

F. S. NORTHEGE (ed.), **The Foreign Policies of the Powers** (new and revised edition), Faber and Faber, London 1974, 388 pp.

»Ulkopolitiikka on poliittisen vaikutusvallan käyttämistä muiden valtioiden taivuttamiseksi käyttämään omaa lainsäätövaltaansa kyseisen valtion haluamalla tavalla»; näin määrittelee prof. Northedge toimittamansa teoksen keskeisen käsitteen. Vuonna 1968 ilmestyneessä ensimmäisessä painoksessa analysoitiin seitsemän 'suurvallan' ulkopoliittikkaa: Yhdysvaltain, Neuvostoliiton, Kiinan, Englannin, Ranskan, Saksan Liittotasavallan ja Intian. Uudistetussa versiossa näitä koskevat luvut on tuotu ajan tasalle ja lisätty luvut Japanista, Kanadasta ja Indonesiasta, kahdesta viime-mainitusta mielestäni jokseenkin suotta. Kirjan luvut ovat itsenäisiä kokonaisuuksia eikä niiden pohjalta yritetä rakentaa mitään vertailevaa ulkopoliittikan teoriaa tai edes tehdä yleistyksiä. Eräänlaisen kehyksen maakohtaiselle tarkastelulle tarjoaa kuitenkin prof. Northeden oma luku luku ulkopoliittikan luonteesta. Tämä viitekehys on verraten väljä samoin kuin ilmeisesti kirjoittajille annetut ohjeet. Esipuheessa todetaan kirjoittajien käsittäneen esseensä — »ei niinkään ulkopoliittikan historian katsauksiksi tai yksityiskohtaisiksi kertomuksiksi ajankohtaisesta ulkopoliittikasta — kuin yritykseksi kuvata niitä yleisiä voimia, mukaanlukien traditionaaliset kansalliset asenteet, taloudellinen ja sosiaalinen rakenne, edut ja sitoumukset, päätöksenteon menetelmät, jotka myötävaikuttavat tällaisen

politiikan muotoutumiseen ja antavat kullekin sen oman erityisluonteensa». Niinikään Northedge sanoo teoksessa pyrityn pikemminkin analyttiseen kuin historialliseen tai kuvailevaan painotukseen.

Voimme arvioida Northedgen teosta kahta eri mittakeppiä käyttäen: ensinnäkin tarkastelemalla miten hyvin tutkijat ovat onnistuneet tässä heille asetetussa tehtävässä ja toiseksi pohtimalla, onko tehtävä oikein asetettu tai hedelmällisesti mitoitettu.

Ensimmäinen yleisarvio kirjasta on väijäämättä se, että kirjoitukset ovat tasoltaan epätasaisia. Eräissä on kerrottu pääasiallisesti kronologisessa järjestyksessä ulkopoliittikan kehittämisestä ja 'sisäisestä konsensuksesta': tällaisia ovat esimerkiksi Indonesiaa ja Kanadaa käsittelevät luvut. Neuvostoliiton kohdalla edetään niinikään päätöksenteon osalta aikajärjestyksessä nykypäivään ja sen jälkeen tarkastellaan ulkopoliittikkaa alueittain: suhteessa kolmanteen maailmaan, läntiseen ryhmittymään, 'kommunistiseen maailmaan'.

Haluamatta mitenkään kiistää ulkopoliittisen päätöksenteon keskittyntyy luonnetta, katsoisin kuitenkin tilannetta monissa artikkeleissa yksinkertaistetun aivan liikaa tekemällä henkilötason analyysiä (Diefenbaker, Pearson, Trudeau; Lenin, Stalin, Hrushtshev) tai sisäpoliittista kontekstia muuten kohtuuttomasti karrikoimalla (Indonesian kahden »alakuulttuurin voi suuresti yksinkertaistaen sanoa suuntautuvan joko kohti kehitystä tai kohti romanttisia nationalistisia päämääriä»).

Teoksen epätasaisuutta olisi voitu vähentää, jos kukin kirjoittaja olisi pyrkinyt kuvaamaan kaikkia niitä yleisiä voimia, joiden prof. Northedge katsoi muovaavan ulkopoliittikkaa. Nyt nimenomaan valtioiden taloudellinen ja sosiaalinen rakenne, edut ja sitoumukset jäävät eräissä artikkeleissa olemattoman vähäiselle tarkastelulle 'traditionaalisten kansallisten asenteiden' vastaavasti korostuessa.

Mielestäni tässä suhteessa Yhdysvaltain ulkopoliittikkaa käsittelevä luku on poikkeuksellisen yksipuolinen ja harhaanjohtava. Sen kirjoittaja Michael Donelan nimittäin nimenomaan kieltää kaikenlaisten intressien vaikutuksen ja selittää Yhdysvaltain ulkopoliittikan täydellisen idealistisista lähtökohdista:

We should look for understanding of United States foreign policy in the history of the ideas and passions common to the American people.

Ulkopoliittikan dynamiikka selittyy niinikään aatteiden muuttumisella:

Ideas and passions are the dynamic element in that policy. At any given moment, organization and past policy impose rigid constraints on American statesmen, for all the unparallel power of their country, giving them a feeling of narrow choices. But over time, there is not stagnation, not yet mere inertia but change, and it is to changing ideas that we must look in explanation.

Kysymys ei ole siitä etteivätkö ne ajatukset, joita Donelan esittelee olisi olleet Yhdysvaltain ulkopoliittikassa aineksina, mutta toki vain sen ideologiana ja rationalisaationa eikä sen perustana. Kirjoittajan naiivius korostuu vielä hänen nimenomaisesti kiistäessä intressien olemassaolon kunkin idean osalta. Niinpä esim. hänen mukaan USA ei ole tehnyt lukuisia interventioitaan etujensa puolustamiseksi, vaan koska sillä on ollut 'interventio-idea'. Donelanin mukaan tämä koskee Eurooppaa, Kaukoi-Itä (»there is an air of disinterested dabbling from afar») ja myös latinalaista Amerikkaa (»the remarkable fact that the United States has never sought imperial hegemony within its hemisphere», »the thrust of U.S. policy has simply been to push out and keep out extrahemispheric powers», »the United States has never set out to organize an empire, or to establish a continuous political presence, or to remodel Latin American regimes, or to insist that they adopt its ideology»). Aivan samoin muiden johtavien 'ideoiden' kanssa.

Argumentit, joilla Donelan tyrmää erilaiset intressiteoriat, ovat aika alkeellisia: 'muodikas' monikansallisten analyysi on harhateillä koska kyseessä ovat vain »uudentyylliset kansalliset yritykset joiden ulkomaan toiminta on laajempialaista kuin aikaisemmin» eikä niiden valasta kannata puhua koska »kansainvälisen

liiketoiminnan laajentuminen ja supistuminen riippuu kokonaisuudessaan valtioiden politiikasta»; ne jotka väittivät esimerkiksi aseteollisuuden vaikuttavan ulkopolitiikan muotoutumiseen eivät kyllin ota huomioon sitä, että »muista hallituksen ohjelmista kiinnostuneita on lukumääräisesti paljon enemmän kuin varustelumenoina hyötyviä äänestäjiä»; kaupallisen intressin liioittelu USAn ulkopolitiikan determinanttina on aiheetonta koska »vientii on vain neljä prosenttia kansantulosta ja investoinnit ulkomailla vastaavat esimerkiksi vain kahden vuoden puolustusmenoja», jne. aivan loppumattomiin.

Kuten edelliset poiminnotkin osoittavat, kirjoittaja tosin sanoen laiminlyö lähes kaiken uuden Yhdysvaltain ulkopolitiikasta tehdyn kriittisen empiirisen tutkimuksen, mutta idealistisessa traditiiossa se nyt ei ehkä ole mikään ihme. Sen seurauksena kuitenkin Donelanin kirjoituksessa asiat ovat pääläellään.

Olen tarkastellut Donelanin osuutta niin pitkään (ja silti sen mahdollomuuteen nähden verraten lyhyesti), koska mielestäni maailman voimakkaimman valtion ulkopolitiikan perusteellisen vinoutunut kuvaus on vääjäämättä eräs kirjan perusheikkouksia. Tilannetta ei korjaa se, että eräistä vähäisemmistä maista (Englanti, Intia, Ranska, Japani) on hyvät tai jopa erinomaiset esitykset, joissa valitun viitekehityksen sisällä pyritään ilmeisen monipuolisesti kartoittamaan ulkopolitiikan muotoutumiseen vaikuttavia voimia. Mielestäni prof. Northedgen artikkeli Englannin ulkopolitiikasta täyttää parhaiten asetetut tavoitteet. Siinä analysoidaan rikkaasti sitä kansainvälisten kehitystekijöiden ja Englannin sisäisten tekijöiden vuorovaikutusta, joiden seurauksena maan ulkopolitiikan on ollut sopeuttava uusiin ja yhä kapeampiin raameihin. Tässä analysissä kohoavat sitäpaitsi arvoonsa brittiläisen tutkimuksen muutkin hyveet: terve realismi yhdistyneenä hyvään tyyliin.

Hyödyllisempää kuin poimia yksityiskohdissa ilmeneviä fakta-virheitä on ilmeisesti pohtia Northedgen teoksessa koko valitun lähestymistavan ja tavoitetason hedelmällisyyttä.

Se ulkopolitiikan määritelmä, jota alussa lainasin, on aivan ilmeisesti jonkin verran kapea; se painottaa ulkopolitiikasta diplomatian

sektoria ja erityisesti näyttää sulkevan ulkopolitiikan määritelmän ulkopuolelle illegaalit vaikutusmuodot, esim. sellaiset joissa ei pyritä vaikuttamaan ulkovaltojen hallitukseen vaan vaihtamaan niitä. Aivan toisentyppinen kapeus on kuitenkin teoksen todellinen ongelma. Teoksessa asetettu tavoitetaso on verraten alhaalla; on haluttu kirjoittaa samalla kertaa sekä suuren yleisön teos että oppikirja ja tämä on tehty analyysin tasokkuuden kustannuksella. Oppikirjalta odottaisi välttämättä enemmän systemaattisuutta, tehdyn empiirisen tutkimuksen huomioimista eikä sen välttelemistä, suurempaa keskittymistä olennaisiin tekijöihin, kansainvälisiin ja valtioiden sisäisiin rakenteisiin ja voimasuhteisiin. Analyysin tason sijoittaminen henkilötasolle johtaa siihen, että kirjan johtopäätökset joutuvat kyseenalaiseksi kun johtajat vaihtuvat; 1973—1974 oli tietysti teoksen johtopäätösten kannalta synkkää aikaa, kun esim. Nixon, Heath, Brandt, Pompidou siirtyivät kuka mitenkään pois vallan kahvasta. Rakenneorientoinut tutkimus saataisi kertoa, että tämä ei välttämättä kovin paljon muuta ko. maiden ulkopolitiikan sisältöä.

Ne vinoutumat, joita kirjassa on, eivät tietenkään ole sattumanvaraisia tai irrallisia, vaan heijastelevat yleisemminkin porvarillisen (tässä tapauksessa ensisijaisesti liberaalin) valtiopin luonnetta. Arvojen kohottaminen intressien edelle selittävinä tekijöinä, henkilöiden korostaminen, sosialististen maiden asenteellisesti 'kriittinen' käsittely ja vastaavasti porvarillisten valtioiden sisäisen järjestyksen pinnallinen tai täydellisen eufemistinen käsittely (esimerkkinä vaikkapa Indonesian 'poliittinen stabiilisuus') johtavat todellisuuden epätarkkaan tai jopa valheelliseen kuvaukseen. Tällaisissa tapauksissa tutkimuksen ideologinen luonne käy ilmi mitä selvemmin.

Mutta toki Northedgen teosta voi käyttää oppikirjana; tällöin tarvitaan kuitenkin vähintään täydentävää tai vastakkaisista lähtökohdista lähtevää materiaalia rinnalle. Omista tavoitteistaankin lähtien Northedgen teoksessa on kuitenkin parantamisen varaa; toivottavasti seuraavaan versioon tehdään kunnan revisiointia.

Unto Vesa