

Puolueettomien valtioiden turvallisuus- ongelma

(Eräitä teoreettisia näkökohtia.)

Yleisesikuntamajuri Risto Hyvärinen

I JOHDANTO

Toisen maailmansodan jälkeen kansainvälisen politiikan rakenne muotoutui kaksinapaiseksi, bipolaariseksi muuttaen jyrkällä tavalla sen normaalina pidettyä moninapaista, multipolaarista luonnetta¹⁾. Eräät valtiot ryhmittyivät Neuvostoliiton ja eräät toiset Yhdysvaltain johtoon. Samanaikaisesti kolmas, kahta muuta löyhemmin koottu valtioiden joukko jäi tämän keskittymisprosessin ulkopuolelle, sitoutumattomaksi. Tämän perusasetelman puitteissa sitoutumattomien valtioiden lukumäärä on voimakkaasti kasvanut, ja puolueettomuuden ongelma on tullut laajalti poliittisen keskustelun kohteeksi. Maailmanpolitiikan bipolarisoitumisen ohella eräät muutkin tekijät ovat voimistaneet puolueettomuuden näkyvyyttä nykypäivinä aikaisempaan verrattuna. Kansainvälisen politiikan globalisoituminen on varmuudella eräs näistä tekijöistä. Vain suhteellisen harvat valtioiden väliset poliittiset konfliktit ovat enää luonteeltaan paikallisia. Ne saavat maailmanpoliittista merkitystä niin pian kuin suurvallat tavalla tai toisella tulevat niihin kiedotuiksi tai niistä kiinnostuvat. Näin näyttää käyvän nykyään useimpien alkuperältään paikallistenkin ristiriitojen ollessa kyseessä. Sitoutu-

mattomien maiden kohdalla tämä edellyttää puolueettomuusvakuutusten usein toistuvaa esilletuomista noiden konfliktien ollessa ajankohtaisia. Esimerkiksi Yhdistyneissä Kansakunnissa tällainen kannanmäärittely tulee monesti ratkaistavaksi. Myös nykyaikaisen sodankäynnin totaalinen ja hävittävä luonne on omiaan monissa maissa voimistamaan puolueettomuuspolitiikkaa tukevaa kansalaismielipidettä ja täten tuomaan puolueettomuskysymyksen näkyvällä tavalla esille poliittisessa keskustelussa.

Huolimatta neutraalisuusongelman osakseen saamasta lisääntyneestä huomiosta kansainvälisen politiikan tutkijat ovat varsin yksipuolisesti kohdistaneet huomionsa hallitsevalta näyttäneeseen bipolaariseen Neuvostoliiton ja Yhdysvaltain konfliktiin sekä niihin liittoutumiin, jotka ovat tuohon konfliktiin kietoutuneet.²⁾ Eräänä syynä tähän on saattanut olla se, että laajamittaista kansainvälisen politiikan tieteellistä tutkimusta on aina viime vuosiin asti harjoitettu nimenomaan anglo-amerikkalaisissa maissa, missä tutkijoiden huomio on varsin luonnollisesti kohdistunut sellaisiin ongelmiin, jotka oman kansallisen edun kannalta ovat vaikuttaneet tärkeimmiltä.

Toinen seikka, joka on saattanut suunnata kansainvälisen politiikan tutkijoiden huomion pois puolueettomuskysymyksestä, piilee kenties tämän tutkimusalan nykyisessä luonteessa. Kansainvälinen politiikkahan on varsin yleisesti määritelty valtioiden väliseksi poliittiseksi valtaisteluksi. Valtataistelu sinänsä sekä siihen osallistujat ovat olleet syvällisen tutkimuksen kohteina, kun taas tämän taistelun tai siihen kytkeytyvien konfliktien ulkopuolelle jääneet valtiot ovat saaneet osakseen vähemmän huomiota. Tältä kannalta tarkasteltuina puolueettomat sivustakatsojat ikäänkuin jäävät tavanomaisen kansainvälisestä politiikasta omattavan kuvan edellyttämän tutkimusalueen ulkopuolelle. Tällainen — tässä yhteydessä kieltämättä yksinkertaistettu — näkemys kansainvälisen politiikan tutkimuksesta saattaa johtua valtioiden käyttäytymiseen vaikuttavien voimien välisen vuorovaikutuksen puutteellisesta ymmärtämisestä. On ajateltavissa, että sitoutumattomat valtiot juuri puolueettomuutensa ansiosta omaisivat huomattavankin merkityksen tässä vuorovaikutuksessa ja täten myös valtioiden välisessä valtaistelussa sekä siihen kytkeytyvissä osakonflikteissa.

"Puolueettomuus"-sana kuuluu niiden politiikassa käytettävien sanojen (suureen) ryhmään, joilla on useita erilaisia merkityksiä. Sen kanssa samanmerkityksisinä käytetään joskus ainakin seuraavia sanoja: "neutraalisuus", "sitoutumattomuus", "liittoutumattomuus" ja "neutralistisuus". Näillä jokaisella on kuitenkin oma erityisvivahteensa. Kaikille "puolueettomuus"-sanon erilaisille merkityksille on yhteistä se, että ne liittyvät johonkin ristiriita- eli konfliktitilanteeseen. Erilaiset konfliktitilanteet luovat täten kukin oman puolueettomuuden muotonsa. Nykyään voidaan puhua ainakin kolmesta "puolueettomuus"-sanon päämerkityksestä. Ne ovat:

1) Oikeudellinen eli traditionaalinen puolueettomuus. Tämä on alkuperäinen, kansainvälisen neutraalisuusoikeuden mukainen puolueettomuuskäsite. Sitä voidaan käyttää myös poliittisena käsitteenä, jolloin sillä tarkoitetaan sellaista puolueettomuuspolitiikkaa, joka jo traditionaalisesti pyrkii välttämään kietoutumista kansainvälisiin konflikteihin.

2) Puolueettomuus nykyisen kansainvälispoliittisen asetelman valitessa. Tämä tarkoittaa nimenomaan osallistumattomuutta Idän ja Lännen väliseen vastakohtaisuuteen.

3) Puolueettomuus sosiologisessa tai funktionaalisessa mielessä eli osallistumattomuus minkä tyyppiseen konfliktiin tahansa. Tämä on luonnollisesti laajin "puolueettomuus"-sanon merkityksistä.

1. Puolueettomuus on alunperin oikeudellinen käsite. Se on määritelty oikeustilaksi, joka muodostuu valtion kaikinpuolisesta osallistumattomuudesta muiden valtioiden väliseen sotaan, tämän osallistumattomuuden ylläpitämisestä noudattamalla tasapuolisuutta suhteissa sotaakäyviin valtioihin sekä näiden valtioiden sekä osallistumattomuutta että sen ylläpitämistä koskevasta hyväksymisestä.³⁾ Tämän oikeustilan perusteella määriytyvät sekä puolueettomien että sotaakäyvien valtioiden oikeudet ja velvollisuudet.

Nämä oikeudet ja velvollisuudet ovat vastavuoroisia siinä mielessä, että jokaista puolueettoman tai sotaakäyvän valtion tiettyä oikeutta vastaa toisen osapuolen velvollisuus olla loukkaamatta tätä oikeutta. Puolueettoman valtion oikeudet ja velvollisuudet voidaan tiivistää seuraaviksi:

- oikeus alueelliseen koskemattomuuteen ja loukkaamattomuuteen,
- oikeus ylläpitää sodankävijöiden kanssa sellaisia suhteita, jotka eivät merkitse kietoutumista sotatoimiin missään muodossa,
- oikeus vapaaseen kauttakulkuun kansainvälisillä vesillä ja kansojen yhteisillä kulkuteilla sekä
- velvollisuus noudattaa suhteissaan sodankävijöihin ehdotonta tasapuolisuutta.

Tärkein näistä on oikeus alueelliseen koskemattomuuteen ja loukkaamattomuuteen. Se merkitsee toisaalta, että sodankävijöiden tulee pidättäytyä kaikista sotatoimista puolueettoman valtion alueella, sekä toisaalta, että puolueettoman valtion tulee käyttää kaikkia hallussaan olevia keinoja, niihin luettuina tarvittaessa myös voimatoimenpiteet, estääkseen omalla alueellaan jokaisen sellaisen toiminnan, joka toteutettuna voisi muodostaa puolueettomuuden loukkauksen. Luonnollisestikaan puolueettoman valtion ei ole sallittua antaa sodankävijöille selaista apua, joka suoranaisesti saattaisi lisätä niiden sodankäyntikykyä.

Oikeudellisessa mielessä puolueettomuus tulee kyseeseen vain sodan aikana. Puolueettomuustilanne alkaa sodan puhjetessa, jolloin useat valtiot, jotka pyrkivät jäämään sotatoimien ulkopuolelle, antavat erityisen puolueettomuusjulistuksen. Vielä on todettava, että kansainvälisen neutraalisuusoikeuden mukaisten puolueettomien valtioiden rinnalla on olemassa joitakin ns. pysyvästi puolueettomia valtioita, kuten Sveitsi ja Itävalta, jotka ovat sitoutuneet olemaan osallistumatta mihinkään sotaan muuta kuin siinä tapauksessa, että niitä vastaan suoritetaan hyökkäys. Tällainen puolueettomuuden muoto kytkeytyy monenvälisiin kansainvälisiin sopimuksiin.

Kansainvälisen oikeuden mukaan pidetään puolueettoman valtion asemaa oikeudellisesti toisenlaatuisena ei-sodankävijävaltion asemaan verrattuna. Ei-sodankävijävaltio, vaikka se pysyttäytyykin kyseessä olevan sodan ulkopuolella, ei noudata samaa tasapuolisuutta suhteissaan sodankävijöihin kuin puolueeton valtio, vaan tuo ilmi myönteisyytensä tavalla tai toisella jompaakumpaa puolta kohtaan. Tosiasiassa kuitenkin ero puolueettomien ja ei-sotaakäyvien valtioiden välillä vaikuttaa jossain määrin epäselvältä. Esimerkiksi toisen maailmansodan

aikana molemmat sodankävijäpuolet esittivät moitteita käytännöllisesti katsoen kaikille puolueettomille valtioille siitä, etteivät nämä olleet noudattaneet riittävän tarkasti puolueettomuusoikeuden mukaisia velvollisuuksiaan.

Oikeudelliselta kannalta tarkasteltuna ei voi olla puolueettomuutta ilman sotaa. Sota on puolueettomuuden edellytys. Mutta tämä oikeudellinen tulkinta ei vastaa täsmälleen todellisuutta. Esimerkiksi tällä hetkellä pidetään puolueettomina varsin monia maita. Nämä eivät kuitenkaan ole puolueettomia oikeudellisessa, vaan poliittisessa mielessä. Oikeudellinen ja poliittinen tarkastelutapa voidaan kuitenkin yhdistää. Jos valtio pyrkii pysymään puolueettomana jossakin tulevaisuuden sodassa, sen on tarkoituksenmukaisinta noudattaa sellaista politiikkaa rauhanaikana, joka tukee tuon päämäärän saavuttamista. On selvää, että esimerkiksi jäsenyys jossakin sotilasliittoutumassa, joka suurella todennäköisyydellä saattaisi olla tulevan sodan toinen osapuoli, vaikeuttaa huomattavasti puolueettomana pysyttäytymisen mahdollisuuksia sodan puhjetessa. Täten on tuskin mahdollista olla liittoutunut ja puolueeton samanaikaisesti. Samalla tavoin vieraiden joukkojen saapuminen tai vieraiden tukikohtien perustaminen rauhan aikana ja jopa ulkopoliittikan yksipuolinen suuntaaminen ovat omiaan saattamaan puolueettomuuspolitiikan uskottavuuden epäilyksenalaiseksi. Tällä uskottavuudella näyttää olevan suorastaan ratkaiseva merkitys puolueettomuutta tavoittelevien valtioiden kannalta. Täten on välttämätöntä noudattaa jo rauhan aikana harkituista toimenpiteistä koostuvaa ulkopoliittikan linjaa, jotta sodan ajan puolueettomuudelle voitaisiin luoda suotuisat perusedellytykset ja tunnustettu asema liittoutumattomana valtiona. Tällaisten ulkopoliittisten päätösten ja toimenpiteiden kokonaisuutta voidaan kutsua puolueettomuuspolitiikaksi. Puolueettomuuspolitiikka edellyttää, jotta se olisi uskottavaa, tasapuolista ja varovaista asennoitumista kansainvälisiin konflikteihin. Vaikuttaa ilmeiseltä, että tällaisen asennoitumisen perinteellisesti omaksuneilla valtioilla on paremmat mahdollisuudet välttää kietoutumista konflikteihin ja noudattaa menestyksellisesti puolueettomuuspolitiikkaa kuin niillä valtioilla, jotka eivät ole tyytyväisiä vallitsevaan status quohon, vaan ovat ulkopoliittikallaan pyrkineet sitä muuttamaan.

2. Toinen "puolueettomuus"-sanan merkitys tarkoittaa puolueettomuutta nimenomaan Idän ja Lännen nykyisen konfliktin suhteen, ja tässä merkityksessä puolueettomuus on tullut näkyvimpänä esille toisen maailmansodan jälkeen. Tämä käsite on laajempi kuin oikeudellis-traditionaalinen puolueettomuuskäsite. Nykyiset puolueettomat valtiot, siinä mielessä kuin niistä puhutaan julkisessa keskustelussa, kuuluvat useihin erilaisiin ryhmiin. Tällaisia ovat Euroopan (traditionaaliset) puolueettomat, liittoutumattomat, sitoutumattomat, neutralistiset ja jopa joskus antikolonialistiset valtiot. Näistä monet ovat osallisia erilaisissa suuruusluokaltaan Idän ja Lännen välistä konfliktia vähäisemmissä ristiriidoissa. Itse asiassa eurooppalaisilla oikeudellis-traditionaalisen puolueettomuuden piiriin kuuluvilla valtioilla näyttää olevan vain yksi yhteinen piirre näiden tyyppisten puolueettomien valtioiden kanssa: osallistumattomuus nimenomaan Idän ja Lännen väliseen kylmään sotaan sekä pyrkimys välttää joutumista mukaan, jos tuo sota kuumeenee. Itse asiassa sanat "sitoutumattomuus" ja "liittoutumattomuus" ovat monien tällaisten valtioiden kohdalla oikeutettuja vain suhteessa johtaviin suurvaltoihin, Neuvostoliittoon ja Yhdysvaltoihin. Useat näistä valtioista ovat sekä sitoutuneita että liittoutuneita oman maailmankolkkinsa konfliktien ollessa kyseessä. Lukuisat kehitysmaat ovat tästä hyvinä esimerkkeinä.

Todettakoon, että Yhdistyneiden Kansakuntien puitteissa puolueettomuudesta puhuttaessa usein tarkoitetaan juuri neutraalisuutta Idän ja Lännen välisen konfliktin suhteen.⁴⁾

3. Puolueettomuus funktionaalisessa tai sosiologisessa mielessä liittyy minkälaiseen konfliktiin tahansa. Kansainvälisessä politiikassa konflikteilla saattaa olla toisistaan eroava muoto, intensiteetti ja ulottuvuus. Tarkasteltaessa kansainvälispoliittisten konfliktien yleisiä piirteitä ja puolueettomien valtioiden osuutta näissä konflikteissa, puolueettomalla voidaan tarkoittaa mitä tahansa valtiota tai valtioiden ryhmää, joka ei aktiivisesti osallistu kyseiseen konfliktiin. Konfliktin osapuolet taas saattavat olla sodankävijöitä, liittoutumia tai vain poliittiseen ristiriitaan kietoutuneita valtioita. Se, että valtio tai valtioiden joukko ei osallistu aktiivisesti kansainvälispoliittiseen konfliktiin tai on sen ulkopuolella, ei sinänsä välttämättä merkitse, että sillä ei olisi vaikutusta tuon

konfliktin kehitykseen. Päinvastoin vaikuttaa siltä, että kansainväliset konfliktit muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden, joka sulkee piiriinsä sekä konfliktin varsinaiset osapuolet että puolueettomat. Tässä tutkimuksessa pyritään tarkastelemaan niitä olosuhteita ja tekijöitä, jotka vaikuttavat puolueettomien rooliin kansainvälisissä konfliktitilanteissa. On luultavaa, että muun tyyppisten, esim mikrososiologisten konfliktien tutkimus edesauttaisi myös kansainvälisepoliittisten konfliktitilanteiden ymmärtämistä.

* *
*

Tämä tutkimuksen lähtökohtana ei kuitenkaan ole funktionaalinen tai sosiologinen puolueettomuuskäsite, vaan oikeudellis-traditionaalinen. Tämä mahdollistaa huomion kiinnittämisen pääasiassa Euroopan puolueettomiin valtioihin, joiden ulkopoliitiikalla on olemassa tietty historiallinen jatkuvuus. Tämän vuoksi ne tarjoavat runsaammin kansainvälisiin konfliktitilanteisiin liittyvää empiiristä materiaalia kuin useimmat Euroopan ulkopuoliset puolueettomat valtiot, jotka ovat noudattaneet puolueettomuuspolitiikkaa vasta verrattain lyhyen ajan. Euroopalaisissa puitteissa on myös mahdollista kiinnittää toisaalta huomiota vallitsevaan bipolaariseen, Neuvostoliiton ja Yhdysvaltain strategiseen vastakkainasetteluun sekä toisaalta arvioida multipolaarisen konfliktiasetelman vaikutuksia puolueettomuuteen niin hyvin toista maailmansotaa edeltäneellä ajalla kuin myös ehkä nyt muotoutumassa olevassa uudessa tilanteessa. On vielä mahdollista, että ne johtopäätelmät, jotka traditionaalisen puolueettomuuspolitiikan tutkimuksen yhteydessä saavutetaan, saattavat osoittautua hyödyllisiksi kansainvälisiä konflikteja koskevalle tutkimukselle yleensäkin.

II KONFLIKTI JA PUOLUEETTOMUUS

Valtion puolueettomuus on suuressa määrin riippuvainen tämän valtion sijainnista niiden valtioiden suhteen, joiden edut ovat keskenään ristiriidassa. On kaksi perustilannetta, joiden vallitessa puolueettomuuden muotoutumiselle ja ylläpidolle ovat yleensä suosiolliset edel-

lytykset olemassa. Ensiksikin, jos valtio sijaitsee riittävän kaukana konfliktin alueesta, puolueettomuuden muotoutumisen ja säilymisen todennäköisyys on suuri. Toiseksi, jos konfliktissa keskenään olevien valtioiden vaikutus tasapainoittaa toisensa valtion alueella, tämä saattaa jäädä puolueettomaksi.

Puolueettoman valtion sijainnin ohella, kansainvälisen politiikan konfliktiasetelma tai -rakennelma vaikuttaa tärkeältä puolueettomuuden kannalta. Tämä rakennelma saattaa olla joko bipolaarinen tai multipolaarinen.

1. "Luonnollinen" puolueettomuus

Suuri etäisyys konfliktin näyttämöltä lisää huomattavasti puolueettomana pysyttäytymisen mahdollisuuksia. Jos otaksumme Bouldingin tavoin, että jokaisella valtiolla on tietty peruskapasiteetti (basic home strength), joka heikkenee etäisyyden kasvaessa kyseessä olevan valtion ydinalueelta, on todennäköistä, että puolueettomuus vallitsee ainakin niissä valtioissa, jotka ovat kokonaan konfliktissa osallisina olevien valtioiden kapasiteettien ulottumattomissa.⁵⁾ Toisin sanoen: koska konfliktin osapuolilla ei ole mahdollisuuksia ulottaa vaikutustaan oman vaikutuspiirinsä ulkopuolelle, ne eivät myöskään voi aiheuttaa muutoksia tuolla alueella sijaitsevien valtioiden politiikkaan. Tilanne voi muuttua, jos puolueettoman valtion oma kapasiteetti kasvaa siten, että se saattaa ulottaa vaikutuksensa itse konfliktin alueelle. Mutta tässäkin tapauksessa politiikan muutokset riippuvat puolueettoman valtion omista päätöksistä. Konfliktin osapuolet eivät periaatteessa voi niihin vaikuttaa.

Tämän tyyppinen "luonnollinen" puolueettomuus on itse asiassa ollut sängen yleinen historiallinen ilmiö. Siihen ei ole kytkeytynyt olennaisia poliittisia tai sotilaallisia ongelmia. Tällaiset valtiot yksinkertaisesti ovat jääneet niitä sivuamattomien konfliktien ulkopuolelle. Aikaisemmin ne eivät usein edes tienneet noiden konfliktien olemassaoloa. Ja vaikkapa tietoja konfliktista olisikin saatu, osallistuminen siihen oli monesti mahdotonta maantieteellisen etäisyyden vuoksi. Liikenneyhteyksien paraneminen muutti vähitellen tilannetta lisäten kaikkien valtioiden, erityisesti suurvaltain, kapasiteettien ulottuvuutta jopa yli koko

maapallon. Mutta vielä tälläkin vuosisadalla on ollut mahdollista, että valtiot ovat pysyneet huomattavienkin kansainvälisten konfliktien ulkopuolella nimenomaan suuren maantieteellisen etäisyytensä vuoksi konfliktin alueesta. Esimerkiksi Monroen doktriini on ollut ilmaisu tällaisesta "luonnollisesta" puolueettomuudesta. Tämänkaltaisissa tapauksissa puolueettomat valtiot yksinkertaisesti eivät kuulu konfliktin vaikutusalueen piiriin.

Etäisyyden pienetessä konfliktin osapuoliin valtion mahdollisuudet tulla kiedotuksi konfliktiin lisääntyvät. Ratkaisevin etäisyys on tietysti se, joka mahdollistaa molemminpuolisen vaikutuksen puolueettoman valtion ja vähintään yhden konfliktin osapuolen välillä. Tällä tai lyhyemmällä etäisyydellä konfliktin alueeseen toinen tai molemmat konfliktin osapuolista saattavat vaikuttaa puolueettoman valtion ulkopoliitiikkaan. Jos tämä vaikutus on riittävän voimakas ja yksipuolinen, se voi johtaa puolueettomuuden menettämiseen.

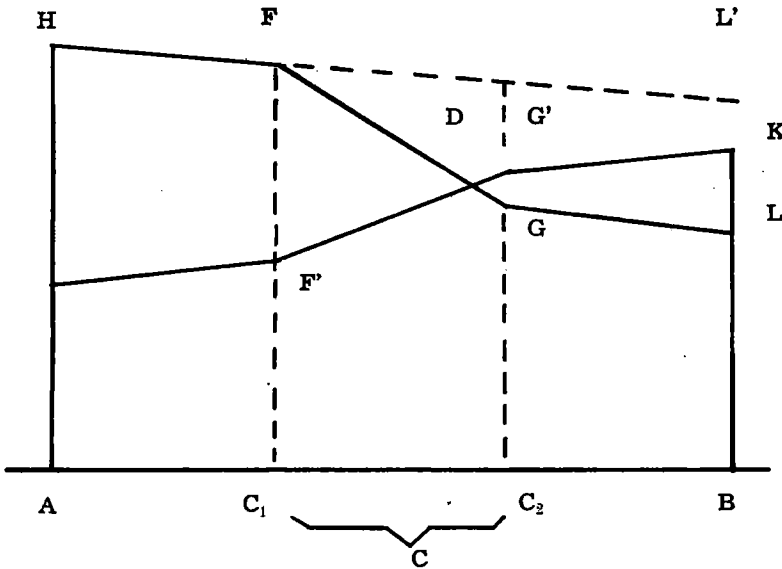
Mitä lähempänä konfliktin osapuolena olevan valtion ydinaluetta puolueeton valtio sijaitsee, sitä suuremmat mahdollisuudet ovat tavallisesti olemassa puolueettomaan valtioon kohdistettavaan vaikutukseen. Itse konfliktin alueella mahdollisuudet pysyä tämän konfliktin ulkopuolella ovat luonnollisesti varsin rajoitetut. Euroopan uusin historia tarjoaa tästä esimerkkejä. Ne valtiot, jotka ovat sijainneet konfliktin pääosapuolten tai sodankävijöiden välissä, ovat tapahtumien kehittyessä joutuneet kiedotuksi konfliktiin, kun taas sivummalla sijainneilla mailla on ollut parempia mahdollisuuksia pysyttäytyä ulkopuolella. Ensimmäisessä maailmansodassa Espanja, Hollanti ja Skandinavian maat välttivät sotaanjoutumisen. Toisessa maailmansodassa Irlannin, Portugalin, Espanjan, Turkin ja Ruotsin puolueettomuuden menestyminen tai osittainen menestyminen johtui ainakin jossakin määrin siitä, että nämä valtiot eivät sijainneet keskeisimmillä konfliktin alueilla eivätkä hyökkäysteillä.⁶⁾ Sveitsin puolueettomuutta tukeneet edellytykset ovat olleet toisenlaatuisia. Ne liittyvät toisaalta Sveitsin sijaintiin konfliktin osapuolten välissä ja toisaalta maan maasto-olosuhteisiin. Molempia näistä seikoista käsitellään myöhemmin.

Maantieteellisellä etäisyydellä ja luoksepääsemättömyydellä saattaa vieläkin nykyisten, yli maapallon yltävien sotilaallisten vaikutussuhtei-

den huomassa tilanteessa olla huomattavakin merkitys. On näet ajateltavissa, että ydinaseisiin liittyvän tuhoamiskyvyn ja konventionaalisiin aseisiin liittyvän miehityskyvyn välillä olisi huomattava ero.⁷⁾ On olemassa lukuisia rajoittavia tekijöitä vähentämässä tuhoamiskyvyn arvoa keinona vaikuttaa puolueettomien valtioiden ulkopoliittikkaan.⁸⁾ Miehitysmiskyky vaikuttaa sen sijaan käyttökelpoisemmalta tähän tarkoitukseen. Miehityskyvyn maantieteellinen ulottuvuus on nykyään kuitenkin huomattavasti pienempi kuin tuhoamiskyvyn.

2. Puolueettomuus ja kansainvälispoliittinen tasapaino

Kansainvälisen politiikan yleisen asetelman puitteissa ei ainoastaan suuri etäisyys konfliktin osapuolista vaan myös niiden välinen tasapaino vaikuttaa antavan tukea puolueettomuuden muotoutumisella ja ylläpidolle. Boulding on käsitellyt tätä kysymystä teoreettiselta kannalta seuraavaan tapaan.⁹⁾ Hänen käsityksensä on, että puskurivaltio (C_1C_2) sijaitessaan kahden keskenään konfliktissa olevan valtion (A ja B) välissä heikentää näiden valtioiden kapasiteetin vaikutusta omalla alueellaan. Tämä merkitsee sitä, että A:n ja B:n kapasiteettien arvoa etäisyyden suhteen kuvaavat käyrät laskevat jyrkemmin kulkiessaan puskurivaltion kautta. Näin saattaa eräissä olosuhteissa toinen osapuoli saavuttaa aseman, jossa sen vastustaja ei pysty sitä nujertamaan.¹⁰⁾ Tällaista tapausta esittää oheinen piirros. Ilman puskurivaltion olemassaoloa A:n kapasiteetti heikkenisi etäisyyden sen ydinalueelta kasvaessa käyrän HL' osoittamalla tavalla. Tämä merkitsisi, että B olisi periaatteellisesti katsoen kokonaan A:n nujerrettavissa, koska A:n kapasiteetti vielä B:n ydinalueellakin olisi B:n kapasiteettia suurempi. Täten on selvästi B:n etujen mukaista tukea ja ylläpitää puskurivaltiota. Tämä saattaa olla vähemmässä määrin A:n etujen mukaista, mutta jos tilanne on varsin tasapainoinen ja on ajateltavissa, että joskus myöhemmin A:n ja B:n väliset voimasuhteet voisivat olla päinvastaiset kuin nyt, ei ole A:n etujen vastaista, että puskurivaltio on olemassa. Bouldingin mukaan puskurivaltio saattaa myös heikentää konfliktin osapuolien keskeisen aseistautumiskilpailun tarvetta ja tällä tavoin lisätä tasapainoitumisen edellytyksiä. Perusvaatimukseksi näiden vaikutusten saavut-

Piirros¹¹⁾

tamiseksi hän katsoo kuitenkin, että puskurivaltioilla on riittävä sisäinen lujuus ja vastustuskyky. Nämä ominaisuudet tarvitaan, jotta kumpikaan konfliktin osapuolista ei saavuttaisi liian suurta vaikutusvaltaa puskurivaltion kohdalla. Boulding mainitsee, että Puola 1700-luvulla tarjoaa hyvän esimerkin puskurivaltiosta, joka epäonnistui funktionsa toteuttamisessa, kun taas Belgia, Hollanti ja Luxemburg ovat esimerkkejä valtioista, jotka luultavasti eivät ole koskaan olleet kapasiteettinsa puolesta elinkykyisiä kaikissa olosuhteissa, mutta jotka ovat pystyneet säilyttämään itsenäisyytensä juuri puskurivaltioasemansa ansiosta.

On mahdollista ymmärtää esitetynkaltaisen tasapainoittavan aseman tarjoamia etuja ei vain tavalla, jonka Boulding mainitsee, vaan myös tarkastelemalla puolueetonta valtiota tasapainoittavana tekijänä vallitsevassa tilanteessa. Jos konfliktin osapuolien kapasiteetit ovat tasavahvat tai lähestulkoonkaan tasavahvat ja näiden välissä tai läheisyydessä sijaitsevan puolueettoman valtion kapasiteetti riittävän suuri, puolueettoman valtion liittoutuminen jommankumman konfliktin osa-

puolen kanssa on omiaan muuttamaan tasapainoa ja voimasuhteita. Tämän vuoksi hyökkäys puolueetonta valtiota vastaan saattaisi tosiasiassa merkitä hyökkääjän tappion alkua, koska puolueettoman valtion liittoutuminen päävihollisen kanssa olisi siitä välittömänä seurauksena. Saksan sodanjulistus Yhdysvalloille toisen maailmansodan aikana on eräs esimerkki tällaisesta tapauksesta (huolimatta siitä, että Saksa olisi saattanut ajan mittaan joutua sotaan Yhdysvaltoja vastaan ilman tätä sodanjulistustakin).

Toisaalta, jos toinen konfliktin osapuolista hyökkää puolueetonta valtiota vastaan, tämä konflikti ei todennäköisesti voi jäädä erilliseksi. Ei ole näet toisen konfliktissa osallisena olevan etujen mukaista sallia vastustajan lyödä puolueeton valtio ja solmia kenties sen jälkeen liitto sen kanssa. Tämä voisi johtaa vihollisen voiman lisäykseen puhumattakaan muista haittavaikutuksista, esimerkiksi psykologisista. Ehkäisevä asioihin puuttuminen saattaa osoittautuakin välttämättömäksi siinä tapauksessa, että puolueeton valtio suostuu vastapuolen vaatimuksiin.

Puolueettoman valtion tasapainoasema saattaa antaa aihetta konfliktin osapuolina olevissa valtioissa kahden vaihtoehtoisen ulkopoliittisen päämäärän asettamiseen. Ne voivat joko hyväksyä julkisesti tai hiljaisuudessa puolueettoman valtion aseman tai sitten pyrkiä pakottamaan se liittoutumaan kanssaan. Molemmat näistä vaihtoehtoista saattavat aiheuttaa huomattavan painostuksen suuntaamisen puolueetonta valtiota kohtaan. Jännittyneessä kansainvälisessä tilanteessa puolueettomuuden "puhtautta" koskevat epäilyt voivat johtaa poliittisiin ja taloudellisiin vastatoimenpiteisiin, joiden avulla pyritään palauttamaan muuttuneeksi epäilty tasapainotila. Ruotsin ja Sveitsin tapaukset toisen maailmansodan aikana ovat soveliaita esimerkkejä. Tuollaiset epäilyt saattavat johtaa jopa ehkäisevään sotilaalliseen hyökkäykseen, kuten Englannin hyökkäyssuunnitelmat ja Saksan hyökkäys Norjaa vastaan vuonna 1940 osoittavat. Tällaiset toimenpiteet merkitsevät tietystikin puolueettomuuden päättymistä. Rauhallisemmassa maailmantilanteessa molemminpuolinen puolueettomuusaseman tunnustaminen saattaa johtaa kansainväliseen sopimukseen, joka institutionalisoi kyseessä olevan puolueettomuustilanteen. Näin kävi Sveitsille vuonna 1815, Belgialle 1839, Luxemburgille 1867, Itävalle 1955 ja Laosille 1962. Joissakin

tapauksissa pysyvää puolueettomuutta koskeva sopimus muodostaa käyttökelpoisen "kasvojen pelastamiskeinon" jommallekummalle tai molemmillekin konfliktin osapuolista.

Kun konfliktin osapuolet pyrkivät saamaan liittosuhteen puolueettoman valtion kanssa, ts pyrkivät saamaan sen luopumaan puolueettomuudestaan, useita erilaisia menetelmiä on käytettävissä ¹²⁾. Kyseeseen saattavat tulla esimerkiksi väkivallan käyttö, uhkaaminen, lupailu tai muut toimenpiteet. Tuollaisessa tilanteessa konfliktin osapuolet koettavat muuttaa ulkopoliittikan puolueettoman suuntauksen vaikuttamalla puolueettoman maan ulkopoliittiseen päätöksentekoon. Kuinka vaikutusaltis tai vastustuskykyinen puolueettoman maan hallitus on noille toimenpiteille, riippuu suurelta osin puolueettomuutta valtion sisällä tukevien tekijöiden voimakkuudesta.

3. Puolueettomuus multipolaarisessa konfliktiasetelmassa

Edellä esitetyt näkökohdat ovat pääasiassa koskeneet yleisiä, puolueettomuutta bipolaarisen konfliktitilanteen vallitessa tukevia tekijöitä. Tilanne on jossakin määrin toisenlainen, kun konfliktin osapuolten lukumäärä lisääntyy ja multipolaarinen konfliktirakennelma vallitsee, kuten Euroopassa ennen ensimmäistä maailmansotaa ja jälleen 1930-luvulla. Tuollaisessa tilanteessa valtioiden välinen poliittinen vuorovaikutus tulee varsin monitahoiseksi. Puolueettomuusasema ei tule siinä määrin esille kuin bipolaarisen konfliktin ollessa kyseessä. Valtio saattaa samanaikaisesti olla osallisena jossakin konfliktissa ja puolueettomana jonkin toisen konfliktin suhteen. Näin oli Suomen laita Talvisodan aikana. Suomella oli tuolloin oma selkkauksensa Neuvostoliiton kanssa, mutta siitä huolimatta se oli puolueeton Saksan ja länsivaltojen välisessä sodassa.

Multipolaarisen konfliktiasetelman vallitessa saattaa kuitenkin olla valtioita, jotka pyrkivät välttämään kietoutumista kaikkiin konfliktitilanteisiin. Pysyvästi puolueettomat valtiot, joiden puolueettomuus suuressa määrin nojautuu monenväliseen kansainväliseen sopimukseen, kuuluvat tähän ryhmään, joka saattaa sisältää myös muita vallitsevan status quon säilyttämisen kannalla olevia puolueettomia pikkuvaltioita.

Niiden mahdollisuudet pysyttäytyä konfliktien ulkopuolella riippuvat tietysti suuressa määrin niistä yleisistä olosuhteista ja tekijöistä, jotka vaikuttavat puolueettomuuteen. Multipolaariselle konfliktiasetelmalle tyypilliset olosuhteet näyttävät toisaalta heikentävän ja toisaalta taas vahventavan mahdollisuuksia pysyä puolueettomana. Tällaisen konfliktin pääosapuolet, yleensä siis suurvallat, voivat menestyksellisesti soveltaa ns "makkarataktiikkaa" puolueettomiin valtioihin. Puolueettomien ja/tai pikkuvaltioiden vastustuksen murskaaminen vähittäisin toimenpitein on edullista, koska vastapuolena oleva suurvalta (tai suurvallat) katsoo kenties hyödyttömäksi reagoida voimakkaalla tavalla mihinkään näistä erillisistä toimenpiteistä. Voimakas reaktio voisi olla kalliimpi kuin sillä saavutettavissa oleva etu. Tämä pitää paikkansa erityisesti niissä tapauksissa, joissa toimenpiteet puolueettoman valtion tai pikkuvaltion voiman eliminoimiseksi ovat olleet niin nopeat, että fait accompli, toisin sanoen uusi status quo, on itse asiassa ehditty luoda ennen kuin muut konfliktin osapuolet ovat ehtineet ryhtyä vastatoimenpiteisiin. Saksa pystyi hyväksikäyttämään tällaisia toimenpiteitä Euroopan multipolaarisen konfliktiasetelman vallitessa 1930-luvulla.

On myös ajateltavissa, että monitahaisen konfliktiasetelman vallitessa pääosapuolten enemmistö on sitoutunut keskinäisiin konflikteihin mahdollistaen näiden ristiriitojen ulkopuolella olevan valtion, esimerkiksi jonkin suurvallan, erillistoimenpiteet puolueetonta valtiota vastaan.

Toisaalta taas multipolaarinen konfliktiasetelma saattaa myös tukea puolueettomuutta. Puolueettomalla valtiolla on tuollaisessa tilanteessa laajemmat valinnanmahdollisuudet sekä poliittisen että aineellisen tuen saamiseksi kuin tavallisesti bipolaarisen asetelman vallitessa. Yleistilanteeseen kytkeytyvät epävarmuustekijät saattavat tehokkaasti rajoittaa konfliktin pääosapuolten toimintamahdollisuuksia. Yksikään pääosapuolista ei voi vapaasti keskittää toiminnallista painopistettään eikä suunnata voimavarojaan vain puolueetonta kohdevaltiota vastaan. Sen sijaan bipolaarisen asetelman vallitessa näin saattaa käydä. Belgia vuosina 1914 ja 1940 on tästä vaikuttava esimerkki, koska sen puskurivaltioasema merkitsi sijaintia sotaikäyvien päätoiminta-alueella, jonne hyökkäävän puolen asevoimien päävoimat suunnattiin. Sen sijaan hyö-

kätessään Suomea vastaan 1939—1940 Neuvostoliitto ei saattanut keskittää kaikkia voimistaan tähän tehtävään. Tämä johtui tietenkin osittain maantieteellisistä tekijöistä, mutta erityisen tärkeänä tekijänä oli myös monitahoisen konfliktitilanteen luoma epävarmuus. Länsivaltojen asennehan oli selvästi vihamielinen, ja oli olemassa sotilaallisia suunnitelmiakin hyökkäyksen suorittamiseksi Neuvostoliittoa vastaan eri suuntia käyttäen. Tämän lisäksi Neuvostoliiton oli ilmeisesti välttämättömyyksiä varautua myös Saksan tai Japanin yllätyksellisiä toimenpiteitä vastaan.

III PUOLUEETTOMUUTEEN PUOLUEETTOMAN VALTION SISÄLLÄ VAIKUTTAVAT TEKIJÄT

On selvää, että ei ainoastaan kansainvälisellä yleisasetelmalla ole merkitystä valtion ulkopoliitikalle, vaan myös valtion sisäiset olosuhteet vaikuttavat tähän hyvin voimakkaasti, vaikkakin tämä vaikutus saattaa-kin olla lievempi kuin mitä oikeudellinen näkemys valtion suvereniteetistä voisi antaa aihetta otaksua. Valtion mahdollisuudet vaikuttaa omaan asemaansa kansainvälisessä politiikassa riippuvat monista valtion sisäisistä tekijöistä. Puolueettomuuden saavuttamisen ja ylläpitämisen kannalta nämä tekijät voidaan ryhmitellä seuraavasti:

- maantieteelliset olosuhteet,
- etniset olosuhteet,
- taloudelliset tekijät,
- sotilaalliset tekijät sekä
- sisäpoliittiset olosuhteet.

Valtion sijainti konfliktin osapuolien suhteen kuuluu luonnollisesti niihin maantieteellisiin olosuhteisiin, jotka vaikuttavat valtion mahdollisuuksiin ylläpitää puolueettomuuspolitiikkaa. Tätä on kuitenkin käsitelty jo edellä. Maantieteellisten tekijöiden kannalta ei ole kuitenkaan merkityksellistä vain suhteellinen sijainti vaan myös valtion omat maantieteelliset luonteenpiirteet, kuten koko, muoto ja topografia. Koska

nämä seikat vaikuttavat puolueettoman valtion sotilaalliseen asemaan, niitä tullaan käsittelemään myöhemmin.

Maantieteellisten tekijöiden ohella väestön jakautuminen valtion alueella samoin kuin sen etnisen homogeenisyyden aste saattavat vaikuttaa konflikteihin kietoutumisaltiuteen. Väestön epätasainen jakautuminen voi epäsuoralla tavalla luoda puolueettomalle valtiolle poliittisia ja sotilaallisia ongelmia. Harvaanasutuilla alueilla valtiollinen raja on usein varsin epätarkasti määritetty ja merkitty. Tämä saattaa pitkän päälle johtaa paikallisiin välikohtauksiin sekä loppujen lopuksi jopa avoimeen, puolueettomuuspolitiikan kompromettoivaan konfliktiin. Viime vuosien rajariidat Algerian ja Marokon, Etiopian ja Somaalian sekä Intian ja Kiinan välillä ovat esimerkkejä tällaisista kehitysmahdollisuuksista. Laajat asumattomat alueet ovat edullisia myös kumouksellisen toiminnan kannalta.

Väestön etninen koostumus saattaa myös vaikuttaa puolueettomuuden säilyttämismahdollisuuksiin. Voitaneen yleisesti väittää, että mitä suurempi etninen homogeenisyys, sitä suuremmat mahdollisuudet välttää konflikteihin kietoutuminen. Tyytymättömät etniset vähemmistöt, jotka ovat yhteistyössä niitä tukevien ulkovaltojen kanssa, voivat aiheuttaa kietoutumisen vakavaankin kansainväliseen selkkaukseen. Euroopan historia tarjoaa tästä lukuisia esimerkkejä. Monet niistä kriisitilanteista, joita Saksan laajentumishaluinen ulkopoliittikka ennen toista maailmansotaa aiheutti, liittyivät saksankielisten vähemmistöjen olemassaoloon Saksan ulkopuolella. Nykyiset Kyproksen ulkopoliittiset ongelmat ovat samoin sen etnisten olosuhteiden heijastumia. On kuitenkin olemassa esimerkkejä, jotka osoittavat useista kansallisuusryhmistä koottujen maiden kuitenkin onnistuneen säilyttämään puolueettomuutensa. Sveitsi on näistä kaikkein näkyvin. Kuitenkin vielä ensimmäisen maailmansodan aikana Sveitsissä ilmeni eri kieliryhmien kesken huomattaviakin ristiriitoja, jotka jossakin määrin saattoivat puolueettomuuspolitiikan uhanalaiseksi. Sveitsin onneksi muiden tekijöiden vaikutus ehkäisi tällaisen kehityksen.

Taloudellisilla tekijöillä on huomattava vaikutus puolueettomuuden säilyttämismahdollisuuksiin. Kuitenkaan näiden tekijöiden suoranainen vaikutus ulkopoliittikkaan ei kenties ole yhtä merkityksellinen kuin

yleisten taloudellisten edellytysten vaikutus puolueettoman valtion voimavaroihin ja täten myös kokonaiskapasiteettiin. Erityisen tärkeätä on tietysti se, millaisen perustan talouselämä luo puolustuskyvyn kehittämiseksi. On mahdollista, että teollisuusmaiden mahdollisuudet puolueettomana pysyttäytymiseen ovat suuremmat kuin kehitysmaiden. Ruotsi ja Sveitsi ovat Euroopan taloudellisesti kehittyneimpiä maita. Osittain tämän vuoksi ne ovat voineet ja voivat edelleenkin kehittää huomattavan puolustuskyvyn sotilaallisten puolueettomuusloukkausten ehkäisemiseksi jo ennakolta. Näiden maiden kaikin puolin huomattava tuotantokyky kenties lisäsi vielä niiden mahdollisuuksia välttää sotaan kietoutuminen toisen maailmansodankin aikana. Saksa, joka muodosti pääasiallisimman sotilaallisen uhkan niiden puolueettomuutta vastaan, saattoi suuressa määrin nauttia näiden puolueettomien maiden kukoistavan talouselämän tuotteista. Koska ne olivat puolueettomia, ne voivat lisätä ja uudelleen suunnata talouttaan sotilaallisten tappioiden häiritsemättä. Myös rauhan aikana taloudellisesti kehittyneet maat saattavat helpommin kuin kehitysmaat välttää taloudellisten painostuskeinojen ulkopoliitikalle aiheuttamia haittavaikutuksia.

Kuitenkin on ilmeistä, että joissakin tapauksissa maan tuotantoelämän erikoispiirteet tai ainoalaatuiset voimavarat ovat olleet omiaan saattamaan ao puolueettoman maan konfliktin piiriin. Tilanne Pohjois-Euroopassa toisen maailmansodan alkuvaiheessa on tästä sopiva esimerkki. Länsivallat, Englanti ja Ranska, olivat tuolloin taipuvaisia jopa aseellisen hyökkäyksen suuntaamiseen Skandinaviaan, jotta Ruotsista tapahtuva rautamalmin kuljetus Saksaan voitaisiin ehkäistä. Ne olivat kiinnostuneita myöskin Norjan kauppalaivaston käytöstä. Samalla tavalla Neuvostoliiton painostus Suomea vastaan Petsamon nikkelikavosten saamiseksi oli omiaan voimistamaan Suomen kietoutumista vallinneeseen konfliktikokonaisuuteen.

Valtion puolueettomuuden uskottavuus näyttää riippuvan myös sisäpoliittisten olosuhteiden tasapainoisuudesta. Jos sisäpolitiikka on tasapainoton ja poliittisten intohimojen värittämä, jokainen merkityksellinen sisäpoliittinen muutos saattaa johtaa muutokseen myös ulkopoliitikassa. Joissakin tapauksissa, kuten Jugoslaviassa vuonna 1941, tämä voi johtaa ulkopuolisen valtion ennakkoehkäiseviin toimenpiteisiin, jotka

puolestaan saattavat tuhota puolueettomuuden säilyttämisyritykset. On syytä todeta, että monia niistä Euroopan pikkuvaltioista, jotka eivät onnistuneet toisessa maailmansodassa säilyttämään puolueettomuuttaan, rasittivat epätasapainoiset sisäpoliittiset olot. Ulkopoliittinenkin keskustelu näissä maissa ennen toista maailmansotaa oli luonteeltaan varsin emotionaalinen erityisesti Saksan ja Neuvostoliiton suhteen. Epätasapainoinen sisäpolitiikkaa mahdollistaa myös ulkomaisen vaikutuksen tunkeutumisen maahan ja ikäänkuin tuo muiden valtioiden välisen konfliktin puolueettoman valtion sisälle. Tätä tapausta edustaa havainnollisesti kenties Laos. Vaikka tällainen konflikti ei kenties välttämättä merkitsisikään aseiden käyttöä puolueettomalla maaperällä eikä ehkä muutenkaan, kyseessä olevan maan sisäinen lujuus, eräs valtion kokonaiskapasiteetin perustekijöistä, menetettäisiin ja samalla heikonnettaisiin tasapainoisen tilanteen säilyttämismahdollisuuksia. Sitä vastoin jos tärkeimpien poliittisten ryhmien keskuudessa vallitsee yksimielisyys puolueettomuuspolitiikan jatkuvuudesta, kyseessä olevan valtion puolueettomuusasenteen uskottavuus voimakkaasti lisääntyy. Ruotsin ja Sveitsin tasapainoinen sisäpolitiikka näyttää viittaavan tämän näkemysten oikeutukseen.

Edellä mainittujen seikkojen ohella puolustuskyky ja ulkopoliitiikan muotoileminen vaikuttavat voimakkaasti puolueettomuuden saavuttamisen ja ylläpitämisen mahdollisuuksiin. Niiden suuren merkityksen vuoksi nämä näkökohdat tullaan ottamaan esille jäljempänä.

IV PUOLUEETTOMUUTEEN LIITTYVÄT SOTILAALLISET NÄKÖKOHDAT

1. Puolueettomuuden sotilaallinen problematiikka

Vaikka puolueettomuuden poliittiset piirteet ovat voimakkaasti korostuneet nykypäivien kansainvälisessä politiikassa, sotilaallisilla näkökohdilla on edelleenkin aivan perustavaa laatua oleva vaikutuksensa puolueettomuuden ylläpitämisessä. Puolueettomuuden käsite, mikä sen vivahde sitten onkaan, liittyy konflikteihin, joista kärjistynein

on aseellinen konflikti. Oikeudelliselta kannalta katsoen puolueettomuus tulee kyseeseen vain sodan aikana, ja puolueettomien valtioiden oikeudet ja velvollisuudet on yleensä määritetty sotilaallisiin toimenpiteisiin liittyneinä. Samalla tavoin rauhanajan puolueettomuuspolitiikka, joka on eräs sodan ajan puolueettomuuden perusedellytyksistä, on kytkeytynyt sotilaallisiin toimintoihin. Kuuluminen sotilasliittoihin todennäköisten sotilaallisen konfliktin osapuolten kanssa, ulkomaiset sotilastukikohdat samoin kuin liian läheinen sotilaallinen yhteistyö konfliktiin osallisten valtioiden kanssa ovat omiaan kompromettoimaan puolueettomuusaseman.

Monissa tapauksissa puolueettomuuden säilyttäminen kytkeytyy kansainvälisessä politiikassa vallitsevaan tasapainoasetelmaan, kuten edellä on esitetty. Tällainen tasapaino saattaa syntyä joko poistamalla konfliktien aiheet tai pitämällä konfliktin osapuolten suoritusmahdollisuudet tai kapasiteetit riittävällä tavalla tasavahvaisina. Kun puolueettomuus määriytyy suhteena konfliktiin, konfliktien poistaminen tietysti merkitsee puolueettomuudenkin katoamista. Konfliktin osapuolten kapasiteettien pitäminen taas tasavahvaisina edellyttää huomion voimakasta suuntautumista sotilaalliseen suorituskykyyn, sillä se muodostaa valtion kokonaiskapasiteetin olennaisen osan.¹³⁾ Tämän vuoksi puolueettomien valtioiden vaikutus vallitsevaan tasapainoasetelmaan perustuu huomattavassa määrin niiden sotilaalliseen voimaan, jonka säättely on yksi niistä harvoista keinoista, joita puolueettomilla valtioilla on puolueettomuuspolitiikkansa onnistumismahdollisuuksien parantamiseksi. Monet muut puolueettomuuteen vaikuttavista edellytyksistä ja tekijöistä ovat, kuten edellä on jo selostettu, luonteeltaan verrattain pysyviä, vakioita, eikä niiden joustava säättely ole samassa mielessä mahdollista kuin sotilaallisen kapasiteetin kohdalla.

Puolustuskyvyn merkitys puolueettoman valtion kannalta riippuu suuresti sen tosiasiallisista puolustusmahdollisuuksista. Nämä mahdollisuudet puolestaan kytkeytyvät tärkeiltä osin puolueettoman maan sijaintiin sekä myös sen alueen eräisiin maantieteellisiin ominaisuuksiin.

Maan alueen koko ja muoto kuuluvat noihin maantieteellisiin tekijöihin, jotka vaikuttavat puolueettomuuden säilyttämismahdollisuuks-

siin. Laaja alue lisää yleensä puolustusmahdollisuuksia. Tämä käy selvimminkin esille Venäjän sotahistorian antamista esimerkeistä. Kuitenkin laaja alue saattaa taas toisaalta sisältää enemmän konfliktin osapuolille strategisesti merkityksellisiä kohteita kuin maa, jonka pinta-ala on suppea. Täten suuri-alueen puolueeton valtio saattaa pystyä luomaan verrattain hyvän puolustuskyvyn, mutta tämän hyökkäystä ehkäisevä vaikutus voi kuitenkin eliminoida tuon maan suuren strategisen merkityksen vuoksi. Tämä kenties oli eräs Suomen puolueettomuuteen liittyneistä paradokseista toisen maailmansodan alkuvaiheissa.

Pienialaiset puolueettomat valtiot eivät saata nykyään yleensä luoda riittävän suurta puolustustehoa oman alueensa puitteissa. Tämä johtuu nykyaikaisten hyökkäysoperaatioiden suuresta nopeudesta ja ulottuvuudesta. Siitä voidaan esimerkkeinä mainita Belgia vuosina 1914 ja 1940 sekä Hollanti ja Tanska vuonna 1940. Toisaalta taas vain Belgiaa, mutta ei Hollantia vastaan hyökättiin vuonna 1914, ja Sveitsin onnistui pysyttäytyä puolueettomana molemmissa maailmansodissa. On ajateltavissa, että Hollannin ja Sveitsin tapauksissa juuri niiden pieni koko yhtyneenä strategisen merkityksen vähäisyyteen teki hyökkäyksen suuntaamisen niitä vastaan tarpeettomaksi.

Puolueettoman maan pinta-alan ohella myös sen muodolla on merkityksensä. Jos puolueeton maa sijaitsee strategiselta kannalta tärkeillä operaatiolinjoilla kuten Puolan käytävä vuonna 1939, sotaan kietoutuminen on varsin todennäköistä. Nykyinen, pitkänomainen Itävalta muodostaa tästä myös erään esimerkin. Maaoperaatioiden suoritus Välimeren ja Keski-Euroopan sotänäyttämöiden raja-alueilla saattaisi johtaa niiden yltämiseen Itävallan alueelle sekä Tonavan laaksossa että Brennerin solan suunnassa, näiden alueiden sotaakäyville tarjoamista houkuttelevista strategisista eduista johtuen. Kootumman muotoinen Sveitsi saattaisi taas tässäkin tapauksessa olla paremmassa asemassa kuin itäisen naapurinsa.

Puolueettoman alueen laajuus ja muoto ovat ilmasodankäynnin kehityksen ansiosta tulleet uuteen valoon. Ongelma on kenties perusluonteeltaan samanlainen kuin ennenkin, mutta mittasuhteet ovat muuttuneet. Tehokas ilmapuolustus lentokoneita vastaan edellyttää, että verrattain laaja alue on puolustajan käytössä. Pienillä puolueettomilla

mailla, kuten Itävallalla ja Sveitsillä, on ilmeisiä vaikeuksia tehokkaan ilmapuolustuksen luomisessa. Vieraat ylilennot ovat verrattain helppoja toteuttaa, kuten Sveitsin kohdalla toisen maailmansodan aikana. Tällaisilla puolueettomuuden loukkauksilla ei kenties kuitenkaan ole ratkaisevaa, puolueettomuuslinjaa muuttavaa poliittista merkitystä, koska sotilaallista voimainkoetusta puolueettoman ja puolueettomuuden loukkaajan välillä ei pääse muodostumaan. Sodankävijät saattavat myös väistää pienikokoiset puolueettomat alueet, koska ne ovat niin pieniä, ettei haittaa ilmasotatoimille synny, vaikka niiden ilmatilaa kunnioitettaisiinkin. Suurialaiset puolueettomat maat ovat tässä mielessä jossain määrin toisenlaatuissa asemassa.

Eräs ilmasodankäyntiin liittyvä lisätekijä on vielä omiaan parantamaan pienikokoisten maiden puolueettomuuden säilyttämismahdollisuuksia suurikokoisiin verrattuna. Pienten maiden ilmatilan valvonta ei edellytä välttämättä tutka-asemien sijoittamista noiden maiden alueelle. Sen sijaan suurialaisten maiden ilmatilan tehokas valvonta saattaa edellyttää tutkien tuomista tuolle alueelle ainakin sellaisessa tapauksessa, että myös matalalennot halutaan havaita hyvin ajoissa.

Maantieteellisten tekijöiden joukossa myös alueen maastolla saat-
taa olla vaikutuksensa puolueettomuuden säilyttämismahdollisuuksien kannalta. Tämä liittyy tietysti alueen strategiseen merkitykseen yleensäkin. Todettakoon, että esimerkiksi Espanjassa, Ruotsissa ja Sveitsissä maastolliset tekijät haittaavat huomattavasti maasotatoimien suoritusta. Sen sijaan Baltian maat, Belgia, Hollanti ja Puola ovat maastonsa puolesta helppoja alueita ja ovat täten tulleet traditionaalisten hyökkäysteiden osiksi. Näin niiden mahdollisuudet pysyttäytyä aseellisten konfliktien ulkopuolella ovat olleet verrattain vähäisiä. On kuitenkin mahdollista, että vaikeissa maasto-oloissa kehitty kumouksellista toimintaa, mikä taas saattaa olla omiaan lisäämään konflikteihin kietoutumismahdollisuuksia.

Puolueettoman maan maantieteen olennaiset piirteet ovat loppujen lopuksi vain sen kokonaispuolustuskyvyn osatekijöitä. Toisissa tapauksissa maantieteelliset tekijät voimakkaasti lisäävät puolustuskykyä, toisissa taas heikontavat. Jos maantieteelliset olosuhteet ovat erittäin huonot, on ehkä mahdotonta kehittää tyydyttävää puolustuskykyä puo-

lueettomuuspolitiikan tarpeita varten. Tällaisessa tapauksessa luopuminen puolueettomuudesta, ts. liittoutuminen, saattaa tarjota jossain määrin sotilaallista turvallisuutta.

On ilmeistä, että puolueettomuuden säilyttämisessä puolustuskyvylle on ensiarvoisen suuri merkitys. Tämä päätelmä on johdettavissa suoraan kansainvälisestä puolueettomuusoikeudesta, joka asettaa tiettyjä sotilaallisia velvollisuuksia puolueettoman valtion noudatettaviksi. Ilman riittävää kykyä täyttää nämä velvollisuudet puolueeton valtio jää avoimeksi kansainvälisoikeudellisen asemansa aseellisille loukkauksille. Kun tällaisten loukkausten mahdollisuus on olemassa tai todennäköinen, joskaan ei vielä toteutunut, puolueettomuusaseman uskottavuus heikkenee. Tämän perusteella onkin väitetty, että puolueeton valtio ei koskaan voisi osallistua yleisen ja täydellisen aseidenriisunnan toteuttamiseen, koska tämä merkitsisi sen oikeudellisten velvollisuuksien täyttämismahdollisuuksien hylkäämistä.¹⁴⁾

Kuitenkin oikeudellisia näkökohtia tärkeämmän tekijän puolueettoman valtion riittävänsuuruisen puolustuskyvyn motiivina muodostaa puolustuskyvyn rooli edellä esitetyn tasapainohypoteesin kannalta. Puolustuskyky on valtion kokonaiskapasiteetin olennainen osa. Ollessaan puskuriasemassa valtiolla täytyy olla riittävä kapasiteetti voidakseen vähentää omalla alueellaan konfliktin osapuolten kapasiteettia ja toimintamahdollisuuksia niin, että tasapainoinen tilanne syntyy. Tämä tasapainoittaminen on koko puskurivaltion funktion toteutumisen perusedellytys. Samoin puolueettoman valtion tasapainoittava vaikutus ilmenee vain siinä tapauksessa, että aseellinen hyökkäys puolueetonta valtiota vastaan itse asiassa lisää huomattavalla tavalla hyökkääjän vihollisen voimavaroja, koska hyökkäys johtaa puolueettoman liittosuhteeseen juuri hyökkääjää vastustavan konfliktin osapuolen kanssa.

Jos sitten riittävää puolustuskykyä ei voida hankkia, onko mahdollista pitkän päälle säilyttää puolueettomuusasema? Tämä ongelma koskee huomattavassa määrin demilitarisoitujen tai osittain demilitarisoitujen alueiden roolia kansainvälisessä politiikassa. Käsitellessään puskurivaltioiden teoriaa Boulding korostaa tällaisten valtioiden merkitystä toisaalta konfliktin osapuolina olevien valtioiden kapasiteettien

heikentäjänä puskurivaltioiden alueella sekä toisaalta konfliktiin osallistuvien valtioiden elinmahdollisuuksien lisääjänä toistensa suhteen.¹⁵⁾ Nämä molemmat ominaisuudet ovat omiaan lisäämään kyseessä olevan tilanteen tasapainoisuutta. On vielä ajateltavissa, että sellainenkin puskurivaltio, jolla on vähäinen kapasiteetti ja kenties olematon sotilaallinen puolustuskyky, voisi aikaansaada vastaavat vaikutukset erityisesti silloin, jos alue on laaja ja konfliktin osapuolten kapasiteetit laskevat nopeasti etäisyyden suhteen. Tällaisessa tapauksessa ei puskurivaltion liittoutumisella jommankumman konfliktin osapuolten kanssa olisi tilannetta ratkaisevaa muuttavaa merkitystä. Täten epäilykset puolueetonta valtiota vastaan olisivat vähäisiä ja, toisaalta, puolueetomuuspolitiikan uskottavuus kenties lisääntyisi. Puolueetonta vastaan suuntautuvat aggressiiviset motiivit luultavasti kaiken tämän perusteella heikkenisivät. Tilanteen tasapainoisuus siis lisääntyisi lähinnä sen vuoksi, että puolueettomalla valtiolla ei olisi omia mahdollisuuksia vaikuttaa poliittisesti merkitsevällä tavalla tilanteeseen. Konfliktin osapuolet olisivat täten suoraan keskenään kosketuksissa.¹⁶⁾ Nykyisessä maailmanpoliittisessa konfliktiasetelmassa on havaittavissa eräitä tällaisen tilanteen piirteitä. Neuvostoliiton ja Yhdysvaltain kapasiteetit ovat niin suuret, että muut valtiot vaikuttavat niihin verrattuina puskurivaltioilta.¹⁷⁾

Vaikka aivan ilmeisesti voidaankin yleisesti väittää, että tyydyttävä puolustuskyky on välttämätön puolueettomuuden säilyttämiselle, on ajateltavissa, että puolueeton valtio tai yleensä pikkuvaltio saattaisi tietyissä olosuhteissa saavuttaa etuja oman alueensa demilitarisoinnin avulla. Sotatoimien intensiteetti vaikuttaa jäävän pienemmäksi sellaisen valtion alueella, jolla on heikko puolustuskyky, verrattuna valtioihin, joilla puolustuskyky on suurempi. Heikolla puolustuskyvyllä varustettu Tanska, joka aluksi oli puolueeton, mutta Saksan hyökkäyksen jälkeen kietoutui mukaan toiseen maailmansotaan, on valaiseva esimerkki. Sotatoimien aiheuttamat tappiot kuolleina olivat Tanskassa vain 37 henkeä 100 000 asukasta kohden, kun taas vastaava luku esimerkiksi Belgian kohdalla oli 1050 ja Suomen kohdalla 2275.¹⁸⁾ Mutta on tietysti syytä pitää mielessä, että tämä edullinen tappiosuhde on saavutettu itsenäisyyden menettämisen uhalla. Kuitenkin voidaan väittää, että jos puo-

lustusmahdollisuuksia ei tosiaankaan ole olemassa eikä hyödyttävää liitosuhdetta saada aikaan, sopivassa laajuudessa toteutettu demilitarisointi saattaa osoittautua tarkoituksenmukaiseksi toimenpiteeksi suorittajansa kannalta.

Mutta, kuten jo edellä on korostettu, riittävä puolustuskyky on yleensä puolueettomuuden ylläpidon perusedellytys. Tämä puolustuskyky luonnollisesti muuttuu ajan mittaan sekä absoluuttisesti että suhteessa muihin valtioihin. Minkälaiset vaikutukset syntyvät silloin, kun puolueettoman maan puolustuskyky kasvaa nopeassa rytmissä suhteessa konfliktin osapuoliin? Ensiksikin eräänlainen itsenäinen pelotuskyky muotoutuu kaikkia hyökkäysmahdollisuuksia silmälläpitäen. Tämä merkitsee sitä, että puolueettoman valtion puolustuskyky luo tietynlaisen pelotusvaikutuksen konfliktin osapuolissa riippumatta siitä, onko sen liittoutuminen vastapuolen kanssa odotettavissa. Ruotsin puolustuskyvyn voidaan katsoa olevan tällaisesta puolueettoman maan itsenäisestä pelotusvaikutuksesta esimerkkinä.

Toiseksi, jos puolueettoman valtion kokonaiskapasiteetti kasvaa hyvin voimakkaasti suhteessa muihin valtioihin, ei enää tietyissä vaiheissa voida puhua puolueettomasta valtiosta.¹⁹⁾ Tällöin näet puolueeton valtio ei enää voi olla puolueeton, koska sen kapasiteetti on kohonnut niin suureksi, että valtio on muodostunut de facto erääksi konfliktitilanteen osapuoleksi muiden konfliktin osanottajien rinnalla. Täten valtio väistämättömästi kietoutuu siihen konfliktiin, jonka mukaan puolueettomuus määritetään. Puolueettoman valtion itsenäisen puolustuskyvyn kehityksellä on näin ollen merkityksensä ei vain puolueettomuuden säilyttämisen kannalta, vaan myös koko konfliktiasetelman rakenteen kannalta. Esimerkiksi uusi multiporaalinen konfliktiasetelma saattaa syntyä minkä tahansa alunperin bipolaarisen konfliktiin osallistumattoman valtion puolustuskyvyn tai kokonaiskapasiteetin huomattavan kasvun seurauksena.

Itse asiassa voidaan väittää, että on olemassa eräänlainen valtion kokonaiskapasiteetin tai puolustuskyvyn kynnyks, jonka ylittämisen jälkeen valtio ei enää voi noudattaa puolueettomuuspolitiikkaa tuon sanan tavanomaisessa merkityksessä. Se joutuu aktiivisella tavalla kietoutumaan kansainväliseen politiikkaan jopa globaalisissa mitoissa. Toi-

saalta voidaan ajatella, että olisi olemassa toinen kapasiteetin kynnyks, jonka alittamisen jälkeen valtio on niin heikko, ettei se pysty noudattamaan puolueettomuuspolitiikkaa. Sellaisen valtion on pakko turvallisuutensa vuoksi liittoutua tai se on vaarassa ajan mittaan menettää itsenäisyytensä kokonaisuudessaan.

2. Sotilaallinen uhka puolueetonta valtiota vastaan

Sotilaalliset toimenpiteet puolueetonta valtiota vastaan voivat muotonsa, intensiteettinsä ja päämääriensä puolesta olla varsin erilaisia. Täten puolueettoman valtion omat vastatoimenpiteet pitää voida soveltaa näihin erilaisiin puolueettomuutta uhkaaviin mahdollisuuksiin ja olosuhteisiin. Puolueettoman valtion kannalta on tietysti olennaisinta, ensiksikin, kuinka kietoutuminen aseelliseen selkkaukseen voidaan välttää, ja, toiseksi, jos tämä ei ole mahdollista, kuinka kietoutumista voidaan rajoittaa niin, että kuitenkin säilytetään ja/tai aikaansaadaan suurin mahdollinen turvallisuuden ja itsenäisyyden aste.

Monesti sota ja rauha ymmärretään ikäänkuin toistensa poissulkeviksi. Oletetaan, että rauhan aikana sotilaalliset toimenpiteet ovat toisarvoisia, kun taas sodan aikana väkivallan käytölle on tarpeetonta asettaa olennaisia rajoituksia. Tämä näkemys korostaa uuden maailmansodan merkitystä ja sen mukaan puolueettomuuden ongelma kytkeytyy mahdollisuuteen pysyä tuon sodan ulkopuolella. Tällaista mahdollisuutta koskevat mielipiteet vaihtelevat melkoisesti. Neuvostoliittolaisessa sotatieteellisessä keskustelussa on monesti korostettu, että johtavien suurvaltain välisellä aseellisella selkkauksella on vain yksi perusmuoto, yleinen sota ydinasein, johon sotaan käytännöllisesti katsoen kaikki maailman valtiot tulevat kiedotuiksi. Tuossa tilanteessa puolueettomuus olisi mahdotonta tai ainakin erittäin harvinaista. Toisaalta erityisesti Yhdysvalloissa, mutta nykyään yhä lisääntyvässä määrin myös muualla, on ryhdytty pitämään yleistä ydinasesotaa vähemmän todennäköisenä kuin aikaisemmin ja on oletettu, että tuollaisen sodan puhjetessa se kuitenkin voitaisiin käydä monissa suhteissa kontrolloidulla tavalla. Lisäksi on ilmeistä, että rajoitettuja ja paikallisia sotia edelleenkin puhkeaa ilman, että johtavat suurvallat kietoutuvat niihin suoranai-

sesti. Kaikki tämä luo valintamahdollisuuksia rauhantilan ja hävittävän sodan välille sekä myöskin edellytyksiä puolueettomana pysyt-
täytymiselle ajateltavissa olevien aseellisten selkkausten yhteydessä.

Mahdollisuudet pysyä aseellisten selkkausten ulkopuolella näyttävät olevan erilaiset Euroopassa eräisiin Euroopan ulkopuolella oleviin alueisiin verrattuina. Euroopassa NATOn ja Varsovan liiton välinen strateginen tasapaino vaikuttaa niin stabiililta, että sota niiden kesken on ainakin tätä nykyä varsin epätodennäköinen. Mutta jos yleinen sota sitten kuitenkin puhkeaa, Euroopan puolueettomat valtiot ovat kieltämättä vaarassa joutua sen piiriin muodossa tai toisessa. Toisaalta taas eräillä Afrikan ja Aasian alueilla kietoutumismahdollisuus paikallisiin aseellisiin seikkailuihin on verrattain suuri, mutta uhka joutua kolmanteen maailmansotaan mukaan sodankävijänä on kenties monien maiden kohdalla pienempi kuin Euroopassa.

Eurooppalaisen puolueettoman ulkopoliitiikan luonteeseen ei kuulu ulkopoliittinen aggressivisuus. Euroopan puolueettomat valtiot ovat kaikki periaatteessa tyytyväisiä vallitsevaan status quohon ja eivät täten juuri voi kietoutua aseellisiin selkkauksiin omasta aloitteestaan. Asevoiman käyttö niiden kohdalla voi tulla kyseeseen seuraavien perusolosuhteiden vallitessa: 1) suoritettavat sotilaalliset toimenpiteet eivät sinänsä kompromettoi puolueettomuutta tai 2) sotilaalliset toimenpiteet johtavat viipymättä puolueettomuusaseman menettämiseen.

Eräät puolueetonta valtiota vastaan suunnatut sotilaalliset toimenpiteet eivät välttämättä johda puolueettomuusaseman menettämiseen. Näiden toimenpiteiden intensiteetti on yleensä varsin ymmärrettävästi verrattain alhainen. Seuraavia sotilaallisia toimenpiteitä puolueetonta valtiota vastaan voidaan ajatella suoritettavaksi ilman, että puolueettomuusasema niistä välttämättä muuttuisi:

1. Alueen loukkaukset rauhan aikana.
2. Puolueettomuuden loukkaukset sodan aikana.
3. Vallankumousyritykset.

Rauhan aikana tapahtuvat alueenloukkaukset edustavat yleensä intensiteetin puolesta asevoiman käytön kaikkein alhaisinta astetta. Alueenloukkauksia tapahtuu ilmeisesti sangen usein, mutta on vaikeata löytää niitä koskevia tietoja julkisista lähteistä. Joitakin tällaisia on

kuitenkin tuonnottain julkaistu suurvaltain osalta. Lehtitietojen mukaan Neuvostoliiton ja Kiinan välisellä rajalla tapahtui vuonna 1962 kaikkiaan noin 5000 alueenloukkausta. Yhdysvaltain ilmavoimien koneet ovat viime vuosina ajoittain loukanneet Neuvostoliiton tai muiden itäliiton maiden ilmatilaa. Vuodesta 1950 20 Yhdysvaltain lentokonetta on ammuttu alas tällaisten alueenloukkausten yhteydessä tai alueilla, jotka ovat olleet niin lähellä itäliiton rajoja, että alueenloukkauksen on uskottu tapahtuneen. Näissä ilmapäläkohtauksissa 95 amerikkalaista sotilasta on saanut surmansa tai kadonnut. Näiden lisäksi Yhdysvaltain ilmavoimien koneet ovat kietoutuneet ainakin 17 muuhun ilmapäläkohtaukseen.²⁰) Voidaan perustellusti olettaa, että rauhan ajan alueenloukkaukset eivät kohdistu vain sotilasliittoihin kuuluvien maiden alueisiin, vaan puolueettomien maiden rajoja myös loukataan ja varsin usein. Edelleen voidaan todeta, että em. luvut koskevat vain sellaisia loukkauksia, jotka on havaittu ja joiden tapahtuminen on tullut julkisuuteen, joten on mahdollista, että loukkausten lukumäärä tosiasiaassa on julkisuudessa havaittavia määriä huomattavasti suurempi.

Puolueettoman maan kannalta rauhanaikaisetkin alueenloukkaukset muodostavat todellisen vaaran puolueettomuudelle, vaikkakaan ne eivät välttämättä johtaisikaan välittömään puolueettomuusaseman heikkeneemiseen. Monet noista alueenloukkauksista ovat tietysti luonteeltaan "viattomia", sattumanvaraisia, eikä niihin kytkeydy sen enempää poliittisia kuin sotilaallisiakaan tavoitteita. Siitä huolimatta nämä luonteeltaan "viattomatkin" alueenloukkaukset saattavat ajanmittaan luoda merkityksellisiä vaikutuksia sekä puolueettomassa valtiossa itsessään että alueenloukkauksen suorittajassa. Jos puolueeton valtio ei alueenloukkauksen tapahduttua ryhdy tarkoituksenmukaisiin poliittisiin tai sotilaallisiin vastatoimenpiteisiin, saattaa kehittyä houkutus toistaa tuo loukkaus joihinkin päämääriin pyrkien. Lisäksi ulkopuoliset valtiot saattavat tulkita välikohtauksen osoitukseksi puolueettomuuden sotilaallisen suojaamisen heikkoudesta. Toisaalta taas liian voimakkaiden vastatoimenpiteiden suorittaminen voi johtaa väärinkäsityksiin alueenloukkauksen tehneen valtion taholla ja saatetaan helposti tehdä välikohtauksen selvittelystä arvovaltakysymys. Molemmissa tapauksissa epäluulot lisääntyvät lisäten kenties ajanmittaan jännitystä asiassa mu-

kana olevien valtioiden kesken. Tällainen kehitys voi tietysti loppujen lopuksi johtaa puolueettomuuden menettämiseen. Täten puolueettoman valtion etujen mukaista on saada alueenloukkaukset selvitettyiksi mahdollisimman nopeasti kuitenkin sellaisella tavalla, joka ei heikontaisi puolueettomuuspolitiikan uskottavuutta. Voimakkaiden ja välittömien toimenpiteiden periaate näyttää tässä suhteessa tarkoituksenmukaiselta huolimatta kenties niistä aiheutuvista tilapäisistä haittavaikutuksista. Torjumalla kaikki sotilaalliset alueenloukkaukset heti paikan päällä myös tarkoituksellisista tunkeutumisista puolueettomalle alueelle, kuten lentotiedustelusta, aiheutuvat vahingot voidaan pitää mahdollisimman vähäisinä.

Eräissä tapauksissa ulkovaltojen sotilaalliset toimenpiteet kompromettoivat puolueettomuusaseman tiettyyn rajaan saakka puolueettoman valtion omalla suostumuksella. Bilateraaliset tukikohta- tai muut sotilaalliset järjestelyt muodostavat yhden tällaisen kompromettoivien tekijöiden ryhmän, joiden vaikuttaessa on ehkä virheellistä puhua puolueettomuudesta. Siitä huolimatta voidaan sanoa, että Algeria kuuluu liittoutumattomien tai puolueettomien valtioiden joukkoon, vaikka sen alueella onkin ranskalaisia joukkoja ja tukikohtia. Tämä sama toteamus pätee myös eräiden muiden Afrikan maiden kohdalla. Voidaan toisaalta väittää, että yleisen sodan puhjetessa näiden maiden puolueettomuus on varsin uhanalainen juuri noiden ulkomaisten joukkojen ja tukikohtien vuoksi.

Puolueettomien valtioiden alueenloukkausten merkitys kasvaa sodan puhjettua, ts. tilanteessa, jossa puolueettomuus oikeudellisessa mielessä vallitsee. Eräänä syynä tälle kasvulle saattaa olla kansainvälisen puolueettomuusoikeuden puolueettomille maille asettamat yksityiskohtaiset velvollisuudet. Tuollaisissa olosuhteissa sekä puolueettomuuden loukkaukset että puolueettoman valtion velvollisuuksien täyttämättä jättäminen herättävät suurempaa kiinnostusta kuin rauhan aikana. Puolueettomuus kokonaisuudessaan tulee entistä korostuneempaan esille ja tulee myöskin avoimemmaksi sitä vastaan suunnattavalle arvostelulle. Esi-merkiksi toisen maailmansodan aikana Euroopan puolueettomia maita moitittiin molempien sodankävijäpuolten taholta puolueettoman maan velvollisuuksien laiminlyömisestä.

Toinen sodanaikaisten puolueettomuuden loukkausten merkitystä lisäävä tekijä on sodankävijöiden välisten sotatoimien intensiteetti. Puolueettoman maan alueen loukkausten absoluuttinen määrä kasvaa huomattavasti, vaikkakin niiden suhteellinen osuus tässä yhteydessä kyseen tulevista sotilaallisista toiminnoista saattaisikin jäädä entiselleen. Sotatoimien nopea rytmi sekä niihin liittyvät suuret riskit johtavat helposti sodankävijät unohtamaan puolueettomien alueiden puolueettomuuden ja jopa johtavat tarkoituksellisiin tunkeutumisiin noille alueille. Se, missä laajuudessa tällaisia puolueettomuuden loukkauksia saattaa tapahtua, käy ilmi eräistä Sveitsiä toisen maailmansodan aikana koskevista luvuista.²¹⁾ Sodan aikana havaittiin kaikkiaan 6501 Sveitsin ilmatilan loukkausta. Vuonna 1944 päivittäisten ilmatilanloukkausten keskiarvo oli 6 ja seuraavana vuonna (sodan päättymiseen saakka Euroopassa) melkein 14. Sodankävijät suorittivat kaikkiaan 89 ilmahyökkäystä Sveitsissä olleita kohteita vastaan aiheuttaen lähes 350 sveitsiläisen tappiot kuolleina ja haavoittuneina. 244 sodankävijöiden lentokonetta putosi tai laskeutui Sveitsiin. Sveitsiläiset itse ampuivat näistä alas 26. Sodankävijöiden joukot loukkasivat Sveitsin maarajoja lähes 60 kertaa. Vastaavia esimerkkejä sotilaallisista operaatioista puolueettoman maan alueella on saatavissa muidenkin maiden osalta.

Puolueettomuuden suojaaminen näyttää edellyttävän, kuten edellä on korostettu, kansainvälisen puolueettomuusoikeuden määräysten tiukkaa noudattamista. Useissa tapauksissa toisen maailmansodan aikana riittävien vastatoimenpiteiden puuttuminen puolueettomuuden loukkausten tapahduttua aiheutti puolueettomuuden joutumisen epäilyjen alaiseksi. Norja ei ryhtynyt puolustamaan aluevesiään talvella 1940 englantilaisten suorittamia aluevesien loukkauksia vastaan, mikä herätti saksalaisissa epäilyjä sekä voimisti heidän kiinnostustaan Norjaan suoritettavaan hyökkäykseen.

Toisaalta sodan aikana vallitsevassa epävarmassa tilanteessa esiintyy aikaisempaa enemmän riskitekijöitä ei vain sodankävijöiden vaan myös puolueettomien kannalta. Joissakin tapauksissa saattaa joustavuus kansainvälisen oikeuden sääntöjen tunnontarkan noudattamisen sijasta olla tarkoituksenmukainen toiminnan linja. Toisen maailmansodan aikana

monet puolueettomat valtiot olivat pakotettuja tekemään myönnytyksiä sodankävijöille välttääkseen välittömästi odotettavissa olleen kietoutumisen sotaan. Esimerkiksi Suomi ja Ruotsi tekivät joukkojen kauttakuljetuksia koskevat sopimukset Saksan kanssa vuonna 1940. Erityisesti Suomen tapauksessa tämä sopimus heikonsi huomattavasti maan puolueettomuuspolitiikan luotettavuutta ulkovaltojen silmissä. Juuri tällaisten myönnytysten tekemisessä puolueettomuuspolitiikka on pahimmin koetuksella. Jos myönnytykset ovat liian suuria, puolueettomuus voi joutua ratkaisevalla tavalla kompromettoiduksi, mutta jos niitä ei lainkaan tehdä, tuloksena saattaa silloinkin olla sotaan kietoutuminen.

Sisäinen aseellinen selkkauk, ts yritys suorittaa vallankaappaus, saattaa sekin puolueettomuuden vaaranalaiseksi, vaikka näin ei kuitenkaan tarvitse olla laita kaikissa kaappausyrityksissä. Yrityshän voi epäonnistua alkuunsa. Se voi myös johtaa muutoksiin poliittisessa johdossa muuttamatta kuitenkaan ulkopoliittikan peruslinjaa. Toisaalta yritys voi onnistuakin ja päättää puolueettomuuspolitiikan loppumiseen. Olivatpa vallankumousyrityksen päämäärät sitten mitkä tahansa, se tosiasia, että sotatoimia ryhdytään suorittamaan puolueettoman maan maaperällä, on omiaan luomaan kansainvälistäkin tasapainottomuutta sekä edellytyksiä vieraiden valtojen sotkeutumiselle käynnissä olevaan sisäiseen konfliktiin. Täten niin tässä kuten muissakin edellä mainituissa tapauksissa puolueettoman valtion hallituksen etujen mukaista on lopettaa aseiden käyttö niin pian kuin mahdollista. Tämä on tärkeätä ei vain sisäiseltä, vaan myös ulkopoliittikan johdonmukaisuuden kannalta. Vastaavasti jokainen sisäistä tasapainoa lisäävä toimenpide parantaa myös maan ulkoista turvallisuutta.

Edellä esitetyt sotilaallisten toimintojen muodot eivät välttämättömästi uhkaa puolueettomuutta. Rauhan ajan alueenloukkaukset ja sodan ajan puolueettomuuden loukkaukset samoin kuin vallankumousyritykset yleensä heikentävät puolueettomuuspolitiikan perusteita, mutta eivät tässä mielessä kuitenkaan ole ratkaisevia. Puolueettomuusaseaman muuttamiseen tarvitaan voimakkaampia sotilaallisia toimenpiteitä. Sellaiset saattavat tulla esille seuraavien olosuhteiden vallitessa:

1. Strateginen yllätyshyökkäys.
2. Paikallinen sota.
3. Yleinen eli suursota.

Strateginen yllätyshyökkäys johtaa onnistuessaan puolueettomuuden päättymiseen lyhyessä ajassa ja suhteellisen pienin kustannuksin hyökkääjälle. Tällaisen yllätyksen voi aikaansaada kotimainen vallankumousryhmä tai vieras valtio tai molemmat yhdessä. Euroopan uudempi historia tarjoaa lukuisia esimerkkejä strategisen yllätyshyökkäyksen suorittamisesta, joka on tähdännyt välittömään hallituksen muutokseen siinä maassa, jota vastaan on hyökätty. Tällaisia esimerkkejä ovat mm Itävallan miehitys 1938, Tshekkoslovakian miehitys 1939, hyökkäys Tanskaan 1940 sekä yritys kumota Norjan hallitus heti maa-hantunkeutumisen alettua 1940.

Puolueeton valtio voi menettää puolueettomuusasemansa myös kietoutumalla paikalliseen sotaan. Tällaisen sodan puhkeaminen voi olla epäonnistuneen strategisen yllätyshyökkäyksen tulos. Vihollisen sotilaallisesta voimasta riippuen (alunperin) puolueeton valtio saattaa menestyä paremmin tai huonommin tuollaisessa paikallisessa sodassa. Nykyisen kansainvälisen tilanteen vallitessa ainakin yksi tekijä tukee puolueettoman valtion vastarinnan jatkamismahdollisuuksia. Olipa vastustajana mikä tahansa valtio, sen on välttämätöntä pyrkiä saattamaan sotatoimet päätökseen niin nopeasti kuin mahdollista, koska kansainvälisten turvallisuusintressien globaalinen sidonnaisuus on omiaan toisaalta laajentamaan sodan piiriä ja toisaalta johtamaan sen intensiivisyyden kasvuun eli ns eskalaatioon. Jos nopeata ratkaisua kriisille ei ole näköpiirissä, pyrkimys vihollisuuksien lopettamiseen voimistuu. Havainnollinen esimerkki tällaisesta paikallisesta sodasta on Suomen ja Neuvostoliiton Talvisota, joka päättyi rauhantekoon juuri siinä vaiheessa, jossa sodan laajeneminen vaikutti varsin todennäköiseltä.

Yleinen eli suursota saattaa myös johtaa puolueettomuusaseman päättymiseen. Puolueettomat valtiot voivat joutua sodankävijöiden hyökkäyksen kohteeksi tai voivat jollakin muulla tavoin tulla pakotetuiksi muuttamaan ulkopoliitiikkansa perusluonnetta. Puolueettomien valtioiden kannalta on kuitenkin todettava, että suursodan aikana ne eivät ole pääosapuolten sotilaallisten operaatioiden pääasiallisia koh-

teita, kuten on laita paikallisten sotien yhteydessä. Jos puolueeton valtio sijaitsee pääsodankävijöiden kannalta keskeisillä operaatiosuunnilla, kuten Belgia vuonna 1914 ja jälleen vuonna 1940, sotatoimien intensiteetti on tietysti sangen korkea entisellä puolueettomallakin alueella. Mutta tuossakin tapauksessa operaatioiden päämääränä on päävihollisen vastustuskyvyn murskaaminen eikä entisen puolueettoman valtion asevoimien nujertaminen.

Olipa puolueetonta valtiota vastaan kohdistuvalla sotilaallisella toiminnalla mikä tahansa edellä hahmotelluista muodoista, eräs nykyajalle tyypillinen sotilaallinen ongelma jää vielä ratkaisematta: Onko ydinaseiden käyttö luultavaa toimittaessa puolueettomassa asemassa olevaa tai ollutta valtiota vastaan? Tietenkään ydinaseita ei voida käyttää, mikäli sen enempää hyökkääjä kuin puolustajakaan eivät omaa noita aseita. Mutta vaikka hyökkääjällä noita aseita olisikin, niiden käyttöönottoa sotatoimissa puolueetonta valtiota vastaan voidaan yleensä pitää varsin vähän todennäköisenä, joskin mahdollisena.

Viime vuosien historia osoittaa sangen selvästi, että ydinaseiden käyttöönottoa rajoittavat voimakkaasti lukuisat tekijät. Ne tajutaan äärimmäisessä hädässä käytettäviksi aseiksi, joita ei tulisi tuhlaata toisarvoisiin maaleihin. Puolueettomat valtiot ovat jo perusluonteensa ja kapasiteettinsa puolesta toisarvoisia kohteita nykyisten ydinasesuurvaltain kannalta. Ydinasesuurvaltain ei kannata ottaa ydinasearsenaa-liaan käyttöön paikallisten sotien yhteydessä, koska ne voivat arvioida saavuttavansa päämääränsä yleensä tavanomaisin joukoin. Jos ydinaseita käytettäisiin tuollaisissa sotatoimissa, kuten Suezin kriisin ja Unkarin kapinan yhteydessä, se lisäisi selkkauksen laajentumisvaaraa ja merkitsisi vallitsevan ydinaseiden käyttöä koskevan psykologisen esteen murtumista, mikä puolestaan saattaisi johtaa arvaamattomiin kehitysmahdollisuuksiin ja tuottaa haittavaikutuksia käyttäjälleenkin. Sellaisessa suursodassa, jossa ydinaseita käytetään, tarve lamauttaa päävastustajan ydinaseistus mahdollisimman nopeasti on omiaan jättämään muut valtiot, alunperin puolueettomat maat niihin luettuina, ydinaseiskujen ulkopuolelle. Tietysti on mahdollista, että ensimmäisten ja kenties ratkaisevien ydinaseiskujen jälkeen voitolla oleva puoli, jolla ilmeisestikin olisi ydinaseylivoima, saattaa suunnata ydinaseitaan myös tois-

arvoisia maaleja vastaan. Toisaalta taas tuossa vaiheessa sodan loppu-tulos lienee selvä, joten olisi tarkoituksenmukaisempaa solmia aselepo kuin jatkaa vihollisuuksia.

Edellä esitetyt näkökannat ydinaseistuksen puolueettomille valtioille luomasta uhkasta ovat luonnollisesti vain arviointeja, jotka eivät sulje pois sitä mahdollisuutta, että huomattava osa jonkin suurvallan ydinaseistuksesta jossakin vaiheessa käytettäisiin esimerkiksi jonkin puolueettoman valtion lamauttamiseen. Tällainen sotatoimi on tietysti teknillisesti mahdollinen eikä maalina oleva valtio voi tehdä konkreettisesti paljoakaan sen välttämiseksi. Voidaan kuitenkin väittää, että suurvalta, jota johdetaan edes jossain määrin rationaalisten toimintaperiaatteiden mukaisesti, ei käyttäydy mainitulla tavalla. Tästä huolimatta on hyvä pitää mielessä, että esimerkiksi Hitlerin Saksassa, irrationaalisilla näkökannoilla on ollut merkityksellinen osuus sekä ulkopoliittikan että sotatoimien suunnittelussa.

Puolueetonta maata vastaan kohdistuvan ydinaseiden käytön sijasta niitä omaava valtio saattaa uhata niiden käytöllä ja näin saavuttaa kaikki ydinhyökkäysten tarjoamat edut samalla kuitenkin välttämällä niiden haitat. Tällaisen ydinasekiristyksen tulokset riippuvat muiden teki-jöiden ohella puolueettoman maan hallituksen taidosta säilyttää kylmä-verisyytensä tällaisessa tilanteessa. Vaikka puolueeton valtio ei suostuisikaan kiristyksen yhteydessä esitettyihin vaatimuksiin, ei tämän suin-kaan tarvitse merkitä sitä, että ydinaseiden käyttöön todellakin ryhdyttäisiin. Päinvastoin, ainakin nykytilanteessa tämä vaikuttaisi vähemmän uskottavalta.

Ydinaseiden käyttö puolueetonta valtiota vastaan saattaa olla todennäköisempää siinä tapauksessa, että kyseessä olevalla puolueettomalla valtiolla itsellään on ydinaseita. On tietysti mahdollista, että puolueettoman valtion ydinaseistus voi joissakin olosuhteissa muodostaa varsin huomioonotettavan ennakkoehkäisevän tekijän tätä valtiota vastaan suunniteltavia erillishyökkäyksiä ajatellen. Suursodan yhteydessä kuitenkin tilanteessa ilmenevät epävarmuustekijät saattavat muodostaa tarpeen eliminoida puolueettoman valtion ydinaseistus ennen kuin tätä voitaisiin käyttää. Olipa suurvaltain välisen sodan tulos mikä tahansa, puolueettomana pysynyt valtio, joka omaa verrattain runsaan ydinaseis-

tuksen, saattaisi sodan päätyttyä saavuttaa huomattavan johtoaseman. Tältä kannalta on tavallaan molempien sodankävijäpuolten etujen mukaista poistaa tuollainen potentiaalinen uhka jo vihollisuuksien alkuvaiheessa. Todettakoon kuitenkin, ettei tällä hetkellä yksikään puolueettomiin luettava maa omaa ydinaseistusta eikä voi arvioitavissa olevassa tulevaisuudessa kehittää sellaista ydinaseistusta, jolla olisi merkitystä suurvaltain kapasiteettia tällä alalla ajatellen.

Yhteenvedona voidaan todeta, että puolueeton valtio voi joutua aseellisen toiminnan kohteeksi joko olosuhteissa, jotka eivät muuta puolueettomuusasemaa, tai tilanteessa, jossa puolueettomuus välittömästi menetetään. Euroopan puolueettomien valtioiden kannalta on arvioitavissa, että niiden alueiden loukkauksia rauhan aikana joskus tapahtuu, mutta ne ovat luonteeltaan vähäisiä ja useimmiten tahattomia. Jos niiden lukumäärä ja intensiteetti kuitenkin kasvavat, puolueettomuuden uskottavuus saattaa tästä ajan mittaan kärsiä. Tämä sama toteamus pätee tietysti myös sodan ajan puolueettomuuden loukkausten kohdalla. Kuitenkin on syytä korostaa, että suursodan puhkeaminen Euroopassa vaikuttaa nykyään epätodennäköiseltä. Suursodan ohella myös paikallisten sotien mahdollisuus Euroopassa on vähäinen. Tällaisen sodan, johon jokin puolueeton valtio olisi kietoutunut, puhkeaminen saattaisi helposti johtaa sodan laajenemiseen ja kiihtymiseen eli ns eskalatioon. Kun tämä mahdollisuus on olemassa, ei kummankaan pääliittoutuman taholla tunnettane kiinnostusta paikallistenkaan sotatoimien avaamiseen. Tämä käytettävissä olevien toimintamahdollisuuksien rajoittuminen saattaa jossakin tilanteessa olla omiaan lisäämään halua toimia puolueetonta valtaa vastaan siten, ettei pitkittyviä sotilaallisia operaatioita synny, mutta kuitenkin tarvittavat muutokset aikaansaadaan nopeasti. Tämä merkitsee Euroopan nykytilannetta ajatellen, että sotatoimien nopeuteen ja yllättävyyteen puolueettomien maiden puolustusta suunniteltaessa tulisi panna riittävä paino.

3. Puolueettoman maan asevoimat

Puolueettomat maat ovat melkeinpä poikkeuksetta pikkuvaltioita. Niiden puolustuskykyä pidetään monissa tapauksissa huonona. Puo-

lueettomuuspolitiikan menestyminen, silloin kun tähän on ollut aihetta, on tavallisesti selitetty muiden kuin sotilaallisten tekijöiden avulla. Tämä näkemys käy ilmi selvästi Annette Baker Fox'in erinomaisen tutkimuksen *The Power of Small States* esipuheesta ²²:

"Tämä on tutkimus siitä, kuinka pienten ja sotilaallisesti heikkojen valtioiden hallitukset voivat vastustaa suurvaltain voimakastakin painostusta kriisienkin aikana. Suurvaltain ja niiden sekä muiden valtioiden jyrkästi muuttuneiden sotilaallisten voimasuhteiden maailmassa pikkuvaltioiden olemassaolo ja itse asiassa niiden lukumäärän hämmästyttävä kasvu saattavat vaikuttaa paradoksaalisilta. Tiedetään kuitenkin, että asevoima ei yksin ratkaise maailmanpolitiikan kulkua. Eräät muut tekijät ovat havaittavissa poikkeuksellisen selvästi niiden pikkuvaltioiden diplomatiassa, jotka pyrkivät välttämään kietoutumista toiseen maailmansotaan."

Monissa tapauksissa tämä näkökanta on täysin oikeutettu. Puolueettomuuspolitiikan menestyminen on riippunut pääasiassa muista kuin sotilaallisista tekijöistä. Mutta yleisesti ottaen sotilaallisten tekijöiden aliarviointi puolueettomuutta tutkittaessa on myös harhaanjohtavaa. Puolueettomuuden käsite sinänsä jo liittyy sotilaallisiin ja turvallisuusongelmiin. Tämä on jatkuvasti otettava huomioon silloin kun puolueettomuutta tutkitaan empiirisesti. Tästä huolimatta on varsin oikein sanoa, että useimmat puolueettomat valtiot ovat sotilaallisesti heikkoja verrattaessa niiden asevoimia esimerkiksi suurvaltain asevoimiin. Mutta tällainen vertailutapa vaikuttaa nykyään itse asiassa vanhentuneelta ja on kenties jäännös klassillisen suvereniteetin aikakaudelta. Puolueettomien maiden puolustuskykyä objektiivisesti tutkittaessa on tarpeellista kiinnittää huomiota myös tuon puolustuskyvyn tehtävään, funktioon puolueettomuuden kannalta.

Puolueettoman valtion asevoimien tehtävänä on, jos jätetään syrjään sisäiseen turvallisuuteen liittyvät ongelmat, tukea maan ulkopolitiikkaa. Jos puolueettomuus traditionaalisesti on ulkopolitiikan linjana ja tällaisen politiikan oletetaan jatkuvan, asevoimien sotilaspoliittisen luonteen määrittävät yksinomaan sellaiset tekijät, jotka tukevat puolueettomuuden säilyttämistä. Peruslähtökohta on tietysti sellaisten asevoimien luo-

minen, jotka lisäksi puolueettomuuden loukkausten kustannuksia lisäämättä kuitenkin konflikteihin kietoutumisen todennäköisyyttä. Tällainen puolustuskyky vaatii riittävää miesvahvuutta, jotta jokainen sotilaallinen toimenpide puolueetonta valtiota vastaan, olipa se sitten strateginen yllätyshyökkäysyritys tai pitkäjänteisempi sotilaallinen offensiivi, voitaisiin ennakolta ehkäistä. Tarvittava ennakkoehkäisevä vaikutus on aikaansaataavissa periaatteissa vain kehittämällä omaa puolustuskykyä riittävästi, mutta sitä kenties voidaan tehostaa, jos ei etukäteen suljeta pois sotilaallisen yhteistyön mahdollisuuksia sellaisten valtioiden kanssa, jotka olisivat kiinnostuneita työskentelemään hyökkääjää vastaan hyökkäyksen tapahduttua. Täten eräs puolueettoman valtion puolustuskyvyn päämäärästä on luoda käsitys siitä, että tuo puolustuskyky toimisi ikäänkuin "liipaisimena", joka laukaisisi hyökkäyksen tapahduttua voimakkaan yleisen vastareaktion hyökkääjää vastaan. Toisaalta voidaan väittää, että jos puolueettoman maan asevoimat ylittävät selvästi edellä esitettyjen funktioiden asettamat vaatimukset, sotilaallisen hyökkäyksen vaara saattaa paremminkin kasvaa kuin vähentyä. Silloin näet puolueettomuuden uskottavuus tulee kyseenalaiseksi, koska asevoimat on mitoitettu muiden mittapuiden kuin puolueettomuuspolitiikan vaatimusten mukaisesti.

Puolueettomuuspolitiikka voi epäonnistua myös sen vuoksi, että sen tulokset eivät tietenkään ole riippuvaisia yksinomaan asianomaisesta puolueettomasta vallasta. Mitä on puolueettoman maan asevoimien funktio tuollaisessa tapauksessa? Periaatteessa ongelma on sama kuin minkä tahansa muun sotaan tai aseelliseen selkkaukseen kietoutuneen valtion kohdalla. Tärkeimpänä poliittisena päämääränä saattaa olla status quo anten palauttaminen, vaikka tuo päämäärä voi tietenkin muuttua vihollisuuksien jatkuessa. Tämän päämäärän saavuttaminen käy parhaiten päinsä solmimalla aselepo sen jälkeen kun menestyksellisellä puolustuksella on osoitettu, että puolustusta ei hevilla murreta. Jos puolueettoman valtion oma puolustuskyky ei sellaisenaan ole riittävä, mikä hyvinkin saattaa olla asianlaita, on tarkoituksenmukaista voimistaa "liipaisinfunktiota", toisin sanoen hyökkäyksen kohteeksi joutunut puolueeton valtio "eskaloi". Tämä pyrkimys saattaa sellaisenaan parantaa sotatoimien lopettamisen mahdollisuuksia. Suomen ja Neuvostoliin-

ton Talvisota 1939—1940 on tähän sopiva esimerkki. Voidaan todeta, että Talvisodasta melkeinpä muodostui ns. katalyyttinen, muita laajempia sotatoimia käynnistävä sota sen vuoksi, että sekä Englannissa että Ranskassa tunnettiin voimakasta kiinnostusta päästä osallistumaan tuohon sotaan. Nämä näköalat olivat varmaan omiaan johdattamaan aseleponeuvottelut suhteellisen pikaiseen lopputulokseen.

Toisaalta voidaan todeta, että jos sotaan mukaan joutunut entinen puolueeton valtio ei tällöinkään muuta politiikkansa perussävytystä, se yleensä välttää sellaisia sotatoimia, jotka todellakin muuttamattomalla tavalla kompromettoisivat sen peruslinjan. Suomi Saksan myötäsotijana vuosina 1941—1944 soveltuu tästä esimerkiksi. Suomi ei osallistunut, vaikka se olisi ollut varsin hyvin mahdollista, sotatoimiin Leningradia eikä liittoutuneiden tärkeimpiä rautatieyhteyksiä vastaan Pohjois-Venäjällä, koska Suomen hallituksen olennaisimpana päämääränä sanottiin olleen palauttaa Talvisotaa edeltänyt tilanne eikä myötävaikuttaa Neuvostoliiton kukistamiseen sinänsä. Tämän omaehtoinen rajoitus on kenties ollut Suomelle hyödyksi toista maailmansotaa seuranneissa vaiheissa.

Tarkastelemalla puolueettoman valtion asevoimien funktiota sen ulkopoliittikan peruslinjan valossa on arvatenkin helpompaa ymmärtää noiden asevoimien tosiasiallista suorituskykyä. Se saattaa olla sangen pieni, jos suoritetaan akateeminen vertailu suurvaltain asevoimiin, mutta se voi olla vahva ja täysin riittävä sen oman funktion kannalta. Tämän tosiasian korostuneisuus käy ilmi tarkasteltaessa kahta siihen läheisesti liittyvää seikkaa, puolueettoman maan puolustusongelman paikallista luonnetta sekä puolueettoman asevoimien puolustuksellista luonnetta.

Puolueettoman maan puolustuskysymyksen paikallinen luonne on ilmeinen. Puolueettomat valtiot eivät yleensä ole eivätkä voikaan olla kiinnostuneita omien sotilaallisten toimenpiteittensä ulottamista omien valtiollisten rajojensa ulkopuolelle. Tästä seuraa monia etuja. Ensimmäkin, taistelutoimet tapahtuvat, mikäli sota puhkeaa, puolueettoman maan omien tukialueiden läheisyydessä, kun taas hyökkääjä joutuu yhä suurempiin kuljetuksellisiin ja huoltovaikeuksiin offensiivinsa edis-

tyessä. Tämä tietysti pitää paikkansa vain sillä edellytyksellä, että puolueettoman maan alue ylipäänsä on niin laaja, että puolustuksella sen puolesta on riittävät edellytykset. Toiseksi, puolueettoman maan asevoimat voidaan kouluttaa todennäköisellä taistelualueella ja ne tuntevat sen maaston ja ominaisuudet paremmin kuin hyökkääjä. Kolmanneksi, sissitoiminnan ja sissisodan mahdollisuudet ovat hyvät. Näiden edellä mainittujen olosuhteiden vallitessa puolueettoman maan puolustuskyky saattaa olla erittäin korkea neliökilometriä (ja kuutiokilometriä) kohti ja voimasuhteet voivat puolueettoman maan kannalta osoittautuakin erittäin edulliseksi.

Puolueettoman maan asevoimien puolustuksellinen tehtävä vaikuttaa sen suhteelliseen puolustuskykyyn kahdella tavalla. Ensiksikin, asevoimien kehittämisessä pääpaino voidaan panna puolustukselle hyökkäyksen sijasta. Suurvallat puolestaan eivät voi saavuttaa mahdollisia sodan päämääriään ilman riittävää strategista hyökkäyskykyä. Nykyään ovat hyökkäykselliset aseet ja asejärjestelmät varsin ymmärrettävästi kalliimpia kuin puolustukselliset. Puolueettomat valtiot eivät välttämättä tarvitse hyökkäyksellisiä asejärjestelmiä, mikä mahdollistaa sen, että ne voivat suunnata suhteellisesti katsoen sangen suuren osan käytettävissä olevista voimavaroistaan puolustuksellisten asejärjestelmien kehittämiseen ja hankkimiseen. Toiseksi, juuri puolustuksellisen tehtävänsä vuoksi puolueettoman maan asevoimat voivat vahvuudeltaan olla suhteellisen pienet ja kuitenkin täysin riittävät torjumaan jokaisen realistisesti ajateltavissa olevan hyökkäyksen. Onhan varsin yleisesti hyväksytty se strategian teorian teesi, että hyökkäysoperaatioiden menestymisen edellytyksenä suurissa puitteissa on yleensä moninkertaisen ylivoiman omaaminen.

Ydinaseiden merkitys puolueettoman maan puolustukselle on kysymys, joka viime vuosina on ollut varsin laajan keskustelun kohteena. Eräs keskeinen piirre tässä keskustelussa on ollut huolestuneisuus ydinaseiden laajemman omistuksen aikaansaamasta globaalisista vaaroista. Tämä huolestuneisuus vaikutti osaltaan siihen, että vuonna 1963 saatiin solmituksi laajan hyväksymisen saavuttanut osittainen ydinkieltosopimus.

Kieltämättä voidaan kuitenkin esittää vahvoja perusteita ydinaseiden hankkimisen puolesta. Ne voitaneen tiivistää seuraavasti:

1. Riittävä ydinaseistus voi ehkäistä kaikenlaiset sotilaalliset hyökkäystoimenpiteet tekemällä ne liian kalleiksi suorittajalleen. Tämä pelotusvaikutus, joka voidaan aikaansaada esimerkiksi hyvin suojatulla, hyökkääjän kaupunkeja vastaan käytettäväksi aiotulla ydinaseistuksella tai taktillisilla ydinräjähteillä, saattaa todellakin olla huomattava, koska ydintaisteluvälineitä omaavien suurvaltain kiinnostus näiden aseiden käytön välttämiseen on kenties suurempi kuin ko. puolueettoman valtion. Jos nykyisin vallitseva psykologinen kielto olla käyttämättä ydinaseita murtuu yhdessä tapauksessa, seuraukset saattavat olla ydinaseita omaaville suurvalloille kohtalokkaita, sillä tuon kiellon teho voi tällöin entistä helpommin murtua myös muiden aseellisten selkausten yhteydessä. Jos puolueeton valtio ei tästä välitä, kun sen oma turvallisuus on uhattu, se saattaa olla huomattavasti paremmassa neuvotteluasemassa kuin sitä vastustava suurvalta.
2. Jos taktillisia ydinaseita ei ole käytettävissä, hyökkääjä voi keskittää voimansa tavanomaisten sotavoimien yhteydessä noudatettavien periaatteiden mukaisesti, kun taas puolustajan on pakko pitää joukkonsa hajautettuina välttääkseen hyökkääjän mahdollisen ydinaseiden käytön aiheuttamia suuria tappioita. Tämä johtaa puolustuksen murtumiseen lyhyessä ajassa. Täten taktillisia ydinräjähteitä tulisi olla käytettävissä, jotta pakotettaisiin vihollinenkin samanasteiseen joukkojen hajauttamiseen, jota puolustajakin käyttää.
3. Edullisten olosuhteiden vallitessa ydinaseita omaava puolueeton valtio saattaa käynnistää suurvaltain välisen suuratomisodan ja täten parantaa suhteellista asemaansa.²³⁾
4. Ydintaisteluvälineiden hankkimista ja eritoten kykyä tuottaa niitä itse voidaan pitää osoituksena korkeasta teknillisestä tasosta, ja tämä saattaa kohottaa ko. valtion kansainvälisessä politiikassa omaavaa arvovaltaa.

Toisaalta on kuitenkin olemassa näkökohtia, joiden perusteella ydintaisteluvälineiden hankinta ei olisikaan puolueettomien valtioiden kannalta tarkoituksenmukaista. Nämä saatetaan esittää tiivistettyinä esimerkiksi seuraavalla tavalla:

1. Ydinaseita omaamattoman valtion todennäköisyys joutua suuratomisodan aikana ydinräjähteiden kohdealueeksi on ilmeisestikin pienempi kuin niitä omaavien valtioiden. On jopa ajateltavissa, että valtio, joka ilman ydintaisteluvälineitä voisi pysyttyä tällaisen sodan ulkopuolella, niitä omatessaan joutuu sodan puhjetessa hyökkäyksen kohteeksi, sillä suurvalloilla ei kenties ole varaa niiden oman ydinkapasiteetin nopeasti laskiessa sodan kuluessa jättää puolueettoman ydinaseistusta koskemattomaksi. Puolueetonhan voi muuttaa asennettaan ja liittyä vihollisen puolelle olosuhteissa, joiden vallitessa sen ydinasekapasiteetti on saavuttanut ratkaisevan merkityksen heikontuneisiin sodankävijöihin nähden. Jos vielä sodankävijöiden heikentyminen olisi molemminpuolista ja voimakasta, saattaisi olla kummankin etujen mukaista sodan alussa suoritettavalla iskulla eliminoida puolueettoman sodan päätyttyä nähtävissä oleva huomattava poliittinen vaikutusvalta, jonka se voisi koskemattoman ydinkapasiteettinsa ansiosta kenties saavuttaa.
2. Riittävän puolustustehon luominen ydintaisteluvälineitä hankkimalla on ainakin vielä nykyään poikkeuksellisen kallista. Tämä johtuu siitä, että vaaditaan kyky ns. toisen iskun suoritusta varten, ts. ydinaseistuksen tulee olla suojattu vihollisen yllättävääkin ensimmäistä iskua vastaan. Muutenhan vihollinen aloitteen ottamalla voi eliminoida koko ydinasekapasiteetin. Puolustajan toisen iskun suorituskyky saatetaan luoda joko hankkimalla lukumääräisesti ylivoimainen ydinaseistus tai tekemällä se teknillisin keinoin haavoittumattomaksi. Lukumääräistä ylivoimaisuutta ei yksikään puolueeton valtio voi nähtävissä olevassa tulevaisuudessa saavuttaa, sillä nykyisten ydinasevaltioiden hankkima etumatka on liian suuri, eivätkä puolueettomien valtioiden aineelliset ja tiedollisetkaan voimavarat salli edes tuon etumatkan

pitämistä vakiona. Samoin ydinaseistuksen tekeminen haavoittumattomaksi teknillisin keinoin on puolueettomien valtioiden mahdollisuuksien ulkopuolella, sillä haavoittumattomuus edellyttäisi ns. toisen sukupolven ohjusjärjestelmiä sekä joko kantalinnoitettuja lähetinlaitteiden tuliasemia tai liikkuvia lähetysalustoja, kuten ydinkäyttöisiä sukellusveneitä. Tällaisten asejärjestelmien hankintakustannukset ylittävät kuitenkin puolueettomien valtioiden voimavarat.

4. Ydintaisteluvälineiden hankinta aiheuttaisi epäilemättä huomattavia sisä- ja ulkopoliittisia vaikeuksia. Eräs puolueettomana pysyttämisen tarjoamista merkityksellisimmistä eduista, todennäköisyys välttää joutumasta ydinräjähteiden kohdealueeksi suuratomisodassa menetettäisiin.
4. Ydintaisteluvälineiden hankinta rajoittasi kaiken todennäköisyyden mukaan tavanomaisen sodankäytikyvyn kehittämistä. Puolueeton valtio tulisi tämän vuoksi entistä alttiimmaksi yllätyshyökkäykselle ja tavanomaisille sotatoimille yleensä. Sen täytyisi kenties luottaa puolustuksensa järjestelyissä yksinomaan ydinaseisiinsa, ja tällöin se menettäisi strategisen joustavuutensa.
5. Koska riittävän ydinasekapasiteetin hankkiminen oman tuotannon avulla näyttää ylittävän puolueettomien valtioiden voimavarat, ainoa käyttökelpoinen ratkaisu olisi hankkia niitä joltakin ydinasesuurvallalta. Tämä taas saattaisi kompromettoida puolueettomuuden ratkaisevalla tavalla.
6. Ydinaseiden hankkimisen jälkeen ei puolueeton valtio voisi enää uhata niiden hankkimisella. Uhka saattaa tässäkin suhteessa olla tehokkaampi keino kuin sen toteutus.

Vaikkapa puolueettoman valtion onnistuisikin hankkia huomattavakin ydinasekapasiteetti, hyökkäävä suurvalta olisi kuitenkin paremmassa asemassa kuin puolustaja. Hyökkääjä voi käyttää erilaisia menetelytapoja eliminoidakseen puolustajan ydinaseistuksen aiheuttamat haitat. Jos tuo aseistus ei ole riittävästi suojattu, se voidaan tuhota

yllättävällä ensimmäisellä iskulla. Hyökkääjä voi myös avata sotatoimet vain tavanomaisia joukkoja käyttäen ja jättää puolustajan ratkaistavaksi otetaanko ydintaisteluvälineet käyttöön vai ei. Samalla hyökkääjä saattaa lisätä haluttomuutta ydinaseiden käyttämisestä vastaan uhkaamalla puolustajaa totaalilla tai puolitotalisella tuholla siinä tapauksessa, että tämä kuitenkin rohkenisi noihin aseisiin vedota. Puolustajalla on tuskin hyökkääjän suhteen tarjottavana yhtä vaikuttavalta tuntuva mahdollisuus. Kaiken edellä esitetyn perusteella lienee todettava, ettei ydintaisteluvälineiden hankinta suinkaan välttämättä merkitse turvallisuuden lisääntymistä, vaan joissakin tapauksissa vaikutus on suorastaan päinvastainen.

Toisaalta on aivan selvää, että tavanomaisten aseiden käyttö ydinaseita vastaan ei pitkän päälle voi olla menestyksellistä. Jos tämän-tyyppinen sota puhkeaa, sen lopputuloksesta ei voi olla epäilystä. Täten puolueettomat valtiot näyttävät olevan umpikujassa: jos ne hankkivat ydinaseita, niiden turvallisuus vähenee, mutta jos ne jättävät nuo aseet hankkimatta, voi turvallisuus silti tulla menetetyksi.

Tätä puolueettomien valtioiden nykyistä turvallisuusongelmaa ratkaistaessa lienee lähdettävä siitä, että ydinaseiden käyttö jotain puolueetonta valtiota vastaan suuntautuvien sotatoimien yhteydessä Euroopassa ja sen ulkopuolellakin vaikuttaa erittäin epätodennäköiseltä. Päinvastoin tavanomaiset sotatoimet, esimerkiksi nopeasti loppuun saatettavan strategisen yllätyksen luomiseksi jossakin puolueettomassa maassa, näyttävät huomattavasti todennäköisemmältä. Tämän tosiasian tulisi jo sellaisenaan ratkaista valinta konventionaalisen ja ydinaseistuksen välillä edellisen eduksi. Että tällainen joko-tahi-tyyppinen valinta todellakin vaikuttaa väistämättömältä, käy ilmi, kun tutkitaan esimerkiksi Englannin ja Ranskan sotalaitoksien rakennetta. Ydinaseistuksen hankkiminen on näissä maissa silminnähävästi heikontanut tavanomaisten joukkojen kehittämistä. Sama ongelma, tosin jossain määrin lieventyneessä muodossa, on havaittavissa myös Neuvostoliiton ja Yhdysvaltain asevoimissa.

Vaikka suuratomisodan, kuten suursodan yleensäkin, todennäköisyyttä on pidettävä nykyään erittäin pienenä, ei sitä kuitenkaan voida kokonaan sulkea pois laskelmista. Teknilliseltä kannaltahan se on entistä

vaivattomammin aloitettavissa. Tällaisen sodan yhteydessähän sotatoimet saattavat sangen helposti yltää puolueettomiin maihin, ja tällöin ydinaseiden käyttökin sen ilmeisestä epätarkoituksenmukaisuudesta huolimatta saattaa tulla kyseeseen. Jos puolueeton valtio, joka tällaisessa tapauksessa on joutunut sotatoimien piiriin, ei omaa ydinaseita, se voi joutua erittäin suuriin sotilaallisiin vaikeuksiin. Näiden vähentämiseksi olisi jo rauhan aikana perusteellisesti arvioitava millaisissa olosuhteissa ja muodoissa ydinaseiden käyttö saattaisi tulla kyseeseen ja tämän mukaisesti valmistauduttava asianmukaisiin toimenpiteisiin.

Kaiken edellä esitetyn perusteella vaikuttaa siis siltä, että puolueettomien valtioiden olisi tarkoituksenmukaista puolustuskykynsä tehostamisessa rajoittua vain tavanomaiseen aseistukseen, jotta niiden turvallisuus olisi mahdollisimman suuri. Sitä kuitenkin todennäköisyydeltään erittäin pienenä pidettävää mahdollisuutta varten, että hyökkääjä ryhtyisi ydinräjähteitä käyttämään, olisi kuitenkin varauduttava. On oletettavissa, että tällaiset olosuhteet saattavat tulla kyseeseen ainoastaan suuratomisodan yhteydessä.

On vielä todettava, että ydinaseiden hankkimisen tarpeellisuutta puolueettomien valtioiden kohdalla vähentää myös se tosiasia, että nykyään Neuvostoliiton ja Yhdysvaltain mittava ydinaseistus näyttää peittävän eräässä mielessä koko maapallon. Voidaankin kärjistäen sanoa, että puolueettomien valtioiden yläpuolella on näiden molempien super-suurvaltojen ns "ydinsateenvarjo". Koska kumpikaan näistä ei voine olla varmuudella tietoinen siitä, millaisiin vastatoimenpiteisiin, joihin saattaisi kuulua myös ydinräjähteiden käyttö, ryhdyttäisiin silloin, kun toinen niistä suorittaisi aseellisen hyökkäyksen jotakin puolueetonta vastaan, ei tällaisen hyökkäyksen suoritukseen mielellään ryhdytä. Tämän epätietoisuuden ylläpitäminen on mitä suurimmassa määrin puolueettomien valtioiden etujen mukaista. Niin kuan kuin uskotaan tuon "sateenvarjon" peittävän puolueettoman valtion alueen, tällä valtiolla on tosiasiaassa käytössään ydinasein luotu pelotusvoima, jonka teho on luonnollisestikin monta vertaa suurempi kuin se pelotuskyky, jonka luomiseen se omin voimin kenties kykenisi. Tämän "sateenvarjoeffektin" voimistaminen, ensisijaisesti poliittisia menettelytapoja käyttäen, joka käytännössä ei ainakaan taloudellisesti maksa mitään, vaikuttaa

puolueettoman valtion kannalta kaikkein tarkoituksenmukaisimmalta ratkaisulta oman turvallisuuden lisäämiseksi ydinaseiden muodostamaa uhkaa vastaan.

Kuten edelläkin on jo todettu, puolueeton valtio voi saavuttaa kansainvälisessä politiikassa turvallisen aseman vain joko eliminoimalla konfliktien aiheet niiden valtioiden kanssa, jotka saattaisivat sitä uhata, tai lisäämällä itseään vastaan suuntautuvan hyökkäyksen kustannuksia niin, ettei tuollainen hyökkäys kannattaisi. Puolueettoman asevoimilla on tärkeä merkityksensä näiden ehtojen, erityisesti hyökkäyksen kustannusten lisäämisen toteuttamisessa.

Puolueettoman valtion asevoimille asetettavat vaatimukset voidaan arvioida tarkastelemalla niitä muotoja, joita puolueetonta maata vastaan suuntautuva sotilaallinen toiminta voi saada. Ne voidaan ryhmitellä seuraavasti:

1. Kyky torjua alueen loukkaukset sekä puolueettomuuden loukkaukset sekä kyky rangaista loukkaaja.

2. Kyky torjua joka hetki tavanomaisin voimin tehty yllätyshyökkäys tai vallankumousyritys.

3. Kyky saattaa valtakunnan kaikki sotilaalliset voimavarat käyttöön ja liikekannalle sotilaallisen uhkan vaihteluiden edellyttämällä tavalla.

Ensimmäinen vaatimus on todella vähin mahdollinen. Jo kansainvälisen puolueettomuusoikeuden mukaan puolueettomalla maalla tulee olla tämän verran puolustuskykyä, joskin tämä vaatimus rajoittuukin vain sodan aikaan. Alueenloukkausten ja puolueettomuuden loukkausten torjumiskyky sekä kyky tarvittaessa ja mahdollisuuksien niin salliessa rangaista loukkaajaa edellyttää kykyä valvoa maarajoja, aluevesiä sekä ilmatilaa. Maarajojen ja -alueiden tehokas valvonta sinänsä jo ehkäisee kumouksellisen toiminnan aloittamista. Euroopassa tällaisen toiminnan mahdollisuudet puolueettomissa maissa vaikuttavat muutenkin varsin huonoilta. Aluevesien loukkausten valvonta edellyttää puolestaan sopivalla tavalla järjestettyä merivalvontaa ja siihen liittyvää merivoimien ja ilmavoimien tiedustelutoimintaa aluevesien läheisyydessä. Ilmatilan valvonta muodostaa kuitenkin nykyisellään tär-

keimmän osan tästä kokonaisvalvontakapasiteetista. Tätä varten riittävän hyvä tutkaverkosto on välttämätön samoin kuin tietty määrä aina käyttövalmiita torjuntahävittäjiä.

Kun nämä minimivaatimukset on tyydytetty, on jo olemassa melko hyvä kyky torjua yllätyshyökkäysyrityksiä. Tämä merkitsee myös, että tietty ennakkoehkäiseväkin vaikutus on syntynyt. Se on tuskin kuitenkaan riittävä, vaan eräitä tehostamistoimenpiteitä on edelleen suoritettava. Asevoimat on ryhmitettävä niin, ettei niitä yllätyshyökkäyksellä, ensimmäisellä iskulla voida lyödä. Tämä vaatii myös suurta hälytysvalmiutta. Koska yllätyshyökkäysyritys todennäköisimmin suuntautuisi muutamia merkitykseltään tärkeimpiä kohteita vastaan, vastatoimenpiteiden suunnittelussa on tämä otettava huomioon. Ne joukot, joita käytetään välittömiin vastatoimenpiteisiin, tulee olla erittäin siirtymiskelpoisia. On myös välttämätöntä varmistaa tehokas johtaminen siinäkin tapauksessa että poliittinen ja/tai muu johto tilapäisesti tai pysyväisesti menettää johtamismahdollisuutensa.

Jotta mahdollinen strateginen yllätyshyökkäys voitaisiin torjua tehokkaasti, rauhan ajan asevoimien on oltava riittävän vahvat. Myös reservejä on voitava käyttää tällaisessa tapauksessa. Aikatekijällä on kuitenkin tässä yhteydessä hyvin suuri merkitys. Vähäinenkin voimallisäys lyhyessä ajassa on parempi kuin suurten voimien saantimahdollisuudet viikkojen kuluttua. On varmintä valmistautua tiettyjen keskeisten reservien osien liikekannallepanoon tunneissa laskettavan aikavälin sisällä. Tällaiset reservit, jotka vaikkapa vain kaksinkertaistaisivat rauhan ajan joukot, saattaisivat olla välittömiä tarpeita varten riittävän suuret.

Kolmas puolueettoman valtion asevoimille asetettu vaatimusten ryhmä, kyky saattaa valtakunnan kaikki sotilaalliset voimavarat käyttöön ja liikekannalle sotilaallisen uhkan vaihteluiden edellyttämällä tavalla, on tietysti vaikein, mutta kenties ei kuitenkaan mahdoton vaatimus toteutettavaksi. Euroopassa suurimittainen sotilaallinen hyökkäys jotakin puolueetonta valtiota vastaan on käytännöllisesti katsoen mahdotonta nykyään. Ennen kuin tällainen hyökkäys voisi olla mahdollinen, strategisen tilanteen tulisi muuttua huomattavasti, mikä puolestaan antaa perusteita sopivien vastatoimenpiteiden suoritukselle.

Suurten keskityskuljetusten aloittaminen puolueettoman valtion suuntaan ei nykyään voi tapahtua salassa eikä aivan lyhyen ajan kuluessa, joten jopa tarpeellisten reservien liikekannallepanoon saattaa jäädä aikaa, mikäli tähän vain ollaan ajoissa valmistauduttu. Puolueettoman maan kietoutuminen suurimittaisiin sotatoimiin vaikuttaakin todennäköisemmältä suursodan yhteydessä. Tässä tapauksessa taas suurvaltat eivät voi kohdistaa pääosaa puolueettoman valtion lyömiseen, koska niitä tarvitaan nimenomaan pääviihollista vastaan. Samoin suursodan kestämis aika arvioidaan nykyään verrattain lyhyeksi joskin on tietysti mahdollista, että nuo arviot olisivat väärä. Näyttääkin ilmeiseltä, että vaikka puolueettomien valtioiden ei tulisi kiinnittää liiallista huomiota suurimittaisiin sotatoimiin kietoutumisen mahdollisuuteen, tämä mahdollisuus on kuitenkin olemassa. Jos se toteutuu, puolueettoman maan kannalta epäedullista kehitystä ehkäisevät tekijät sekä ajassa että tilassa ovat omiaan luomaan edellytykset tehokkaalle puolustukselle, mikäli vain asevoimien toimintavalmiudelle ja riittävien suojajoukkojen luomiselle on pantu tarpeeksi painoa. Sitä tapausta varten, että jouduttaisiin kietoutumaan sellaisiin sotatoimiin, joiden yhteydessä muodossa tai toisessa ydinaseiden käyttö tulisi esille, on varauduttava tarkoituksenmukaisella tavalla. Olennaista tässä on kyseeseen tulevien vaihtoehtojen perusteellinen analyysi ja sen perusteella tehtävät johtopäätelmät.

Kaiken edellä esitetyn perusteella vaikuttaa siltä, että eurooppalaisten valtioiden kannalta lieene tarkoituksenmukaista pyrkiä ensisijaisesti luomaan pysyvästi toimintavalmiit, hyvin varustetut asevoimat, joita voidaan käyttää sekä rauhan ajan ja sodan ajan alueenvalvontatoimintaan että torjumaan kaikki strategiseen yllätykseen tähtäävät yritykset. Näiden asevoimien määrä on huomattavasti vähemmästä merkityksestä, kuin niiden toimintavalmius. Tiettyjen, valikoitujen reservien osien nopean liikekannallepanon avulla yllätyshyökkäystä vastaan rauhan ajan voimilla saatu alkumenestys voidaan laajentaa sekä täten muuttaa strateginen kaappausyritys paikalliseksi sodaksi, jonka kestoai-kaa ei tuossa vaiheessa enää pystytä arvioimaan. Mikäli tähän asti selvittäisiin, kansainvälisen politiikan suorastaan automaattisena pidettävä reaktiomekanismi alkaisi toimia ja yltää vaikutuksensa myös näin syn-

tyneeseen aseelliseen konfliktiin tasapainoa luoden ja näin hyökkäyksen kohteeksi joutuneen valtion etuja palvellen. Ennen kuin tuo aseellinen selkkaus lopullisesti kulminoituu, on kenties tarpeellista pystyä panemaan liikekannalle valtakunnan kaikki voimavarat. Tätä mahdollisuutta varten on valmisteluja tehtävä jo rauhanaikana. Kuitenkaan tällä totaalisella puolustuskyvyllä ei ole mitään merkitystä, mikäli hyökkäystä sen alkuvaiheessa ei pystytä menestyksellisesti rajoittamaan.

Puolueettoman asevoimien edellä hahmotellut erikoispiirteet heijastuvat myös arvioitaessa niiden materiaalisia tarpeita sekä käyttöperiaatteita eli sotatoimien suoritusdoktriinia. Se vaatimus, että alueenloukkaukset sekä rauhan että sodan aikana tulisi torjua, on eräissä puolueettomissa maissa vaikuttanut sotilaalliseen ajatteluun.²⁴⁾ Kansainvälisen puolueettomuusoikeyden mukaisesti on korostettu valtiollisen rajan puolustamisen merkitystä verrattuna koko valtakunnan puolustamiseen. Tällä on vaikutusta voimien ryhmitysperiaatteisiin. Rajan puolustamisen liiallinen korostuneisuus saattaa vaikeuttaa koko valtakunnan puolustuksen suunnittelua suurimittaista hyökkäystä vastaan. Toisaalta taas puutteellisesti järjestetty rajojen valvonta saattaa tarjota mahdollisuuksia toistuvien loukkausten suorittamiseen ja tällä tavoin heikontaa puolueettomuusasenteen uskottavuutta.

On luonnollista, että puolueettoman maan asejärjestelmät ovat luonteeltaan yleensä puolustuksellisia. Esimerkiksi pienvallat tarvitsevat suhteellisesti katsoen enemmän panssarintorjunta-aseistusta kuin suurvallat, joiden taas pitkälle ulottuviin strategisiin hyökkäysoperaatioihin soveltuva operatiivinen panssariase on suhteellisesti katsoen huomattavasti tärkeämpi. Meripuolustus rakentuu myöskin pääasiallisesti suhteellisen lyhyen toimintamatkan omaavasta puolustuksellisesta aluskalustosta, kuten miinalaivoista, moottoritykkiveneistä jne, sekä vastaavista puolustuksellisista aseista, kun taas suurvalloilla merisotatoimissa pitkän toimintamatkan omaavat strategiset merivoimat ovat ensiarvoisen tärkeitä. Ilmasodankäynnin kohdalla taas puolueettomille valtioille strategisen kaukosodan välineet, strategiset pommituskoneet sekä kauko-ohjukset eivät ole tarkoituksenmukaisia aseita, mutta suurvalloille ne ovat välttämättömiä. Kansantalouden kannalta puolustuksellisten asejärjestelmien keskeisellä merkityksellä puolueettomalle val-

tiolle on suuria etuja, sillä voidaan todeta, että tietynsuuruinen (konventionaalinen) puolustuskyky saatetaan yleensä hankkia huomattavasti halvemmalla kuin vastaava hyökkäyskyky. On tietysti selvää, että puolustuksellisia asejärjestelmiä käytettäessä liika "puolustuksellisuus", ts passiivisuus, tuottaa huonomman tuloksen yleensä kuin aktiivisuus.

On usein väitetty, että sotilaalliset tyhjiöt vetävät aseellisen selkauksen puhjetessa puoleensa vieraita asevoimia. Puolueettoman maan asevoimien tehtäväksi nähdään täten tämän tyhjiön täyttäminen sisältäpäin. Voidaan olettaa, että mikäli puolueettoman maan puolustuskyky saavuttaa saman pääpiirteisen tason kuin sen ulkopuoliset lähialueetkin, tarve ja mahdollisuudet tunkeutua puolueettoman maan alueelle vähenvät huomattavasti. Jos tämä pitää paikkansa, on mahdollista, että ajoittaiset ilmatilan puolueettomuuden loukkauksetkaan sodan aikana eivät kompromettoisi puolueettomuutta, koska puolueettoman maan alue, vaikkakin sen yli joskus lennettäisiinkin, ei muodostaisi erityisen houkuttelevaa suuntaa sotaakäyvien ilmaoperaatioita ajatellen, vaan olisi itse asiassa yhtä vaarallinen kuin mitkä muut alueet tahansa. Sveitsin kokemukset toisen maailmansodan ajalta näyttävät tukevan tätä olettamusta.

Lopuksi lienee syytä mainita eräs puolueettoman maan asevoimia koskeva näkökohta, joka sinänsä, suoranaisesti ei liitykään puolueettomuuden puolustamiseen. Viime vuosien kokemusten mukaan puolueettomien maiden otaksutaan yhä suuremmassa määrin hankkivan joukkoja YK:n rauhanturvaamistoimintaa varten. Tämä luo eräitä erityisongelmia, sillä tarvittavat joukot on usein lähetettävä hyvin nopeasti toiminta-alueelleen, mikä saattaa olla erittäin kaukana. Henkilöstön pitkäaikainen poissaolo saattaa aiheuttaa hankaluuksia asevoimien normaalille toiminnalle. Operaatiot suoritetaan monesti aivan oudoissa olosuhteissa, ja ne saattavat aiheuttaa henkilötappioiden ohella myös poliittisia vaikeuksia. Toisaalta taas se, että puolueettomat maat eritoten ovat kiinnostuneita kansainvälisten konfliktien rauhanomaisesta ratkaisemisesta, asettaa niille erityisvelvoituksen osallistua rauhanturvaamistoimintaan. Tämä osallistuminen saattaa myös lisätä puolueettoman maan arvovaltaa sekä sen puolueettomuusasenteen uskottavuutta. Rauhanturvaamisoperaatioiden yhteydessä voidaan saada myös arvokkaita

kokemuksia sekä antaa koulutusta joskus jossakin määrin sodan oloja vastaavissa olosuhteissa. Euroopan puolueettomat maat ovat yleensä arvioineet rauhanturvaamistoimintaan osallistumisen tarjoamat edut suuremmiksi kuin sen haitat. Ruotsi, Norja, Tanska ja Suomi ovat päättäneet perustaa erityiset pysyvät valmiusjoukot YK:n rauhanturvaamistoimintaa varten.

V PUOLUEETTOMAN VALTION TURVALLISUUSPOLITIikka

Edellä on tarkasteltu valtion puolueettomuuteen vaikuttavia olosuhteita ja tekijöitä. Nämä voidaan ryhmittää esimerkiksi seuraavalla tavalla: ²⁵⁾

1. Yleiset edellytykset

- a) Suuri etäisyys konfliktin alueelta tai konfliktin osapuolista.
- b) Tasapainoasema konfliktin osapuoliin nähden. Tämä saattaa ilmetä joko puskurivaltioasemana tai tilanteessa, jossa puolueettoman valtion kapasiteetti muodostaa tasapainoittavan tekijän kyseessä olevassa konfliktissa.
- c) Multipolaarinen konfliktirakenne saattaa lieventää konfliktin osapuolien kiinnostusta puolueetonta valtiota kohtaan, mutta se voi luoda myös sellaiset olosuhteet, jossa puolueeton valtio joutuu eristetyksi ja alttiiksi erilliselle hyökkäykselle.

2. Puolueettoman valtion sisällä vaikuttavat tekijät

- a) Laaja pinta-ala on menestyksellisen puolustuksen edellytyksiä, mutta se voi myös lisätä strategista tarvetta hyökkäyksen suorittamiseen ulkopuolisten valtioiden kannalta.
- b) Vaikeat maasto-olosuhteet.
- c) Etninen homogeenisyys.
- d) Suuri tuotantokyky.
- e) Suuri puolustuskky.
- f) Tasapainoinen sisäpolitiikka.

Näillä edellytyksillä ja tekijöillä saattaa olla vaikutusta puolueettomuuden säilyttämiseen tietysti sekä kullakin erikseen että samanlaisesta erilaisin voimakkuuksin ja eri tavoin yhdisteltyinä.

Puolueettoman maan ulkopoliittikkaa muotoillaan yllä mainittujen edellytysten vallitessa ja tekijöiden vaikuttaessa. Kuinka menestyskysymyksistä tuo politiikka on, riippuu suuresta määrin maan poliittisen johdon taidosta käyttää hyväkseen vallitsevia olosuhteita sekä saatavilla olevia keinoja rationaalisella ja tehokkaalla tavalla. Itse asiassa valtion ulkopoliittikka on juuri tuota hyväksikäyttöä.

Puolueettomat valtiot eivät toimi ulkopoliittikassaan eristettyinä muita valtioita vastaan tai niiden suhteen, vaan ne kuuluvat viime kädessä maailmanlaajuiseen, keskenään vuorovaikutuksessa ja riippuvuussuhteessa olevaan valtioiden järjestelmään. Tällä keskinäisellä riippuvaisuussuhteella näyttää olevan suuri merkitys puolueettomuuden säilyttämisen kannalta ja sen vuoksi siihen tulisi kiinnittää tarpeellinen huomio puolueettoman maan ulkopoliittikkaa muotoillessa. Niinpä puolueettomuutta tulisi tutkia kahdelta eri kannalta, toisaalta puolueettomien maiden omalta ja toisaalta ei-puolueettomien maiden, ts. liittoutuneiden ja sodankävijöiden kannalta.

Puolueettoman tai puolueettomuuteen pyrkivän valtion kannalta on tietysti tarkoituksenmukaista eritellä tuon aseman tarjoamia etuja. Nämä edut kytkeytyvät läheisesti maan turvallisuuteen. Sellainen valtio, jolle olosuhteet puolueettomuusaseman kannalta eivät ole suosiolliset, saattaa todellakin saavuttaa enemmän turvallisuutta liittoutumalla muiden valtioiden kanssa, vaikkakin se tällä valinnallaan joutuu kiedotuksi konfliktiin ja rajoittaa tiettyssä mielessä ulkopoliittista toimintavapauttaan. Tätä mahdollisuutta havainnollistavat kenties eräät NATOn pienimmistä jäsenmaista. Toisaalta liittoutuminen saattaa viedä viime kädessä aseelliseen selkkaukseen, joka ydinaseiden aikakaudella voi vähentää turvallisuuden lähelle nollaa. Juuri tämän vuoksi puolueettomuus tuntuu sangen houkuttelevalta. Ydinaseiden luoma uhkahan heijastuu itse asiassa myös liittoutuneiden valtioiden ulkopoliittikassa. Eräs tämän ilmentymä on ollut monien maiden halu välttää ydinaseille houkuttelevien maalien syntymistä omalle alueelle. Samaan päämäärään pyrkivät myös useat niistä valtioista, jotka ovat ehdottaneet ydinasevapaiden vyöhykkeiden perustamista.

Valtio, joka katsoo olosuhteiden sallivan puolueettomuuspolitiikan jatkamisen tai omaksumisen, voi parantaa tässä suhteessa mahdollisuuksiaan eräin omin toimenpitein. Näitä on tarkasteltu edellä, ja ne voidaan jakaa kahteen laajaan ryhmään: 1) puolueeton valtio voi tiettyin toimenpitein pyrkiä eliminoimaan niiden tekijöiden vaikutuksen, jotka ovat omiaan kietomaan sen konfliktiin, ja 2) puolueeton valtio voi pyrkiä omin toimenpitein tekemään sen puolueettomuuden loukkaukset mahdollisimman kalleiksi. Nämä kaksi eri suunnille pyrkivää toimenpiteiden ryhmää saattavat joskus olla keskenään ristiriidassa. Sen vuoksi parhaan mahdollisen politiikan linjan löytäminen on vaikeata ja edellyttää jatkuvaa joustavaa politiikan muuntamis- ja sopeuttamiskykyä. Tehokkain puolueettomuuden loukkausten kustannusten lisäämisen, ts. kalliiksi tekemisen, keino on loukkaukseen liittyvän konfliktitilanteen nopean laajentamisen mahdollisuuden varmistaminen. Jos poliittinen tai sotilaallinen painostus tai aseellinen hyökkäys puolueetonta valtiota vastaan on sellainen, että siihen pian voi kietoutua kolmansia valtioita puolueettoman valtion puolelle, painostuksen ja hyökkäyksen kustannukset kasvavat vähentäen luonnollisesti niiden suorittamisen halua. Eräs tällainen uhkaava konfliktin laajentamismekanismi on sotilasliitto, mutta siihen kuuluminen merkitsee myös puolueettomuuspolitiikan päättymistä. Vaikka sotilasliittoon ei mentäisikään, siihen suuntaan käyvät diplomaattiset ja muut valmistelut ovat omiaan heikentämään puolueettomuusasenteen uskottavuutta ja täten lisäämään konfliktiin kietoutumisen mahdollisuutta. Samoin puolueettomuuspoliittisen funktionsa kannalta liian voimakkaan puolustuskyvyn ylläpitäminen saattaa herättää epäilyjä joko molemmissa tai ainakin toisessa konfliktin osapuolista, ja nämä epäilyt myöskin nostavat konfliktiin kietoutumisen todennäköisyyttä. Toisaalta taas puolustuskyvyn puuttuminen ja yleensäkin passiivinen ulkopoliittinen asennoituminen voivat nekin johtaa ulkopuoliset virhepäätelmiin puolueettomuusasenteen uskottavuuden suhteen ja jälleen johtaa hyökkäykseen puolueettomuutta vastaan.

Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella näyttääkin siltä, että menestyksellisen puolueettomuuspolitiikan noudattaminen ei itse asiassa salli kuin verrattain rajoitetun ulkopoliittisen valinnanvapauden. Tie-

tysti periaatteellisesti on aina olemassa mahdollisuus liittoutua jommankumman konfliktin osapuolen kanssa, mutta tämä olisi puolueettomuuden loppu. Voidaan vastoin yleisesti vallitsevaa käsitystä jopa väittää, että liittoutuneella maalla on eräässä mielessä laajempi itsenäinen ulkopoliittinen valinnanvapaus kuin puolueettomalla valtiolla. Kenties juuri liittoutumisen yhteydessä tehty perusvalinta mahdollistaa itsenäisen linjan tuon valinnan puitteissa. Tällaisen itsenäisyyden rajana on ehkä pidettävä sellaisia toimenpiteitä, jotka vähentävät merkittävästi itse tuon liittoutumisen uskottavuutta. Näiden rajojen puitteissa valinnanvapaus saattaa kuitenkin olla sangen suuri. Monien puolueettomien maiden ulkopoliitikassa ilmenevä ahdas pyrkimys puhdasoppisuuteen, ortodoksisuuteen ehkä osittain viittaisi tämän edellä esitetyn olettamuksen oikeutukseen.

Kaikkien edellä tarkasteltujen puolueettomuuspolitiikan aspektien yhteydessä on korostettu rationaalisen ja empiirisen tarkastelutavan merkitystä. Tämä näkökohta korostuu kenties selvästi tarkasteltaessa eurooppalaisten ja Euroopan ulkopoliittisten puolueettomien valtioiden ulkopoliitikassa havaittavissa olevia eroja. Euroopan puolueettomat valtiot ovat yleensä säilyttäneet perinteellisen varovaisen ja tasapainottavan asennoitumisensa kaikkiin kansainvälisiin konflikteihin nähden. Euroopan ulkopuoliset puolueettomat valtiot ovat taas päinvastoin — yleensä vähemmän puolueettomuuspoliittista kokemusta omaavina — usein omaksuneet varsin emotionaalisen ja aktiivisen asenteen kansainvälisiin kiistakysymyksiin, mikä on monissa tapauksissa heikontanut niiden puolueettoman peruslinjan uskottavuutta. Todettakoon kuitenkin, että eurooppalaisen puolueettomuuspolitiikan tasapainoinen ja varovainen luonne ei johdu vain puolueettomuuspolitiikasta traditioista ja kokemuksesta, vaan eräiltä osin myös Euroopan turvallisuuspoliittisesta yleistilanteesta, joka jo varsin kauan on asettanut lujia jarruja aktiivisen ja status quota muuttamaan tähtäävän ulkopoliittikan toteuttamiselle kaikkien maiden kohdalla.

Millainen on sitten puolueettomuuden ongelma ei-puolueettomien maiden kannalta? Yksinkertaistetuin vastaus tähän kysymykseen hylkää puolueettomuuden mahdollisuuden ylipäänsä. Tämän on sanottu olleen sekä Dulles'in että Vyshinskin kanta.²⁰⁾ Tällaisesta periaatteesta

moraaliseen näkemykseen nojaavasta puolueettomuuden mahdollisuuden hylkäämisestä on saanut alkunsa primitiivinen liittoutumista koskeva teoria, jonka mukaan liittoutuma on sitä vahvempi ja tehokkaampi pelottamaan hyökkääjää, mitä enemmän siinä on jäseniä. Olisi siis johdonmukaista, että puolueettomat valtiot saavuttaakseen turvallisuutta luopuisivat puolueettomuudestaan ja liittoutuisivat. Vaikka tämä näkemys saattaakin vaikuttaa vakuuttavalta abstraktisia liittoutumismahdollisuuksia tarkasteltaessa, on mahdollista palauttaa mieliin yhtä vakuuttava sellaisten maiden luettelo, joiden jäsenyys jossakin liittoutumassa on sille liittoutumalle tuottanut enemmän haittaa kuin hyötyä. Esimerkiksi Italia näyttää toisen maailmansodan aikana olleen tällainen liittokumppani Saksan kannalta. Toisaalta taas puolueettoman valtion saaminen liittolaiseksi saattaa joskus osoittautua suureksi voitoksi liittolaisille. Yhdysvaltain sotaantulo molemmissa maailmansodissa on tästä selvä esimerkki.

Puolueettomilla valtioilla on nykymaailmassa konfliktin pääosa-puolien kannalta suuri merkitys. Kun nuo konfliktit ovat erityisen korostuneita, puolueettomat maat toimivat monesti välittäjinä. Tällainen toiminta on käynnissä sekä Yhdistyneiden Kansakuntien puitteissa että tuon järjestön ulkopuolella. Samoin kansainvälisissä rauhanturvajoukoissa puolueettomien maiden osuus on yleensä suurin.

Kuten puolueettoman valtion kannalta on tarkoituksenmukaista arvioida niitä etuja ja haittoja, joita sen ulkopolitiikan linja tuottaa, ei-puolueettomien valtioiden on rationaalista tutkia, miten niiden politiikka puolueettomien valtioiden suhteen olisi edullisinta. Tämän tutkimuksen tulos riippuu tietysti niiden olosuhteiden ja tekijöiden arvioinnin oikeellisuudesta, jotka vaikuttavat puolueettoman maan asemaan. Monissa tapauksissa tuon puolueettomuuden ylläpitäminen saattaa ulkopuolisenkin valtion kannalta osoittautua tarkoituksenmukaisemmaksi politiikan linjaksi.

Puolueettomuuden säilyttämiseen vaikuttaa voimakkaasti se, ovatko ulkopuoliset valtiot sen tukemisen kannalla. Täten puolueettomalle valtiolle, mikäli se haluaa jatkaa politiikkaansa, on ehdottoman tärkeää saada molemmat konfliktin osapuolet, tai ainakin toinen niistä, vakuuttuneiksi, että nykyinen tilanne on paras mahdollinen. Konfliktin osa-

puolten halu tukea puolueettomuutta saattaa olla myös tehokkain keino puolueettomuuden loukkausten estämiseen. Puolueettoman valtion kannalta on tärkeätä korostaa sitä, että juuri puolueettomuuspolitiikka, ei muut vaihtoehdot, on sen linja. Kaikkien poliittisten ja sotilaallisten toimenpiteiden tulisi pyrkiä tämän korostuksen lisäämiseen. Jos puolueettomuuspolitiikkaa tarkastellaan tältä kannalta, historiallisen jatkuvuuden ja puolueettomuuspoliittisen tradition merkitys tulevat oikealla tavalla painotetuiksi puolueettomuuden ongelmaa tarkasteltaessa.

HUOMAUTUKSIA JA KIRJALLISUUSVIITTAUKSIA

1. Ks esim Waltz, Kenneth N, "The Stability of a Bipolar World". Monistettu tutkielma. Center for International Affairs, Harvard University, 1964.
2. Kuitenkin on olemassa eräitä puolueettomuuden ongelmaa käsitteleviä yleisesityksiä. Ks esim Fox, Annette Baker, **The Power of Small States: Diplomacy in World War II** (Chicago, 1959), Martin, Laurence W (toim), **Neutrality and Nonalignment: The New States in World Affairs** (New York, 1962) ja Örvik, Nils, **The Decline of Neutrality, 1914—1941, with Special Reference to the United States and the Northern Neutrals** (Oslo, 1953).
3. **Encyclopaedia Britannica**. Volume 16 (Chicago, 1957).
4. Ks esim Sohn, Louis B, "Neutrality and the United Nations" Quincy Wright'in, William M Evan'in ja Morton Deutsch'in toimittamassa teoksessa **Preventing World War III: Some Proposals**, New York, (1962) ja Wilcox, Francis O, "The Nonaligned States and the United Nations" (em teoksessa **Neutrality and Nonalignment**).
5. Boulding, Kenneth E, **Conflict and Defense: A General Theory** (New York, 1962) ss 230—231.
6. Ks Liddell Hart, B H, **Deterrent or Defense: A Fresh Look at the West's Military Position** (New York, 1960) ss 224—228.
7. Boulding, mt ss 257—262.
8. Schelling, Thomas C, **The Strategy of Conflict** (Cambridge, Mass, 1960) ss 257—266.
9. Boulding, mt ss 263—264.
10. Boulding'in valtioiden elinkelpoisuutta koskevasta teoriasta. ks sama ss 58—79 ja 227—247.
11. Sama s 263.
12. Ks esim Liska, George, **Nations in Alliance: The Limits of Interdependence** (Baltimore, 1962) ss 26—41.
13. Boulding, mt s 230.
14. **Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'organisation de l'armée** 30. 6. 1960 (Berne, 1960) s 5.

15. Boulding, mt ss 263—264.
16. Todettakoon, että ns poliittista irroittautumista koskevat keskustelut ovat monesti noudatelleet edellä esitettyjä ajatuksenkulkuja. Ks esim Hinterhoff, Eugène, **Disengagement** (London, 1959).
17. Waltz, mk.
18. Esitetyt luvut nojautuvat teokseen Woytinsky, W S and Woytinsky S, **World Population and Production: Trends and Outlook** (New York, 1953) s 47.
19. Vrt Waltz, mk.
20. Baldwin, Hanson W, "Spies in the Sky Play a Vital Role in Defense", **The New York Times**, March 15, 1964.
21. Hyvärinen, Risto, **Sveitsin puolueettomuus** (Helsinki, 1963).
22. S VII.
23. Tästä varsin akateemiselta vaikuttavasta edusta ks esim Kahn, Herman, **On Thermonuclear War** (Princeton, 1960) s 231 ja **Thinking about the Unthinkable** (London, 1962) ss 217—219.
24. Ks esim Kurz, Hans Rudolf, "Operative Probleme des neutralen Staates", **Neue Zürcher Zeitung**, 10. März 1964.
25. Vrt esim Fox, mt ss 180—188.
26. Waltz, mk.