

# EUROOPPALAINEN JÄRJESTELMÄMUUTOS JA SUOMEN TURVALLISUUSSTRATEGIA

Valtiotieteen tohtori Pekka Sivonen

## 1 JÄRJESTELMÄMUUTOS

### 1.1 Eurooppalaisen murroksen haasteet

Kylmän sodan järjestelmän aikana totuimme jäsentämään Euroopan turvallisuusongelmia kokonaisvaltaisina, koko maanosan turvallisuusdynamikkaan liittyneinä kysymyksinä. Tämä koski paitsi asevarustelua ja valtioiden välisiä ristiriitoja, usein myös valtioiden sisäisiäkin konflikteja. Koska poliittis-sotilaallinen vastakkainasettelu oli hyvin kattava, ulottaen otettaan myös puolueettomiin, epävakausilmiöillä oli suuri eskalaatiopotentiaali.

Turvallisuuskysymysten aiemman kokonaisvaltaisuuden on nyt korvannut hajautuminen, ja alueelliset kehityskulut poikkeavat suuresti toisistaan. Ongelmaksi on tullut alueellinen turvallisuus, ja konfliktien eskalaatiopotentiaali on tämän mukaisesti vähäinen. On epäselvää, missä mitassa turvallisuutta voidaan ylipäätään vahvistaa koko maanosan laajuisella tavalla. Mekanismeja tätä varten on yritetty rakentaa ennen kaikkea ETYK-prosessin avulla. Siihen liittyneiden odotusten kulminaatio koettiin ETYK-huippukokouksessa Pariisissa 21.11.1990, jolloin allekirjoitettiin "Uutta Eurooppaa koskeva Pariisin peruskirja" (ETYK 1991). Tässä asiakirjassa kuvataan koko Euroopan olevan keskellä nopeaa muutosta kohti demokratiaa, rauhanomaisia suhteita ja 'yhdistymistä'. Tämän mukaisesti ETYK-maat sitoutuvat siinä noudattamaan yhteisiä arvoja, joiksi määritellään ihmisoikeuksien kunnioittaminen, edustuksellinen ja moniarvoinen demokratia, oikeusvaltioperiaatteet, markkinatalous ja hyvinvoinnin lisääminen.

Sittenmin ETYK:n kyvyttömyys hallita etnisiä konflikteja ja rajakiistoja idässä on osoittanut tuon virallisen optimismin vahvasti liioitelluksi. Pahiten uskoa on kolhinut sodankäynti entisen Jugoslavian alueella. Mutta kaikkein merkittävin muutos Pariisin peruskirjan allekirjoittamisen jälkeen on sittenkin ollut myönteinen. Elokuussa 1991 Neuvostoliitossa yritetty kovan linjan vallankaappaus epäonnistui, ja pian tämän jälkeen koko kommunismi ja NKP:n asema romahtivat maassa. Neuvostoliitto hajosi, ja korvautui löyhällä Itsenäisten valtioiden yhteisöllä. Vaikka näin syntynyt kehityksen uusi vaihe on vielä hataralla perustalla, kommunismin romahtaminen on toki luonut aivan uudet mahdollisuudet ajaa Pariisin peruskirjan tavoitteita. Toisin oli Mihail Gorbatschovin aikanaan allekirjoittaessa tämän peruskirjan: miten yhä silloin käytännössä kommunistisen puolueen johtama Neuvostoliitto olisi kyennyt vastaamaan ottamistaan velvoitteista?

Gorbatschovin ajama Neuvostoliiton 'demokratisoiminen' merkitsi eri asiaa kuin lännessä tarkoitetaan demokratialla. Gorbatschov uskoi itse keskusjohtoisen Neuvostoliiton pysyvyyteen, ja hänen käsityksensä 'demokraattisista' uudistuksista oli tämän rakennelman säätelyä. Sen sijaan Boris Jeltsinin kielenkäytössä demokratian edellytyksenä on kommunistisen kauden poliittisen perinnön hävittäminen uusien poliittisten realiteettien tieltä. Nämä realiteetit eivät vielä pitkään aikaan vastaa käsitystämme kehittyneestä demokratiasta, mutta muuten ei voisi ollakaan. Venäjän itsevaltainen historia on jättänyt jälkeensä kehittymättömän poliittisen kulttuurin. Kommunististen valtakauden raunioittama talous tulisi saattaa perusteiltaan aivan uuteen uskoon tilanteessa, jossa uudistukset tuottavat suuria taloudellisia, sosiaalisia ja poliittisia ongelmia. Venäjä saattaa hajota valtiollisesti. Tällaisten haasteiden oloissa kehittyneeseen demokratiaan ei voi siirtyä suoraviivaisesti.

Olemme ehkä taipuvaisia uskomaan, että vallitseva itäisen Euroopan ja IVY-alueen

poliittinen epävakaisuus on ohimenevä välitila. Käsitystä vahvistaa Puolan, Unkarin ja Tshekinmaan kansantalouksien vakiintuminen paremmalle tolalle jo nyt, ja tämän vakiintumisen myönteiset vaikutukset noiden maiden poliittisten olojen kehitykseen. Tämä ei anna kuitenkaan perusteita ennustamiseen, koska aiemmin kommunistien hallitsemien maiden kehitys on parhaillaan kovin epäyhtenäistä. Idästä löytyy sekä rohkaisevia että pelottavia esimerkkejä, muttei vastausta Suomen turvallisuuden kannalta kiinnostavimpaan kysymykseen: miten käy Venäjälle? Maan valtava koko ja sisäinen heterogeisuus asettavat venäläisten ongelmien mittakaavan aivan omaan luokkaansa. Venäjä on ratkaisevalla tavalla oman kohtalonsa rakentaja. Lännestä annetulla taloudellisella avulla voi olla vain marginaalinen merkitys sen jättimäisen kansantalouden suuntaamiseen. Lännestä annettu poliittinen tuki voi Venäjän sekavissa oloissa kääntyä jopa osin tarkoituksiaan vastaan. Venäläisten täytyy tehdä ratkaisunsa itse. Taloudenpidossa on viime vuosina kokeiltu yrityksen ja erehdyksen menetelmää, mutta politiikanteossa on mennyt jo paljon paremmin. Venäjän politiikka on mahdollistanut laajan murroksen koko entisessä neuvostokommunistisessa valtapiirissä.

Eurooppalaisen tai laajemmin ETYK-alueen turvallisuuden murrosta tarkasteltaessa tärkeimmäksi kysymykseksi nousee, voidaanko vakavia häiriöitä saada hallintaan järjestelmän piirissä. Tällaisia ovat ETYKin puitteissa hyväksytyjen normien räikeät rikkomiset. Normisto koskee sekä valtioiden välisiä suhteita että edellä kuvatulla tavalla myös valtioiden sisäisiä oloja. Lähtökohtina ovat väkivallasta pidättyminen konfliktinratkaisussa ja demokraattisen oikeusvaltion ylläpito tai tavoittelu. Näkyvimpiä häiriöitä ovat tietenkin olleet avoimet aseelliset yhteenotot idässä. Eniten julkisuutta ovat saaneet entisen Jugoslavian, Georgian, Ossetian, Ingushetian, Abhaasian, Moldovan, Armenian ja Azerbaidžhanin sekä Tadžikistanin alueilla esiintyneet konfliktit, joista eräät ovat limittyneet toisiinsa kokonaisiksi alueelliseksi konfliktimuodostelmiksi.

ETYK-alueen turvallisuuden hallinnan tavoitteena on ollut vakiinnuttaa yleisesti hyväksytyt toimintanormit valtioiden noudatettavaksi. Keinovalikoiman tähän vakiinnuttamiseen muodostaisi toimiva palkkioiden ja rangaistusten (sanktioiden) järjestelmä, mutta poliittista yksimielisyyttä tällaisen luomisesta ja käyttämisestä ei ole löytynyt. ETYK on osoittautunut 'hyvän sään' rakennelmäksi, johon asetetut toiveet vaihtelevat sään muutosten mukaan. Tällainen on kaukana kollektiivisesta turvallisuudesta.

## 1.2 Elämme välivaiheessa, mutta matkalla mihin?

Uudella ajalla on käytetty kolmea perusmallia rauhan säilyttämiseksi ja kaaoksen estämiseksi kansainvälisessä järjestelmässä: voimatasapainoa, ydinasepelotetta ja keskuskoalitiota (Rosecrance 1992). Valtioiden välisessä yhteistoiminnassa ensimmäiset kaksi ovat liittyneet kollektiivisen puolustautumisen, viimeksi mainittu kollektiivisen turvallisuuden tavoitteisiin. Kuluvalla vuosisadalla Kansainliittoon ja Yhdistyneisiin Kansakuntiin asetettiin niiden toiminnan alkuvuosina toiveita kollektiivisesta turvallisuusjärjestelmästä, kun taas kylmän sodan järjestelmä oli malliesimerkki kollektiivisen puolustuksen dominoimasta järjestelmänhallinnasta.

Tällä hetkellä ETYK-alueen turvallisuutta leimaa jonkinlainen välivaihe: keskuskoalitiotoiminnan järjestelmän potentiaali ikään kuin leijuu ilmassa, mutta sen puolesta ei hevin mennä lyömään vetoa. Tässä suhteessa vaikuttavat sekä aiempien yritysten aiheuttamat pettymykset että nykyiseen yritykseen liittyneen optimismin huippukohdan ohittaminen noin kolme vuotta sitten. Kansainvälisen yhteisön kyvyttömyys entisen Jugoslavian alueella riehuvien sotien edessä ei kannusta kuvailemaan nykyistä kehitysvaihetta kollektiiviseksi turvallisuusjärjestelmäksi. Välivaihepiirteitä nykyiseen tilanteeseen tuo myös kollektiivisen puolustuksen järjestelmän, Naton, säilyminen uudessakin tilanteessa. Itse

asiassa Nato on uudistumisensa kautta vahvistamassa elinvoimaansa.

YK:n turvallisuusneuvostolla tulee säilymään tärkeämpi rooli pakotetoimien ja voimankäytön auktorisoinnissa ETYK-alueen kriiseissä kuin ETYKille itselleen koskaan voi muodostua. Tärkeä ominaispiirre tilanteessa on YK:n ja ETYK:n kaltaisten organisaatioiden roolin rajoittuminen jatkossakin voimankäytön auktorisointiin, ei tämän roolin ulottuminen voimankäytön johtovastuuseen. Käytännössä YK:n turvallisuusneuvosto ja/tai ETYK pyytävät mitä tahansa halukkaita tai erikseen nimettyjä tahoja ryhtymään määrättyihin sotilaallisiin toimiin. Tämän pohjalta joukkoja lähettäneet maat ja liitot (Nato, WEU) pidättävät itsellään täyden operatiivisen johtovastuun sotatoimiin valmistautumisessa ja niiden toteuttamisessa. Näin tapahtui Persianlahden sodassa ja amerikkalaisten Somalia-operaatioissa, kuten myös parhaillaan Bosnian lentokiellon ja koko entisen Jugoslavian alueen merenkulkuliikenteen valvonnassa. Tällä tavoin nykyisessä tilanteessa vallitsevat sotilaalliset mahdollisuudet tukea kollektiivisen turvallisuuden tavoittelua kanavoituvat nimenomaan kollektiivisen puolustuksen instituutioiden kautta. Kyse on siis läntisestä sotilaallisesta yhteistoiminnasta, ennen kaikkea Nato-yhteistyöstä. Niinpä Nato ja WEU kytkettyvät yhä kiinteämpään vuorovaikutukseen luonteeltaan avointen kansainvälisten organisaatioiden kanssa, mikä on luonnollinen tulos lännen voitosta kylmässä sodassa.

Nykyisessä välivaiheessa ylioptimistiset käsitykset yhteistyövaraisuuden kehittymismahdollisuuksista turvallisuuden hallinnassa ovat nopeasti karisseet. Kaikkia munia ei laiteta samaan koriin, vaan kollektiivinen puolustus säilyttää asemansa. Kollektiivisen puolustuksen ulkopuolella olevat maat eivät nekään laske kansallista turvallisuuttaan yhteistyövaraisuuden perspektiivin varaan. Ylioptimismi kääntyisi kollektiivisen turvallisuuden tavoittelua vastaan, koska se johtaisi liioittelemaan väistämättömien pettymysten merkitystä. Nykyistä vaihetta leimaavat pikemminkin pragmaattiset lähtökohdat ja pienten askelten politiikka.

Otetut askeleet ovat kuitenkin entisen Jugoslavian alueen sotien lopettamisen osalta menneet niin lyhyiksi, että tilannetta voi paremmin kuvata neuvottomuudeksi. Yhteistyövaraisen turvallisuuden rakentamisessa voidaan edistyä tai taantua, mutta vakavien haasteiden edessä ei sen sijaan ole kovinkaan pitkään tarjolla paikoillaan pysymisen mahdollisuutta. Paikallaan polkeminen muuttuu nimittäin taantumiseksi. Jos kansainvälinen yhteisö ei kykene käyttämään voimaa väkivaltaisia haasteita vastaan, avataan ovet uusille väkivaltaisille haasteille. Menetetään mahdollisuus muuttaa riittävän ajoissa sellaisia havaintototumuksia väkivallan käytön kannattavuudesta, jotka syntyvät epävakaissa poliittisissa oloissa.

Epäonnistuminen tapahtuisi nyt olosuhteissa, joissa sekä valtioiden että niiden välisten kiistakysymysten luku ETYK-alueella on voimakkaasti kasvanut. Tästä tilanteesta ei ole enää paluuta sellaisiin vastakkainolon vakauden olosuhteisiin, jotka leimasivat kylmän sodan järjestelmää. Nykyisen yrityksen romahtaminen siis hajauttaisi voimakkaasti eurooppalaista järjestelmää ja koko ETYK-aluetta.

Hajautuminenhan on jo nyt meneillään, kuten näemme tilanteesta Balkanilla ja eteläisellä IVY-alueella. Idässä on etnisten konfliktien kierre, jossa esimerkit voimaan turvaantumisen kannattavuudesta kannustavat yhä uusia yrittäjiä. Yhteistyövaraisen turvallisuuden epäonnistuessa turvallisuusolosuhteiden alueelliset erot vahvistuisivat entisestään. Länsi pystyisi joka tapauksessa suojautumaan. Nato saisi takaisin niitä korkean valmiusasteen sotilasliittopiirteitään, jotka ovat nyt olleet vähenemässä. Mutta idän paheneva epäjärjestys olisi poliittinen ja moraalinen tappio lännelle.

Nykyinen yritys hallita muutosta kansainvälisen koalition avulla voi onnistua vain kaikkien keskeisten osapuolten yhteistoiminnalla. Mutta perinteiselle atlanttiselle turvallisuusyhteistyölle lankeaa nyt pakostakin johtava asema. Sillä on tähän voittajan vastuu, tarvittavat resurssit ja välttämätön poliittinen intressi.

### 1.3 Yhteistyövaraisuuden vahvistamisen keinosto

Yhteistyövaraisen turvallisuuden rakentamisen mahdollisuudet perustuvat tällä hetkellä yhtäältä ideologisen vastakkainolon poistumiseen ja toisaalta euroatlanttisen alueen sekä tärkeimpien IVY-valtioiden yhteisymmärrykseen yhteistyövaraisen turvallisuuden tarpeesta. Tätä voisi nimittää myös yritykseksi muodostaa Eurooppaan **turvallisuusregiimi**. Kansainvälisessä järjestelmässä ongelmien hallinnan regiimi koostuu sellaisista periaatteista, normeista, toimintasäännöistä ja valtioiden kesken sovituista päätöksentekojärjestelyistä, joiden suhteen eri valtioiden johtajien odotukset lähentyvät riittävästi toisiaan (Krasner 1993, 3). Niinpä turvallisuusregiimin tarkoituksena on hajautuneen eurooppalaisen turvallisuusjärjestelmän asteittainen integrointi uudelle pohjalle (turvallisuusregiimin käsitehistoriasta esim. Jervis 1982, Nye 1987).

Tavoitteen voi toki ilmaista ilman ammattitermiäkin: tarkoituksena on muodostaa sellainen turvallisuusyhteistyön järjestelmä, jossa vallitsevat yhteisesti sovitut käyttäytymisen säännöt ja jossa toimivat näiden sääntöjen noudattamista valvovat, yhteisesti kontrolloidut kansainväliset instituutiot (Bull & Watson 1984, 1). Sääntöjä asetetaan ja hyväksytään yhteistoimintaorganisaatioiden toiminnalla ja kansainvälisillä sopimuksilla. Tällaisen järjestelmän puitteissa olisi mahdollista asettaa yhteisesti keskeisiä päämääriä ja sopia niiden tavoittelemisen keinoista. Se institutionalisoisi turvallisuusyhteistyön periaatteet tavalla, joka tekisi mahdolliseksi vähentää niin sanotun turvallisuusdilemman mukaisen yksilöllisten valintojen väistämättä tuottamaa kollektiivista suboptimaliteettia. Viimeksimainitulla tarkoitetaan järjestelmässä saavutettavien kokonaishyötyjen systemaattista jäämistä mahdollisen saavutustason alapuolelle.

Tällaiseen järjestykseen kuuluisi kansainvälisen organisoitumisen kautta luotu palkintojen ja rangaistusten jakamisen järjestelmä. Robert Axelrod ja Robert O. Keohane (1985) sekä Kenneth Oye (1985) ovat eritelleet teoreettisella tasolla niitä tekijöitä, jotka edesauttavat tällaisten yhteistoimintajärjestelmien rakentamista.

**Ensimmäkin** järjestelmän osanottajavaltioiden mahdollisuuksia havaita etujensa yhteisyyttä täytyy parantaa. Peliteorian avulla on mallinnettu tämän suhteen lukuisia perustilanteita. Tiivistetysti sanoen on kyse seuraavasta: yhteisön lojaalina jäsenenä toimiminen tuottaa yhteisön pysyessä koossa kaikille sen yksittäisille jäsenille ajan mittaan sellaisia hyötyjä, jotka ylittävät yhteisöstä irtaantumisen kautta saavutettavissa olevat lyhyen tähtäimen hyödyt. Päätäjien jatkuvana houkutusena on kuitenkin korjata talteen se, mikä on hetkellisesti yksipuolisen toiminnan avulla saavutettavissa.

Turvallisuusyhteistyön avulla on siis pyrittävä vaikuttamaan päättäjien arvioihin eri toimintavaihtoehtojen hyödyistä ja kustannuksista, ja osoittamaan yhteistoiminnan avulla saatavat pitkän tähtäimen hyödyt nopeasti realisoitavia erillistoiminnan hyötyjä kestävämmiksi. Tätä osoittamista vaikeuttaa epävarmuus yhteisen yrityksen lopputuloksesta, nimenomaan muiden toimijoiden valmiudesta uhrata omia lyhyen tähtäimen etujaan kokonaisetujen hyväksi. Päätöksentekopsykologiset tekijät ja sisäpoliittiset realiteetit muodostavat omat riskinsä. Silti turvallisuusyhteistyön avulla voidaan vaikuttaa huomattavastikin yksittäisissä päätöksentekotilanteissa punnittavaan informaatioon. Tässä suhteessa ratkaisevaa on, onko kansainvälisen yhteisön käytettävissä toimiva ja riittävän suurilla panoksilla valintoihin vaikuttava palkkioiden ja sanktioiden järjestelmä.

**Toisekseen** kansainvälisen turvallisuusyhteistyön avulla tulee parantaa päätöksentekijöiden käsitystä omasta kyvystään nähdä entistä pidemmälle tulevaisuuteen. Kansainvälisen yhteistoimintavalmiuden kannalta ratkaiseva tekijähän on juuri se, että yhteistoiminnan avulla saatavat edut realisoituvat yleensä pidemmällä aikavälillä kuin yhteistoiminnan vastaisten siirtojen avulla saatavat edut. Niinpä esimerkiksi laajentumispolitiikkaa harjoittavat serbit kiinnittävät huomionsa lyhyellä tähtämellä haltuunsa ottamiin valloituksiin,

vähöksyeni niitä kustannuksia jotka kansainvälinen yhteisö panee heidät tästä maksamaan pitkällä tähtäimellä. Jos serbiopäättäjien tulevaisuusperspektiivi olisi pidempi, he näkisivät tässä valintatilanteessa jäsentyvät kustannukset ja hyödyt toisenlaisessa keskinäisessä suhteessa kuin nyt tekevät.

Yhteistyövaraisen turvallisuuden lähtökohtien vakiinnuttaminen edellyttää yleistä uskoa mahdollisuuksiin ohjata kehitystä tähän suuntaan. Vaikuttaa ehkä paradoksaaliselta asettaa yhteistyövaraisuuden onnistumisen ehdoksi kyky ennakoida paremmin tulevaisuutta, koska tämä vaikuttaa kehäpäätelmältä. Mutta aivan samalla tavalla kuluttajien ja investointipäätösten tekijöiden usko suomalaisen kansantalouden nousuun lamasta on sellainen tulevaisuuskaistys, joka mahdollistaa kansantalouden nousun lamasta. Jos tällaiseen nousuun ei uskota, sitä ei myöskään tule: vain nousuodotuksista syntyvät ne päätökset, jotka toteuttavat nämä samaiset odotukset.

Siksi turvallisuusyhteistyötä täytyykin ajaa johdonmukaisesti ja päättäväisesti. Normeja tukevaa käyttäytymistä on palkittava ja normeja rikkovaa toimintaa rangaistava yhdenmukaisesti ja yksiselitteisesti. Jos esimerkiksi serbi johtajien annetaan hyötyä laajentumispolitiikastaan, yhteistyövaraisuutta tukevat tulevaisuusodotukset heikentyvät. Mutta jos serbi johtajat voidaan vakuuttaa pitkän tähtäimen kustannusten korkeudesta, sekä heille että uusille yrittäjäkandidaateille pakotetaan uudenlainen harkintatilanne. Epävakaisissa kansainvälisissä oloissa juuri lyhyen tähtäimen odotukset ovat hallineet päätöksentekoa, ja tämän tilanteen muuttaminen vaatii aivan uutta asennoitumista.

Tulevaisuusodotusten aikajännettä lyhentää myös sisäpoliittinen prosessi. Demokradiassa on vaikeata asettaa pitkän tähtäimen hyötyjä etusijalle: jollei näkyviä tuloksia synny vaalikauden aikana, päätöksentekijät joutuvat tästä tilille vaaleissa. Mutta epävakaa ja kehittymätön poliittinen järjestelmä on tässä suhteessa vielä hankalampi. Silloin päättäjiä uhkaa äkillinen syrjäyttäminen, ja lyhyen tähtäimen edut ja kustannukset korostuvat muutenkin valintojen teon perusteina. Alueellinen laajentumispolitiikka ja oman etnisen tai poliittisen ryhmän etujen väkivaltaisen ajaminen ovat koeteltuja keinoja vahvistaa päättäjien asemaa tällaisissa olosuhteissa.

Poliittisten arvioiden aikajänteen pidentäminen vaatii uudenlaista asennoitumista myös pakotteista päättävältä kansainväliseltä yhteisöltä. Ehkei koskaan kyetä tekemään ja toteuttamaan päätöksiä, joiden tuloksena serbit työnnettäisiin maataistelutoimin pois heidän valloittamiltaan alueilta. Mutta peli ei tämän myötä ole vielä menetetty, eikä kansainvälinen yhteisö ole menettänyt kasvojaan. Silloin tulee vain huolehtia, että serbeille koituvat kustannukset nousevat ajan mittaan riittävän korkeiksi. Näin tehdään kaikille selväksi, ettei alueellinen valloituspolitiikka kannata 1990-luvun Euroopassa.

**Kolmanneksi** yhteistyövaraisen turvallisuuden järjestelmän järjestyksellisyys voi jo-pa sinänsäkin ajan oloon heikentää järjestelmää. Yhteinen uhka nimittäin tiivistää turvallisuuspoliittista yhteistyötä ja rajoittaa siitä irtaantumisen houkutuksia selvästi voimakkaammin kuin yhteiset edut. Tämän säännönmukaisuuden perustana on oman valtion itsenäisyyden ja koskemattomuuden varjelu valtiojohdon tärkeimpänä turvallisuusavoitteena. Valtioiden yhteisiksi kokemat turvallisuuspoliittiset edut määrittyvät järjestelmässä kuitenkin uhkien kautta sitä vähemmän, mitä onnistuneempaa yhteisten etujen tavoittelu on. Kollektiiviseen puolustukseen onkin siksi paljon helpompi sitoutua kuin kollektiiviseen turvallisuuteen.

Mitä paremmin yhteistyövaraisen turvallisuuden rakentamisessa onnistutaan, sitä vähemmän omaa maata kohtaan suuntautuvat sotilaalliset uhat toimivat tällaista järjestelmää tukevan valtion turvallisuuspolitiikan pontimena. Ja mitä paremmin turvallisuuden rakentamisessa onnistutaan, sitä kauemmaksi koko järjestelmää vastaan suuntautuvat uhat tuntuvat loittonevan. Ennen pitkää sotilaallisen voiman, turvallisuusyhteistyön tärkeiden ja konfliktipotentiaalien vähättyä yleistyy. Ilmiö on tuttu sellaisilta pitkiltä rauhan aika-

kausilta, joita eivät leimanneet valtioiden turvallisuusetujen väliset pysyvät jännitteet. Turvallisuusyhteistyön menestys voi siis ennen pitkää koitua latentiksi uhaksi sille itselleen. Tämä uhka realisoituisi järjestelmän tullessa epävakausilmiöiden yllättämäksi.

Onkin välttämätöntä kehittää yhteistyöjärjestelmän puitteissa kykyä ennakoida sitä itseään uhkaavia haasteita, ja aloittaa tarvittava muutoksen vaatimuksiin sovittautuminen jo hyvissä ajoin. Järjestelmän oman kehitysdynamiikan ja reagointinopeuden parantamisen edellytyksenä on sellainen rauhanomaisen muutoksen strategia, josta tarkemmin tuonnempana.

Yhteistyövaraisen järjestelmän kantavana voimana ovat sen vahvimmat valtiot. Mutta järjestelmän elinkelpoisuus pohjautuu viime kädessä siihen, että liki kaikki sen piiriin kuuluvat valtiot noudattavat ulkoisessa käyttäytymisessään johdonmukaisuuden ja rationaalisuuden minimiehtoja. Muutenhan niihin ei voitaisi palkkioiden ja rangaistusten järjestelmällä vaikuttaa. Kaikkien ei toki tarvitse näitä minimiehtoja täyttää. Kansainvälinen yhteisö voi kokonaisetujen nimissä asettaa yhteistyökyvyttömiä valtioita yhä kovenevien pakkotoimien kohteiksi. Kovetessaan tällaiset toimet menettävät rooliaan viesteinä kansainvälisessä kommunikaatiossa, koska niillä aletaan tavoitella tilanteen yksipuolista ratkaisemista. Vuorovaikutusyhteyden katketessa sotilaallisilla pakkotoimilla ei enää välttämättä tarvitse tavoitella yhteyden palauttamista samaan valtiojohtoon jota kuritetaan. Valtiojohtoon vaihdos voi saada yhteydet toimimaan paremmin.

Kaiken kaikkiaan yhteistyövaraisen turvallisuuden järjestelmää ylläpitävät toimet kriiseissä voivat olla **julkilausumattomia**, julkisesti neuvottelujen kautta **sovittuja** tahi joko toiselle tai molemmille konfliktiosapuolille **pakotettuja**.

Yhteistyövaraista turvallisuutta edistävästä olosuhteista käydään vilkasta teoreettista keskustelua. **Ensimmäkin** katsotaan yleisesti, että absoluuttisten etujen käyttö hyötyjen mittaamisessa tukee järjestelmää. Kun valtiot antavat tavoitelluille ja vältettävillä toiminnan seuraamuksille osapuilleen yhteneviä arvolatauksia, mahdollistuvat vertailtavuus, kommunikointi, vastavuoroisuus ja kompromissit. Valtiot kuitenkin aina myös vertailevat hyötyjen jakautumista järjestelmässä. Tällaiset huolet suhteellisista hyödyistä voivat pahastikin haitata yhteistyön syntymistä: pelätään jäämistä muita heikommalle (Grieco 1990). **Toisekseen** on laajalti katsottu yhteistyön mahdollisuuksien heikkenevän vuorovaikutukseen osallistuvien valtioiden luvun kasvaessa. Tämä johtuisi toimivan palkkio- ja rangaistusjärjestelmän aikaansaannin vaikeutumisesta järjestelmän komplisoitumisen myötä. Tässä päättelyssä on kuitenkin puutteellisuuksia. Useiden toimijoiden kesken voi olla joskus helpompi löytää etujen tasapaino, koska jaettavia hyötyjä ei tulkita yhtä helposti toisen osapuolen tappioiksi kuin kahden tai kolmen osapuolen pelissä. Yleensäkin huolta suhteellisista menetyksistä voidaan vähentää helpommin juuri monien toimijoiden järjestelmässä. **Kolmanneksi** odotukset vuorovaikutuksen muiden osapuolten käyttäytymisen johdonmukaisuudesta lisäävät toimijan omaa halukkuutta yhteistoimintaan. **Neljänneksi** voiman epätasainen jakautuminen hierarkkiseksi hyväksytyssä järjestelmässä auttaa yhteistoiminnan muodostumista. Vahvemmat toimijat nimittäin saavat luonnollisella tavalla muita suuremman vastuun järjestelmän organisoinnissa. Vastoin ennako-oletuksia voiman epäsymmetrisyyden leimaamissa järjestelmissä saavutetut yhteistoimintaratkaisut eivät yleisesti ottaen näytä antavan parhaita ehtoja vahvimille toimijoille. Vahvoilla näyttää olevan varaa antaa periksi heikommilleen, koska järjestelmän toimivuus kokonaisuutena on erityisesti vahvojen valtioiden intressissä. Järjestelmän johtavat valtiothan määrittelevät turvallisuusintressinsä laajasti, jolloin järjestelmä on ennen kaikkea niiden luomus ja nimenomaan niiden vastuulla. (Milner 1992, 487)

Toimijoiden lukumäärä järjestelmässä on keskeinen sen toimivuuteen vaikuttava tekijä. Voimakkaiden konfliktien leimaaman pelote- tai voimatasapainojärjestelmän hallinnassa vakain tilanne on kahden korkean koheesion leimaaman valtioryhmittymän välinen

vuorovaikutus. Johdonmukaiset käyttäytymislähtökohdat luovat tällaiseen asetelmaan ennustettavuutta. Asetelma vallitsi kylmän sodan järjestelmän 'kypsässä' eli kehittyneessä vaiheessa, 1960-luvun puolivälistä 1980-luvun lopulle. Vastaavasti epävakaimpana voidaan pitää konfliktien leimaamaa moninapaista voimatasapainojärjestelmää, jossa on useita voimakkaita toimijoita (Waltz 1979, 161-93). Tällaisessa asetelmassa lyhyen tähtäimen laskelmat korostuvat liittoutumispolitiikassa, ja arvaamattomuus kasvaa. Moinen tilanne vallitsi molempien maailmansotien edellä.

#### 1.4 Järjestelmän rauhanomainen muutos

Parhaillaan vallitseva yhteistyövaraisen turvallisuuden moninapainen järjestelmä voi ajan mittaan kehittyä luonteeltaan hegemonistiseksi. Konfliktien esiintymistä poistetaan tällöin johtavan keskuksen harjoittamalla sääntelyllä ja hallinnalla. Järjestelmä on yhtä vakaa kuin hegemonian takaavan rakenteen kestävyys. Toimiessaan kunnolla hegemonistinen järjestelmä on kaikkein vakain, mutta se on samalla selvästi herkempi purkautumaan tai järkkymään kuin kahden liittoutuman vastakkaisuuteen perustuva järjestelmä. Hegemonistiseen järjestelmään ei nimittäin kuulu yhtä voimakasta uhkahavaintoihin pohjaavaa itsesäätelymekanismeja.

Hegemonistinen järjestelmä täytyy saada toimintanormeineen institutionalisoiduksi. Toinen ongelma on hegemonistisen vallankäytön järjestelmien taipumus rappeutua ajan myötä kehittyvien sisäisten vääristymien vuoksi. Kolmantena pulmana on tällaisten järjestelmien vaikeus uudistua, sopeutua kansainvälisen tilanteen muutospainaisiin.

Hegemonistisen järjestelmän rakenteellinen perusongelma oman uudistumisensa suhteen on voimien ja vastavoimien vuorovaikutukseen perustuvan itsesäätelymekanismin puute. Hegemonistisella järjestelmällä ei ole sisäiseen toimintalogiikkaan pohjaavaa rakenteellista korjausmekanismeja. Sen sijaan voimatasapaino- ja pelotejärjestelmille tällaisen mekanismin keskeisyys on ollut luonteenomainen. Niissä säätelyn keinoina ovat olleet esimerkiksi vastavuoroinen varustelu ja liittoutumisen muutokset. Pelotejärjestelmää vakautti ydintuhojen mittakaavan hillitsevä vaikutus kriisipäättämään ja ensi-iskun kyvyn hankkimisen vaikeus.

Mistä tällainen hallinta- ja säätelyrakenteita korjaava mekanismi löytyisi yhteistyövaraisen turvallisuuden järjestelmälle? Nyt täytyisi kehittää jotain sellaista, joka puuttui yhtä hyvin Napoleonin sotien jälkeen vuosina 1814-15 perustetulta 'Euroopan konsertilta' kuin vuonna 1919 perustetulta Kansainliitoltakin. Tämä on **rauhanomaisen muutoksen strategia**. YK-järjestelmää ei puolestaan olisi edes tällainen aikanaan auttanut kehittymään kestäväksi kollektiivisen turvallisuuden järjestelyksi, koska poliittinen polarisaatio murensi mahdollisuudet tähän jo 1940-luvun lopulla.

Rauhanomaisen muutoksen strategian lähtökohdana tulisi olla mahdollisimman realistinen käsitys ETYK-alueen turvallisuutta säätelevän järjestelmän tehtävistä, mahdollisuuksista ja sitä uhkaavista riskeistä. Tavoitteiden oikeutettu kunnianhimoisuus ei saisi sokaista päättäjiä ja arvioitsijoita. Tavoiteltava rauhantila ei merkitse eikä edellytä valtioiden välistä etujen **harmoniaa**. Tällainen tavoite ei sovi yhteen valtioiden välistä kanssakäymistä koskevan tietämyksemme kanssa. Tavoitteena tulee sen sijaan olla provosoimattoman hyökkäyssodan ja miehityksen käytön tai niillä uhkaamisen sanktioiminen niin uskottavasti, että niiden yrittämisen tiellä oleva kynnyks nousee ratkaisevalla tavalla.

Kylmän sodan hävisi Neuvostoliitto, ei Venäjä. Neuvostoliitto poistui historiaan, ja Venäjä on nyt saavuttanut aseman uuden turvallisuusyhteistyön ytimessä. Näin ollen vuoden 1919 perusvirhe, keskeisen valtion poissulkeminen, on vältetty. Voidaanko välttää myös vuosien 1814-15 ja 1919 perusvirhe estää rauhanomaisen muutoksen mahdollistuminen? Harmoniaoptimismi estäisi näkemästä rauhanomaisen muutoksen tärkeyttä, koska

järjestelmän harmonia on staattinen tila. Rauhanomaisen muutoksen pelisäännöt mahdollistaisivat valtioiden välisten kiistojen rauhanomaisen ratkaisun. Tämä rajoittaisi riskiä turvallisuusyhteistyön degeneroitumisesta muutoksen estäjäksi.

Ihanteellisessa tapauksessa nykyinen yhteistyövaraisen turvallisuuden järjestelmä kehittyisi ajan mittaan todelliseksi kollektiiviseksi turvallisuusjärjestelmäksi. Sellaisen toimivuuden perustana olisi viime kädessä todellisuutta vastaava **teoria rauhasta**: käsitys siitä, mitkä seikat järjestelmässä nykyisin ja tulevaisuudessa parhaiten vakauttavat tilannetta ja tekevät vihollisuuksien puhkeamisesta vaikeammin kuviteltavan. Tällaisiin seikoihin kuuluisivat kansainvälisen poliittisen vuorovaikutuksen institutionalisoidut toimintasäännöt ja kokonaistilannetta vakauttavat liitosuhdejärjestelyt. Rauhanomaisen muutoksen strategiaan kuuluisivat konfliktien ratkaisun mekanismit, jo saavutettujen ratkaisujen muuttamisen proseduurit, sitoumusten ja vastuiden sovittaminen muuttuviin yhteiskunnallisiin, taloudellisiin ja demografisiin olosuhteisiin sekä sotilaallisen ylivarustautumisen purkamisen jääminen kestäväksi kehityssuunnaksi. Strategiaan kuuluisivat myös paremmat mahdollisuudet peräännyttä otetuista positioista kasvojaan menettämättä, sekä yleensä välttämättömiin muutoksiin sopeutumisen sisä- ja ulkopoliittisten edellytysten parantaminen. Strategiaan kuuluisi järjestelmään kohdistuvien tulevien haasteiden ennakointimahdollisuuksien kehittäminen. Lisäksi siihen kuuluisi myös toisentyypistä keinostoa: taloudellinen ja poliittinen integraatioprosessi valtioiden ja yhteiskuntien lähentäjänä, kansainväliset taloudelliset ohjausjärjestelmät ja muut riippuvuusrakenteet, elintason ja sivistystason kohottaminen, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteiden vahvistaminen. (Holsti 1991, 339)

Nykyistä yritystä yhteistyövaraisen turvallisuusjärjestelmän luomiseksi varjostaa mielikuvana hankkeelle jo lähtökohtaisesti säädetystä syntymän, kukoistuksen ja kuihtumisen elinkaaresta, joka lupaisi sille suhteellisen lyhyttä ikää. Mitään todisteita siitä, että näin tulisi käymään, ei tietenkään ole olemassa. Voi käydä aivan toisinkin. Järjestelmätaasoisen muutoksen ennakointi on aina epäkiitollinen tehtävä. Siihen on kuitenkin periaatteessa olemassa joitakin künnekohtia, ettei tarvitse operoida pelkän spekulatiivisuuden varassa.

Järjestelmämuutoksen ennakoinnissa otetaan yleisimmin lähtökohdaksi analogioiden etsiminen menneitä tilanteita leimanneista järjestelmän rakennepiirteistä. Näistä tehdyt yleistyksiset toimivat pohjana ajankohtaisen tilanteen arvioinnille. Tällöin ennustamisen perustana ovat siis säännönmukaisuuksia koskevat oletukset. Tällaisessa ennustamisessa kohdataan kolmentyyppisiä vaikeuksia. Ensinnäkin on paikannettava menneet järjestelmämuutokset. Toiseksi on päätettävä, missä määrin tiettyjä tapahtumia koskevien yleistysten ja ennakoitien oletetaan pitävän järjestelmäkohtaisesti paikkansa. Kolmanneksi menneiden järjestelmien toimintaa ja järjestelmämuutoksia koskeva tieto ei välttämättä anna kunnollista perustetta nykyisyyttä koskevalle analyysille ja tulevaisuutta koskeville ennusteille. Aikojen muuttuessa muuttuu myös järjestelmän rakenteellisen logiikan merkitys. (Chouchri & Robinson 1978; Freeman & Job 1979)

Kansainvälisen politiikan tutkimuksessa erotetaan kolme analyysitasoa: yksittäisen päättäjän, yksittäisen valtion (mukaanlukien päätöksien saavuttamisen prosessien) ja kansainvälisen järjestelmän toimintamallien erittely. Päättäjän tai päätöksentekoprosessin toiminnasta eri tilanteissa on helposti saatavissa runsaasti empiiristä tietoa yleistysten pohjaksi. Kansainvälisen järjestelmän suhteen tilanne on huonompi: tapauksia on kertynyt kovin vähän, ja niiden keskinäinen vertaaminen on paljon hankalampaa kuin päättäjän tai päättäjryhmän tekoihin kohdalla. Niinpä kansainvälisen järjestelmän eri rakenteellisten mahdollisuuksien analysoinnissa onkin turvaututtu paljon teoriointiin ja deduktiiviseen päättelyyn. Klassinen esimerkki tästä on Morton Kaplanin työ (1967). Empiirisellä tasolla valtioiden välisiä konflikteja koskevan tapausaineiston runsaus on kuitenkin tarjonnut mahdollisuuden tutkia erilaisten järjestelmien konfliktialttiutta, ja Kalevi J. Holstin tutki-



mus kokonaisvaltaisia järjestelmävaikutuksia omaavien rauhansopimusten ja niiden ylläpitomekanismien vaikutuksesta aina 1600-luvulta alkaen on esimerkki yhteistyövaraisen turvallisuusjärjestelmän onnistumisen edellytyksiä koskevasta vertailevasta analyysistä (Holsti 1991, 336-39).

Robert Jervis erittelee lukuisia tekijöitä, jotka vaikeuttavat ennustamista nykyisessä tilanteessa. **Ensinnäkin** ydinaseaikakauden logiikan vertaaminen aikaisempiin oloihin on sinänsä kyseenalaista. Moninapaisuuteen liittyvät epävakausilmiöt voivat nyt olla ydinaseiden vuoksi aiempaa paremmin hallittavissa. **Toisekseen** oppimisprosessi voi toimia aikaisempien kokemusten pohjalta tehtyä ennustetta vastaan. Päätäjät voivat myös tutustua itse ennusteisiin, ja tältä pohjalta välttää ennustettuja päätöksentekovirheitä. **Kolmanneksi** johtavien valtioiden ulkopolitiikalla on suuri liikkumavapaus, ja niinpä esimerkiksi tällä hetkellä maailmanpoliittisen tulevaisuuden ennustaminen riippuu suuresti kyvystä ennustaa Yhdysvaltain politiikkaa. Tällöin ennustamisen perusteissa korostuu kansallinen taso, myös sisäpolitiikka. Kansainvälisten rakennepiirteiden kehitykseen keskittyminen antaa siis liian kapea-alaisen kuvan. **Neljänneksi** nykyinen maailmanpoliittinen tilanne syntyprosessineen on vailla kunnollisia historiallisia vertailukohteita. Aiemmin voimakkaat järjestelmämuutokset ovat syntyneet suurten sotien seurauksena. Nyt on toisin. **Viidenneksi** nykyisessä järjestelmässä valtioiden suuri keskinäisriippuvuus vaikeuttaa ennustamista, koska vuorovaikutussuhteet muodostavat kompleksisen verkon. Pyrkimykset torjua epätoivottavia kehityskulkuja jo ennalta johtavat siksi usein aivan toisiin kuin tarkoitettuihin tuloksiin. **Kuudenneksi** kansainvälisen järjestelmän rakenne ei enää toimi niin voimakkaasti valtioiden valintoja määrävänä vaikuttimena kuin kylmän sodan aikakaudella. (Jervis 1991/92, 39-46)

Nykyisen järjestelmämuutoksen turvallisuusvaikutusten osalta tutkimuksessa on kiinnitetty ehkä eniten huomiota aiemman kaksinapaisuuden ja nykyisen turvallisuusyhteistyön leimaaman moninapaisuuden vertailuun järjestelmän vakauden ja rauhantilan säilyttämisen kannalta. Koska kylmän sodan järjestelmän aikana oli suosittua pitää silloista (ainakin näennäistä) vakautta järjestelmän kaksinapaisuuteen liittyvänä, on ollut suosittua ennustaa pysyvää turvallisuusulottuvuuden epävakautta uuden moninapaisen järjestelmän ominaispiirteeksi. Näin ovat viimeaikaisessa keskustelussa tehneet esimerkiksi John Mearsheimer (1990a, 1990b) ja Alvin Saperstein (1991). Tässä ovat toimineet innoittajina Kenneth Waltzin (1979, 161-93) ja ehkä Manus Midlarskyn (1988; 1989) teoreettiset analyysit kaksinapaisen järjestelmän moninapaista suuremmasta vakaudesta, kuten myös John Lewis Gaddisin (1987, 215-46) tarkastelu ydinasepeloteeseen nojanneesta kaksinapaisen järjestelmän vakaudesta 1940-luvun lopulta 1980-luvun lopulle.

Moninapaisuuden myötä alueelliset konfliktit ovat lisääntyneet ETYK-alueella aivan uudelle tasolle, ja tässä mielessä epävakaisuuden tunnusmerkit ovat helposti havaittavissa. Toisaalta on vaara glorifioida kylmän sodan järjestelmän vakautta: esimerkiksi me Suomessa saimme tuolloin havaita, miten Neuvostoliiton pyrkimykset laajentaa voima-aseemaansa näkyivät painostuksena maamme puolueettomuusaseman muuttamiseksi. Vastaavia epävakausilmiöitä on helppo löytää kylmän sodan järjestelmän poliittisesta ja sotilaallisesta dynamiikasta. Nykyisen moninapaisen kansainvälisen järjestelmän vakautta koskevien pessimististen ennusteiden toteutuminen riippuu ennen kaikkea siitä, missä määrin edellä kuvattu pyrkimys yhteistyövaraisen turvallisuuden lähtökohtien vahvistamiseksi ETYK-alueella onnistuu. Huomion kiinnittäminen kaavamaisesti voiman jakautumiseen ja tältä pohjalta tehty vertailu kaksinapaisuuden ja moninapaisuuden välillä jättää huomiotta sen, että nyt kokeillaan jotain sellaista millä ei lopultakaan ole historiassa kunnollista vertailukohtaa. Siksi pessimismi helposti liioittelee vaikeuksia.

Pyrkimys kansallisen turvallisuuden takaamiseen entistä enemmän laajan kansainvälisen yhteistoiminnan avulla nostaa kansainvälisen politiikan ja strategian tutkimuksessa

valta- ja voimatekijöiden (power) rinnalle yhä voimakkaammin turvallisuuden (security) analyttisenä peruskäsitteenä. Barry Buzan määrittelee tämän turvallisuuden valtioiden ja yhteiskuntien kyvyksi säilyttää kansainvälisessä ympäristössä oma itsenäinen identiteettinsä ja funktionaalinen integriteettinsä. Keskinäisriippuvuuden leimaamaan turvallisuuteen vaikuttavat sotilaalliset, poliittiset, taloudelliset, yhteiskunnalliset ja ympäristölliset (ekologiset) tekijät. Turvallisuuden arvioinnissa on liikuttava kolmella sisäkkäisellä kehällä: valtion sisäiset olot, alueellinen ympäristö ja tätä laajemmin järjestelmäympäristön antama konteksti. Strateginen analyysi voi nykyisessä maailmassa vähemmän kuin koskaan perustua oletuksiin valtioiden samankaltaisuudesta, järjestelmän itsesäätelevyydestä ja kansallisen turvallisuuden takaamisen atomistisesta (omatoimiseen suojautumiseen pelkistyvästä) luonteesta. Integroitunut, monitahoinen käsitys turvallisuudesta auttaa korjaamaan niitä ongelmia, jotka aiheutuvat ahtaasti käsitetyn kansallisen turvallisuuden käyttämisestä iskusanamaisena symbolina. (Buzan 1991, 18-19, 371)

Johtopäätöksensä on tarve kansallisen ja kansainvälisen turvallisuusstrategian yhdistämiseen valtion ulkopoliitikassa. Missä pienen, kehittyneen valtion kansallinen turvallisuusstrategia kiinnittyy puolustuksellisiin tavoitteisiin ja tavoittelee ennen kaikkea haavoittuvuuden ja riskien minimoimista, tällaisen valtion harjoittama kansainvälinen turvallisuusstrategia merkitsee puolestaan tietoa riskinottoa. Kansainvälisen strategian epäonnistumisesta seuraa vähintäänkin poliittisia ja materiaalisia kustannuksia.

Yleensä turvallisuuspolitiikan tekijöillä on runsaasti tekemistä jo kansallisen tason ongelmienkin kanssa. Tämä verottaa kiinnostusta rakentaa tämän rinnalle kansainvälisen turvallisuuden strategiaa, joka edellyttää pidempää aikaperspektiiviä ja kokonaisvaltaisempaa näkökulmaa. Mutta 1990-luvulla ei eletäkään tässä mielessä normaalioloissa, vaan edellytykset panostaa kansainväliseen turvallisuusstrategiaan ovat ratkaisevalla tavalla parantuneet.

Silti on helppo löytää riskitekijöitä. Ensinnäkin idässä vallitseva poliittinen epävakaus pitää yllä pelkoa siitä, että parhaillaan eletävä kansainvälisen politiikan vaihe osoittautuu ohimeneväksi. Toiseksi olemassaolevien yhteistoimintajärjestelyjen voimattomuus haasteiden (ennen kaikkea Bosnia) edessä on uhka yhteistyöaraisen turvallisuuden uskottavuudelle. Kolmanneksi päätöksenteon rationaalisuutta rajoittavat systemaattisesti havainnointiin ja poliittiseen prosessiin liittyvät tekijät. Havainnoinnin osalta on kyse siitä epäluulojen ja ristiriitaisen informaation ruokkimasta taipumuksesta virhetulkintoihin, joka vaikuttaa päätöksentekotilanteisiin (de Rivera 1968; Steinbruner 1974; Jervis 1976). Poliittisen prosessin osalta on kyse valtioiden sisäisen politiikan vaikutuksesta ulkopoliittikan toimintamalleihin ja mahdollisuuksiin. Ulkopoliittikka kyettiin kylmän sodan järjestelmän oloissa esittämään lännessä paljon nykyistä helpommin ulkoisista syistä välttämättömäksi ja vaihtoehdottomaksi. Idässä jätettiin samaan aikaan kansalaismielipide huomiotta. Nykyisin ulkopoliittikan päättäjät joutuvat entistä enemmän sisäpolitiikan asettamien toimintaehtojen kahlehtimiksi.

### 1.5 Kollektiivisen turvallisuuden instituutiot

ETYK-alueen turvallisuuden hallinnan kannalta tärkeimmät organisaatiot jakautuvat jäsenyydeltään avoimiin kollektiivisen turvallisuuden järjestöihin ja jäsenensä valikoiviin kollektiivisen puolustuksen järjestöihin. Edellisiä ovat YK ja ETYK, jälkimmäisiä Nato ja WEU. Omana ulottuvuutenaan Euroopan Yhteisön rooli, joka jätetään seuraavan katsauksen ulkopuolelle koska turvallisuuden hallinta ei kuulu EY:n eikä muodostettavan Euroopan liiton keskeisimpiin tehtäviin.

Kylmän sodan järjestelmän päättyminen on mahdollistanut YK:n turvallisuusneuvostolle aivan uudet toimintamahdollisuudet, koska veto-oikeuden omaavat suurvallat eivät

enää ole kriiseissä vastakkaisilla puolilla. Dramaattisimmillaan tämän vaikutus näkyi Persianlahden sodan aikana. Euroopan uusista kriiseistä YK:n toimet ovat menneet pisimmälle entisen Jugoslavian alueen osalta. YK:n mahdollisuuksia kehittyä Euroopan turvallisuuden hallinnan välineenä rajoittavat kuitenkin oleellisesti kaksi seikkaa. Ensimmäkin YK ei voi maailmanlaajuisuutensa vuoksi keskittyä ETYK-alueen turvallisuuteen. Toiseksi YK reagoi jo puhjenneisiin kriiseihin, ei niinkään vahvista rauhantilaa ennaltaehkäisevällä tavalla.

ETYK on laajentunut 52 maan koneistoksi, jonka haasteeksi on tullut yhden hallitsevan konfliktin korvautuminen alueellisten konfliktien heterogeenisella ja paikallisella luonteella. Monet uusista jäsenmaista sijaitsevat Keski-Aasiassa ja Kaukaasiassa. Lisäksi ETYK on joutunut turvallisuuskysymyksissä samalle peliareenalle Naton, WEU:n ja Euroopan Yhteisön kanssa, joiden poliittinen yhtenäisyys ja operatiiviset toimintavalmiudet ovat aivan eri tasolla.

ETYKin mahdollisuudet selviytyä eteenpäin ovat ennen kaikkea muuttuneiden tosiasioiden tunnustamisessa. Vauraat, kehittyneet ja pääosin keskenään liittoutuneet länsivallat voittivat vuosikymmeniä kestäneen idän ja lännen välisen kamppailun, joka ulottui kattavasti yhteiskuntien poliittisten ja taloudellisten rakenteiden läpi. Kommunismin tappio on ainakin toistaiseksi poistanut ETYK-alueen vahvimpien toimijoiden väliset periaatteelliset vastakkainasettelut.

ETYKin nykyistä elinvoimaa ei siis voida tarkastella yrittämällä ankkuroida sitä omaan kylmän sodan järjestelmän aikaiseen historiaansa. Koko ETYK-prosessille on ollut luonteenomaista kulloistenkin kansainvälisten olosuhteiden kuvastuminen sen kautta. Nyt ETYKin jäsenvaltiot ovat sitoutuneet paitsi rauhanomaisiin suhteisiin, myös kunnioittamaan taloudellisia ja poliittisia vapauksia sekä oikeusvaltioperiaatteita. ETYKistä on tullut läntisten yhteenliittymien tosiasiallisesti johtaman kansainvälisen turvallisuuden hallintajärjestelmän osa. Tunnetusti lukuisat ETYK-maat eivät toimi tällä foorumilla hyväksymiensä lähtökohtien mukaan. Niiden mukanaolo ETYKissä antaa jäsenmaiden enemmistölle kuitenkin perusteet käyttää pakotetoimia niitä vastaan juuri siksi, koska kaikki 52 maata ovat nämä lähtökohdat itse hyväksyneet.

Helsingissä 9.-10.7.1992 pidetyssä ETYK-huippukokouksessa hyväksyttiin periaate Naton tarjoamien mahdollisuuksien käyttämisestä hyväksi kriiseissä. Keskusteltuaan yksittäisten Nato-maiden kanssa ETYKillä on mahdollisuus pyytää Naton resursseja käytettäväksi jossain ETYK-alueen kriisissä, ja Naton jäsenmaat voivat vapaasti päättää omasta osallistumisestaan tällaiseen operaatioon. Tässä yhteydessä on kuitenkin puhuttu vain perinteisistä rauhanturvatoimista. Varsinaisen voimankäytön auktorisoinnissa, esimerkiksi entisen Jugoslavian alueen kohdalla, YK:n turvallisuusneuvostolla on ETYKiin verraten ylivertainen asema. YK:n mandaatin pohjalta länsiliiton sotalaivat valvovatkin entisen Jugoslavian alueeseen kohdistuvia saartotoimia Adrianmerellä, ja liiton taistelukoneet valvovat Bosnian alueen lentokieltoa. Naton piirissä on valmiutta laajentaa liiton roolia juuri rauhanpakottamisen alueella (Holst 1992, 11; Wörner 1992, 8; Weston 1992, 12; Ghebali 1992, 6).

Helsingissä heinäkuussa 1992 allekirjoitetuilla päätöksillä ETYKin institutionalisointi viedään uudelle tasolle, ja sille annettiin rooli myös aseidenriisun jatkossa. Seurantakokousten lisäksi ETYK-mekanismiin on nyt perustettu myös Prahassa sijaitseva demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien kehittämistä valvova laitos ja Wienissä sijaitsevat konfliktinestokeskus ja Euroopan turvallisuusfoorumi. Helsingissä ETYKille osoitettiin institutionalisoitu asema myös aseidenriisuntakysymyksissä. Syyskuussa 1992 työnsä aloittaneessa Euroopan turvallisuusfoorumissa ETYK-maat neuvottelevat tavanomaisen aseistuksen vähentämisestä, LTLtoimista ja muista Euroopan turvallisuustilannetta vakauttavista suoranaisesti aseistukseen ja sen valvontaan liittyvistä kysymyksistä.

Keskustelukohteina ovat myös liikekannallepanojärjestelyt, poliittis-sotilaalliset 'käyttäytymisnormit' ja ydinaseproliferaation riskin vähentäminen. Tällä tavoin ETYK:n puitteissa jatketaan muun muassa sitä työtä, jonka tuloksena vuodesta 1973 alkaen Naton ja Varsovan liiton maiden välisenä käyty ensin AVS- ja sitten TAE-neuvotteluina tunnettu prosessi tuotti loppuvuonna 1991 (Varsovan liiton jo hajottua) Pariisissa allekirjoitetun ja parhaillaan toteutettavan sopimuksen tavanomaisen aseistuksen vähentämisestä.

YK:n ja ETYK:n funktionaalinen verkottuminen kollektiivisen puolustuksen instituutioiden kanssa toisiaan tukevalla tavalla on nykyiselle eurooppalaiselle turvallisuusjärjestelmälle luonteenomainen piirre. Turvallisuusinstituutioilla on nyt meneillään yhteen sovittautumisen vaihe. Liittoutumisen merkitys muuttui. Sotilaallista ylivarustautumista ruokkinut turvallisuusdilemman logiikka on oleellisesti vähentynyt Euroopassa, ja sotiliittojen merkitys jäsenmaidensa alueiden puolustamisessa vähenee. Samalla Naton ja WEU:n tehtäväkenttä laajenee kriisinhallinnassa.

## 1.6 Kollektiivisen puolustuksen instituutiot

Yleistilanteen muutos vähentää voimakkaasti Naton sotilaallisen varautumisen intensiteettiä, mikä näkyy esimerkiksi joukkojen määrässä, organisaatiossa, valmiusasteessa, sotilasmenoissa ja sotilaallisen yhteistoiminnan harjoittelussa. Nato ei enää ilmeisesti koskaan saavuta sellaista yhteistoiminnan tasoa ja Eurooppaan sijoitettujen voimien suorituskykyä, joka sillä oli vielä muutamia vuosia sitten. Mutta Nato säilyy, ja on itse asiassa viimeksi kuluneen vuoden aikana vahvistanut asemaansa ainoana monipuoliseen sotilaalliseen yhteistoimintaan kykenevänä läntisenä puolustusliittona.

Naton vastaus kylmän sodan järjestelmän päättymiseen on ollut voimakas strategisten lähtökohtien ja sotilaallisen voimarakenteen muutos. Virallisella tasolla tärkeimmät käännekohtat ovat olleet Naton Lontoon huippukokouksen 5.6.6.1990 antama julkklausuma ('London Declaration...' 1990) ja Rooman huippukokouksen 7.-8.11.1991 antama julkklausuma ('Rome Declaration...' 1991). Rooman huippukokouksessa hyväksytyt uuden strategisen konseptin lähtökohtana on laaja, poliittiset ja sotilaalliset elementit yhteen integroiva lähestymistapa turvallisuuteen. Asevalvonta- ja aseidenriisuntaulottuvuus korostuu. Kriisinhallinnan ja konfliktien ehkäisemisen kysymyksille pannaan paljon aiempaa enemmän painoa. ETYK, länsieurooppalainen turvallisuusyhteistyö ja Nato halutaan kytkeä toisiinsa linkittyväksi turvallisuusrakenteeksi (Wörner 1991, 4-6). Yhdysvallat tukee eurooppalaisen puolustusidentiteetin kehittämistä, koska sen eurooppalaiset liittolaiset ovat sitoutuneet Naton ensisijaisuuteen (Mortimer 1992, 59). Naton yhteistyö idän kanssa on tullut aivan uudella tavalla mukaan, ja Pohjois-Atlantin yhteistyöneuvosto NACC piti ensimmäisen kokouksensa 20.12.1991. Sen varsinaisina jäseninä ovat Natomaiden lisäksi useimmat IVY-valtiot, useimmat Itä- ja itäisen Keski-Euroopan valtiot sekä Baltian maat. Tämä järjestö vahvistaa Naton roolia Euroopan uusien turvallisuusrakenteiden luomisessa. Itää autetaan informaatiolla ja vierailuohjelmilla, vahvistamalla siviilivaltaa itäisten puolustushallintojen piirissä ja avustamalla näitä maita konversiokysymyksissä. Sen sijaan NACC ei ole odotushuone Naton jäsenyyteen.

Vielä vuoden 1990 alussa Yhdysvaltain läsnäolo Euroopassa ylisi yli kolmensadan tuhannen sotilaan vahvuuteen. Nyt Bill Clintonin hallinto suunnittelee supistavansa tämän läsnäolon muutamassa vuodessa noin sataan tuhanteen. Naton voimarakenteen uudistamisessa kriisinhallintaroolin saavat valmiusjoukot, joita luonnehtii nopea liikkuvuus, aiempaa pienemmät yhtymät ja hyvin alas viety monikansallisuus. Muut voimarakenteen osat ovat pääjoukot ja vahennusjoukot. Lähtökohtana on rakentaa joustavasti muunneltava sotilaallisen suorituskyvyn taso, sen sijaan että voima räätälöitäisiin tiettyjen skenaarioiden pohjalta. Taktiset ydinaseet ovat poistuneet Saksasta, ja tästä asekategoriasta jää muuten-

kin jäljelle vain lentokuljetteinen komponentti. Naton säilyvyyden kannalta amerikkalaisen ydinasetakuiden jatkuvuudella on kuitenkin suuri merkitys. Minkäänlaiset Venäjän uudet vallanpitäjät eivät nimittäin saisi ehkä koskaan palautettua maan kykyä uhata liittoutunutta LänsiEurooppaa laajalla tavanomaisella hyökkäyksellä. Sen sijaan ydinaseilla Venäjä kykenisi uhkaamaan.

Pyrkimys Euroopan turvallisuuden institutionalisoituu hallintaan voidaan nähdä sisäkkäisten kehien järjestelmänä. Uloimmalla kehällä organisoitu yhteistyö tapahtuu vain yleiseurooppalais-atlanttisten (ETYK) tai yleismaailmallisten (YK) instituutioiden tasolla. Sisempänä kehänä on sotilaallinen yhteistyö Naton ja WEU:n kautta. Poliittisen ja sotilaallisen tason yhteennivoutumisen kautta Nato on itse asiassa löytänyt laaja-alaisen peruskirjansa uudelleen, kun liitto keskittyi kylmän sodan järjestelmän aikana peruskirjansa viidenteen artiklaan. Eurooppalaiset jäsenvaltiot ovat samalla kantavana voimana tavoiteltaessa ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön tiivistämistä EY:stä muodostettavan Euroopan liiton puitteissa. (Vrt. Kinkel 1992, 5; Colombo 1992, 3)

Naton välittömistä haasteista tärkein on kuitenkin poliittinen epävakaisuus ja avoimet sotilaalliset yhteenotot niillä liiton omaa aluetta ympäröivillä alueilla, joiden vakauden parantamista liitto pitää keskeisenä intressinään. Naton vanha periaate pidäytymisestä sotilaallisista toimista jäsenmaidensa ulkopuolisilla alueilla on murtunut Bosnian lentokiellon valvonnan myötä. Kriisien hallinnassa Nato ei siis enää tarkoita 'No action, talk only'. Liiton operatiivinen joustavuus ulottuu humanitaarisesta avusta rauhanturvaamisen kautta rauhanpakottamiseen. Voimankäytössä oleellisia ongelmia ovat voimien mitoittaminen tehtävän mukaan, aikatekijä, voimankäytön säännöt, vastustajan identifiointi ja onnistumisen kriteerien määrittely. Nato lähtee siitä, ettei se tarvitse rauhanpakotustoimissa aina tuekseen YK:n mandaattia (Shalikhvili 1993, 8).

Sotilaallisissa väliintuloissa otettavien epäonnistumisen riskien rajoittamiseen on olemassa lukuisia mahdollisuuksia. Voimankäytön menestyksellisyydellä on suuri psykologinen merkitys yhtä hyvin paikan päällä kuin kansainvälisessä yhteisössä. Siksi voimankäyttöle ei ennalta aseteta ahtaita paikallisia ylärajoja. Väliintulon tavoitteet pyritään määrittelemään selkeästi, teknisen ylivoiman tarjoamia mahdollisuuksia hyödyntämään tehokkaasti, omien tappioiden rajoittamiseen kiinnittämään erityistä huomiota ja operaatioon kuluvalle ajalle asettamaan selvät rajoitteet. Voimankäyttöön ryhtymisen kynnys on korkealla, mutta yhteistyövaraista turvallisuutta vaarantaa myös halu välttää voimankäyttöä hinnalla millä hyvänsä.

Eurooppalaisilla WEU-mailla ei ole poliittista, taloudellista eikä sotilaallista valmiutta kehittyä sellaiseksi 'rauhanpakotusvoimaksi', joka korvaisi Yhdysvaltain nykyisen sotilaallisen johtoaseman edes Euroopan puitteissa. Tämä on hyvin selkeästi käynyt ilmi entisen Jugoslavian alueella käytävien sotatointen yhteydessä. Yhdysvaltain johtoroolia ollaan kyllä valmiita tilanteen mukaan tukemaan tai arvostelemaan, mutta ei löydy tarjokkaita tämän roolin korvaajaksi. WEU on Naton 'eurooppalainen pilari', jonka oma rooli suhteessa Natoon muodostuu funktionaalisen tehtävien eriyttämisen kautta. Eurooppalaiset eivät halua kehittää sitä laajan strategisen tiedustelun, hyvän strategisen liikkuvuuden, tehokkaan logistisen järjestelmän, ilmaylivoiman takaamisen, merijalkaväen ja monipuolisten merivoimien leimaamaa sotilaallisen voiman projisoinnin kykyä, joka niin luontevasti antaa perustan Yhdysvaltain johtoasemalle yhteisissä operaatioissa.

Ranska on tämän mukaisesti lähentymässä Naton sotilaallista yhteistyötä. Maa on lähettänyt lentokoneita Naton käynnissä olevaan Bosnian-operaatioon. Paljon mainostettu vuoteen 1995 mennessä muodostettava ranskalais-saksalainen armeijakunta alistetaan Naton komentorakenteeseen sellaisessa kriisissä, joka koskettaa koko liittoa. Myös Saksa painottaa Natoa parhaana keinona taata Saksalle rooli kansainvälisten kriisien hallinnassa. Aivan uutena askeleena Bundeswehr on muodostanut keväällä 1993 Yhdysvaltain Sak-

saan sijoitettujen maavoimien kanssa kaksi yhteistä armeijakuntaa. Näin ollen WEU:n tärkeimmät henkinherättäjät ovat nyt itse vahvistamassa Natoa. 'Atlantistien' (ennen kaikkea Iso-Britannia) ja 'europeanistien' (ennen kaikkea Ranska, mutta myös Saksa) väliset ristiriidat WEU:n suhteellisesta asemasta ovat ainakin toistaiseksi laantuneet, ja lopputulos toimii ennen kaikkea Naton hyväksi. Nyt on kyse pikemminkin työnjaosta sopimisesta kuin kädenväännöstä.

WEU:n peruskirjana toimivan modifioidun Brysselin sopimuksen (1954) viidennessä artiklassa osapuolet lupaavat toimittaa mille tahansa hyökkäyksen kohteeksi joutuneelle sopimusmaalle kaikkea vallassaan oleva sotilaallista ja muuta apua. Käytännössä sotilaallinen yhteistoiminta tapahtuu kuitenkin Naton puitteissa. Vuonna 1948 perustettu WEU uinui paperiorganisaationa 1980-luvulle saakka. Järjestön uusi nousu virallistettiin sen jäsenmaiden ulko- ja puolustusministerien 26.-27.10.1984 Roomassa pitämän kokouksen julkilausumalla, joka tunnetaan 'Rooman deklarationa'. Tavoitteeksi asetettiin muun muassa jäsenmaiden näkökantojen harmonisaatio puolustuksen ja Nato-yhteistyön kysymyksissä. Siitä lähtien jäsenmaiden ulko- ja puolustusministerit ovat kokoontuneet kaksi kertaa vuodessa. Suurlähettilästasolla kokoontuva WEU:n neuvosto (**WEU Council**) ja WEU:n sihteeristö ovat alkuvuodesta 1993 muuttaneet Lontoosta Brysseliin. Brysselissä on myös aloittanut vuoden 1992 syksyllä noin 40 hengen vahvuinen sotilaallinen suunnitteluyksikkö (**Military Planning Cell**), joka muun muassa kartoittaa kriisinhallintatehtäviin käytettävissä olevia jäsenmaiden joukkoja. Muina WEU:n eliminä on Pariisissa kahdesti vuodessa kokoontuva jäsenmaiden parlamentaarikoista koottu edustajisto (**Assembly**), aseellisen yhteistyön alalla vuonna 1993 aloittanut Asevirasto (**Armaments Agency**) sekä muutamasta tutkijasta koostuva turvallisuustutkimusinstituutti (**WEU Institute for Security Studies**). WEU:lla on myös satelliittikeskus Torrejonissa, Espanjassa.

27.10.1987 WEU-maiden ulko- ja puolustusministerit hyväksyivät Haagin ohjelmana (**The Hague Platform**) tunnetun WEU:n dokumentin, jossa korostettiin puolustusintegraation tarvetta tavoiteltavan Euroopan liiton kehittämisessä ja WEU määriteltiin samalla Naton eurooppalaiseksi 'pilariksi'. EY-maiden 7.2.1992 allekirjoittamassa Maastrichtin sopimuksessa WEU:lle annettiin rooli EY:stä muodostettavan Euroopan liiton puolustuskomponenttina (**Treaty on European Union 1992, 32**). WEU:sta ei ole kuitenkaan päätetty kehittää Euroopan liiton kiinteää osaa, vaan se on määritelty integraatioprosessin osaksi.

WEU:n ulko- ja puolustusministerien kokouksessa Bonnissa 19.6.1992 annetulla Petersbergin julistuksella WEU:lle päätettiin perustaa uusia jäsenyyssuotoja. Liitännäisjäsenyys osoitettiin mahdollisuudeksi sellaisille Naton eurooppalaisille jäsenille, jotka eivät ole EY:n jäseniä. Liitännäisjäsenet voivat eräin rajoittein osallistua WEU:n neuvoston sekä muiden WEU:n elinten ja työryhmien toimintaan. Edelleen ne voivat osallistua WEU:n sotilaallisen suunnitteluelimen toimintaan ja WEU:n sotilaallisiin operaatioihin. Niiltä odotetaan osallistumista myös unionin budjetin rahoittamiseen. Käytännössä liitännäisjäsenyys on hyvin lähellä täysjäsenyyttä. **Tarkkailijajäsenyys** osoitettiin puolestaan mahdollisuudeksi sellaisille EY:n ja tulevan Euroopan liiton jäsenmaille, jotka eivät syystä tai toisesta halua liittyä WEU:n täysjäseniksi. Tarkkailijajäsenyyteen ei liity sotilaallisia velvoitteita, muttei myöskään turvallisuustakuita. Käytännössä se on pelkkä läsnäolo-oikeus ja erikseen päätettävä puheoikeus WEU:n neuvoston ja WEU:n työryhmien kokouksissa. ('Petersberg Declaration' 1992) Marraskuussa 1992 Kreikka hyväksyttiin WEU:n täysjäseneksi, Islanti, Norja ja Turkki liitännäisjäseniksi sekä Irlanti ja Tanska tarkkailijajäseniksi. Irlantia ja Tanskaa lukuunottamatta kaikki EY:n jäsenet ovat siis nyt WEU:n täysjäseniä ja Irlantia lukuunottamatta myös Naton jäseniä. Uusilta, Natoon kuulumattomilta Euroopan liiton jäseniltä edellytettäneen jo jäseneksi tulon yhteydessä vähintään WEU:n tarkkailijajäseneksi liittymistä. Tämä koskee siis ensimmäisessä vai-

heessa Suomea, Ruotsia ja Itävaltaa, jos näiden jäsenyys toteutuu helmikuussa 1993 alkaneiden neuvottelujen ja tulevien kansanäänestysten tuloksena.

WEU:n kautta muun muassa koordinoidaan jäsenmaiden Nato-yhteistyötä ja puolustuspolitiikkaa sekä kehitetään 'eurooppalaista puolustusidentiteettiä', satelliittitiedustelua ja sotatarviketuotannollista yhteistyötä. Viimeksi mainitun osalta eurooppalaisten Nato-maiden tähän asti IEPG:n (**Independent European Programme Group**) kautta tapahtunut yhteistyö on siirtynyt kesällä 1993 uuden WEU:n aseviraston (**Armaments Agency**) puitteisiin. Ennen kaikkea WEU:n vahvistamisella kasvatetaan eurooppalaisten jäsenmaiden suhteellista sotilaallista ja poliittista painoarvoa Naton piirissä (Van Eekelen 1992, 15).

Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisen integraation eteneminen Euroopan liiton puitteissa vahvistaa WEU:n roolia. Mikäli Euroopan yhteisön laajentuminen ja samanaikainen integraation syventämisen vaikeutuminen johtaa muodostettavan Euroopan liiton sisäiseen eriytymiseen, voisi WEU:n täysjäsenenä olevista maista muodostua 'kova ydin' liiton sisälle. Tällainen ydin kykenisi etenemään tarvittaessa muita nopeammin tavoitellussa poliittisessa yhteistyössä. Voidaan siis vielä päätyä tilanteeseen, jossa WEU:n täysjäsenyys on nykyistä selkeämmin yksi avaimista integraation sisäkehälle (Vrt. Heisbourg 1992, 135). Vielä tällaisesta ei kuitenkaan ole merkkejä.

## 2 SUOMI

### 2.1 Suomi suuntautuu uudelleen

Kaiken edelläsanan pohjalta voidaan viimein siirtyä Suomen ulkoisen turvallisuusstrategian tarkasteluun. Analysoitu eurooppalaisen turvallisuusjärjestelmän käynnissä oleva muutos asettaa maamme uudentyypisten haasteiden eteen. Yhteistyövarainen turvallisuus edellyttää meiltä kokonaisvaltaista turvallisuusstrategiaa, jossa ovat mukana sekä kansallisten että kansainvälisten turvallisuussetujen ulottuvuudet. Kylmän sodan järjestelmän päättymisen, uuden turvallisuusyhteistyön länsijohtoisuus ja EY-integraation Suomelle tarjoamat mahdollisuudet antavat meille aivan uudet mahdollisuudet muotoilla turvallisuusstrategiaamme osana uudistuvaa läntistä turvallisuusyhteisöä. Suomi on haikuumassa tämän euroatlanttisen yhteisön aktiiviseksi osanottajaksi.

Turvallisuuspolitiikkaamme koskeva kansallinen keskustelu ei voi jäädä jauhamaan kysymystä liittoutumattomuudesta ja liittoutumisesta pelkistä ahtaasti kansallisista turvallisuusintresseistä käsin. Keskustelun ensimmäinen kierros on jo käyty, ja juuri liian ahtaiden perspektiivien vuoksi siitä jäi kovin vähän käteen. Tämä artikkeli hahmottaa aineksia keskustelun toista kierrosta varten lähtien siitä, että uusissa olosuhteissa kansallisten lähtökohtien määrittelyssä on oltava kokonaisvaltainen perspektiivi. Pohdittaessa Suomen turvallisuuspoliittisen perusratkaisun säilyttämisen ja muuttamisen mahdollisuuksia on muistettava, että mukaanmeno yhteisölliseen turvallisuuspolitiikan tekoon on sekä antamista että saamista. Tähän saakka suomalaisessa keskustelussa on keskitytty saamapuoleen, yhteistyön mahdollisuuksiin oman kansallisen turvallisuutemme kasvattamiseksi. Mutta ilmaista lounasta ei ole, kuten Ronald Reagan aivan toisessa yhteydessä aikanaan huomautti.

Suomelle aktiivinen mukanaolo yhteistyövaraisen turvallisuuden kehittämisessä on keino sekä kansallinen että kansainvälisen turvallisuuden vahvistamiseen. Seuraavassa tarkastellaan meihin tässä suhteessa kohdistuvia haasteita ja tarjoutuvia mahdollisuuksia ensin EY-integraation ja sitten liittoutumisproblematiikan kannalta.

Yleisesti tunnetulla tavalla Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka irtosi vanhoista parametreistaan kylmän sodan järjestelmän päättyessä ja Neuvostoliiton hajotessa. Valtioneuvosto päätti syyskuussa 1990 yksipuolisesti mitätöidä Pariisin rauhansopimuksen kolmannen luvun puolustusvoimiamme rajoittaneet sotilasartiklat. YYA-sopimus korvat-

tiin Suomen ja Venäjän kesken tammikuussa 1992 solmitulla, turvallisuuspoliittista liikkuma-alaamme rajoittamattomalla sopimuksella maidemme välisten suhteiden yleisperiaatteista. Uusia positiivisia lähtökohtia luoneista avauksista puolestaan tärkein on ollut Suomen Euroopan Yhteisölle maaliskuussa 1992 jättämä jäsenyysihakemus, missä yhteydessä Suomi hyväksyi yhteisön Maastrichtissa edellisessä kuussa vahvistamat tavoitteet Euroopan liiton muodostamisesta. Valtioneuvoston toukokuussa 1992 tekemällä päätöksellä ostaa amerikkalaisvalmisteisia F/A-18-hävittäjiä Suomen ilmavoimille ei ollut sinänsä Suomen linjaa muuttanutta sisältöä, mutta päätös muistuttaa olosuhteiden muutoksesta. Suomi tuli kesäkuussa 1992 NACC:n tarkkailijajäseneksi, mutta tällä ei ole ollut sen paremmin symbolisesti kuin sisällöllisestikään kovin kummoista merkitystä. Julkisessa keskustelussa huomio on kiinnittynyt muutoksen ja jatkuvuuden väliseen suhteeseen Suomen linjassa. Valtiollinen johto on katsonut aiheelliseksi korostaa jatkuvuuden elementtejä muun muassa pitämällä kiinni puolueettomuuden käsitteestä Suomen linjan kuvaajana, vaikka tämän käsitteen sisältö onkin kavennettu pysyttämiseksi sotilaallisten liittoutumien ulkopuolella.

EY-jäsenyyden nähdään lisäävän kansallista turvallisuuttamme, koska alunperin talousyhteisöstä liikkeelle lähtenyt kehitys on Maastrichtissa tehtyjen päätösten mukaisesti nyt johtamassa aivan uutta yhdentymisen tasoa edustavan Euroopan liiton muodostamiseen. Tämän liiton integraatiologiikka ulottuu luonnollisella väistämättömyydellä myös jäsenmaiden ulko- ja turvallisuuspolitiikan piiriin. Tulevaisuuden tavoitteeksi on asetettu myös puolustuspoliittinen yhentyminen. 'Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka sisältää kaikki liiton turvallisuuteen liittyvät kysymykset, mukaanlukien mahdollisen yhteisen puolustuspolitiikan muodostamisen, joka aikanaan saattaa johtaa yhteiseen puolustukseen' (*Treaty on European Union* 1992, 32). Poliittisen yhteistyön suunnitelmissa kuitenkin toiveet ja mahdollisuudet sekoittuvat keskenään, eikä kukaan tiedä mihin tulokseen lopulta päädytään.

Euroopan yhteisön taival kohti tiiviimpää ulko- ja turvallisuuspoliittista yhteistyötä alkoi Euroopan poliittisen yhteistyön (**European Political Cooperation, EPC**) nimellä tunnetun prosessin puitteissa 1970-luvun lopulla. Tämän pyrkimyksenä oli yhteisömaiden ulkopoliittikan koordinointi. Integraatioprosessin syventämisen uudeksi tavoitteeksi valmisteltiin seuraavalla vuosikymmenellä päätöksiä jäsenmaiden ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhdentämisestä. Näistä tavoitteista päästiin siis yksimielisyyteen Maastrichtin sopimuksessa. Jo ennen Maastrichtissa päätettyä tavoitteenasettelua EY:llä oli merkittävä rooli Euroopan uusimman murrosvaiheen hallinnassa. Yhteisömaiden ulkopoliittinen koordinaatio takasi osapuulleen yhteisen linjan mukaisen suhtautumisen itään kommunistivallan kaatumisen kriittisissä vaiheissa. Tämä tuki demokraattiselle kehitykselle nopeutti prosessia ja rajoitti kaatuvien hallitusten mahdollisuuksia väkivaltaisiin toimiin maidensa kansoja kohtaan.

Neuvostoliiton sisäministeriön joukkojen turvautuessa väkivaltaan itsenäistymään pyrkivissä Baltian maissa vuonna 1991 Euroopan yhteisömaiden ottama jyrkkä kanta kertoi neuvostojohdolle mitä olisi luvassa: EY-maat olivat valmiit pakotteisiin väkivallan jatkuessa. Elokuussa 1991, Neuvostoliiton vanhakantaisen voimien yrittäessä vallankaappausta, EY-maiden taholta annettiin selkeä viesti kaappajille koituvista vaikeuksista. Idänpolitiikassaan EY:llä olivat noina kriittisinä vuosina tukenaan ETYKissä hyväksytyt lähtökohdat ihmis-oikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteiden kunnioittamisesta, kuten myös osanottajamaiden oikeus valvoa toisiaan sovittujen periaatteiden noudattamisen suhteen. Koko ETYK-prosessin ajan EY-maiden ulkopoliittinen yhteistoiminta oli tärkeä kontribuutio siihen läntiseen menestykseen, jonka tuloksena kylmän sodan järjestelmä päättyi.

Kommunismin kaaduttua EY on kyennyt toimimaan eurooppalaisen turvallisuustilanteen vakauttajana paitsi jäsenmaidensa ulkopoliittikan rajoitetun koordinoinnin, myös



taloudellisten keinojen avulla. Itään on virrannut talousapua, ja 16.12.1991 EY solmi Tšhekkoslovakian, Unkarin ja Puolan kanssa taloudellisen vuorovaikutuksen esteitä purkavat assosiaatiosopimukset. Itäisen Keski-Euroopan uudet demokratiat ovat ilmaisseet halunsa päästä mahdollisimman nopeasti EY:n jäseniksi, mikä mahdollistaa EY:lle huomattavan vaikutusvallan niiden talouspolitiikan ja yhteiskunnallisen kehityksen ohjaamiseen jo nyt. Jäsenyyden tavoittelijat haluavat nimittäin tehdä sellaista politiikkaa, jonka uskotaan edesauttavan tämän tavoitteen saavuttamista.

Entisen Jugoslavian alueella meneillään olevassa kriisissä EY ei ole pystynyt riittävän päättäväisiin toimiin, ja johtavat EY-maat ovat kriisin aikana edustaneet toisistaan jyrkästikin poikkeavia linjauksia. Olisikin perusteetonta odottaa Euroopan liitossa päästävän 'yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan' siinä mielessä, että linjanvedot olisivat todella yhdenmukaisia. Pikemminkin on kyse pienimmän yhteisen nimittäjän mukaisista ulkopoliittisista linjauksista, jotka jäävät siksi tavoitetasoltaan yleensä suhteellisen vaatimattomiksi. Ulkopoliittisten näkökohtien yhteensovittelu on tällöin luonteeltaan melko perinteistä hallitusten välistä diplomatiata. Päätöksenteko perustuu yleisesti ottaen yksimielisyyden hakemiseen, vaikka enemmistöpäätökset ovat näin erikseen neuvostossa yksimielisesti päätettäessä mahdollisia yhteisen toiminnan ja menettelytapojen kysymyksissä. Enemmistöpäätösten käyttöä tullaan kuitenkin kaihtamaan nimenomaan tärkeissä kysymyksissä, mikä rajoittaa oleellisella tavalla koko prosessin ambitiotasoa. Tähänastinen EY:n käytäntö ympäristöpolitiikassa, jossa enemmistöpäätökset ovat olleet mahdollisia, antaa osviittaa. Vain harvat asiat on alistettu enemmistöpäätöksille, ja tällaisia päätöksiä edeltäneen kiistelyn aikana kaikki näkökohdat on käsitelty yksimielisyyssperiaatteen pohjalta (Regelsberger 1993, 17).

Ei tule siis olemaan kyse sanan varsinaisessa merkityksessä 'yhteisestä ulkopoliitiikasta', vaan Euroopan liiton pyrkimyksestä yhdessä määriteltyihin linjauksiin erikseen sovittavissa kysymyksissä. Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ei siis tarkoita sellaista politiikan yhdenmukaistamista kuin esimerkiksi yhteisön noudattama yhteinen maatalouspolitiikka. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan kohdalla 'yhteisellä' tarkoitetaan pikemminkin pyrkimystä yhteiseen toimintaan ja yhteenkuuluvuuteen. 'Yhteisellä' ei siis tässä tarkoiteta liiton jäsenmaiden yhtenäistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, vaan yksittäiset maat harjoittavat luonnollisesti jatkossakin myös omaa ulkopoliitiikkaansa (Regelsberger 1993, 15). Koko prosessin suhteen Suomella ei pitäisi olla ainakaan ensi vaiheessa erityisempiä sopeutumisoongelmia (Himananen 1993, 31-33). Myöhemmissä vaiheissa omat ulkopoliittiset lähtökohdamme saattavatkin olla jo kehittyneet niin, että voimme vielä pääryä pitämään liiton yhteisen ulkopoliitiikan tavoitetasoa liian vaatimattomana.

Koska Suomen EY-jäsenyyshakemus siis jätettiin Maastrichtin kokouksen jälkeen, haimme itse asiassa sekä EY:n että muodostettavan Euroopan liiton jäsenyyttä. Toisin kävi Itävallalle ja Ruotsille, jotka jättivät hakemuksensa jo ennen Maastrichtia. Parhailaan käytävät EY-jäsenyysneuvottelut muuttuvat neuvotteluiksi hakijoiden jäsenyydestä Euroopan liitossa heti, kun kaikki EY-maat ovat ratifioineet Maastrichtin sopimuksen. Uudet jäsenethän hyväksytään nimenomaan Euroopan liittoon. Suomen hallitus ilmoitti jäsenyyttä hakiessaan Suomen hyväksyvän yhteisö säännökset (*acquis communautaire*), Maastrichtin sopimuksen ja Euroopan liiton päämäärät (*finalite politique*).

Turvallisuuspoliittinen ulottuvuus on muodostettavan Euroopan liiton toiminnassa kaikkea muuta kuin ensisijainen. Euroopan liitto päättää nykyisen aikataulun mukaan vuonna 1996 tarkemmin puolustuspoliittisen yhdentymisensä toteuttamisesta. Esimerkiksi WEU voitaisiin joskus liittää kiinteäksi osaksi Euroopan liittoa, jonka jäsenmaiden jäsenyysehdot WEU:ssa voitaisiin tämän myötä yhdenmukaistaa. Niinpä Euroopan liiton jäsenmaan periaatteellinenkaan mahdollisuus säilyttää sotilaallinen liittoutumattomuutensa ei välttämättä ole pysyvä, vaan se päättyisi tällaisen kehityksen myötä. Näyttää kuitenkin

siltä, ettei tällaisia ratkaisuja ole ainakaan tällä vuosikymmenellä odotettavissa. Pyrkimykset yhteiseen puolustuspolitiikkaan muodostuvat ainakin ensimmäisessä vaiheessa yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta erillisiksi. WEU:n käynnissä oleva institutionaalinen vahvistaminen ei viittaa siihen, että sitä oltaisiin vielä pitkiin aikoihin integroimassa Euroopan liiton kiinteäksi osaksi (Regelsberger 1993, 16).

Jos kansanäänestyksen tulos on myönteinen, Suomesta voi tulla Euroopan liiton jäsen jo 1995, mutta todennäköisimmin kuitenkin aikaisintaan vuonna 1996. Jäsenyydelle myönteisen tuloksen tapauksessa ulko- ja turvallisuuspolitiikkamme muutoksen syvyyteen vaikuttaa yhtä hyvin oma kansallinen tahtomme kuin Euroopan liiton kyky edetä oleellisesti nykyistä asetelmaa pidemmälle turvallisuuspoliittisessa yhdentymisessään. Meidän maamme turvallisuusasema vahvistuu kuitenkin joka tapauksessa, jos liitymme Euroopan liittoon. Poliittisena liittoutumisena tämä antaisi meille sellaisen turvallisuusintegraation perspektiivin, joka tarjoaa monia aiemmin vain sotilaalliseen liittoutumiseen kuuluneita etuja. Meitä vastaan suunnattavien uhkien kynnyks nousisi, koska uhkaukset kohdistuisivat pitkälle integroituneen valtioyhteisön alueeseen. Uhkaaja ei voisi tietää, millaisiin vastatoimiin uhkaukset lopulta johtaisivat.

Mikäli Suomi liittyy jäseneksi, meiltä siis edellytettäneen myös tarkkailijajäsenyyttä WEU:ssa. Käytännössä tämä on vain läsnäolo-oikeus päätöksentekoprosessissa, ilman saatavia takuita ja otettavia velvollisuuksia ('Petersberg Declaration' 1992). Sen myötä ei tule vakaan rauhan oloissa tehtäviä yhteisen sotilaallisen varautumisen suunnitelmia, maassamme pidettäviä yhteisiä sotaharjoituksia eikä tänne sijoitettavia ulkomaisia tukikohtia. Yhteisön tiivistyessä on siis kuitenkin mahdollista, että Euroopan liiton jäsenten keskinäiset eroavuudet WEU-statuksensa suhteen kaventuvat tai jopa poistuvat. On joka tapauksessa ilmeistä, että Suomen liityttyä Euroopan liiton jäseneksi meille muodostuisi ennen pitkää aivan uusi kansallinen harkintatilanne sotilaallisen liittoutumisen kysymyksissä.

Sinänsä integraation laajentuminen sotilaalliselle alueelle on yhdentymisprosessin luonteva osa. Sen myötä Länsi-Eurooppa pystyy tasaveroisempaan yhteistyöhön ja vuoropuheluun Yhdysvaltain kanssa. Liittoutumisen vaihtoehtoja WEU:n ja Naton osalta koskevan kansallisen harkintamme tuleekin lähteä ennen kaikkea siitä, voidaanko liittoutumisen avulla saavuttaa muita vaihtoehtoja parempi tasapaino etujen, kustannusten, riskien ja erityisnäkökohtiemme huomioinnin kesken. Kansallinen puolueettomuuspolitiikan perintö ei voi sinänsä olla ratkaiseva tässä harkinnassa, koska Euroopan ja maailmantilanteen voimakas poliittinen muutos on vähentänyt perinteisiin lähtökohtiin ankkuroitumisen relevanssia koko ETYK-alueella.

## 2.2 Liittoutumisen muuttuva luonne ja Suomen ratkaisut

Kansainvälisen tilanteen kehityksen ennakoimattomuus ja pyrkimys hallita paremmin tätä tapahtumaympäristöä ovat lähtökohtia Suomen kansallista turvallisuutta koskeville päätöksille. Yleisesti ottaen politiikan tekeminen perustuu suhteellisen läheistä tulevaisuutta koskeville odotuksille. Suomessa yksi tällainen aikajänteen määrittelijä on eduskunnan nelivuotinen vaalikausi, jonka mukaan vaalilupauksia annetaan ja vaalien jälkeen muodostettavan hallituksen ohjelma laaditaan. Nämä odotukset tulevasta voivat osua oikeaan, mutta ovat samalla väärinarvioinnin riski. Tämä riski on pakko ottaa, koska selkeät poliittiset vaihtoehdot rakentuvat vaihtoehtoisille kuville tulevaisuudesta. Järjestelmään kuuluu itsesäätelymekanismi, koska päättäjät maksavat riskin realisoitumisesta vaalessa.

Turvallisuuspolitiikan osalta on kuitenkin toisin. Valtion ulkoista turvallisuutta ei voi

laskea tietoisien riskinoton varaan, jollekin nimenomaiselle visiolle tulevaisuudesta. Päinvastoin: tulee varautua odottamattomiin, epätodennäköisiin riskeihin. Vaara koko Euroopan laajuisiin strategisiin tavoitteisiin tähtäävästä hyökkäyksestä idästä länteen on nyt poistunut, mutta matalammantasoisien riskien kirjo on samalla laajentunut. Euroopassa ja sen välittömässä tuntumassa käydään jälleen kerran sotia. Etnisiin ja aluekysymyksiin liittyvä konfliktipotentiaali on tunnetulla tavalla kasvanut. Järjestelmätasoisien riskien väheneminen ei lohduta entisen Jugoslavian alueella riehuvien yhteenottojen uhreja.

Koska kylmän sodan järjestelmä toimi kokonaisuutena, myös sen eurooppalaisten osasten toiminnalla oli periaatteessa järjestelmän laajuinen merkitys. Niinpä alueellisia asetelmista totuttiin silloin puhumaan kokonaisuuden kontekstissa. Paikalliset voimasuhteet ja alueellisesti hyvin rajatut kriisit nähtiin myös koko Euroopan turvallisuuden kysymyksinä. Nyt ne nähdään leimallisesti alueelliseen turvallisuuteen rajautuvina ongelmoina.

Vastaavasti myös läntiset sotilaalliset liittoutumisen järjestelyt muuttavat luonnettaan tavalla, jota on käsitelty jo edellä. Liittoutumisen merkityssisältö kansallisen henkivakuutuksen ottona on kylmän sodan järjestelmän päättymisen myötä suhteellisesti vähentynyt, ja sen merkitys kansainvälisen turvallisuuden rakenteiden vahvistajana on vastaavasti kasvanut. Nato ja WEU ovat muodostumassa yhä enemmän kansainvälisen kriisinhallinnan välineiksi. Itäisen Euroopan, eteläisen IVY-alueen, Lähi-idän ja Afrikan epävakaus nostaa toistuvasti esille paineita rauhanpalautuksen, rauhanturvan ja humanitaarisen toiminnan operaatioihin. Naton ja WEU:n rooli tällaisissa tehtävissä vahvistuu. Niinpä liittoutumista koskevassa kansallisessa harkinnassamme on punnittava sekä ulkopoliittikkaa, kansallisen turvallisuuden näkökohtia että yhteisen vastuunkannon kansainvälistä turvallisuusstrategiaa.

Yhteistyövaraisen turvallisuuden järjestelmä vaikuttaa Suomen kannalta lupaavammalta eurooppalaisen turvallisuusympäristön kehittämismallilta kuin mikään aiempi asetelma. Tästä huolimatta pienten, kehittyneiden ja kollektiivisen turvallisuuden kehittämistä tukevien valtioiden on oman etunsa vuoksi yritettävä rajoittaa sellaisia piirteitä, jotka osoittavat kansainvälisen vallankeskityksen trendiä. Suurten valtioiden turvallisuusintressit liikkuvat luontevasti kansainvälisen järjestelmän sääntelyn tasolla. Sen sijaan pienet valtiot voivat ulkoisen riippuvuutensa tai maantieteellisen asemansa vuoksi joutua tällaisissa pyrkimyksissä varsin haavoittuvaiseen asemaan. Esimerkki tällaisesta tilanteesta on normien rikkojan ryhtyminen kohtaamiensa pakotteiden vuoksi vastatoimiin pientä naapuriaan kohtaan. Suomen kohdalla kyse olisi lähinnä Venäjästä, jonka joutuminen sisäisen poliittisen muutoksen tuloksena vakavaan konfliktiin yhteistyövaraista turvallisuusrakennetta johtavien muiden maiden kanssa muodostaisi tällaisen riskin. Mahdollisuuksina riskin rajoittamiseksi voidaan mainita yhteistyövaraisen turvallisuuden puitteissa omaksettava periaate pienten valtioiden erityisongelmien huomioimisesta ja pienten valtioiden mahdollisuus tilannekohtaiseen etäisyydenottoon kriisistä. Ennen kaikkea tätä riskiä kuitenkin rajoitetaan kehittämällä Euroopan uusia turvallisuusrakenteita niin, että vaara maanosan uudesta jakautumisesta jatkuvasti pienenee (Blomberg 1993b, 15).

Sotilaallisen liittoutumisen osalta tilanne on puolestaan varsin suoraviivainen. Paras tapa varmistaa sotilaallisten takuiden toimivuus oman maan tukena on olla itse valmis toimimaan muiden jäsenten auttamiseksi ja panemaan täytäntöön muita yhteisesti tehtyjä valintoja. Näihin valintoihin kuuluvat rauhanturva- ja rauhankotousoperaatiot, jotka aiheuttaisivat meille liittokunnan jäsenenä vähintäänkin taloudellisia ja poliittisia kustannuksia. Sotilaallisen liittokunnan käyttäminen muuhun tarkoitukseen kuin jäsentensä puolustamiseen on periaatteellisesti ongelmallisempaa pienille kuin suurille jäsenmaille. Jälkimmäiset ovat kiinnostuneempia muokkaamaan maailmaa mieleisekseen ja ylläpitämään järjestystä. Pienten maiden kansalliset turvallisuusedut ovat sen sijaan vanhastaan

olleet suppeampia. On siis verrattava sotilaalliseen liittokuntaan täysjäseneksi liittymisen etuja ja tämän myötä otettavia riskejä sekä kustannuksia keskenään.

Suomen jäsenhakemus EY:hyn tehtiin lyhyeksi jääneen kansallisen keskusteluvaiheen jälkeen, ja tätä edelsi pyrkimys kieltää koko jäseneksi hakeutumisen mahdollisuus. Tässä vaikuttivat vanhan poliittisen vaikenemiskulttuurimme jäänteet, joista täytyy viimeistään nyt päästä eroon. Suomi ei valmistaudu parhaillaan hakemaan Naton jäsenyyttä, mikä ei kuitenkaan saa estää avointa keskustelua jäsenyyden eduista ja haittapuolista. Euroopan liiton jäsenyys johtaisi joka tapauksessa Suomen osaksi euroatlanttista turvallisuusyhteisöä, mistä ei olisi enää kovin pitkää harppausta Naton jäsenyyteen esimerkiksi vuosituhannen vaihteessa. Naton tuleva kehitys on kuitenkin avoin.

Jos jäsenyytemme Euroopan liitossa toteutuu, on päätettävä jäsenyytemme tasosta myös WEU:ssa. Vaikka Maastrichtin optimismi on viilentynyt, WEU:n aseman voidaan ennakoida pitkällä tähtäimellä vahvistuvan kahdesta syystä. Ensinnäkin Euroopan liiton jäsenet haluavat Yhdysvaltoihin nähden tasavertaisempaa asemaa atlanttisessa turvallisuusyhteistyössä. Toisekseen WEU:ta halutaan pitää eurooppalaisen puolustusrakenteen aihiona siltä varalta, että Naton rooli oleellisesti muuttuu. Natohan voi vaikka ensi vuosituhannen puolella kehittyä esimerkiksi järjestelyksi, jonka kautta Yhdysvallat on liitossa WEU:n kanssa sen sijaan että olisi yksittäisten länsieurooppalaisten maiden kanssa. Silloin Nato olisi luonteeltaan kahdenvälinen, ei enää monenkeskinen liitto. Mutta mistään tällaisesta ei vielä ole merkkejä.

Liittoutumisen logiikka puhuu vahvaan liittoon liittymisen puolesta, jos kerran lähdetään ylipäättään liittoutumaan. Jos Suomi joskus haluaisi liittyä WEU:n täysjäseneksi, olisi luonnollista liittyä samalla myös Naton jäseneksi jos näiden organisaatioiden keskinäinen suhde olisi edelleen nykyisen kaltainen. Liittoutumattomuus Suomen valintana merkitsee toisin sanoen ensisijaisesti pysymistä Naton ulkopuolella.

Maastrichtin sopimuksessa sallitaan Euroopan liiton jäsenvaltioille alueelliset puolustusliitot vain niiden jäsenten ollessa samalla Naton ja WEU:n jäseniä. Niinpä Suomen ja Ruotsin puolustusliitto olisi maiden ollessa Euroopan liiton jäseniä mahdollinen tällaisena alueellisena järjestelyinä, jos maat kuuluisivat myös noihin laajempiin sotilaallisiin liittokuntiin. Pelkästään erillisenä ja kahdenvälisenä ratkaisuna tällainen puolustusliitto maiden välillä olisi mahdollinen vain Euroopan liiton ulkopuolella. Edelliselle ratkaisumallille tuskin olisi käyttöä, koska Nato-jäsenyys poistaisi Suomen ja Ruotsin omista turvallisuustarpeista nousevat perustelut sitä täydentävän alueellisen järjestelyn luomiseksi. Sen sijaan Naton intressissä voisi olla työntää Suomelle ja Ruotsille erityinen alueellinen rooli. Jälkimmäisen ratkaisumallin, siis erillisen kahdenvälisen liiton, antama turvallisuuslisä jäisi molempien maiden kannalta puolestaan kovin heikoksi. Uskottavuusongelma korostuisi kahden pienen valtion keskinäisessä liittoutumisessa. Tällainen malli ei voi olla Suomen ensisijaisena tavoitteena.

Näin ollen Suomen pyrkimykset turvallisuuspoliittisen perusratkaisunsa suhteen voivat nähtävissä olevassa tulevaisuudessa noudattaa jotain ainakin seuraavista neljästä perusmallista. **Reagointimallissa** Suomi pyrki liittoutumaan lähialueillamme tapahtuvien voimakkaiden muutosten seurauksena. Tällaisia muutoksia voisivat olla demokraattisen kehityksen katkeaminen Venäjällä tai Ruotsin päätös hakea Nato-jäsenyyttä. **Atlanttisen suuntautumisen mallissa** Suomi olisi valmis hakeutumaan Naton jäseneksi siinäkin tapauksessa, että lähialuepaineet eivät tähän ajaisi. Tämä tapahtuisi eurooppalaisista integraatoratkaisuistamme riippumatta. **Integraatiomallissa** Suomesta tulisi ensin Euroopan liiton jäsen ja WEU:n tarkkailijajäsen. Ajan myötä turvallisuuspoliittisen integraation tiivistyminen Euroopan liitossa johtaisi tarkkailijajäsenet yhä tiiviimpään WEU-yhteistyöhön tai WEU:n täysjäsenyyteen. **Rajoittavassa mallissa** Suomi jäisi kansanäänestyksen tuloksena Euroopan liiton ulkopuolelle, tai pitäisi Euroopan liiton jäseneneksi

tultuaankin jatkuvasti kiinni sotilaallisesta liittoutumattomuudesta.

Alivaltiosihteeri Jaakko Blombergin 11.2.1993 Joensuussa Pohjois-Karjalan maanpuolustusyhdistyksen kokouksessa pitämässä puheessa on yksi mielenkiintoisimmista liittoutumiskysymystä koskevista virallisen tahon analyyseista. Koska Suomen liittoutumattomuuspolitiikan pysyvyyden ja Maastrichtin sopimuksen puolustusyhteistyötavoitteiden hyväksymisen välille muodostuisi jäseneksi tultuamme hyvin mahdollisesti ristiriita, Blomberg myöntää Suomen nykyisen linjauksen voivan jäädä pelkäksi välvaiheeksi. 'Jotta voisimme uskottavasti pitää kiinni molemmista kannoista (liittoutumattomuudesta toistaiseksi ja yhteisestä puolustuksesta tavoitteena), meidän on nähtävä jäsenyyshankeemme ja koko yhdentymisprosessin kytkentä kansainvälisten suhteiden todellisuuteen. Pitäytyminen liittoutumattomuuteen on sidottu ajankohtaan ja vallitseviin olosuhteisiin. Olosuhteet voivat muuttua, emmekä sulje pois liittymistä yhteiseen puolustukseen tulevaisuudessa' (Blomberg 1993a, 4).

Blomberg näkee EY:n puolustusolottuvuuden ja WEU:n kehittämisen edistyvän kuitenkin nimenomaan kriisinhallinnan, ei yhteisen puolustuksen alueella (Blomberg 1993a, 6; vrt. kuitenkin E-komissio 4.11.1992, 45). Vastaavasti hän katsoo Naton roolin kehittymisen suuntautuvan nimenomaan yhteistyövaraisen turvallisuuden kehittämiseen ja ylläpitämiseen. Kuitenkin hän lopuksi hahmottaa Suomen pitäytymisen sotilasliittojen ulkopuolella edistävän vakautta turvallisuuspoliittisessa ympäristössämme (Blomberg 1993a, 9-10). Eivätkö kriisinhallintatavoitteet ja yhteistyövaraisen turvallisuuden tukeminen olekaan sitten vakautta edistäviä lähtökohia? Ehkä tämä paradoksi on väistämätön. Blomberg toistaa näkemyksensä Suomen liittoutumattomuuden alueellista vakautta palvelevasta roolista kirjoituksessaan *Nato Review*'ssa, sanoen kuitenkin Suomen intressien olevan Venäjän kehityksen osalta Naton ja laajemminkin ottaen läntisen yhteisön kanssa samanlaisia (Blomberg 1993b, 16).

### 2.3 Puolueettomuus

Suomen virallinen linja puhuu toistaiseksi puolueettomuudesta, jonka tarkoitetaan pelkistyvän 'yttimeensä' eli sotilaalliseen liittoutumattomuuteen ja itsenäiseen puolustukseen. Puolueettomuudesta ei ole enää mieltä puhua puolueettomuuspolitiikkana: **eihän** ole enää kahta blokkia, joiden vastakkainolon suhteen tällainen politiikka määriteltäisiin. Lisäksi viimeistään vuoden 1990 lopulla allekirjoitetulla Pariisin perusasiakirjalla ETKin osanottajavaltiot luopuivat toistensa sisäisiin asioihin puuttumattomuuden periaatteesta sikäli, kuin on kyse allekirjoittajamaiden sitoutumisesta demokratian, kansalaisvapauksien ja oikeusvaltioperiaatteiden kehittämiseen ja noudattamiseen. Suomikin on siis sitoutunut tuomitsemaan rikkomukset näitä periaatteita vastaan, ja Euroopan liiton jäsenenä Suomi osallistuisi liiton harjoittamaan pakotepolitiikkaan rikkomusten tapahtuessa.

On itse asiassa kyseenalaista, summautuvatko sotilaallinen liittoutumattomuus ja periaate itsenäisestä puolustuksesta mitenkään mielekkäästi määriteltäväksi **rauhanaikaisiksi** puolueettomuudeksi, joka tarkoittaa itse asiassa puolueettomuuspolitiikkaa. Tällaisen politiikan käsitmerkitys on nimittäin oleellisesti laaja-alaisempi kuin liittoutumattomuuden ja itsenäisen puolustuksen merkitys. Kylmän sodan järjestelmän vuosina Suomi harjoitti puolueettomuuspolitiikkaa, mutta ei harjoita sitä enää. Siksi on luontevampaa luonnehtia Suomen nykyistä turvallisuuspoliittista perusratkaisua pikemminkin liittoutumattomuudeksi kuin puolueettomuudeksi. Ainoa periaatteessa mielekäs tapa puhua Suomen puolueettomuudesta olisi tarkoittaa sillä **sodanaikaista** eli klassisessa käsitmerkityksessään ymmärrettyä puolueettomuutta. Silloin Suomen nykyisen liittoutumattomuuden yhtenä tavoitteena olisi pitää yllä optiota sodanaikaisesta puolueettomuudesta sellai-

nessa yhteentotossa, johon puuttuminen voisi vaarantaa kansallista turvallisuuttamme. 1990-luvun ETYK-normiston Euroopassa mahdollisuudet sodanaikaiseenkin puolueettomuuteen ovat kaventuneet, koska olemme sitoutuneet tuomitsemaan aggression. Mutta voi ajatella, että yhteistyövaraisuuden järjestelmäpiirteet voivat romahtaa ja sotia syttyä juuri tähän romahdukseen liittyen.

Rauhanaikaisesta puolueettomuuspolitiikasta ei sen sijaan voi enää puhua. Suomi on EY-jäsenyyshakemuksessaan ja helmikuussa 1993 käynnistyneissä jäsenyysneuvotteluissa ilmoittanut olevansa valmis aikanaan tekemään Euroopan liiton yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Voidakseen olla tämän sitoumuksen suhteen uskottava, Suomen on jo nyt luontevaa valita ulkopoliittinen linjansa siten, että se tukee asetettua jäsenyystavoitetta. Täl-lä hälvennetään niitä epäluuloja, joita EY:n piirissä yhä tunnetaan Suomen ulkopoliittisen linjajamuutoksen pysyvyyttä kohtaan. EY-komission lausunnossa Suomen jäsenyyshakemuksesta 4.11.1992 pahoiteltiin sitä, että 'Suomi ei ... vielä ole täysin selvittänyt kantaansa tulevan yhteisen puolustuspolitiikan eikä erityisesti aikanaan mahdollisesti luotavan yhteisen puolustuksen suhteen'. Edelleen komissio katsoi olevan tarve varmistua jäsenyysneuvotteluissa Suomen nykyisen politiikan luonteesta jotta voitaisiin vakuuttaa siitä, 'ettei Suomen politiikka estä mahdollista aikanaan kehittyvää yhteistä eurooppalaista puolustusta'. (EY-komissio 4.11.1992, 46-47)

Suomen, Ruotsin ja Itävallan EY-jäsenyysneuvotteluiden avajaisissa Brysselissä 1. 2. 1993 EY:n puolesta puheen pitänyt EY:n neuvoston (council) puheenjohtaja Niels Helveg Petersen sanoikin käsitellessään yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevan tavoitteenasettelun jäsenhedokkaille asettamia sopeutumisvaatimuksia: 'jotta jäsenhedokkaita avustettaisiin lähentämään politiikkaansa ulko- ja turvallisuusasioissa (Euroopan) liiton linjaan, jäsenyysneuvottelujen aikana tulisi näistä poliittisista kysymyksistä käydä intensiivistä vuoropuhelua liiton ja jäsenhedokkaiden välillä' (Petersen 1993, 10). Tämä kannanotto perustui EY:n poliittisen komitean päätökseen.

Toisin sanoen EY:n taholta tarjotaan keskusteluja Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tällaisesta lähentämisestä jo nyt käynnistyneessä neuvotteluvaiheessa, eikä vasta jäsenyyden toteuduttua. Täten luotaisiin jäsenyydelle parempia poliittisia edellytyksiä, joihin kuuluu edellä mainittu Euroopan Yhteisön vakuuttaminen Suomen ulkopoliittikan uudesta luonteesta. Ulkoasiainministeriön poliittisen osaston toimistopäällikkö Hannu Himasen mukaan nyt EY:n taholta tarjotussa ulko- ja turvallisuuspoliittisen vuoropuhelun tiivistämisessä on useita osia: ministeritason tapaamiset jäsenyysneuvottelujen aikana, hakijamaiden ulkoministeriöiden poliittisten osastojen päälliköiden tapaamiset niin sanotun EY-troikan (neuvoston puheenjohtaja, hänen edeltäjänsä ja tuleva seuraajansa) kanssa vähintään puolivuositain, työryhmätasolla kokoukset tämän troikan ja hakijamaiden välillä puolivuositain ja kahdenväliset yhteydet puheenjohtajamaahan. Himasen mukaan on ensi sijassa kyse EY-maiden poliittista yhteistyötä koskevan tiedon saannista, mutta 'yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sisältö ja sen muodot edellyttävät meiltä kuitenkin perehtymistä ja sopeutumista, jotka on aloitettava hyvissä ajoin ennen jäsenyyttä' (Himanen 1993, 34). On vaikea nähdä, miksi tällaisissa oloissa olisi pakko pitää kiinni iskusanomaisesta puolueettomuuden käsitteestä Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen linjan kuvaamisessa.

Jos menemme aikanaan jäseneksi, voimme tietenkin joutua yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan muotoilun suhteen tilanteisiin, joissa linjaukseksi syntyisi Suomen etujen mukainen kompromissi vasta tiukkojen neuvottelujen tuloksena. Tässä ei kuitenkaan sinänsä ole mitään erikoista, ja jäsenmaiden kohdalla on syntynyt ja syntyy jatkuvasti tämänkaltaisia tilanteita. Meillä ei ilmeisesti olisi sen kummallisempia ongelmia kuin muillakaan. Kuten sanottu, yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka syntyy joka tapauksessa näkökantojen sovittelusta. Tämän politiikan kattamasta asia-alueesta päätetään erikseen,

ja alue laajenee integraation syventymisen myötä. Jäsenmaiden ulkopoliitiikan monet tärkeimpiin kuuluvat lähtökohdat jäävät joka tapauksessa vielä pitkään liiton yhteisten linjausten ulkopuolelle. Eihän jäsenmailta edellytetä toistaiseksi edes turvallisuuspoliittisten perusratkaisujensa muodollista yhdenmukaistamista, vaan liittoutumattomuus hyväksytään.

Ei kuitenkaan ole tarkoitus, että kansalliset linjaukset olisivat ristiriidassa yhteisiksi päätettyjen linjausten kanssa. Euroopan liiton jäsenten velvollisuudeksi asettuu tukea liiton kansainvälistä roolia. Tämä edellyttää liiton kaikilta jäseniltä sellaista lojaalisuutta ja solidaarisuutta yhteistä politiikkaa kohtaan, joka sulkee pois automaattisten varaumien noudattamisen lähtökohdan (Valtonen 1993, 49-51). Yksittäisen Euroopan liiton jäsenen mahdollisuudet käyttää puolueettomuutta yleisenä perusteluna poikkeamiselle liiton piirissä päätetystä yhteisestä ulko- ja turvallisuuspoliittisesta linjasta ovat siten käytännössä olemattomat. 'Puolueettomuus sulkeutuu unionin asialistalta pois suorastaan automaattisesti, jättämättä tilaa spekuloinneille' (Valtonen 1993, 51). Sen sijaan voidaan aina löytää liikkumatilaa liiton tekemien linjausten soveltamisessa käytäntöön, jos kansalliset edut tätä vaativat.

Sen sijaan että mahdollinen liittymisemme Euroopan liittoon koettaisiin kansallisen ulkopoliittikkamme uhaksi, se tulisi nähdä pikemminkin uusien mahdollisuuksien tarjoajana. Tämän artikkelin alkuosan analyysi kansainvälisestä järjestelmämuutoksesta toimii perusteluna sille, miksi Suomen on uudessa Euroopassa välttämätöntä täydentää kansallisia turvallisuusetujamme vaalivaa politiikkaa entistä kokonaisvaltaisemmalla ja aktiivisemmalla kansainvälisellä turvallisuusstrategialla. Tämä lisää myös kansallista turvallisuuttamme. On kyse sopeutumisesta kylmän sodan järjestelmän päättymiseen ja myötävaikuttamisesta yhteistyövaraisen turvallisuuden vahvistamiseen.

Menemisemme mukaan Euroopan liittoon avaisi tällaisia uusia mahdollisuuksia kahta kautta. Ensinnäkin voisimme yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan muotoilun avulla ajaa omia tavoitteitamme Euroopan liiton yhteisiksi kannoiksi, ja saada tällä tavoin omille lähtökohdillemme ratkaisevasti aiempaa suuremman poliittisen painon. 'Suomen itsenäinen sananvalta ei kapene, päinvastoin, politiikkamme painoarvo kasvaa' (Blomberg 1993a, 2). Toisekseen liiton jäsenenä olisimme mukana sellaisessa ulkopoliittisen vuorovaikutuksen yhteisössä, jota leimaa yksittäisissä asiakysymyksissä samansuuntaisia kantoja edustavien valtioiden poliittinen liittoutuminen keskenään. Tällä liiton sisäisten suhteiden tasolla Suomi voisi ajaa poliittisesti haasteellisempia tavoitteita kuin liiton yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan muotoilussa. Liiton sisäisissä suhteissa valtiot muodostavat keskenään asiakohtaisia yhteistoiminnan koalitioita, ja näiden linjausten vuorovaikutuksesta muodostuu sitten yhteensovitettu liiton 'yhteinen' politiikka. Toisin sanoen liiton sisällä muodostettavien koalitioiden kautta tarjoutuu mahdollisuuksia kansallisesti priorisoitujen ulko- ja turvallisuuspoliittisten linjausten ajamiseen tasolla, jolla nämä linjaukset voidaan määritellä hyvinkin ambitioöseiksi. Koalitionhan hakeutuvat samannieliset, kun taas koko liiton puitteissa sovitut lähtökohdat ovat ristiriitojen sovittelun tulosta.

Euroopan liitto ei halua sisäänsä pysyväisluontoisia blokkeja, mutta tästä ei tässä tarkoitetuissa koalitioissa olekaan kysymys. On kyse sellaisesta tapauskohtaisesti harjoitetusta yhteistyöstä liiton sisällä, joka tarjoaa Suomelle aivan uusia mahdollisuuksia kansallisten tavoitteidemme ajamiseen. On vain päätettävä, millaisia kansallisia tavoitteita haluamme ajaa. Suomessa on käyty ja käydään laajaa keskustelua tällaisista tavoitteista koskien esimerkiksi taloudellisia (erityisesti maatalouspoliittisia) tai sosiaalisia kysymyksiä. Sen sijaan keskustelu sellaisista ulko- ja turvallisuuspoliittisista linjauksista, joita pyrkisimme liiton sisällä sekä omin voimin että yhdessä muiden halukkaiden kanssa ajamaan, on jäänyt kovin vähäiseksi. Aivan ilmeisesti tähän aktiivisuuden puutteeseen

vaikuttaa virallinen linjaus Suomen liittoutumattomuudesta, jota yhä myös puolueettomuudeksi mainitaan. Syntyy yleinen mielikuva, että liiton sisäisissä suhteissa tällainen linjaus näkyisi passiivisuutena ja jonkinlaisena jarrumiehen roolina. Euroopan liitossa Suomi olisi kuitenkin toimintaympäristössä, jossa omia ulkopoliittisia tavoitteita edistetään parhaiten nimenomaan aktiivisella ja kanta-aottavalla politiikalla.

Sen pohtiminen, minkä valtioiden kanssa Suomen olisi helpointa ulko- ja turvallisuuspoliittisissa kysymyksissä yhteisiä linjauksia löytää, ei varsinaisesti kuulu käsillä olevan tarkastelun puitteisiin. Jotain voi kuitenkin sanoa. Jos myös Ruotsin jäsenyys toteutuisi, löytäisimme sen kanssa näissä kysymyksissä varmasti paljon yhteistä. Kannattaa kuitenkin huomata, että ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla Euroopan liiton suurimmat jäsenmaat tulevat tekemään vahvimmat linjaukset. Tämä johtuu yksinkertaisesti niiden turvallisuuspoliittisten intressien laajuudesta. Meidän kannaltamme Euroopan liiton vahvoista valtioista erityisen kiinnostavia tapauksia ovat Saksa ja Iso-Britannia. Molemmilla on keskeinen asema eurooppalaisen turvallisuusjärjestelmän tulevaisuuden muotoilussa, ja toisistaan poikkeava linjaus läntisen puolustusyhteistyön kehittämisen suhteen. Jälkimmäisen osalta Saksa edustaa selkeästi europeanisempaa, Iso-Britannia atlantisempaa linjaa. Lisäksi näillä valtioilla on toisistaan poikkeavat käsitykset Euroopan liiton poliittisen tiivistämisen tavoitteistosta. Jos Suomi liittyy Euroopan liiton jäseneksi, meidän olisi hyvä jo nyt alkaa hahmottelemaan kansallisia tavoitteitamme näissä kysymyksissä.

## 2.4 Kokonaisvaltainen turvallisuusstrategia

Yhteistyövaraisen turvallisuuden järjestelmä antaa kunnolla toimiessaan suhteellisesti suurimmat etunsa nimenomaan pienille, liittoutumattomille ja järjestelmää tukeville maille. Vahvat tai vahvaan liittoutumaan kuuluvat valtiothan voivat luottaa puolustuksesaan omiin tai liittoutumansa resursseihin, ja muun voimankäytön osalta yhteistyövarainen järjestelmä voi itse asiassa rajoittaa niiden itsenäistä toimintavapautta.

Kansainliitto-optimismi olikin vilpittömimmillään 1920-luvulla nimenomaan pienissä, demokraattisissa eurooppalaisissa maissa. Suomi mukaan luettuna. Kansainliitto petti nämä odotukset tunnetulla tavalla, ja toisen maailmansodan jälkeen siirryttiin muutamassa vuodessa vastakkainolon järjestelmään. Pohjolassa YYA-sopimus rajoitti Suomen puolueettomuutta, ja Ruotsi harjoitti salaista turvallisuusyhteistyötä länsiliiton kanssa. Viime kädessä puolueettomien maiden turvallisuus oli kiinni liittoutumien ja niitä johtaneiden valtioiden suhtautumisesta niihin.

Nyt syntyneessä uudessa tilanteessa Suomen, Ruotsin ja Itävallan kansallisen turvallisuuden mukaista on tietenkin tukea aktiivisesti yhteistyövaraisen turvallisuusjärjestelmän kehittämistä. Vapaasti kääntäen alivaltiosihteeri Blombergin tekstiä englannin kielestä: 'Yhteistyövaraisen turvallisuuden rakentamisessa Suomella on paljon pelissä, ja Suomi on valmis ja halukas myötävaikuttamaan täysimittaisesti tähän prosessiin' (Blomberg 1993b, 16). Tässä tarvitaan Suomen kokonaisvaltaisen turvallisuusstrategian selventämistä julkisen keskustelun paremmaksi jäsentämiseksi.

Läheistyvät kansalliset ratkaisut edellyttävät uutta aktiivisuutta ja informatiivisuutta ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevalta keskustelulta. Tätä keskustelua on, osin maantieteellisen asemamme erityispiirteiden vuoksi, vanhastaan käyty Suomessa kovin varovaisesti. Nyt ajan haasteet asettavat tässäkin uusia vaatimuksia. Sekä tuleva kansanäänestys EY-jäsenyydestä että äänestyksen tuloksen myötä uudelleen jäsenyvä keskustelu maamme turvallisuuspoliittisten ratkaisujen suunnasta edellyttävät laajaa tiedonjakoa ja avointa keskustelua vaihtoehdoista. Kansalaisten tietämystä Euroopan liiton jäsenyyden merkityksestä on kasvatettava, jotta kannanmuodostus tulevassa äänestyksessä ylipäättään



liittyisi siihen mistä äänestetään. Muuten päädytään vielä äänestämään senhetkisen hallituksen kansansuosiota.

Kylmän sodan järjestelmän aikainen Suomen puolueettomuuspolitiikka antoi maaillemme sovittelijan ja välittäjän tehtäviä. Tämä rajoitti oleellisesti aktiivisen kantojen ottamisen ja puolten valinnan ulkopoliittikkaa, vaikka esimerkiksi ETYK:ssä ja YK:ssä profiloituimme 1980-luvulla lukuisissa periaatteellisesti tärkeissä kysymyksissä EY-maiden kanssa samaan ryhmään. Profiili oli kuitenkin matala, ja sotilaallisen turvallisuuden kysymyksissä puolueettomuutemme osoitti meille tasapainottelun ja sivussaolijan roolin. Euroopan liiton jäsenenä meiltä edellytettäisiin sen sijaan aktiivista puolten valintaa, ja liitosta muodostuisi meille tärkein poliittinen viiteryhmämme kansainvälisissä suhteissa. Turvallisuuspolitiikka ei olisi poikkeus tästä säännöstä.

Jos jäsenyytemme toteutuu, maamme turvallisuusstrategiaa koskevan julkisen keskustelun tarve lisääntyy voimakkaasti. Turvallisuuskysymyksissä Suomen linjan poliittisen johdonmukaisuuden perusteet löytyvät sen ankkuroinnista sellaiseen kokonaisvaltaiseen strategiaan, jota luonnehtivat kestävästi määritellyt ja toisiinsa sopivat kansallisen ja kansainvälisen turvallisuuden komponentit. Muuten päädytään ajelehtimaan ratkaisusta toiseen nopeasti muuttuvissa päätöksentekotilanteissa. Syrjäänvetäytyvä pidättyvyys joutaisi puolestaan umpikujaan.

Tällaisen strategian muotoilun pitäisi aktivoitua kansallisen debatin kohteeksi jo nyt. Kysymykset liittoutumattomuudesta tai liittoutumisesta kuuluvat tämän keskustelun ytimeen, koska sotilasliiton jäsenyys aktivoisi Suomen roolia kansainvälisen turvallisuuden kysymyksissä enemmän kuin mikään muu. Tällaisen liiton linjarvedosta ja omasta vaikuttamisestamme siihen tulisi maamme kansainvälisen turvallisuusstrategian ydin.

Kaiken keskiössä on tietenkin kysymys siitä, mitä itse asiassa turvallisuusstrategialta haluamme. Kansallisen turvallisuuden vahvistaminen on selkeä, helposti määriteltävä ja ehdoton prioriteetti. Mutta millaisia kansainväliseen turvallisuusyhteistyöhön kuuluvia tavoitteita Suomella tulisi olla Euroopan liiton poliitikassa, euroatlantisissa suhteissa, ETYK-alueen turvallisuuden kysymyksissä tai laajemmin maailmanpolitiikassa? Kun nämä kysymykset meille aikanaan konkreettisesti esitetään, vastauksiksi eivät enää kelpaakaan meidän vanhat puheemme yleisestä turvallisuuden vahvistamisesta.

Puolustusvoimien roolia koskevan keskustelun poliittinen relevanssi suomalaisen turvallisuusstrategian kokonaisuuden pohdinnassa on kasvussa. Kansainvälisten turvallisuusolojen muutoksen haasteet suuntaavat tätä keskustelua kahtaalle. Yhtäällä on kysymys puolustuksen itsenäisyydestä ja liittosuhdeperspektiiveistä, johon liittyy myös problematiikka puolustuksen mitoittamisesta. Toisaalla keskustelu on laajentunut kysymyksiin rauhanturva- ja rauhaanpakotusoperaatioiden keskinäisestä suhteesta, sekä puolustusvoimien tehtäväkentän mahdollisesta laajentamisesta jälkimmäisiin. Nämä teemat liittyvät kiinteästi toisiinsa, koska rauhaanpakotustoimet edustavat juuri sotilasliittojen tehtäväkentän laajentumista.

Eritellessään kansainvälisen turvallisuuden kehittämisen Suomen puolustuspolitiikkaan kohdistamia paineita everstiluutnantti Arto Nokkala on kiinnittänyt huomiota siihen, miten Suomen 'liittoutumattomuuden ja itsenäisen puolustuksen' linjaus ei kaikin osin vastaa laaja-alaisen turvallisuuskäsityksen poliittisesti merkityksellisiä seuraamuksia (Nokkala 1993, 28–29). Onkin ilmeistä, että myös puolustusvoimien tehtäväkentän kehittäminen Suomen kansainvälisen turvallisuusstrategian osana lisää paineita tarkastella uudelleen turvallisuuspoliittista perusratkaisuaamme. Käsittelemme lopuksi sitä, miten perinteisen rauhanturvaamisen ja uudentyyppisten rauhaan pakottamistehtävien väliset erot liittyvät tähän kysymykseen.

Suomella on pitkäaikaiset kokemukset YK:n rauhanturvatoiminnasta, ja hyvä maine siinä. Tämän artikkelin alkupuolella käsiteltyjen syiden vuoksi tämä sinibarettitoiminta

tulee aina pitäytymään juuri rauhaan turvaamisena, joka edellyttää kaikkien konfliktialueen osapuolten hyväksyntää ja jossa väkivaltaa voidaan käyttää vain itsepuolustustarkoituksessa. Rauhaan pakottaminen jotakin konfliktin osapuolta vastaan suunnatulla voimatoimien käytöllä on selkeästi eri asia, eikä YK:n tai ETYKin kaltainen organisaatio (tai sellaisen osa) voi saada johtovastuuta tällaisten operaatioiden käytännön toteuttamisesta. YK:n turvallisuusneuvosto tai jopa ETYK voivat vain auktorisoida rauhan pakottamistoimiin ryhtymisen, pyytää halukkaita toimimaan. Tapa, jolla halukkaat valtiot tai sotilasliitot toimivat, jää viime kädessä niiden itsensä päätettäväksi. YK tai ETYK voivat sitten halutessaan irtisanoutua tällaisista operaatioista, jos eivät hyväksy sitä tapaa jolla niitä toteutetaan. Tämän ei kuitenkaan tarvitse vaikuttaa operaatioiden jatkumiseen, tai muuttaa niiden toteuttamisen tapaa. Eivät amerikkalaiset liittolaisineen käyneet sotatoimien toteuttamisen välillä YK:n turvallisuusneuvostolta kysymässä, miten Persianlahden sotaa pitäisi käydä.

Maailmanlaajuinen poliittinen vastakkainolo päättyi joitakin vuosia sitten länsivaltain yksiselitteiseen voittoon. Niinpä läntisillä sotilasliitoilla, Natolla ja WEU:lla, on rauhaan pakottamisen tehtävissä uusi toimintakenttä YK:n tai ETYKin pyyntöjen toteuttajina. Nämä sotilasliitot voivat toteuttaa myös humanitaarisia operaatioita, saartotoimia ja rauhanturvaamistehtäviä. Liitot tai niitä johtavat maat voivat halutessaan ryhtyä tällä koko skaalalla mihin tehtäviin haluavat, myös ilman minkäänlaista YK:n turvallisuusneuvostolta tai ETYKiltä saatua pyyntöä. Tai tehdä näin YK:n tai ETYKin nimenomaisesti ilmaiseman tahdon vastaisesti. Rauhaan pakottamisen toimia voidaan, jos niin halutaan, kutsua myös perinteisempää nimitystä käyttäen sotilaallisiksi väliintuloiksi.

Yhteistyövaraista turvallisuutta tukevan voimankäyttövastuun yksiselitteinen jättäminen vahvoille valtioille ja sotilasliitoille nostaa liittoutumisen ja sotilaallisen yhteistyön kysymykset keskeisesti esiin päätettäessä aikanaan Suomen mahdollisesta osallistumisvalmiudesta rauhaan pakottamisen toimiin. Tämä johtuu yksinkertaisesti siitä, että operatiivinen pakotustoimien johtovastuu ei voi olla luonteeltaan kolektiivisen turvallisuuden organisaatioilla. Tämä johtovastuu on yksittäisellä pakotustoimia johtavalla valtiolla tai sotilasliitolla. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kantaessaan kansainvälisestä turvallisuudesta oleellisesti aiempaa suurempaa vastuuta osallistumalla rauhaan pakottamiseen Suomi osallistuisi esimerkiksi Naton, WEU:n tai Yhdysvaltain johtamiin operaatioihin.

YK:n tai ETYKin 'omia' rauhaanpakotusoperaatioita ei siis tule olemaan, koska niitä ei voi olla. Elämme nimittäin todellisessa maailmassa, emmekä utopiassa. Siksi rauhaan pakottamisen valmiuksien kehittäminen ja mahdollinen tällaisiin operaatioihin osallistuminen integroisi Suomen puolustusvoimia läntisen sotilaallisen yhteistyön järjestelyihin. Käytännön tilanteissa toimittaisiin yhteistyössä, ja on vaikea ymmärtää miten se olisi mahdollista ilman edeltä käsin tehtyjä suunnitelmia ja harjoittelua.

Puolustusvoimien taholta on katsottu, että rauhan turvaaminen on Suomelle luonnollisempi ja soveliaampi toimintamuoto kuin rauhaan pakottaminen. Periaate puolustusvoimien käytöstä yksinomaan maan puolustamiseen on sisäistetty laajalti. Mutta valtiojohton niin päättäessä puolustusvoimat tietenkin osallistuu myös rauhaan pakottamistoimiin. Edellä sanotun mukaisesti tällaiset päätökset puolustusvoimien roolin laajentamisesta pitävät siis sisällään turvallisuuspoliittisen perusratkaisumme kannalta laajempaakin merkitystä. Puolustusvoimiemme käyttäminen aktiivisena välineenä kansainvälisten turvallisuustavoitteiden edistämiseksi olisi käytännön tasolla toteutuva avaus sotilaalliseen länsi-integraatioon. Tämä voi olla luonnollinen ja vääjäämätönkin osa sitä kokonaisvaltaista yhdyntymisen prosessia, johon menemme joka tapauksessa mukaan jos jäsenyytemme Euroopan liitossa toteutuu. Sotilaallisen integraatiotason tällaisella kehittämisellä olisi vastavuoroisia vaikutuksia oman maamme sotilaallisen turvallisuuden vahvistamiseen. Suoranaisen liittoutumisemme kynnyksellä laskisi. Ja kun kontribuoisimme yhteisiin operaa-

tioihin, voisimme odottaa jotain saavammekin jos tarvetta ilmaantuisi.

Tällaiset vaikutukset olisivat tietenkin mitä suurimmassa määrin kiinni osallistumisen tasosta. Pääesikunnan päällikkö, kenraaliluutnantti Gustav Hägglund hahmotteli seminaarialustuksessaan 26.3.1993 sitä panosta, jonka puolustusvoimat voisi antaa 'lyhyellä varoitusajalla' valtion johdon päättämään osallistumiseen rauhaan pakotustehtäviin. Taistelutoiminnan ulkopuolella skaalaan mahtuisivat esimerkiksi lääkintäjoukot, varasto- ja kuljetusjoukot, pioneerijoukot ja sotilaspoliisit. Taistelutoiminnan piirissä skaalaan mahtuisi (tulkinnasta riippuen) merivoimien alusosasto ja jalkaväkipataljoona. Seuraavalla osallistumisen tasolla tulisi jo muodostaa, varustaa ja kouluttaa erityisiä taisteluyksiköitä. Tällainen voisi olla esimerkiksi kokonaan ammatilliselle pohjalle järjestetty prikaati. Monikansalliseen joukkoon voitaisiin myös asettaa vuosikymmenen lopulla Hornet-hävittäjälentolaivue, Hägglundin mainitsemassa vahvuudessa 4-8 konetta. (Hägglund 1993, 4-6)

Kenraaliluutnantti Hägglund päätyy toivomaan pohjoismaisen yhteistyön muotojen löytymistä myös kriisinhallintatehtävistä. Pohjoismaiden tulisi myös päästä mukaan kriisinhallinnan pelisääntöjen laadintaan, mikä estäisi joutumisen 'rauhan pakottamisen äänettömäksi yhtiömieheksi' (Hägglund 1993, 7). EY:n jäsenenä rauhan turvaamisen uusiin muotoihin osallistumisen kysymys tulisi Suomelle 'välittömästi ajankohtaiseksi, sillä WEU on osoittanut huomattavaa aktiivisuutta tällä alalla. Kuitenkin on pidettävä mielessä, että ratkaisut rauhaan pakottamiseen ryhtymisestä WEU:ssa tehdään konsensusperiaatteen mukaisesti, ja että kukin jäsenmaa päättää tämän jälkeen osallistuuko se itse operaatioon' (Hägglund 1993, 7).

Jos Suomi ottaa puolustusvoimiamme rauhaan pakottamisen tehtäviin sitovia kansainvälisen turvallisuuden tukemisen vastuuta, tällä on suuri merkitys sekä kansainvälisen että kansallisen turvallisuuspolitiikkamme kannalta. Itse asiassa tällainen puolustusvoimien rooli nivoisi noita kahta tasoa toisiinsa, varsinkin jos ottaisimme tällaisia vastuuta vain päätöksentekoprosessiin mukaan menemisemme tahdissa. Tällainen päätöksentekoprosessi on nimittäin, kaiken edellä sanotun valossa, kokonaisen laajemman sotilaallisen yhteistyön prosessi. Jos puhutaan prosessista WEU:n puitteissa, tarkkaillijajäsenyys WEU:ssa ei antaisi oikeutta osallistua toimista päättämiseen täysivaltaisella pohjalla. Varsinainen jäsenyys antaisi tämän oikeuden, ja silloin myös Naton jäsenyys olisi luonnollinen valinta. Mutta tällaiset valinnat tehtyämme koko turvallisuuspoliittinen perusratkaisumme olisikin jo muuttunut, 'liittoutumattomuus ja itsenäinen puolustus' korvautunut liittoutumisella.

Suomi ei ole ainoastaan keskellä jatkuvan muutoksen maailmaa, vaan on lisäksi aktiivisesti hakeutumassa yhä syvemmälle mukaan päättämään muutoksen suunnasta. Niinpä on luonnollista, että myös turvallisuuspoliittista perusratkaisumme koskeva keskustelu jatkuvasti elää ja kehittyy. Puolustusvoimain komentajan, amiraali Jan Klenbergin päiväkäskyssä puolustusvoimain lippujuhlan päivänä 4.6.1993 nimitetään nykyisen turvallisuuspolitiikkamme lähtökohtaa pelkästään itsenäiseksi puolustukseksi, mainitsematta erikseen liittoutumattomuutta. Myös tasa-arvoiseen mukanaoloon perustuvan kansainvälisen yhteistoiminnan ulottuvuus on asetettu päiväkäskyssä suomalaisen puolustuksen, ei ainoastaan yleisemmällä tasolla liikkuvan turvallisuuspolitiikan, kehittämisen yhdeksi normiksi. Näin: 'Itsenäinen puolustus ei voi perustua ulkoiseen apuun, vaikka sen onkin tarvittaessa kyettävä tasa-arvoiseen kansainväliseen yhteistoimintaan'.

Tämän artikkelin tarkoituksena ei voi olla antaa toimintasuosituksia. Käytävää keskustelua varten on kuitenkin hyvä jatkuvasti selvittää, millaiset ovat kansalliset vaihtoehdotme uudessa Euroopassa. Aivan ilmeisesti syrjäänvetäytymisen vaihtoehtoa ei ole, vaan on kyse eri asteisista mukanaolon asteista. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan puitteissa mahdollisuudet olla mukana päättämässä eurooppalaisen turvallisuuden hallinnasta avaavat meille aivan uusia perspektiivejä. Näiden päättämämahdollisuuksien vahvistamisesta

päätetään jokaisessa suomalaisen ulkopoliittikan ja kansainvälisen järjestelmän kehitysvaiheessa erikseen. Nyt käsillä olevassa vaiheessa valmistaudumme päättämään maamme jäsenyydestä Euroopan liitossa. Jos tämä päätös on myönteinen, se avaa uuden vaiheen. Jokaisessa vaiheessa tehtävät päätökset rakentavat kokonaista turvallisuusstrategiaamme, jolla on sekä kansallisen että kansainvälisen turvallisuuden vahvistamisen komponentti. Jos turvallisuusstrategia valitaan oikein, nämä komponentit tukevat toisiaan.

#### Lähteet

- Axelrod, Robert & Robert O. Keohane, 1985. 'Achieving Cooperation under Anarchy', *World Politics*, vol. 38, no. 1, October.
- Blomberg, Jaakko, 1993a. 'EY-jäsenyys ja Suomen turvallisuuspolitiikka', esitelmä Pohjois-Karjalan läänin maanpuolustusyhdistyksen kokouksessa Joensuussa 11.2.1993, *Eurooppa* (Ulkoasiainministeriön julkaisusarja) 1/93, Helsinki.
- Blomberg, Jaakko, 1993b. 'Finland's Evolving Security Policy', *NATO Review*, vol. 41, no. 1, February.
- Bull, Hedley & Adam Watson, 1984. *The Expansion of International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Buzan, Barry, 1991. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2nd edition, London: Harvester Wheatsheaf.
- Chouchri, Nazli & Thomas Robinson, eds., 1978. *Forecasting in International Relations*. San Francisco, CA: W.H. Freeman.
- Colombo, Emilio, 1992. 'European Security at a Time of Radical Change', *NATO Review*, vol. 40, no. 3, June.
- Van Eekelen, Willem, 1992. 'WEU's Post-Maastricht Agenda', *NATO Review*, vol. 40, no. 2, April.
- ETYK 1991, Uutta Eurooppaa koskeva Pariisin peruskirja (Pariisi 1990), Helsinki: Ulkoasiainministeriö.
- EY-komissio, 4.11.1992. *EY-komission lausunto Suomen jäsenysshakemuksesta 4.11.1992*. Ulkoasiainministeriössä laadittu epävirallinen suomennos, Helsinki.
- Freeman, John R. & Brian L. Job, 1979. 'Scientific Forecasts in International Relations: Problems of Definition and Epistemology', *International Studies Quarterly*, vol. 23, no. 1, March.
- Gaddis, John Lewis, 1987. *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War*. New York: Oxford University Press.
- Ghebali, Victor-Yves, 1992. 'The July CSCE Helsinki Decisions - A Step in the Right Direction', *NATO Review*, vol. 40, no. 4, August.
- Grieco, Joseph, 1990. *Cooperation among Nations*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Heisbourg, Francois, 1992. 'The Future of the Atlantic Alliance: Whither NATO, Whether NATO?', *The Washington Quarterly*, vol. 15, no. 2, Spring.
- Himanen, Hannu, 1993. 'Poliittisesta yhteistyöstä yhteiseen politiikkaan: Suomen EY-jäsenyyden ulkopoliittisesta merkityksestä', *Ulkopolitiikka 1/1993*.
- Holst, Johan Jorgen, 1992. 'Pursuing a Durable Peace in the Aftermath of the Cold War', *NATO Review*, vol. 40, no. 4, August.
- Holsti, Kalevi J., 1991. *Peace and War: Armed Conflicts and International Order 1648-1989*. Cambridge University Press, Cambridge 1991.
- Hägglund, Gustav, 1993. *Rauhaan pakottaminen ja Suomi*. Alustus STETE:n (Suomen toimikunta Euroopan turvallisuuden edistämiseksi) seminaarissa Helsingissä 26.3.1993.
- Jervis, Robert, 1976. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Jervis, Robert, 1991/92. 'The Future of World Politics: Will It Resemble the Past?', *International Security*, vol. 16, no. 3, Winter.
- Jervis, Robert, 1982. 'Security Regimes', *International organization*, vol. 36, no. 2, Spring.
- Kaplan, Morton, 1967. *System and Process in International Relations*. New York: John Wiley.
- Kinkel, Klaus, 1992. 'NATO's Enduring Role in European Security', *NATO Review*, vol. 40, no. 5, October.
- Krasner, Stephen D., ed., 1983. *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- 'London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance, Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in London on 5-6 July 1990', *NATO Review*, vol. 38, no. 4, August 1990.
- Mearsheimer, John J., 1990a. 'Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War', *International Security*, vol. 15, no. 1, Summer.

- Mearsheimer, John J., 1990b. 'Back to the Future, Part 2', *International Security*, vol. 15, no. 2, Fall.
- Midlarsky, Manus I., 1988. *The Onset of World War*. Boston, MA: Allen & Unwin.
- Midlarsky, Manus I., 1989. 'Hierarchical Equilibria and the Long-run Instability of Multipolar Systems' teoksessa Manus I. Midlarsky, ed., *Handbook of War Studies*. Boston, MA: Unwin Hyman.
- Milner, Helen, 1992. 'International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weaknesses', *World Politics*, vol. 44, no. 3, April.
- Mortimer, Edward, 1992. *European Security after the Cold War*. Adelphi Paper no. 271, London: The International Institute for Strategic Studies.
- Nokkala, Arto, 1993. 'Puolustuspolitiikasta turvallisuuspolitiikkaan', *Kosmopolis* (edeltäjät Rauhan tutkimus ja Rauhaan tutkien), vol. 23, no. 1.
- Nye, Joseph S. Jr., 1987. 'Nuclear Learning and U.S.-Soviet Security Regimes', *International Organization*, vol. 41, no. 3, Summer.
- Oye, Kenneth A., 1985. 'Explaining Cooperation under Anarchy: Hypothesis and Strategies', *World Politics*, vol. 38, no. 1, October.
- 'Petersberg Declaration, Bonn, 19th June 1992', *Letter from the Assembly* (Information letter from the Assembly of Western European Union), no. 12, July 1992.
- Petersen, Niels Helveg, 1993. 'Draft Statement by Mr. Niels Helveg Petersen, President-in-Office of the Council, at the Ministerial Meeting Opening the Conferences on the Accession of Austria, Sweden and Finland to the European Union, Brussels, 1 February 1993', *Eurooppa* (Ulkoasiainministeriön julkaisusarja): *Jäsenyysneuvottelujen avajaiset 1.2.1993*, Helsinki.
- Regelsberger, Elfriede, 1993. 'Euroopan unionin yhteinen ulkoja turvallisuuspolitiikka: Arvio Maastrichtin sopimuksesta ja sitä seuranneesta keskustelusta', *Ulkopolitiikka* 1/93.
- de Rivera, Joseph, 1968. *The Psychological Dimension of Foreign Policy*. Columbus, OH: Charles Merrill.
- 'Rome Declaration on Peace and Cooperation, Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Rome on 7-8 November 1991', *NATO Review*, vol. 39, no. 6, December 1991.
- Rosecrance, Richard, 1992. 'A New Concert of Powers', *Foreign Affairs*, vol. 71, no. 2, Spring.
- Saperstein, Alvin M., 1991. 'The "Long Peace" - Result of a Bipolar Competitive World?', *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 35, no. 1.
- Shalikhvili, John M.D., 1993. 'A New NATO in a New Era', *NATO's Sixteen Nations*, no. 1/93.
- Steinbruner, John D., 1974. *The Cybernetic Theory of Decision: New Dimensions of Political Analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Treaty on European Union*, 1992. Europe Documents: No. 1759/60, 7 February 1992. Agence Internationale D'Information Pour la Presse, Bruxelles.
- Valtonen, Timo, 1993. 'Euroopan unioni ja turvallisuuspolitiikka' teoksessa Antti Peltomäki (toim.), *Euroopan unioni ja Suomen vaihtoehdot*, Helsinki 1993.
- Waltz, Kenneth, 1979. *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Weston, Sir John, 1992. 'The Challenges to NATO: A British View', *NATO Review*, vol. 40, no. 6, December.
- Wörner, Manfred, 1991. 'NATO Transformed: The Significance of the Rome Summit', *NATO Review*, vol. 39, no. 6, December.
- Wörner, Manfred, 1992. 'A Vigorous Alliance — A Motor for Peaceful Change in Europe', *NATO Review*, vol. 40, no. 6, December.