

ASEIDENRIISUNTANEUVOTTELUJEN ILMAPIIRI

Risto Hyvärinen

Aseidenriisuntaneuvottelut ovat verrattain nuori ilmiö ihmiskunnan historiassa. Luonnollisesti aikaisemminkin voittajat olivat riisuneet voitettujen näiden aseista, mutta pyrkimykset solmia yhteisiä sopimuksia, joiden perusteella osapuolet vähentäisivät aseitaan, ovat tuore ilmiö.

Ensimmäiset neuvottelut — pääasiassa Haagin konferenssit 1899 ja 1907 — ennen ensimmäisen maailmansodan syntyä olivat varsin heiveröisiä yrityksiä. Sota syttyi ja käytiin ennennäkemättömällä teholla. Sodan voima voitti alusta pitäen rauhan voiman huolimatta siellä täällä orastaneista rauhanliikkeistä.

Molempien maailmansotien välillä aseidenriisuntaan kiinnitettiin jo enemmän huomiota. Sekä Kansainliitossa että sen ulkopuolella, esimerkiksi laivastokonferenssien muodossa, neuvoteltiin paljon aseistuksen supistamisesta. Vuosina 1932—1937 Genevessä kokoontui maailmanlaajuinen aseidenriisuntakonferenssi, mutta lukuisista erilaisista aloitteista huolimatta ei tuloksia syntynyt. Vaikuttaakin siltä, että kaikki tuon ajan aseidenriisuntayritykset olivat epärealistisia poliittiselta kannalta, ja niiden takana ei ollut riittävä poliittista tahtoa. Hallitukset olivat ilmeisestikin alistuneita ja tahdottomia. Arveltiin, että kuten aina ennenkin oli sodittu niin varmaan vastaisuudessaakin soditaan, vaikka vuosien 1914—1918 kokemukset olivat koko ihmiskunnalle hirtittäviä.

Toinen maailmansota syttyi tuon edellä selostetun ilmapiirin luonnollisena seurauksena. Sitä käytiin yli puoli vuosi-

kymmentä ja sen seuraukset olivat katastrofaaliset. Sodan jälkeen pyrkimys estää uuden suursodan syttyminen tuntui välttämättömältä jokaisen harkitsevan ihmisen mielestä. Sodan loppuvaiheessa ihmiskunnan väkivallankäyttömahdollisuudet olivat kokeneet aivan uuden kvalitatiivisen muutoksen, jonka atomipommin käyttöönotto oli aikaansaanut. Sitä vain ehkä aivan heti ei tajuttu.

Vuonna 1945 Yhdysvallat oli ainoa ydinasevaltio. Muutaman vuoden sisällä sekä Neuvostoliitto että Englanti saivat hankituksi myös ydinaseen. Myöhemmin sekä Ranska että Kiina ovat kyenneet samaan saavutukseen. Ydinaseiden käyttömahdollisuuksien kannalta on tärkeätä, että myöhemmin, 1950-luvun jälkipuoliskolta alkaen, niiden maaliinsaattamislaitteet ovat kehittyneet valtavasti. Kaikkialle maapallolle on mahdollista suorittaa tuhoisa hyökkäys ydinasein.

Eivät pelkästään ydinaseet vaan myös muut joukkotuhoaseet ovat kehittyneet toisen maailmansodan jälkeen. On yleisesti tiedossa, että on olemassa sekä biologisia että kemiallisia aseita, joiden vaikutukset voivat olla kauhistuttavia. Mutta myös tavanomainen aseistus on kehittynyt viime vuosikymmeninä. Niiden tuhot asettavat toisen maailmansodan aseistuksen saavutukset peräti alkeelliselle tasolle. Kaiken lisäksi aseistuksen kustannukset ovat nousseet varsin kunnioitettaviin summiin. Tällä hetkellä arvioitaneen käytettävän maapallolla sotilasmenoihin vuodessa noin 400—450 miljardia dollaria. Tämä summa on likipitäen yhtä suuri kuin

Afrikan, Keski-idän ja Etelä-Aasian maiden yhteinen kansantulo.

Toisaalta täytynee todeta, että ihmiskunta ryhtyi käsittelemään turvallisuuskysymyksiään varsin ripeästi toisen maailmansodan päätyttyä. YK perusti jo vuonna 1946 atomienergiakomission ja vuotta myöhemmin tavanomaisen aseistuskomission. Nämä eivät yrityksissään päässeet alkua pitemmälle. 1950-luvulla pyrittiin avaamaan tulokselliset neuvottelut perustamalla edelleen uusia neuvotteluelimiä. Vuonna 1952 perustettiin aseidenriisuntakomissio ja 2 vuotta myöhemmin sille erityinen alakomitea. Nämäkään eivät saaneet mitään aikaan. Vuonna 1959 perustettiin kymmenen maan aseidenriisuntakomitea, johon kuului viisi Naton jäsentä ja viisi Varsovan liiton jäsentä. Tämäkään elin ei ehtinyt saavuttaa eläessään edes mitään muodollisia tuloksia. Sen viimeinen kokoontumisvuosi oli 1961.

Aseidenriisunnan kannalta 1940- ja 1950-luvut olivat vailla konkreettisia tuloksia. Ainoa saavutus oli vuonna 1959 solmittu sopimus etelänapamantereen demilitarisoinnista. Mutta 1950- ja 1960-lukujen vaihteen kriisit, kuten Berliinin kriisi ja Kubaan kriisi, johdattelivat suurvallatkin uudentyypiseen ajattelutapaan. Strategisen aseistuksen kehitys 1950-luvulla oli selvästi näyttänyt, että tuhon uhka oli kaikkialla. Kärjistyneet ja toistuvat suurvallakriisit osoittivat taas että sota tahtomattakin saattaisi joskus puhjeta. Kauhun tasapaino oli syntynyt. Aseidenriisunnan kannalta ensimmäinen myönteinen merkki olivat vuonna 1958 alkaneet kolmen vallan (Englanti, Neuvostoliitto ja Yhdysvallat) teknilliset neuvottelut ydinaseiden kokeiden lopettamiseksi. Nämä johtivat myöhemmin (1963) osittaiseen ydinkoekieltosopimukseen. Aseidenriisuntaan otetun uuden asenteen merkinä voidaan pitää Genéven aseidenriisuntakomitean perusta-

mista YK:n yleiskokouksessa 20.12.61.

Hallitusten väliset aseidenriisuntaneuvottelut voidaan ryhmittää kolmeen ryhmään:

- bilateraaliset eli kahdenkeskiset neuvottelut,
- alueelliset neuvottelut ja
- multilateraaliset eli monenkeskiset neuvottelut.

Neuvostoliiton ja Yhdysvaltain bilateraalineuvottelut ovat tällä hetkellä kaikkein tärkeimmät. Näiden kahden maan yhteenlaskettu ydinaseistus käsittää varmasti yli 90 % kaikista olemassa olevista ydinaseista. On selvää että näiden kahden maan keskinäinen yhteisymmärrys on välttämätöntä jokaisen tärkeän aseidenriisuntaongelman ratkaisulle. Jos ne eivät voi saavuttaa yhteisymmärrystä, muiden on turha tätä yrittää. Bilateraalineuvotteluista tärkeimmät ovat Salt-neuvottelut (Strategic Arms Limitation Talks).

Ehkä on syytä todeta, että Salt-neuvottelut ovat huipentuma Neuvostoliiton ja Yhdysvaltain kahdenvälisistä aseidenriisuntakeskusteluista, jotka alkoivat kehittyä ja tuoda tuloksia 1960-luvulla. Salt-neuvottelut aloitettiin 1969. Tällä järjestelyllä vakavat neuvottelut Neuvostoliiton ja Yhdysvaltain kahdenkeskisistä ongelmista on irroitettu multilateraalista keskusteluista.

Aseidenriisunnassa on alueellisilla neuvotteluilla merkittävä osuus. Tällä hetkellä erityisesti Wienissä käynnissä olevat neuvottelut eräiden Naton ja Varsovan liiton jäsenmaiden välillä aseistuksen supistamiseksi Keski-Euroopassa ovat tärkeät. Keski-Euroopassa on kaikkein voimakkain asevoimien keskitys koko maailmassa. Alueellisia aseidenriisuntaneuvotteluja on käyty myös Euroopan ulkopuolella. Esimerkiksi Latalalaisen Amerikan ydinaseettoman vyöhykkeen vuonna 1967 luonut sopimus oli tuloksena pitkäaikai-

sista neuvotteluista. Tällaisia neuvotteluja käydään ehkä tulevaisuudessa esim. perustettaessa muualle ydinaseettomia vyöhykeitä.

Multilateraaliset aseidenriisuntaneuvottelut ovat kyseessä silloin kun niihin osallistuu kolme tai useampia osapuolia. YK:n puitteissa tapahtuvat neuvottelut ovat kaikki tällaisia. Toisaalta YK:n yleiskokouksen ja sen eri komiteain ja komissioiden rooli hyvin harvoin ylittää varsinaisten aseidenriisuntaneuvottelujen alueelle. On tavanomaista, että Geneven aseidenriisuntakomitea valmistele aseidenriisuntasopimusten luonnokset, jotka sitten lähetetään YK:n yleiskokouksen ensimmäisen komitean käsiteltäviksi ja sieltä edelleen yleiskokouksen täysistunnon hyväksyttäväksi. Geneven komitea, jossa nykyään on 40 jäsentä, on tyypillinen multilateraalinen aseidenriisuntaforum.

Virallisia, hallitusten välisiä aseidenriisuntaneuvotteluja voidaan tarkastella myös hieman toisesta näkökulmasta kuin mitä edellä on käytetty. Neuvottelujen ydin muodostuu kahden johtavan suurvallan mielipiteiden vaihdosta. Niillä foorumeilla, joilla se on mahdollista, niihin kytkeytyvät Neuvostoliiton ja Yhdysvaltain liittolaiset. Tämän kehän ulkopuolella osallistuvat aseidenriisuntakeskusteluihin myös näistä neuvotteluista kiinnostuneet sitoutumattomat (ja puolueettomat) valtiot. Kaikkein kauimpana neuvottelujen ytimeistä ovat sitten valtiot, jotka vain sporadisesti puuttuvat aseidenriisuntaan tai eivät siitä lainkaan välitä.

Neuvostoliiton ja Yhdysvaltain ratkaiseva osuus aseidenriisuntaneuvotteluissa käy ilmi, paitsi niiden massiivisessa ydinaseistuksessa, niiden osuudessa koko maapallon sotatarvikemäärästä ja sotilasmenoista. Arvioidaan, että niiden yhteenlaskettu osuus tästä on runsaasti yli 60 %,

ehkä suorastaan 2/3. Kun sitten tähän määrään lisätään liittolaisten käytössä olevat asemäärät, päästään noin 80—85 %/o. Maailman taisteluvälineiden valtaenemistö on siis Idän ja Lännen sotilasliittoutumien hallussa ja valvonnassa. Kun lisäksi asetuoanto on keskittynyt pääasiassa teknologisesti edistyneisiin, liittoutuneisiin maihin, aseistuksen tulo sitoutumattomiin maihin on varsin tarkkaan liittoutumien valvonnassa.

Tämän edellä esitetyn asetelman mukaisesti aseidenriisuntaneuvottelut ovat ainakin osittain organisoitukin. Alunperin 2. maailmansodan jälkeen niitä yritettiin käynnistää YK:n peruskirjan voimaasetelmaa noudattaen. Tämä kävi ilmi myös YK:n eri elimien tehtävien määrittämisessä. Peruskirjan 11. artiklassa säädettiin:

»Yleiskokous voi harkita kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi noudatettavia yhteistoiminnan yleisiä periaatteita, niihin luettuina aseistariisumista ja aseistuksen säännöstelyä koskevat periaatteet, ja esittää niitä koskevia suosituksia jäsenille tai turvallisuusneuvostolle taikka molemmille.»

Myös turvallisuusneuvostolle annettiin peruskirjassa aseidenriisuntaan liittyviä tehtäviä. 26. artiklassa säädettiin:

»Edistääkseen kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden aikaansaamista ja ylläpitämistä käyttäen mahdollisimman vähän maailman ihmisvoimia ja taloudellisia voimavaroja turvallisuusneuvoston tulee laatia 47. artiklassa mainitun sotilaallisen esikuntavaliokunnan avustamana varustelujen säännöstelemistä tarkoittavan järjestelmän aikaansaamista koskevia suunnitelmia Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenille esitettäväksi.»

Muutamien vuosien uurastuksen jälkeen todettiin, että peruskirjan aseidenriisuntaa koskeneita säädöksiä ei voitu sellaisenaan

soveltaa. Yleiskokous ei pystynyt määrittämään niitä periaatteita, joiden mukaan aseidenriisunta olisi pitänyt aikaansaada. Turvallisuusneuvosto ei liioin ole saanut aikaan »varustelujen säännöstelemistä tarkoittavan järjestelmän aikaansaamista koskevia suunnitelmia» sotilaallisen esikuntavaliokunnan avulla tai ilman tuon apua. Nämä kanavat ovat olleet tosiasiaa jatkuvasti suljettuja.

1950-luvun aseidenriisuntapyrkimykset noudattivat aikaisempia kuvioita. Turvallisuusneuvoston jäsenillä oli keskeinen asema aseidenriisuntaelimissä, mutta tämä loi poliittisen epätasapainon. Kiina oli tuolloin korvattu Kanadalla, jolloin lännen mahtiasema oli erittäin voimakas. Vasta vuosikymmenen lopussa tajuttiin, että tämä ei ole tuloksia tuottava tapa organisoida neuvotteluja. Vuonna 1959 päätettiin perustaa ns. 10-vallan aseidenriisuntakomitea, joka perustui vastakkaisien leirien tasapainolle. Siihen kuului 5 edustajaa sekä idästä että lännestä. Keskusteluja helpotti se, että ehdotuksiakin oli vain kaksi. Tämä komitea ei ollut enää muodollisesti YK:n elin vaan sen ulkopuolella oleva komitea. Olisi ollutkin vaikeata soveltaa YK:n työperiaatteita tällaisen kokoonpanon omaavaan elimeen.

Perustettaessa Geneven komiteaa toimittiin periaatteessa samoin kuin 10-vallan komitean ollessa kyseessä. Itse asiassa 10-vallan komiteaan lisättiin 8 sitoutumattomien jäsentä. Tämä tapahtui luonnollisesti sitoutumattomien toivomusten vuoksi. Olivathan ne ilmaisseet syksyllä 1961 Berliinin kriisin aikana voimakkaan kiinnostuksensa johtaville suurvalloille lähettämällä sitoutumattomien Beogradin kokouksesta sekä Moskovaan että Washingtoniin viestin kokouksen kansainvälistä tilannetta ja aseidenriisuntaa koskevasta mielipiteestä Neuvostoliitolle ja Yhdysvalloille.

Samoihin aikoihin, jolloin multilateraalineuvottelut kehittyivät kohti Geneven komitean perustamista, alkoivat ensimmäiset merkit aikaisempaa selektiivisemmän neuvottelumuodon etsimisestä ilmetä. Vuodesta 1959 näet kolme tuolloista ydinasevaltiota, Yhdysvallat, Neuvostoliitto ja Englanti, aloittivat teknilliset neuvottelut siitä, kuinka ydinasekieltoa voitaisiin valvoa. Nämä myötävaikuttivat osittaisen koekieltosopimuksen syntymiseen elokuussa 1963. Toisaalta voidaan sanoa, että teknillisten neuvottelujen alkaminen merkitsi selvää, mutta julkisanomatonta diskriminaatiota. Vain ydinasevaltiot niihin osallistuivat. Mutta juuri tämä tosiseikka oli rationaalinen ja perustettavissa. Miksi ydinaseettomat valtiot osallistuisivat neuvotteluihin, joissa ei kaiken järjen mukaan niillä pitäisi olla pätevyyttä osallistua.

Kun Geneven komitea aloitti toimintansa keväällä 1962, sen sitoutumattomat jäsenet huomasivat pian, että ne joutuivat tekemisiin kahden, monesti keskenään ristiriidassa olevan mielipiteen kanssa. Idän ja Lännen ryhmittymät toimivat käytännössä varsin yhtenäisesti. Sitoutumattomat olivat tuohon aikaan hajanaisia, eivätkä ne edustaneet yhtenäistä kantaa. Se kehittyi hiljalleen Geneven komitean työskentelyn ensi vuosien aikana. Yhtenäisen linjan syntyminen oli oikeastaan tulos neuvotteluasemasta. Hajanaisten liittoutumattomien oli parasta tukea toisiaan kahta sotilasliittoutumaa vastaan. Käytännössä oli kysymys liittoutumattomien liittoutumisesta.

Samoihin aikoihin, 1960-luvulla, liittoutumattomien yhteistoiminta sai entistä selvempiä muotoja muillakin aloilla kuin aseidenriisunnassa. Vähitellen huomattiin, että aseidenriisunta oli eräs niistä harvoista poliittisista aloista, joissa liittoutumattomien valtaenemmistö saattoi löytää ainakin näennäisen yhtenäisyyden. Psyko-

logisesti saattoi tuntua kohottavalta haukkua eri foorumeilla supervaltoa hidastelusta, saamattomuudesta tai maailman kansojen tarkoituksellisesta ja jatkuvasta pettämisestä, kerta kaikkiaan rumasta pelistä. Tämä oli sangen helppoa, kun suurimmalla osalla liittoutumattomista maista ei ollut suurtakaan tietoa nykyaikaisista aseista puhumattakaan noita aseita. Tällaisessa henkisessä ilmapiirissä oli mukava loihtia erilaisia aseidenriisuntasuunnitelmia, rauhan vyöhykkeitä tai meriä, asetyypin kieltoja jne., joilla oli varsin kaukainen suhde todellisuuteen. Mutta tämä ei ollutkaan tarpeellista. Nämä lähinnä eräiden sitoutumattomien valtioiden piiristä lähteneet aloitteet olivat alunperin tarkoitettutkin tulemaan aomaa oman ulkopolitiikan työväliseksi. Ja tässä — ei niinkään aseidenriisunnassa — niillä oli ehkä reaalista merkitystä. Olivathan ne osoituksia siitä, että kyseiset maat ylipäänsä saattoivat tehdä tällaisia esityksiä. Ja sekin on jotakin. On myös luultavaa, että sisäpoliittisesti mainitun kaltainen aktiivisuus oli omiaan tukemaan näin vireästi toimivan hallituksen asemaa.

Sitoutumattomien aseidenriisunta-aktiivisuus ei luonnollisestikaan tuottanut suuria tuloksia aseidenriisunnassa. Vähitellen, pääasiallisesti 1970-luvulla, liittoutumattomien päähuomio on näyttänyt kiintyvän muodollisiin tai proseduraalisiin seikkoihin. Esimerkiksi Geneven komitean kohdalla pidettiin tärkeimpänä Neuvostoliiton ja Yhdysvaltain yhteispuheenjohtajuuden poistamista vetoamalla valtioiden tasa-arvoisuuteen. Runsaasti neuvotteluaikaa käytettiin pohdiskeluihin aseidenriisunnan vuosikymmenestä, aseidenriisunnan viikosta ja neuvotteluohjelmasta. Erityinen kiinnostus suuntautui erilaisiin uusiin elimiin, joissa aseidenriisuntaa voitaisiin käsitellä. Monivuotisen valmistelun jälkeen saatiin vuonna 1978 aikaan

yleiskokouksen aseidenriisunnalle omistettu erityisistunto, josta ilmeisesti tulee aina muutamien vuosien välein kokoontuva jättiläistapahtuma. Huolimatta eri hallitusten myönteisistä lausunnoista, mitäpä muuta ne voisivatkaan sanoa, aseidenriisunnan kannalta erityisistunnon tähänastinen tulos on ollut laihanlainen.

On ilmeistä, että johtavat suurvallat suhtautuivat tietyllä epäilyllä edellä esitettyyn kehitykseen aseidenriisuntaneuvottelujen kohdalla. Mutta toisaalta sitoutumattomien selvä enemmistö takasi sen, että niiden ehdotukset, esimerkiksi aseidenriisunnalle omistettavasta erityisistunnosta, tulisivat hyväksytyiksi. Ja johtavien suurvaltojen kannalta ei tällainen istunto ehkä sittenkään ollut aivan mahdollon asia. Se antoi sitoutumattomille ja muillekin tilaisuuden purkaa tunteita, eikä kuitenkaan aiheuttanut mitään konkreettista haittaa.

Kaikki tämä tulee ymmärrettävämmäksi, jos lähdetään siitä, että ainoastaan johtavat suurvallat käyvät globaalissa mielessä todellisia aseidenriisuntaneuvotteluja. Multilateraalineuvottelut omaavat enemmän tai vähemmän ainesosia, jotka palvelevat neuvottelijoiden yleistä ulkopolitiikkaa tai jopa sisäpolitiikkaa. Vain aikaajoittain multilateraalineuvottelut koskettavat vakavia aseidenriisuntaneuvotteluja ja silloinkin vain tilanteessa, jossa johtavat suurvallat ovat yksimielisesti ajamassa omaksumaansa kantaa. Itse asiassa Geneven aseidenriisuntakomitea nykyisellään, siis ilman yhteispuheenjohtajainstituutiota, on varmaan opettava ja mielenkiintoinen elin, mutta sen mahdollisesti tekemät konkreettiset ratkaisut edellyttävät Neuvostoliiton ja Yhdysvaltain kokonaan komitean ulkopuolella yhdessä tekemiä päätöksiä. Sitten voi komitea määrittää niihin kantansa. Samoin SALT-ratkaisut ovat kahdenvälisiä. Nämä johtu-

vat maapallolla vieläkin vallitsevasta bipolaarisesta turvallisuuspoliittisesta tilanteesta.

Tarkasteltaessa aseidenriisuntaneuvottelujen ilmapiiriä on tärkeätä ottaa huomioon virallisten neuvottelujen ohella myös epävirallinen kiinnostus aseistuksen vähentämiseen. Rauhanliikehän on vanhaa tekoa, mutta vuosisatamme alkuvuosikymmeninä se ei saavuttanut konkreettisia tuloksia. Itse asiassa sille oli vain pettymyksiä. Mutta tilanne on muuttunut rinnan turvallisuuspoliittisen kehityksen myötä. Aseistuksen vähentämistä ja riisumista vaativat ryhmät ovat monipuolistuneet ja edustavat myös tämän alan asiantuntijoita. Pugwash-liike on eräs esimerkki tästä. Kansainvälinen yhteistyö rauhanliikkeen sisällä on saanut laajat mittasuhteet, ja sillä alkaa olla varsin voimakasta vaikutusta yleiseen mielipiteeseen. On todennäköistä, että poliittiset kannanmäärittelyt, esimerkiksi puheet, ovat muuttuneet 1960- ja 1970-luvuilla jossain määrin maltillisemmiksi kuin

aikaisemmin. Hallitusten ulkopuolisten organisaatioiden toimintoihin on alettu kiinnittää yhä enemmän huomiota, ja eräissä maissa on asetettu virkamiehiä, esimerkiksi eräänlaisia kiertäviä suurlähettiläitä, näitä seuraamaan.

Aseidenriisuntaneuvottelujen ilmapiiri on selvästi tiivistymässä. Globaalisessa mielessä Neuvostoliitto ja Yhdysvallat käyvät todella vakavia neuvotteluja, jotka tähtäävät tasapainoitettun ja hallittavissa olevan turvallisuustilanteen luomiseen. Eräänlaisena lisätuotteena ne sitovat neuvottelijat toisiinsa ja antavat jatkuvasti toisilleen tietoja poistaen täten epätietoisuuden luomia vaaratekijöitä. Mutta myös muut valtiot ovat kiinnostuneita aseidenriisunnasta, ja syystä kyllä. Niiden aktiivisuus tuo aina uusia ideoita käsiteltäviksi, olipa niiden motiivi mikä tahansa. Ja viimein valistunut julkinen mielipide eri maissa on alkanut kiinnittää entistä enemmän huomiota nykyajan turvallisuuspoliittisen tilanteen tosiasioihin ja paradokseihin.