

SUOMI JA KIINA; ERAITA NÄKÖKOHTIA

Pekka Laine

Oheisen tutkielman tarkoituksena on käsitellä Suomen Kiinan-politiikan eräitä vaiheita. Voidaan katsoa, että maiden ulkopolitiikan vapaata muodostamista rajoittavat (1) ulkoiset tekijät; (2) sisäiset tekijät. Ulkoisten tekijöiden osalta Suomen ulkopolitiikka perustuu turvallisuusolettamukseen. Itsenäisyyden säilyttäminen edellyttää turvallisuuden luomista. Turvallisuus on saavutettu puolueettomuudella, jolla katsotaan olevan historiallisia perinteitä ja joka perustuu kansallisten intressiemme ja mahdollisuuksiemme oikeaan ymmärtämiseen. Suomen neutraalisuus tavanomaisen tasapuolisuusperiaatteen lisäksi — Suomen tulee ottaa huomioon eri maiden ja blokkien intressit — rakentuu erityisesti Suomen ja Neuvostoliiton suhteiden ylläpitämiseen. Presidentti Kekkonen mukaan Suomi on idän ja lännen rajalla sijaitseva maa, jossa jommankumman lisääntyvä vaikutus merkitsee toisen vähenevää vaikutusta. Kysymys Suomen asemasta on ratkaistu luomalla Neuvostoliiton luottamus Suomeen rauhanomaisena naapurina. Tämän luottamuksen puitteissa Suomella on edellytykset kehittää suhteitaan läntisiin maihin. Toisaalta, jos luottamus horjuu, kokemus osoittaa, että toimintavapaus läntisten maiden suhteen rajoittuu.

Mitä taasen sisäisiin tekijöihin tulee, on vallitseva ulkopoliittinen linja yleisesti hyväksytty, ja lisäksi systeemi sallii sen tulkinnalle kohtalaisen itsenäisyyden puolueiden välillä ensiintyvistä eri kannanotoista huolimatta. Sen tähden voidaan sanoa, että sisäiset tekijät eivät huomattavissa määrin vaikeuta ulkopolitiikan muodostamista. Sensijaan huomio on kiinnitettävä ulkoisiin tekijöihin. On tutkittava, missä määrin Suomen Kiinan-politiikka on ollut sopusoinnussa ulkoisten tekijöiden kanssa. Lisäksi kysymyksen koskiessa Yhdistyneitä Kansakuntia on todettava, missä määrin organisaation jäsenyys ja Suomen politiikka siellä ovat vastanneet ulkopolitiikan periaatteita.

Tutkimuksen kohteena oleva vaihe käsittää tapahtumat, joilla oli tekemistä Suomen Kiinan Kansantasavallan tunnustamisen kanssa. Käsiteltäessä kysymystä huomio kiintyy tunnustamisen ajankohtaan ja argumentteihin, jotka johtivat tunnustamiseen. On kysyttävä, oliko tunnustaminen sopusoinnussa politiikkamme periaatteiden kanssa?

Suomi tunnusti Kiinan Kansantasavallan 13. tammikuuta 1950. Maa oli julistautunut itsenäiseksi 1. 10. 1949. Itsenäiseksi julistautumisen ja tunnustamisen välillä kului siis 3 1/2 kuukautta. Neuvostoliitto ja muut itäryhmän maat tunnustivat Kiinan välittömästi. Miksi ei Suomi?

Suomen Kiinan tunnustaminen herätti jossain määrin huomiota Suomen poliittisissa piireissä ja siten myös sisäiset tekijät pääsivät vaikuttamaan. Vapaa Sana kirjoitti pääartikkelissaan 4. 10. 1949 tunnustamisen puolesta ja edelleen omisti erikoisnumeron 23. 10. 1949 Kiinan tunnustamiselle. Viivyttely johti lisäksi kysymyksen esilleottamiseen eduskunnassa. Budjettikeskustelun yhteydessä annettiin ymmärtää, että SKDL tulisi esittämään asiassa eduskuntakyselyn. Keskustelussa viitattiin siihen, että Suomi oli tunnustanut Israelin ilman viivyttelyä. Siksi ihmeteltiin miksi nyt annettiin ajan kulua, kun kysymyksessä oli suurvalta. Kysymys esitettiin eduskunnalle 11 tammikuuta 1950.

Valtionsisäinen keskustelu tunnustamisesta koski lähinnä ajankohtaa. Ei liene epäilystäkään siitä, etteikö ollut selvää, että Suomi tulisi tunnustamaan Kiinan. Tilanne ei vielä ollut kehittynyt suurvaltapoliittiseksi kysymykseksi. Keskustelussa ei viitattu Suomen suurvaltapoliittisiin suhteisiin. Siten sekä yleismaailmallinen tilanne sekä valtionsisäinen keskustelu eivät rajoittaneet toimintavapautta muuhun kuin ajankohtaan nähden.

Suomi tunnusti Kiinan Kansantasavallan 13. 1. 1950. Päivä on sama, jolloin turvallisuusneuvosto ensimmäisen kerran käsitteli Kiinan edustusta tässä elimessä. Verrattaessa tunnustamisen ajankohtaa muiden maiden tunnustamiseen käy ilmi, että itäryhmän maat tunnustivat Kiinan Kansantasavallan välittömästi. Sitävastoin neutraalit maat kuten Burma ja Intia ryhtyivät toimenpiteisiin marraskuussa. Iso-Britannia tunnusti Kiinan osaksi Intian asenteen vuoksi tammikuun 3:nä. Viivyttely johtui lähinnä siitä, että sisällissota ei ollut vielä johtanut toisen osapuolen täydelliseen tuhoamiseen. Tämä argumentti varmaan vaikutti Suomenkin kannanottoon. Toisaalta, vaikkakaan sisällissotaa ei lopullisesti oltu viety päätökseen — eikä ole sitä vielä tänä päivänäkään — neutraalien maiden ja Ison-Britannian tekemät tunnustamiset johtivat Suomen toimenpiteisiin.

Niin onkin Suomen silloisen ulkoministerin Enckellin eduskuntakyselyn vastauksen pääteemana tilanteen vakaantumisen odottaminen. Hänen vastauksestaan käy ilmi, että Suomella ei ollut diplomaattista edustusta Kiinassa sitten 1939; ainoastaan lähetetty konsuli Shanghaissa. Senjälkeen kun Japa-

nin viranomaiset olivat sulkeneet konsulaatin, Suomella ei ollut syytä ryhtyä toimenpiteisiin diplomaattisten tai konsulisuhteiden solmimiseksi Kuomintangin hallituksen kanssa, sillä suhteet siihen olivat käytännössä lakanneet olemasta voimassa.

Edeltäneestä keskustelusta voidaan tehdä se johtopäätös, että Suomi pyrki neutraaliseen kannanilmaukseen. Johtuen tilanteen oikeudellisesta epäselvyydestä haluttiin odottaa. Odotus johti valtionsisäiseen keskusteluun. Mutta kyseessä ei missään vaiheessa ollut Suomen ulkopoliittikan perusolemuksen kyseeseen asettaminen, vaan ainoastaan kysymys ajoittamisesta, joka kaikesta päättäen oli hyvin harkittu.

*

Seuraava tutkimuksen kohde on Suomen Kiinan-politiikka Yhdistyneissä Kansakunnissa. Ensinnäkin on käsiteltävä kysymystä, onko järjestö omiaan myötävaikuttamaan ulkopoliittisten päämääriemme saavuttamiseksi. Toisen maailmansodan jälkeen kehittynyt kansainvälinen systeemi on kaksinapainen. Tällöin niin sanotussa löyhässä kaksinapaisessa järjestelmässä on kahden blokkitekijän lisäksi blokkien ulkopuolisia tekijöitä. Nämä tekijät toimivat blokkien ristiriidan sovittajina käyttäen varsinkin Yhdistyneitä Kansakuntia politiikkansa ilmentymänä. Suomelle tärkeä pelivara oli olemassa. Toisaalta tietoisina tästä esitettiin Suomessa maan jäseneksi liittymisen yhteydessä mielipiteitä siitä, että Suomi joutuisi järjestössä ottamaan kantaa kysymyksiin, jotka saattaisivat vaikuttaa sen politiikkaan haitallisesti. Kuitenkin useilla tekijöillä on aivan päinvastainen vaikutus, ja edellinen argumentti perustuu ainoastaan olettamukseen, että jäsenyydessä saattaisi seurata vaikeuksia. Toisaalta, jos tiedetään ja tunnetaan järjestön toiminta, on mahdollista niissä puitteissa sovittaa kansalliset näkökohdat. Prosessissa ei ole kysymys ainoastaan sopeutumisesta, vaan myös järjestön hyväksi käyttämisestä.

Tekijöitä, jotka mahdollistavat Suomen politiikan sopeuttamisen järjestön puitteissa on kaksi. Edellä mainitusta systeemistä johtuu, että blokkien ulkopuolella on kolmas neutraalinen osapuoli. On tärkeätä, että tämä ryhmittymä ei ole hyvin organisoitu, vaan päinvastoin jakautuu erilaisiin ryhmittymiin. Skandinavian maiden Kansainliitossa harjoittama yhteistyö jatkui alusta alkaen Yhdistyneissä Kansakunnissa. Huolimatta siitä, että Tanska ja Norja kuuluivat NATO:on, ovat nämä maat yhdessä pyrkineet tasoittamaan suurvaltain konflikteja. Tämän yhteistyön olemassaolo oli tärkeä edellytys Suomen politiikalle. Mutta se ei yksistään voi taata sitä, etteikö Suomi jossain tilanteessa joutuisi eriyvään asenteeseen. Tällöin Suomi voi turvautua äänestysjärjestelmiin. Liittoutuma- ja äänestyspelivara ovat ne tekijät, jotka ennen kaikkea myötävaikuttavat sopeutumiseen.

Toisaalta Suomi voi käyttää järjestöä omien ulkopoliittisten päämääriensä saavuttamiseen. Lukuunottamatta kaikkein tärkeintä päämäärää, jonka mu-

kaan Suomi pystyy omalta osaltaan vaikuttamaan järjestön kehittämiseen ja sen kautta maailman rauhan säilyttämiseen, voi Suomi eri kysymysten yhteydessä julkituoda oman käsityksensä. Täten muut kansainvälisen yhteisön jäsenet tietävät Suomen näkökannan. Lisäksi kuuluessaan johonkin jatkuvaan ryhmään sen politiikka saa tietyn tunnustuksen. Tämän toiminnan voidaan katsoa olevan neutraalisuuden aktivointia, jolla on samanlaiset pyrkimykset kuin tasavallan presidentin ulkomaanmatkoilla. Pyrkimyksenä on saada tunnustus Suomen neutraalisuudelle maan toimiessa aktiivisesti kansainvälisen yhteisön jäsenenä.

Tarkasteltaessa Suomen Kiinan-politiikkaa Yhdistyneissä Kansakunnissa on pidettävä mielessä esitetyt näkökohdat: onko Suomi pystynyt sopeutumaan Kiinan kysymyksessä ulkopoliittikkansa edellyttämässä puitteissa ja onko Suomi pystynyt käyttämään järjestöä hyväkseen tuomalla julki asenteensa ja siten myötävaikuttanut ulkopoliittikkansa aktivointiin.

Itse sopeutumisprosessi Kiinan kysymyksessä oli ensimmäisiä tärkeimpiä kysymyksiä, jotka Suomi kohtasi liittyessään jäseneksi. Suomen asenteen voidaan katsoa olleen selvän, sillä Suomi oli tunnustanut Kiinan Kansantasavallan ja solminut maan kanssa diplomaattiset suhteet. Lisäksi ottaen huomioon Suomen suhteet Neuvostoliittoon oli selvää, että Suomi oli Kiinan jäsenyyden puolella — tai niin kuin asia muodollisesti oli: Kiinan edustuksen keskustelun tukija. Edellytyksenä Suomen äänestämisen sopeutumiselle oli kuitenkin se, että Kiinan jäsenyyttä olivat — itäryhmän maiden lisäksi — alusta alkaen kannattaneet ei ainoastaan Skandinavian maat, vaan myöskin Jugoslavia, Irlanti ja afroaasialaiset maat, Intia niiden kärjessä. Kysymys ei siten ollut puhdas blokkien välinen erimielisyys, vaan kysymys, jossa jo oli olemassa selvä välittävä tendenssi. Täten oli mahdollista, että Suomi pystyi äänestämään asian puolesta.

Kesti kaksi vuotta ennenkuin Suomi toi julki asenteensa kysymyksessä. Puheista käy ensinnäkin ilmi, että Suomen toiminnan perusajatus järjestössä on Yhdistyneitten Kansakuntien menestymisen myötävaikuttaminen. Periaate on sopusoinnussa ulkoministeri Törngrenin Suomen järjestöön liittymisen johdosta pitämän puheen sisällön kanssa. Tarkempi tutkimus osoittaa, että tämä periaate perustuu pyrkimykseen päästä järjestön jäseneksi. Silloinen päätös julkatoi myötämielisen kannanoton kansainvälisen yhteistyön puolesta yleensä ja erityisesti Yhdistyneissä Kansakunnissa. Johtavat poliittiset piirit olivat tietoisia järjestön edeltäjän epäonnistumisesta ja niistä vaikeuksista, jotka olivat kohdanneet Yhdistyneitä Kansakuntia. Itse vaikeuksien olemassaolon tunnustaminen merkitsee toisaalta realistista käsitystä järjestön mahdollisuuksista ja päämääristä. Siksi Suomen pääperiaatteena on ollut myötävaikuttaa näiden vaikeuksien voittamiseksi. Näkökannan voidaan katsoa edustavan realistista näkemystä ymmärtää kansainvälisiä kysymyksiä. Toi-

seksi, seurauksena tästä peruseriaatteesta itse toiminta järjestön menestymisen puolesta on keskittynyt johdonmukaisesti välttämään kaikkia sellaisia toimenpiteitä, jotka saattavat olla omiaan vaarantamaan, pitkittämään tai syventämään minkälaisia tahansa konflikteja. Suomi pyrkii siten erikoisesti käytännöllisiin ratkaisuihin, joiden voidaan katsoa vaikuttavan järjestön menestymiseen.

Verrattaessa tätä näkökantaa muiden Skandinavian maiden kannan ilmaisuun avautuu laajempi kysymys Skandinavian ryhmän politiikan kontinuiteetista. Skandinavian maiden katsottiin jo Kansainliitossa edustavan yhteistä näkökantaa. Analysoitaessa näiden maiden politiikkaa Yhdistyneissä Kansakunnissa ja Kansainliitossa voidaan soveltaa teoriaa, joka jakaa katsantokannat suurvaltojen ja pienten valtojen attityydeihin. Suurvalta-attityydyin voidaan tämän määritelmän mukaan katsoa kuvaavan politiikkaa, joka etupäässä käyttää järjestöä omien intressiensä edistämiseksi. Suurvaltojen on tosin ollut pakko ottaa huomioon reaalioliittiset tapahtumat ja siksi ne eivät ole suorastaan jättäneet huomioonottamatta järjestön todellista tarkoitusta, mutta kylläkin väheksyneet sitä samoin kuin niitä periaatteita, joihin asianomaisten valtioiden deklaratiivinen politiikka on perustunut. Pienten valtioiden politiikka on vastakohtana edelliselle tapaukselle sopusuunnassa järjestön periaatteiden ja etujen kanssa. Järjestö toimii niiden olemassaolon takeena eikä suoranaisena politiikan välikappaleena, jonka avulla ne pystyisivät saavuttamaan kansallisia etuja. Pienet valtiot panevat sentähden painoa järjestön oikeudelliselle luonteelle, joka saattaa suurvallat ja pienet valtiot tasavertaisiksi. Samalla katsovat pienet valtiot, että järjestön toiminnan tarkoituksena on mahdollisuuksien mukaan eliminoida valtopolitiikka kansainväliseltä näytämöltä.

Jos pienten valtioiden asenne omaksutaan siinä määrin, että järjestön katsotaan olevan oikeudellinen systeemi, näkökanta johtaa kansainvälisten kysymysten väärin ymmärtämiseen. Tässä systeemissä määräilevät kansainvälisiä suhteita oikeudelliset ja moraaliset säädökset. Skandinavian maiden politiikan voidaan katsoa Kansainliitossa edustaneen tätä mallia, jota kutsutaan legalistiseksi (oikeudelliseksi) tai moraaliseksi katsantokannaksi ratkaistaessa kansainvälisiä kysymyksiä. Luonteenomaista tälle politiikalle oli, että se katsoi valtopolitiikan olleen syynä sotiin. Siksi tahtoivat asianomaiset maat osallistua ainoastaan sellaiseen järjestöön, joka ei ottaisi huomioon poliittisia näkökohtia, ja joissa kaikki maat olisivat tasa-arvoisia. Maiden tavoitteena oli ratkaista erimielisyydet kansainvälisessä oikeudellisessä järjestössä.

Toisen maailmansodan jälkeen Skandinavian maiden politiikka muuttui. Tunnusomaista tälle uudelle politiikalle on ollut, että se on pyrkinyt kansainvälisen tilanteen realistiseen arviointiin. Se on ennen kaikkea pyrkinyt välttämään idän ja lännen suhteiden huononemista. Yhdistyneissä Kansakun-

nissa tämä politiikka on pitänyt päämääränään antaa tukensa sellaisille ehdotuksille, jotka ovat omiaan edistämään järjestön menestymistä.

Suomi edusti siis Kansainliitossa yhteistä skandinaavista linjaa. Samoin voidaan katsoa Suomen siirtyneen noudattamaan realistista ulkopoliittikkaa anoessaan sodan jälkeen jäsenyyttä Yhdistyneissä Kansakunnissa. Suomen politiikan etukäteissuunnittelu loi puitteet mahdollisen jäsenyyden varalta sopeuttaa politiikka järjestössä eri kysymysten suhteen ja lisäksi määrittelemään ne linjat, joiden rajoissa voitiin ryhtyä yhteistyöhön. Suomi saattoi täten muodostaa politiikkaansa yhteistyössä muiden Skandinavian maiden kanssa ja täten aktiivisesti osallistua järjestön toimintaan, mikä osaltaan oli omiaan selvittämään maan asemaa ja lujittamaan sen neutraalisuutta.

Suomi on katsonut Yhdistyneitten Kansakuntien peruseriaatteen mukaan, että Kiinan Kansantasavallan jäsenyys on tärkeä järjestön menestymiselle. Tätä katsantokantaa perustellaan sillä, että on vaikea ymmärtää järjestön olevan efektiivinen ilman $\frac{1}{4}$ maailman väestöstä. Suomi pitää koko järjestön suhteen tärkeänä tunnustaa kaikki ne tosiasiat, joihin perustetaan pyrkimys edistää kansainvälistä yhteisymmärrystä. Kiinan kysymyksessä Suomen toimintaa on johtanut sama rakentava henki. Lisäksi toistuvissa puheissa on viitattu siihen, että tosiasioiden sivuuttaminen ei suinkaan edistä asiaa ja että moisen katsantokannan oikeutus on kyseenalainen, koska se ei ota huomioon, että monet valtiot, Suomi niiden joukossa, ylläpitävät ja ovat jo vuosia ylläpitäneet suhteita Kiinan Kansantasavaltaan.

Suomen edustajan puheet yleiskokouksessa ovat merkittäviä kannanottoja. Ne eivät ole ainoastaan olleet omiaan edistämään kansainvälisellä näyttämöllä politiikkamme aktivoimista ja asemamme selventämistä, vaan myöskin valtiosisäisesti luoneet yleistä hyväksymistä ja tukea maan politiikalle. Niinpä Helsingin Sanomat ja Maakansa viittasivat ministeri Enckellin 13. istunnossa pitämän puheen johdosta Skandinavian maiden politiikkaan ilmaisten käsityksensä, että kysymyksessä ei ole kannanotto idän ja lännen välillä, vaan päinvastoin asiallisesti perusteltu kannanotto.