

YHDYSVALTAIN TURVALLISUUSPOLITIIKAN VAIKUTUS MAAN PRESIDENTIN ASEMAAN TOISEN MAAILMANSODAN JÄLKEEN

Valtiotieteen tohtori Pekka Sivonen

1. PRESIDENTIN ASEMAN MUUTOS

1.1. Yhdysvaltain kansainvälisen roolin ja strategisen kulttuurin muutos

Kylmän sodan sytyttyä Yhdysvaltain aktiivinen kansainvälinen rooli nähtiin välttämättömäksi. Tarvittiin kommunismille vaihtoehdoisen maailman johtajaa, ja vain Yhdysvalloista oli sellaiseksi. Mutta itse tuota vaihtoehtoa ei ollut, vaan sekalainen kokoelma erilaisia taloudellisia kehitysasteita, yhteiskunnallisia oloja, poliittisia rakenteita ja kulttuureja edustavia valtioita. Oli luotava mielikuva suhteellisen yhtenäisestä kokonaisuudesta, ja siksi ryhdyttiin puhumaan 'vapaasta maailmasta'. Suuressa osassa kehitysmaita mielikuva vapaudesta ja valtuutuksesta kansalta oli tosiasiota vastaamaton. Mutta 'vapaa maailma' ei ollutkaan valtio-opillinen, vaan strateginen realiteetti. Amerikkalaisista sitoumuksista tuli sen määrittelemisen tärkeä keino. Tuottihan Yhdysvallat 1940-luvun loppupuolella noin puolet maailman teollisuustuotteista ja oli ylivoimainen kyvyssään projisoida sotilaallista voimaa eri puolille maailmaa.

Atomiaseikakauden alku helpotti tätä valintaa. Maa voisi joutua uusien sitoumuksiensa puolustamiseksi sotaan. Mutta atomiaseiden avulla voitaisiin lyhentää sotaa, estää paikallinen tappio ja säästää amerikkalaisten sotilaiden henkiä. Strategisella pommituksella oli ollut keskeinen asema Yhdysvaltain tavassa käydä toista maailmansotaa: nyt tähän oli osoittaa myös kunnan välineet. Poliittisella tasolla Yhdysvaltain uudelleensuuntautumiseen kuuluivat sotilaallisen liittosuhdejärjestelmän luominen, kansainvälinen talousapu, taloudellisen ja poliittisen yhteistyön kehittäminen maan johdolla ja YK-järjestelmän hyväksikäyttö.

Yhdysvallat räjäytti maailman ensimmäisen vetypommin vuonna 1952. Oli siirrytty atomiaseajasta ydinaseiden aikakauteen. Kylmän sodan alkuaikoina tämän aseistuksen rooli yhtäältä vahvisti, toisaalta rajoitti sotilasjohdon poliittista asemaa. Vahvistava vaikutus liittyi sotilasjohdon itsenäiseen asemaan sotilasstrategisessä suunnittelussa. Rajoittava vaikutus liittyi puolestaan ydinaseistuksen rooliin poliittisina, käyttöpäätöksen osalta presidentin yksinomaiseen päätösvaltaan alistettuina aseina. Ydinaseiden vuoksi ei tarvittu myöskään rauhanaikaista varautumista totaaliseen mobilisaatioon, huolimatta suuresti kasvaneista sotilaallisista velvoitteista. (Aron 1979, 356; Huntington 1973, 3)

Tässä artikkelissa tarkastellaan sitä, miten Yhdysvaltain kylmän sodan järjestelmän aikainen turvallisuuspolitiikka vaikutti maan presidentin poliittisen valta-aseman kehitykseen. Ensin käydään läpi presidentin valta-asemaa ja häneen kohdistettuja rooliodotuksia. Tämän jälkeen tarkastelun kohteeksi otetaan presidentin kansansuosioon vaikuttaneet turvallisuuspoliittiset tekijät ja turvallisuuspolitiikan rooli presidentinvaaleissa. Tarkastelu aloitetaan kolmen ulottuvuuden läpikäynnillä. Ensin käydään läpi presidentin/ehdokkaan mahdollisuuksia ohjailla yleistä mielipidettä, kuten myös

mielialojen vaikutusta päätännän vaihtoehtoja rajoittavana tekijänä. Seuraavaksi paikannetaan äänestäjien asennerakenteiden ja amerikkalaisen mielipideilmaston välityksellä ilmeneviä pitkäaikaisvaikutuksia. Kolmanneksi hahmotetaan sitä tapaa, jolla turvallisuuspolitiikka on muokannut suoranaista poliittisen vallan jakautumista.

1.2. Sisä- ja ulkopoliittikan välinen suhde, yleinen mielipide

Stanley Hoffmann (1968, 233) ja V.O. Key (1961, 97) ovat korostaneet ulkopoliittikkaa koskevan yleisen mielipiteen rajoittavaa vaikutusta presidenttiin, kun taas James Rosenau (1963, 17) on painottanut poliittisten eliittien vaikutusta tässä suhteessa. Walter Lippmann (1955, 18) puhui aikanaan yleisestä mielipiteestä 'latentin veto-oikeuden käyttäjänä' ulkopoliittikkassa. Yleistyksyet kuitenkin yksinkertaistavat: vaikutukset ovat olleet tapauskohtaisia.

Lisäksi monet merkittävät muutokset amerikkalaisessa mielipiteessä ovat olleet tulosta maan ulkopoliittisen johdon aktiivisesta ohjauksesta. Franklin D. Rooseveltin hallinto valmisti 1930-luvun lopulla amerikkalaisia sotaan. Harry S. Trumanin hallinto sai amerikkalaiset tukemaan uutta maailmanlaajuista turvallisuuspolitiikkaa. Bernard Cohen (1973) painottaa Yhdysvaltain poliittisen johdon halua ja kykyä toimia kansalaismielipiteen muokkaajana. Yhdysvaltain ulkoministeriössä tekemänsä laajan haastattelututkimuksen nojalla hän väittää Yhdysvaltain ulkopoliittisen johdon näkevän itsensä pikemminkin yleisen mielipiteen ohjaajana kuin sen noudattajana.

Yleinen mielipide vaikuttaa ulkopoliittikkaan kuitenkin myös pitkäjänteisesti muuttuvan mielipideilmaston välityksellä. Mielipideilmaston merkitykseen ja muutosdynamikkaan ovat keskittyneet esimerkiksi Frank Klingbergin (1952) ja Arthur M. Schlesinger, Jr.:n (1986) sykliteoriat. Klingbergin syklit ovat sisäänpäinkääntyneisyyden ja ulospäinsuuntautuneisuuden vaiheita amerikkalaisessa ulkopoliittikkassa, Schlesingerin syklit puolestaan liberaalin ja konservatiivisen mielipideilmaston vuorottelua.

Kylmän sodan synnystä aina kuusikymmenluvun alkuun saakka Yhdysvalloissa elettiin kiihkeiden ulkopoliittisten väittelyiden ja ristiriitojen aikaa. Kiisteltiin vastuukysymyksistä koskien Itä-Euroopan ja Kiinan menettämistä kommunisteille. Korean sota kuumensi tunteita. Kaikesta huolimatta vallitsi niin sanottu **kylmän sodan konsensus** keskeisistä turvallisuuspolitiikan periaatteista. Neuvostoliiton ja kommunismin vaikutusvallan eteneminen täytyi pysäyttää. Sotilaallinen vastavoima oli luotava Yhdysvaltain johdolla uskottavaksi ja kattavaksi. Ei-kommunistinen maailma oli rakennettava kaupan vapauden, kansallisen itsemääräämisoikeuden ja taloudellisen hyvinvoinnin levittäytymisen periaatteiden varaan.

Vähintään puolet amerikkalaisista uskoi viimeistään kesästä 1946 alkaen, että Neuvostoliiton tavoitteena on saada niin suuri osa maailmasta hallintaansa kuin se vain kykenee saamaan (Fortunen ja Gallupin tutkimukset Almondin /1950/, 95 mukaan). Tutkimukset nelikymmenluvun lopulta osoittavat yhdenmukaisesti, että amerikkalaisten suuri enemmistö halusi vastustaa tuota miellettyä Neuvostoliiton etenemispyrkimystä (Almond 1950, 106; Levering 1978, 96-101). Gallupin maaliskuussa 1948 tekemän mielipidetutkimuksen mukaan 73 % vastanneista piti Yhdysvaltain ulkopoliittikkaa Neuvostoliittoa kohtaan 'liian pehmeänä' (Levering 1978, 98).

Miten ydinasevaraus miellettiin tässä tilanteessa? Kysyttäessä nelikymmenluvun lopulla amerikkalaisten mielestä maansa kannalta 'suurinta ongelmaa', ulkopoliittiset ongelmat olivat hyvin edustettuina. Atomiaseistusta piti suurimpana ongelmana kuitenkin vain alle 5 % haastatelluista (Almond 1950, 108). Senkin jälkeen kun

Neuvostoliitto oli vuonna 1949 räjäyttänyt ensimmäisen atomipomminsa, ongelmana ei nähty itse tätä aseistusta. Ongelma oli Neuvostoliitto ja sen tavoitteet, ja aseistautuminen nähtiin osana ratkaisua (Almond 1950, 109). Amerikkalaiset eivät olleet valmiita nelikymmenluvun lopulla luopumaan omista atomiaseistaan edes osana sellaiset kieltävää kansainvälistä sopimusta. Gallupin tutkimuksen mukaan neljä viidestä amerikkalaisesta kannatti vuoden 1950 alussa nopeaa ohjelmaa vetypommin kehittämiseksi (Levering 1978, 96).

Ydinasevarustautuminen muodostui keskeiseksi osaksi amerikkalaista kylmän sodan konsensusta. Tätä korosti Trumanin hallinnon tekemän yleistä asevelvollisuutta koskevan lakiesityksen kaatuminen kongressissa vuonna 1948. Seuraavalla vuosikymmenellä suuri yleisö kuitenkin huolestui Yhdysvaltain haavoittuvuudesta Neuvostoliiton ydinaseille (erityisesti Sputnikin myötä vuonna 1957) ja ilmakehässä tehtyjen ydinkokeiden laskeumista. Amerikkalaisia uhkaava ydinasevaara korostui nyt aivan uudella tavalla. Samalla yleistyi tapa puhua suurvaltain tilannekohtaisista vastakkainoloista 'kriiseinä'.

Mielialan muutos tapahtui erityisesti koulutettujen amerikkalaisten aseenteissa. Aivan kuten he olivat olleet etummaisina vaatimassa jyrkkää politiikkaa Neuvostoliittoa kohtaan nelikymmenluvun lopulla, heidän keskuudessaan nousi viisikymmenluvun lopulla enemmistöön jännityksen lieventämistä tukeva asenne (Levering 1978, 113-114). Kasvanut huoli ilmakehässä toteutettujen ydinasekokeiden vaikutuksista myötävaikutti tähän mielipidemurrokseen.

Enemmistö ei silti kyseenalaistanut maan ydinasevarustelua, joka nähtiin välttämättömäksi neuvostouhan vuoksi. Mutta presidentin vastuu ydinasevaraisuuden hallinnasta niin Yhdysvaltain voiman ja turvallisuusetujen valvonnan kuin ydinaserauhan vartioimisen merkityksessä painottui uudella tavalla. Tämä voiman ja vastuun dynamiikka onkin hallinnut amerikkalaisten äänestäjien presidenttiinsä kohdistamia odotuksia aina siitä lähtien. Presidentin kansansuosio on aina kärsinyt, kun toisen näistä tavoitteista on nähty painottuvan liikaa toisen kustannuksella.

1.3. Presidentin asema ylipäällikkönä korostuu

Ennen toista maailmansotaa Yhdysvaltain asevoimien roolina oli ensisijaisesti maan puolustaminen ja asioihin puuttuminen tarvittaessa latinalaisessa Amerikassa. Sodan aikana kehiteltiin uusi käsite, **kansallinen turvallisuus**, joka nousi sodan jälkeen määrittelemään maan asevoimien uutta roolia (esim. Yergin 1977, 194). Tähän kuului valmius voimankäyttöön tai sillä uhkaamiseen amerikkalaisjohtoisen turvallisuusjärjestelmän puolustamiseksi. Uuden amerikkalaisen turvallisuuskäsitteen osiksi hahmottuivat muun muassa laivareittien vapaus sekä poliittisen vallan kohtalo Euroopassa, Lähi-idässä ja suuressa osassa Aasiaa.

Uusi kansallisen turvallisuuden käsite kytkeytyi myös asevoimien uudelleenjärjestämiseen. Puolustushaarojen organisatorisen itsenäisyyden periaate oli jo aikansa elänyt. Heinäkuussa 1947 kongressissa hyväksyttiin Laki kansallisesta turvallisuudesta (**National Security Act**). Tämän nojalla perustettiin puolustusministerin tehtävä ja asevoimien ylimmäksi johtoelimeksi tuli puolustushaarakomentajien neuvosto (**Joint Chiefs of Staff**, jatkossa JCS). Järjestely takasi puolustushaaroille kuitenkin varsin suuren toiminnallisen itsenäisyyden. Joko tämän lain tai muiden noihin aikoihin tehtyjen päätösten perusteella presidentin asemaa maan asevoimien ylipäällikkönä ja turvallisuuspolitiikan johtajana korostettiin. Niinpä perustettiin Kansallinen turvallisuusneuvosto (**National Security Council**) ja presidentin kansallisen turvallisuusneuvonantajan tehtävä. Kansalliset tiedusteluelimet perustettiin aivan uudessa rauhanaikai-

nessa laajuudessa ja uudella toimenkuvalla. Presidentti aloitti käytännön asettaa komiteoita selvittelemään keskeisiä kansallisen turvallisuussuunnittelun kysymyksiä. Atomienergiakomission (**Atomic Energy Commission**) perustamisen myötä energiaministerille annettiin myös sotilaalliseen turvallisuuteen liittyvä toimintakenttä.

Aina 1960-luvulle saakka puolustusministerin valtaa lisättiin ylimmän sotilasjohdon aseman kustannuksella. Tämä näkyi sekä päätöksenteon käytännössä että organisatorisissa järjestelyissä. Jälkimmäistä merkitsivät Lakiin kansallisesta turvallisuudesta tehdyt lisäykset, joilla päätettiin vuonna 1949 perustaa puolustusministeriö (the **Department of Defense**), vuosina 1953 ja 1958 parantaa puolustusministerin toimiston (the **Office of the Secretary of Defense**) toimintaedellytyksiä sekä vuonna 1958 kasvattaa merkittävästi puolustusministerin valtuuksia. (Davis 1985, 153)

Harry S. Trumanin ja Dwight Eisenhowerin puolustusministereillä oli suhteellisen epäitsenäinen asema presidentin vahvan aseman ja asevoimien vaatimusten välissä. Monasti puolustusministerit olivatkin lähinnä asevoimien vaatimusten puolestapuhujia presidenttiin ja kongressiin päin (Halperin 1972, 316; Kinnard 1980, 200-201). Kongressi yritti käyttää presidentin ja asevoimien johdon välisiä jännitteitä parantamaan omaa asemaansa vallanjaossa. Niinpä Laissa kansallisesta turvallisuudesta säädettiin, että kuka tahansa JCS:n jäsen saa esittää puolustusministeriä ensin informoituaan minkä tahansa puolustusministeriön toimialaa koskevan suosituksen suoraan kongressille. Tällaista suoraa yhteyttä asevoimien johdon ja kongressin välillä ei ollut aiemmin vallinnut (Huntington 1957, 416).

Tämän järjestelyn vaikutuksesta valtasuhteisiin vallitsee erimielisyyttä. Yhtäältä William T.R. Fox katsoo käytännön jopa vahvistaneen presidentin asemaa, koska sotilasjohto on kongressissa esiintyessään yleensä tukenut presidenttiä (Fox 1982-83, 53-54). Samaten Lawrence J. Korb katsoo presidentin valta-aseman sekä puolustusministeriöön että JCS:in nähden olleen ylivoimainen aina kuusikymmenluvun loppupuolelle saakka (Korb 1980, 56-59). Toisaalta Morton Halperin katsoo sotilasjohdolla olleen kongressin kautta presidentin asemaa rajoittava valta juuri samana ajanjaksona. Hänen mukaansa presidentit nimittäin pidäytyivät sellaisista toimista, joita asevoimien johto olisi voinut kritisoida kongressissa (Halperin 1972, 311).

1940-luvun lopulla ja 1950-luvulla siviilien ja sotilaiden keskinäissuhteet Yhdysvalloissa muuttuivat viidessä perustavassa suhteessa. Ensinnäkin asevoimat alettiin nähdä ulkopoliittikan ensisijaisena välineenä. Toisekseen asevoimien taloudellinen rooli yhteiskunnassa kasvoi suurten puolustusbudjettien vuoksi huomattavasti. Kolmanneksi asevoimien organisaatiouudistuksen myötä paljon niitä koskevaa päätäntävaltaa siirtyi kongressilta presidentille. Neljänneksi asevoimien eristäytyneisyys muusta amerikkalaisesta yhteiskunnasta päättyi. Ja viidenneksi yleinen mielipide asevoimia ja sotilaallisen voiman käyttöä kohtaan muuttui myönteisemmäksi. (Huntington 1977, 9-11) Nämä muutokset vahvistivat presidentin johtotasemaa. Edes kenraali MacArthurin erottamiseen johtanut välirikko Trumanin kanssa Korean sodan aikana ei ole argumentti tätä vastaan: Siinä oli nimittäin kyse presidentin alaisen ylimmän sodanjohdon konfliktista sotaäyttämöllä toimineen operatiivisen johdon kanssa, ei niinkään konfliktista siviilijohdon ja sotilasjohdon välillä (esim. Halperin 1972; Fox 1982-83, 46-47).

1950-luvulla Yhdysvalloissa vallitsi sotilaallisille instituutioille myötämielinen mielipideilmasto. Yhtäältä voimapolitiikan arvostus tunkeutui siviilien tekemiin analyyseihin, toisaalta sotilaiden rooli oli taipuvainen politisoitumaan. Samuel P. Huntington tuki analyysissaan edellistä kehityssuuntaa, mutta varoitti jälkimmäisestä. Hän katsoi sotilaille soveliaaksi mahdollisimman ammatillisen roolin. Heidän

politikointinsa vaarantaisi vallanjaon, hajottaisi upseerikuntaa ja painottaisi muita kuin ammatillisia motiiveja sen toiminnassa. (Huntington 1957, 456-464)

John F. Kennedyn kaudella puolustusministeri Robert S. McNamara sai vahvan aseman. Tähän vaikuttivat monet tekijät. Ensinnäkin puolustusministerin muodollista asemaa oli tuolloin hiljattain vahvistettu. Toiseksi Kennedy oli ensimmäinen presidentti, joka jätti puolustusministerilleen merkittävää itsenäistä valtaa strategisessa turvallisuussuunnittelussa. Kolmanneksi Kennedy ja McNamara olivat yhtä mieltä tarpeesta uudistaa puolustushallinnon varainkäyttöä. Tuloksena tästä oli **Planning, Programming, and Budgeting System (PPBS)**, joka lisäsi puolustusministerin alaisen siviilivirkamieskoneiston valtaa. Neljänneksi McNamaran aikana puolustushallinnon keskeisiin suunnittelu- ja johtotehtäviin nostettiin muutenkin useita siviilejä.

Ja viimein, viidenneksi, tämänsuuntaiselle kehitykselle oli olemassa poliittinen tilaus. Puolustushaarojen kyky varjella itsenäisyyttään korosti tarvetta pystyttää välttämätön koordinaatio asevoimien ulkopuolelle. Tärkeissä budjettikysymyksissä JCS on usein toiminut pienimmän yhteisen nimittäjän periaatteen pohjalta, lyömällä eri puolustushaarojen vaatimukset yksiin kansiin. Tämän jälkeen puolustusministerin on täytynyt tehdä kovat päätökset. Asevoimien omaa etua olisi palvellut paremmin kyky löytää ratkaisut omassa piirissään.

Puolustusministerin aseman vahvistuessa McNamaran kaudella presidentin budjettivalta Pentagoniin nähden kuitenkin heikkeni. Tämä koski varsinkin presidentin byrokraattista asetta tässä valtasuhteessa, Hallinto- ja budjettitoimistoa (the **Office of Management and Budget, OMB**). Vielä Eisenhowerin aikana OMB valvoi Pentagonin budjettipolitiikkaa suhteellisen tehokkaasti. OMB toimii suoraan presidentin alaisuudessa, ja sen tehtävänä on valvoa liittovaltion budjetin laadintaa. Koska puolustusbudjetti on suhteellisen vähän lainsäädännöllisesti pakollisiin menoihin sidottu, OMB:n vaikutusvaltaa voidaan käyttää tehokkaasti sen suhteen. OMB käy läpi Pentagonin ehdotuksen puolustusbudjetiksi ja tekee tämän pohjalta oman esityksensä presidentille. Ennen kuin OMB saa valtuudet toimittaa presidentin esityksen kongressin käsiteltäväksi, asevoimien johto (JCS) esittää suoraan presidentille omat vetoomuksensa. Presidentin henkilökohtainen perehtymättömyys sotilaallisiin asioihin vähentää hänen kiinnostustaan käyttää OMB:tä vallankäytön välineenä. Niinpä Eisenhowerin jälkeen OMB:n valvontarooli Pentagoniin nähden heikentyi (Szanton 1985). Ronald Reaganin ensimmäisellä kaudella se laski ilmeisesti alimmilleen (McLean, Ramsey & Rovner 1986, 1).

Entä ydinasevaraisuuden vaikutus presidentin ja asevoimien johdon väliisiin valtasuhteisiin? Peruslähtökohta tarkasteltaessa ydinaseiden ja niiden käytön oppien vaikutusta Yhdysvaltain presidentin asemaan on tietenkin presidentille annettu valta päättää yksin ydinaseiden käytöstä. Jo Truman päätti yksin atomipommin käytöstä Japania vastaan vuonna 1945. Tällä presidentin vallalla tarkoitettiin kuitenkin varsin pitkään itse asiassa valtaa 'päästää tai jättää'. Varsinkin ennen käytettävissä olevien optioiden laajentamista vuodesta 1962 alkaen Yhdysvaltain asevoimat olivat suunnitelleet vain yhdentyypistä ydiniskua, koko ydinasearsenaalin käyttämistä kerralla (esim. Rosenberg 1981/82, Rosenberg 1983).

Eikä ydiniskuoptioiden laajentaminen ole senkään jälkeen antanut presidentille mahdollisuutta määritellä omaehtoisesti iskun sisältöä. Ydinaseiden käytön tarpeen syntyessä sotilasjohto esittelisi presidentille rajallisen määrän ennalta suunniteltuihin vaihtoehtoja. Erään tiedon mukaan 1980-luvun alkuun mennessä presidenteistä vain Jimmy Carter oli ollut kiinnostunut yksityiskohtaisesti tietämään, mitä näitä vaihtoehtoja määrittävä SIOP itse asiassa pitää sisällään (Pringle & Arkin 1983, 169-171). On oletettavaa, että myös aikanaan CIA:n johtajana toiminut ja kansallisen

turvallisuuden kysymyksiin varapresidentiaikanaan erikoistunut George Bush on osoittanut näitä kysymyksiä kohtaan erityistä kiinnostusta.

Täytyy kuitenkin muistaa, että presidentin oikeus päättää ydinaseiden käytöstä on merkittävä **saavutettu** oikeus. Toisen maailmansodan jälkeisinä vuosina Yhdysvaltain poliittinen johto ja joukko siviilistrategoja onnistui määrittelemään ydinaseet muista aseista perustavasti poikkeavaksi sodankäynnin välineiksi. Tämä tapahtui Yhdysvaltain ilmavoimien johdon vastustuksesta huolimatta. Peloteteoria teki ydinaseista sotilaallisesti käyttökelvottoman **poliittisen ase**n ja luovutti sen presidentin haltuun. Siinä missä ilmavoimien johto näki ydinaseet vain tulivoimensa kasvattajana, Bernard Brodie (1946, 52) johti atomipommin hyödyntämisen perusteet sen **poikkeuksellisuudesta**. Tuhovoima toi laadullisen muutoksen.

Asevoimien johdon kokemat vaikeudet integroida ydinaseita tyydyttävästi Yhdysvaltain turvallisuuspolitiikan kokonaisuuteen olivat yhtenä tekijänä rajoittamassa asevoimien poliittista vaikutusvaltaa Kennedyn kaudella. Alunperin JCS oli tarkoitettu presidentin tärkeimmäksi sotilaalliseksi neuvonantajaksi: nyt puolustusministeri McNamara otti itselleen paitsi huomattavan osan tästä roolista, myös osan ulkopoliittikan toteuttajan asemasta (Halperin 1972, 316). Maan umpikuja Vietnamissa heikensi kuitenkin puolustusministerin asemaa 1960-luvun puolivälistä alkaen. Richard Nixonin kaudella, Melvin Lairdin ollessa puolustusministerinä, sotilasjohdon asemaa päätöksenteossa parannettiin.

Lawrence Korb (1980, 57) mukaan presidentin johtoaseman heikentyminen vahvisti 1970-luvulla Pentagonin valtaa suhteessa Nixoniin. Nixon antoi perään JCS:n vaatimuksille nopeuttaa eräitä strategisia ydinaseohjelmia kompensaatona SALT I-sopimuksesta. Asevoimien johdon vaikutusvallan nousu kulminoitui 1980-luvulla, Caspar Weinbergerin puolustusministerikaudella (esim. Davis 1985, 154). Tähän nousuun myötävaikuttivat asevalvontaprosessin tukkeutuminen ja uusi varustelun aalto. Vaikutusta oli myös sotilaiden kouluttautumisella akateemisten siviilistrategien hallitsemalle alueelle 1960-luvulta alkaen, sekä sotilasjohdon valmiuksien kehittymisellä budjettikysymysten hallinnassa (Davis 1985, 161). Turvallisuuspolitiikan siviiliasiantuntijat ovat kuitenkin vakiinnuttaneet asemansa hallinnossa, kongressin avustajina ja turvallisuuspoliittisen keskustelun osallistujina. Nimenomaan Yhdysvalloille tyypillinen piirre on ollut siviilitutkijoiden (1980- ja 1990-luvuilla esimerkiksi James Fallows, John Mearsheimer, Joshua Epstein ja Edward Luttwak) keskeinen asema keskustelussa asevoimien suorituskyvyn ja kehittämisen kysymyksistä.

1.4. Turvallisuuspolitiikan onnistumisen kriteerit osana presidentin roolikuvaa

Ydinasepelotteen keskeinen asema Yhdysvaltain turvallisuuspolitiikassa on vahvistanut presidentin johtoasemaa paitsi aseiden hankinnan ja hyödyntämisen, myös ydinasevaraisen turvallisuuden poliittisen hallinnan ulottuvuuksilla. Tämä poliittinen hallinta on ollut keskeinen osa ulkopoliittikkaa. Se on liittynyt Yhdysvaltain liittolaispolitiikkaan, ydinaseiden omistuksen leviämisen riskeihin, ja kylmän sodan järjestelmän aikana korostuneesti myös suurvaltadiplomatiaan. Suurvallat alkoivat 1960-luvulla pyrkiä ydinasevarustelun hallintaan kansainvälisen neuvottelu-, sopimus- ja toimenpideprosessin kautta. Ydinaseistuksen rooli korostui vastakkainolon hallinnassa ja huippukokouksissa, mikä vaikutti Yhdysvaltain presidentin poliittiseen asemaan.

Käsitykset presidentin onnistumisesta ydinasevaraisen turvallisuuden hallinnassa vaikuttivat kylmän sodan järjestelmän vuosina merkittävästi häntä koskeviin arvioihin:

Aseistuksen rajoittamisen tai vähentämisen perspektiivi, johon ei ole liittynyt uhkaa Yhdysvaltain suhteelliselle voima-asemalle, edusti varsinkin 1960-luvun lopulta alkaen poliittisesti myönteistä suhdannetta. Noista ajoista alkaen jokainen Yhdysvaltain presidentti, myös Ronald Reagan, havaitsi ennemmin tai myöhemmin tarvitsevansa tällaista suhdannetta. Tai ainakin sellaisen kehittymistä koskevaa uskottavaa perspektiiviä.

Kaksinapaisen järjestelmän vakautta tukemaan vakiintui joukko poliittisen ja sotilaallisen käyttäytymisen normeja, joista varsinaisen kriisikäyttäytymisen muodot olivat yksi osa. Vastakkaisen blokin sisäisten kriisien (Unkari 1956, Tshekkoslovakia 1968) suhteen osoitettiin pidättyvyyttä. Ylireagoitien ja konfliktien eskalaation välttämiseksi korostettiin muutenkin varotoimien merkitystä: tiedonkulkua, päätöksentekotilanteiden hallintaa ja provokatiivisten toimien välttämistä. Kaksinapainen kansainvälinen järjestelmä mahdollisti ennakoitavuutta kehittävien mekanismien rakentamisen teollistuneiden maiden poliittisiin keskinäissuhteisiin.

Kahden johtavan suurvallan varaan rakentunut järjestelmä loi pohjan niiden väliselle neuvottelujen ja huippukokousten käytännölle, joka alkoi tuottaa merkittäviä tuloksia turvallisuuden yhteisen hallinnan tasolla Kuuban kriisin (1962) jälkeen. Tässä suhteessa järjestelmää muuttavaa merkitystä oli ensimmäisessä vaiheessa osittaisella ydinkoekieltosopimuksella (**Partial Test Ban Treaty**) vuonna 1963 sekä Yhdysvaltain ja Neuvostoliiton yhteisellä aloitteella ydinsulkusopimuksen (**Non-Proliferation Treaty**) aikaansaamiseksi vuonna 1965. Sotilaalliset liittoutumat lisäsivät ennakoitavuutta paitsi idän ja lännen välillä, myös liittojen sisäisissä suhteissa. 1970-luvulta alkaen niillä oli rooli myös Euroopan turvallisuutta muotoilevissa neuvotteluprosesseissa (AVS-neuvottelut 1973-89, LTL-neuvottelut 1984-86 ja 1989-, TAE-neuvottelut 1989-). Järjestelmän kaksinapaisuus yksinkertaisti ratkottavia kiistoja, pienentämällä yhteensovitettävien näkökantojen lukua.

Vanhat voimapolitiittiset toimintamallit eivät siis jatkaaneet olemassaoloaan enemmän tai vähemmän sellaisenaan ydinaseiden aikakaudella. Ydinaseet ovat pikemminkin myötävaikuttaneet näkemykseen turvallisuuden vahvistamisesta järjestelmän toiminnan sääntelemisen avulla. Voimapolitiittista käyttäytymistä opittiin sovittamaan ydinaseaikakauden vaatimuksiin yhteisistä riskien vähentämisen ja suurvaltain välisen suoran sotilaallisen yhteenoton välttämisen pelisäännöistä (Holbraad 1979, 5. luku).

Kylmän sodan järjestelmän hallinta perustui nimittäin viime kädessä laajamittaisen sodan riskin manipulointiin. Tällainen riski nähtiin paradoksaalisella tavalla samanaikaisesti sekä suurimpana uhkana rauhalle (konfliktin eskalaatio) että tärkeimpänä rauhan säilyttämisen keinona (ydinasepelote). Mitä paremmin tätä diilemmaa opittiin hallitsemaan, sitä anakronistisemmalta se alkoi näyttää. Mutta useampinapainen järjestelmä olisi ollut selvästi vaarallisempi (Waltz 1979, 194-210). Vakauden ylläpitämisestä tuli siis 1960-luvulta alkaen keskeinen osa Yhdysvaltain presidentin turvallisuuspoliittisen onnistumisen kriteeristöä tavalla, jota se ei vielä 1950-luvulla ollut.

1.5. Kansallinen turvallisuusneuvosto

Nelikymmenluvun lopulla **kansallisen turvallisuuden** käsite vakiintui Yhdysvaltain ulkopoliittikan poliittis-sotilaallisten ulottuvuuksien nimikkeeksi. Lähtökohdaksi tuli näiden ulottuvuuksien yhteenkietoutuminen, mikä on liittynyt kiinteästi voimalla uhkaamiseen ja voimankäyttöön ulkopoliittikan välineinä. Kansallinen turvallisuusneuvosto, NSC, oli jo aiemmin todetulla tavalla perustettu presidentin johtamaksi turvallisuuspolitiikan suunnittelun ja koordinoinnin elimeksi vuonna 1947. NSC:n

saama keskeinen asema on korostanut turvallisuuspoliittisen päätännän siviilijohtoisuutta.

NSC:n kokoonpano on vaihdellut. Tällä hetkellä siihen kuuluu varsinaisina jäseninä presidentti, varapresidentti sekä ulko- ja puolustusministerit. Neuvonantajina ovat kokouksiin osallistuneet esimerkiksi JCS:n puheenjohtaja, CIA:n johtaja, presidentin kansallinen turvallisuusneuvonantaja (**National Security Advisor**, jatkossa NSA), maan YK-suurlähettiläs, Valkoisen talon kansliapäällikkö ja käsiteltävien kysymysten asiantuntijoita. Puheenjohtajana toimii presidentti. Yleisessä kielenkäytössä NSC ja sitä avustava henkilökunta (**NSC Staff**) sekoitetaan usein keskenään. Tätä henkilökuntaa on johtanut NSA, jonka tehtävänimike on vaihdellut.

Harry S. Trumanin kaudella NSC:n johdolla ei laadittu laajoja strategisia suunnitelmia (Kinnard 1980, 200; Hoxie 1982, 109). Dwight Eisenhowerin kaudella NSC:n rooli korostui, jääden kuitenkin ulkoministeri Dullesin hallitsevan aseman varjoon (Destler 1983b, 250). John F. Kennedyn nimitettyä McGeorge Bundyn NSA:ksi tällä viralla on ollut näkyvä poliittinen rooli. Lyndon B. Johnson vaihtoi McGeorge Bundyn aikanaan Walt Rostowiin. Richard Nixonin kaudella NSA:ksi nimitetty Henry Kissinger nousi vaikutusvallassa ulko- ja puolustusministereiden ohi. Kissinger nimitettiin ulkoministeriksi syyskuussa 1973, mutta hän jatkoi NSA:na kunnes Gerald Ford nimitti 1975 tehtävään Brent Scowcroftin. Jimmy Carterin nimittämä Zbigniew Brzezinski sai valtataistelussa voiton ulkoministeri Cyrus Vancesta, kuten Kissinger oli aiemmin saanut voiton ulkoministeri William Rogersista. Ronald Reaganin aikana NSA:na toimi kaikkiaan viisi henkilöä: Richard Allen, William Clark, Robert McFarlane, John Poindexter ja Frank Carlucci. George Bushin aikana NSA:na on toiminut jälleen Brent Scowcroft, jonka ulkopoliittinen vaikutusvalta on jäänyt ulkoministeri James Bakerin varjoon.

NSA:n ja NSC:n virkamieskunnan rooli on vaihdellut presidentin ulkopoliittisen aktiivisuuden sekä hänen ulko- ja puolustusministerille varaamiensa valta-asemien mukaan (Destler 1983b, 257-61). Zbigniew Brzezinskin (1982, 77) mukaan presidentin ulkopoliittinen aktiivisuus antaa valtaa NSA:lle, sillä tämä kykenee puuttumaan ulkoministerin toimiin esiintymällä presidentin nimissä. Passiivisemman presidentin aikana ulkoministeri ei uskoisi NSA:n olevan presidentin asialla. Niinpä vahvimmat NSA:t ovat olleet Kennedyn kaudella McGeorge Bundy, Nixonin ensimmäisellä kaudella Henry Kissinger ja Carterin kaudella Zbigniew Brzezinski. Ulkopoliittisesti passiivisen presidentin aikana on vastaavasti korostunut ulkoministerin asema. Vahvimmat ulkoministerit ovat olleet Trumanin kaudella Dean Acheson, Eisenhowerin kaudella John Foster Dulles ja Fordin kaudella Henry Kissinger. Tämän analyysin kanssa on siis kuitenkin ristiriidassa nykyinen ulkopoliittisesti aktiivisen Bushin presidenttikausi.

NSA:n ja NSC:n virkamieskunnan vahva asema on tukenut presidentin ulkopoliittisen toimintavapauden laajentumista. Tämän presidentin henkilökohtaisen, Valkoisessa talossa toimivan ulkopoliittisen suunnittelukoneiston varsinainen tarkoituksensa on turvallisuuspolitiikan koordinaatio. Ulkopoliittikan johdon ja asevoimien ylipäällikkyuden yhdistyminen presidentin henkilössä tekee luonnolliseksi tärkeimmän turvallisuuspoliittisen suunnittelukoneiston sijoittumisen hänen suoraan alaisuuteensa ja fyysisestikin hänen lähelleen. Amerikkalaisten mielikuvat maansa voimasta ja kunniaista personifioituvat presidentissä.

Taipumus korostaa yksipuolisesti lyhyen tähtäimen strategisia etuja ja sotilaallisen voiman käyttökelpoisuutta johtaa aika ajoin ylilyönteihin. NSA:lla ja osalla NSC:n virkamieskuntaa oli esimerkiksi keskeinen, ei kuitenkaan itsenäinen, rooli aseiden myynnissä Iranille ja rahojen käyttämisessä Nicaraguan contra-sissien tukemiseen

Reaganin ollessa presidenttinä. Ylilyönneistä ei voi kuitenkaan syyttää jotain tiettyä institutionaalista rakennetta. Ei voi myöskään tehdä sellaista yleistystä, että NSA ja NSC:n virkamieskunta suosittelisivat 'haukkamaisempia' ratkaisuja ulkopoliittisiin kriiseihin merkittävästi useammin kuin esimerkiksi maan ulkoministeriö tai Pentagon.

Silti koko NSC:n ja sen virkakoneiston institutionaalinen asema jäsentää lähtökohtia aktiivisen vallankäytön välttämättömyydestä sekä voiman ja politiikan välisestä suhteesta kansainvälisessä järjestelmässä. NSC:ta ja sen koneistoa olisi vaikea kuvitella esimerkiksi isolationistiseen suuntaan orientoituneiden Yhdysvaltain päätöksenteon osaksi. Turvallisuuspoliittisen suunnittelueliitin organisatorinen irrottaminen sekä ulkoministeriöstä että puolustusministeriöstä on tulos pyrkimyksestä integroituun poliittis-sotilaalliseen vallankäyttöön kansainvälisissä suhteissa. Tavoitteena on ollut Yhdysvaltain poliittisten toimien ja sotilaallisen voiman mahdollisimman tehokas koordinaatio kansainvälisissä kriiseissä. Mutta tästä rakenteesta näkyy myös siviilivallan vahvistuminen ydinaseaikakauden turvallisuuspolitiikassa. NSA on useimmiten ollut siviili (ei kuitenkaan Scowcroft, McFarlane, Poindexter). NSC:n virkamieskunnasta upseeriston osuus on yleensä ollut alle puolet. Asevoimien johdon rooli ei ole ollut hallitseva NSC:n toiminnassa. Näitä seikkoja ei tule pitää itsestäänselvyksinä.

1.6. Presidentin ja kongressin välinen valtasuhde

Amerikkalaisessa poliittisessa vallanjaossa presidentille on annettu ensisijainen vastuu ulkopoliittikan hoidosta. Kongressilla on kuitenkin perinteisesti ollut luonteeltaan ennen kaikkea estävää valtaa, esimerkiksi valtiosopimusten ja budjetin suhteen. Halutessaan kongressi on kyennyt näiden keinojen avulla rajoittamaan presidentin ulkopoliittista toimintavapautta.

Ensimmäisen maailmansodan jälkeen kongressi esti Woodrow Wilsonia viemästä Yhdysvaltoja Kansainliittoon. Kongressin vastustus esti Franklin D. Rooseveltia harjoittamasta aktiivisempaa politiikkaa Euroopassa toisen maailmansodan edellä, kuten myös liittymästä sotaan jo ennen Pearl Harboria. Kongressi pakotti Nixonin nopeuttamaan vetäytymistä sotatoimista Indokiinassa (Sotavoimlaki eli **War Powers Act**, varojenkäyttökiellot 1969-73 koskien amerikkalaisia sotatoimia Laosissa, Thaimaassa ja Kambodshassa, sekä yleinen varojenkäyttörajoite 1971). Kongressi rajoitti Nixonin mahdollisuuksia käyttää kauppapolitiikkaa suurvaltapolitiikan välineenä (Jacksonin ja Vanikin lisäys ulkomaankauppaa koskevaan lakiin). Vastoin presidentti Fordin tahtoa kongressi asetti Turkin asevientikieltoon tämän hyökättyä Kyprokselle vuonna 1974. Tappion pelossa Ford ja Carter pidättyivät SALT II-sopimuksen viemisestä senaatin käsittelyyn. Lukuisissa tapauksissa kongressi on budjettipäätöksillään estänyt tai rajoittanut presidentin esittämiä varusteluohjelmia. Sen sijaan se ei ole kyennyt pakottamaan presidenttiä (kuten Eisenhoweria) käyttämään asehankintaohjelmiin enempää rahaa kuin tämä on halunnut. Tällä hetkellä kongressissa on jälleen vahvaa halua rahoittaa sellaisia ohjelmia, joita Bushin hallinto esittää lopetettaviksi (mm. Seawolf-sukellusvene).

Toisen maailmansodan jälkeisellä ajalla presidentin ulkopoliittinen valta-asema kongressiin nähden on ollut keskimäärin poikkeuksellisen vahva, notkahtaen kuitenkin alimmilleen vuonna 1970-luvun puolivälissä. Tuohon notkahdukseen vaikutti sekä umpikujaan päättynyt Yhdysvaltain rooli Vietnamin sodassa että Watergate-skandaali.

Kylmän sodan synnyn myötä kongressi myöntyi ulkopoliittisen vallan ja vastuun olennaiseen keskittämiseen presidentille. Kylmän sodan konsensuksen tunnukseksi tuli amerikkalaisten pääpuolueiden turvallisuuspoliittinen yksimielisyys (**bipartisanship**).

Presidentin aseman vahvistuminen turvallisuuspolitiikassa kongressin kustannuksella johti kuitenkin pian perustuslailliseen kiistaan. Korean sodan syttyä 1950 Truman lähetti joukkoja paikan päälle viemättä asiaa kongressiin päätettäväksi. Muodolliseen sodanjulistukseen, jonka vain kongressi voi antaa, ei turvauduttu. Tämä oli ensimmäinen kerta Yhdysvaltain historiassa, kun presidentti satoi yksipuolisella päätöksellään maan mukaan laajamittaisiin vihollisuuksiin. Sellaisena tästä tuli ennakkotapaus, johon myöhemmät presidentit ovat tavalla tai toisella nojanneet lähettäessään joukkoja ulkomaille. Ennakkotapauksillahan on korostunut merkitys koko amerikkalaisessa oikeusjärjestelmässä. (Miller & Cox 1986a, 226-27)

Pian tämän jälkeen Truman vahvisti Eurooppaan sijoitettuja amerikkalaisia joukkoja neljällä divisioonalla, jälleen pelkällä omalla päätöksellään. Senaatti päätti, ettei presidentti saisi enää kasvattaa amerikkalaisten maavoimien määrää Euroopassa ilman sen hyväksyntää. Truman oli kuitenkin jo onnistunut vahvistamaan huomattavasti presidentin asemaa tosiasiallisessa ulkopoliittisessa vallaanjoossa. (Schlesinger 1974, 135-50)

Eisenhower kasvatti presidentin ulkopoliittista valtaa toisella tavalla kuin Truman. Pyytämällä akuuttien kriisien yhteydessä kongressilta valtuuksia sotilaallisen voiman käyttöön ulkomailta hän käytti hyväkseen poliittisia suhdanteita. Kongressi antoi presidentille avoimia tai heikosti tarkennettuja valtakirjoja, joilla sen omaa ulkopoliittista valtaa vähennettiin. Niinpä vuonna 1955 kongressi valtuutti presidentin käyttämään asevoimia oman harkintansa mukaan Taiwanin ja sille kuuluneiden pienten saarten puolustamiseen. Vuonna 1957, Suezin kriisin jälkeen, kongressi valtuutti presidentin käyttämään asevoimia Lähi-idässä kommunistista aggressiota vastaan. Samaan suuntaan vaikuttivat uudet sotilasliitot ja puolustus sopimukset: asevoiman käyttö näiden sitoumusten puolustamiseksi jäi presidentin harkinnan varaan.

Tämä valtuuksien antaminen presidentille liittyi ydinasevaraiseen turvallisuuspolitiikkaan massiivisen vastaiskun doktriinin kautta. Varsinkin John Foster Dulles tunsu erityistä viehtymystä tämän taustalla olevaa 'brinkmanshipin', tietoisien riskeeraamisen, teoriaa kohtaan. Presidentin avoin valmius käyttää itse valitsemiaan keinoja kostaa vastustajan aggressio missä tahansa nähtiin keinona estää tällaiset haasteet, tai pakottaa vastustaja perääntymään kriisin jo puhjettua (Dulles 1952, 152). Ydinaseiden käytön uhka saatettiin näin implisiittiseksi osaksi voimankäytöllä uhkaamista missä tahansa. Eisenhower vältti kuitenkin sotilaallisia interventioita, turvautuen mieluummin CIA:n toteuttamiin salaisiin operaatioihin (Iran 1953, Guatemala 1954, Egypti 1954, Indonesia 1958, Laos 1959, Kuuba 1960).

Eisenhowerin aikana kongressin luottamus presidentin harkintaan ulkopoliittisissa kriiseissä vakiintui, ja hänen oikeuttaan sotilaallisen voiman käyttöön niissä oman päänsä mukaan alettiin pitää suorastaan itsestäänselvyytenä. Kuuban kriisi tuntui Kennedyn kaudella osoittavan tämän oikeaksi lähtökohdaksi. Kaikki tämä auttoi Johnsonia saamaan kongressin luopumaan perustuslaillisista oikeuksistaan ja sallimaan presidentiaaliseen sotaan ryhtymisen Vietnamissa vuodesta 1964 lähtien.

Yhdysvallat ei koskaan julistanut sota Vietnamissa, joten kongressin muodollista hyväksyntää sodan käymiselle ei tarvittu. Hallitus antoi kongressille selonteon Pohjois-Vietnamin tykkiveneiden 2.8. ja 4.8.1964 tekemistä hyökkäyksistä amerikkalaisia sotaluoksia vastaan Tonkinin lahdella Pohjois-Vietnamin rannikkovesien ulkopuolella. Tähän nojautuen kongressi antoi 7.8.1964 presidentille laajat ja epäselvästi määritellyt valtuudet asevoimien käyttöön alueella. Liki yksimielisesti hyväksytyssä päätöslauselmassa Johnsonille annettiin valtuudet käyttää kaikkia tarvittavia keinoja, myös asevoimaa, apua pyytävien SEATO-maiden tai SEATOn takaamien maiden auttamiseksi (Department of State Bulletin 24 August 1964, 268). Etelä-Vietnam

pyysi ja sai apua, eikä sen paremmin Johnson kuin Nixonkaan katsonut tarvitsevansa kongressilta tämän kummoisempaa valtuutusta avun antamiseen.

Johnsonilla ei ollut Eisenhowerin kokemuspohjaista sotilaallista realismia. Korkeina sotilasjohtajina ennen valintaansa palvelleet Yhdysvaltain presidentit ovatkin vaalineet rauhantilaa keskimäärin paremmin kuin muut (Beer 1983). Johnson eskaloi Yhdysvaltain sotilaallisen roolin Vietnamsissa muutamassa vuodessa laajaksi sodankäynniksi, joka satoi paikan päällä yli puoli miljoonaa amerikkalaista sotilasta. Nixon katsoi asemansa asevoimien ylipäällikkönä ja velvollisuutensa suojella alueella olevia amerikkalaisia joukkoja olleen riittävä peruste käydä sotaa Indokiinassa ilman enempiä kongressin valtuutuksia. Nixon oli kehittänyt laajalti perustuslainvastaisena pidetyn teorian presidentiaalisesta sodasta. Arthur Schlesinger, Jr. toi tuolloin julkisuuteen 'imperiaalisen presidenttiyden' (**imperial presidency**) käsitteen (Schlesinger 1974, 193-98).

Kongressi käytti hyväkseen presidentin viran heikkouden tilaa 1970-luvun puolenvälin tienoilla säätämällä useita uusia pysyväiskäytäntöjä lisäämään omaa turvallisuuspoliittista päätäntävaltaansa. Ensinnäkin presidentin valtuuksia voimankäyttöön säädettiin vuonna 1973 rajoittamaan Sotavoimalaki (**War Powers Act**), jolla presidentti velvoitettiin ilmoittamaan kongressille amerikkalaisten joukkojen käyttämisestä konfliktialueella kahden vuorokauden sisällä siitä kun joukot on toimitettu paikan päälle. Edelleen laki säätää, ettei joukkoja saa käyttää ulkomaisissa operaatioissa ilman kongressin valtuutusta pitempään kuin kuusikymmentä vuorokautta. Lisäksi kongressilla on oikeus molempien kamariensa päätöksellä vetää joukot pois vielä tämänkin ajan kuluessa.

Toisekseen kongressiin perustettiin tiedusteluvaliokunnat, joille maan tiedusteluelimet joutuivat vastuusuhteeseen. Hughesin ja Ryanin lisäyksellä tiedustelutoimintaa koskevaan lakiin kongressi kielsi vuonna 1974 CIA:ta puuttumasta ulkovaltain poliittisiin oloihin ilman presidentin selvityksiä näille valiokunnille.

Kolmanneksi kongressi asetti useita rajoituksia aseiden viennille, ottaen itselleen muun muassa oikeuden estää vetollaan mikä tahansa presidentin hanke merkittävästä aseiden myynnistä tai aseavusta ulkomaille. Ydinaseiden leviämisen estämistä tehostettiin Syringtonin lisäyksellä Ulkomaanapulakiin (**Foreign Assistance Act**), määräten kaiken avun katkaistavaksi ydinaseita havittelevalta maalta.

Neljänneksi kongressi supisti presidentin vapautta tehdä omissa nimissään virallisia ulkopoliittisia sitoumuksia (**executive agreements**), kongressia kuulematta. Tällaisten sitoumusten määrä oli sodanjälkeisellä kaudella kasvanut moninkertaiseksi, samalla kun kongressin hyväksymistä edellyttävien valtiosopimusten (**treaties**) määrä oli laskenut. Nyt presidentti velvoitettiin tekemään selkoa kongressille kaikista **executive agreements**ista, ja lisäämään valtiosopimusten osuutta virallisista ulkopoliittisista sitoumuksista.

Reaganin aikana presidentin ja kongressin valtasuhde muuttui jälleen selvästi presidentin hyväksi. Tässä suhteessa valtiosääntö-oikeudellisesti merkittävin tapahtuma oli maan Korkeimman Oikeuden päätös 23.6.1983 julistaa 'lainsäädännöllinen veto-oikeus' (**legislative veto**) perustuslainvastaiseksi käytännöksi ja viedä kongressilta oikeus sen käyttöön. Tämä veto-oikeus perustui kongressin vallan ehdollisen delegoinnin logiikkaan, minkä nojalla kongressi saattoi rajoittaa presidentin toimintavaltuuksia erikseen lailla säädetyissä kysymyksissä yksinkertaisella ääntenemmistöllä. Sen sijaan presidentin veton kumoaminen vaatii kahden kolmasosan enemmistöä kummankin kamarin jäsenen määrästä.

Tämä Korkeimman Oikeuden päätös on muun muassa vaikeuttanut edellämainittuja kongressin mahdollisuuksia estää aseidenvientipäätöksiä, kuten myös estää presidenttiä

julistamasta kansallista hätätilaa. Se on vaikeuttanut Sotavoimain sallimaa kongressin oikeutta kutsua pois amerikkalaisia joukkoja kriisialueilta. Käytännössä kongressilla on nyt presidentin kanssa esiin nousevassa perustavan luonteisessa kiistassa kaksi mahdollisuutta: se voi pyrkiä määräämään toiminnasta lainsäädännön avulla, tai jättää asian sikseen. (Destler 1983a, 182-86)

1.7. Presidentin oikeus päättää ydinaseiden käytöstä

Presidentin yksinoikeus päättää ydinaseiden käytöstä on kohdannut Yhdysvalloissa perustuslain tulkintaerimielisyyksiin liittyvää kritiikkiä. Tämä on koskenut varsinkin ydinaseiden ensikäyttöä. The *Federation of American Scientists* esitti vuonna 1976, että oikeus tähän tulisi olla presidentillä vain yhdessä kongressin kanssa (the *Bulletin of the Atomic Scientists* vol. 32, no. 3, March 1976). Arthur S. Miller ja H. Bart Cox ovat julkaisseet suhteellisen perusteellisen tutkielman tästä aiheesta (Miller & Cox 1986a ja 1986b). Heidän analyysinsä mukaan presidentin yksipuolinen valta käyttää ydinaseita ilman lain asettamia rajoituksia on Yhdysvaltain muodollista perustuslakia koskevan teorian vastainen. Valtiosääntö-oikeudelliset perustelut tälle tulkinnalle ovat samat joita myös Richard Neustadt (1968) on edustanut: perustuslain tarkoitus ei ole valtaoikeuksien erottelu ja jakaminen valtiolinten kesken, vaan valtioelinten erottelu jotta ne voisivat jakaa keskenään yhteistä valtaa (Miller & Cox 1986a, 211).

Ongelmana eivät heidän mukaansa ole perustuslain kongressille antamat mahdollisuudet, vaan kongressin tahto ja kyky käyttää niitä hyväkseen (Miller & Cox 1986a, 221). Kongressi ei itse asiassa ole koskaan antanut pois ydinaseiden hankkimista ja käyttöä koskevaa valtaansa, vaan on delegoinut sitä presidentille asevoimien johtamisen operatiivisella tasolla. Valta julistaa sota ja säätää asevoimien vahvuudesta ovat kongressilla. Ydinasejärjestelmiä koskevan vallan delegointi presidentille vuonna 1946 säädetyllä Atomivoimalla (*Atomic Energy Act*) poikkeaa niin perustavasti muista sovelletuista delegointikäytännöistä, ettei sitä voi Millerin ja Coxin mielestä perustella muita delegointitapauksia koskeneilla Korkeimman Oikeuden päätöksillä. (Miller & Cox 1986a, 232)

Myös David Gray Adler on valtiosääntö-oikeudellisessa tarkastelussaan päätenyt siihen, että Yhdysvaltain perustuslaki antaa kongressille yksiselitteisen vallan päättää sodasta. Presidentin valta siirtää maa sotatilaan rajoittuisi vain hyökkäyksiin Yhdysvaltoja vastaan. (Adler 1988, 8) Tämä on ongelmallista Yhdysvaltain soveltaman laajennetun ydinasepelotteen opin kannalta. Tämä oppi on perustunut ydinaseiden ensikäyttöön maan liittolaisten suojaamiseksi, ei Yhdysvaltoja vastaan tehdyn hyökkäyksen torjumiseen. Jeremy Stonen ratkaisumalli ydinaseiden ensikäytön muodostamaan perustuslailliseen ongelmaan on erityisen kongressin komitean muodostaminen päättämään käytöstä presidentin tekemän esityksen pohjalta (Stone 1984, 106-07). Millerin ja Coxin ratkaisumalli on puolestaan hallintovaltaan kuuluvan elimen (*Council of State*) muodostaminen valvomaan presidenttiä. Sen avulla kongressille palautettaisiin sille kuuluvaa ydinaseiden käytöstä päättämisen valtaa. (Miller & Cox 1986b, 431-41)

Presidentiaalisen voimankäyttöprerogatiivin tarpeellisuuden perustelu esitetään yleensä tavalla, joka korostaa nimenomaan ydinasevaraisen turvallisuuspolitiikan asettamia vaatimuksia (Neustadt 1968, 212). Ne kansallisen turvallisuuden vaatimukset, joiden vuoksi presidentin laajoja voimankäyttövaltuuksia pidetään yleisesti luonnollisena olotilana, liittyvät siis keskeisesti turvallisuuspolitiikan ydinasevaraisuuteen. Varautuminen yllättävään iskuun Yhdysvaltain mantereelle liittyy käytännössä vain ydinaseiskuun. Diplomaattiseen ja sotilaalliseen toimintaan kriisin aikana liittyvät

salaamisen, joustavuuden ja nopean toiminnan vaatimukset korostavat presidentin roolia kriisinhallinnan valtakeskuksena. Presidentin nähdään voivan parhaiten yhdistää tiedustelun, kriisidiplomatian, sotilaallisen toiminnan ja julkisen esiintymisen (kansakunnan johtamisen) vaatimukset toisiinsa integroiduksi politiikaksi. Ydinaseiden käyttöpäätösten suhteen presidentin valta-asemassa nähdään olevan kyse paitsi itse ydinaseiden käyttötilanteen hallinnan tarpeista (komentorakenteille asetetut erityisvaatimukset kaaoksen uhatessa), myös pelotteen asettamisen tarpeista. Presidentin ehdottoman johtovallan katsotaan edesauttavan pelotteen uskottavuutta, pelotteen kommunikointia ja eskalaation hallittavuutta.

Kriitikoiden mielestä kuitenkin esimerkiksi Kennedyn toiminta Kuuban kriisissä vahvisti käsitystä ydinaseiden käyttöpäätöksiin liitettävän vallanjoon välttämättömyydestä. Kennedy kytki kriisiin presidentin ydinasepererogatiivin vahvistamisen tulkitsemalla TV-puheessaan minkä tahansa Kuubasta manneralueelle ammutun ohjuksen edustavan Neuvostoliiton ydinasehyökkäystä Yhdysvaltoja vastaan (Pious 1979, 396). Tavanomaisen voimankäytön osalta puolestaan Vietnamin sotaan osallistumisen poliittiset, taloudelliset ja inhimilliset kustannukset muodostuivat aikanaan tärkeimmäksi yksittäiseksi syyksi presidentin voimankäyttöpererogatiivia kohtaan suunnatulle arvostelulle. Kongressia olivat motivoineet voimankäyttövallan delegointiin presidentille yhtenäisyyden, salaisuuden, asiantuntemuksen, päätäntäkyvyn ja toimintanopeuden argumentit. Nyt luottamus näihin perusteluihin kolhiintui vakavasti. (Allison 1977, 237)

1.8. Ulkopoliittikka presidentin yleisen valta-aseman vahvistajana

Presidentin turvallisuuspoliittisen vallan vaihtelu suhteessa kongressiin ja asevoimien johtoon on seurailut Yhdysvaltojen kansainvälisestä voima-asemasta maassa vallinneita mielikuvia (Korb 1980, 57-60). Yhdysvaltain voimapolitiittisesti painottunut kansainvälinen aktiivisuus on ollut samalla yksi presidentin sisäpoliittisen vallan rakennuspuita (Rourke 1973, 104). Mutta missä mitassa?

Puoluevallan heikkouden vuoksi presidenttiin on kohdistunut odotuksia voimakkaasta poliittisesta johtajuudesta. Dramaattiset ulkopoliittiset tapahtumat ovat lisänneet hetkellisesti hänen suosiotaan tavalla, joka on vahvistanut hänen mahdollisuuksiaan saada sisäpoliittisia ohjelmiaan läpi. Mutta edes kylmän sodan konsensuksen kaudella presidentti ei ole pystynyt kääntämään turvallisuuspoliittista johtoasemaansa kestäväksi sisäpoliittisen vallan lähteeksi suhteessaan kongressiin. Sisäpoliittiset asiakysymykset ovat olleet kuitenkin kongressin ominta aluetta.

Aaron Wildavsky katsoi aikanaan presidentin ulko- ja sisäpoliittisen valta-aseman eriytyneen toisistaan kansainvälisen järjestelmän muuttumisen vuoksi niin paljon, että tulisi suorastaan puhua kahdesta presidenttiydestä. Yksi presidenttiys olisi sisäpoliittisia kysymyksiä, toinen ulko- ja puolustuspolitiikkaa varten. Yhtenä osoituksena näiden välisestä erosta oli hänen mielestään se, että vuosina 1948-64 presidentin ulko- ja puolustuspoliittisista esityksistä hyväksyttiin kongressissa 70%, mutta sisäpoliittisista esityksistä vain 40% (Wildavsky 1966). Noin voimakas ero kongressin suhtautumisessa presidentin turvallisuus- ja sisäpoliittisiin esityksiin liittyi kuitenkin kylmän sodan konsensuksen aikaan. Tuo konsensus Yhdysvaltain ulkopoliittikan peruslätökohdista mureni Vietnamin sodan ajauduttua maan kannalta umpikujaan. Sen jälkeen suhde on tasoittunut: vuosina 1965-75 presidentin ulko- ja puolustuspoliittisista esityksistä hyväksyttiin 55% ja sisäpoliittisista 46% (Leloup & Shull 1979, 707; vastaavaa suuntaa osoittaa Spitzer 1983, 103-04).

George C. Edwards III (1976) on tutkinut mielipidemittauksissa havaitun presidentin kansansuosion ja hänen politiikkansa kongressin edustajainhuoneessa saaman tuen välistä suhdetta. Korrelaatio on ajalla 1955-70 ulkopoliitiikan saaman tuen osalta .40, mutta sisäpolitiikan saaman tuen osalta -.03. Edustajainhuoneen jäsenet ovat sisäpoliittisissa kysymyksissä sitoumustensa, tukiryhmiensä ja vaalipiiriensä intressien kahlehtimia. Sen sijaan ulkopoliittisissa kysymyksissä tällaiset sidonnaisuudet ovat olennaisesti vähäisempiä, ja niinpä presidentin kansansuosion kasvu on tuona aikana lisännyt tilastollisesti merkitsevällä tavalla edustajainhuoneen jäsenten valmiutta tukea presidentin niiden suhteen valitsemaa linjaa.

Sekä presidentin että kongressin asemaan on kuitenkin vaikuttanut myös **vallan hajautumisen** trendi. Presidentin käsiin on kerätty niin suuri vastuu ulkopoliitiikan johtamisesta, että hän on ollut taipuvainen tulkitsemaan valtansa rajoittamisyrietykset epälojalisuudeksi. Hänen halunsa kiertää tällaisia rajoituspyrkimyksiä on johtanut usein epävirallisten tai salaisten vallankäyttökänävien käyttöön. Samalla vallan suuri määrä on johtanut sen delegoinnin lisääntymiseen. Kaikki tämä on vähentänyt presidentin kykyä valvoa sitä, mitä hänen nimissään tehdään. Tehtävän paisuminen sinänsä on koitunut uhaksi sen hoitajan omalle valta-asemalle. (Lowi 1985, 161-82)

Kongressin ulkopoliittisen vallan hajautuminen aiheutuu eri syistä. Ensinnäkin kylmän sodan konsensuksen aikana johtavilla senaattoreilla ja edustajainhuoneen jäsenillä oli paljon keskeisempi asema kuin nykyisin (Destler 1984; Bowie 1984, 83-87). Nykyisten olojen tasa-arvoisempia ja itsenäisempiä vaikuttajia on vaikea koota äänestysblokeiksi. Toisekseen on kyse amerikkalaisen puoluelaitoksen heikentymisestä. Kolmanneksi vaikuttaa vaalirahoituksen rakenteen muuttuminen. Aiemmin vaalirahoitus oli painottunut nykyistä enemmän valtakunnallisten puoluekoneistojen tukemiseen. Lisäksi suoraan ehdokkaille annettussa tuessa yksityishenkilöiden antamien lahjoitusten osuus oli nykyistä suurempi. Poliittiset painostusryhmät ovat lisänneet varsinkin seitsenkymmenluvun alusta alkaen rahoitusosuuttaan voimakkaasti, vaalirahoitusta koskevan lainsäädännön avustamina. Tämä on lisännyt kongressiedustajien henkilökohtaisia eturyhmäkytkentöjä.

Kun vallankäytön rakenne ei suosi presidentin mahdollisuuksia koota kongressia ulkopoliitiikkansa tueksi, **asiakysymyksistä** on tehtävä tällainen voima. Yleisen mielipiteen ja kongressin mobilisoiminen presidentin tueksi kansallisen turvallisuuden kysymysten avulla on tarjoutunut usein ratkaisuksi. Aktiivisen ja maailmanlaajuisen turvallisuuspolitiikan harjoittamisen periaate on nimittäin nauttinut Yhdysvalloissa laajaa poliittista kannatusta itse asiassa koko kylmän sodan järjestelmän kestoajan, 1970-luvun puolivälin epäröinnistä huolimatta. Halu olla vahingoittamatta presidentin kykyä täyttää turvallisuuspoliittinen tehtävänsä oli tämän vuoksi keskeisesti esillä turvallisuuspolitiikkaa koskevissa kiistoissa. Silloinkin kun kongressin enemmistö suuntasi voimakasta arvostelua presidenttiä vastaan, presidentin asemaa asevoimien ylipäällikkönä ei haluttu heikentää.

2. KANSALLISEN TURVALLISUUDEN ROOLI PRESIDENTIN VALITUKSI TULEMISEN JA KANSANSUOSION SUHTEEN

2.1. Ulko- ja puolustuspolitiikka korostuu sodanjälkeisellä kaudella

Kahtena toisen maailmansodan jälkeisenä vuonna amerikkalaisten äänestäjien suurin huolenaihe oli lamakauden palaaminen, mutta sen jälkeen aina 1960-luvun alkuun saakka ulko- ja puolustuspoliittiset huolenaiheet olivat päällimmäisinä. Kylmän

sodan ohella tähän vaikutti monien myöhemmin vakaviksi nousseiden ongelmien vähätely tai puuttuminen. Rotuongelma ja arvokumous nousivat hallitsemaan otsikoita kuusikymmenluvulla, talouskriisit seuraavalla vuosikymmenellä. Vietnamin sota kilpaili ensinmainittujen kanssa amerikkalaisten huolenaiheena vuosina 1966-72. Vuodesta 1947 vuoteen 1973 aina vähintään 22% Gallupin tutkimusten vastaajista (yleensä vähintään kolmannes) nimesi ulkopoliittisen huolenaiheen Yhdysvaltain suurimmaksi ongelmaksi, jonka jälkeen ulko- ja puolustuspoliittiset ongelmat olivat selvästi taka-alalla aina vuosikymmenen loppuun saakka. Neuvostoliiton tunkeutuminen Afganistaniin ja Yhdysvaltain suurlähetystön henkilökunnan ottaminen panttivangeiksi Teheranissa nostivat ulko- ja puolustuspolitiikan jälleen amerikkalaisten keskeiseksi huolenaiheeksi 1980-luvun alussa. Ronald Reaganin varusteluohjelma ja uusi kylmä kausi suurvaltasuhteissa pysyttivät tämän asetelman voimassa aina 1980-luvun loppupuolelle saakka. (Smith 1985; Aldrich, Sullivan & Borgida 1989)

Gabriel Almondin (1950) esittämä näkemys ulkopoliittisten kysymysten kaukaisuudesta ja kiinnostamattomuudesta amerikkalaisen äänestäjän kannalta hallitsi pitkään tutkijayhteisöä Yhdysvalloissa. Laskentatavasta riippuen ulkopoliitikasta kiinnostumattomien tai johdonmukaiseen ulkopoliittiseen mielipiteenmuodostukseen kykenemättömien määräksi esitettiin esimerkiksi 75% (Almond 1950), 90-95% (Rosenau 1961) tai 60-70% (Schneider 1985). Käsitukset kuitenkin muuttuivat, kun erottelevuus lisääntyi tiedostojen käsittelyssä. Vietnamin sota hajotti kylmän sodan konsensuksen, ja herätti tutkijat etsimään johdonmukaisuutta amerikkalaisten ulkopoliittisista näkemyksistä paikantamalla useita vaihtoehtoisia perusorientaatioita. Internationalismi-isolationismiuuttuvuus sai uudestaan keskeisen aseman amerikkalaisten ulkopoliittisten mielipiteiden jäsentämisessä. Tällä tarkoitettiin perusasennoitumista Yhdysvaltain valmiuteen ottaa kannettavakseen kansainvälisiä velvoitteita. Nämä velvoitteet voivat liittyä esimerkiksi kehityksen, poliittisen järjestyksen tai sotilaallisen turvallisuuden kysymyksiin. Kannattaa mainita esimerkiksi Barbara Bardesin ja Robert Oldendickin (1978), Ole R. Holstin ja James N. Rosenau (1979) sekä Eugene Wittkopfin (1981; 1986) tutkimukset.

Tämä pyrkimys johdonmukaisuuden etsimiseen amerikkalaisten ulkopoliittisista mielipiteistä niiden taustalla esiintyvien asenteiden ja arvostusten huolellisemmän erottelun kautta loi perustan 1980-luvun lopulta alkaen ilmestyneille tutkimuksille, joissa amerikkalaisten sisäistämiä ulkopoliittisia asennerakenteita on pidetty suhteellisen johdonmukaisina ja merkittävästi äänestyskäyttäytymistä ohjaavina.

Jon Hurwitz ja Mark Peffley (1987a; 1987b) saavat mielipidetutkimusaineistosta tukea oletuksilleen ulkopoliittisten ennakoasenteiden ja odotusten vahvasta vaikutuksesta äänestyskäyttäytymiseen. Tässä suhteessa he jäsentävät kolme perusluottavuutta: luottamus sotilaalliseen voimaan ja 'kovaan linjaan' ulkosuhteissa vs. neuvotteluhulun ja joustavuuden painottaminen, lähtökohtä Neuvostoliiton ja kommunismin etenemisen 'patoamisesta' vs. myöntäväisemmästä politiikasta, sekä tuki amerikkalaiselle internationalismille vs. isolationismille. Jakautuminen 'kovan linjan' ja sovitteluvuuden kannattajiin Yhdysvaltain suhteissa muihin valtioihin korostuu (Hurwitz & Peffley 1987a, 243-44). Mitä monimutkaisempien ja kauempana omasta kokemuspiiristä olevien poliittisten asiakysymysten kanssa äänestäjät ovat tekemisissä, sen vaikeampaa heidän on ottaa kantaa poliittisiin kiistakysymyksiin itse faktojen pohjalta, eri vaihtoehtoja vertaillen. Tämä ei niinkään johda varovaisuuteen, vaan pyrkimykseen pelkistää tilanteet arvioijan tausta-arvostuksiin sopivaan muottiin. Aukot äänestäjien tiedoissa eivät vähennä heidän johdonmukaisuuttaan, vaan johdonmukaisuuden perusteet haetaan asennerakenteista. (Hurwitz & Peffley 1987b, 1114)

Poliittisessa kampanjoinnissa nousee tämän myötä houkutukseksi esittää äänestäjil-

le yksinkertaistettuja vaihtoehtoja, joiden esittämistavalla pyritään vetoamaan heidän sisäistämiinsä pysyväisluontoisiin asenteisiin. Presidentinvaalien kampanjoinnissa äänestäjien ennakoasenteisiin vetoaminen korostuu, koska ehdokkaiden vaaliteemat ja poliittiset linjavallinnat pelkistetään varsin yleiselle tasolle. Ulko- ja puolustuspoliittisten kysymysten yksinkertaistamisella presidentinvaaliehdokkaat pystyvät puhuttelemaan äänestäjiä poliittisesti tärkeillä arvojen, arvostusten ja emootioiden tasoilla.

Aldrich, Sullivan ja Borgida (1989) tarkastelevat sitä **prosessia**, jonka tuloksena äänestäjien asenteet aktivoituvat ohjaamaan äänestysvalintoja. Heidän mukaansa asenneorientoituneiden ulkopoliittisten teemojen käyttö presidentinvaalikampanjoissa aktivoi amerikkalaisten sisäistämät asenteet merkittäväksi äänestysvalintojen ohjaajaksi. Jos tällaista impulsseja ei riittävän voimakkaasti syötetä, asenteiden vaikutus jää vähäisemmäksi. Itse kampanjointi siis voi taata ulkopoliittisille teemoille yhtä suuret mahdollisuudet tavoittaa äänestäjät kuin sisäpoliittisille teemoille. Tätä auttaa pääehdokkaiden välisten linjaerimielisyyksien jyrkkyys. Ilman kampanjapainotusta sisäpoliittiset kysymykset helposti korostuvat äänestäjien mielissä, koska ne liittyvät heidän välittömään kokemuspääpiiriinsä.

Hans Rattingerin (1990) vuoden 1988 vaalien alla kokoama mielipidetutkimusmateriaali tukee Aldrichin, Sullivanin ja Borgidan saamia tuloksia. Niinpä äänestäjien käsitykset ehdokkaiden väliillä vallitsevista ulkopoliittisista linjaeroista vahvistuivat merkittävästi vaalitaistelun huippuvaiheessa, viimeisinä 5–6 viikkona. Erityisen voimakas oli George Bushin kannatuksen nousu turvallisuuspoliittisten kysymysten turvin. Rattinger selvittää myös sitä tapaa, jolla äänestäjät jakautuvat erilaisiin asiakysymysyleisöihin: ulkopoliittiset kysymykset ovat konservatiivisille äänestäjille huomattavasti tärkeämpiä kuin muille (Rattinger 1990, 15). Tämä on saattanut vaikuttaa presidenttiehdokkaiden linjanvetoon. Liberaalin tai maltillisen ehdokkaan orientoituminen turvallisuuspoliittisissa kysymyksissä muuta linjaansa konservatiivisemmin on voinut nimittäin tuoda hänelle sellaista lisäkannatusta 'oikealta', joka ei välttämättä ole vaarantanut hänen peruskannatustaan 'vasemmalla'. Vastaavasti konservatiivisen ehdokkaan on ilmeisesti kannattanut pitää esillä ulko- ja puolustuspoliittisia kysymyksiä, ellei hänen linjansa ole ollut niiden suhteen poikkeuksellisen jyrkkä.

2.2. Turvallisuuspolitiikka presidentinvaaleissa: tutkimusasetelma

John Vasquez kiinnittää huomiota siihen, miten liki jokaisissa presidentinvaaleissa vuosina 1948–80 voittanut ehdokas on edustanut kovempaa linjaa kylmän sodan kysymyksissä kuin hänen pahin kilpailijansa (Vasquez 1985, 659n). Hänen käsityksensä mukaan ehdokkaiden ulko- ja puolustuspoliittiset linjaukset olisivat nousseet usein ratkaisevaan asemaan, ja kovemman linjan vetäminen olisi kannattanut. Tarkastelen seuraavassa, löytyykö edellä esiteltyille perusoletuksille ja tälle Vasquezin mielikuvalle tukea kylmän sodan järjestelmän aikana käydyistä presidentinvaalitaisteluista (1948–88) ja vaalien tuloksista.

Keskityn niihin neljään tapaukseen, joissa kahden pääehdokkaan väliset turvallisuuspoliittiset linjaerot ovat olleet todellisia, eivät taktisiin näkökohtiin liittyviä. Toisekseen turvallisuuspolitiikka on näissä neljässä vaalitaistelussa ollut kahden tai kolmen eniten huomiota saaneen asiakokonaisuuden joukossa.

Vuonna 1964 kovempaa turvallisuuspoliittista linjaa ajanut Barry Goldwater hävisi Lyndon Johnsonille. Muissa kolmessa tapauksessa kovempaa turvallisuuspoliittista linjaa ajanut ehdokas voitti: Richard Nixon voitti George McGovernin vuonna 1972,

Ronald Reagan Jimmy Carterin vuonna 1980 ja edelleen Walter Mondalen vuonna 1984. Näiden tapausten valinnan perusteena on ollut kirjoittajan henkilökohtainen, kirjallisuuden ja dokumenttien pohjalta tekemä arvio. Tämä ei merkittävästi poikkea tutkimusyhteisössä vallitsevista yleisistä käsityksistä (esim. Aldrich, Sullivan & Borgida 1989, 136).

Ennen näiden lähempää tarkastelua kuitenkin lyhyet luonnehdinnat niistä syistä, joiden vuoksi mainitsemani ehdot eivät täyty muiden tuona kautena pidettyjen presidentinvaalien kohdalla. Onhan ulkopoliittinen väittely ollut monasti hyvin kiivasta ja saanut suhteellisestikin keskeisen sijan.

Vaikka Harry S. Trumanin vaalikampanjaprofiilissa Thomas Deweyä vastaan vuonna 1948 olivat esillä Trumanin oppi, Marshall-apu ja suunnitelmat atlanttisesta puolustusliitosta (Levering 1978, 98-99), sisäpolitiikka painottui vaalitaistelussa selvästi ulkopoliittikkaa enemmän (Kirkendall 1985, 3126-29, 3144). Truman identifioitui ennen kaikkea New Dealiin, ja keräsi tällä kannatusta tehokkaammin kuin ulkopoliitikallaan. Dewey ei profiloitunut muotoutumassa ollutta kylmän sodan konsensusta vastustaneeseen siipeen republikaanisessa puolueessa, ja oli itse asiassa hyvin lähellä Trumanin ulkopoliittista linjanvetoa. Deweyn ongelmaksi muodostui oman linjan hämäryys ja laimea kampanja. Hallituksen Kiinan-politiikka oli yksi harvoja näkyviä kiistakysymyksiä, ja siinäkin Dewey oli varovainen (Kirkendall 1985, 3134).

Dwight Eisenhowerin ja Adlai Stevensonin välillä vuosina 1952 ja 1956 käytyjen vaalitaistelujen jättäminen valitsemieni tapausten ulkopuolelle pohjautuu viime kädessä siihen 1950-luvulla vallinneen 'kylmän sodan konsensuksen' voimakkuuteen, jonka vaikutuksesta ehdokkaiden väliset turvallisuuspoliittiset erimielisyydet eivät nousseet perustavien linjaerimielisyyksien asteelle. Sekä Eisenhower että Stevenson olivat yksimielisiä voimakkaiden asevoimien tarpeesta, kommunismin patoamisen politiikasta, Korean sodan tavoitteista ja internationalististen lähtökohtien yleisestä luonteesta.

Ulkopoliittiset kiistakysymykset liittyivät vuonna 1952 lähinnä republikaanien demokraattista hallintoa vastaan jo pidemmän aikaa suuntaamaan kritiikkiin. Trumanin hallintoa syytettiin Korean sotaan ja Kiinan 'menettämiseen' liittyvistä virheistä (Bernstein 1985, 3216-19), demokraattien valtakautta yleensä myös periksiannosta Stalinille itäisessä Euroopassa. Republikaanit eivät olisi kuitenkaan olleet valmiita sitomaan joukkoja Kiinan sisällissotaan. Eisenhowerin ja Stevensonin suhtautumista tärkeimpiin kylmän sodan kysymyksiin eivät leimanneet merkittävät linjaerot. Eisenhower lupasi supistaa sotilasmenoja, minkä Stevenson varoitti uhkaavan Yhdysvaltain turvallisuutta ja kansainvälisiä sitoumuksia (Bernstein 1985, 3253).

Jo tuolloin äänestäjät mielsivät Eisenhowerin ulkopoliittisesti Stevensonia paremmaksi vaihtoehdoksi, ja vuonna 1956 he olivat vieläkin vakuuttuneempia (Nimmo & Savage 1976, 50). Eisenhower pidättyi vuonna 1956 käyttämästä ulkopoliittikkaa näkyvästi hyväksi kampanjassaan (Ambrose 1984, 349-50), mutta maailmanpoliittinen tilanne toimi hänen hyväkseen. Juuri ennen vaaleja neuvostojoukot vyöryivät Unkariin kukistamaan Nagyn hallitusta, Israelin hyökätessä toisaalla Ranskan ja Englannin tukemana Suezille. Kansalaiset halusivat epävarmoissa oloissa turvata Eisenhoweriin.

Vuonna 1960 John F. Kennedy voitti niukasti Richard Nixonin. Ehdokkaiden välillä ei ollut perustavaa turvallisuuspoliittista linjaeroa. Kennedy turvautui taktisiin kärjistyksiin vaatimalla kovempaa linjaa Kuuban suhteen ja varoittamalla Neuvostoliiton hyväksi aukeavasta 'ohjuskuilusta'. Ratkaisevaa Kennedyn menestyksessä kuitenkin oli hänen sisäpoliittinen ohjelmansa ja henkilökohtainen vetovoimansa. Ulkopoliittisten kysymysten osalta äänestäjät luottivat enemmän poliittisesti kokeneem-

paan Nixoniin (Nimmo & Savage 1976, 49-51; Polsby & Wildavsky 1984, 178).

Vähiten ulkopoliittisten kiistojen leimaavia olivat tarkastelujaksolla vuosien 1968 ja 1976 vaalit. Vuonna 1968 vastakkain olivat Richard Nixon ja Hubert Humphrey. Heidän välillään vallinneet ulkopoliittiset linjaerot olivat poikkeuksellisen pienet. Humphrey oli toiminut varapresidenttinä Vietnamin sodan eskalaatiovaiheessa, eikä pääehdokkaiden suhtautumisessa sotaan ollut suurta eroa (Page & Brody 1972). Äänestäjät luottivat enemmän Nixonin kuin Humphreyn ulkopoliittisiin kykyihin (Nimmo & Savage 1976, 50-52). Vuoden 1976 vaaleissa Jimmy Carter voitti Gerald Fordin kamppailussa, jossa ulkopoliittiset teemat olivat selvästi väistyvässä asemassa. Presidentti Fordin TV-väittelyssä esittämä ajatus Puolan riippumattomuudesta (Schlesinger & Israel 1986, 152-53) haitsi hänen uskottavuuttaan, mutta ei muuttanut perustilannetta.

Vuonna 1988 varapresidentti George Bush tukeutui Reaganin hallinnon aikaiseen menestykseen suurvaltasuhteissa. Bush yritti kampanjassaan saada Michael Dukakisin tunnustautumaan liberaaliksi ja turvallisuuspoliittisissa kysymyksissä pehmeäksi. Dukakis yritti kuitenkin välttää samankaltaista leimautumista, joka oli vahingoittanut Walter Mondalen uskottavuutta äänestäjien silmissä neljä vuotta aiemmin. Äänestäjät pitivät Bushia nimenomaan ulkopoliitikassa pätevämpänä kuin hänen haastajaansa. Kylmän sodan järjestelmän perusrakenne oli kuitenkin jo murentumassa, eivätkä nämä teemat siksikään korostuneet.

2.3 Johnson vastaan Goldwater 1964

Barry Goldwaterin jyrkkä turvallisuuspoliittinen linja näkyi vuoden 1964 vaalitaistelussa varsinkin hänen suhtautumisessaan ydinaseisiin. Lehdistökonferenssissa lokakuussa 1963 ja *Der Spiegelin* haastattelussa 30.6.1964 Goldwater oli valmis luopumaan presidentin yksinoikeudesta päättää ydinaseiden käytöstä. Samassa haastattelussa hän vastasi impulsiivisuuttaan koskevaan kysymykseen 'ehkä todellakin ampuvansa lonkalta'. Tämä vertaus riemastutti demokraattien leiriä, joka pääsi sen avulla vahvistamaan kuvaa republikaanien ehdokkaasta vastuuttomana voimankäyttäjänä (Faber 1965, 245). SACEURin, Naton Eurooppaan sijoitettujen joukkojen komentajan, olisi Goldwaterin mukaan ollut voitava päättää taktisten ydinaseiden käytöstä vihollisen hyökätessä Euroopassa (the *New York Times Magazine*, 24 November 1963; Schlesinger & Israel 1985, 3679). Goldwater olisi lisännyt Yhdysvaltain liittolaisten sananvaltaa amerikkalaisten ydinaseiden käytön suhteen (Faber 1965, 168-69). Ydinaseiden käyttöä olisi voitu hänen mukaansa harkita Vietnamin (Schlesinger & Israel 1985, 3680), tai jopa Itä-Euroopan kansannousujen tukemisessa (Martin 1985, 3572). Berliinin kriisin aikana vuonna 1961 hän ei halunnut sulkea pois mahdollisuutta käyttää amerikkalaisia taktisia ydinaseita (Martin 1985, 3572).

Demokraatit käyttivät Goldwaterin lausunnoillaan ruokkimia ydinsotapelkoja hyväkseen. Klassisessa TV-mainoksessa niityllä seisova pikkutyttö nyhtää terälehtiä kädessään pitämästään päivänkakkarasta, laskien '1,2,3,4,5,6,7,8,9'. Numeron '10' sanoo sotilaallisen määrätietoinen miehen ääni, jatkaen tästä lähtölaskennan alenevan lukusarjan '9,8,7,6,5,4,3,2,1,0'. Samalla kamera zoomaa kohti lapsen äkkiä kauhistuneita kasvoja, viimein kohti toista silmää. Lukusarjan päättyessä TV-ruutuun leviää ydinräjähdys, ja Lyndon B. Johnsonin ääni esittelee vaihtoehdot: 'voimme joko rakastaa toisiamme tai kuolla'.

Mielipidetutkimukset osoittivat Goldwaterin ydinasekantojen huolestuttavan äänestäjiä (Benham 1965, 191; Campbell 1966, 262). Amerikkalaiset ovat perinteisesti katsoneet maansa pysyvän paremmin pois sodista republikaanisen kuin demokraattisen puolueen johdolla. Vuonna 1964 kuitenkin Survey Research Centerin tutkimuksen

mukaan 38% amerikkalaisista uskoi demokraattien ja vain 12% republikaanien selviytyvän tässä paremmin seuraavan neljän vuoden aikana. Survey Research Centerin toisessa tutkimuksessa 32% vastaajista mainitsi myönteisiä mielikuvia Goldwaterin ulkopoliittisista taidoista, 61% puolestaan Johnsonin. Sekä Eisenhower että Nixonin ulkopoliittiset kyvyt arvostettiin 1950- ja 1960-luvun vaalitaisteluissa vastaehdokkaitaan korkeammalle: 1952 Eisenhower 82% - Stevenson 52%, 1956 Eisenhower 70% - Stevenson 25%, 1960 Nixon 79% - Kennedy 47%, 1968 Nixon 74% - Humphrey 53%. (Nimmo & Savage 1976, 50)

Goldwater hävisi vaalit selvästi Johnsonille, prosenttein 38.5-61. Molempien kannattajat katsoivat kuitenkin ehdokkaiden sisäpoliittisten linjojen ja henkilökohtaisten ominaisuuksien vaikuttaneen äänestyspäätöksiinsä turvallisuuspoliittisia kysymyksiä enemmän (Kelley 1983, 76-77, 84-85, 95-97; Kessel 1968, 274-76). Johnson hyötyi sosiaalisista ja rodullisen tasa-arvon ohjelmistaan. Goldwaterin ydinasepuheet heikensivät hänen tulostaan, koskei hän näyttänyt ottavan 'ydinasepresidenttiyttä' riittävän vakavasti. Mutta tämä kysymys ei ratkaissut vaalia.

2.4. Nixon vastaan McGovern vuonna 1972

Vuoden 1972 vaalien tärkein turvallisuuspoliittinen teema oli Vietnamin sota. Tarjolla oli kaksi selvästi toisistaan poikkeavaa vaihtoehtoa: 'kunniallista rauhaa' ilman aikataulua vaatinut Richard Nixon ja muutaman kuukauden vetäytymisaikatauluun sitoutunut George McGovern. Jälkimmäisen asennoituminen sotaan oli moraalisiin argumentteihin painottunutta. Vaalista tehdyt analyysit osoittavat Nixonin hyötynen Vietnam-linjastaan. Sodasta huolestuneidenkin amerikkalaisten selvä enemmistö kannatti hänen lähtökohtiaan (Kelley 1983, 122).

Vielä noin vuotta ennen vaaleja äänestäjien enemmistö piti McGovernin kantaa nopeasta vetäytymisaikataulusta oikeana (Page 1978, 55). Mutta vaalikampanjan myötä McGovernin linja alettiin tulkita voiton vastustamiseksi Vietnamin (Kelley 1983, 47). Hänen katsottiin olevan myös vahvaa puolustuslaitosta vastaan. Käsitys McGovernista presidentin turvallisuuspoliittisen vastuun välttelijänä yleistyi. Tätä tulkintaa vahvistivat McGovernin vaalikampanjan moralistiset, idealistiset painotukset. Hänen lähestymistapaansa ei pidetty tavanomaisessa merkityksessä 'presidentiaalisena'. Jopa McGovernin ehdokkuutta tukevat sanomalehdet asettuivat pääkirjoituksissaan kannattamaan Nixonin ulkopoliitiikkaa, joka oli tässä suhteessa perinteistä (Myers 1974).

Istuvaa presidenttiä suosi myös hänen vahva otteensa suurvaltasuhteiden hoidossa. Nixon välitti äänestäjille mielikuvan kyvystä harjoittaa kovaa, mutta silti pragmaattista ja keskusteluvalmista turvallisuuspolitiikkaa. Stanley Kelleyn analyysin mukaan ehdokkaiden Vietnamia koskeneet linjaerot kasvattivat Nixonin voittomarginaalia kaksi prosenttiyksikköä, muut ulkopoliittiset kysymykset toiset kaksi (Kelley 1983, 108-09; samansuuntaisesti myös Miller, Miller, Raine & Brown 1976, 763, 769; Pomper 1975, 160). Lokakuussa 70% amerikkalaisista uskoi Nixonin neuvottelevan paremmin venäläisten ja kiinalaisten kanssa, kun McGovernia piti parempana vain 14% (The Harris Survey, *Chicago Tribune* 23.10.1972: sit. Cantor 1975, 76). Nixon kykeni myös ajoittamaan huippukokousmatkansa vaalitaistelun alkuvaiheeseen (helmikuussa 1972 Pekingiin ja toukokuussa 1972 Moskovaan).

Nixon voitti McGovernin prosenttein 60.5 - 37.5. Ulkopoliitiikka ei ratkaissut vaalin tulosta, vaan McGovern hävisi ennen kaikkea persoonallisuustekijöiden vuoksi. Hän näytti äänestäjien silmissä heikolta, kun taas Nixonin liitettiin poliittisen voiman, johtajuuden, kokemuksen ja päättäväisyyden mielikuvia. Nixonin vaalimainonnassa korostettiin näitä piirteitä, kun taas eräissä McGovernin mainoksissa vahvistettiin

heikkouden mielikuvia. McGovern lupasi **yrittää** parantaa asioita, ja monasti hän pikemminkin määritteli ongelman kuin esitti sille ratkaisumallin. Karisman puute, uskonnollisen sanoman sekoittaminen politiikkaan ja suhteet vastakulttuuria edustaviin ryhmiin (josta Miller & Miller 1975, 411-413) tekivät McGovernista äänestäjien silmissä sopimattoman presidentin virkaan. Hän kaatui omaan henkilökuvaansa, kysymykseen kompetenssista (Kelley 1983, 116-17).

McGovern ei kuitenkaan pudonnut vasemmalta ulos samalla tavoin kuin Goldwater putosi oikealta vuonna 1964. Amerikkalaiset kokivat Goldwaterin vuonna 1964 selvästi radikaalimpana kuin McGovernin vuonna 1972. Benjamin Page on vetänyt yhteen Gallupin tutkimustuloksia vuosilta 1963-64 ja 1971-72, vertaillen kuvaa äänestäjäkunnan asennerakenteesta edellisessä tapauksessa Goldwaterin ja jälkimmäisessä McGovernin kannanottoihin. Goldwater oli yhtä mieltä äänestäjäkunnan suosiman kannan kanssa 32%:ssa tapauksista, McGovern puolestaan 70%:ssa tapauksista. (Page 1978, 54-55; tätä vahvistaa Miller & Miller 1975, 397-98).

2.5. Reagan vastaan Carter vuonna 1980

Reagan teki vuonna 1980 turvallisuuspolitiikasta yhden keskeisimmistä vaaliteemoistaan. Reaganin kampanjassa Carteria vastaan kiinnitettiin erityisesti huomiota tämän aina presidenttikautensa lopulle osoittamaan haluttomuuteen lisätä nopeasti varustelumenoja ja kautensa alussa osoittamaan pyrkimykseen etäännyttävä voimapolitiisesta ajattelusta. Carterin hallinto oli viimein päätyneet turvallisuusneuvonantaj Zbigniew Brzezinskin suosittelmalle linjalle. Tiedusteluarviot Neuvostoliiton varustelumenosta oli liki kaksinkertaistettu, vaikka nämäkin arviot jäivät aivan liian varovaisiksi. Vaalivuoden lähestyessä äänestäjät alkoivat todella huolestua Neuvostoliiton sotilaallisesta vahvistumisesta. Kaiken lisäksi Neuvostoliitto miehitti Afganistanin vuoden 1979 lopussa.

Niinpä vuoden 1980 vaalitaisteluun astui aivan toinen Carter kuin neljä vuotta aiemmin. Miehityksen jälkeen hän oli julistanut 'Carterin opin' Persianlahden alueen maiden puolustamisesta, päästänyt julkisuuteen Yhdysvaltain ydinasestrategian korjaamisen entistä 'taistelullisemmaksi' ja hyväksynyt puolustusbudjettiin yli 5% vuotuisen reaalkasvun seuraaviksi viideksi varainhoitovuodeksi. Liki kaikki Reaganin ensimmäisen kauden tärkeimmät asehankintaohjelmat aloitettiin jo Carterin kaudella.

Vaalitaistelussa Carter ja Reagan erosivat kuitenkin ratkaisevasti näkemyksissään varustelun suhteuttamisesta suurvaltapolitiikkaan ja asevalvontaan. Carter edusti perinteistä linjaa, siinä missä Reagan näki varusteluohjelmansa turvallisuuspoliittisena linjamuutoksena. Tämä kiista nousi pinnalle. James Glen Stovall on tutkinut 49:n satunnaisesti valitun seitsemänpäiväisen amerikkalaisen sanomalehden uutiset vuoden 1980 presidentinvaalitaistelusta. Näistä 42.7% käsitteli ulko- ja puolustuspolitiikkaa: korkein suhteellinen osuus neljännesvuosisataan. (Stovall 1982, 532).

Carterin kampanjastrategia yritti esittää Reaganin turvallisuusriskinä ja rinnastaa hänet Goldwateriin, välttämällä kuitenkin suoranaista sotakiikhoilijaksi leimaamista (Caddell 1980, erit. 421, 423-24). Reaganin strategiassa pyrittiin puolestaan korostamaan asiakysymyksiä ja välttämään henkilökorosteisuutta. Reagan esitettiin voimakkaana mutta rauhaan sitoutuneena ulkopoliittikan johtajana. Kampanjassaan hän korosti kansainvälisen vakauden ja rauhan vaalimisen tärkeyttä, ja nimitti varusteluohjelmaansa 'turvallisuusmarginaalin palauttamiseksi'. (Wirthlin 1980, 374-76).

Carterille laadittu strategia epäonnistui perusteellisesti. Kulminaatiokohta oli ehdokkaiden ulkopoliittikkaan painottunut TV-väittely 28. lokakuuta Clevelandissa.

Reagan korosti rauhantahtoisuuttaan, ja katsoi voimankäytön vain viimeiseksi keinoksi kansainvälisissä kriiseissä. Carter sen sijaan syytti Reagania voimankäyttöhalusta ja korosti moneen otteeseen, miten huolestuttavaa ja riskialtista tämän turvallisuuspolitiikka olisi. Reagan myönsi vastustavansa SALT II-sopimusta, mutta sanoi tavoittelevansa molemmipuolisia supistuksia. (Schlesinger & Israel 1986, 243–67)

Samoihin aikoihin Carterin kampanjassa oli meneillään sodan ja rauhan kysymyksiä käsitellyt kaksiviikkoinen teemaisku. Siinä oli kärkevä sävy. Eniten huomiota saaneisiin uutisiin kuuluivat Carterin ja Edmund Muskien varoitukset sodan vaarasta, jos Reagan valitaan (Stovall 1982, 539). Kielteinen julkisuus pani Carterin luopumaan lokakuun lopussa teeman hyödyntämisestä omissa esiintymisissään. Mutta hänen TV-mainoksensa jatkuivat, maalaten esimerkiksi 'katuhaastattelujen' avulla kuvaa Reaganin valintaan liittyvästä sodan riskistä (Greenfield 1982, 256; Jamieson 1984, 407). Yksi Reaganin viisiminuuttinen TV-mainos keskittyi vakuuttamaan hänen rauhantahtoisuuttaan (Jamieson 1984, 437–38). Mutta varsinkin Reaganin esiintyminen edellä käsitellyssä TV-väittelyssä vakuutti äänestäjien enemmistön siitä, ettei sodan riski kasvaisi hänen valintansa myötä.

Reagan voitti Carterin luvuin 51% – 41%. Suuren kannatuseron vuoksi kiista turvallisuuspolitiikasta ei ratkaissut kamppailua. Carterin hallinnon talouspolitiikan epäonnistuminen oli tärkein syy hänen tappioonsa. Juuri ennen vaaleja ABC News – Harris Survey kysyi, mitä ehdokasta kansalaiset pitävät parhaana hoitamaan talouspolitiikkaa. Reaganiin luotti 50%, Carteriin 27% ja Andersoniin 13% (sit. Kelley 1983, 204). Äänestäjäkunnan enemmistö ei vaalitaistelun missään vaiheessa pitänyt ulkopoliittisia kysymyksiä maan tärkeimpänä ongelmana tai tärkeimpänä syyinä tukea jotain ehdokasta, vaan talouskysymykset olivat ensisijaisia (Kelley 1983, 204–10).

Carterin yritys leimata Reagan vaaralliseksi olisi edellyttänyt tämän omaa myötävaikutusta. Kun tätä ei saatu, koko hanke kääntyi Carteria itseään vastaan. Istuvan presidentin kampanja korosti persoonallisuustekijöitä, siinä missä haastaja keskittyi asiakysymyksiin (Gant 1983; Greenfield 1982).

2.6. Reagan vastaan Mondale vuonna 1984

Vuonna 1984 Reagan yritti toistaa Nixonin vuonna 1972 soveltaman strategian huippukokousten käyttämisestä osana vaalikampanjaa. Neuvostoliitto ei kuitenkaan suostunut korkean tason tapaamiseen ennen syyskuuta, ja silloinkin vain ulkoministeritasolla. Mutta tämä ei Reaganin hallintoa suuresti haitannut. Noudatettu turvallisuuspolitiikka oli ollut neljän vuoden aikana kovaa, mutta pragmaattista. Varustautumishjelma vahvisti maan poliittista asemaa. Hallinto tasapainotti varustelua maltillisella suurvaltapolitiikalla, mikä vei valitit Walter Mondalen käsistä.

Aldrichin, Sullivanin ja Borgidan (1989) tulosten mukaan ulko- ja puolustuspoliittiset kysymykset vaikuttivat äänestyskäyttäytymiseen vuoden 1984 vaaleissa vieläkin enemmän kuin vuoden 1980 vaaleissa. Talouspoliittiset ongelmat olivat vähentyneet vuoden 1980 vaaleista, ulko- ja puolustuspoliittisten kysymysten merkitys puolestaan kasvanut. Turvallisuuspolitiikka oli myös näkyvästi esillä vaalitaistelussa. Gallupin ja NES Surveyn tulosten mukaan amerikkalaiset pitivät pääehdokkaiden ulkopoliittisten kantojen välistä etäisyyttä suurempana vuonna 1984 kuin olivat pitäneet vuonna 1980 (Aldrich, Sullivan & Borgida 1989, 135–36). Ambramsonin, Aldrichin ja Rohden (1986, 174) mukaan amerikkalaisten havaitsemat poliittiset erot Reaganin ja Mondalen linjanvedossa vuonna 1984 olivat itse asiassa jyrkempiä kuin Nixonin ja McGovernin välillä vuonna 1972. Ulkopoliittikan alueella nämä mielletyt erot olivat keskimäärin vähintään yhtä vahvoja kuin sisäpoliittisissa kysymyksissä.

Vuonna 1984 ulkopoliittikkaa eivät hallinneet sellaiset dramaattiset tapahtumat kuin Afganistan ja Iranin panttivankikriisi vuonna 1980 tai Vietnamin sota vuonna 1972, mikä on saattanut harhauttaa vähättelemään ulkopoliittikan merkitystä Reaganin ja Mondalen välisessä vaalitaistelussa. Vuonna 1984 amerikkalaisia kuitenkin huolestutti sodan, varsinkin ydinsodan, uhan mielletty lisääntyminen ja kireät suurvaltasuhteet. Nämä koettiin painostavampina kuin kahteenkymmeneen vuoteen (Abramson, Aldrich & Rohde 1986, 167–68). Syyllisenä kiristyneeseen tilanteeseen pidettiin yleisesti Neuvostoliittoa.

Walter Mondale yritti käyttää tätä huolestumista hyväkseen korostamalla rauhankysymyksen tärkeyttä, mutta vailla suurempaa menestystä. Ulko- ja puolustuspolitiikan kysymyksistä vain hallituksen Keski-Amerikan politiikka (Nicaragua, El Salvador) oli tutkimusten mukaan selvästi rasite Reaganille vuoden 1984 vaalitaistelussa (Abramson, Aldrich & Rohde 1986, 170–72). Suurvaltasuhteet ja sodanpelko eivät sen sijaan tätä olleet, koska äänestäjien enemmistö katsoi tehdyn ulko- ja puolustuspoliittisen linjanmuutoksen välttämättömäksi maan turvallisuutta kohtaan suuntautuneiden haasteiden vuoksi. Enemmistö ei silti enää vuonna 1984 tukenut puolustusmenojen suhteellisen osuuden kasvattamista.

Kokonaisuudessaan turvallisuuspolitiikka suosi vaalitaistelussa Reagania, aivan kuten se oli suosinut istuvaa republikaanista presidenttiä myös vuosien 1956 ja 1972 vaaleissa. Tässä ei auttanut edes Mondalen hyvä suoritus pääehdokkaiden ulkopoliittikkaa käsitelleessä TV-väittelyssä 21.10.1984. Toisin kuin Carter vastaavassa tilanteessa vuonna 1980, Mondale ei yrittänyt määritellä Reaganin linjaa hänen puolestaan. Sen sijaan hän muistutteli Reaganin tietämyksen aukoista ja varoitti asevarustelun riskeistä yleensä (Schlesinger & Israel 1986, 336–60).

Vaalipäivänä Reagan voitti Mondalen murskaavasti prosenteilla 59 – 40.5. Jälkimmäinen onnistui saamaan taakseen vain Washington, DC:n ja kotivaltionsa Minnesotan. Ulko- ja puolustuspoliittiset kysymykset eivät siis voineet ratkaista vaalin tulosta. Ehdokkaiden erimielisyydet asiakysymyksissä eivät ylipäättään ratkaisseet, koska äänestäjien niissä ottamien kantojen jakautuma ei mielipidetutkimusten mukaan ollut lähempänä heidän käsitystään Reaganin kuin heidän käsitystään Mondalen kannoista (Abramson, Aldrich & Rohde 1986, 168–83). Ratkaiseva tekijä oli pikemminkin amerikkalaisten viehtymys Reaganin henkilökohtaiseen karismaan. Äänestäjien arviot ehdokkaiden johtamistaidosta, kompetenssista ja poliittisesta linjasta olivat tavanomaistakin enemmän tunnepitoisia, ainakin George E. Marcusin (1988) survey-tiedostoon tukeutuvan analyysin mukaan.

Tässä lähemmin tarkastelluissa neljissä presidentinvaaleissa pääehdokkaiden välillä vallitsi ainakin toisen osapuolen mielestä perustava ulko- ja puolustuspoliittinen linjaerimielisyys, ja kiista tästä leimasi vaalitaistelua. Mutta erimielisyyden luonne, sen ilmentyminen ja sen vaikutus vaalitulokseen vaihteli suuresti. Kaikissa tapauksissa presidentti valittiin selvällä äänierolla, eivätkä vahvat turvallisuuspoliittiset linjaerot ratkaisseet vaalien tulosta. Monasti istuvan presidentin asema tai muutoin hankittu turvallisuuspoliittinen kokemus on vakuuttanut äänestäjiä enemmän kuin vaalikampanjan tapahtumat. Arvioihin ehdokkaiden kelpoisuudesta maan turvallisuuspolitiikan johtoon ovat vaikuttaneet heidän henkilöönsä, esiintymiseensä ja linjanvetoonsa liittyvät seikat. 'Kovempi linja kylmän sodan kysymyksissä' ei siis kelpaa valintojen selittäjäksi.

2.7. 'Rally-round-the-flag'

Suurta uutisarvoa omaavat ulkopoliittiset tapahtumat, jotka liittyvät Yhdysvaltain presidentin henkilöön, tapaavat lisätä hetkellisesti presidentin suosiota. Puhutaan 'rally-

round-the-flag' -ilmiöstä, lipun ympärille kerääntymisestä. Monasti tämä liitetään kriiseihin (Brody 1984; Hughes 1978). Mutta Susan Borker, Louis Kriesberg ja Abu Abdul-Quader (1985) ovat osoittaneet, ettei ilmiö liity vain kansainvälisen vastakkainolon kärjistymiseen. Tässä he ovat nojautuneet sotien vaikutusta presidenttien suosioon tutkineen John Muellerin (1973) menetelmiin ja osin hänen perusaineistoonsakin. Heidän tarkastelunsa ulottuu Trumanista Carteriin. Presidentin suosiota kasvattaneet kansainväliset tapahtumat jaettiin sovintoluontoisiin ja ristiriitaluontoisiin. Tapausten valinnassa sovellettiin mallia, jolla presidentin suosioon vaikuttavien muiden samanaikaisten tekijöiden vaikutus pyrittiin vakioimaan: pelkkä suosioprosentin muutos ei kelvannut todisteeksi. Tapausluokkia vertailtiin presidentti-kohtaisten keskimääräisten vaikutusten pohjalta. Tulokset osoittivat yleisön reaktion riippuvan tapahtumaan liittyvästä kontekstista, kuten poliittisesta ilmapiiristä ja presidenttiä koskevista yleisistä käsityksistä. Sovintoluontoiset tapahtumat kasvattivat erityisesti Eisenhowerin, Johnsonin ja Nixonin suosiota, kun taas Trumanin, Kennedyn ja Carterin osalta niillä ei ollut merkittävää vaikutusta. Ristiriitaluontoiset tapahtumat puolestaan kasvattivat erityisesti Eisenhowerin, Kennedyn, Nixonin ja Carterin suosiota, vähemmän Trumanin ja Johnsonin (Borker, Kriesberg & Abdul-Quader 1985, 34–35).

Mitkä tekijät voisivat selittää tätä vaihtelua? Republikaanit olivat Eisenhowerin valtaan tullessa arvostelleet demokraatteja myönnötyspoliitikasta kansainvälistä kommunismia kohtaan. Eisenhower kuitenkin pitäytyi patoamispoliittisella pitkällä linjalla, purkaen muutospainetta ulkoministerinsä John Foster Dullesin retoriikan kautta. Eisenhower kykeni siis joustamaan suurvaltapoliittisen yhteistyölinjan suuntaan leimautumatta pehmeäksi. Tähän vaikutti paitsi hänen poliittinen orientaationsa konservatiivisena republikaanina, myös hänen maineensa sotasankarina. Sotakokemusta omanneiden kenraalien yleisyys amerikkalaisten presidenttien joukossa (muun muassa Washington, Jackson, W. Harrison, Taylor, Grant) kertoo jotakin maan poliittisesta kulttuurista. Presidenteiksi valitut kenraalit ovat liki poikkeuksetta olleet myös ilman edeltävää varapresidenttikokemusta, toisin kuin siviilitaustalta valitut. Kenraalille sopiva kansakunnan johtajan tehtävä on siis nähty erilaisena kuin poliitikon rooli. (Simonton 1987, 23–24)

On myös ilmeisiä syitä siihen, miksi Kennedyn ja Carterin suosio kasvoi johdonmukaisemmin kansainvälisten ristiriitatilanteiden kuin sovintotilanteiden seurauksena. Kennedyn kautta hallitsivat kriisit: Sikojen lahti, Kuuban kriisi, Berliinin tapahtumat. Sovintotapahtumat yksinkertaisesti jäivät jalkoihin. Carterin kohdalla puolestaan oli kyse häneen kohdistuneiden odotusten suunnasta. Siinä missä Eisenhowerin tai Nixonin ulkopoliittinen joustavuus koettiin äänestäjien piirissä myönteiseksi pragmaattisuudeksi, Carterin sovintolinja tulkittiin pehmeudeksi. Carterin ulkopoliittiset menestykset, esimerkiksi Panaman kanava-alueen koskeva sopimus, Egyptin ja Israelin välinen rauhansopimus ja suhteiden kehittäminen Kiinaan, olivat nimenomaan kompromissien ja sovittelun voittoja. (Borker, Kriesberg & Abdul-Quader 1985, 36; Huntington 1979, 39) Suuri yleisö kohdistaa Yhdysvalloissa uuteen presidenttiin odotuksia rauhan, turvallisuuden ja elintason turvaamisesta. Tätä amerikkalaista presidenttikulttia pitävät yllä esimerkiksi voluntaristinen henki vaalimainonnassa ja yleinen tapa jaksottaa maan historiaa presidenttien mukaan. Ylimoitettut odotukset johtavat suorastaan vääjäämättä pettymyksiin, joiden tuloksena presidentin suosio pyrkii suuntautumaan alaspäin. Jokaisen presidentin ongelmana on murtaa tämä säännönmukaisuus, sillä odotukset palaavat jälleen ylimoitetuiksi presidentin vaihtuessa (Edwards 1983, 191). Tässä torjuntataistelussa ulkopoliittiset 'rally-round-the-flag' -tapahtumat ovat tärkeä väline. Eniten presidentin suosiota

kasvattaneet ulkopoliittiset tapahtumat ovat olleet kriisejä. Trumanin doktriinin julistaminen kasvatti hänen suosiotaan 12 prosenttiyksikköä. Kuuban kriisi 1962 kasvatti Kennedyn suosiota 12 prosenttiyksikköä. *Mayaguez*-laivan kaappaamisesta syntynyt välikohtaus 1975 lisäsi Fordin kannatusta 11 prosenttiyksikköä. Yhdysvaltain Teheranin-suurlähetystön henkilökunnan joutuminen panttivangeiksi nosti Carterin kannatusta 29 prosenttia. Toki presidenttiin liittyvät kansainväliset tapahtumat ovat laskeneetkin hänen suosiotaan. Trumanin suosiota laski ilmoitus Neuvostoliiton ensimmäisestä atomipommista 1949 ja takaiskut Korean sodassa 1950. Johnsonin suosiota laski Tonkinin lahden välikohtaus 1964, amerikkalaisen Pueblo-aluksen joutuminen pohjoiskorealaisten kaappaamaksi 1968 ja Tet-offensiivi Vietnamissa 1968. Nixonin suosio kärsi Pohjois-Vietnamin joulupommituksista 1972. Carterin suosio laski hänen ilmoitettuaan luopuvansa neutroniaseiden sijoittamisesta maan Euroopassa pitämien joukkojen haltuun. Tätähän oli edeltänyt raskas poliittinen taistelu sijoitus päätöksen saamiseksi. (*The Gallup Opinion Index* 1980)

2.8. Voimakas johtajuus

Amerikkalaiset pitävät voimakasta johtajuutta tärkeimpänä myönteisenä ominaisuutena, joka voidaan liittää presidentin tapaan tehdä politiikkaa. Vastaavasti henkilökohtaisista ominaisuuksista tärkeimpinä pidetään rehellisyyttä ja tietämyksen tasoa. (Kinder, Peters, Abelson & Fiske 1980, 317–21) Voimakkaan johtajuuden mielikuvia on helpompi synnyttää ulkopoliitiikan kuin sisäpolitiikan avulla. Ulkopoliitikassa presidentillä on enemmän toimintavapautta, siinä missä sisäpoliittisen johtajuuden korostamisen tiellä on enemmän budjettiin, kongressin asemaan, poliittiseen oppositioon ja eturyhmiin liittyviä rajoitteita. Sisäpolitiikan ryhmäintressien hallitsemassa toimintaympäristössä jyrkät kannat viipaloivat presidentin tai presidenttiehdokkaan kannatuspohjaa helposti kapeammaksi. (Huntington 1979, 39; Strauss 1984, 8)

Arthur M. Schlesinger, Sr., julkaisi vuosina 1948 ja 1962 kyselytutkimukset, joissa kymmenet historioitsijat luokittelivat Yhdysvaltain presidenttejä heidän virassa onnistumisensa mukaan (Schlesinger 1948; Schlesinger 1962). Gary M. Maranell julkaisi vuonna 1970 huomattavasti laajemman kyselytutkimuksen, jonka hän nimesi Schlesingerin kyselyiden laajennukseksi (Maranell 1970). Maranellin ulottuvuuksista neljä korreloi voimakkaasti keskenään (välillä .81 ja .98), mitaten vastaajien käsitystä presidenttien 'suuruudesta'. Nämä neljä ulottuvuutta olivat yleinen arvovalta, voimakas johtajuus, aktiivisuus ja kyky saavuttaa tuloksia. Sen sijaan idealismi ja joustavuus korreloivat näiden neljän kanssa hyvin heikosti (välillä -.005 ja .17), kuvastaen vastaajien käsitystä niiden irrelevanttiudesta tai negatiivisuudesta presidentin 'suuruuden' mittana. (Maranell 1970, 112) Hans W. Wendt ja Paul C. Light (1976) havaitsivat 15 presidentin (1876–1972) virkaanastujaispuheissaan käyttämien vallanhalua ja valmiutta vallankäyttöön osoittavien mielikuvien yleisyyden korreloivan vahvasti (.74) näistä Maranellin neljästä ulottuvuudesta yhdistetyn suuruusmielikuvamittarin tulosten kanssa. Voima ja vallanhalu siis painottuvat presidentiaalisuuden kriteereinä (myös Maranell & Dodder 1970).

Yhdysvaltain poliittisen ilmaston konservatisoituminen on painottanut 1970-luvun lopulta alkaen konfrontatiivisia ulkopoliittisia tapahtumia voimakkaan johtajuuden mieltämisessä. Tämä voidaan lukea konservatiiveiksi itsensä määrittelevien ilmaisemista asenteista verrattuna muihin (Kinder, Peters, Abelson & Fiske 1980, 332). Konservatiivisuus yleensäkin korreloi vahvan johtajuuden arvostamisen kanssa (Nimmo & Savage 1976, 95–96). Voimakkaan johtajuuden korostunut arvostaminen on

osa presidenttiin kohdistuvien odotusten ylivoimaisuudesta. Kyse on pikemminkin halusta uskoa siihen että **joku** voi pitää langat käsissään, kuin osoitus autoritaarisesta asennerakenteesta maassa. Amerikkalaista poliittista kulttuuria hallitseekin itse asiassa antiautoritaarinen perinne, joka vaikeuttaa johtajuuden saavuttamista. **Ideologian** tasolla tasavertaisuuden etiikka on maassa syvään juurtunut. **Politiikan** tasolla Yhdysvaltoja luonnehtii 'epävaka pluralismi', monien eri tavoin yhteiskuntaa jakavien vastakkainasettelujen samanaikainen esiintyminen. Ja **rakenteellisella** tasolla valtiosääntö ja poliittisen vallan hajautuminen ylipäättään korostavat valtakeskusten välistä kilpailua. (Kellerman 1984, 17)

Uuden presidentin virkakauden alussa hallitsee vielä vilpityn yrityksen täyttää annetut lupaukset, mutta kauden jälkimmäisellä puoliskolla tämän syrjäyttää yritys luoda mielikuva menestyksestä (Lowi 1985b, 11). Presidentin vaikeuksien kasvaessa hän turvautuu entistä enemmän julkisten mielikuvien rakentamiseen. Tällöin imago, retoriikka ja julkisuuden manipulointi painottuvat tilanteen hallitsemisen keinoina. Sen sijaan että yritettäisiin ratkaista ristiriitaa vähentämällä odotuksia, ristiriitaa pidetään yllä. Retoriikan koventuminen työntää odotuksia yhä ylemmäs. Tämä yhdistelmä saattaa ruokkia valmiutta hankkia ulkopoliittisia voimankäyttömenestyksiä (Lowi 1985b, 20).

Oletusta voimankäytöstä uudelleenvalinnan tavoittelun osana on testattu empiirisesti jaksolta 1947-82. Oletus on saanut vahvistusta vain sodanaikaisissa uudelleenvalintatilanteissa. Rauhanaikaisissa oloissa valmius voimankäyttöön näyttää jopa vähentyneen uudelleenvalinnan tavoittelun vuosina. (Stoll 1984) William Quandt mukaan presidentin huoli uudelleenvalinnastaan johtaa kuitenkin pikaisten ulkopoliittisten näyttöjen tavoitteluun etenkin hänen kautensa kolmantena vuonna, ei vaalivuonna (Quandt 1986, 832, 836). Systemaattinen tarkastelu ensimmäistä kauttaan istuvien presidenttien kolmansien vuosien voimankäyttökäytännöstä puuttuu. Lienee pelkkä sattuma, että liittoutuneiden vastahyökkäys Persianlahden sodassa Kuwaitin vapauttamiseksi vuonna 1991 osui juuri presidentti Bushin ensimmäisen kauden kolmanteen vuoteen.

Tässä kuvattu poliittinen dynamiikka on vaikuttanut myös presidentinvaalitaisteluiden sisältöön. Kampanjoissa esiteltävät poliittiset ohjelmat ovat yksinkertaistuneet, ja symbolien toistaminen on lisääntynyt (Page 1976; 1978; Page & Brody 1972). Näin äänestäjien asennerakenteita on aktivoitu vaikuttamaan heidän havaintoihinsa, tekemiinsä tulkintoihin ja lopulta äänestyskäyttäytymiseensä. Halutuina tavoite on ollut mielikuva voimakkaasta johtajuudesta. Se syntyy yhdistelmästä tekoja ja onnistunutta imagonrakennusta. Kylmän sodan järjestelmän aikana esimerkiksi Dwight Eisenhower, John F. Kennedy, Richard Nixon ja Ronald Reagan rakensivat menestyksellä johtajakuvaansa Yhdysvaltain kansainvälisen voima-aseman tärkeyden varaan. Tämän ulottuvuuden puutteesta kärsi tyypillisimmin Jimmy Carter.

2.9. Kansallinen turvallisuus ja presidentiaalisien imagon logiikka

Kahdesta pääehdokkaasta kovempaa turvallisuuspoliittista linjaa edustanut on voittanut keskimääräistä useammin sodanjälkeisissä Yhdysvaltain presidenttivaaleissa. Silti vuosista 1946-47 aina vuosiin 1988-89 saakka vallinnut kylmän sodan järjestelmä ei tuottanut sellaista poliittista automatiikkaa, jossa ehdokkaat olisivat kilpailleet keskenään järjestelmään sitoutumisen asteesta. Kovemman linjan edustaja ei aina ollut vastaehdokastaan vahvemmin sitoutunut järjestelmän ehtoihin: Barry Goldwater oli tässä suhteessa Lyndon B. Johnsonia epäortodoksisempi vuonna 1964. Myöskään

ehdokkaiden ulko- ja puolustuspoliittisten linjaerojen korostuminen ei tehnyt vaaleista vuosina 1964, 1972, 1980 ja 1984 kansanäänestyksiä turvallisuuspolitiikasta. Linjaerot näissä kysymyksissä eivät ratkaisseet ainoitakaan kylmän sodan järjestelmän aikana pidettyjä Yhdysvaltain presidentinvaaleja.

Ehdokkaiden ulko- ja puolustuspoliittisen linjanvedon soveltuminen kylmän sodan järjestelmän ehtoihin oli silti oleellinen menestymisen edellytys presidentinvaaleissa vuosina 1948-88. Tässä mielessä kylmän sodan järjestelmään kytkeytynyt asenneilmas-to vaikutti vaalitaisteluilmapiiiriin. Mutta tämä menestymisen edellytys vaikutti ennen kaikkea rajojen asettajana, turvallisuuspoliittisen linjanvedon yleisesti hyväksytyyn liikkuma-alan määrittelijänä. Näiden rajojen noudattamiseen ehdokkaita ajoi pikem-minkin poliittinen vakaumus kuin konformismi. Edellyttäähän toiseksi pääehdokkaaksi pääseminen pitkäaikaista omistautumista ajamalleen asialle.

Kylmän sodan järjestelmän ehtoihin sitoutuminen ei siis ollut mittatikka, jolla vaalitaistelussa ja äänestyskopeissa olisi määritelty ehdokkaiden oikeassa olemisen asteta. Paremminkin kuin siinä kumpi voitti, järjestelmän vaikutus näkyi yleensä molempien pääehdokkaiden linjanvedossa. Se näkyi kampanjoinnin temaattisissa sovinnaisuussääntöissä, Yhdysvaltain sodanjälkeisen turvallisuuspolitiikan perusteiden yleisessä hyväksynnässä, ratkaisumallien ja pidäkkeiden hahmottamisen tavassa. Sisäistetyt poliittisen kulttuurin valtavriran normit olivat presidentiaalisten käyttäyty-missääntöjen rakennuspuita.

Tämä ilmeni varsinkin silloin, kun pääehdokkaiden väliset ulko- ja puolustuspoliit-tiset näkemyserot olivat suhteellisen vähäisiä. Mutta sama logiikka toimi tavallaan käänteisesti myös niissä tapauksissa, joissa nuo näkemyserot olivat merkittäviä ja keskeisesti esillä. Koska sitoutuminen sovinnaisuussääntöihin oli myös tällöin pikemminkin etu kuin haitta, perinteisempien lähtökohtien edustaja yleensä korosti ehdokkaiden linjaeroa vastustajaansa enemmän. Uudistajakin siis yleensä näki oman roolinsa riskit suurina.

Niinpä vuonna 1964 Goldwater itse ja varsinkin hänen lähipiirinsä kävivät vaalitaistelun edessä vaiteliaammiksi hänen epäortodoksisista kannoistaan. Sen sijaan vuonna 1972 McGovern teki Vietnamista yhden vaalikampanjansa pääteemoista, mikä sopi loistavasti Nixonille. Vuonna 1980 Carter korosti Reaganin ulko- ja puolustuspoliittisia uudistuspyrkimyksiä enemmän kuin Reagan itse, ja esitti nämä jyrkempinä kuin Reagan suostui myöntämään. Vuonna 1984 Reagan korosti sotilaallisen voiman tärkeyttä, ja yritti esittää Mondalen linjan tässä suhteessa pehmeämpänä kuin tämä suostui myöntämään. Jokaisessa tapauksessa vastakkain olivat siis istuva presidentti ja hänen haastajansa, ja edellinen pyrki korostamaan heidän välistään ulko- ja puolustuspoliittista linjaeroa. Kertaakaan presidentti ei kaihtanut turvallisuuspolitiikan nostamista keskeiseksi vaaliteemaksi. Kaikilla kerroilla president-ti yritti esittää haastajan linjanvedon rikkovan 'presidentiaalista' normistoa vastaan. Presidentti voitti näistä neljästä vaalitaistelusta kolme. Vain vuonna 1980 hän hävisi. Tuolloin Carterin kampanja yritti tukeutua amerikkalaisen poliittisen kulttuurin valtavirtaan, mutta rikkoi siihen kuulunutta perussääntöä vastaan. Demokraattisessa yhteiskunnassa tuo valtavirta nimittäin sulkee pikemminkin sisäänsä kuin ulos: todistusvastuu kuuluu ulossulkijalle, ei sisäänlukeutujalle.

Kaiken kaikkiaan nämä havainnot 1948-1988 käydyistä vaalitaisteluista vahvistavat niitä tuloksia, joita Hurwitz ja Peffley (1987a; 1987b), Aldrich, Sullivan ja Borgida (1989) sekä Rattinger (1990) ovat saaneet ulko- ja puolustuspoliittisten teemojen vaikutuksesta amerikkalaisten äänestyskäyttäytymiseen presidentinvaaleissa. Samalla saavat tukea edellä tehdyt oletukset näiden säännönmukaisuuksien vaikutuksesta kampanjoiden toteutukseen. Äänestäjien arvo- ja uskomustaan kuuluvien

asenteiden aktivoiminen on ollut keskeinen kampanjoiden piirre. 'Presidentiaalisuuteen' liitetyn normiston vahvuus turvallisuuspolitiikassa ja konservatiivisten äänestäjien suuri kiinnostus tähän kampanjateemaan ovat monasti auttaneet republikaanista ehdokasta, kuten myös vetäneet demokraattista ehdokasta linjanvedossaan 'oikealle'.

Ydinasepelotteen keskeinen rooli maan turvallisuuspolitiikassa on tukenut vahvan mutta vastuullisen ulkopoliittisen johtajuuden normia presidentin roolikuvassa. Kylmän sodan järjestelmän vuosina äänestäjät arvostivat sekä Yhdysvaltain sotilaallista voimaa että rauhan säilyttämistä (Yankelovich & Doble 1984). Pelotepoliittisen ajatusmallin mukaan nämä tavoitteet tukevat toisiaan: riittävän vahva amerikkalainen voima-asema voi säilyttää rauhan. Presidentin tulee paitsi julkilausutulla politiikallaan, myös omalla imagollaan välittää vakauttavan pelotteen viestiä amerikkalaisten turvallisuusetujen uhkaajille. Pelotevaikutus on voiman ja imagon yhdistelmä. Presidentin persoonallisuus on pelotteen kannalta mitä keskeisin tekijä.

Ydinasevaraus ei siis ole yksipuolisesti vahvistanut presidentin taipumusta konfrontatiivisiin valintoihin kansainvälisissä kriiseissä. Yhtäältä se on suosinut tällaista, mutta toisaalta asettanut sille rajoja. Pelotelogiikka on suosinut kovaa, mutta silti pragmaattista turvallisuuspolitiikkaa ajaneita republikaanisia presidenttejä. Dwight Eisenhower, Richard Nixon ja Ronald Reagan valittiin toiselle kaudelleen äänestäjien tässä suhteessa myönteisten arviointien saattelemina. Vaalitaistelussa heidät koettiin turvallisuuspolitiikan alueella päävastustajiinsa nähden ylivoimaisiksi. Vastaavasti Harry Trumanin ja John F. Kennedyn turvallisuuspolitiikan miellettyyn onnistumiseen ovat vaikuttaneet samanlaiset tekijät. Demokraatteina heihin kohdistui epäilyksiä turvallisuuspoliittisesta pehmeystestä, joten kovuus kasvatti heidän suosiotaan. Kaiken kaikkiaan Yhdysvaltain kylmän sodan järjestelmän aikainen turvallisuuspolitiikka vahvisti maan presidentin valta-asemaa. Se muokkasi myös käsityksiä presidentin johtaman turvallisuuspolitiikan menestyksellisyuden kriteereistä tavalla, joka suosi pelotelogiikkaan sopivaa julkista imagoa.

Kuluvana vuonna Yhdysvalloissa käydään ensimmäiset kylmän sodan järjestelmän päättymisen jälkeiset presidentinvaalit. Monet tässä artikkelissa kuvatut turvallisuuspolitiikan vaikutukset kampanjointiin ja ehdokkaiden arvioimiseen ovat edelleen läsnä, mutta monet tekijät ovat myös muuttuneet. Sisäpolitiikka korostuu uudessa tilanteessa aikaisempaa enemmän. Jos kylmän sodan järjestelmä edelleen jatkuisi, presidentti Bush hyötyisi näissä vaaleissa amerikkalaisten aseiden ja amerikkalaisen taisteluopin Persianlahden sodassa saavuttamasta menestyksestä paljon enemmän kuin hän näyttää nyt hyötyvän. Olisihan tuolla sotamenestyksellä ollut aiemmassa poliittisessä asetelmassa suuri vaikutus suurvaltain välisiä voimasuhteita koskeviin yleisiin mielikuviin.

LÄHTEET

- Abramson, Paul R.; John H. Aldrich & David W. Rohde, 1986. *Change and Continuity in the 1984 Elections*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Adler, David Gray, 1988. 'The Constitution and Presidential Warmaking: The Enduring Debate', *Political Science Quarterly*, vol. 103, no. 1, Spring.
- Aldrich, John D.; John L. Sullivan & Eugene Borgida, 1989. 'Foreign Affairs and Issue Voting: Do Presidential Candidates "Waltz before a Blind Audience?"', *American Political Science Review*, vol. 83, no. 1, March.
- Allison, Graham T., with the assistance of Richard Huff, 1977. 'Making the War: The President and the Congress' teoksessa Thomas E. Cronin & Rexford G. Tugwell, eds., *The Presidency Reappraised*, New York: Praeger.
- Almond, Gabriel A., 1950. *The American People and Foreign Policy*. New York: Harcourt, Brace.
- Ambrose, Stephen E., 1984. *Eisenhower: The President, Vol. 2, 1952-1969*. London: George Allen & Unwin.

- Aron, Raymond, 1979. 'Remarks on Lasswell's "The Garrison State"', *Armed Forces and Society*, vol. 5, no. 3, Spring.
- Bardes, Barbara A. & Robert Oldendick, 1978. 'Beyond Internationalism: A Case for Multiple Dimensions in Foreign Policy Attitudes', *Social Science Quarterly*, vol. 59, no. 4, December.
- Beer, Francis A., 1983. 'Peace, War, and American Presidents', *Journal of Political and Military Sociology*, vol. 11, no. 1, Spring.
- Benham, Thomas W., 1965. 'Polling for a Presidential Candidate: Some Observations on the 1964 Campaign', *Public Opinion Quarterly*, vol. 29, no. 2, Summer.
- Bernstein, Barton J., 1985. 'Election of 1952' teoksessa Arthur M. Schlesinger, Jr. & Fred L. Israel, eds., *History of American Presidential Elections 1789-1968*, vol. 8. New York: Chelsea House.
- Borker, Susan; Louis Kriesberg & Abu Abdul-Quader, 1985. 'Conciliation, Confrontation, and Approval of the President', *Peace and Change*, vol. 11, no. 1, Spring.
- Bowie, Robert R., 1984. 'The President and the Executive Branch' teoksessa Joseph S. Nye, Jr., ed., *The Making of America's Soviet Policy*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Brodie, Bernard, 1946. 'War in the Atomic Age' teoksessa Bernard Brodie, ed., *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order*. New York: Harcourt, Brace.
- Brody, Richard, 1984. 'International Crises: A Rallying Point for the President?', *Public Opinion*, December/January.
- Brzezinski, Zbigniew, 1982. 'The Best National Security System: A Conversation with Zbigniew Brzezinski', *The Washington Quarterly*, vol. 5, no. 1, Winter.
- Campbell, Angus, 1966. 'Interpreting the Presidential Victory' teoksessa Milton C. Cummings, ed., *The National Election of 1964*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Cantor, Robert D., 1975. *Voting Behavior & Presidential Elections*. Itasca, IL: Peacock.
- Cohen, Bernard C., 1973. *The Public's Impact on Foreign Policy*. Boston, MA: Little, Brown.
- Davis, Vincent, 1985. 'The Evolution of Central U.S. Defense Management' teoksessa Robert J. Art, Vincent Davis & Samuel P. Huntington, eds., *Reorganizing America's Defense: Leadership in War and Peace*. Washington, DC: Pergamon-Brassey's.
- Destler, I. M., 1983a. 'Dateline Washington: Life After the Veto', *Foreign Policy*, no. 52, Fall.
- Destler, I. M., 1983b. 'National Security Advice to U.S. Presidents: Some Lessons from Thirty Years' teoksessa Klaus Knorr, ed., *Power, Strategy and Security*. Princeton, NJ: Princeton University Press. Julkaistu aiemmin *World Politics*, vol. 29, no. 2, January 1977.
- Destler, I. M., 1984. 'Congress' teoksessa Joseph S. Nye, Jr., ed., *The Making of America's Soviet Policy*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Dulles, John Foster, 1952. 'A Policy of Boldness', *Life*, vol. 32, no. 20, 19 May.
- Edwards, George C. III, 1976. 'Presidential Influence in the House: Presidential Prestige as a Source Presidential Power', *American Political Science Review*, vol. 70, no. 1, March.
- Edwards, George C. III, 1983. *The Public Presidency: The Pursuit of Popular Support*. New York: St. Martin's Press.
- Faber, Harold, ed., 1965. *The Road to the White House: The Story of the 1964 Election by the Staff of The New York Times*. New York: McGraw-Hill.
- Fox, William T. R., 1982-83. 'The Military and United States Foreign Policy', *International Journal*, vol. 38, no. 1, Winter.
- Gallup Opinion Index, The, 1980. 'Presidential Popularity: A 43 Year Review', Report no. 182, October-November.
- Gant, Michael M., 1983. 'Citizens' Evaluations of 1980 Presidential Candidates: Influence on Campaign Strategies', *American Politics Quarterly*, vol. 11, no. 3, July.
- Greenfield, Jeff, 1982. *The Real Campaign: How the Media Missed the Story of the 1980 Campaign*. New York: Summit Books.
- Halperin, Morton H., 1972. 'The Decision to Deploy the ABM: Bureaucratic and Domestic Politics in the Johnson Administration', *World Politics*, vol. 25, no. 1, October.
- Hoffmann, Stanley, 1968. *Gulliver's Troubles, or the Setting of American Foreign Policy*. New York: McGraw-Hill.
- Holbraad, Carsten, 1979. *Superpowers and International Conflict*. London: Macmillan.
- Holsti, Ole R. & James N. Rosenau, 1979. 'Vietnam, Consensus, and the Belief Systems of American Leaders', *World Politics*, vol. 32, no. 1, October.
- Hoxie, R. Gordon, 1982. 'The National Security Council', *Presidential Studies Quarterly*, vol. 12, no. 1, Winter.
- Hughes, Barry, 1978. *The Domestic Context of American Foreign Policy*. San Francisco, CA: Freeman.
- Huntington, Samuel P., 1957. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.

- Huntington, Samuel P., 1973. 'After Containment: The Functions of the Military Establishment', *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 406, March.
- Huntington, Samuel P., 1977. 'The Soldier and the State in the 1970s' teoksessa Andrew J. Goodpaster & Samuel P. Huntington, eds., *Civil-Military Relations*. Washington, DC: American Enterprise Institute.
- Huntington, Samuel P., 1979. 'American Foreign Policy: The Changing Political Universe', *The Washington Quarterly*, vol. 2, no. 4, Autumn.
- Hurwitz, Jon & Mark Peffley, 1987a. 'The Means and Ends of Foreign Policy as Determinants of Presidential Support', *American Journal of Political Science*, vol. 31, no. 2, May.
- Hurwitz, Jon & Mark Peffley, 1987b. 'How are Foreign Policy Attitudes Structured? A Hierarchical Model', *American Political Science Review*, vol. 81, no. 4, December.
- Jamieson, Kathleen Hall, 1984. *Packaging the Presidency: A History and Criticism of Presidential Campaign Advertising*. New York: Oxford University Press.
- Kellerman, Barbara, 1984. *The Political Presidency: Practice of Leadership*. New York: Oxford University Press.
- Kelley, Stanley Jr., 1983. *Interpreting Elections*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kessel, John H., 1968. *The Goldwater Coalition*. Indianapolis, IN: Bobbs-Merrill.
- Key, V.O. Jr., 1961. *Public Opinion and American Democracy*. New York: Knopf.
- Kinder, Donald R.; Mark D. Peters, Robert P. Abelson & Susan T. Fiske, 1980. 'Presidential Prototypes', *Political Behavior*, vol. 2, no. 4.
- Kinnard, Douglas, 1980. *The Secretary of Defense*. Lexington, KY: The University Press of Kentucky.
- Kirkendall, Richard S., 1985. 'Election of 1948' teoksessa Arthur M. Schlesinger, Jr. & Fred L. Israel, eds., *History of American Presidential Elections*, vol. 8. New York: Chelsea House.
- Klingberg, Frank L., 1952. 'The Historical Alternation of Moods in American Foreign Policy', *World Politics*, vol. 4, no. 2, January.
- Korb, Lawrence J., 1980. 'The Executive and the Joint Chiefs', *Society*, vol. 17, no. 5, July/August.
- Leloup, Lance T. & Steven A. Shull, 1979. 'Congress versus the Executive: The "Two Presidencies" Reconsidered', *Social Science Quarterly*, vol. 59, no. 4, March.
- Levering, Ralph B., 1978. *The Public and American Foreign Policy, 1918-1978*. New York: William Morrow.
- Lippmann, Walter, 1955. *Essays in the Public Philosophy*. Boston, MA: Little, Brown.
- Lowi, Theodore, 1985. *The Personal President: Power Invested, Promise Unfulfilled*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Maranell, Gary M., 1970. 'The Evaluation of Presidents: An Extension of the Schlesinger Polls', *Journal of American History*, vol. 57, no. 1.
- Maranell, Gary M. & Richard Dodder, 1970. 'Political Orientation and the Evaluation of Presidential Prestige: A Study of American Historians', *Social Science Quarterly*, vol. 51, no. 3.
- Marcus, George E., 1988. 'The Structure of Emotional Response: 1984 Presidential Candidates', *American Political Science Review*, vol. 82, no. 3, September.
- Martin, John Bartlow, 1985. 'Election of 1964' teoksessa Arthur M. Schlesinger, Jr. & Fred L. Israel, eds., *History of American Presidential Elections 1789-1968*, vol. 9. New York: Chelsea House.
- McLean, Scilla; Nancy Ramsey & Mark Rovner, 1986. 'The United States of America' teoksessa Scilla McLean, ed., *How Nuclear Weapons Decisions are Made*. Tiptree, Essex: Macmillan.
- Miller, Arthur H. & Warren E. Miller, 1975. 'Issues, Candidates and Partisan Divisions in the 1972 American Presidential Election', *British Journal of Political Science*, vol. 5, no. 4, October.
- Miller, Arthur H.; Warren E. Miller, Alden S. Raine & Thad A. Brown, 1976. 'A Majority Party in Disarray: Policy Polarization in the 1972 Election', *American Political Science Review*, vol. 70, no. 3, September.
- Miller, Arthur S. & H. Bart Cox, 1986a. 'Congress, the Constitution, and First Use of Nuclear Weapons', *The Review of Politics*, vol. 48, no. 2, Spring.
- Miller, Arthur S. & H. Bart Cox, 1986b. 'Congress, the Constitution, and First Use of Nuclear Weapons', *The Review of Politics*, vol. 48, no. 3, Summer.
- Mueller, John E., 1973. *War, Presidents and Public Opinion*. New York: Wiley.
- Myers, David S., 1974. 'Editorials and Foreign Affairs in the 1972 Presidential Campaign', *Journalism Quarterly*, vol. 51, no. 2, Summer.
- Neustadt, Richard E., 1968. *Presidential Power*, 2nd ed. New York: Wiley.
- Nimmo, Dan & Robert L. Savage, 1976. *Candidates and Their Images: Concepts, Methods, and Findings*. Santa Monica, CA: Goodyear.
- Page, Benjamin I., 1976. 'The Theory of Political Ambiguity', *American Political Science Review*, vol. 70, no. 3, September.
- Page, Benjamin I., 1978. *Choices and Echoes in Presidential Elections*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Page, Benjamin I. & Richard A. Brody, 1972. 'Policy Voting and the Electoral Process: The Vietnam War Experience', *American Political Science Review*, vol. 66, no. 3, September.

- Pious, Richard, 1979. **The American Presidency**. New York: Basic Books.
- Polsby, Nelson W. & Aaron Wildavsky, 1984. **Presidential Elections: Strategies of American Electoral Politics** (6th ed.). New York: Charles Scribner's Sons.
- Pomper, Gerald M., 1975. **Voter's Choice**. New York: Dodd, Mead.
- Pringle, Peter & William Arkin, 1983. **SIOP: Nuclear War from the Inside**. London: Sphere.
- Quandt, William B., 1986. 'The Electoral Cycle and the Conduct of Foreign Policy', **Political Science Quarterly**, vol. 101, no. 5.
- Rattinger, Hans, 1990. **Foreign Policy vs. Domestic Issues as Determinants of Voting Behavior in the 1988 Presidential Election**. Paper presented in the 31st Annual Convention of International Studies Association (ISA) in Washington, DC, 10-14 April 1990.
- Rosenau, James N., 1961. **Public Opinion and Foreign Policy**. New York: Random House.
- Rosenau, James N., 1963. **National Leadership and Foreign Policy**. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rosenberg, David Alan, 1981/1982. 'A Smoking Radiating Ruin at the End of Two Hours': Documents on American Plans for Nuclear War with the Soviet Union, 1954-55', **International Security**, vol. 6, no. 3, Winter.
- Rosenberg, David Alan, 1983. 'The Origins of Overkill: Nuclear Weapons and American Strategy, 1945-1960', **International Security**, vol. 7, no. 4, Spring.
- Rourke, Francis E., 1973. 'The Domestic Scene: The President Ascendent' teoksessa Robert E. Osgood, ed., **Retreat From Empire?** Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Schlesinger, Arthur M., 1948. 'Historians Rate the U.S. Presidents', **Life**, November 1.
- Schlesinger, Arthur M., 1962. 'Our Presidents: A Rating by 75 Historians', **New York Times Magazine**, 29 July.
- Schlesinger, Arthur M. Jr., 1974. **The Imperial Presidency**. London: Andre Deutsch.
- Schlesinger, Arthur M. Jr., 1986. **The Cycles of American History**. Boston, MA: Houghton Mifflin.
- Schlesinger, Arthur M. Jr. & Fred L. Israel, eds., 1985. **History of American Presidential Elections 1789-1968**, vols. 8 & 9. New York: Chelsea House.
- Schlesinger, Arthur M. Jr. & Fred L. Israel, eds., 1986. **History of American Presidential Elections 1789-1984: Supplemental Volume 1972-1984**. New York: Chelsea House.
- Schneider, William, 1985. 'Peace and Strength: American Public Opinion and National Security' teoksessa Gregory Flynn & Hans Rattinger, eds., **The Public and Atlantic Defense**. Totowa, NJ: Rowman & Allanheld.
- Simonton, Dean Keith, 1987. **Why Presidents Succeed: A Political Psychology of Leadership**. New Haven, CT: Yale University Press.
- Smith, Tom W., 1985. 'The Polls: America's Most Important Problems. Part I: National and International', **Public Opinion Quarterly**, vol. 49, no. 2, Summer.
- Spitzer, Robert J., 1983. **The Presidency and Public Policy: The Four Arenas of Presidential Power**. Birmingham, AL: The University of Alabama Press.
- Stoll, Richard J., 1984. 'The Guns of November: Presidential Reflections and the Use of Force, 1947-1982', **The Journal of Conflict Resolution**, vol. 28, no. 2, June.
- Stone, Jeremy J., 1984. 'Presidential First Use is Unlawful', **Foreign Policy**, no. 56, Fall.
- Stovall, James Glen, 1982. 'Foreign Policy Issue Coverage in the 1980 Presidential Campaign', **Journalism Quarterly**, vol. 59, no. 4, Winter.
- Strauss, Robert S., 1984. 'What's Right With U.S. Campaigns', **Foreign Policy**, no. 55, Summer.
- Szanton, Peter L., 1985. 'OMB's Defense Cop-out', **Foreign Policy**, no. 58, Spring.
- Vasquez, John A., 1985. 'Domestic Contention of Critical Foreign Policy Issues: The Case of the United States', **International Organization**, vol. 39, no. 4, Autumn.
- Waltz, Kenneth N., 1979. **Theory of International Politics**. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Wendt, Hans W. & Paul C. Light, 1976. 'Measuring "Greatness" in American Presidents: Model Case for International Research on Political Leadership?', **European Journal of Social Psychology**, vol. 6, no. 1.
- Wildavsky, Aaron, 1966. 'The Two Presidencies', **Transaction**, vol. 4, no. 4, December.
- Wirthlin, Richard B., 1980. 'Appendix: The Wirthlin Memorandums' teoksessa Elizabeth Drew, **Portrait of an Election: The 1980 Presidential Campaign**. London: Routledge & Kegan Paul.
- Wittkopf, Eugene R., 1981. 'The Structure of Foreign Policy Attitudes: An Alternative View', **Social Science Quarterly**, vol. 62, no. 1, March.
- Wittkopf, Eugene R., 1986. 'On the Foreign Policy Beliefs of the American People: A Critique and Some Evidence', **International Studies Quarterly**, vol. 30, no. 4, December.
- Yankelovich, Daniel & John Doble, 1984. 'The Public Mood: Nuclear Weapons and the U.S.S.R.', **Foreign Affairs**, vol. 63, no. 1, Fall.
- Yergin, Daniel, 1977. **Shattered Peace: The Origins of the Cold War and the National Security State**. Boston, MA: Houghton Mifflin.