

Monenkeskisyyden kriisi?

Monenkeskisen yhteistyön vahvistaminen on Suomen ulkopolitiikan pitkäaikainen ja keskeinen tavoite. [...] Heikentynyt monenkeskinen yhteistyö ei ole yhdenkään valtion etu. Erityisen vahingollista se on Suomen kaltaisille, pienemmille valtioille. (Ulkoministeriö 2021, 3.)

Onko monenkeskisyys kriisissä ja jos on, kenen etuja monenkeskisyyteen nojaavan kansainvälisen järjestelmän kriisi palvelee? Jos monenkeskisyys ei ole kriisissä, miten yhteistyön tilaa voisi vahvistaa? Ulkoministeriön vuonna 2021 julkaisemassa asiakirjassa kuvattiin Suomen keinoja vahvistaa sille tärkeän monenkeskisen yhteistyön onnistumista. Samaan aikaan Suomen kaltainen pieni maa on vain yksi monista monenkeskiseen yhteistyöhön vaikuttavista toimijoista. Venäjän viime aikojen toimien valossa on jälleen kerran tullut selväksi, että osa kansainvälisen yhteisön jäsenistä saattaa toiminnallaan vaikuttaa Suomea enemmän yhteistyön onnistumiseen, mutta lopulta monenkeskisen yhteistyön tulevaisuus on kaikkien siihen osallistuvien valtioiden käsissä.

Monenkeskinen yhteistyö ei ole pelkkää retorista tavoitteenasettelua tai ihanne valtioiden välisten suhteiden nykytilasta ja tulevaisuudesta. Monenkeskisyys kuvaa pikemminkin sitä moninaista yhteistyön verkkoa, joka on syntynyt valtioiden ja myös kansainvälisten järjestöjen välille ja jonka puitteissa pyritään ehkäisemään sekä ratkaisemaan erilaisia ongelmatilanteita. Monenkeskisyys ei viittaa vain monen eri tahon yhteistyöhön, vaan sen ajatellaan olevan myös tiettyjen arvojen tai tavoitteiden toteuttamista (Ruggie 1992). Monenkeskistä yhteistyötä voidaan myös pyrkiä käyttämään omiin tarkoitukseen tai valikoivasti, mikä alleviivaa ilmiön poliittista luonnetta (ks. Morse & Keohane 2014). Mitä enemmän monenkeskisyyttä tarkastelee, sen selkeämmäksi tulee ilmiön monitahoisuus ja siihen kytköksissä olevien käsitteiden monet tulkinnat. Monenkeskisyys voi näyttäytyä myös vakiintuneina organisaatioina, kuten YK tai enemmän epämuodollisina käytänteinä, kuten esimerkiksi G7 tai G20.

Monenkeskisen yhteistyön kriisistä on puhuttu jo pitkään. Erityisesti YK:n nykyinen pääsihteeri Antonio Guterres (2022) on todennut omissa puheenvuoroissaan, ettei monenkeskisyys ole vain valtioiden välistä, vaan moninaisten globaalien kriisien ratkaisemiseksi monenkeskisen yhteistyön tulisi olla laajemmin eri tahot huomioivaa (engl. *inclusive* tai *networked multilateralism*). Monenkeskisyyttä kriittisesti pohtivat julkiset arviot eivät siten välttämättä heikennä monenkeskisen kansainvälisen yhteistyön merkitystä vaan tarjoavat tapoja korostaa yhteistyön merkitystä ja toisaalta sen piirteitä myös tulevaisuudessa.

Yksittäinen ongelmatilanne voi muodostua kuitenkin niin isoksi, että koko järjestelmän toimivuus ja tulevaisuus näyttäytyy uhatulta. Hyvä esimerkki tästä koitti helmikuussa 2022, kun Venäjä hyökkäsi Ukrainaan ilman oikeutusta, tavoitteenaan muun muassa ”denatsifoida” sekä demilitarisoida Ukraina (Putin 2022). Hyökkäys rikkoi selkeästi Ukrainan koskemattomuutta, mikä asetti YK:n johtaman monenkeskisen yhteistyön hankalaan asemaan. Kun YK:n turvallisuusneuvosto kokoontui hyökkäyksen seurauksena hätäistuntoon, 24. helmikuuta käydyn keskustelun aikana Kenian edustaja Martin Kimani totesi, että ”monenkeskisyys makaa kuolinvuoteellaan” (UN Security Council 2022a, 9/15).

Erilaiset kommentit monenkeskisen yhteistyön kriisistä eivät sinällään ole uusia. Ne ovat tulkittavissa osaksi moninapaiseksi kehittyvän maailmanjärjestyksen sekä erityisesti suurvaltainressien aiheuttamia jännitteitä, jotka paitsi haastavat sääntöpohjaisen kansainvälisen yhteistyön toimintamahdollisuuksia myös muokkaavat yhteistyölle asetettavia odotuksia suhteessa eri toimijoihin ja tavoitteisiin.

Tämä *Kosmopoliksen* teemanumero keskittyy tuomaan uusia sisältöjä kotimaiseen keskusteluun monenkeskisestä yhteistyöstä keskittyen erityisesti Yhdistyneiden kansakuntien (YK) tarkasteluun. Venäjän hyökkäys Ukrainaan rikkoi merkittävällä tavalla luottamusta siihen, että valtioiden välinen avoin sota olisi Euroopassa menneen talven lumia ja että Venäjän kaltaisen suurvalta olisi valmis tinkimään kansallisista intresseistään osallistumalla rakentavalla tavalla sääntöpohjaisen yhteistyön rakentamiseen ja ylläpitämiseen.

Kuten olettaa saattaa, YK:n turvallisuusneuvosto on ollut kykenemätön vaikuttamaan merkittävällä tavalla Ukrainan sodan tapahtumiin. Kun Venäjän hyökkäys alkoi, oli Venäjän vuoro toimia turvallisuusneuvoston puheenjohtajana. Venäjän edustaja mahdollisti hätäistunnon kokoontumisen turvallisuusneuvoston sääntöjen mukaisella tavalla, mutta korosti omalta osaltaan Venäjän omaa narratiivia Ukrainan sodan luonteesta (UN Security Council 2022b, 2/17).

Tapahtuma osoitti, että YK:n vakiintuneet käytännöt ja prosessit toimivat, mikä tarkoitti myös sitä, että Venäjä saattoi veto-oikeudellaan estää sille haitallisten päätöslauselmien hyväksymisen. Toisaalta YK:n yleiskokous mahdollisti asian käsittelyn ja äänestyksen Venäjän ihmisoikeusneuvostojäsenyyden peruuttamisesta. Myös monet YK:n instituutioista ovat jatkaneet toimintaansa Ukrainassa, ja YK on koordinoinut esimerkiksi humanitaarista avunantoa. Onkin tärkeää muistaa, että YK:n toiminnan analyysissä ei tule keskittyä vain turvallisuusneuvostoon, vaikka se merkittävä onkin. On huomioitava keskeiset esillä olevat ajatukset ja toimintamallit, jotka ylläpitävät monenkeskistä yhteistyötä ja osoittavat sen hyödyt valtioille eri puolilla maailmaa.

Yksittäinen kriisi voi epäilemättä muuttaa merkittävällä tavalla kansainvälistä järjestelmää. Tästä YK:n oma historia on hyvä osoitus. Kriisejä kuitenkin pyritään rajoittamaan ja hallitsemaan, mikä mahdollistaa yhteistyön jatkumisen vähemmän jännitteisten teemojen kohdalla. On myös syytä muistaa, että kriisin merkitys ei ole kaikille samanlainen. Tämä näkyy esimerkiksi kansainvälisessä reaktiossa Venäjän hyökkäykseen Ukrainaan. Merkittävä osa YK:n jäsenistä on suhtautunut pidättyvästi Venäjän hyökkäyksen tuomitsemiseen ja pysytellyt mieluummin sivussa esimerkiksi äänestämällä tyhjä. Yleiskokouksen ääni on hiljentynyt sitten helmikuun alun, ja yhtenä selittävänä tekijänä ovat esimerkiksi maiden väliset suhteet ja toisaalta kriisin globaalit konkreettiset vaikutukset ruuan ja energian hintoihin (ks. Gowan 2022). Lienee paikallaan myös todeta, että aiemmin länsimaat ovat aika ajoin jättäneet osan maailmalla tapahtuvista kriiseistä vähälle huomiolle ja keskittyneet mieluummin tiettyjen kriisien hoitoon. Kriisien kautta monenkeskistä yhteistyötä on mahdollista myös vahvistaa hakemalla uusia uria ja muotoja yhteistyölle, mutta samaan aikaan olisi tärkeää säilyttää olemassa olevia pysyviä ja jäsenmaita sitovia rakenteita.

YK on johtava kansainvälinen järjestö laaja-alaiselle yhteistyölle ja sopimus pohjaisen kansainvälisen yhteistyön toteuttamiselle. Tässä roolissa se voi toimia myös jatkossa, jos erityisesti suurvallat ovat valmiita ylläpitämään järjestelmää. Viitteitä järjestelmän hajottamisesta ei ole. Jo kylmän sodan aikana muodostui ajatus siitä, että suurvaltaintressit saattoivat estää tai hankaloittaa kriisien hallintaa tietyissä tilanteissa. Silti oli olemassa tietynlainen kansainvälisen turvallisuuden minimi, jonka YK kykeni hoitamaan käytännössä keskittymällä suurvaltaintressien ulkopuolella tapahtuvien kriisien hoitoon (ks. Kennedy 2006, 62–63). Sama kehityskulku jatkuu myös tulevaisuudessa, jos YK:n 193 suvereenia jäsenvaltiota niin haluavat. YK:n toiminnan onnistuminen sen nykyisessä laajuudessa riippuu lopulta siitä, sitoutuvatko suuret valtiot ja etenkin suurvallat YK:n edustaman monenkeskisen yhteistyön pelisääntöihin ja antavatko ne omia resurssejaan kansainväliseen yhteistyöhön. Toisaalta monenkeskisen yhteistyön onnistumisen kannalta myös pienten ja keskisuurten valtioiden merkitystä erityisesti globaaleissa kysymyksissä ei pidä unohtaa.

Globaaleja kriisejä riittää myös jatkossa. Venäjän hyökkäys Ukrainaan ravistelee suoraan Euroopan turvallisuustilannetta, mutta se on voimakkaasti vaikuttanut myös globaalin energiakriisin syntymiseen sekä merkittävään huoleen nälänhädän lisääntymisestä maailmalla. Alueellisilla kriiseillä voikin olla globaaleja vaikutuksia niin ihmisten arjen turvallisuuteen kuin globaaliin talouteen. Samaan aikaan ihmiskunnan käytettävissä oleva aika ilmastokriisin pysäyttämiseksi vähenee jatkuvasti. Covid-19-pandemia saattoi olla vain yksi askel kohti uusien terveyshuolien täyttämää tulevaisuutta, jossa terveysturvallisuudesta voi tulla yhä merkittävämpi monenkeskistä yhteistyötä vahvistava teema. Monenkeskisen yhteistyön turvin tuleekin kyetä käsittelemään kaikkia eteen tulevia kriisejä sitä mukaa, kun niitä tulee. Tämä vaatii paljon diplomaateilta ja valtiojohtajilta tilanteessa, jossa haasteena on kuunnella samaan aikaan sekä valtioissa esillä olevia poliittisia mielipiteitä ja toisaalta kansalaisten tarpeita.

Samalla monenkeskinen yhteistyö on muutakin kuin kriisien hoitamista. Se on instituutioiden säilyttämistä ja kehittämistä, eri puolilla maailmaa asuvien ihmisten välistä vuorovaiikutusta sekä yhteisten arvojen tulkitsemista ja toteuttamista. Mitä tahansa tulevina vuosina tapahtuukaan, monenkeskisyydestä on syytä pitää kiinni. Se ei ole ainoastaan Suomen vaan koko maailman etu. Suurvallat vaikuttavat merkittävästi siihen, mihin YK pystyy nyt ja jatkossa, mutta myös ne hyötyvät maailmasta, joka ei ole anarkian tilassa.

Teemanumeron aluksi tartutaan sekä monenkeskisyyden ongelmiin että ongelmien monenkeskisiin ratkaisuyrityksiin. Hanna Tuomisen artikkeli käsittelee YK:n ihmisoikeusjärjestelmää ja analysoi ihmisoikeuksia koskevaa normihaastamista ilmiönä sekä YK:n ihmisoikeusneuvoston tilannetta ja EU:ta ihmisoikeuksien puolustajana. Tuominen muistuttaa valtioiden välisen toiminnan suuresta kuvasta, jossa vakiintuneet instituutiot ja niiden normit ovat usein vahvoissa asemissa, vaikka ne törmäävätkin keskeisten suurvaltatoimijoiden intresseihin sekä arkipäivän diplomatiaan, jossa huomio on sanamuodoissa, erilaisten aloitteiden lisäysehdoituksissa sekä äänestyskäyttäytymisessä. Teemu Häkkinen jatkaa suuntaamalla artikkelissaan huomiota valtioiden epämuodollisen yhteistyön mahdollisuuksille ratkaisuna vakiintuneelle sääntöpohjaiselle yhteistyölle. Häkkinen kuvaa artikkelissaan kansainvälistä reaktiota Somalian rannikon merirosvoukseen ja siinä erityisesti kansainvälisen kontakti-

ryhmän perustamista. Monenkeskinen yhteistyö, multilateralismi, voikin jatkossa täydentyä enemmän minilateralistisilla ratkaisuilla.

Katsausartikkeleista ensimmäisessä Katja Creutz pohtii analyttisesti arvopohjaisen monenkeskisen yhteistyön tilannetta ja herättelee kriittistä keskustelua monenkeskisen yhteistyön inklusiivisen ideaalin ja käytännön toteutumisen yhteensovittamisesta sekä monenkeskisyyden käsitteellistämisen problematiikasta. Anna Kronlundin katsausartikkelissa puolestaan analysoidaan YK:n legitimizeettii erityisesti YK:n yleiskokouksen näkökulmasta ja esitetään, että yleiskokouksen mandaatin vahvistaminen voisi vahvistaa koko YK:ta.

Kaikissa vertaisarvioituissa kirjoituksissa on läsnä monenkeskisyyden nykytilan kuvaamisen suhde muutokseen ja tarpeeseen ratkoa sekä instituutioiden että globaalien tason ongelmia. Sekä valtiot että alueelliset ryhmät lähestyvät monenkeskistä yhteistyötä omista näkökulmistaan. Samaan aikaan YK pyrkii edustamaan sääntöpohjaista yhteistyötä ja maailmantilaa sekä monenkeskisen yhteistyön periaatteita ja universaaleja normeja. Artikkelit raottavat tulkintoja monenkeskisen yhteistyön tulevaisuuteen kiinnittämällä huomiota erityisesti olemassa olevien toimintamallien ja YK:n vahvuuksien hyödyntämiseen ja lopputuloksia painottavaan ajatteluun, jossa monenkeskinen yhteistyö ja siihen liittyvät prosessit ovat itsessään merkityksellisiä ja mahdollistavat toivotut lopputulokset. Samalla on selvää, että monenkeskisen yhteistyön foorumeilla on jatkossakin työstettävä yhteisiä päämääriä, löydettävä niitä tukevia riittävän laajasti hyväksytyjä arvoja sekä viime kädessä ratkaistava maailman kohtaamia haasteita.

Teemanumerossa on mukana myös kaksi asiantuntijapuheenvuoroa monenkeskisyyden tematiikkaan liittyen. Presidentti Tarja Halonen tuo valtiojohtajan näkökulman YK:hon ja monenkeskisyyteen pohtimalla niin Suomen tilannetta kuin tasa-arvon merkitystä kansainvälisessä politiikassa. Ulkoministeriön YK-yksikössä työskennellyt Eeva-Liisa Myllymäki taas avaa oman kirjoituksensa kautta, miten YK-politiikkaa tehdään ja miltä YK:n prosessit näyttävät diplomaatin näkökulmasta. Myllymäen teksti kuvaa osuvasti, miten kestävän rauhan käsite ja toimintamallit ovat kehittyneet YK:ssa suhteessa muuttuviin konflikteihin ja kriiseihin. Asiantuntijapuheenvuorot osoittavat, miten monenkeskinen yhteistyö nojaa paitsi valtioihin, myös lukuisiin valtiojohtajiin sekä diplomaatteihin, jotka toiminnallaan ylläpitävät järjestelmää, tuovat siihen sisältöä, muokkaavat sitä tulevaisuutta varten ja välittävät kokemuksiaan eteenpäin seuraaville sukupolville.

Teemanumeron varsinaisen teeman ohella tässä numerossa jatkuu keskustelu Suomen Nato-jäsenyydestä. Sami Pihlströmin numerossa 2/22 julkaistuun keskustelutekstiin ottavat kantaa Heikki Patomäki ja Jyrki Käkönen.

Numeron päättää Johanna Rainio-Niemen kirja-arvio Pasi Ihalaisen ja Antero Holmilan toimittamasta teoksesta *Nationalism and Internationalism Intertwined: A European History of Concepts Beyond the Nation State*. Tässä kirjassa huomio ei niinkään kohdistu suoraan monenkeskisyyden toteutumiseen vaan sen internationalismiin perustuviin aatteellisiin ja historiallisiin juuriin. On hyvin mahdollista, että näissä juurissa piilee jatkossa tärkeä muistutus monenkeskisen yhteistyön luonteesta sekä menneisyydestä tuleville päättäjille ja asiantuntijoille.

Kiitämme *Kosmopolis*-lehden päätoimittajia ja erityisesti Eeva Puumalaa mahdollisuudesta toimia tämän teemanumeron vierailevina päätoimittajina sekä lehden toimitussihteeri Samu Pehkosta avusta käytännön toimittamisen suhteen. Kiitämme lämpimästi myös teemanumeron kirjoittajia sekä vertaisarvioitsijoita osallistumisesta tämän ajankohtaiseen aiheen käsittelyyn. Osoitamme kiitokset myös Koneen Säätiölle, jonka rahoittama hanke YK:n legitimitetistä ja ylikansallisista haasteista on tarjonnut mahdollisuuden keskittyä YK:n ja monenkeskisen yhteistyön tutkimiseen. Teemanumero kokoaa yhteen osan suomalaisesta ajankohtaisesta YK-tutkimuksesta. Toivomme, että keskustelu saa tulevaisuudessa jatkoa muista YK:hon liittyvistä teemoista ja että siihen liittyvät myös muut aihepiiriä tutkivat. Toivotamme kaikille lukijoille antoisia lukuhetkiä lehden parissa.

Anna Kronlund ja Teemu Häkkinen

Turussa ja Jyväskylässä 10.10.2022

Lähteet

- Gowan, Richard (2022): *Ten challenges for the UN in 2022–2023*. Crisis Group Special Briefing No. 8, 14.9.2022. <https://www.crisisgroup.org/b8-united-states/ten-challenges-un-2022-2023>, 4.10.2022.
- Guterres, Antonio (2022): "Strengthening multilateralism 'only way' to peaceful world for all". *UN News*, 8.7.2022. <https://news.un.org/en/story/2022/07/1122212>, 3.10.2022.
- Kennedy, Paul (2006): *The parliament of man. The United Nations and the quest for world government*. Lontoo: Penguin Books.
- Morse, Julia C. & Robert Keohane (2014): "Contested multilateralism". *The Review of International Organizations*, 9(4), 385–412.
- Putin, Vladimir (2022): Address by the President of the Russian Federation, 24.2.2022. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>, 18.3.2022.
- Ruggie, John (1992): "The anatomy of an institution". *International Organization*, 46(3), 561–598.
- Ulkoministeriö (2021): *Uuden yhteistyön aika – Ulkoministeriö monenkeskisen yhteistyön vahvistajana*. Helsinki: Ulkoministeriön julkaisuja 2021:8. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163360/UM_2021_8.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 20.4.2022.
- UN Security Council (2022a): S/PV.8970. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N22/263/90/PDF/N2226390.pdf?OpenElement>, 29.9.2022.
- UN Security Council (2022b): S/PV.8979. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/269/25/PDF/N2226925.pdf?OpenElement>, 5.10.2022.
- Valtioneuvosto (2020): *Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko*. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:30. Helsinki: Valtioneuvosto. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162513/VN_2020_30.pdf, 29.9.2022.