

Joseph S. Nye, Jr. (ed.): **The Making of America's Soviet Policy.** Yale University Press, Ann Arbor 1984, 369 s.

Professori Nyen toimittama teos ei ole pelkkä kokoelma artikkeleita, vaan todellisen ryhmätyön tulos. Vuoden 1981 alussa vaikutusvaltainen *Council on Foreign Relations* organisoii yhdessä kahden Harvardin yliopiston kansainväliseen politiikkaan erikoistuneen tutkimuslaitoksen kanssa kaksi työryhmää, joiden jäseninä oli pääasiassa kokeneita amerikkalaisen ulkopoliitiikan tutkijoita. Työryhmät eivät kuitenkaan rajoittuneet yksinomaaisesti amerikkalaisiin osanottajiin, vaan alkuvaiheessa mukana työryhmistä toisessa oli myös Suomen ulkoministeriöstä Harvardin yliopiston *Center for International Affairs*in vierailevaksi tutkijaksi lähetetty Arto Mansala. Hankkeen tuloksena ilmestynyt teos on kirjoittajakunnaltaan korkeata tasoa, mistä kertovat esimerkiksi nimet Richard Betts, Robert Bowie, Alexander George, Marshall Goldman, Stanley Hoffmann, Samuel P. Huntington, Ernest May, William Schneider, Dimitri Simes ja Strobe Talbott.

Teoksen taustalla olleesta ryhmätyöstä kieli artikkeleissa sovelletun tarkastelukulman suhteellisen pitkälle menevä yhtenäisyys. Tämän teoksen tarkoituksena ei ole niinkään Yhdysvaltain Neuvostoliittoa kohtaan harjoittaman politiikan analysointi sinänsä, vaan amerikkalaisen politiikanteon erikoisuuksien merkityksen tarkastelu suurvaltasuhteiden kannalta. Yhtenä kirjan kantavana ajatuksena on tarkastella niitä ongelmia, jotka suurvaltasuhteisiin koituvat Yhdysvaltain ja Neuvostoliiton tyystin toisistaan poikkeavien poliittisten käytäntöjen vuoksi. Ulospäin monoliittisena näyttäytyvä ja äärimmäisen salailun leimaama Neuvostoliiton ulkopoliittinen päätöksenteko on amerikkalaisille kuin avaamaton musta laatikko. Ja kun amerikkalainen politiikanteko on, myös ulkopoliitiikan alueella, varsinkin ulkopuolisen tarkkailijan kannalta likimain yhtä sekavaa touhua kuin eläintarhan asukit yrittäisivät päästä yksimielisyyteen, kärjistyvät erilaisista käytännöistä johtuvat suurvaltasuhteiden ongelmat. Kuten Nye esipuheessaan huomauttaa, mustan laatikon tutkaileminen lienee ongelmallisinta juuri eläintarhalle.

Yhdysvalloissa ei vastuuta ulkopoliitiikan hoidosta ole koskaan yksiselitteisesti sälytetty jollekin tietylle valtio-

elimelle. Niinpä perinteisenä taistelun kohteena onkin ollut tämän vallan jakautuminen presidentin ja kongressin kesken. Toki ensisijainen vastuu on ollut perinteisesti presidentillä, mutta hänen johtamansa suunnittelu- ja päätöksentekokoneisto on keskinäiseltä tehtäväjaoiltaan ja voimasuhteiltaan ollut selkiintymättömässä tilassa: presidenttien vaihtumisesta huolimatta kestävää käytäntöä ei ole päässyt syntymään. Suhteiden hoitamisessa Neuvostoliittoon presidentti on toisen maailmansodan jälkeen luottanut eniten milloin ulkoministerin, milloin puolustusministerin ja milloin kansallisen turvallisuusneuvonantajansa johtaman koneiston neuvoihin; ja kuviota ovat olleet edelleen sekoittamassa mm. CIA, asevoimien komentajaneuvosto ja viimeisenä tulokkaana vuonna 1961 perustettu Asevalvonta- ja aseriisuntavirasto. Muilta osiltaanhan tämä institutionaalinen kehys saatettiin nykyiselle kannalle vuonna 1947 säädetyllä lailla kansallisesta turvallisuudesta. Vasta tuolloin Yhdysvaltain turvallisuuspoliittiset intressit määriteltiin lopullisesti maailmanlaajuisiksi, toisen maailmansodan luoman tilanteen pohjalta. Ehkä suunnittelu- ja päätöksentekokoneiston sisäiset suhteet selkiytyvät Yhdysvaltain suurvalta-aseman ikääntyessä.

Tai sitten ei: kuten presidentin ja kongressin köyden-  
veto, on myös ulkopoliittisen hallintokoneiston valta-  
suhteiden sekavuuskin osa amerikkalaista käytäntöä. Selvemmin kuin missään muualla ovat juuri Amerikan Yhdysvalloissa toteutuneet 1700-luvun valistusfilosofien liberaalit ihanteet vallanjaosta eri valtioelinten ja oikeuslaitoksen kesken, ja tämä leimaa kongressin ja presidentin välistä suhdetta. Amerikkalainen käytäntö ja poliittinen historia ovat vain vahvistaneet tätä kongressin valta-asemaa ulkopoliitikassa: poliittisten puolueiden valta on ollut heikko ja kongressin jäsenet ovat tunteet vastuunsa ennen kaikkea äänestäjiään ja poliittisia painostusryhmiä kohtaan. Vietnam ja Watergate ovat ainakin hetkellisesti vahvistaneet kongressin kättä, lehdistön vahva asema amerikkalaisessa politiikassa on taipuvainen suosimaan kongressin asemaa presidentin kustannuksella. Ulkopoliittisen hallintokoneiston suhteen amerikkalaisen käytännön erityispiirteet näkyvät mm. laajana virkamieskunnan vaihtamisena presidentin vaihtuessa ja kunkin presidentin tapana luoda omat päätöksentekokäytäntönsä. Kun tähän on yhdistynyt ulkopoliittikan muodostuminen keskeiseksi vaalitaistelun kysymykseksi mm. presidentivaaleissa vuosina 1952, 1960, 1976 ja 1980, on noissa vaaleissa valittu uusi presidentti halunnut vetää selvän eron edeltäjänsä paitsi ulkopoliitikassaan myös sen luomisen tavassa.

Kytkeytyneenä amerikkalaisen politiikanteon voluntaristisiin ja moralistisiin painotuksiin on tästä kaikesta seurannut Yhdysvaltain suurvaltopoliittikan poukkoilu-  
vuus ja lyhytjänteisyys. Tätä vastassa on ollut Neuvostoliiton ulkopoliittikan määrätietoinen suunnitelmallisuus ja pitkäjänteisyys. Juuri tämä vastakkainasettelu on ollut osaltaan synnyttämässä Neuvostoliittoa koske-

vien pelkojen ylimitoitusta amerikkalaisissa analyyseissä. Yhdistyneenä Neuvostoliiton valtapiirin alueelliseen laajenemiseen tuo suunnitelmallisuus on nähty mutkattomasti imperialistisen käikirjoituksen seuraamisena. Neuvostoliittolaisen päättäjän näyttäytyessä tutkittomana mustana laatikkona eivät venäläisen voimapolitiikan taustalta löytyvät muut motiivit, kuten pelko ja alemmuudentunne, ole päässeet kunnolla esille amerikkalaisten tekemien analyyseiden valtavirrassa. Neuvostoliittolainen salailukäytäntö on juuri Yhdysvaltain erilaisten perinteiden vuoksi riittänyt perusteeksi ylimitoitettujen turvallisuusmarginaalin vaatimiselle monissa amerikkalaisissa analyyseissa.

Kilpavarustelun syitä etsittäessä on ollut muotia aivan viime vuosina korostaa suurvaltain samankaltaisuutta keskeisimpänä perussyynä. Näin on tehnyt esimerkiksi uusi eurooppalainen rauhanliike. Suurvaltain poliittisten kulttuurien perustava erilaisuus on kuitenkin niiden keskinäistä vuorovaikutusta voimakkaasti leimaava piirre, mikä tulisi muistaa aina myös kilpavarustelua analyysoitaessa.

Nyen toimittama kirja valaisee hyvin amerikkalaisen poliittisen kulttuurin erikoisuuksien vaikutusta suurvaltasuhteessa, edellä mainittujen pysyvien piirteiden ohella myös viime vuosien kehityskulkujen osalta. Näitä uusia alueita ovat mm. poliittisten puolueiden sisäisten valtataisteluiden tuottama politiikan polarisaatio, konservatismiin uusi nousu amerikkalaisessa politiikassa ja Neuvostoliiton omien toimien vaikutus tähän. Mutta teos luonnollisesti peräänkuuluttaa myös ratkaisuja amerikkalaisen ulkopoliittisen käytännön ongelmiin. Ei ole vaikea arvata niiden ratkaisujen suuntaa. Yhtä lailla kuin toivotaan Neuvostoliiton tulevan avoimemmaksi, kaivataan amerikkalaisten päätöksentekoprosessin rakentumista ennakoitavammiksi, rationaalisemmiksi ja institutionaalisten valtasuhteiden osalta selkeämmiksi. Nye haluaa korostaa erityisesti ulkoministerin ja hänen johdolla toimivan koneiston asemaa sekä ulkopoliittikan muotoilussa että sen toteuttamisessa. Kirjahanketta tukeneen *Council on Foreign Relationsin* viime vuosien mieliteema kuusi- ja seitsenkymmenluvun myrskyissä kadonneen puoleraajat ylittävän ulkopoliittisen yhteisymmärryksen uudelleenlöytämistä toistetaan, ja Nye esittää tämän ongelman ratkaisuksi mm. Neuvostoliiton arviointiin keskittyvän pysyvän komitean muodostamista kongressin ja presidentin nimeämistä edustajista.

Nyen toimittama teos ei silti kuitenkaan ole mikään ohjelma-  
julistus: kirjoittajien lähtökohdat ovat sellaiseen aivan liiaksi toisistaan poikkeavia. Mutta teos osoittaa toki jotain Yhdysvaltain ulkopoliittisten instituutioiden toimintakykyä kohtaan tunnettavaa huolestuneisuuden levinneisyydestä amerikkalaisessa yliopistomaailmassa. Onhan Reaganin hallinnolle ollut tyypillistä taas kerran aivan uusien käytäntöjen luominen: mm. varapresidentille on annettu keskeinen asema kriisien hallinnassa, ja presidentin korkeimmat sisäpoliitti-

---

set neuvonantajat ovat saaneet ilmeisen valta-aseman myös turvallisuuspolitiikassa. Tällainen rakenne edellyttäisi kunnolla toimiakseen presidentin voimakasta henkilökohtaista panosta, jota ei kuitenkaan ole tullut. Tuloksena on ollut sekä sekavaa politiikkaa että tiheitä henkilövaihdoksia. Jo pelkkä henkilögallerian muutos on vahvistanut pysyvyyttä edustaneiden puolustusministeri Weinbergerin ja eräiden korkeimpien presidentin sisäpoliittisten neuvonantajien asemaa päätettäessä suhteista Neuvostoliittoon. Tässä tilanteessa jo pelkkä Neuvostoliittoa koskevan asiantuntemuksen puutteellinen hyödyntäminen on saattanut nousta keskeiseksi suurvaltasuhteiden parantumisen esteeksi. Luomalla presidentinvaihdosten yli kestävä institutionaalinen käytäntö Yhdysvaltain suhteiden hoidossa Neuvostoliittoon lisätäisiin sekä Yhdysvaltain politiikan ennakoitavuutta että asiantuntijaresurssien hyödyntämistä.

PEKKA SIVONEN

---