



Monenkeskisen yhteistyön politiikka: Arvopohjainen multilateralismi kiristyvässä maailmanpoliittisessa tilanteessa

Katja Creutz¹

Monenkeskinen yhteistyö eli multilateralismi on uusi kiistakapula kiristyvässä suurvaltakilpailussa. Kilpailevat tulkinnat ja näkemykset siitä tuleeko monenvälisyyttä harjoittaa globaalitasolla vai saman arvopohjan jakavien ryhmittymissä leimaavat valtioiden välistä keskustelua ja sitä, miten monenkeskistä yhteistyötä yritetään harjoittaa ja vahvistaa. Monenkeskinen yhteistyö nähdään sekä keinona saavuttaa tavoitteita että itseisarvona, vaikkakin ensimmäinen ymmärrys valtaa alaa globaalihaasteiden kasvaessa. Yhtäältä tämä heikentää globaaliprosesseja, joita tarvittaisiin esimerkiksi ilmastonmuutoksen tai kollektiivisen turvallisuuden hallintaan, toisaalta se voi tehostaa tavoitteiden saavuttamista. Globaaliprosessien väheneminen voi kuitenkin pitkällä tähtäimellä heikentää kansainvälisen yhteistyön perustaa ratkaisevalla tavalla ja luoda oravanpyörän missä suurvaltojen intressit kohtaavat yhä harvemmin. Tämä heikentää osaltaan pienten valtioiden mahdollisuuksia vaikuttaa globaaliasioihin.

Avainsanat: globaalihaasteet, globaalipolitiikka, Kiina, monenkeskinen yhteistyö, Yhdysvallat

Johdanto

Monenkeskisen yhteistyön kapenemista on seurattu vuosia. Yhtäältä sitä on rapauttanut suurvaltakilpailu, toisaalta globaalit haasteet kuten populismi ja covid-19-pandemia. Viimeksi Vladimir Putinin Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan helmikuussa 2022 on osoitus kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestelmän haasteista. Sekä Yhdysvallat Donald J. Trumpin presidenttityden aikana että Putinin Venäjä ovat kääntäneet selkensä kansainväliselle sääntelylle ja monenkeskiselle yhteistyölle. Vaikka edellinen onkin palannut kansainvälisen yhteistyön foorumeille, jälkimmäinen on katkaissut pitkälti institutionaaliset, normatiiviset ja poliittiset siteensä kansainväliseen yhteisöön. Ristituleen jäävä maailmanjärjestö Yhdistyneet kansakunnat (YK) on voimaton merkittävien jäsenvaltioiden edessä. Monenkeskisen yhteistyön periaate on vakavasti uhattuna, ja sillä tehdään enenevissä määrin suoraan kansainvälistä politiikkaa. Monenkeskinen yhteistyö onkin ennennäkemättömällä tavalla politisoitunut, ja monenkeskisyydessä on alueellisia eroja (Prantl 2013, 3). Monenkeskisen yhteistyön käsite on viimeisin aihe ideoiden ja käsitteiden kovenevassa sodassa (Noesselt 2022, 4), ja suurvallat painottavat monenkeskisyydessä eri pääpiirteitä (Security Council Report 2021).

Monenkeskisyyden politisoitumiseen vaikuttaa se, että monenkeskinen yhteistyö on monitarkoituksellinen ja -vivahteinen käsite, jota eri toimijat käyttävät eri tavoin. Se voi olla esimerkiksi nominaalista, toiminnallista, instrumentaalista, valikoivaa tai tehokasta. Lisäksi voidaan karkeasti katsottuna väittää, että länsimaat vaativat monenkeskiseen yhteistyöhön enemmän tehokkuutta, kun taas globaalin etelän maat kaipaavat siihen moniäänisyyttä ja parempaa

1 OTT, ohjelmajohtaja, Ulkopoliittinen instituutti, <katja.creutz@fia.fi>

edustuksellisuutta (Osler Hampson & Heinbecker 2011, 299). Viime vuosina on kansainvälisissä debateissa kuitenkin korostunut tehokkaan monenkeskisen yhteistyön tarve, koska siihen pohjautuvan kansainvälisen järjestelmän kyky ratkaista globaalihaasteita on heikentynyt. Tehokkuuden saavuttamiseksi monet länsimaat ja erityisesti eurooppalaiset valtiot ovatkin katsoneet tarpeelliseksi vahvistaa monenkeskisyyttä periaatteena, jonka puitteissa tiettyjä eksplisiittejä politiikkatavoitteita tai arvoja ajetaan. Konsensukseen perustuvan monenkeskisen yhteistyön rinnalle, tai jopa sen ylitse, on siis noussut toimintatapa, joka priorisoi yhteistyötä samanmielisten valtioiden kanssa (Jain 2013). Tätä kehitystä on vahvistanut sekä Kiinan nousun tuoma arvokilpailu että Venäjän poissulkeminen useasta kansainvälisestä järjestöstä sen aloittaman hyökkäyssodan seurauksena. Monenkeskinen yhteistyö ei ole staattinen ilmiö vaan kehittyy ympäröivien dynamiikkojen ja vaatimusten johdosta (Newman ym. 2009, 1).

Tämän katsausartikkelin tarkoituksena on yhtäältä puida monenkeskisen yhteistyö politisoitumista, toisaalta käydä kriittistä keskustelua arvopohjaisesta monenkeskisestä yhteistyöstä – siitäkin huolimatta, että monenkeskisyyteen yleensä suhtaudutaan myönteisesti ja suhteellisen kriittikittömästi. Katsausartikkeli kontribuoi ajankohtaiseen kansalliseen ja kansainväliseen keskusteluun monenkeskisen yhteistyön tulevaisuudesta pyrkimällä osoittamaan, miten länsimaiden ajama arvopohjainen multilateralismi osaltaan tuottaa kitkaa ja vaikeuttaa globaalien prosessien olemassaoloa ja tuloksellisuutta. Tutkimuskysymyksiä ovat: Minkälaisia ymmärryksiä monenkeskisestä yhteistyöstä on olemassa, ja mitä arvopohjainen multilateralismi edustaa? Mitä ongelmia seuraa multilateralismin yhdistämisestä tiettyihin arvoihin? Miten tämä vaikuttaa lyhyellä ja pitkällä tähtäimellä yhteistyöhön niiden kanssa, jotka eivät jaa samoja tavoitteita tai arvoja?

Katsausartikkelin aloittaa monenkeskisen yhteistyön käsitteeseen liittyvä teoriapohdinta, jossa esitellään monenkeskinen yhteistyö keinona ja itseisarvona. Tämän jälkeen keskustelu siirtyy tarkastelemaan monenkeskisyyden politiikkaa eli sitä, millä tavoin eri toimijat lähestyvät monenkeskistä yhteistyötä ja hyödyntävät sitä omien tavoitteiden saavuttamiseen. Keskiössä on erityisesti arvopohjainen monenkeskisyyden. Lopuksi seuraa punninta arvopohjaisen monenkeskisen yhteistyön politiikasta, sen haitoista ja hyödyistä. Tarkoituksena on avata kriittinen keskustelu siitä, voimmeko saavuttaa samaan aikaan globaalihallinnan tavoitteemme edistyksessä ihmiskunnalle ratkaisevissa asiakysymyksissä ja pyrkimyksemme muuttaa monenkeskistä yhteistyötä nykyistä inklusiivisempaan ja oikeudenmukaisempaan suuntaan. Katsausartikkeli edustaa näkemystä, jonka mukaan on tärkeää ylläpitää mahdollisuuksia globaaliin keskusteluun ja sitä myöden pitää ovela raollaan itseisarvoiselle monenkeskiselle yhteistyölle.

Lähestymistapa aiheeseen on kansainvälisepoliittis-normatiivinen tarkoittaen, että se kansainvälisten suhteiden kirjallisuuden lisäksi huomioi kansainvälisen oikeuden säännöt siltä osin kuin ne ovat relevantteja aiheeseen. Siinä rajataan keskustelun ulkopuolelle kansainvälisten järjestöjen yritykset uudistaa itseään eli institutionaaliset aloitteet vahvistetusta monenkeskisestä yhteistyöstä. Huomio suunnataan pääosin valtiollisiin aloitteisiin ja näkemyksiin, erityisesti suurvaltojen toimiin. Tästä johtuen eri maiden ja ryhmittymien kansallisia ja strategisia asiakirjoja käytetään analyysin pohjana. Lisäksi katsausartikkelissa hyödynnetään laajasti eri aineistoja, kuten politiikan tutkimuksen ja kansainvälisen oikeuden materiaaleja.

Monenkeskinen yhteistyö keinona ja itseisarvona

Monenkeskinen yhteistyö on viime vuosikymmeninä saanut enenevässä määrin huomiota niin poliittisilta päättäjiltä kuin kansainvälisten suhteiden tutkijakunnalta. Kansainvälisen oikeuden asiantuntijat kokevat kansainvälisen yhteistyön eräänä oikeusjärjestelmän peruspiilarina (Boisson de Chazournes & Rudall 2020), ja monenkeskistä yhteistyötä on kuvailtu jopa kansainvälisen oikeuden asiantuntijoiden maalliseksi uskonnoksi (Alvárez 2000, 394). On kuitenkin huomattava, että monenkeskinen yhteistyö on epämääräinen käsite, joka ymmärretään eri asioina. Ei ole olemassa yleismaailmallista soveltuvaa käsitettä analysoimaan kyseistä kansainvälistä tai globaalia yhteistyömuotoa, eikä universaaliala sanastoa sen kuvaamiseen (Prantl 2013, 1). Eri käsitykset monenkeskisestä yhteistyöstä ja siitä, miten sitä harjoitetaan, ei ole merkityksetöntä. Ne voivat johtaa tehottomaan yhteistyöhön tai pahimmillaan kyseenalaistaa kansainvälistä järjestystä (Mauil 2020a). Käsite on myös jatkuvassa muutoksessa, mikä lisää tarkeyttä ymmärtää sen eri vivahteita kansainvälisessä keskustelussa (Noesselt 2022, 1).

Kansainvälisten suhteiden kirjallisuudessa on eroteltu kaksi eri pääkonstruktiota monenkeskisestä yhteistyöstä. Monenkeskinen yhteistyö voi olla *keino* päästä tiettyihin tavoitteisiin tai sillä koetaan olevan yhteistyömuotona *arvoa itsessään* (katso Taulukko 1). Ensiksi mainitun ymmärryksen mukaan se on diplomaattinen yhteistyömuoto, jonka tarkoituksena on saattaa yhteen eri toimijat löytämään mahdollisimman yhteiset ja tehokkaat keinot ongelmien ratkomiseksi tai hallinnoimiseksi. Sen perusmuodossa ainakin kolme valtiota tarvitaan monenkeskisyyteen. Sitä onkin kutsuttu ”monien kansainväliseksi hallinnaksi” (Kahler 1992, 681).² Robert Keohanen mukaan multilateralismi tarkoittaa seuraavaa: ”käytäntö jossa yhteensovitetään kansallisia politiikkavaihtoehtoja kolmen tai useamman valtion ryhmissä” (Keohane 1990, 731). Valtioiden lukumäärä yhteistyössä on määräävä. Keskiössä on siis ’miten’ asioista päätetään (Mauil 2020b, 2), ei se ’mitä’ päätetään.

Multilateralismin pääkonstruktiot	Identifoidut pääpiirteet			
	Tavoitteellinen / arvot	Sisällyttävä	Tehokas	Yhteisymmärrystä rakentava / legitiimi
Multilateralismi keinona	X		X	
Multilateralismi itseisarvona		X		X

Taulukko 1: Monenkeskisyyden pääkonstruktiot ja -piirteet

Tällaista nominaalista ymmärrystä monenkeskisyydestä on kuitenkin kritisoitu siitä, että se sivuttaa multilateralismin laadullisen ominaisuuden, joka erottaa sen muista yhteistyömuodoista. Keskeistä ei ole numeraalinen puoli vaan se, minkälaisen suhteen ratkaisu luo toimijoiden välille (Ruggie 1992, 567). John Gerard Ruggien tunnettu määritelmä onkin lisännyt konseptiin laadullisen tai normatiivisen elementin numeraalisen ymmärryksen lisäksi.

2 Kaikki käännökset ovat kirjoittajan omia.

Täten monenkeskinen yhteistyö tarkoittaa seuraavaa: ”monenkeskinen yhteistyö on institutionaalinen muoto joka sovittaa yhteen kolmen tai useamman valtion suhteita ’yleistettyjen käytösperiaatteiden mukaan” (ma., 571). Ruggien monenkeskisyys perustuu siihen, että toimintaohjeet soveltuvat yleisesti tilanteisiin, ei vain tiettyyn, yksittäiseen tilanteeseen. Se ei ole esimerkiksi unilateralismia, bilateralismia tai minilateralismia (Pouliot 2011, 19). Myöskään ”halukkaiden maiden liittoutumat” (engl. *coalition of the willing*) eivät edusta monenkeskistä yhteistyötä koska ne ovat asiakohtaisia ja niiden kokoonpanot vaihtuvat kysymyksestä riippuen (ma.).

Vincent Pouliot on kuvannut Ruggien määritelmää toiminnalliseksi monenkeskisyudeksi (engl. *functional multilateralism*), koska se on ’keino’ tai ’työkalu’ päästä tavoitteisiin (Pouliot 2011, 20). Toiminnallinen monenkeskisyys on toisin sanoen keino saavuttaa selkeät päämäärät. Useat monenkeskisen yhteistyön puolustajat ajavatkin toiminnallista multilateralismia, jossa tiettyjen päämäärien saavuttaminen on tärkeää. Tällöin tämä sanan toinen merkitys tarkoittaa sitä, mitkä periaatteet tai arvot ovat määräävässä asemassa kansainvälisessä yhteistyössä. Käytännössä tämä monenkeskisyyden merkitys on vallalla (Mauil 2020b, 2).

’Monenkeskisyys keinona’ -näkömyksen rinnalla on olemassa toinen pääasiallinen tapa jäsentää monenkeskistä yhteistyötä korostamalla sitä prosessina konkreettisten tavoitteiden sijaan. Multilateralismi *itseisarvona* tuottaa tuloksia, joita ei välttämättä voida saavuttaa toiminnallisessa multilateralismissa. Näitä proseduraalisia hyötyjä ovat moderaatit ja legitiimit ratkaisut, joiden laaja tuki edesauttaa niiden täytäntöönpanoa ja pitkällä tähtäimellä luo pohjaa globaalille yhteistyölle (Pouliot 2011). Esimerkiksi The Elders -ryhmä, joka koostuu kansainvälisistä vaikuttajista, nostaa prosessuaalisen puolen esille:

Multilateralismi perustuu ajatukseen että valtioilla, joilla on eriävät mielipiteet, on tarve neuvotella ja löytää yhteinen sävel. Vaikka kansainvälisten sääntöjen, sopimusten ja instituutioiden ominaisuudet ovat tärkeitä, pohjimmiltaan ne ovat toissijaisia kattavalle tarpeelle löytää keskustelufoorumeita. (The Elders 2020.)

Kahden pääkonstruktion ohella monenkeskisessä yhteistyössä painotetaan myös monenkeskisyyden eri piirteitä. Esimerkiksi tehokas monenkeskisyys (engl. *effective multilateralism*) on eurooppalainen konsepti (Prantl 2013, 3), joka esiteltiin Euroopan unionin vuoden 2003 turvallisuusstrategiassa kollektiivisen toiminnan pohjana (Euroopan unionin neuvosto 2003, 9). Kyseinen asiakirja määrittelee Hanna Ojasen (2005, 19) mukaan tehokkaan monenkeskisen yhteistyön vahvempänä kansainvälisenä yhteisönä, hyvin toimivina instituutioina ja sääntöihin perustuvana kansainvälisenä järjestyksenä. Tämä on tulkittavissa niin, että tehokas monenkeskisyys tarkoittaa sitä, että kansainvälisen oikeuden normisto ”otetaan vakavasti” ja sitä, että osallistutaan aktiivisesti kansainvälisten järjestöjen ja foorumeiden toimintaan (mt., 19). Lisäksi toisten maiden auttaminen näiden sääntöjen noudattamisessa kuuluu tehokkaan monenkeskisyteen (mt., 20). Näin tulkittuna tehokas monenkeskisyys, vaikka se keskittyykin tavoitteiden saavuttamiseen, on lähellä monenvälistä yhteistyötä itseisarvona (mt.).

Katsausartikkelissa pääasiallisen tarkastelun kohteena olevalla niin sanotulla arvopohjaisella monenkeskisellä yhteistyöllä ei ole tarkkaa määritelmää. Se on kuitenkin osa koulukuntaa, joka näkee monenkeskisen yhteistyön keinona, ei itseisarvona. Se on toiminnallista

monenkeskisyyttä, jolla pyritään saavuttamaan omia arvoja vastaava (kansainvälinen) yhteisö. Vaikka se voi olla luonteltaan muita valtioita sisällyttävää, tässä katsausartikkelissa käytetään termiä kuvaamaan viimeaikaista poissulkevaa kansainvälistä kehitystä, jossa monenkeskistä yhteistyötä harjoitetaan saavuttaakseen omaa tahtotilaa vastaavia tuloksia. Useimmiten tämä tapahtuu yhdessä samanmielisten valtioiden kanssa, ei yhteistyössä kaikkien kanssa. Kuten Hanns W. Maull on esittänyt, "[m]onenkeskisessä yhteistyössä tässä muodossa ei tästä johdun enää ole pääasiallisesti kyse siitä, että tekee muiden kanssa yhteistyötä vaan ennemmin kansainväliseen järjestykseen kiinteästi yhteyksissä olevien tiettyjen (ja joskus jopa kiisteltyjen) tavoitteiden ja intressien turvaamisesta" (Maull 2020b, 3).

Edellä mainittujen monenkeskisen yhteistyön tulkintojen lisäksi on esitetty lukuisia muita käsitteen tarkennuksia. Monenkeskinen yhteistyö onkin täynnä eri variaatioita, joissa osallistuvien maiden lukumäärä vaihtelee kolmesta yleismaailmalliseen. Toinen vaihtuja on yhteistyön tavoitteellisuus. Siinä missä joissakin yhteistyökuvioissa prosessi on tärkeä, toisissa korostuu toiminnallisuus. Nominaalista yhteistyötä lähellä on ymmärrys monenvälisyydestä selektiivisenä ilmiönä. Tällä tarkoitetaan pienten ryhmien kanssa työskentelyä, jossa kumppanit ovat tarkkaan valittuja – à la carte monenvälisyyttä (Morrison 2018, 27). Tämä murtaakin yleisen oletuksen siitä, että monenkeskinen yhteistyö on aina sisällyttävää. Monenkeskisyyttä onkin arvioitava liukuvana asteikkona. Kiistelty monenkeskinen yhteistyö (engl. *contested multilateralism*) on viimeisin lisä monivivahteiseen keskusteluun. Se kuvaa yhteistyötä kansainvälisessä järjestyksessä, jossa nousevat vallat pyrkivät valtasiirtymistä johtuen haastamaan monenväliset järjestöt ja yhteistyön joko sisältä käsin tai kilpailevilla koalitioilla ja instituutioilla (Morse & Keohane 2014).

Arvopohjaisen multilateralismin edistäminen monenkeskisen yhteistyön politiikassa

Monenkeskisen yhteistyön kriisiin, joka ilmenee muun muassa instituutioiden toimintakyvyn heikkenemisenä ja kansainvälisen oikeuden sivuuttamisena, on yritetty vastata monin tavoin. Kansainväliset järjestöt ovat luoneet omia strategioitaan siitä, miten tehostaa monenkeskistä yhteistyötä tai edes hidastaa hapertumista. Esimerkiksi YK:n pääsihteeri nimitti keväällä 2022 12 hengen ryhmän entisiä ja nykyisiä maailman johtajia tarkoituksena tukea työtä vuonna 2023 järjestettävälle globaalille konferenssille, joka kulkee nimellä *Summit of the Future* (UN Secretary-General 2022). Maailmanlaajuinen konferenssi esitettiin osana järjestön pääsihteerin raporttia *Our Common Agenda* (UN 2021, 5). EU on puolestaan laatinut oman strategiansa, jolla pyritään vahvistamaan unionin mahdollisuuksia tukea ”uusittua multilateralismia” (European Commission 2021). Tällä pyritään korostamaan EU:n tukea YK:lle mutta myös vahvistamaan unionin toimijuutta globaalihallinnan alalla. EU onkin siirtynyt ajatuksesta monenkeskisestä yhteistyöstä itseisarvona lähemmäksi mallia, jossa multilateralismi mielletään keinona saavuttaa unionille tärkeitä tavoitteita (Helwig 2022, 4). Niklas Helwig (mt., 4) onkin todennut EU:n orientoituneen yhä enemmän tuloksellisuuteen monenkeskisessä yhteistyössä itselleen tärkeissä asioissa kuten terveyteen ja digitaaliseen ympäristöön liittyvissä kysymyksissä.

Myös useat länsimaat ovat halunneet kantaa kortensa kekoon monenkeskisen yhteistyön vahvistamisessa. Monet maat ovat laatineet valtiolliset strategiat tai 'valkoiset paperit' monenkeskisen yhteistyön tärkeydestä. Näitä ovat esimerkiksi Norja, Saksa ja Suomi. Nostamalla multilateralismin esille maat esiintyvät hyvän puolustajina, jotka solidaarisuuden nimissä koettavat ratkoa yhteisiä globaaliongelmia (Rüland 2018, 1–2). Suomen multilateralismi-asiakirjassa monenkeskisestä yhteistyöstä todetaan, että "[m]onenkeskinen yhteistyö on paras tapa saada tuloksia aikaan ihmiskunnalle elintärkeissä kysymyksissä" (Ulkoministeriö 2021, 7).

Länsimaat ovat siis pyrkineet edistämään toiminnallista multilateralismia. Yhteistä länsieurooppalaisille multilateralismi-asiakirjoille on institutionaalinen ja normatiivinen näkemys monenkeskisestä yhteistyöstä. Monenkeskinen järjestelmä koostuu toisen maailmansodan jälkeisestä kansainvälisten järjestöjen ja sopimusten verkostosta, ja asiakirjoissa tunnustetaan järjestelmän keskeisyys kansallisille intresseille. Arvot kuten ihmisoikeudet, oikeusvaltiollisuus, demokratia ja vapaakauppa ovat strategia-asiakirjojen keskiössä.

Osana arvopohjaista monenkeskisyyttä on myös sen inklusiivinen luonne, joka nousee vahvasti esille länsimaiden ajamasta näkemyksestä. Länsimaiden multilateralismi-asiakirjoissa inklusiivisuus tarkoittaa sitä, että kansallisesti sisällytetään eri ministeriöitä monenkeskiseen yhteistyöhön. Myös ei-valtiolliset toimijat, kuten kansalaisyhteiskunta ja yritykset, halutaan mukaan päätöksentekoon ja globaaliongelmien ratkomiseen. Ranskan presidentti Emmanuel Macronin perustaman Pariisin rauhanfoorumin mukaan sisällyttävä monenkeskisyys vaatii kaikkien panostusta ("all hands on deck", ks. Paris Peace Forum päiväämätön).

Kansallisista ja EU:n strategiapapereista on pääteltävä, että Euroopan maat jakavat huolen monenkeskisen yhteistyön heikkenemisestä. Se ei kuitenkaan ole ainoa syy sille, miksi strategioita on laadittu. Suomen strategia-asiakirjassa monenkeskisyydestä mainitaan kommunikoiminen yhtenä syynä. Brexit-keskustelua aikamme Euroopassa kritisoitiinkin siitä, että monenvälistä yhteistyötä puolustavaa narratiivia ei ollut olemassa (de Wijk ym. 2020, 31). Arvojen signaloiminen sekä kotimaan ja Euroopan unionin yleisölle sekä laajemmalle ulkosuhteissa lieneekin oleellinen syy multilateralismi-asiakirjoille.

Kansallisten multilateralismi-asiakirjojen ohella muutamit länsimaat ovat edenneet myös käytännön toimiin. Ranskan ja Saksan vuonna 2019 lanseeraamalla multilateralismiallianssilla (*Alliance for Multilateralism*) on kaksi tarkoitusta: yhtäältä ryhmittymä haluaa viestiä, että enemmistö valtioista tukee monenkeskistä yhteistyötä ja pitää YK:ta arvossaan; toisaalta se pyrkii luomaan joustavan ja konstruktiivisen verkoston maita, jotka toiminnallaan pyrkivät edesauttamaan monenkeskisiä ratkaisuja spesifisissä asiakysymyksissä (Permanent Mission of France to the UN 2020). Näitä ovat muun muassa ilmastokysymykset, kansainvälisen humanitaarisen oikeuden vahvistaminen ja robottiseet. Ryhmittymä kutsuu tätä niin sanotuksi remontoituiduksi multilateralismiksi (mt.). Sen mukaan kansainvälistä oikeutta tulee suojata, säilyttää ja edistää; voimallisia aloitteita globaalihallinnassa tarvitaan; ja olemassa olevia kansainvälisiä järjestöjä tulee uudistaa nykyistä inklusiivisempaan, demokraattisempaan ja läpinäkyvämpään suuntaan. Ryhmittymä kuvaakin itseään "hyväntahtoisuuden kokoajaksi" (Reiter 2021).

Arvopohjaisuutta monenkeskisessä yhteistyössä on korostanut myös lännen toimintatapa, jolla Venäjä suljetaan ulos kansainvälisestä yhteistyöstä ja sen foorumeista vastauksena sen

aloittamalle hyökkäyssodalle Ukrainassa helmikuussa 2022. Länsi sai muiden maiden varauksellisen tuen maaliskuussa 2022, kun YK:n yleiskokouksen äänestyksessä Venäjä päätettiin erottaa väliaikaisesti maailmanjärjestön ihmisoikeusneuvostosta. Venäjä on myös suljettu ulos Euroopan neuvostosta ja sen tarkkailija-asema Euroopan hiukkasfysiikan tutkimuskeskuksessa CERN:issä on hyllytetty samoin kuin yhteistyö Maailman työjärjestön (ILO) kanssa (International Geneva 2022). Venäjä on ulkona myös osasta Maailman kauppajärjestön (WTO) keskusteluista (ma.), ja useat maat ovat peruneet suosittuimmuuden periaatteen (engl. *most favoured nation*) soveltamista Venäjään. EU ei myöskään järjestä kahdenvälisiä tapaamisia Venäjän edustajien kanssa. Niin ikään Suomelle tärkeän Arktisen neuvoston toiminta on Venäjän takia jäissä. Venäjistä on nopeasti tulossa hylkiövaltio Yhdysvaltain, EU:n ja muiden länsimaiden silmissä, kun taas muu maailma suhtautuu lännen narratiiviin ja toimintatapoihin varauksellisesti. Tarkasteltaessa kolmansien maiden suhtautumista Venäjän toimiiin laajemmin kuin pelkän YK:n äänestyskäyttäytymisen kautta käy ilmi, että kaksi kolmannesta maailman väestöstä elää maissa, jotka suhtautuvat neutraalisti tai tukevat Venäjän toimintaa (Mahbubani 2022b; Economist Intelligence Unit 2022).

Arvopohjainen monenkeskinen yhteistyö: uhka vai mahdollisuus?

Multilateralismin politiikassa pidetään yleisesti ydinkysymyksenä sitä, miten parhaiten edistää yhteisten ongelmien ja haasteiden ratkomista. Tämä katsausartikkeli on lisäksi painottanut monenkeskisten prosessien itseisarvoa siinä, että ne valjastavat valtioita ja muita toimijoita yhteistoimintaan, jossa prosessilla on arvoa. Onko arvopohjainen multilateralismi keino edistää yhteistyötä asiakysymyksissä vai voiko sen 'klubimaisuus' ja valinnat lisätä valtioiden välistä vastakkainasettelua ja heikentää yhteistyötä tärkeissä asiakysymyksissä? Norjan valtion strategia-asiakirja monenkeskisestä yhteistyöstä onkin suora todetessaan:

Kun ei-liberaalit ja autoritaariset valtiot aktivoituvat monenkeskisessä järjestelmässä, liberaalit, demokraattiset valtiot kohtaavat dilemman. Pitäisikö niiden tukea monenkeskistä yhteistyötä sen itseisarvon takia, vaikka monenkeskiset prosessit heikentäisivätkin etabloituneita oikeuksia eivätkä vastaa liberaalidemokratian puitteita? Vai pitäisikö valtioiden pysyä uskollisina arvoilleen, vaikka se tietäisi suurempaa polarisoitumista, kykenemättömyyttä toimia tai tärkeiden instituutioiden alasajoa? (Norwegian Ministry of Foreign Affairs 2020, 26–27.)

Seuraavaksi syvennymme tähän dilemmaan eli siihen, miten arvopohjainen monenkeskinen yhteistyö vaikuttaa kansainväliseen yhteistyöhön ja erityisesti miten se vertautuu konsensuspohjaisiin globaaliprosesseihin. Lisäksi käydään keskustelua siitä, onko arvopohjainen rajatumpi yhteistyö valinta, jonka valtiot ovat vapaita tekemään.

Gloaalien toimintamallien, maltillisten ratkaisujen ja laajan omistajuuden vähentyminen

Itseisarvoisen monenkeskisen yhteistyön pääpiirteiden on yllä todettu olevan inklusiivisuus ja yhteisymmäryksen rakentaminen. Täten globaalitasolla tapahtuva monenkeskinen yhteistyö edustaa valtioiden tasavertaisuutta ja toimintamalleja, joissa jokainen maa saa äänen-

sä kuuluviin niin halutessaan. Se on syrjimätön yhteistyömuoto eikä osallistuminen vaadi minkään suurvallan hyväksyntää (Kahler 1992, 681). Sen on nähty edesauttavan valtioiden välistä luottamusta ja parhaimmillaan jopa kansainvälisten suhteiden demokratisoitumista. Monenkeskisen yhteistyön arvoiksi on katsottu se, että se vähentää jännitteitä ja toimii sil-lanrakentajana. Kaikille osapuolille on annettu mahdollisuus päästä ääneen ja vaikuttaa lop-putulemaan (Pisarski 2020).

Vincent Pouliot on huomauttanut, että konkreettisten asiakysymysten ohella monenkes-kisellä yhteistyöllä on myös rakenteellista lisäarvoa. Se tapa, millä teemme asioita, luo maail-man jossa elämme (Pouliot 2016, 11; Groom 2009, 460). Globaalit prosessit ovat luova voima itsessään (Pouliot 2016, 10). Ne luovat odotuksia siitä, että kansainvälinen yhteistyö on normi eikä poikkeus; ne toimivat vastavoimana kovenevalle kilpailulle ja sekasorrolle kansainväli-sissä suhteissa (Patrick 2019). Ne vaativat kuitenkin kompromisseja kaikilta osapuolilta, ja vallitsevassa maailmanpoliittisessa tilanteessa kompromissien saavuttaminen voi olla entis-tä vaikeampaa ja näin johtaa tulostason madaltumiseen (Gowan 2018). Vahvat valtiot eivät mielellään aseta ihmiskunnan intressejä omiensa eteen (Mahbubani 2022a, 243). On kuiten-kin koettu, että kun päätöksillä on laaja omistajuus, niiden tehokas toteuttaminen helpottuu (Pouliot 2011). Monenkeskisen yhteistyön instituutiot edesauttavat muutosten legitimisyyttä ja rauhallista siirtymää niihin (Acharya 2009). Monenkeskinen yhteistyö nähdäänkin yrityk-senä sovitella yhteenkuuluvuuden tunnetta ja moniarvoisuutta (Newman ym. 2009, 15).

Maa- tai samanmieliset ryhmittymät, kuten multilateralismiallianssi tai globaaliingel-mien ratkomiseen *Atlantic Councilin* ehdottama *Democracies 10*, näyttäytyvät usein globaali-en toimintamallien vastakohtana. Ne voivat perustua alueelliseen yhteistyöhön, mutta myös löyhempiin, tiettyjä asiakysymyksiä varten luotuihin ryhmiin. Yhteistyön painottuminen pienempiin ryhmittymiin on seurausta kattavampien yhteistyömuotojen jännitteistä (Prantl 2013, 5). Esimerkiksi G7- tai G20-ryhmittymien on koettu tarjoavan rajatun monenkeski-sen foorumin nopeille ratkaisuille olennaisissa asiakysymyksissä kuten ruokaturvallisuudessa (Helwig 2022, 7). Se tarkoittaa eksklusiivisempaa yhteistyötä mutta mahdollisesti myös poliittista vastakkainasettelua ja kansainvälisen yhteistyön pirstaloitumista (mt., 7). Multilatera-lismiallianssi on esimerkiksi todennut tarkoituksenaan olevan taistella niitä vastaan, jotka tu-hoavat kansainvälistä järjestystä (Wintour 2019). Kyseinen liittouma on myös nähty vahvana kritiikkina presidentti Trumpin politiikalle (ma.). Myös Yhdysvaltain vetämä Quadrilateral Security Dialogue'ın tarkoituksena on vahvistaa arvoja kuten ihmisoikeuksia, oikeusvaltiol-lisuutta ja vapaata merenkulkua rajaamalla samalla Kiinan vaikutusvaltaa Tyynellä merellä (Pandey 2022).

Eritoten globaalin etelän maat ovat kritisoineet samanmielisten arvoryhmittymien yh-teistyötä instrumentalistiseksi. Syytökset eivät ole uusia. Kun Neuvostoliitto aikoinaan ero-tettiin Kansainliitosta sen aloitettua hyökkäyssodan vuonna 1939 Suomea vastaan, *Mosko-van uutiset* syytti 18. joulukuuta 1939 länsimaita silloisen maailmanjärjestön valjastamisesta omaan käyttöön. Lisäksi lehden kirjoituksessa huomioitiin, kuinka poissulkeminen heikensi Kansainliittoa (*Moscow News* 1939). Jäsenen poissulkeminen jostakin kansainvälisestä jär-jestöstä on kiisteltyä, erityisesti mitä tulee globaaleihin järjestöihin (Dzethisarou & Koffey

2019). YK:n pääsihteeri Antonio Guterres onkin muistuttanut tarpeesta ylläpitää monenkeskisen yhteistyön prosesseja (World Economic Forum 2019).

Vuonna 1990, Kuwaitin sodan yhteydessä, kolumnisti Charles Krauthammer (1990, 25) syytti Yhdysvaltoja ja sen liittolaisia ”pseudomultilateralismista” eli teeskennelystä monenkeskisydestä. Hänen mukaan Yhdysvallat harjoitti kollektiivisen turvallisuuden nimissä multilateralismia muistuttavaa politiikkaa (engl. *apparent multilateralism*), joka ei kuitenkaan ollut ’oikeaa’ multilateralismia. Krauthammerin mukaan pseudomultilateralismia edusti suurvallan pyrkimykset naamioida yksipuolinen toiminta monenkeskiseksi, kuten Yhdysvallat väitetyt teki Kuwaitin sodassa.

Vallitsevassa maailmanpoliittisessa tilanteessa Kiinan kansantasavalta on omaksunut retoriikan teeskennelystä ja oikeasta monenkeskisestä yhteistyöstä. Se on ilmaissut huolensa lännen harjoittamasta pseudomultilateralismista, viimeksi lokakuussa julkaistussa kannanotossaan YK-yhteistyöstä (CGTN 2021). Tämän mukaan oikea tai todellinen multilateralismi jää blokkipolitiikan tai klikkiyhteistyön jalkoihin. Kiinan mielestä ryhmien luominen ei edistä monenkeskistä diplomatiaa vaan luo epävakautta (Global Times 2021). Monenkeskisen yhteistyön ydin näyttäytykin Kiinan mielestä sinä, että kaikki maat uskaltavat sanoa julki vastakkaisetkin mielipiteensä (ma.) ja että niin suuria kuin pieniä maita kohdellaan tasavertaisesti. Kiinan näkemyksen mukaan oikea multilateralismi edistää kansainvälisten suhteiden demokratisointia, kun taas lännen ja Yhdysvaltain ajama pseudomultilateralismi häiventää sitä (Helsinki Times 2021).

Mitä tämä ’oikea monenkeskisyys’ tai monenvälinen yhteistyö kiinalaisittain on? Kiina on vuosituhanteen vaihteen jälkeen alkanut kääntyä ulkopolitiikan doktriineissaan ja politiikkatoimissaan monenkeskisten alueellisten ja globaalien organisaatioiden puoleen (Wu & Landsdowne 2008, 3). Merkittävänä erona länsimaiden ajamasta monenvälisyydestä on se, että kiinalaiseen monenkeskisyteen ei pääasiallisesti sisällytetä kaikkia ei-valtiollisia toimijoita kuten kansalaisyhteiskuntaa. Monenkeskinen yhteistyö kiinalaisittain on lisäksi kahdenvälisten suhteiden rakentamista monen kanssa. Sitä on myös kutsuttu ’multi-bilateralismiksi’ (Rudyak päivämätön). Sen ajatuksena on rakentaa suhteita useiden maiden kanssa kahdenvälisesti. Kiina on nostanut esille Silkkitie-hankeensa esimerkkinä sen yhteistyömallista (ma.). Kiinan harjoittama monenkeskinen yhteistyö ei siis liioin vastaa globaaliprosesseja ja ajatusta monenkeskisestä yhteistyöstä itseisarvona, vaikka Kiinan presidentti Xi Jinping esitti World Economic Forumissa puhessaan Davosissa vuonna 2019 maan olevan monenkeskisen yhteistyön mallimaa. Käytännössä Kiina kuitenkin lähestyy monenkeskistä yhteistyötä opportunistisesti ja valikoiden (Kastner ym. 2020, 165).

Koska monenkeskinen yhteistyö perustuu ajatukseen määrittelemättömästä vastavuoroisuudesta ja (syvästä) valtioiden välisestä luottamuksesta (Rathbun 2011), jännittyneessä maailmanpoliittisessa tilanteessa edellytykset yhteistyölle voivat kuitenkin olla pienet. Tästä johtuen rajatumpi ja arvopohjaisempi monenkeskinen yhteistyö voi olla ainoa mahdollisuus tuloksellisuuteen. On kuitenkin huomattava, että samanmielisten ryhmittymät voivat olla pienille maille ongelmallisia kun pääsy mukaan päätöksentekoon ei välttämättä ole (Tulevaisuusvaliokunta 2020, 9; Helwig 2022, 7). Lisäksi valtiot, jotka eivät tue samoja periaat-

teita tai arvoja, jäävät ulkopuolelle. Esimerkiksi Yhdysvaltain presidentti Joe Bidenin koolle kutsumaan Amerikan mantereen huippukokoukseen kesäkuussa 2022 kutsutta jäivät Kuuba, Nicaragua ja Venezuela epädemokraattisuutensa vuoksi (Spagat & Megerian 2022). Tästä johtuen muutamat valtionjohtajat boikotoivat kokousta (ma.).

Vaikutukset tehokkuuteen

Monenkeskistä yhteistyötä globaalilla tasolla on syytetty hankalaksi, hitaaksi ja tehottomaksi yhteistyömuodoksi (Maull 2020b, 4). Esimerkkinä monenkeskisen yhteistyön hitaudesta voi toimia Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista. YK:n piirissä aloitettiin jo 1990-luvun loppupuolella pohjustustyö ajatukselle, että vammaiset henkilöt voisivat nauttia kokonaisvaltaista oikeudellista suojaa. Lopullinen sopimusluonnos hyväksyttiin vuonna 2006, ja itse sopimus astui voimaan 2008. Tie ajatuksesta kansainvälisoikeudellisesti sitovaan sopimukseen kesti siis runsaan vuosikymmenen.

Globaalin monenkeskisen yhteistyön ongelmia ovat sen vaatimat kompromissit, jotka näyttävät tehottomina ratkaisuuina, koska asioista sovitaan pienimmän yhteisen tekijän periaatteen mukaisesti (Gowan 2018). Mancur Olson (1965, 35) tunnetusti väitti, että ”mitä isompi ryhmä, sen kauemmaksi se jää optimaalisen yhteisen hyvän saavuttamisesta”. Pyrkimykset ovat voineet hämärtyä neuvotteluiden lomassa ja asiasta on voitu livetä. Myös monenkeskisten prosessien byrokratia tai toiminnan päällekkäisyydet voivat olla esteitä tehokkuudelle. Monenkeskinen yhteistyö vaatii siis aikaa ja resursseja, vaikka globaali-ongelmat eivät voi odottaa. Tehokkuus uhrataan siis legitimitetin, eli globaalien prosessien, alttarilla (Kahler 1992, 682; Kortunov 2020) Lopputulos voi myös olla vaikeaselkoinen kaikkien osapuolten halutessa varmistaa omat prioriteettinsa. Globaalien yhteistyöfoorumien rinnalle nousevat pienemmät arvopohjaiset ryhmittymät nähdäänkin tehokkaimpina vaihtoehtoina tilanteissa, joissa globaaliprosessit ovat hitaita tai kansalliset intressit estävät yhteisten ratkaisujen löytämistä (Helwig 2022, 7). Myös näissä yhteistyömuodoissa on kuitenkin olemassa riski päällekkäisyyksille (Beisheim ym. 2022, 7).

Globaalien toimintamallien vähentymisellä on kuitenkin epäsuotuisia vaikutuksia globaali-ongelmien hallintaan ja ratkointaan. Lähtökohtaisesti yksikään maa, eikä maiden ryhmittymä, pysty riittävästi vaikuttamaan globaali-ongelmiin yksinään. Tämä onkin lausuttu julki länsimaiden toimesta. Ongelmat ja haasteet ovat niin laajoja, että niiden hillitsemiseen tarvitaan kaikkien maiden myötävaikutusta. Ilmastonmuutos, pandemiat, nälänhätä ja elintarvikepula, luontokato, ympäristön saastuminen, pakolaisuus ja kansainvälinen turvallisuus muodostavat kaikille yhteisiä haasteita. Lisäksi ydinasekäsyydet ja yhteiskäyttöalueet, tai niin sanotusti ihmiskunnan yhteistä perintöä olevat alueet, kuten valtameret, Arktinen alue ja avaruus, ovat poliittisesti, taloudellisesti ja oikeudellisesti kaikkien valtioiden intressissä vaikka ovatkin suoraan kytköksissä tiettyihin valtioihin enemmän kuin toisiin.

Esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjunta vaatii korkean tason yhteistyötä ja koordinoitua (Medvedieva ym. 2018). Taistelu ilmaston lämpenemistä vastaan on mahdotonta ilman Venäjää (Norton 2022), maailman neljänneksi suurinta saastuttajaa. Ilmaston muutos on myös suoraan kytköksissä Arktisen alueen tulevaisuuden kanssa, joka on tilastollisesti eniten lämpenevä alue ja ikkuna ilmaston muutoksen torjuntaan (Irfan 2022). Arktinen neuvosto on

edustanut kansainvälisen yhteistyön keidasta, mutta Venäjän hyökkäyssota ja lännen reaktiot ovat ajaneet kyseisen yhteistyömekanismin kriisiin. Arktisen yhteistyön ajauduttua karille, ja Venäjän toimittaman Arktisen alueen ilmastotutkimuksen puuttuessa (Wong 2022), taistelu käy yhä vaikeammaksi. Kansainväliset julkishyödykkeet kuten rauha ja terveellinen ympäristö asetetaan näin vastakkain, mikä on johtanut väitteisiin, että yleisen hyvän nimissä yhteistyötä Venäjän kanssa tietyillä politiikkasektoreilla tulisi jatkaa (Collins 2022). Riippuvuus yhteistyöstä muiden kanssa on myös tunnustettu Yhdysvaltain hallinnossa. Ulkoministeri Anthony Blinkenin antamassa lausunnossa todetaan esimerkiksi Kiinan olevan keskeinen covid-19:n ja ilmaston muutoksen torjunnassa (US Department of State 2022). Vastuunkantajia tarvitaan laajalla rintamalla (Kahler 1992, 683), eikä arvopohjainen monenkeskinen yhteistyö ole aina tehokasta.

Velvollisuuden laiminlyöminen?

Monenkeskisen yhteistyön politiikan narratiivi perustuu valtioiden vapautteen valita minkälaista monenvälistä yhteistyötä harjoittavat – vai harjoittavatko lainkaan. Tämä koskee eritoten arvopohjaista monenkeskisyyttä, jossa samanmieliset maaryhmittymät toimivat yhdessä esimerkiksi ihmisoikeuksien edistämiseksi. Kansainvälisoikeudellisesti tarkasteltuna monenkeskinen yhteistyö ei kuitenkaan aina ole väitetysti erivapaus. YK:n peruskirjan mukaan kansakunnilla on yleinen velvollisuus tehdä yhteistyötä. Tämä on myös vahvistettu YK:n yleiskokouksen vuonna 1970 hyväksymässä 'Friendly Relations Declaration' -päätöslauselmassa, joka sisältää tarkemman kuvauksen velvollisuudesta tehdä yhteistyötä. Sen mukaan kaikilla valtioilla on vastuu tehdä yhteistyötä toistensa kanssa kansainvälisissä suhteissa riippumatta poliittisista ja taloudellisista näkemys- tai järjestelmäeroista. Yhteistyövelvoite mainitaan erityisesti kysymyksissä, jotka koskevat kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta, ihmisoikeuksia sekä taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia asioita. Velvollisuus tehdä yhteistyötä käsittää laajan skaalan toimia, jotka voivat vaihdella yhteistyöstä yleisellä tasolla tietyn tuloksen saattamiseen (Gaeta ym. 2020). Sen pyrkimyksenä on ottaa muut valtiot huomioon punnitsemalla toimiensa vaikutuksia (Craik 2020).

Kyseisen yleisvelvoitteen ohella useat kansainväliset sopimukset, erityisesti yhteiskäytön liittyvissä asioissa, eivät ainoastaan mahdollista monenkeskistä yhteistyötä vaan vaativat sitä (Criddle & Fox-Decent 2019). Monenkeskinen yhteistyö voi siis olla pakollista (engl. *mandatory multilateralism*). Evan J. Criddle ja Evan Fox-Decent (ma.) ovat esittäneet monenkeskisen yhteistyön olevan pakollista viidellä eri osa-alueella. Näitä ovat: 1) alueelliset kiistat, 2) oikeuksiin liittyvät kiistat, 3) yhteisten resurssien hallinnointi, 4) kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavat asiat ja 5) vakavat ihmisoikeusloukkaukset ja kansainvälisen rikosoikeuden loukkaukset. Lisäksi Loukas Mistelis ja Giammarco Rao (2021, 62) lukevat tähän pakollisen monenkeskisyyden piiriin myös ilmastonmuutoksen, kestävä kehityksen ja kansainvälisen investointioikeuden. Myös vesiväyliin liittyvissä asioissa on väitetysti velvollisuus toimia yhdessä (Oramy & Aremu 2021). Velvollisuus tehdä yhteistyötä on noussut esille viime aikoina myös esimerkiksi covid-19-pandemian torjunnassa ja pyrkimyksissä lopettaa Venäjän laittomat toimet Ukrainassa.

Päätäntö

Vuonna 1992 James A. Caporaso (1992, 600) esitti kysymyksen: ”Miksi maailma ja kansainvälisten suhteiden teoria on vältellyt multilateralismia?”. Tämä väittäjä on selkeästi vanhentunut. Monenkeskinen yhteistyö on ollut laajan mielenkiinnon ja tutkimuksen kohteena viime vuosikymmenten ajan, ja sen tärkeys kansainvälisessä yhteistyössä korostuu globaalihaasteiden edessä. Tämän katsausartikkelin tarkoituksena on ollut tarkastella monenkeskisen yhteistyön politiikkaa osana kovenevaa suurvaltakilpailua ja kansainvälisen järjestelmän häpertymistä. Monenkeskisen yhteistyön käsitteestä ja sen toteutustavoista on tullut osa kamppailua maailmanjohtajuudesta.

Viime vuosina on noussut esille tarve tehostaa monenkeskistä yhteistyötä, jotta globaalihaasteisiin ja -ongelmiin voitaisiin paremmin vastata. Tehokkaan monenvälisen yhteistyön kaipuu näkyikin lukuisissa kansallisissa multilateralismi-asiakirjoissa ja strategioissa. Niissä korostuu tavoitteiden julkittaminen ja halu korostaa arvoja valtiollisen inklusiivisuuden kustannuksella. Tehokas multilateralismi koetaan siis tänään monesti olevan rajattua ja arvopohjaista. Se antaa mahdollisuuden niille valtioille, jotka niin haluavat, tehdä yhteistyötä omien arvojensa puolesta.

Arvopohjaisen multilateralismin vastakohtana voidaan pitää sitoutumista monenkeskiseen yhteistyöhön sen mukanaan tuomien prosessuaalisten arvojen takia. Tämä vaihtoehto korostaa monenkeskistä yhteistyötä itseisarvona. Keskiössä on monenkeskisyyden arkipäiväistäminen ja kaikkien osallistuminen eriävine mielipiteineen. Laajapohjaiset tai globaalit prosessit sallivat arvopohjaista monenkeskisyyttä paremmin soraääniä ja rakentavat käytäntöjä ja kanssakäymistä pitkällä tähtäimellä. Kiinan virallinen lähestymistapa vaikuttaa olevan lähempänä tätä katsantokantaa, vaikka sen tosiasiallinen politiikka onkin väitetysti myös valikoivaa.

Heikkenevän kansainvälisen poliittisen ilmapiirin vuoksi ei ole aihetta uskoa monenkeskiseen yhteistyöhön, joka on samalla tehokasta ja prosessuaalisesti arvokasta. Useimpien valtiot joutuvatkin punnitsemaan, missä asioissa ne priorisoivat tuloksellisuutta ja missä monenkeskistä yhteistyötä prosessina. Yhtä toimivaa muuttia monenkeskiselle yhteistyölle ei vaikuta olevan. Monenkeskisen yhteistyön onkin vaadittu muuttuvan maailman ja sen geopoliittisen tilanteen kanssa (Moreland 2019, 3). Laajapohjaiselle tai globaalille monenkeskiselle yhteistyölle on kuitenkin pyrittävä raivaamaan tilaa suurvaltakilpailun puitteissa mahdollisuuksien mukaan, koska ilman sitä globaaliongelmia ei pystytä hallitsemaan. Lisäksi kyseinen yhteistyömuoto rakentaa ja ylläpitää valtioiden välisiä suhteita ja luottamusta paremmin kuin samanmielisten ryhmittymät.

Lähteet

- Acharya, Amitav (2009): ”Multilateralism, sovereignty and normative change in world politics”. Teoksessa: E. Newman, R. Thakur & J. Tirman (toim.) *Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change*. Tokio: United Nations University Press, 95–118.
- Alvarez, José E. (2000): ”Multilateralism and its discontents”. *European Journal of International Law*, 11(2), 393–411.
- Beisheim, Marianne, Axel Berger, Lars Brozus, Adolf Kloke-Lesch, Ronja Scheler & Silke Weinlich (2022): *The G7 and multilateralism in times of aggression: Maintaining and strengthening cooperative and*

- inclusive approaches for the global common good. Think7 Policy Brief. Berliini: Global Solutions Initiative Foundation gGmbH. https://www.think7.org/wp-content/uploads/2022/03/Cooperation_G7-and-Multilateralism-in-Times-of-Aggression_Beisheim_Berger_Brozus_Kloke_Scheler_Weinlich.pdf, 27.6.2022.
- Boisson de Chazournes, Laurence & Jason Rudall (2020): "Co-operation'. An assessment of the fundamental principles of international law". Teoksessa: J. E. Viñuales (toim.) *The UN friendly relations declaration at 50. An assessment of the fundamental principles of international law*. Cambridge: Cambridge University Press, 105–132.
- Caporaso, James A. (1992): "International relations theory and multilateralism: The search for foundations". *International Organization*, 46(3), 599–632.
- CGTN (2021): "China issues position paper on UN cooperation with true multilateralism highlighted". *CGTN*, 22.10.2021. <https://news.cgtn.com/news/2021-10-22/China-issues-position-paper-on-UN-cooperation--14z8GjAKa3K/index.html>, 21.6.2022.
- Collins, Catherine (2022): "Scientists fear excluding Russia from Arctic research will derail climate change effort". *Science/Business*, 29.3.2022. <https://sciencebusiness.net/climate-news/news/scientists-fear-excluding-russia-arctic-research-will-derail-climate-change>, 21.6.2022.
- Craik, Neil (2020): "The duty to cooperate in international environmental law: Constraining state discretion through due respect". *Yearbook of International Environmental Law*, 30, 22–44.
- Criddle, Evan J. & Evan Fox-Decent (2019): "Mandatory multilateralism". *American Journal of International Law*, 113(2), 272–325.
- Dzetsiarou, Kanstantsin & Donal K. Coffey (2019): "Suspension and expulsion of members of the Council of Europe". *International and Comparative Law Quarterly*, 68(2), 443–476.
- Economist Intelligence Unit (2022): Russia can count on support from many developing countries, 30.3.2022. <https://www.eiu.com/n/russia-can-count-on-support-from-many-developing-countries/>, 13.9.2022.
- The Elders (2020): Hope for a sea-change. Why multilateralism must reshape the world after covid-19. Multilateralism Position Paper, December 2020. <https://theelders.org/sites/default/files/newsarticledocument/20201204-The-Elders-Multilateralism-Booklet-Single-For-Web.pdf>, 27.6.2022.
- European Commission (2021): A renewed multilateralism fit for the 21st century: The EU's agenda. Press Release, 17.2.2021. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_622, 27.6.2022.
- Euroopan unionin neuvosto (2003): Euroopan unionin turvallisuusstrategia. Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa, 12.12.2003. <https://www.consilium.europa.eu/media/30809/qc7809568fic.pdf>, 27.6.2022.
- Gaeta, Paola, Jorge E. Viñuales & Salvatore Zappalà (2020): *Cassese's international law*. Oxford: Oxford University Press.
- Global Times* (2021): "China wins increasing support at UN during 50 yrs, opposing unilateralism, protectionism and hegemony". *Global Times*, 22.10.2021. <https://www.globaltimes.cn/page/202110/1237051.shtml>, 21.6.2022.
- Gowan, Richard (2018): *Multilateralism in freefall?* United Nations University, Center for Policy Research, 30.7.2018. <https://cpr.unu.edu/publications/articles/the-multilateral-freefall.html>, 27.6.2022.
- Groom, A. (2006): "Multilateralism as a way in life". Teoksessa: E. Newman, R. Thakur & J. Tirman (toim.) *Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change*. Tokio: United Nations University Press, 460–480.
- Helsinki Times* (2021): "Commentary: China upholds UN-centered int'l system, multilateralism". *Helsinki Times*, 29.10.2021. <https://www.helsinkitimes.fi/china-news/20255-commentary-china-upholds-un-centered-int-l-system-multilateralism.html>, 21.6.2022.
- Helwig, Niklas (2022): *The EU's strategic multilateralism: Global engagement in an era of great-power competition*. FIIA Briefing Paper 347. Helsinki: FIIA.

- International Geneva (2022): Diplomatic isolation of Russia – A tricky strategy in International Geneva, 25.3.2022. <https://www.swissinfo.ch/eng/diplomatic-isolation-of-russia---a-tricky-strategy-in-international-geneva/47457510>, 27.6.2022.
- Irfan, Umair (2022): "Russia's invasion of Ukraine is fracturing the delicate peace in the Arctic". *Vox*, 25.4.2022. <https://www.vox.com/22993194/russia-ukraine-invasion-arctic-council-climate-change>, 21.6.2022.
- Jain, Ash (2013): *Like-minded and capable democracies. A new framework for advancing an liberal world order*. Council on Foreign Relations Working Paper, January 2013. New York: CFR.
- Kahler, Miles (1992): "Multilateralism with small and large numbers". *International Organization*, 46(3), 681–708.
- Kastner, Scott L., Margaret M. Pearson & Chad Rector (2020): "China and global governance: Opportunistic multilateralism". *Global Policy*, 11(1), 164–169.
- Keohane, Robert O. (1990): "Multilateralism: An agenda for research". *International Journal*, 45(4), 731–764.
- Kortunov, Andrey (2022): *International multilateralism in a non-hegemonic world*. Russian International Affairs Council, 11.4.2022. <https://russiancouncil.ru/en/activity/workingpapers/international-multilateralism-in-a-non-hegemonic-world/>, 27.6.2022.
- Krauthammer, Charles (1990): "The unipolar moment". *Foreign Affairs*, 70(1), 23–33.
- Mahbubani, Kishore (2022a): *The Asian 21st century*. Singapore: Springer.
- Mahbubani, Kishore (2022b): "Is the West triumphant again?". *The National Interest*, 7.7.2022. <https://nationalinterest.org/feature/west-triumphant-again-203396>, 13.9.2022.
- Mauß, Hanns W. (2020a): Mind the gap: Pitfalls of multilateralism. Heinrich Böll Stiftung, 13.1.2020. <https://www.boell.de/en/2020/01/13/mind-gap-pitfalls-multilateralism>, 27.6.2022.
- Mauß, Hanns W. (2020b): Multilateralism. Variants, potential, constraints and conditions for success. SWP Comment 2020 C9, 5.3.2020. <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020C09/>, 21.6.2022.
- Medvedieva, Maryna, Iryna Sopilko, Arif Guliev, Sergiy Bilotsky, Liliia Nevara, Anton Lovin & Dmytro Sirokha (2018): "Fragmentation and synergies in the international climate-change regime". *Environmental Policy and Law*, 48(3–4), 160–168.
- Mistelis, Loukas & Giammarco Rao (2021): "Multilateral principles in a bilateral world: Mandatory or consensual multilateralism in international investment law?". *The Italian Review of International and Comparative Law*, 1, 59–85.
- Moreland, Will (2019): The purpose of multilateralism. A framework for democracies in a geopolitically competitive world. Brookings, September 2019. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/09/FP_20190923_purpose_of_multilateralism_moreland.pdf, 27.6.2022.
- Morrison, Charles E. (2018): "Tradition, Trump, and the future of US participation in multilateralism". Teoksessa C. Echle (toim.) *Multilateralism in a changing world order*. Singapore: Konrad Adenauer Stiftung, 27–37.
- Morse, Julia C. & Robert O. Keohane (2014): "Contested multilateralism". *The Review of International Organizations*, 9, 385–412.
- Moscow News* (1939): "Appraisal by Authoritative Soviet Circles of Dec. 14 Resolution of the League of Nations Council". *Moscow News*, 18.12.1939. <https://histdoc.net/history/tass.html>, 22.4.2022.
- Newman, Edward, Ramesh Thakur & John Tirman (toim.) (2006): *Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change*. Tokio: United Nations University Press.
- Noesselt, Nele (2022): Debates on multilateralism in the shadow of world order controversies – Visions of global multilateralism could overwrite the concept of multilateralism. *Multilateralismus weiter*, Goethe Universität 26.1.2022. <https://multilateralismus.com/en/blog/noesselt-debates-on-multilateralism-in-the-shadow-of-world-order-controversies>, 27.6.2022.

- Norton, Andrew (2022): "Responses to Putin's war risk impeding international cooperation on climate". Climate Home News, 25.3.2022. <https://www.climatechangenews.com/2022/03/25/responses-to-putins-war-risk-impeding-international-cooperation-on-climate/>, 27.6.2022.
- Norwegian Ministry of Foreign Affairs (2018–2019): Norway's role and interests in multilateral cooperation. Meld. St. 27 (2018–2019). Oslo: Norwegian Ministry of Foreign Affairs. <https://www.regjeringen.no/contentassets/5673dad917448148b491635289ac690/en-gb/pdfs/stm201820190027000engpdfs.pdf>, 27.6.2022.
- Ojanen, Hanna (2005): EU ja YK. Yhteinen tulevaisuus. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti. https://www.fia.fi/wp-content/uploads/2017/10/raportti_13-1.pdf, 27.6.2022.
- Olson, Mancur (1965): The logic of collective action. Cambridge: Harvard University Press.
- Oranye, Nkechinueli Patricia & Abimbola W. Aremu (2021): "The duty to cooperate in state interactions for the sustainable use of international watercourses". Discover Sustainability, 2, 45.
- Osler Hampson, Fen & Paul Heinbecker (2011): "Global insights: The 'new' multilateralism of the twenty-first century". Global Governance, 17, 299–310.
- Pandey, Vikas (2022): "Quad: The China factor at the heart of the summit". BBC, 24.5.2022. <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-61547082>, 13.9.2022.
- Paris Peace Forum (päiväämätön): A new consensus for the post-covid 19 world: All hands on deck – Towards an inclusive multilateralism. <https://parispeaceforum.org/en/a-new-consensus-for-the-post-covid19-world-all-hands-on-deck-towards-an-inclusive-multilateralism/>, 27.6.2022.
- Patrick, Stewart M. (2019): "The alliance for multilateralism makes sense. Can it make good?". World Politics Review, 16.12.2019.
- Permanent Mission of France to the UN (2020): The alliance for multilateralism: For a renovated form of international cooperation. <https://onu.delegfrance.org/The-Alliance-for-Multilateralism-for-a-renovated-form-of-international>, 27.6.2022.
- Pisarski, Maciej (2020): "Multilateralism: A view from Poland". PeaceLab, 17.12.2020. <https://peacelab.blog/2020/12/multilateralism-a-view-from-poland>, 27.6.2022.
- Pouliot, Vincent (2011): "Multilateralism as an end in itself". International Studies Perspectives, 12(1), 18–26.
- Pouliot, Vincent (2016): International pecking orders. The politics and practice of multilateral diplomacy. Lontoo: Cambridge University Press.
- Prantl, Jochen (2013): "Introduction: International cooperation under order transition". Teoksessa: J. Prantl (toim.) Effective multilateralism. Through the looking glass of East Asia. New York: Palgrave Macmillan, 1–18.
- Rathbun, Brian C. (2011): Trust in international cooperation. International security institutions, domestic politics and American multilateralism. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reiter, Miriam (2021): Germany champions alliance for multilateralism, 2.2.2021. <https://gpil.jura.uni-bonn.de/2021/02/germany-champions-alliance-for-multilateralism/>, 21.6.2022.
- Rudyak, Marina (päiväämätön): "Multilateralism". Decoding China. <https://decodingchina.eu/multilateralism/>, 27.6.2022.
- Ruggie, John Gerard (1992): "Multilateralism: The anatomy of an institution". International Organization, 46(3), 561–598.
- Rüland, Jürgen (2018): "Principled multilateralism' versus 'diminished multilateralism': Some general reflections". Teoksessa: C. Echle ym. (toim.) Multilateralism in a changing world order. Singapore: Konrad Adenauer Stiftung, 1–12.
- Security Council Report (2021): High-level briefing on 'upholding multilateralism and the UN-centred international system', 6.5.2021. <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2021/05/high-level-briefing-on-upholding-multilateralism-and-the-un-centred-international-system.php>, 1.6.2022.

- Spagat, Elliott & Chris Megerian (2022): "Biden lauds democratic unity despite no-shows at summit". *AP News*, 9.6.2022. <https://apnews.com/article/biden-covid-politics-health-mexico-ef501187bcf42370650f6f7bb2aed2e4>, 21.6.2022.
- Tulevaisuusvaliokunta (2020): Koronapandemian hyvät ja huonot seuraukset lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 1/2020. Helsinki: Eduskunta. https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/tuvj_1+2020.pdf, 21.6.2022.
- Ulkoministeriö (2021): Uuden yhteistyön aika – Ulkoministeriö monenkeskisen yhteistyön vahvistajana. Ulkoministeriön julkaisuja 2021: 8. Helsinki: Ulkoministeriö.
- United Nations (2021): Report of the secretary-general, our common agenda. https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Report_English.pdf, 27.6.2022.
- UN Secretary-General (2022): Note to correspondents: Secretary-general's high-level advisory board on effective multilateralism comprises 12 eminent current or former global leaders, officials, experts, 18.3.2022. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/note-correspondents/2022-03-18/note-correspondents-secretary-general%E2%80%99s-high-level-advisory-board-effective-multilateralism-comprises-12-eminent-current-or-former-global-leaders-officials>, 27.6.2022.
- U.S. Department of State (2022): The administration's approach to the People's Republic of China. <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>, 21.6.2022.
- de Wijk, Rob, Jack Thompson & Ester Chavannes (2020): *Adjusting the multilateral system to safeguard Dutch interests*. Haag: Hague Center for Strategic Studies.
- Wintour, Patrick (2019): "British in u-turn over Franco-German 'alliance for multilateralism'". *Guardian*, 24.9.2019. <https://www.theguardian.com/world/2019/sep/23/uk-to-snub-franco-german-alliance-for-multilateralism>, 27.6.2022.
- Wong, Ethan (2022): The Arctic this week take five: Week of May 9, 2022. <https://www.thearcticinstitute.org/the-arctic-this-week-take-five-week-of-may-9-2022/?cn-reloaded=1>, 27.6.2022.
- World Economic Forum (2019): António Guterres: Read the UN secretary-general's Davos speech in full, 24.1.2019. <https://www.weforum.org/agenda/2019/01/these-are-the-global-priorities-and-risks-for-the-future-according-to-antonio-guterres/>, 27.6.2022.
- Wu, Guoguang & Helen Landsdowne (2008): "International multilateralism with Chinese characteristics: Attitude changes, policy imperatives, and regional impacts". Teoksessa: G. Wu & H. Landsdowne (toim.) *China turns to multilateralism: Foreign policy and regional security*. Lontoo: Routledge.

The Politics of Multilateralism: Value-based Multilateralism in a World of Increased Global Rivalry

Multilateralism is the latest concept to be drawn into the tangle of great power competition. There are competing views on how to best understand the concept and practice it: should global processes be relied on or is it more efficient to work with like-minded groups that share common values? Multilateralism is viewed both as a means to reach goals and as an end in itself. The diminishing role of global processes means that the former understanding is winning territory, leaving it more difficult to manage global challenges such as climate change or collective security despite potential for increased effectiveness. In the long run, undermining broad-based multilateralism may, however, weaken the foundation for multilateral cooperation and create a downward spiral in which great powers find it even harder to reconcile their interests. Such a development makes it harder for small states to affect global affairs.

Keywords: China, global challenges, global politics, multilateralism, United States