen juurtumista olennaiseksi osaksi EU:n identiteettiä sellaisena kuin sitä unionin ulkopoliittisissa diskursseissa rakennetaan (Diez 2005). Käsite on synnyttänyt myös lukuisten sovellusten lisäksi johdannaisia tulkintoja, jotka samalla tavoin pohjaavat EU:n nimenomaan arvopohjaisen identiteetin kautta sen ulkopoliittikan määrittelyyn. EU:ta on tulkittu tässä hengessä esimerkiksi tarkemmin *liberaalin vallan Euroopaksi* (engl. *liberal power Europe*) (Wagner 2017) tai normatiivisen valtansa selkärangana kaupankäyntiä käyttäväksi *kauppavallaksi* (*trade power*) (Meunier & Nicolaidis 2005). *Eettisen vallan Euroopan* (engl. *ethical power Europe*) (Aggestam 2008) käsitteen kautta on myös tarkasteltu kriittisesti unionin omaksumaa kansainvälispoliittista roolia 'hyvyyden voimana' ja etiikan merkitystä unionin ulkopoliitikassa.

Epämääräisyydestään huolimatta normatiivisen vallan käsite auttoi myös nostamaan esiin unionin toimijuutta määrittävää tyyppillistä, arvopohjasta riippumatonta maailmanpoliittista keinovalikoimaa. Esimerkiksi kansainvälisten normien ja instituutioiden vahvistaminen palvelee EU:n ulkopoliittisia tavoitteita myös siinä mielessä, että ne tarjoavat unionille hyvin soveltuvia tapoja edistää omia ja jäsenvaltioidensa intressejä. Anu Bradford (2020) on esittänyt EU:n käyttävän merkittävää maailmanpoliittista valtaa niin sanotun Bryssel-efektin avulla ohjaamalla muut toimijat omaksumaan sääntelyään eri aloilla. Hiukan samantapaisesti jo aikaisemmin Chad Damro (2012) hahmotteli EU:ta *markkinavallaksi* (engl. *market power Europe*), jolle on leimallista hyödyntää markkinoidensa suurta kokoa taloudellisen ja sosiaalisen politiikkansa ja sääntelynsä laajentamiseen unionin ulkopuolelle (ks. myös Zielonka 2008, 479–481). Erityisesti Bradfordin Bryssel-efekti voidaan nähdä myös käsityksen 'normaalista' muokkaamisena, huolimatta siitä, että se pohjaa vahvasti myös taloudellisten valtaresurssien hyödyntämiseen, eikä siten istu puhtaasti Mannersin käyttämään sotilaallisen, taloudellisen ja ideologisen vallan kolmijakoon. Olennaisemmin näistä lähestymisistä kuitenkin puuttuu Mannersin teorian alkuperäinen eettinen sävy siinä mielessä, että EU:n harjoittaman politiikan

kan erityisluonnetta ei kytketä universaaleja arvoja edistäväksi tai unionin erityisen normatiivisen perustan määrittämäksi.

Myöhempi teoriakirjallisuus onkin kiinnittänyt huomiota myös unionin vallankäytön keinojen luonteeseen, määrittäen EU:n erityistä identiteettiä tai toimijaluonnetta ennen muuta sen erityisten toimintamallien ja -resurssien kautta ensisijaisesti tietyille arvoille rakentuvan identiteetin sijaan. Ehkä keskeisimpänä tällä saralla on Stephen Keukeleiren (2003) esittelemä *rakenteellisen ulkopolitiikan* (engl. *structural foreign policy*) käsite, jonka hän esitti näyttelevän erityisen keskeistä roolia EU:n ulkopolitiikan suunnittelussa ja toiminnassa ja kuvaavan joitakin hyvin olennaisia piirteitä unionin kansainvälisessä toiminnassa (ma.; Keukeleire & Delreux 2014). Siinä missä perinteinen, suhteellinen ulkopolitiikka pyrkii vaikuttamaan toisen toimijan asenteisiin ja käyttäytymiseen sekä suhteisiin näiden kanssa, rakenteellisessa ulkopolitiikassa toimija pyrkii pitkällä aikajänteellä kestävästi vaikuttamaan ja muokkaamaan poliittisia, juridisia, taloudellisia, sosiaalisia, turvallisuuteen liittyviä sekä muita rakenteita, niin valtiollisella, valtioiden välisellä, kansainvälisellä kuin globaalillakin tasolla (Keukeleire & Delreux 2014).

Jos EU:ta tarkastellaan leimallisesti nimenomaan rakenteellista ulkopolitiikkaa käyttävänä toimijana, *rakenteellisen vallan Eurooppana*, piilee unionin omaleimainen luonne nimenomaan niissä keinoissa, joita se ulkopolitiikassaan käyttää, eikä niinkään sen normatiivisessa luonteessa. Karen Smith (2014) on tullut vastaavan kaltaiseen johtopäätökseen, todeten unionin ulkopolitiikkaa erottavan muista kansainvälisistä toimijoista ei niinkään tietty tavoitteiden asettelu vaan juuri unionille erityislaatuiset tavat ajaa näitä tavoitteita (mt., 204–205). Rakenteellisen vallan identiteetissä rakenteellisen ulkopolitiikan keinot yhdistyvät unionin omaksumaan rooliin muiden toimijoiden kehityksen muokkaajana. Itä-Eurooppa on perinteisesti ollut EU:n rakenteellisen ulkopolitiikan näyttämö sekä jäsenyysneuvotteluiden että naapuruuspolitiikan kautta. Rakenteellisen ulkopolitiikan onnistumiset ja epäonnistumiset liittyvätkin tiiviisti esimerkiksi Ukrainan ja Valko-Venäjän kriisien taustoihin kuin myös laajemmin unionin Venäjä-suhteeseen.

Ajatuksen EU:n kansainvälispoliittisen identiteetin erityislaatuudesta hyödyllisyys on myös kokonaisuudessaan kyseenalaistettu. EU:n on esitetty edustavan *normaalin vallan Eurooppaa* (engl. *normal power Europe*), täsmälleen samanlaista toimijaa kuin muutkin kansainvälispoliittiset toimijat, joka sekoittaa sotilaallisia ja ei-sotilaallisia keinoja tarpeen mukaan ja pyrkii ensisijaisesti maksimoimaan oman turvallisuutensa (Pardo 2012). Samoin hiukan pehmeämmin erilaisten identiteettiteorioiden on nähty kuvaavan ennemminkin unionin painotuksia ja lähestymistapoja ulkopolitiikassaan kuin määrittävän sen ainutlaatuisiksi toimijaksi.

Akateeminen keskustelu Euroopan unionin ulkopoliittisesta toimijaluonteesta ja identiteetistä ei toki tyhjenny edellä esitettyyn. Monet tutkijat ovat Forsbergin (2011) tavoin katsooneet normatiivisen vallan kaltaiset käsitteet ideaalityypeiksi ja päätyneet siihen, että unionin ulkopoliittista identiteettiä voi paremmin kuvata sen eri piirteitä paikantamalla. Esimerkiksi Charlotte Bretherton ja John Vogler (2006, 217) tunnistavat unionin ulkopolitiikassa sekä eksklusiivisten, toiseuteen perustuvien identiteettien, että inklusiivisten, unionin arvopohjaan perustuvien identiteettien vaikutusta ja ristiriitoja. Eräänlaisina arkkityyppinä ja osina

unionin identiteetin rakentamista käsittelemällä normatiivisen vallan kaltaiset ideaalityypit tarjoavat kuitenkin välineitä, joiden avulla voidaan nostaa esiin eri piirteitä unionille rakentuvasta ulkopoliittisesta identiteetistä.

Thomas Diez (2005, 626) nostaa esiin sen, että 'normatiivinen valta' ei ole objektiivinen kategoria vaan diskursiivista representaatiota. Samaa voidaan oikeastaan sanoa kaikista EU:n toimijaluonteeksi tarjotuista tyypeistä: ne eivät ole ainoastaan tutkijoiden esittämiä luokituksia vaan myös osa identiteettejä, joita EU:lle rakennetaan ulkopoliittisissa diskursseissa. Tässä tutkimuksessa tarkastelen niitä juuri tällaisina identiteetteinä. Sen sijaan, että kysyisin, miten EU maailmanpolitiikassa toimii, kysyn, millaiseksi toimijaksi unioni rakennetaan sen ulko- ja turvallisuuspolitiikan strategioiden diskursseissa. Tämä ei kuitenkaan ole merkityksetöntä unionin todellisen toiminnan suhteen. Juuri diskursiivisesti rakennetut identiteetit ohjaavat ja asettavat rajoja ulkopoliitikalle. Näin ne määrittävät myös sen, millainen toimija EU voi olla ja millaiseksi se voi kehittyä.

Aineisto ja menetelmät

Tarkastelen tässä artikkelissa neljää unionin keskeistä ulko- ja turvallisuuspoliittista strategiaa vuodesta 2003 vuoteen 2022. Nämä strategiat ovat *Euroopan Turvallisuusstrategia 2003* (ESS 2003), *Euroopan Turvallisuusstrategian Toimeenpanoraportti 2008* (ESS 2008), *Globaalistrategia 2016* (EUGS 2016) ja *Strateginen kompassi 2022* (SCSD 2022). Kaikki neljä strategiaa edustavat oman aikansa keskeisiä yrityksiä määrittää EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisia suuria linjoja. Strategioiden politiikka-alojen rajauksissa on kuitenkin tiettyjä olennaisia eroja, jotka lukijan on syytä huomioida. Turvallisuusstrategia 2003, sen Toimeenpanoraportti 2008 sekä Strateginen kompassi 2022 ovat ennen muuta turvallisuus- ja puolustuspolitiikan strategioita, kun taas Globaalistrategia 2016 on laajempi koko ulko- ja turvallisuuspolitiikan strategia. Globaalistrategia onkin myös valtiollisiin strategia-asiakirjoihin verrattuna poikkeuksellinen siinä, että se ei rajoitu vain turvallisuuteen vaan kattaa kaikki ulkopoliitiikan ulottuvuudet (Tocci 2017, 3). Siinä missä Turvallisuusstrategia 2003 kuitenkin viittaa myös yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ja sisältää joitakin laajempia ulkopoliittisia aspekteja, keskittyy Strateginen kompassi lähes pelkästään EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alaan. Koska ulkosuhde-edustaja Josep Borrell päätti virkaan astuessaan jatkaa vuoden 2016 Globaalistrategian soveltamista sen päivittämisen sijaan, asettuikin Strateginen kompassi Globaalistrategian turvallisuus- ja puolustuspoliittiseksi alastrategiaksi (Biscop 2021, 30).

Tästä erosta huolimatta nämä neljä strategiaa edustavat selkeimmin EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen strategisen ajattelun ja kulttuurin rakentamista, ja esimerkiksi Globaalistrategia on nähty selkeästi aikaisemman Turvallisuusstrategian seuraajana (Larik 2017; Tocci 2017). Rajausero on myös osa unionin ulkopoliitiikan kehitystä, olihan Globaalistrategian laajempi rajaus tarkoituksellinen pyrkimys laajentaa unionin strategista suunnittelua turvallisuusstrategiasta laajempaan ulkosuhdestrategiaan (Helwig 2013, 249–250). Samoin päätös Globaalistrategian kokonaisvaltaisen päivittämisen sijaan keskittyä turvallisuus- ja puolustuspolitiikan Strategiseen kompassiin kertoo jotain unionin kehitystavoitteista. Ero on silti syytä ottaa huomioon strategioiden vertailtavuudessa.

Analysoin aineistoa laadullisen sisällönanalyysin (Schreier 2012; 2014; Tuomi & Sarajärvi 2018) menetelmällä luokittelemalla sen sisältöjä teorialähtöisesti (Schreier 2012, 85) perustuen teoriakirjallisuuden unionin identiteetistä tietyntyyppisenä vallankäyttäjänä. Näin luokitelluista sisällöistä tarkastelen tarkemmin sitä, miten näiden identiteettityyppien ilmenemismuodoissa rakennetaan merkityssisältöjä ja unionin kansainvälispoliittisen toimijuuden olemusta diskurssianalyttisen tekstintulkinnan lähtökohtia seuraten (Fairclough 2003; Foucault 1982; Hansen 2006; Larsen 1997). Tällaisessa tarkastelussa olennaista ei ole se, millainen toimija unioni essentialistisesti on vaan millaiseksi toimijaksi se rakennetaan diskursseissa, jotka artikuloivat unionin toimijuutta (Larsen 2004, 71).

Laadullisen sisällönanalyysin teorialähtöinen luokitteluni jakaa unionille diskursiivisesti rakentuvan ulkopoliittisen toimijaluonteen piirteet viiteen karkeaan tyyppiin. Nämä luokat ovat *siviilivalta*, *normatiivinen identiteetti*, *normatiivinen vallankäyttö*, *rakenteellinen vallankäyttö* sekä *'normaali' valta*. Luokittelun pohjana toimivat EU:n toimijaluonteesta esitettyjen teorioiden suuret linjat, ja luokitus perustuu näiden pääpiirteisiin. Kehikko seuraa pääpiirteittäin akateemisesta keskustelusta edellä esittämäni jaottelua mutta tekee siitä joitakin huomionarvoisia poikkeamia.

Erottamalla toisistaan normatiivisen identiteetin ja normatiivisen vallankäytön olen pyrkinyt huomiomaan Forsbergin (2011) esittämää kritiikkiä normatiivisen vallan käsitteen epä-määräisyydestä. Näiden kahden ero rakentuu vallankäytön tapojen ja ulkopoliittikan tavoitteiden ulottuvuuksien (Orbie 2006) erottelulle. Normatiivisen identiteetin alle luokittelen puhetapaa, jossa EU:n ulkopoliittista luonnetta määrittää juuri sen normatiivinen arvopohja, kun taas normatiivisen vallankäytön alla käsittelen puhetapoja, joissa unionin toimijuuden määrittelyssä korostuvat 'normaalin' määrittely ja auktoriteettivallan keinot. Olen myös säilyttänyt siviilivallan erillään normatiivisestä identiteetistä huolimatta siitä, että näiden käsitteiden välillä on paljon päällekkäisyyttä, ja siviilivalta onkin nähty jopa vain juuri tiettyihin arvoihin sitoutuneena normatiivisen vallan muotona (Diez 2005, 617). Käsitteellisesti ero puhtaasti siviilivallan, joka ei pyri käyttämään sotilaallista valtaa ja ajaa universaaleiksi katsottuja kansainvälisiä arvoja poliittisena tavoitteenaan, ja EU:n, jonka ulkopoliittista toimintaa määrittää tietty perussopimuksissakin esitetty normatiivinen arvopohja, välillä on kuitenkin nähdäkseni analyysille hyödyllinen.

EU:n näin luokitellut toimijaluonteet ovat luonnollisestikin jossain määrin lomittaisia ja jakavat monia piirteitä toistensa kanssa. Jaottelun avulla on kuitenkin mahdollista nostaa analysoidusta materiaalista esiin unionin ulkopoliittikkaa ohjaavia, toisistaan eroavia linjoja. Kehikon avulla strategioista piirrettykin kehityskulku, jossa EU:n ulkopoliittisen toimijuuden rakentaminen diskursiivisesti näyttäytyy selkeän suuntaviivaisena, kohti 'normaalia' valtiotoimijaa suuntaavana kehityksenä tietyillä omilla erityispiirteillään.

Artikkeli lähestyy aineistoa ensisijaisesti Euroopan unionin ulkopoliittikan tutkimuksen teoriapohjalta, ja analyysissä päähuomio on ulkopoliittikan alassa. Kuitenkin tämän ulkopoliittikan osana sivuan myös turvallisuus- ja puolustuspolitiikan aiheiden käsittelyä strategioissa. Kuten analyysistäkin käy ilmi, unionin ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ajattelu ovat vuorovaikutuksessa keskenään, ja unionin ulkopoliittikan laajempien strategisten linjausten

tarkastelu rajaten ulos turvallisuuspoliittiset elementit ei antaisi riittävää kokonaiskuvaa unionin ulkopoliittisen identiteetin tai strategisen kulttuurin piirteistä. Näkökulman rajausta on silti syytä ottaa huomioon analyysin tuloksia tarkasteltaessa.

Toimijaluonteen rakennus strategioissa

Siviilivalta ja normatiivinen identiteetti

Vielä vuoden 2003 Turvallisuusstrategiasta löytyy kaikuja François Duchênen eurooppalaisen siviilivallan identiteetistä: strategia alkaa esimerkiksi kuvauksella, jossa Euroopan kehitys ja unionin rooli kuvataan vahvasti siviilivallan rauhanprojektin kehyksessä mallina, jota unioni tuo myös maailmalle.⁴ Esimerkiksi EU:n laajentuminen on myös ”voimakas vakauden, rauhan ja uudistumisen edesauttaja”⁵ ja unionin politiikan keskiössä on tämänkaltaisen kehityksen edistäminen sekä Euroopassa että kauempana (ESS 2008, 6). Myös myöhemmissä strategioissa mainitaan rauhan edistäminen unionin keskeisenä ulkopoliittisena tavoitteena, ja esimerkiksi Strategisen kompassin kuvaus unionin lähestymistavoista siihen koskeviin uhkiin vastaamisessa vastaa tätä lähtökohtaa.⁶ Unionin ulkopoliittikan tavoitteiden kytkeämistä periaatetasolla rauhaa, vakautta ja vaurautta maailmaan tuoviin ’ympäristötavoitteisiin’ voidaankin pitää läpi strategioiden kulkevana narratiivina. Tämä unionin rauhanprojektiluonteen korostaminen jää kuitenkin myöhemmissä strategioissa pääosin taka-alalle.

Tarkasteltujen strategioiden voidaan nähdä edustavan sellaista vaihetta Euroopan unionin kehityksessä, jossa EU:n perussopimusten arvolinjauksille rakentuva normatiivinen identiteetti on pitkälti syrjäyttänyt aivan puhtaan Duchênen siviilivallan kaltaisen universalistisen kansainvälispoliittisen roolin EU:n ulkopoliittikan diskursseissa. Esimerkiksi vuoden 2008 Toimeenpanoraportti toteaa Turvallisuusstrategiassa asetettujen periaatteiden ja tavoitteiden edistää EU:n turvallisuusintressejä perustuvan nimenomaan unionin ydinarvoihin (ESS 2008, 3). Sääntöperusteinen, multilateraali kansainvälinen järjestelmä on yksi hyvä esimerkki näiden ydinarvojen esittämisestä strategioissa. Vuoden 2003 Turvallisuusstrategia nostaa yhdeksi unionin kolmesta strategisesta tavoitteesta tehokkaaseen multilateralismiin perustuvan kansainvälisen järjestyksen ja korostaa siinä erityisesti unionin sitoutumista kansainvälisen oikeuden ja YK:n vahvistamiseen (ESS 2003, 9). EU:n kansainvälispoliittiset tavoitteet ovat edelleen vahvasti kytketty multilateraalisten rakenteiden vahvistamiseen ja YK:n johtamaan kansainväliseen järjestelmään myös vuoden 2008 Toimeenpanoraportissa.⁷ Turvallisuusstrategian sitoumus toistetaan myös Globaali-strategiassa, joka vielä erikseen korostaa kan-

4 "The violence of the first half of the 20th Century has given way to a period of peace and stability unprecedented in European history. The creation of the European Union has been central to this development. [...] European countries are committed to dealing peacefully with disputes and to co-operating through common institutions." (ESS 2003, 1.)

5 "[E]nlargement continues to be a powerful driver for stability, peace and reform" (ESS 2008, 6).

6 "Europeans will continue to favour dialogue over confrontation; diplomacy over force; multilateralism over unilateralism" (SCSD 2022, 6).

7 "Europe must lead a renewal of the multilateral order. The UN stands at the apex of the international system. Everything the EU has done in the field of security has been linked to UN objectives." (ESS 2008, 2.)

sainvälisen oikeuden takaavan ihmisoikeudet sekä kestävän kehityksen.⁸ Myös Strateginen kompassi toistaa vastaavan sitoumuksen.⁹ Ihmisoikeudet, demokratian edistäminen, kansainvälinen oikeus ja YK-perustainen multilateraalinen järjestelmä säilyvät kaikki EU:n ulkopolitiittisen identiteetin elementteinä läpi strategioiden. Näiden arvojen merkitys ja asema unionin ulkopolitiikan tavoitteiden suhteen kuitenkin muuttuu.

Jo vuoden 2003 strategiasta lähtien diskurssi alkaa korostaa unionin toimintaa ohjaavia, siviilivallan ideaalityypille huonosti soveltuvia omia intressejä. Eurooppalaiset intressit ovatkin paljon vahvemmin läsnä Globaalistrategian ja Strategisen kompassin teksteissä perusteluina EU:n ulkopolitiikan tavoitteenasettelulle. Antaessaan tilaa perinteisille valtiotoimijoille tyypillisten intressien korostamiselle ulkopolitiikkaa suuntaavina tavoitteina arvot unionin ulkopolitiikkaa määrittävänä tekijänä menettävät laajemminkin keskeistä asemaansa strategioiden diskurssissa, eikä niitä esitetä enää yhtä keskeisinä vuoden 2022 Strategisen kompassin tekstissä. Siviilivallan keinovalikoimastakin Globaalistrategia ottaa suoraan pesäeron,¹⁰ ja Strateginen kompassi puolestaan toteaa välittömästi alussa mainituista rauhanomaisista lähestymistavoista, että ne edellyttävät taustalleen voimaa.¹¹

Vuoden 2016 Globaalistrategiassa todetaan unionin intressien ja arvojen kulkevan käsi kädessä,¹² nostaan näin aikaisemmin unionin kielenkäytössä usein varotut intressit ulkopolitiikkaa ohjaaviksi tekijöiksi. Globaalistrategia onkin nimenomaan strategia unionin kansalaisten intressien ajamiseen,¹³ ja unionin arvojen edistämistä maailmassa perustellaan diskurssissa sillä, että tämä ajaa myös unionin intressejä. Globaalistrategian uuden strategisen ajattelun taustalla esitetäänkin olevan 'periaatteellinen pragmatismi', yhdistelmä strategisen ympäristön realistista arviointia ja idealistisia pyrkimyksiä edistää parempaa maailmaa (EUGS 2016, 16). Globaalistrategian laatimiseen keskeisesti vaikuttanut Nathalie Tocci (2017, 59) arvioi, että Globaalistrategian laatimisen jatkuvasti kasvavien turvallisuushkien ympäristö olisi painanut valinnan arvojen ja intressien välillä jälkimmäiseen, mikäli näiden välisestä tyypillisestä vastakkainasettelusta olisi strategiassa pidetty kiinni. Intressien ja arvojen edistäminen kytkettiin toisiinsa ja lähtökohtana oli, että esimerkiksi eurooppalaisten kansalaisten turvallisuutta nähtiin edistävän väkivallan, sarron ja epävakauden poistamisen unionin lähialueilta (mt., 60). Globaalistrategiassa kansainvälispoliittisia tavoitteita perustellaankin kasvavassa määrin unionin ja sen kansalaisten turvallisuus- ja muilla intresseillä. Arvopohjainen ulkopolitiikka vaikuttaa vaativan aikaisempaa enemmän pragmaattisia, etulähtöisiä perusteluja.

Siviili- ja normatiiviselle vallalle leimallinen yhteistyölle perustuva strateginen ajattelu säilyy läpi strategioiden, ja yhteistyö kumppaneiden kanssa on keskeinen väline unionille edistää tavoitteitaan myös myöhemmässä strategisessa ajattelussa. Yhteistyön ja multilate-

8 "The EU is committed to a global order based on international law, which ensures human rights, sustainable development and lasting access to the global commons" (EUGS 2016, 10).

9 "We must stay firm and prevent all attempts to dismantle and undermine international law" (SCSD 2022, 28).

10 "[T]he idea that Europe is an exclusively 'civilian power' does not do justice to an evolving reality" (EUGS 2016, 4).

11 "But it is clear that if you want dialogue, diplomacy and multilateralism to succeed, you need to put power behind it" (SCSD 2022, 6).

12 "Our interests and values go hand in hand" (EUGS 2016, 13).

13 "A Global Strategy to Promote our Citizens' Interests" (EUGS 2016, 13).

ralistisen järjestelmän keskeisyys strategioiden lähestymisessä kansainväliseen politiikkaan kuitenkin heikkenee Strategisen kompassin kohdalla. Siinä missä toimiva multilateralistinen järjestelmä, joka johtaisi oikeudenmukaisempaan, turvallisempaan ja yhtenäisempään maailmaan esitetään vuoden 2003 Turvallisuusstrategian päätöksessä suorastaan unionin maailmanpoliittisen toiminnan ensisijaisena päämääränä (ESS 2003, 14), Strateginen kompassi linjaa unionin vahvistavan niitä kumppanuuksia, jotka ovat molemminpuolisesti hyödyllisiä, palvelevat EU:n intressejä ja tukevat EU:n arvoja.¹⁴ Yhteistyöllä on Strategisessa kompassissa paitsi vähemmän keskeinen, myös leimallisen välineellinen rooli.

Euroopan unionin 'normaali' valta ja unionin turvallisuuskäsitys

Vuoden 2022 Strategisessa kompassissa kulminoituu 'normaalin' vallan näkökulman vahvistuminen unionin ulkopoliittisissa diskurssissa. Vaikka jo vuoden 2016 Globaalistrategia toikin unionin ulkopoliittiseen diskurssiin 'pragmaattista' sävyä ja perinteisille valtiotoimijoille tyypillistä intressien huomioimista, sen aikaisempaa laajempi ja kattavampi ulkopoliittikan hahmotus myös korosti sekä unionin normatiivista identiteettiä että normatiivisen ja rakenteellisen vallan 'pehmeämpiä' valtautottuvuuksia. Strategisen kompassin diskurssi on sen sijaan hyvin selkeästi lähempänä perinteisten valtiotoimijoiden turvallisuusstrategioiden kieltä.

Tarkastelluissa strategioissa näkyy Euroopan turvallisuustilanteen historiallinen huonontuminen ja maailmanpolitiikan kiristymisen. On hyvin kuvaavaa, että siinä missä vuoden 2003 Turvallisuusstrategia alkaa sen toteamisella, että Eurooppa ei ole koskaan aikaisemmin ollut näin vauras, turvallinen tai vapaa (ESS 2003, 1), vuoden 2008 Toimeenpanoraportin aluksi todetaan EU:n kantavan suurempaa vastuuta kuin koskaan sen historiassa (ESS 2008, 1), Globaalistrategiassa todetaan jo eletävän eksistentiaalisen kriisin aikaa (EUGS 2016, 13), ja Strateginen kompassi toteaa sodan palanneen Eurooppaan (SCSD 2022, 14). Turvallisuustilanne ja maailmanpolitiikan vakaus kuvataan jokaisessa strategiassa aina vain huonompana. Tähän maailmanpoliittisen tilanteen kehitykseen liittyy myös selkein muutos strategioissa rakennettavassa EU:n kansainvälisessä identiteetissä.

Selkeimmin muutos näkyy Euroopan unioniin kohdistuvien uhkien kuvauksessa. Vuoden 2003 Turvallisuusstrategiassa suuren mittakaavan aggressiot jäsenvaltioita kohtaan ovat epätoennäköisiä.¹⁵ Perinteisen valtioidenvälisen voimapolitiikan sijaan keskeisiä ovat monipuolisemat, näkymättömämmät ja vaikeammin ennakoitavissa olevat uhat: terrorismi, joukkotuhoaseiden leviäminen, alueelliset konfliktit, sortuvat valtiot sekä järjestäytynyt rikollisuus mainitaan pääasiallisina uhkina (ESS 2003, 3–5). Vuoden 2008 Toimeenpanoraportti nostaa yhdeksi EU:n päätavoitteista myös globaalina ongelmana ilmastonmuutoksen turvallisuusvaikutusten torjumisen (ESS 2008, 12). Tämä tapa hahmottaa uhkia globaalimmasta näkökulmasta säilyä pääosin vielä Globaalistrategiassakin, joskin siinä näiden uhkien rinnalle nousee myös esimerkiksi jo 2008 Toimeenpanoraporttissakin (ESS 2008, 5) problematisoitu energiariippuvuus (EUGS 2016, 22–23) sekä suoraan Venäjän toiminta haasteena Euroopan turvallisuusjärjestykselle (mt., 33). Tästä huolimatta strategiassa edelleen korostetaan EU:n ja Venäjän keskinäisriippuvuutta ja

14 "We will bolster tailored partnerships where they are *mutually beneficial*, serve EU interests and support our values" (SCSD 2022, 53; korostus alkuperäinen).

15 "Large-scale aggression against any Member State is now improbable" (ESS 2003, 3).

yhteistyölähtökohtaa.¹⁶ Uhkien käsittely kuitenkin muuttuu merkittävästi vuoden 2022 Strategisessa kompassissa, jonka diskurssi siirtyy selkeästi perinteisen valtopolitiikan kieleen.

Strategisen kompassin uhka-analyysiä kehystää voimapolitiikan paluu.¹⁷ EU on ympäröity epävakaudella sekä konflikteilla, ja se kohtaa sodan rajoillaan (SCSD 2022, 18). Ensiksi, ennen ylikansallisten uhkien käsittelyä, strategian uhkakuvissa tarkastellaan uhkia, jotka kohdistuvat suoraan suvereniteettiin, alueelliseen koskemattomuuteen ja itsenäisyyteen. Tässä tarkastelussa Venäjää pidetään aggressiivisena, revisionistisena ja selkeästi vihamielisenä toimijana (ks. SCSD 2022, 17–18), kun taas Kiinan puolestaan todetaan olevan yhteistyökumppani mutta myös taloudellinen ja systeeminen kilpailija.¹⁸ Yleiskuvultaan maailmantilanne on epävakaa ja geopoliittisen kilpailun leimaama. Aikaisemmista strategioista selkeästi poiketen nyt myös valtiolliset toimijat uhkaavat muita vihamielillä toiminnallaan (SCSD 2022, 22). Myös aikaisemmin ensisijaisesti myönteisenä nähty¹⁹ keskinäisriippuvuus kuvataan ongelmallisemmaksi ilmiöksi.²⁰ EU:n strategiset kilpailijat pyrkivät diskurssissa aktiivisesti kokeilemaan unionin resilienssiä ja heikentämään sen turvallisuutta.²¹

Tässä suhteessa Strateginen kompassi lähestyykin EU:n turvallisuuspolitiikkaa merkittävästi perinteisemmästä kansainvälispoliittisesta näkökulmasta kuin aikaisemmin. Myös näihin uhkiin vastaaminen painottaa ennen muuta puolustuskyvyn, myös sotilaallisen sellaisen, vahvistamista. Vielä vuonna 2003 strategia korosti sekä uhkien että niihin vastaamisen ei-sotilaallista puolta.²² Vuonna 2022 taas korostetaan, että muuttuneessa, vihamielisemmässä kansainvälisessä järjestelmässä EU:n tulee sijoittaa enemmän turvallisuuteen ja puolustukseen ollakseen vahvempi paitsi turvallisuus- myös poliittinen toimija.²³ Strategian esipuheessa ulkosuhde-edustaja Josep Borrell toteaaakin EU:n rikkoneen useita tabuja vastatessaan kiristyvään voimapolitiikkaan, ja toteaa nyt tarvittavan varmistus siitä, että EU:n geopoliittinen herääminen kääntyy pysyväksi strategiseksi asennoksi (SCSD 2022, 4).

Normatiivinen vallankäyttö ja rakenteellinen valta

Normatiivinen vallankäyttö ja rakenteellinen ulkopoliittikka unionin ulkopoliittikan strategiaa määrittävinä keinoina kulkevat suhteellisen vakiintuneina elementteinä läpi strategioiden

16 "We will not recognise Russia's illegal annexation of Crimea nor accept the destabilisation of eastern Ukraine. We will strengthen the EU, enhance the resilience of our eastern neighbours, and uphold their right to determine freely their approach towards the EU. At the same time, the EU and Russia are interdependent. We will therefore engage Russia to discuss disagreements and cooperate if and when our interests overlap." (EUGS 2016, 33; korostus kirjoittajan).

17 "The return of power politics in a contested multipolar world" (SCSD 2022, 17).

18 "[P]artner for cooperation, an economic competitor and a systemic rival" (SCSD 2022, 18).

19 Tosin jo Globaalistrategiassa huomioidaan, että keskinäisriippuvuuteen sisältyy myös haasteita (ks. EUGS 2016, 8).

20 "Interdependence remains important but it is increasingly conflictual and soft power weaponised: vaccines, data and technology standards are all instruments of political competition" (SCSD 2022, 14).

21 "Our strategic competitions are targeting us with a broad set of tools and testing our resilience with the aim to diminish our security" (SCSD 2022, 33).

22 "In contrast to the massive visible threat in the Cold War, none of the new threats is purely military; nor can any be tackled by purely military means" (ESS 2003, 7).

23 "In this highly confrontational system, the EU and its Member States must invest more in their security and defence to be a stronger political and security actor" (SCSD 2022, 15).

kehityskaaren. Normatiivisen vallankäytön keskeisyys näyttäytyy selkeimmin strategioissa paljon korostuvassa kansainvälisen yhteisön ja kansainvälisen lain pragmaattisena merkityksenä. Näiden kautta EU kykenee hyödyntämään vahvuuksiaan normatiivisen vallankäytön ja auktoriteettiin pohjaavan vaikuttamisen saralla. Normien kautta kansainvälisen politiikan hallinta ja ohjaaminen näyttävätkin melko kiinteänä osana EU:n ulkopoliittikkaa läpi strategioiden. Aina Globaalistrategiaan asti strategioissa korostetaan kansainvälisen normiston ja oikeuden merkitystä unionille, ja unioni näyttää näissä strategioissa toimijana, jolla on selkeästi kyky määritellä kansainvälisen politiikan 'normaali' tehokkaasti monilla aihealueilla. Vuoden 2022 Strategisessa kompassissa tämä rooli on kuitenkin heikentynyt, ja strategiaa leimaa enemmänkin huoli siitä, että kansainvälinen normisto on kyseenalaistettu.

Rakenteellinen ulkopoliittikka taas määrittää unionin sekä kahdenvälisiä että monenkeskisiä suhteita. Kansainvälisen politiikan järjestelmän tasolla tämä tarkoittaa instituutioiden ja järjestöjen kehittämistä ja muokkaamista tavalla, joka saa rakenteet ohjaamaan kansainvälistä politiikkaa EU:n toivomaan suuntaan. Kahdenvälisissä suhteissa taas korostuu EU:n suora pyrkimys vaikuttaa toisen valtion yhteiskunnalliseen kehitykseen ja tällä tavalla hallita ympäristönsä muutosta. Valtiollisen ja yhteiskunnallisen resilienssin vahvistaminen on yksi Globaalistrategian prioriteeteista (EUGS 2016, 9), ja strategia kytkee tämän resilienssin nimenomaan demokratiaan, luottamukseen instituutioihin sekä kestävään kehitykseen (mt., 24). Vaikka joissain analyyseissä resilienssi-käsitteen käyttöönotto onkin nähty pragmatistista ajattelua edustavana luopumisena demokratian edistämisen muutoksellisten vaikutusten keskeisyydestä (ks. Winn 2019, 280), ei Globaalistrategian resilienssi-painotus poista aikaisempaa yhteiskunnallisen kehityksen ja demokratian edistämisen elementtejä unionin ulkopoliittisesta diskurssista, vaikka oikeuttaakin ne vahvemmin turvallisuuskysymyksillä.

EU:n laajentumispolitiikka kasvattaa suoran rakenteellisen ulkopoliittikan tavoitteet vielä resilienssiäkin laajemmaksi modernisaation ja demokratisaation välineeksi, vaikka tämä onkin myös perusteltu strategisena sijoituksena Euroopan turvallisuuteen ja vakauteen (ESS 2003, 7–8; EUGS 2016, 24). Myös unionin konfliktin- ja kriisintorjunta kuvataan Globaalistrategiassa monitasoiseksi, ja ennakoivaan rauhanrakentamiseen pohjaavaksi toiminnaksi, jossa yhteiskuntien vakauden tukeminen on keskeistä (EUGS 2016, 30). Samoin vuoden 2008 toimeenpanoraportti kiinnittää huomiota inhimilliseen turvallisuuteen näkökulmana, jossa konfliktien ja turvattomuuden juurisyihin puututaan vähentämällä köyhyyttä ja epätaasa-arvoja, edistämällä hyvää hallintoa ja ihmisoikeuksia sekä tukemalla kehitysyhteistyötä (ESS 2008, 2). Kaiken kaikkiaan transformatiivinen, rakenteellinen ulkopoliittikka on vakiintunut EU:n ulkopoliittikan elementiksi toimintatapana, jos sen normatiiviset perustelut ovatkin antaneet tilaa pragmaattiselle turvallisuusajattelulle.

Vaikka normatiivinen vallankäyttö ja rakenteellinen ulkopoliittikka ovatkin säilyneet unionin vallankäyttövälineistön vahvoina osina, turvallisuusympäristön huonontumisen ja perinteisen turvallisuuspolitiikan korostumisen voisi olettaa pienentävän niiden merkitystä unionin strategisen kulttuurin kokonaisuudessa suoran pakottavan vallankäyttökäyvän merkityksen kasvaessa. Normatiivisen vallankäytön suhteen jossain määrin näin voidaankin nähdä tapahtuneen.

Sinänsä jo painotuksen siirtäminen Globaalistrategian kokonaisvaltaisen ulkopoliittisen strategian korostamisesta Strategisen kompassin rajaukseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan keskittymiseen voidaan nähdä merkinä siitä, miten EU:n ulkopoliittinen ajattelu ei enää luota unionin kykyyn ajaa tavoitteitaan normatiivisella vallankäytöllä samassa mittakaavassa kuin aikaisemmin. Strategisen kompassin diskurssi myös suoraan tukee tätä tulkintaa kuvaamalla multilateralistisen järjestelmän voimakkaasti haastetuksi.²⁴ Vaikka strategia esittääkin EU:n edelleen jatkavan multilateralistisen kansainvälisen järjestelmän tukemista (SCSD 2022, 18), vihamielisen ympäristön kuvailu kertoo siitä, että multilateralistisen vaihtamistyön rinnalle nähdään välttämättömänä nostaa muita vaikuttamis- ja puolustustautumistapoja.

Rakenteellinen ulkopoliittikka on vielä erittäin vahvasti läsnä Globaalistrategiassa, jossa se yhdistyy sekä pitkäjänteiseen ennakoivaan konfliktin- ja kriisinhallintaan, puhtaisiin demokratioimispyrkimyksiin että näihin liittyvään toisten toimijoiden resilienssin vahvistamiseen. Varsinaisesti etenkin ennakoiva konfliktien ehkäisy yhteiskunnallista vakautta lisäämällä ja resilienssin vahvistaminen etenkin Itä-Euroopassa eivät ole kadonneet mihinkään Strategisesta kompassista, pikemminkin päinvastoin. Rakenteellista ulkopoliittikkaa ei kuitenkaan enää painoteta samalla tavalla, ja suoran puolustuskyvyn kehittäminen nousee paljon keskeisempään rooliin strategiassa myös kumppanien auttamisen suhteen. Resilienssin vahvistamiseenkin viitataan enemmän kontekstissa, jossa puhutaan puolustuskyvyn kasvattamisesta²⁵, ja demokratian sekä yhteiskunnallisen kehityksen puolia ei tuoda vastaavassa määrin esiin kuin Globaalistrategiassa.

Sekä normatiivisen vallan käyttö että rakenteellinen ulkopoliittikka ovat tärkeitä EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan välineitä, jotka varsinkin aikaisemmin ovat myös leimanneet unionin kansainvälispoliittista identiteettiä ja sitä, millainen toimijuus unionille rakentuu. Painotuksen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan laajemman ulkopoliittikan kehittämisen sijaan, mistä Globaalistrategian päivittämisen sijaan Strategisen kompassin tuottaminen kertoo, voidaan nähdä heikentävän näiden aspektien merkitystä unionin kansainvälispoliittisessa identiteetissä. Koska molemmat näistä elementeistä ovat kuitenkin keskeisiä niille ulkopoliittikan alueille, joita Strategisessa kompassissa ei juurikaan käsitellä, on vaikea sanoa, mitä tämä merkitsee unionin ulkopoliittikan strategisen kulttuurin suhteen laajemmin.

Yhteenveto ja pohdintaa

EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan strategioista on nähtävissä kehityskulku, jossa unionin identiteetiksi kasvavassa määrin rakennetaan perinteistä, 'normaalin' vallan kansainvälispoliittista käyttäjää. Jo Globaalistrategia periaatteellisen pragmatismen lähtökohdallaan otti

24 Esim. "This vision of multilateralism prevailed internationally following the end of the Cold War. Today, it has come under strong questioning, through the shattering of universal values and a lopsided use of global challenges, by those promoting a strict sovereignist approach that constitutes in reality a return to power politics." (SCSD 2022, 17).

25 Esim. "In view of the threat to the sovereignty, stability, territorial integrity and governance of our *Eastern partners*, we will boost our cooperation in the area of security and defence with a view to strengthening their resilience" (SCSD 2022, 56).

askeleita tähän suuntaan. Mutta erityisesti tuorein strategioista, vuoden 2022 Strateginen kompassi, tekee tässä lähes dramaattisen käänteen. Uudemmassa diskurssissa kansainvälis-poliittinen tilanne kuvataan vahvasti kilpailullisuuden kautta, ja ensimmäistä kertaa muita merkittäviä valtiotoimijoita lähestytään antagonisteina. Samoin uhkakuvat ovat muuttuneet niin, että muiden valtioiden muodostamat turvallisuusuhat nousevat keskeisemmiksi kuin aikaisemmin diskurssia leimanneet ylikansalliset uhat.

Tämä ei kuitenkaan ole äkillinen käänne, vaan kehityskulku on ollut nähtävillä jo aikaisemmin. Jatkuvasti huonontunut maailmanpoliittinen ympäristö ja Euroopan turvallisuustilanne on huomioitu jokaisessa strategiassa aina lähtien Turvallisuusstrategian päivityksestä vuoden 2008 Toimeenpanoraportilla. Myös vuoden 2016 Globaalistrategian paljon huomiota saanut linjaus 'periaatteellisesta pragmatismista' korosti unionin tarvetta huomioita ulkopoliitikassaan periaatteiden lisäksi pragmaattisia intressejään, mukaan lukien perinteisiä turvallisuusintressejä. Globaalisstrategia kuitenkin leimallisesti samaan aikaan pyrki laajentamaan EU:n strategisen suunnittelun turvallisuuspolitiikasta laajemmin ymmärrettyyn maailmanpoliittiseen vaikuttamiseen ja korosti unionin normatiivista identiteettiä tavoitteenasetelussaan. Tämä Federica Mogherinin kauden suunta vaikuttaisi saaneen väistyä Euroopan turvallisuustilanteen entisestään kiristyessä.

Unioni pystyttää toimintansa perustukset edelleen sekä arvopohjalleen että yhteistyö-lähtöiselle lähestymiselle. Näiden aikaisemmin määrittävimpien normatiivisten elementtien asema diskurssissa on kuitenkin muuttunut vähemmän keskeiseksi, ja niiden rinnalle ovat nousseet perinteisen turvallisuusikäsiyksen uhkiin vastaaminen, kansalaisten suojele sekä unionin intressit. Uhkiin vastaamisessa rakenteellisella ulkopoliitiikalla on edelleen roolinsa, mutta sen rinnalle nousee uhkiin varautuminen myös perinteisin, turvallisuuspoliittisin suo-jautumiskeinoin. Kaikki tämä vahvistaa kuvaa Euroopan unionista, joka pyrkii kehittymään yhä enemmän perinteisen valtiotoimijan kaltaiseksi kansainvälisenä vallankäyttäjänä ja pyrkii 'oppimaan puhumaan voiman kieltä'²⁶, kuten Josep Borrell asian toistuvasti on ilmaissut. Dip-lomatian, dialogin ja multilateralismin taakse pitää tässä ajattelussa pystyä laittamaan myös voimaa (SCSD 2022, 6).

Vaikuttaisikin siltä, että juuri kiristynyt maailmanpoliittinen kilpailuasetelma ja Euroo-pan jyrkästi huonontunut turvallisuustilanne on toiminut moottorina EU:lle vahvistaa ulko-poliittista toimijuuttaan, mutta melko perinteiseen suuntaan. Unionin kyky reagoida Venäjän hyökkäykseen Ukrainassa voimakkailla talouspakotteilla on antanut viitteitä siitä, että unioni on kehittänyt kyvyn käyttää ainakin talouspoliittisia voimavarojaan tarvittaessa strategiseen ja myös pakottavaan vaikuttamiseen. Strategisen kompassin perusteella myös unionin sotilaalli-sen puolustuskyvyn ja yhteisen turvallisuuspolitiikan vahvistaminen olisi ottamassa askeleita Ukrainan kriisin motivoimana. Aika kuitenkin näyttää, miten Strategisen kompassin maalaamat suuntaviivat kehitykselle todellisuudessa toteutuvat: unionin strategioiden suunnitelmat eivät suinkaan aina ole toteutuneet siinä mittakaavassa kuin on odotettu (Biscop 2021).

Yksi tekijä vuoden 2016 Globaalistrategian muotoutumisen taustalla oli nimenomaan se, että uusi vuoden 2003 strategian kaltainen turvallisuusstrategia laiminlöisi EU:n ulkosuhtei-

26 "[L]earning to speak the language of power" (SCSD 2022, 6).

den muita ulottuvuuksia ja unionin koettiin kaipaavan nimenomaan kattavaa ulkosuhdestrategiaa (Helwig 2013, 250; myös Tocci 2017). Tässä suhteessa onkin mielenkiintoista, että Strateginen kompassi pitkälti palaa aikaisempaan turvallisuuspoliittiseen rajaukseen. Tämän voi nähdä toisaalta kumpuavan tavoitteesta keskittyä nimenomaan perinteisen turvallisuuspolitiikan puutteiden täydentämiseen, toisaalta myös ajankohtaisesta globaalipoliittisesta tilanteesta, jossa geopoliittinen kilpailuasetelma on palauttanut perinteisen turvallisuuspolitiikan merkitystä. Toisaalta voidaan kuitenkin myös kysyä, kertooko paluu suppeampaan linjaukseen Globaalistrategian kunnianhimoisemmista tavoitteista luopumisesta ja heijastaako Strategisen kompassin nimivalinta näin sitä, että unioni olisi taas palannut etsimään kadotettua suuntaansa.

Joka tapauksessa Globaalistrategiassa aloitetun laajemman unionin ulkopoliittisen strategian jatkamisen laiminlyöminen on selkeä riski EU:n mahdollisuuksille vahvistaa itseään merkittävänä globaalipoliittisena toimijana. Tälle tavoitteelle ensiarvoisen tärkeää olisikin seuraavaksi nostaa laajempi ulkopoliittinen strategia ja sen sisältämien monipuolisempien vaikuttamiskeinojen kehittäminen takaisin unionin kehityssuunnitelmiin Strategisen kompassin linjaamien turvallisuus- ja puolustuspolitiikan vahvistamistoimien rinnalle.

On myös syytä muistaa, että EU:n yhteisen ulkopoliittisen linjan toteutuminen on kuitenkin viime kädessä aina kiinni jäsenmaiden yksimielisyydestä: merkittävimmät ulkopoliittikan päätökset, kuten pakotteiden asettaminen, edellyttävät edelleen jäsenmaiden yksimielisyyttä. Viimeksi tämä nousi esiin, kun Unkarin vastustus vaikeutti kuudennen pakotepaketin, jonka oli suunniteltu katkaisevan öljyn tuonti Venäjältä Eurooppaan, toteuttamista (Sutinen 2022b). Siirtyminen suuremmissa määrin määränemistöpäätöksiin onkin ollut EU:n ulkopoliittikan ikuisuuskeskustelu, jossa uudistuksia toistuvasti vaaditaan mutta jossa jäsenvaltioiden valmius niihin on osoittautunut kerta toisensa jälkeen vaatimattomaksi. Tämänkin takia strategioiden suunnitelmat voivat aina jäädä pelkäksi puheeksi.

Lähteet

- Aggestam, Lisbeth (2008): "Introduction: Ethical power Europe?". *International Affairs*, 84(1), 1–11.
- Bicchi, Federica (2006): "Our size fits all!: Normative power Europe and the Mediterranean". *Journal of European Public Policy*, 13(2), 286–303.
- Biscop, Sven (2021): "The lonely strategist: Who but the high representative and the EEAS cares about the EU global strategy?". *European Foreign Affairs Review*, 26(1), 25–34.
- Borrell, Josep (2022): "Faced with Russian threats, the European Union must stay firm, united and act". 'A Window on the World' – Personal blog by HR/VP Josep Borrell, 12.1.2022. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/109549/faced-russian-threats-european-union-must-stay-firm-united-and-act_en, 14.1.2022.
- Bradford, Anu (2020): *The Brussels effect: How the European Union rules the world*. New York: Oxford University Press.
- Bretherton, Charlotte & John Vogler (2006): *The European Union as a global actor*. 2. painos. Abingdon: Routledge.
- Bull, H. (1982): "Civilian power Europe: A contradiction in terms?". *Journal of Common Market Studies*, 21(2), 149–164.

- Campbell, David (1998): *Writing security: United States foreign policy and the politics of identity*. Uud. painos. Manchester: Manchester University Press.
- Campbell, David & Roland Bleiker (2021): "Poststructuralism". Teoksessa: T. Dunne, M. Kurki & S. Smith (toim.) *International relations theories – Discipline and diversity*. Oxford: Oxford University Press, 196–218.
- Damro, Chad (2012): "Market power Europe". *Journal of European Public Policy*, 19(5), 682–699.
- Diez, Thomas (2005): "Constructing the self and changing others: Reconsidering 'normative power Europe'". *Millennium: Journal of International Studies*, 33(3), 613–636.
- Duchêne, François (1972): "Europe's role in world peace". Teoksessa: R. Mayne (toim.) *Europe tomorrow: Sixteen Europeans look ahead*. Lontoo: Fontana, 32–47.
- Duchêne, François (1973): "The European Community and the uncertainties of interdependence". Teoksessa: M. Kohnstamm & W. Hager (toim.) *A nation writ large? Foreign policy problems before the European Community*. Lontoo: Palgrave, 1–21.
- ESS (2003): *A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy*. EU High Representative 2003. https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/reports/78367.pdf, 13.6.2022.
- ESS (2008): *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World*. EU High Representative 2008. https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf, 13.6.2022.
- EUGS (2016): *A Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. EU High Representative 2016. https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en, 13.6.2022.
- Fairclough, Norman (2003): *Analysing discourse: Textual analysis for social research*. Abingdon: Routledge.
- Fierke, K. M. (2021): "Constructivism". Teoksessa: T. Dunne, M. Kurki & S. Smith (toim.) *International relations theories – Discipline and diversity*. Oxford: Oxford University Press.
- Forsberg, Tuomas (2011): "Normative power Europe, once again: A conceptual analysis of an ideal type". *Journal of Common Market Studies*, 49(6), 1183–1204.
- Foucault, Michel (1982): *The archaeology of knowledge: And the discourse on language*. New York: Pantheon Books.
- Goldstein, Judith & Robert O. Keohane (1993): "Ideas and foreign policy: An analytical framework". Teoksessa: J. Goldstein & R. O. Keohane (toim.) *Ideas & foreign policy: Beliefs, institutions and political change*. Ithaca: Cornell University Press, 3–30.
- Hansen, Lene (2006): *Security as practice: Discourse analysis and the Bosnian war*. Abingdon: Routledge.
- Hebel, Kai & Tobias Lenz (2016): "The identity/policy nexus in European foreign policy". *Journal of European Public Policy*, 23(4), 473–491.
- Helwig, Niklas (2013): "EU foreign policy and the high representative's capability-expectations gap: A question of political will". *European Foreign Affairs Review*, 18(2), 235–254.
- Hill, Christopher (2016): *Foreign policy in the twenty-first century*. 2. painos. Lontoo: Palgrave Macmillan.
- Holsti, Ole R. (1967): "Cognitive dynamics and images of the enemy: Dulles and Russia". Teoksessa: D. J. Finlay, O. R. Holsti & R. R. Fagen (toim.) *Enemies in politics*. Chicago: Rand McNally & Company, 25–96.
- Hudson, Valerie (toim.) (1997): *Culture and foreign policy*. Lontoo: Lynne Rienner Publishers.
- Hyde-Price, Adrian (2006): "'Normative' power Europe: A realist critique". *Journal of European Public Policy*, 13(2), 217–234.
- Johnston, Alastair Ian (1995): "Thinking about strategic culture". *International Security*, 19(4), 32–64.
- Keukeleire, Stephan (2003): "The European Union as a diplomatic actor: Internal, traditional, and structural diplomacy". *Diplomacy & Statecraft*, 14(3), 31–56.
- Keukeleire, Stephan & Tom Delreux (2014): *The foreign policy of the European Union*. 2. painos. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Larik, Joris (2017): *The EU's global strategy in the age of brexit and "America first"*. Working Paper No. 193. Leuven: Leuven Centre for Global Governance Studies.
- Larsen, Henrik (1997): *Foreign policy and discourse analysis*. Lontoo: Routledge.
- Larsen, Henrik (2002): "The EU: A global military actor?". *Cooperation and Conflict*, 37(3), 283–302.
- Larsen, Henrik (2004): "Discourse analysis in the study of European foreign policy". Teoksessa: B. Tonra & T. Christiansen (toim.) *Rethinking European Union foreign policy*. Manchester: Manchester University Press, 62–80.
- Manners, Ian (2002): "Normative power Europe: A contradiction in terms?". *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(2), 235–258.
- Manners, Ian (2006): "Normative power Europe reconsidered: Beyond the crossroads". *Journal of European Public Policy*, 13(2), 182–199.
- Meunier, Sophie & Kalypso Nicolaidis (2005): "The European Union as a trade power". *Journal of European Public Policy*, 13(6), 906–925.
- Nye, Joseph S. (2004): *Soft power: The means to success in world politics*. New York: Public Affairs.
- Orbie, Jan (2006): "Civilian power Europe: Review of the original and current debates". *Cooperation and Conflict*, 41(1), 123–128.
- Pardo, Ramon Pacheco (2012): "Normal power Europe: Non-proliferation and the normalization of EU's foreign policy". *European Integration*, 34(1), 1–18.
- Quille, Gerrard (2004): "The European security strategy: A framework for EU security interests?". *International Peacekeeping*, 11(3), 422–438.
- del Sarto, Raffaella A. (2015): "Normative empire Europe: The European Union, its borderlands, and the 'Arab spring'". *Journal of Common Market Studies*, 54(2), 215–232.
- Schreier, Margrit (2012): *Qualitative content analysis in practice*. Lontoo: SAGE Publications.
- Schreier, Margrit (2014): "Qualitative content analysis". Teoksessa: U. Flick (toim.) *The SAGE handbook of qualitative data analysis*. Lontoo: SAGE Publications, 170–183.
- SCSD (2022): *A Strategic Compass for Security and Defence – For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*. EU High Representative 2022. https://eeas.europa.eu/sites/default/files/strategic_compass_en3_web.pdf, 13.6.2022.
- Smith, Karen E. (2014): *European Union foreign policy in a changing world*. 3. painos. Cambridge: Polity Press.
- Snyder, Jack L. (1977): *The Soviet strategic culture: Implications for limited nuclear operations*. Santa Monica: Rand Corporation.
- Sutinen, Teija (2022a): "EU hokee, ettei sen yli neuvotella". *Helsingin Sanomat*, 13.1.2022, A26–27.
- Sutinen, Teija (2022b): "EU:n uusin pakotepaketti Venäjää vastaan jumittaa edelleen Unkarin takia – Suomen mielestä yksi maa pitää koko unionia 'panttivankina'". *Helsingin Sanomat*, 23.5.2022. <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000008837573.html>, 24.5.2022.
- Tocci, Nathalie (2017): *Framing the EU global strategy: A stronger Europe in a fragile world*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi (2018): *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi: Uudistettu laitos*. Helsinki: Tammi.
- Wagner, Wolfgang (2017): "Liberal power Europe". *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 55(6), 1398–1414.
- Walker, Stephen G. & Mark Schafer (toim.) (2006): *Beliefs and leadership in world politics: Methods and applications of operational code analysis*. Lontoo: Palgrave Macmillan.
- Winn, Neil (2019): "Between soft power, neo-Westphalianism and transnationalism: The European Union, (trans)national interests and the politics of strategy". *International Politics*, 56, 272–287.
- Wolfers, Arnold (1962): *Discord and collaboration: Essays on international politics*. Michigan: Johns Hopkins Press.

- Youngs, Richard (2017): *Europe's Eastern crisis: The geopolitics of asymmetry*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zielonka, Jan (2006): *Europe as empire*. Oxford: Oxford University Press.
- Zielonka, Jan (2008): "Europe as a global actor: Empire by example?". *International Affairs*, 84(3), 471–484.
- Özoğuz-Bolgi, Selin (2013): "Is the EU becoming a global power after the treaty of Lisbon". Teoksessa: A. Boening, J. Kremer & A. van Loon (toim.) *Global power Europe*. Heidelberg: Springer, 3–18.

The EU's Foreign Policy – From Security Strategy to Strategic Compass

The article examines the discursive construction of the European Union foreign policy actorness, and its development in the texts of the Union's foreign and security policy strategies. Here the actorness of the Union is seen as operationalisation of the collective identity of the Union into a strategic culture that offers stable guidelines needed for realisation of foreign policy. The article first offers a compact review of the theories of the actorness of the EU, and afterwards utilises the main theoretical approaches as theoretical framework for analysing how the construction of the actorness of the EU has developed in the Union's foreign and security policy strategies from 2003 to the Strategic Compass of the 2022. The article notes the longer development, where the changes in the Union's security environment have led the Union to adopt more traditional approaches to use of power alongside the previous Normative Power identity.

Keywords: EU, foreign policy, identity, strategic culture