

## KOLME TAPAA KÄSITELLÄ MONIMUTKAISUUDEN ONGELMAA ULKOPOLITIIKAN PÄÄTÖKSENTEON ANALYYSISSÄ \*

Harto Hakovirta

---

Suuri osa kaikkien valtioiden ulkosuhteiden hoidosta on rutiiniluonteista toimintaa. Aika ajoin valtion ulkopoliittisen ympäristön muutokset tai valtiotoimijan tarve muuttaa ympäristöä asettavat kuitenkin ulkopoliitiikan päätöksentekijät laajakantoisten poliittisten ratkaisujen eteen. Ulkopoliitiikan tutkijoiden mielenkiinto on perinteisesti kohdistunut pikemmin valtioiden ulkopoliitiikan suuriin ratkaisuihin kuin hallinnolliseen arkipäivään. Tämän suuntautumisen pääasialliset syyt lienee nähtävissä politiikan tutkimuksen identiteetissä ja esim. sen rajautumisessa hallintotieteisiin päin. Usein taustalla on kuitenkin myös erityinen — tutkijan tiedostama tai tiedostamaton — metodinen oletus: ulkopoliitiikan toimijan voi ajatella paljastavan todelliset päämääränsä tai toimintaohjelmansa tai ainakin tosiasialliset toimintamahdollisuuksiensa rajat luotettavammin toimijalle keskeisiä arvoja koskevissa valinnoissa kuin rutiinitoiminnassa tai tarkoitteellisessa ulkopoliittisessa propagandassa.<sup>1</sup>

Laajakantoisten ulkopoliittisten ratkaisujen analyysi kohtaa kuitenkin vaikeuksia, koska ne ovat yleensä luonteeltaan monimutkaisia. Ei ehkä ole perusteltua väittää, että päätöksenteko ulkopoliitikassa olisi välttämättä yleisesti monimutkaisempaa kuin esim. puoluepolitiikassa tai hallituspolitiikassa. Kuitenkin ulkopoliitiikan päätöksentekoon sisältyy eräitä vain sille ominaisia komplisoivia tekijöitä. Ulkopoliitiikan valinnan vaihtoehtojen ilmaantuminen ja vakautuneisuus tai labiilisuus riippuu usein ratkaisevasti muiden valtioiden politiikasta ja keskinäisestä vuorovaikutuksesta ja voi olla siksi ko. valtion kannalta täysin kontrolloimaton tekijä. Eri ulkovallat saattavat vaatia tai odottaa erilaisia valintoja tai esim. pitää omia näkökantojaan avoimina ja luoda sitä kautta tilanteellista epävarmuutta. Samoin valtioyhteisössä keskenään vaikutusvallasta ja päämääriensä toteuttamisesta kilvoittelevat poliittiset toimijat saattavat omalta osaltaan monimutkaistaa tilannetta kohdistamalla päätöksentekijöihin intensiteetiltään ja yhteensopivuudeltaan vaihtelevia vaatimuksia.

---

\* Tampereen yliopistossa 20.12.1976 pidetyn väitöstilaisuuden lectio precursorian laajennettu versio.

Myös päätöksentekijät itse voivat jakautua kannattamaan erilaisia tilanteenmäärittelyjä ja erilaisia toimintavaihtoehtoja yhteisössä vallitsevia ja henkilökohtaisia intressejään heijastaen. Sitä paitsi epäonnistumisen riskit ovat yleensä ulkopoliitikassa toista luokkaa kuin sisäpolitiikassa.<sup>2</sup>

Yleisesti voidaan määritellä poliittisen päätöksenteko-ongelman olevan sitä monimutkaisemman, mitä useampia vastakkaisia arvoja päätös koskee, mitä epävarmempaa informaatio vaihtoehtoisten toimintamahdollisuuksien seurauksista on ja mitä enemmän päätöksentekovalta on hajautunut eri henkilöille, poliittisille ryhmittymille tai valtioelimille.<sup>3</sup>

Saattaa olla paikallaan valaista ulkopoliittisten päätösten monimutkaisuutta myös käytännön esimerkillä. Varsin monimutkainen oli epäilemättä esim. Suomen valtiojohdon päätöksenteko-ongelma NORDEK-kysymyksessä vuosien 1969 ja 1970 taitteessa. Maan oli valmistauduttava määräämään kantansa syntymässäolevaan NORDEK-sopimukseen vaikkei voitu varmasti tietää, kuinka Skandinavian maat suhtautuisivat NORDEKiin omalta osaltaan, mikä merkitys NORDEKilla olisi niiden ja EECn välisissä viriämässä olleissa neuvotteluissa, tai kuinka Suomen jäsenyys mahdollisessa NORDEKissa vaikuttaisi maan idän-suhteisiin ja sitä kautta maan mahdollisuuksiin neuvotella tarpeen vaatiessa EECn kanssa. Yhteisössä teollisuuden suuret etujärjestöt olivat taipuvaisia kannattamaan NORDEKia siinä mitassa, kuin siitä olisi hyötyä lähentymisessä EEChen yhteisön laajentumisneuvottelujen mahdollisesti alkaessa. Maatalous suhtautui NORDEKiin skeptisesti. Poliittisen oikeiston linja oli samankaltainen kuin suurteollisuuden RKPn kuitenkin asettaessa NORDEKin ehdottomaksi itseisarvoksi. Vasemmistossa SKP oli jyrkästi sekä NORDEKia että kaikkea EEChen lähentymistä vastaan, SKDL ajoi samaa linjaa EEC-asiassa mutta piti kantaansa NORDEKiin jotenkin avoimena ja ehdollisena. Päähallituspuolueiden eli SDPn ja Keskustapuolueen kannanotot asettuivat tässä jakautumassa väli-maastoon, edellisen käytännössä lähemmäs oikeiston ja jälkimmäisen lähemmäs kansandemokraattien ja kommunistien linjaa. Kun maassa oli laajapohjainen kansanrintamahallitus, yhteisössä vallinneet erimielisyydet NORDEK- ja EEC-Asian hoitamisesta heijastuivat myös päätöksentekokoneiston sisään. Tämäkin luettelo sisältää vain osan niistä monimutkaistavista tekijöistä, jotka Suomen NORDEK-politiikan ratkaisuvaiheiden analyysissä on otettava päätöksenteon kannalta lukuun, mutta ne valaissevat kyllin hyvin, mihin ulkopoliitiikan päätöksenteon monimutkaisuudella edellä on viitattu.<sup>4</sup>

Monimutkaisuuden ongelmaa poliittisen päätöksenteon analyysin esteenä yleensä ja ulkopoliitiikan päätöksenteon analyysin esteenä erityisesti voidaan pyrkiä käsittelemään ja on käsitelty monin eri tavoin, joista kolmea keskeistä voidaan nimittää analyyttiseksi, kyberneettiseksi ja kognitiiviseksi.<sup>5</sup>

Perinteisesti hallinneessa analyyttisessä lähestymistavassa tutkija olettaa ulkopoliittisen toimijan identifioivan kaikki tietyssä tilanteessa käsilläolevat

valinnan vaihtoehdot ja niiden seuraukset, laskevan kunkin vaihtoehdon toteuttamisen todennäköisen nettohyödyn kaikkien vaikuttavien tekijöiden nojalla ja valitsevan nettohyödyltään suurimman vaihtoehdon.<sup>6</sup> Tätä lievemman ns. tyydyttävän rationaalisuuden mallin mukaan ulkopoliittinen toimija laskelmoi vaihtoehdoilla vain siihen saakka, kunnes löytää tilanteeseensa tyydyttävän ratkaisun pyrkimättä tai pystymättä identifioimaan kaikkia optioitaan ja niiden seurauksia.<sup>7</sup> Muitakin analyyttisen mallin muunnelmia on esitetty.<sup>8</sup> Niille kaikille on kuitenkin ominaista, että ulkopoliittinen toimija otaksutaan rationaaliseksi ja sen ohella tavallisesti yksimieliseksi, jolloin tutkija voi analysoida toimijan tilanteita ja päätöksiä rationaalisin perustein. Ulkopoliitiikan selityksessä tällöin tietty päätös tai toimi osoitetaan sopusointuiseksi jonkin rationaalisen kalkyylin kanssa.<sup>9</sup>

Kyberneettisen ajatuksen mukaan ulkopoliittinen toimija keskittyy arvioimaan poliittisten vaihtoehtojensa seurauksia yhden tai muutaman omien perusarvojen kannalta olennaisen muuttujan kannalta sen sijaan että laskelmoisi analyyttisen kalkyylin tapaan laskuperusteita tilanteen mukaan vaihdellen. Kyberneettisen ulkopoliittisen toimijan näkökenttä on kapea ja vastaukset ympäristön haasteisiin ohjelmoidun kaltaisia. Jos tarkastellaan useita toisiaan sarjassa seuraavia päätöksiä, kyberneettinen toimija kontrolloi ja ohjaa toimintaansa tarkkailemalla valintojensa ja toimenpiteidensä seurauksia ympäristössä nyt signaalitekijöinä toimivien olennaisten muuttujiensa valossa.<sup>10</sup> Tällaisesta näkökulmasta ulkopoliittisen toimijan selitetään tehneen tietyn päätöksen esim. sen vuoksi, että muutoin tietyt toimijan olennaiset arvot olisivat joutuneet vaaranalaisiksi, tai siksi, että päätös vähensi uhkaa noita arvoja kohtaan.<sup>11</sup>

Kognitiivisen näkemyksen mukaan ulkopoliitiikan päätöksentekijät eivät laskelmoi kaikilla mahdollisilla vaihtoehdoilla siitä erityisestä syystä, että tietyt psykologiset lainalaisuudet rajaavat heidän näkökenttäänsä ja tulkintojaan: heidän havaintojaan vääristävät vakiintuneet poliittiset premissit, he ovat taipuvaisia tulkitsemaan uusia tilanteita vanhojen ajatuskaavojen mukaan, heidän ajatuksenjuoksunsa pyrkii organisoitumaan ja vakautumaan jne. Tutkijan tehtävänä on lähinnä selvittää päätöksentekijäin kognitiiviset taipumukset ja analysoida monimutkainen todellisuus noiden yksinkertaistavien taipumusten valossa. Hän selittää ulkopoliittisen toimijan tietyt päätökset tai toimet osoittamalla ne ymmärrettäväksi toimijan kognitiivisten taipumusten huomioon ottamisen nojalla.<sup>12</sup> Tietenkin kognitiivista lähestymistapaa voidaan käyttää hyväksi pyrittäessä esim. osoittamaan, miksi kyberneettisen toimijan huomio kiintyy joihinkin harvoihin olennaisiin muuttujiin, joten nämä kaksi lähestymistapaa eivät välttämättä ole lainkaan vastakkaisia.<sup>13</sup>

Analyyttistä lähestymistapaa vastaan esitetty perustelu on nykyisin hyvin tunnettua: ulkopoliittinen sen paremmin kuin yleensä mikään muu poliittinen

toimija ei monimutkaisessa tilanteessa kykene toimimaan täysin rationaalisesti laskelmoiden; ei siksi, etteikö ihminen haluaisi käyttäytyä järkevästi politiikan alalla, vaan siksi, että monimutkaisessa tilanteessa tarvittavien laskelmien variaatiot kasvavat nopeasti potensseissa eikä kaikkia huomioon otettavia tekijöitä voida kvantifioida tai asettaa samalle vertailu-ulottuvuudelle.<sup>14</sup> Epäilemättä kyberneettinen lähestymistapa auttaa ratkaisevasti yksinkertaistamaan analyysitehtävää niin kauan, kuin kysymys on tietyn päätöksen tai toimenpiteen kuvaamisesta ja selittämisestä suhteessa toimijan olennaisiin kriteerimuuttujiin, olettaen, että olennaiset muuttujat kyetään empiirisesti identifioimaan. Jos tarkastelun kohteena on useista päätöksistä ja toimenpiteistä koostuva poliittinen prosessi, jota pyritään selittämään toimijan itsekontrollin ja itseohjauksen idean mukaan, empiiriset vaikeudet lisääntyvät huomattavan suuriksi, ja on tarjolla vaara, että palauteinformaation osuutta lähestymistavan painosta ylikorostetaan toimijan edesottamusten selittäjää.<sup>15</sup> Myös kognitiivista lähestymistapaa sovellettaessa saatetaan kyetä yksinkertaisempaan analyysiin kuin rationaalisuusoletuksilla, mutta ilmeisenä vaarana on tällöin ulkopoliittikan ylimittainen psykologisointi. Kun päätöksenteon psykologisia aspekteja on joka tapauksessa vaikein empiirisesti tutkia, on yleensä jo siitä syystä aiheellista rajoittaa puhtaasti psykologisilla tekijöillä selittäminen minimiin eli niihin marginaaleihin, jotka eivät muuten selity. Jos päätöksentekijöiden kognitiivisia ominaisuuksia verifioidaan epäsuorasti päätöksistä ja toimenpiteistä, ei jälkimmäisiä yleensä voida enää selittää samaisilla kognitiivisilla tekijöillä. Tosin viime aikoina on tehty eräitä tutkimuksia, jotka osoittavat, kuinka ulkopoliittikan ratkaisuja voidaan selittää tai ennustaa päätöksentekijöiden kognitiivisten taipumusten varassa määrittelemällä nuo taipumukset päätöksentekijöitä haastatteleamalla.<sup>16</sup>

On ilmeisesti luontevinta siirtyä ulkopoliittikan päätöksenteon analyysissa yksilötasolta kollektiiviselle ja kilpailevan poliittisen vuorovaikutuksen tasolle ymmärtämällä päätäntä aina viime kädessä yksilötason ilmiöksi mutta ottamalla yksilötoimijoiden vaatimukset ja argumentit huomioon painoltaan eristeisina panoksina neuvotteluprosessiin, jonka tuotoksena päätökset käytännössä syntyvät. Tällöin jää empiiriseksi kysymykseksi, minkä toimijan rationaaliset kalkyyllit, minkä toimijan määrittelemät olennaiset muuttujat kriittisine rajoineen tai minkä toimijan kognitiiviset taipumukset on otettava lähtökohdaksi eriteltäessä tiettyä päätöksentekotilannetta ja päätöstä. Varsinkin analyyttisen lähestymistavan kannalta ongelmat tällöin muodostuvat kuitenkin suuriksi, jos neuvotteluprosessissa esiintyy vastakkaisuuksia enemmän tai vähemmän tasavahvojen toimijoiden kesken, sillä esim. kompromissit ja lehmänkaupat sisältävät jo miltei määritelmällisesti epärationaalisuutta.<sup>17</sup>

Analyyttisen yksinkertaisuuden saavuttamiseksi on useimmiten viisainta rajata toimiva ulkopoliittikan yksikkö suppeasti, vaikka näin jossain määrin

vääristettäisiinkin ulkopoliitiikan muodostumisen tosiasiallista luonnetta. Mahdollisuudet ulottuvat tässä yhden hallitsevan päätöksentekijän erottamisesta koko poliittisen järjestelmän tai jopa koko valtioyhteisön käsittelemiseen ulkopoliittisena toimijana. Mitä suppeammaksi toimija rajataan, sen useampi poliittinen voima voidaan analysoida ympäristötekijänä, ulkopoliitiikan teon prosessiin kohdistuvana paineena tms. Tällä keinolla saatetaan onnistua rajamaan esim. puolueet tai ulkopoliittiset eturyhmät tai esim. parlamentaarinen oppositio ulkopoliittisen toimijan yhteisölliseen ympäristöön, jolloin päätöksentekoprosessin analyysi luonnollisesti sinänsä helpottuu. On kuitenkin selvää, ettei sama rajaustapa sovellu yhtä hyvin kaikkialla. Esim. Suomen tai Ranskan nykyistä ulkopoliitiikkaa voitaisiin perustellummin analysoida yhden hallitsevan päätöksentekijän näkökulmasta kuin esim. Sveitsin ulkopoliitiikkaa.<sup>18</sup>

Joskus koko tässä käsitelty ongelma on haluttu ratkaista jättämällä ulkopoliittinen päätöksentekoprosessi kokonaan vaille huomiota lähtien siitä, että ulkopoliittiset päätökset ja toimet määräytyvät deterministisesti ympäristötekijöistä ulkopoliittisen toimijan muodostaessa vain jonkinlaisen suppilon, jonka kautta erilaiset kausaaliset ympäristön voimat kokoontuvat saamaan aikaan yhteisvaikutuksiaan. Tämä vulgaari ratkaisu, jolle perinteisen teleologisen selittämisen alamäki yhteiskuntatieteissä antoi pontta<sup>19</sup>, johtaa kuitenkin ilmeisiin vaikeuksiin, kun todetaan samojen ympäristöolosuhteiden tai ympäristöllisten tilannetekijöiden liittyvän eri aikoina tai eri paikoissa toisistaan poikkeaviin ulkopoliittisiin ratkaisuihin tai kun nähdään esim. eri valtioiden aivan erilaisissa olosuhteissa noudattavan samankaltaista ulkopoliittista toimintalinjaa.<sup>20</sup> Epäilemättä kybernetiikan kehitykseen liittyvä teleologian uudelleenarvio tieteenteoriassa yleensä<sup>21</sup> on omiaan heikentämään puhtaasti deterministisen kausaaliajattelun soveltamisen viehätystä myös ulkopoliitiikan tutkimuksen alueella.<sup>22</sup>

Olisi epäilemättä suuri hyöty ulkopoliitiikan soveltavalle tutkimukselle sellaisesta perustutkimuksesta, jossa ulkopoliitiikan päätöksenteon luonnetta sinänsä tarkasteltaisiin keskeisenä muuttujana, jonka vaihtelun ehtoja pyritäisiin selvittämään. On varmaan eroja eri päätöksentekijöiden välillä siinä, ovatko he esim. taipuvaisia laskelmoimaan mahdollisimman monilla toimintavaihtoehtoilla mahdollisimman monien tekijöiden suhteen vai arvioimaan eri vaihtoehtojen seurauksia aina yhden tai muutaman olennaisen kriteerimuuttujan kannalta. Kun esim. presidentti *Paasikivi* sanoi ajatelleensa yötä myöden Suomen ulkopoliitiikan »alternatiiveja», olisi tiettyjä perusteita olettaa hänen jostain syystä taipuneen analyttisen koulukunnan edustaman kaavan mukaiseen laskelmointiin. Mutta kun toisaalta tiedetään, kuinka hän kaikessa ajatteli Suomen tekojen ja tekemättä jättämisten seurauksia ennen muuta maan idänsuhteiden kannalta, saattaisi kyberneettinenkin malli soveltua hyvin hänen tapaukseensa.

## L Ä H D E V I I T T E E T

<sup>1</sup> Ulkopoliitiikan tätä aspektia käsittelee mm. Robert Jervisin teos *The Logic of Images in International Relations*, Princeton 1970, jonka perusteena on, että manipuloimattomilla »osoittajilla» on kansainvälisessä viestinnässä yleensä suurempi informaatioarvo valtiotoimijan todellisten aikomusten ja kyvyn osoittajina kuin manipuloinnin alaisilla »signaaleilla». Myös esim. George Modelskin *A Theory of Foreign Policy*, Princeton 1962, ulkopoliitiikan analyysimallina lähtee siitä, että ulkopoliitiikan tutkijan on pääteltävä politiikantekijöiden intressit ja tavoitteet näkyvistä toimenpiteistä (suhteessa olosuhteisiin ja tilanteisiin).

<sup>2</sup> Monimutkaisuus-kysymyksestä ulkopoliitiikan analyysin ongelmana, ks. esim. John D. Steinbruner, *The Cybernetic Theory of Decision — New Dimensions of Political Analysis*, Princeton 1974, erit. ss. 3—21, sekä J. N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York 1971, 34—38. Steinbrunerin tarkastelu on antanut virikkeitä käsilläolevalle erittelylle, mutta on todettava hänen lähtökohtansa olleen sikäli eri tavoin painotetun, että hän korostaa erityisesti nykyaikaisen hallituskoneiston kompleksisuutta ongelman perustekijänä, kun taas tässä korostetaan ulkopoliitiikan ympäristöjen monimutkaisuuden merkitystä.

<sup>3</sup> Ks. ja vrt. Steinbruner, op. cit., 16, sekä Daniel Heradstveit, *The Operational Code as an Approach to the Study of Foreign Policy Decision-making*, *NUPI notat* 119/1976, 13—17.

<sup>4</sup> Suomen NORDEK-hankkeeseen osallistumisesta yksityiskohtaisemmin, ks. Harto Hakovirta, *Puolueettomuus ja integraatiopoliittikka — Tutkimus puolueettoman valtion adaptaatiosta alueelliseen integraatioon teorian, vertailujen ja Suomen poikkeavan tapauksen valossa*, *Acta Universitatis Tamperensis A* 78, Tampere 1976, luku 4.5.

<sup>5</sup> Tässä seurataan Steinbrunerin, op. cit. käyttämää terminologiaa, vaikkei se ole ainoa tarjollaoleva. Esim. termiä »synoptinen» on käytetty termin »analyttinen» vastineena, ks. esim. käytäntöä teoksessa David Braybrooke & Charles E. Lindblom, *A Strategy of Decision — Policy Evaluation as a Social Process*, New York 1965. Myös esim. sanalla »kybernetiikka» on hyvinkin täsmällisiä merkityksiä, joihin verrattuna Steinbrunerin kielenkäyttö on hyvin väljää, ks. esim. W. Ross Ashby, *An Introduction to Cybernetics*, London 1956, Ch. 1.

<sup>6</sup> Ks. esim. Braybrooke & Lindblom, op. cit., 37—57, ja Steinbruner, op. cit., 25—46, sekä James E. Dougherty & Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations*, Philadelphia 1971, 330—331.

<sup>7</sup> Ks. Herbert A. Simon, *A Behavioral Model of Rational Choice*, saman toim. teoksessa *Models of Man: Social and Rational*, New York 1957, James A. Robinson & Richard C. Snyder, *Decision-Making in Inter-National Politics*, teoksessa H. C. Kelman (ed.), *International Behavior — A Social-Psychological Analysis*, New York 1965, sekä Dougherty & Pfaltzgraff, op. cit., 332.

<sup>8</sup> Ks. esim. Kari Eloranta, *Heuristiikat ja heuristisuus*, Tampere 1974, passim., ja Dougherty & Pfaltzgraff, op. cit. 329—334.

<sup>9</sup> Rationaalista selityksistä yleisen tietoteorian kannalta, ks. esim. Lennart Nordfält, *Explanation of Human Actions*, *Philosophical Studies published by the Philosophical Society and the Department of Philosophy, University of Uppsala*, No. 20., 1974, luku 3.4.

<sup>10</sup> Ks. ja vrt. Steinbruner, op. cit., 47—87, Walter Buckley, *Sociology and Modern sena*, johon mm. Steinbrunerin esitys vahvasti nojaa W. Ross Ashby, *Design for a Brain, Systems Theory*, Englewood Cliffs, N. J. 1967, erityisesti ss. 128—130, ja perustutkimuk-  
London 1970 (2. uud. laitos).

11 Ks. *ibid.* ja esim. Jerald Hage, *Techniques and Problems of Theory Construction in Sociology*, New York 1972, 207—217.

12 Ks. ja vrt. esim. Steinbruner, *op. cit.*, 88—139, sekä O. R. Holstin artikkeliin *Foreign Policy Decision-makers Viewed Psychologically — Cognitive Process Approaches*, teoksessa G. M. Bonham & M. J. Shapiro (eds.), tuleva, sisältyviä jokseenkin tyhjentävästi kartoitettuja kognitiivisia lähestymistapoja.

13 Steinbruner, *op. cit.*, 138—139, korostaa erityisesti näiden lähestymistavan keskinäistä täydentävyyttä ja yhteistä vastakkaisuutta analyyttiseen lähestymistapaan.

14 Ks. esim. Braybrooke & Lindblom, *op. cit.*, 21—57, Robinson & Snyder, *op. cit.*, 437—438, Dougherty & Pfaltzgraff, *op. cit.*, 329—334, ja Steinbruner, *op. cit.*, Part One, *passim*.

15 Ks. esim. Peter Stricken, *Zur Analyse der Schweizerischen Aussenpolitik: Prüfung einiger theoretischer Ansätze*, *Kleine Studien zur politischen Wissenschaft* 12—14/1973, 38—84.

16 Holsti, *op. cit.* luo tyhjentävän katsauksen kognitiivista lähestymistapaa koskevaan kritiikkiin, luku »Some Objections to Cognitive Process Approaches to Foreign Policy». Mainituista haastattelututkimuksista, ks. esim. G. M. Bonham & M. J. Shapiro, *Foreign Policy Decision-Making in Finland and Austria — The Application of a Cognitive Process Model*, samojen *op. cit.* teoksessa.

17 Ks. esim. Robinson & Snyder, *op. cit.*, 437—440 ja Steinbruner, *op. cit.* 140—150.

18 Nähdäkseni Modelski, *op. cit.*, 5—6, on oikeassa todetessaan: »Although it may be true to say that there is no single locus of foreign-policy decision-making — decisions that affect foreign policy are made all the time, at all levels, inside and outside the government — foreign policy has, and must have, a focus for practical and theoretical reasons».

19 Puhdasta kausaalijattelua ulkopoliitiikan tutkimuksessa on edustanut mm. J. N. Rosenau, jonka teos *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York 1971, ja eritoten siihen sisältyvä »esiteoria», 95—149, antavat tästä valaisevan kuvan. Myöhemmin kehittäessään ulkopoliitiikan »adaptaatioteoriaa» Rosenau on ehkä hieman taipunut ottamaan huomioon myös ulkopoliitiikan kyberneettistä aspektia. Teleologian asemasta nykyajan tietenteoriassa, ks. esim. Ernest Nagel, *Types of Causal Explanation in Science*, teoksessa Daniel Lerner (ed.), *Cause and Effect*, New York 1965, ja Georg Henrik von Wright, *Explanation and Understanding*, London 1971, *passim*.

20 Multifinaalisuuden, ja ekvifinaalisuuden ongelmasta perinteisen kausaalitutkimuksen kannalta, ks. esim. Buckley, *op. cit.*, 60 ja 66—80.

21 Ks. tästä esim. Nagel ja von Wright, *op. cit.*, *passim*.

22 Tämä näkyy selvästi ulkopoliitiikan tutkimuksen viimeisimmissä yleisissä teoria-kehittelmissä, ks. esim. Michael Brecher & Blema Steinberg & Janice Stein, *A Framework for Research on Foreign Policy Behavior*, *The Journal of Conflict Resolution* 1/1969.

## ESITTELYJÄ JA ARVIOITA

---

### ASEISTARIISUNNAN JA KEHITYSONGELMIEN DIALEKTIIKASTA: PUGWASHIN MAAILMANKOKOUS 1977

Ilmari Susiluoto

Pugwash-liike vietti 20-vuotisjuhlakokoustaan Münchenissä 24—29. 8. 1977 samojen ongelmien käsittelyssä, jotka aikoinaan johtivat liikkeen perustamiseen. Ydinaseiden muodostama uhka ihmiskunnalle oli edelleen keskeisin keskustelunaihe. Tämän problematiikan rinnalle ovat kuitenkin tunkeutuneet myös kehitysmaiden, energian, resurssien ja saastumisen kysymykset.

#### Yhteiskuntatieteiden osuus

Ongelmien monimutkaistuminen ja niiden yhteiskunnallisen ja poliittisen luonteen havaitseminen on johtanut aikoinaan pienen fyysikko- ja matemaattikkopiirin (aikoinaan sisäänpääsyvaatimukseksi suunniteltiin Nobel-tasoa!) täydentämiseen yhteiskuntatieteilijöillä. Vielä 1970-luvun alussa Pugwashiin osallistui matemaatikkoja ja fyysikoita 55 %, biologeja ja lääketieteen edustajia 18 % ja yhteiskuntatieteilijöitä 27 % kokousten osanottajista.<sup>1</sup> Tilanne lienee viime vuosina kehittynyt yhteiskuntatieteitä ajatellen parempaan suuntaan. Münchenin kokoukseen esim. osallistui sellaisia tutkijoita kuin *Charles Osgood* ja *Kenneth Boulding*. Tyypillistä »pugwash-yhteiskuntatieteilijälle» on tieteidenvälisyys (esim. Bouldingin ote, joka ulottuu ekologiasta politiikkaan) ja tietoisuus maailman nykyhetken keskeisistä ongelmista pikemminkin kuin sitoutuminen ahtaisiin erityisaloihin. Silti voidaan sanoa, että Pugwash tarvitsee enemmän yhteiskuntatieteilijöitä, jotka voisivat osoittaa varustautumisen kytkeytymisen taloudellisiin, poliittisiin ja psykologisiin tekijöihin.

Münchenin kokouksen yhtenä erityispiirteenä oli amerikkalaisen sosiaalipsykologian esiinmarssi. Kokouksessa esiteltiin jännityksen kasvun ja lieventämisen psykologisia mekanismeja ja pohdittiin tältä pohjalta valtioiden välisiä suhteita. Vaikka psykologinen tarkastelutapa kieltämättä toi keskusteluihin



uuden dimension, niin sitä kohtaan voidaan esittää myös kritiikkiä. Kriisien »henkisten» laukaisumekanismien tutkiminen on toki tärkeää, mutta samalla ei pidä unohtaa näiden kriisien reaalaisia taloudellisia ja sosiaalisia syitä.

### Tieteen diplomatia

Pugwash on siitä erikoinen tieteellinen foorumi, että se on samalla korkean tason diplomaattinen neuvottelutilaisuus. Kokouksessa edustettuina olevat tiedemiehet ovat omissa maissaan yleensä hyvin lähellä korkeinta päätöksenteon tasoa ja voivat täten vaikuttaa hallituksiinsa. Esimerkkinä voidaan mainita Pugwashin toiminta Kuuban kriisin ratkaisemisessa:<sup>2</sup>

»A striking example of a private intervention was the action taken by the Committee during the Cuban crisis in October 1962. At the start of the crisis, the Secretary-General transmitted a cable from the American Pugwash scientists to their colleagues in the Soviet Union, asking them to urge the Soviet Government to re-route the ships to Cuba so as to avoid a clash, and at the same time pledging themselves to urge the United States Government not to take any precipitate action. Following this, the Secretary-General called an emergency meeting of influential scientists from the United States and the Soviet Union to discuss means of solving the crisis. For several days he was in almost continuous telephone communication with Moscow and Washington.»

Kuten tästä historiikista ilmenee Pugwashin poliittinen rooli 1960-luvulla johdettiin sen asemasta USA:n ja Neuvostoliiton kommunikaatiokanavana. Sitä mukaa kun uusia kanavia — joiden rakentamiseen Pugwash itse on vaikuttanut — on syntynyt, on myös Pugwashin välitön poliittinen rooli menettänyt merkitystään. Onko Pugwash tehnyt itsensä tarpeettomaksi?

Kysymykseen voidaan vastata monella argumentaation tasolla, poliittisella, strategisella, moraalisisella, ja kullakin tasolla vastaus voi olla erilainen. Puhuttaen moraalisesti ajatellen Pugwash on edelleen yhtä tärkeä kuin perustamisajankohtanaan 20 vuotta sitten. Tiedemiehillä ei ole omallatunnonaan pelkkää totaalisen tuhon painajaista, vaan myös yhä hienostuneimmiksi käyvät tappamisen menetelmät, jotka perustuvat paitsi tappamisen »yleismetodologiaan» (esim. kuulan tai neutronin upottamiseen vastustajan kehoon), myös yhä tarkempaan käsitykseen ihmisen biologisista, kemiallisista ym. ominaisuuksista.

Strategisella tasolla Pugwashin rooli on muuttunut. Sitä ei enää voi pitää ydinsodan eston »ensiapuusemana», vaan pikemminkin pitemmän tähtäimen varoitusmekanismina. Niinpä Münchenissä ei keskusteltu niinkään paljon välittömästä sodanuhasta kuin uuden varustelukierteen vaaroista ja uusien asejärjestelmien kautta syntyvistä uusista uhkamomenteista.

Strategisen roolin muuntuminen oli havaittavissa myös kokouksen »*who is who*»-keskusteluissa, Pugwashin epävirallisessa mutta ehkä virallistakin ohjelmaa tärkeämmässä puolessa. Pantiin merkille, ketkä »*very important persons*»

loistivat poissaolollaan, miten tämän saattaisi tulkita jne. Ehkäärkevin ja samalla vähiten spekulatiivinen tulkinta on se, että Pugwashin painopiste on asettumassa pitkän tähtäimen suunnittelun linjoille. Tällöin »supervaikuttajien» läsnäolo ei ole kokouksissa edes tarpeellistakaan.

### Topdogs and underdogs

Münchenin kokous jakaantui kahdeksaan työryhmään, jotka kukin laativat raportin yleiskokouksen käsittelyä varten. Kaksi ensimmäistä käsitteli ydinaseiden ja tavanomaisten aseiden riisunnan problematiikkaa, kolmas detenteä, neljäs kehitysmaiden turvallisuuspolitiikkaa, viides köyhien maiden kehitysongelmia, kuudes energiaa, resursseja ja väestöongelmia, seitsemäs globaalisia saasteongelmia ja kahdeksas tieteen ja yhteiskunnan suhteita.

Vaikka Pugwash-kokous muodostaakin varsin orgaanisen kokonaisuuden, voidaan nämä työryhmät jakaa kahteen lohkoon. Kolme ensimmäistä työryhmää edustavat »vanhaa Pugwashia» ja näiden työryhmien puitteissa käytiin ilmeisesti kokouksen tärkeimmät strategiset ja poliittiset keskustelut. Näissä työryhmissä pohdittiin suurvaltojen suhteita ja kauhun tasapainoon välittömästi liittyviä kysymyksiä. Muut työryhmät edustivat »uutta Pugwashia», joka osittain oli oppositiossa vanhaa linjaa vastaan. Vastakkainasettelu huipentui kokouksen loppukeskusteluissa, joissa toisaalta syytettiin kehityskysymyksiä käsitelleiden raporttien »alhaista tieteellistä tasoa» ja joissa toisaalta tuotiin esiin »supervaltojen monopoli, jonka avulla pidetään yllä epäoikeudenmukaista maailmanjärjestystä».

Vastakkainasettelu paljastaa Pugwashin erikoisen luonteen. Toisaalta liikkeen tarkoituksena on tehdä itsensä tarpeettomaksi, toisaalta tästä samasta pyrkimyksestä johtuu, että se tulee — uusilla alueilla — yhtä tarpeellisemmaksi. Sitä mukaa kun (tai jos) suurvallat pääsevät yksimielisyyteen tietyistä asevarusteluun liittyvistä rajoituksista, nousee tämän ratkaisun myötä esiin uusia ratkaisemattomia ongelmia: miten voidaan sotateollisuus »kääntää» rauhanteollisuudeksi häiritsemättä koko talouden perusteita? Miten teknologian siirto kehitysmaihin voidaan suorittaa tuhoamatta näiden maiden sosiaalisia rakenteita?

Näistä kysymyksistä nähdään, ettei Pugwash ole »yhden asian» yhdistys. Sen tehtäväkenttä muuttuu sitä mukaa kuin itse todellisuus synnyttää uusia ongelmia. Vuonna 1957 tiedostettiin massiivisen ydinsodan vaara. Vuonna 1977 tiedostetaan tämän vaaran lisäksi muita ongelmia: varustautumisen kytkeytyminen talousjärjestelmien dynamiikkaan, mikä synnyttää eräänlaisen »varusteluautomaatin», uusien sotilaallisten doktriinien vaikutus (esim. joustavan vastaiskun teorian tuleminen entistä joustavammaksi neutronipommin ja risteilyohjuksen myötä) »sodan kynnyksen» alenemiseen, »miniydinsodan» problema-

tiikka, kehitysmaiden samanaikainen kurjistuminen ja varustautuminen jne.

Vaikka Pugwashissa on tällä hetkellä kaksi intressipiiriä, *topdogit* ja *underdogit*, niin olisi järjestön tulevaisuuden kannalta kohtalokasta, jos kehitysmaita »tieteen nimissä» diskriminoitaisiin. Kehityskysymykset nimittäin liittyvät »mitalin toisena puolena» suurvaltojen välisen aseellisen konfliktin estämiseen. Ei voi olla moraalisesti hyväksyttävää, että suurvaltojen konflikti siirretään kehitysmaiden kannettavaksi, että rauha Euroopassa kustannetaan miljoonilla kuolleilla kolmannessa maailmassa.

### **Pugwash ja julkisuus**

Pugwashin olemukseen kuuluu täydellinen luottamuksellisuus. Käydyt keskustelut eivät ole julkisia ja kukin kirjoittaja esittää vain oman henkilökohtaisen kannanottonsa. Tällä periaatteella on pystytty voittamaan monia ideologisia ja psykologisia esteitä, jotka vaikeuttavat muuten kommunikaatiota eri järjestelmien välillä. Tätä periaatetta kannattaa noudattaa jatkossakin ja toivoa, että siihen vedoten voitaisiin saada mukaan myös Kiinan kansantasavalta, joka toistaiseksi on pysytellyt Pugwashin ulkopuolella.

Toisaalta Pugwash tarjoaa niin paljon uusia virikkeitä, että olisi entistä enemmän kiinnitettävä huomiota liikkeen piirissä syntyvään uuteen tieteelliseen ajatteluun ja tutkimustuloksiin. Suomen kaltaiselle periferiamaalte osanotto kansainväliseen tieteelliseen keskusteluun on tärkeää jo yksin siinä mielessä, että huomattaisiin asettaa omat pienet ongelmamme järkevään suhteeseen paljon laajempiin ja vaikeampiin kysymyksiin.

### LÄHDEVIITTEET

<sup>1</sup> J. Rotblat, *Scientists in the Quest for Peace. A History of the Pugwash Conferences*, The MIT Press, 1972, s. 109.

<sup>2</sup> *Ibid.*, s. 34.