

EUROOPAN TURVALLISUUSPOLIITTINEN MUUTOS 1945-2000

Dosentti, valtiotieteen tohtori Kalevi Ruhala

JOHDANTO

Euroopan turvallisuuden kantavia rakenteita koko toisen maailmansodan jälkeisen ajan olivat idän ja lännen sotilasliitot, NATO ja Varsovan liitto, sekä niitä täydentävät monen- ja kahdenväliset sopimusjärjestelyt. Tämä turvallisuuspoliittinen rakennelma oli olennaisilta osiltaan kylmän sodan tuote ja perustui paljolti toisten valtioiden aikeita kohtaan tunnettuun epäluuloon ja epäluottamukseen. Liittoperustainen turvallisuusyhteistyö oli elinkelpoinen niin kauan kuin liittojen välinen vastakkaisastetelma sitä ravitsi. Voitaneenkin väittää, että sotilasliitoille perustuvan turvallisuuspoliittisen yhteistyön edellytyksenä oli konkreettisesti ilmenevän turvallisuusuhan olemassaolo tietyn, vastustajaksi koetun valtioryhmän taholta.

Kylmä sota on nyt ohi ja sen myötä ideologinen ja poliittinen kahtiajako Euroopassa on päättynyt. Turvallisuuspoliittinen yhteistyö kuitenkin jatkuu mutta toisenluonteisena. Kun kylmän sodan järjestelmän turvallisuuspolitiikka rakentui sotilaspoliittiselle vastakohtaisuudelle, on nykyiselle turvallisuusyhteistyölle tunnusomaista yhteisten etujen etsintä ja entiset rintamalinjat ylittävien rakenteiden synnyttäminen. Sellaiset käsitteet kuin "Euroopan turvallisuusjärjestelmä" tai "turvallisuus-arkkitehtuuri", kuvastavat osaltaan vanhat rajalinjat ylittävää ajattelua.

Eurooppalaisen turvallisuusympäristön muutoksilla on monelle taholle ulottuvia vaikutuksia. Näitä ovat ainakin (1) asenteelliset, (2) poliittiset ja (3) käytännön tasolle ulottuvat konkreettiset seuraukset. Asenteellisten vaikutusten osalta voidaan viitata ennen muuta perinteisten uhkakuvien väljähtymiseen, siihen, ettei entisiä vastustajia enää mielletä omaa turvallisuutta uhkaaviksi vihollisiksi vaan potentiaalisiksi yhteistyökumppaneiksi.

Poliittisiin seuraamuksiin kuuluu poliittisten tarkoituksien painottuminen liittojen turvallisuusyhteistyössä. Tämä tosin edellyttää, että yhteistyön motiivit ovat riittävän korkeat. Kun poliittinenkin yhteistyömotivaatio Varsovan liiton jäsenmaiden ja Neuvostoliiton välillä katosi, oli seurauksena liiton purkaminen sekä uusien yhteistyökumppaneiden ja -muotojen etsiminen lännen suunnalta. NATO puolestaan on säilyttänyt vanhojen jäsentensä yhteistyökyvyn ja osoittanut vetovoimansa keskisen Itä-Euroopan uusille jäsenehdokkailla.

Aseidenriisunta ja aseistuksen rajoittaminen ovat kuuluneet Euroopan turvallisuuspoliittiseen keskusteluun yhtä tiiviisti kuin sotilaaallisen yhteistyön ja asevarustelun ongelmatkin. Vasta viime vuosina ne ovat kuitenkin johtaneet läpimurtoihin, jotka laskevat merkittävästi asevarustelun tasoa Euroopassa kylmän sodan vuosiin verrattuna.

Uuden tilanteen käytännön seuraukset liittyvätkin asevoimien supistamiseen ja vetäytämiseen Keski-Euroopasta, joka on meneillään joko yksipuolisina päätöksinä

tai TAE-sopimuksen velvoittamina. Tämä NATO:n ja Varsovan liiton valtioiden välillä 1990 allekirjoitettu sopimus koskee tavanomaisia asevoimia ja säättää entistä matalammat vahvuudet Euroopassa oleville asevoimille. Myös taktilliset ydinaseet ovat poistumassa Keski-Euroopasta yksipuolisten sitoumusten seurauksena.

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi 1975 edusti ennakkoluulotonta ratkaisua sotilaallisen läpinäkyvyyden ja luottamuksen lisäämiseksi maanosan valtioiden välillä. ETYK sai ensimmäisen kerran institutionalisia muotoja Pariisissa 1990 pidetyn huippukokouksen seurauksena. Helsingissä 1992 pidetty seurantakokous laski perustan uusille toimintamuodoille kuten konfliktinhallinta ja vähemmistö-kansallisuuksien suojelu. Budapestissa 1994 ETYK muuttui Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestöksi.

Euroopan turvallisuuspoliittinen muutos on tapahtunut sekä voimakkaan murroksen että rauhanomaisen yhteiselön seurauksena. Muutoksen vaiheet muodostavat polveilevan kertomuksen, jonka poliittinen historia esittää ajallisesti etenevän tarkastelun muodossa. Tämän kirjoituksen näkökulma ei kuitenkaan ole poliittishistoriallinen vaan kansainvälispoliittinen. Tarkoituksena ei ole kertoa koko tarinaa vaan esittää pelkistyksiä, joita voidaan pitää tunnusomaisina kuvattavalle muutosvaiheelle. Lähestymistapaa voidaan perustella sillä, että mitä pitempi aika tapahtumista kuluu, sen suurempi on sellaisten pelkistysten tarve, joita voidaan käyttää keskeisten kehityspiirteiden selitysmalleina. Millaisten kehitysvaiheiden avulla Euroopan turvallisuuspoliittista muutosta siis voidaan selittää?

Euroopan turvallisuuspoliittista muutosta voitaisiin tarkastella eräänlaisten läpileikkausten avulla. Ne edustavat samalla päävaiheita, joihin maanosan turvallisuuspoliittinen muutos toisen maailmansodan jälkeisenä aikana voidaan jakaa. Näitä vaiheita vastaavia läpileikkauksia tehdään kaikkiaan neljä. Ensimmäistä voitaisiin kutsua (1) *kylmän sodan Euroopaksi* ja se kattaa ajan toisen maailmansodan päättymisestä 1945 ja käsittää 1950- ja 1960-luvut. (2) Toista päävaihetta voitaisiin kutsua *liennytyksen Euroopaksi* ja se käsittää 1970- ja 1980-luvut.

Tosiasiaa blokkivarainen turvallisuusjärjestelmä säilyi rakenteellisesti muuttumattomana ja poliittisesti sille olivat tunnusomaisia jännityksen ja liennytyksen voimakkaatkin vaihtelut. Tässä suhteessa kylmän sodan ja liennytyksen pelkistykset tekevät väkivaltaa todellisuudelle. Kylmän sodan kaudellakin oli liennytyksen hetkensä kuten osittaisen ydinkoekiellon synty 1963 osoitti. Vastaavasti 1970-luvun puolivälissä koettua liennytyksen huippukautta seurasi Neuvostoliiton suorittama Afganistanin miehitys joulukuussa 1979, "uusi kylmä sota" presidentti Reaganin ensimmäisellä virkakaudella 1980-luvun alussa sekä keskikantaman ydinasejärjestelmien uudelleen alkanut sijoittelu Eurooppaan.

Vasta 1980-luvun jälkipuoliskolla alkoivat ne nopeat muutokset, joiden seurauksena kylmä sota sekä ideologinen ja poliittinen kahtiajako Euroopassa on päättynyt. Kyse on siinä määrin ratkaisevasta muutoksesta sodanjälkeisen Euroopan kehityksessä, että turvallisuuspoliittisen ympäristön kolmatta kehitysvaihetta voitaisiin kutsua (3) *suunnanmuutosten Euroopaksi*. Se kattaa pääasiassa 1990-luvun alkupuolen ja jatkuu vuosikymmenen jälkipuoliskolle saakka.

Suunnanmuutosten Eurooppa edustaa vain ohimenevää välivaihetta Euroopan

turvallisuuspoliittisessa kehityksessä. Se johtaa väistämättä uuteen vaiheeseen, jolla tulee olemaan oma ominaislaatus ja tunnusmerkistönsä. Tämä tuleva kehitysvaihe on vasta hahmottumassa, mutta sille voidaan kuitenkin antaa kysymysmerkillä varustettu otsikko: (4) *turvallisuusjärjestelmän Eurooppa?*

1 KYLMÄN SODAN EUROOPPA

Kylmän sodan Euroopan poliittiset lähtökohdat kytkeytyvät kiinteästi toisen maailmansodan loppuratkaisun poliittisiin asetelmiin. Sodanjälkeinen turvallisuusjärjestelmä rakentui niin kutsutulle Jaltan perinnölle, joka ytimenä oli varmistaa, että mikään eurooppalainen valtio ei koskaan kykenisi dominoimaan Euroopan mannerta. Vaikka Eurooppa olikin tarkoitus elvyttää poliittisesti ja taloudellisesti, samalla oli huolehdittava siitä, että Saksa ei palaisi poliittiselle näyttämölle vaikutusvaltaisena valtiona. Tällä tavoin Saksan jaon oli tarkoitus olla osa pitempiäaikaista rauhanjärjestystä Euroopassa.

Tuloksena oli jaettu Eurooppa, joka samalla "oikeutti" Neuvostoliiton sotilaallisen läsnäolon Itä-Euroopassa. Tämän vuoksi Itä-Euroopan tapahtumat ja "Saksan kysymyksen" ratkaisu ovat aina kietoutuneet toisiinsa.¹

Euroopan kaksinaisuus kehittyi vuosien 1947-48 ja 1950-luvun puolivälin välisenä aikana ja on sen jälkeen siirtynyt kohti löysempää kaksinaisuutta. Kylmä sota oli kuumimmillaan vuosina 1961-62, jolloin sen vakavimmat kriisit - Berliinin ja Kuuban kriisit - seurasivat toisiaan. Sen jälkeen kylmä sota jäähtyi vaikka sotilasliitot seisoivatkin toisiaan vastakkain hampaisiin saakka aseistautuneina. Euroopan jako ei lientynyt siitä yksinkertaisesta syystä, että vastakkainolon poliittiset syyt eivät muuttuneet miksiäkään. Ydinaseiden käyttöönotto näytti sitäpaitsi vakiinnuttavan "kauhun tasapainon" myöskin Euroopan osalta ja tämän sotilaallisen aselman vakiintumiseen liittyi kiistattomia etuja: toisen maailmansodan jälkitilan poliittisia haavoja ei tarvinnut avata.² Rauha säilyi, jos kohta se toteutuikin kylmän sodan maailmassa.

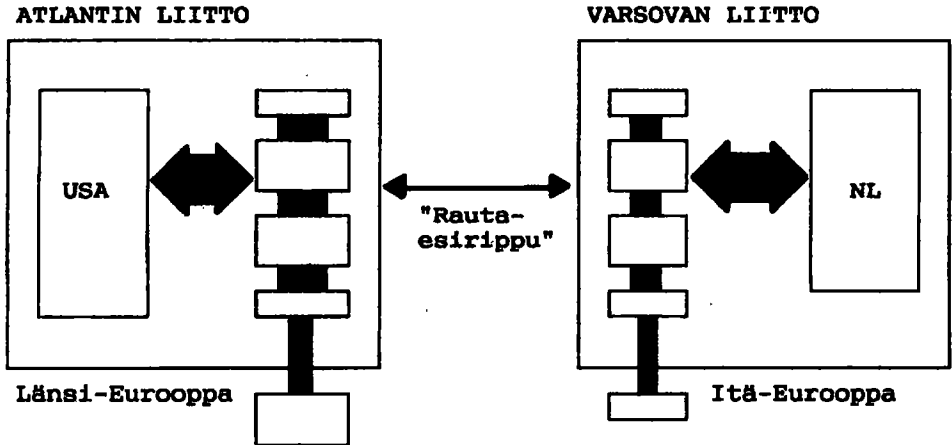
Valtioiden ryhmittäminen kaksinaoiseen liittojärjestelmään ei ollut täydellistä edes Euroopassa ja joukko valtioita jäikin liittokuntien ulkopuolelle noudattamaan eriasteista puolueettomuuspolitiikkaa. Toisaalta juuri sotilasliittojen varassa lepäävä kaksinaisuus antoi erälle valtioille mahdollisuuden määrittää turvallisuuspoliittinen peruslinjansa puolueettomaksi suhteissa suurvaltaryhmittymiin ja kansainvälisiin kiistoihin. Puhtaimmillaan puolueettomuus ilmeni Sveitsin kansainvälisessä asemassa, vähemmän puhdasoppisena Itävallan ja Ruotsin kohdalla. Suomi omaksui puolueettomuuspolitiikan vuoden 1956 jälkeen vapauduttuaan Neuvostoliitolle vuokratusta Porkkalan tukikohta-alueesta. Suomen kansainvälistä asemaa rasitti jatkuvasti Neuvostoliiton haluttomuus antaa tunnustus omaksutulle puolueettomuuslinjalle.

Kylmän sodan Euroopan rakenteelliset ominaisuudet voidaan pelkistää seuraavaan kolmeen:

(1) verraten kiinteä ja pysyvä Idän ja Lännen välinen kaksinaisuus, joka johtui perustavaa laatua olevasta ideologisesta ja sosioekonomisesta vastakkaisuudesta,

(2) sotilaallinen ja erityisesti ydinasein ylläpidetty kauhun tasapaino, ja

(3) kansainvälinen jännitys, joka versoi molempien osapuolien asevarustelusta, ideologisista vastakohtista, voimannäytöistä kansainvälisissä kriiseissä sekä molemminpuolisesta epäluulosta ja epäluottamuksesta, jota puutteellinen kommunikointi vielä ruokki.³



Kuvio 1. Kylmän sodan Eurooppa.

Kylmän sodan asetelmaa on piirroksen (kuvio 1) avulla havainnollistanut norjalainen Knudsen vuonna 1985 julkaisemassaan artikkelissa.⁴ Se pyrkii havainnollistamaan asetelmaa, jossa kaksi sotilasliittoa hallitsivat Euroopan poliittista rakennetta. *Rautaesirippu* jakaa Euroopan ja sen läpi pääsevä informaatio on erittäin vähäistä. Piirros kuva myös Euroopan jakautumista siinä mielessä, että pienten valtioiden yhteydet liittojensa johtovaltoihin ovat voimakkaammat kuin alueelliset yhteydet Euroopassa. Näin oli perusteltua puhua "länsiliitosta" ja itäblokista"- termejä, jotka olivat yleisessä käytössä kylmän sodan aikana.

Kumpaakin blokkaa luonnehti huomattava *tasapainon* ja *symmetrian* aste. Voimatasapainon ja rakenteellisen symmetrian käsitteet kuvastivat kuitenkin todellisuutta vain osaksi. Tosiasiassa Yhdysvalloilla oli Neuvostoliittoon nähden selvä ylivoima ydinaseissa sekä meri- ja ilmakuljetuskyvyssä. Toisaalta Neuvostoliitolla ja sen liittolaisilla oli tavanomaisten aseiden ja maavoimien ylivoima Euroopan mantereella. Yhdysvaltain teknologinen taso ja teollisuuden tuotantokyky olivat ylivoimaisia. 1950- ja -60-luvuilla kehityksen suunta joka tapauksessa suosi Neuvostoliittoa jälleerakennuksen edetessä ja sotilaallisen potentiaalnin, etenkin ydinaseistuksen, kehittyessä voimallisen panostamisen seurauksena.

Symmetrisyys ei ollut täydellistä myöskään Länsi- ja Itä-Euroopan välillä. Länsi-Euroopassa oli kolme entistä suurvaltaa - Saksa, Ranska ja Iso-Britannia - joiden taloudellinen toipuminen sodasta eteni ripeämmin kuin sosialistisen suunnitelmatalouden piiriin joutuneiden Itä-Euroopan valtioiden kehitys. Toisaalta Länsi-

Euroopan turvallisuuspoliittinen perusta oli epäedullisempi sillä se oli riippuvainen Atlantin takaisen johtovallan suojeluksesta samalla kun Itä-Euroopan tukena oli vahva mannervalta ja mahdollisuus sijoittaa sotilaallista voimaa omalle ja liittolaisten maaperälle.

Vaikka kylmän sodan bipolaarinen asetelma ei siis ollutkaan joka suhteessa symmetrinen, se oli kuitenkin kokonaisuutena suhteellisen tasapainoinen.⁵ Liittojen johtovaltojen varaan rakentuva *kaksinapaisuus* oli kylmän sodan Euroopan kenties merkittävin tunnuspiirre.

2 LIENNYTYKSEN EUROOPPA

Toinen läpileikkaus Euroopan turvallisuuspolitiikkaan voisi olla liennytyksen ja osittaisen aseidenriisunnan aikakauden 1970- ja 80 luvun keskeisten piirteiden tarkastelu. Liennytyksen alkamisesta on esitetty ristiriitaisia näkemyksiä, mutta niin tutkijat kuin poliitikotkin ovat yleisesti sitä mieltä, että supervaltojen käynti ydinsodan kuilun partaalla Berliinin ja Kuuban kriiseissä 1961 ja -62 myötävaikuttivat yhteistyöhakuisemman politiikan aloittamiseen.

Vuonna 1963 saatiin aikaan osittainen ydinkoekieltosopimus, ydinkokeet maalla, ilmassa ja vedessä kieltävä ensimmäinen aserajoitussopimus ja 1968 ydinsulkusopimus, joka kielsi ydinaseiden levittämisen. 1960-luvulle sattui kuitenkin Tšhekkoslovakian miehitys ja sitä seurannut kansainvälinen jännitystilä, joka lientyi vasta ensimmäisen strategisten aseiden rajoittamissopimuksen myötä 1972 ja huipentui ETYKin päätösasiakirjaan Helsingissä 1975.

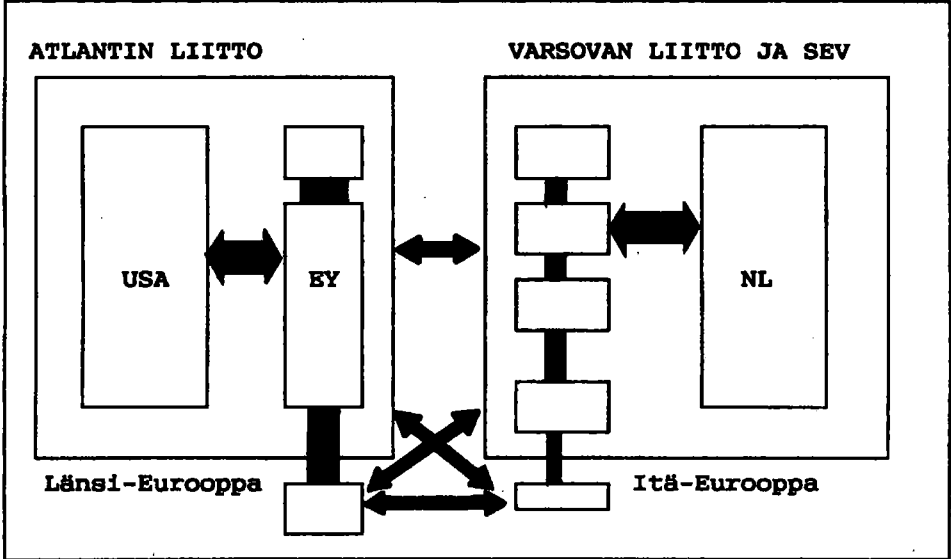
Liennytykskausi lisäsi idän ja lännen suhteisiin yhteistyön elementin mutta sillä oli hajaannuttava vaikutus liittojen sisäisiin suhteisiin. Kylmän sodan päättyminen merkitsi samalla amerikkalaisen ja neuvostoliittolaisen ylivallan päättymistä liittokuntiansa keskuudessa. Kylmän sodan aikana supervaltahegemonia ei sallinut eriseuraisuutta eikä irtiottoja. Pax Sovieticaa (Euroopassa) ja Pax Americanaa (Euroopan ulkopuolella) ylläpidettiin tarvittaessa voimakkein.⁶

Lännessä Euroopan Talousyhteisön perustaminen, sen taloudellisen ja poliittisen vaikutusvallan nousu ja toimet kaupan vapauttamiseksi loivat Länsi-Eurooppaan uuden voimakkeuden, joka kykeni haastamaan Yhdysvaltain taloudellisen johtoaseman. Vaikka puheet poliittisesta unionista olivat vielä kaukana edessä, alkoi Euroopan yhteisö vetää puoleensa yhteistyötä myös sen ulkopuolelta. Amerikka ei enää ollut ainoa vaihtoehto Euroopan valtioille, jotka pyrkivät säilyttämään ja vahvistamaan eurooppalaisuuttaan. Eurooppalainen identiteetti nosti päätään myös turvallisuuspoliittisesti. Perustettiin NATO:n euroryhmä ja edistettiin sotilaspoliittista koordinoitua, koska luottamus Yhdysvaltojen haluun vastata koko sotilaallisella voimallaan Eurooppaan kohdistuviin uhkiin ei enää luotettu. Ranskan ja Englannin ydinaseohjelmat heijastivat osaltaan Euroopan epäluottamusta Yhdysvaltoja kohtaan.

Toinen suuri muutos 1950-luvun Eurooppaan verrattuna oli kaikkinaisen yhteydenpidon lisääntyminen idän ja lännen välillä. Rautaesirippu alkoi vuotaa kun Itä-Euroopan maat, jotka eivät tyytyneet Moskova-johtoisen SEV-talousjärjestön niille osoittamaan työnjakoon, etsivät yhteisiä etuja Länsi-Euroopan kanssa. Vaikka

Varsovan liitto huolehti Itä-Euroopan sotilaallisesta koordinoinnista, poliittisesti Itä-Eurooppa viimeistään ETYKin vahvistamien yhteistyöperiaatteiden jälkeen lakkasi olemasta se “monoliittinen blokki”, joksi sitä kylmän sodan vuosina kutsuttiin.

E T Y K



Kuvio 2. Liennytyksen Eurooppa.

Kuviosta 2 ilmenee, että liennytyksen Eurooppa poikkeaa rakenteellisesti kylmän sodan Euroopan asetelmasta. ETYK on tullut mukaan, ei katto-organisaationa vaan poliittisena yhteistoimintaelimenä, johon kaikki maanosan valtiot kuuluvat. Asevalvontasopimukset ja laajeneva talousyhteistyö ovat lisänneet itä-länsi-kontaktipintaa. Kuitenkin liittokuntien sisäisiä suhteita niin NATOssa kuin Varsovan liitossakin voitiin edelleen kuvata voimakkaammilla yhteysnuolilla kuin Länsi- ja Itä-Euroopan välisiä suhteita.⁷

Monenkeskisen suhdeverkon ohella bilateraalilyhteyksillä oli merkitystä länsi- ja itäeurooppalaisten valtioiden suhdekehitykselle. Huomattavana aloitteentekijänä lännessä toimi Ranska, joka jo vuosina 1965-66 aloitti yhteistyön ensin Neuvostoliiton ja sittemmin myös muiden sosialististen maiden kanssa. Vielä suurempi merkitys oli kuitenkin Saksan liittotasavallan uudella idänpolitiikalla, jota toteutettiin Willy Brandtin ulkoministeri- ja kanslerikaudella ja joka tunnetaan “idänpolitiikan” (Ostpolitik) nimellä.

Rauhanehdotus toisensa jälkeen törmäsi 1950- ja -60-luvulla Saksan selvittämättömiin poliittisiin kysymyksiin Itä-Euroopan maiden kanssa. Kaksi esimerkkiä: (1) Länsi-Saksa ei lainkaan tunnustanut Itä-Saksan olemassaoloa vaan vaati oikeutta puhua koko Saksan kansan nimissä (“yksinedustusoikeus”) (2) Sisäpoliittisista syistä

liittotasavalta ei tunnustanut Itä-Saksan ja Puolan rajaa, ns. Oder-Neisse linjaa, Saksan itärajaksi. Tämähän johtui siitä, että toisen maailmansodan jälkiselvittelyissä Puolan valtio oli siirtynyt pari sataa kilometriä länteen ja Puolan länsiosa oli siten vanhaa saksalaista aluetta.

Vähitellen Länsi-Saksassa ymmärrettiin, että näin pikemminkin heikennetään kuin vahvistetaan maan kansainvälistä asemaa. Vuonna 1969 Willy Brandtin johdolla muodostettu liittohallitus alkoikin määrätietoisesti ratkoa idänpolitiikan ongelmia. Neuvostoliiton kanssa liittotasavalta solmi vuonna 1970 väkivallan käytön kieltävän sopimuksen. Vastaava sopimus, jossa vahvistettiin Puolan rajat, solmittiin myös Puolan kanssa vuonna 1970. Vuonna 1971 neljä survaltaa pääsivät yksimielisyyteen Länsi-Berliinin asemasta ja solmivat sitä koskevan sopimuksen. Seuraavana vuonna 1972 SLT ja SDT sopivat suhteittensa keskinäisistä perusteista. 1973 allekirjoitettiin lopulta sopimus, joka normalisoi SLT:n ja Tshekkoslovakian väliset suhteet ja mitätöi vuoden 1938 Münchenin sopimuksen.⁸

Liittotasavallan uuden idänpolitiikan neljän vuoden sisällä solmiman sopimuspaketin jälkeen alettiin jopa puhua "Saksan kysymyksen" ratkaisemisesta. Näin siitä huolimatta, että varsinaista rauhansopimusta Saksan kanssa ei vielääkään solmittu ja että Saksa vielä parikymmeneksi vuodeksi jäi jaetuksi valtakunnaksi. Saksan kysymys sai lopullisen ratkaisunsa vasta DDR:n järjestelmän romahtamisen, Berliinin muurin murtumisen ja vuonna 1990 solmittujen sopimusten seurauksena. Näiden sisältö kuuluu asiallisesti jo seuraavaan, suunnanmuutosten Eurooppaa käsittelevään jaksoon. Kun Saksan kysymys kuitenkin on ollut Euroopan turvallisuuspoliittisen yhtälön keskeinen osatekijä sen ratkaisun vaiheet on aiheellista esittää kootusti:

"SAKSAN KYSYMYKSEN" RATKAISU

- Sopimus Saksan liittotasavallan ja Neuvostoliiton välillä 1970
- Sopimus SLT:n ja Puolan välillä suhteiden normalistamisen perusteista 1970
- Neljän vallan (Neuvostoliitto, Yhdysvallat, Englanti, Ranska) sopimus Berliinistä 1971
- Sopimus suhteiden perusteista SLT:n ja SDT:n välillä 1972
- SLT:n ja Tshekkoslovakian sopimus 1973
- Berliinin muurin murtuminen 1989
- SLT:n ja SDT:n sopimus Saksan yhtenäisyyden palauttamisesta 1990
- Saksojen ja voittajavaltioiden (2+4) sopimus Saksojen yhdistymisestä 1990
- SLT:n ja NL:n sopimus laajasta yhteistyöstä ja NL:n joukkojen poistamisesta 1990
- Saksat yhdistyvät 3.10.1990

Rakenteellisena johtopäätöksenä liennytyksen Euroopan ja kylmän sodan Euroopan välisistä eroista voidaan todeta, että kun kylmän sodan mallille oli ominaista bipolaarisuus ja symmetrisyys, oli liennytyksen Euroopalle tunnusomaista

bipolaarisuuden ja symmetrisyyden väheneminen. Maailmanlaajuisesti alettiin puhua moninapaisuudesta, jolla tarkoitettiin uusien voimakeskusten kehittymistä supervaltojen lisäksi. Näissä pohdinnoissa Eurooppaa pidettiin ensimmäisen kerran omana voimakeskusena, vaikka se vielä olikin Länsi-Euroopan taloudellisen yhdentymisen varassa.

Kansainvälispoliittisessa kirjallisuudessa käytetään usein *keskinäisriippuvuuden* käsitettä kun asioiden tai kehityskulkujen otaksutaan olevan syy-yhteydessä toistensa kanssa. On ilmeistä, että liennytyksen Eurooppaakin voidaan selittää tällä käsitteellä. ETYKin ja AVS-neuvottelujen välillä vallitsi muodollisestikin keskinäinen riippuvuus, sillä Neuvostoliiton ja Varsovan liiton maiden suostumuksen saaminen Euroopassa olevia asevoimia koskeville supistamisneuvotteluille oli lännen ehtona sille, että Neuvostoliiton ajama ETYK kutsuttiin koolle.

Monet muutkin liennytyksratkaisut vaikuttivat myönteisesti toinen toisiinsa. Saksan kysymys vaikutti voimakkaasti ydinsulkusopimuksen syntymiseen, koska yleisesti pidettiin tarpeellisenä ehkäistä Länsi-Saksan nousu ydinasevallaksi. ETYK ja aseidenriisunta, poliittinen ja sotilaallinen liennytys, suurvaltasuhteet ja Eurooppa kytkeytyivät toisiinsa ja edistivät kukin osaltaan sellaisen liennytyksestä suosivan ilmapiirin syntymistä, minkä tuloksena saavutettu edistys voitiin kirjata sopimusten muotoon. Liennytyksen Eurooppa oli myös keskinäisriippuvuuden Eurooppa.

3 SUUNNANMUUTOSTEN EUROOPPA

Turvallisuuden lisääntyessä, aseidenriisunnan edistyessä ja eri alojen yhteistyön tiivistyessä 1980-luvun kuluessa alkoi niin poliitikkojen puheissa kuin tutkijoiden kirjoituksissa yhä vahvemmin kangastella kuva sellaisesta Euroopan turvallisuusjärjestelmästä, johon kehitys 1990-luvulla mutta viimeistään 2000 -luvun koittaessa oli johtava. Näissä pohdinnoissa taloudellisen ja poliittisen integraation nähtiin edelleen tiivistyvän mutta ne lähtivät kuitenkin siitä, että järjestelmän keskeiset toimijat ja niiden yhteiselimet säilyisivät. Keskeisiin oletuksiin kuuluivat mm seuraavat:⁹

1. Euroopan yhteisö laajenee ja kehittyy edelleen kohti taloudellista ja poliittista unionia. Kansakunnat näyttelevät edelleen olennaista osaa tässä kehityksessä, jonka institutionaalista sisältöä voidaan kuvata "konfederalismin" käsitteen avulla.

2. Itä- ja Länsi-Euroopan instituutioiden kanssakäyminen jatkuu ja laajenee amerikkalais-neuvostoliittolaisten suhteiden kehityksestä riippumatta kohti "historiallista normalisointia".

3. Euroopan ja Yhdysvaltain suhteissa esiintyy edelleen kitkaa siitä johtuen, että liiton rakenne ei vastaa poliittista todellisuutta. Tuloksena on kahden pilarin turvallisuusliitto Yhdysvaltain ja Länsi-Euroopan välillä ja kylmän sodan aikaisen kiinteyden häviäminen NATO:n toiminnasta.

4. Levottomuudet ja muutospainet jatkuvat Itä-Euroopassa ja niihin liittyy lisääntyvä pyrkimys laajempaan poliittiseen ja taloudelliseen riippumattomuuteen Neuvostoliitosta. Tuloksena saattaa olla erityinen itäeurooppalainen yhteiskuntajärjestelmämalli, joka rakentuu jatkuvuudelle ja muutokselle. Yritykset yhdistää

socialismi moniarvoisuuteen sekä humanitäärisiin ja liberaaleihin arvoihin todennäköisesti jatkuvat. Neljäkymmentä vuotta socialismia ei kuitenkaan voi olla jättämättä jälkeään.

5. Neuvostoliitto tulee jatkossakin huolehtimaan perinteisistä turvallisuustarpeistaan Keski-Euroopan suunnalla ja erityisesti Saksaan nähden sekä pitämään kiinni järjestelyistä, jotka varmistavat sen turvallisuusedut riittävässä laajuudessa.

Tänään tiedämme, että yhteiskuntajärjestelmien jatkuvuudelle rakentuneet 1980-luvun visiot eivät koskaan toteudu. Se miksi ne eivät toteudu, johtuu tietenkin Euroopassa 1980-luvun jälkipuoliskolla käynnistyneistä vallankumouksellisista muutoksista. Kannattanee lyhyesti kerrata, millaiset tekijät tämän muutoksen saivat aikaan. Luetteloon voidaan sisällyttää ainakin seuraavat kehityskulut.

(1) Yhdysvaltain ja Neuvostoliiton suhteiden ratkaiseva paraneminen presidenttien Reagan ja Bush sekä Gorbatshev huippukokousten tuloksena, ts. uudenlainen liennytyks supervaltasuhteissa.

(2) Syvälliset muutokset Neuvostoliitossa, perestroika ja glasnost sekä poliittisten ja taloudellisten rakenteiden uudistaminen.

(3) "Uuden ajattelun" mukanaan tuoma Neuvostoliiton ulkopoliittikan ja turvallisuuspoliittisen toimintamallin muutokset, mm puolustuksellisuuden painottaminen sotilaallisessa doktriinissa ja asevoimien yksipuoliset supistukset.

(4) Sosialismin romahtaminen Itä-Euroopan yhteiskuntajärjestelmänä, markkinatalouden läpimurto, sensuurien poistuminen, poliittisen ja kulttuurisen avoimuuden alku.

(5) Aseidenriisunnan edistyminen: vuoden 1987 INF-sopimus, joka poisti keskimatkojen ydinaseet Euroopasta, 1990 allekirjoitettu TAE-sopimus tavanomaisten voimien huomattavista supistuksista sekä amerikkalais-neuvostoliittolaiset sopimukset strategisten ydinasejärjestelmien rajoituksista 1991 ja 1993.

(6) ETY-prosessin eteneminen Pariisiin peruskirjaan kirjattujen periaatteiden, sotilaallista luottamusta lujittavien toimien syventäminen sekä ETYKin institutionalisoitumisen, pysyvien toimielimien perustamisen myötä.

(7) Taloudellisen integraation eteneminen Länsi-Euroopassa puolueettomien EFTA-maiden ja Itä-Euroopan valtioiden pyrkiessä varmistamaan taloudelliset etunsa EY:n alulle paanemassa yhdentymiskehityksessä. Euroopan Yhteisön muuttuminen Euroopan Unioniksi 1993.

(8) "Saksan kysymyksenä" tunnetun ongelman ratkeaminen kahden saksalaisen valtion yhdistymisen myötä poisti päiväjärjestyksestä Eurooppaa koko toisen maailmansodan jälkeen hiertäneen pulmakysymyksen.

(9) Varsovan liiton lakkauttaminen ja sen myötä Neuvostoliiton ylivoimallan päättymisen Itä-Euroopassa.

(10) Kymmenentenä ja kaikista dramaattisimpana kehityskulkuna Neuvostoliiton hajoaminen sekä itsenäisyyden palautuminen Baltian maille ja uusien itsenäisten valtioiden synty Venäjän länsi- ja etelärajoille.

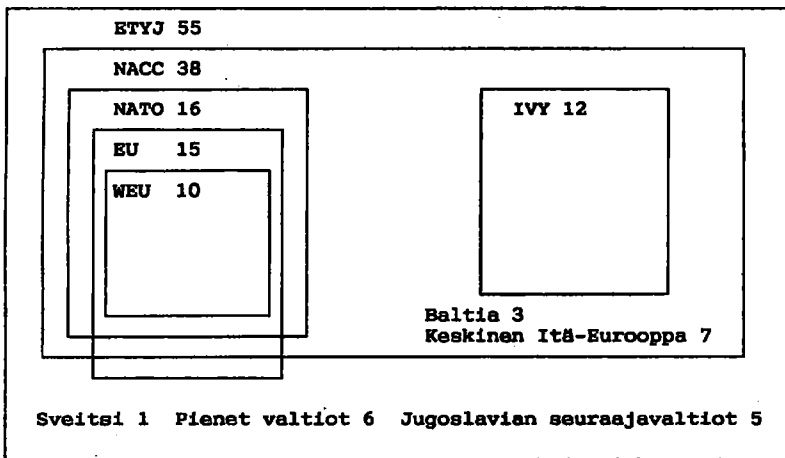
Suunnanmuutosten Eurooppa jää maanosan poliittiseen historiaan kymmenkunta vuotta kestäneenä ylimenovaiheena, joka alkoi 1980-luvun puolivälissä ja saatettiin päätökseen 1990-luvun puoliväliin mennessä. Tänään Eurooppaa ravistelleet

muutokset on paljolti ohitettu eikä vuosikymmenen vaihteen kaltaista murrosta ole näköpiirissä. Kenties on aiheellista kysyä, onko maanosan seuraavana kehitysvaiheena turvallisuusjärjestelmän Eurooppa?

4 TURVALLISUUSJÄRJESTELMÄN EUROOPPA?

Euroopan turvallisuusjärjestelmän kokonaisvaltaiset tarkastelut ovat verraten uusi mahdollisuus analysoida maanosan turvallisuuspoliittisia kysymyksiä. Tämä mahdollisuus on avautunut vasta kylmän sodan jälkeisellä aikakaudella, jolloin Eurooppa ensimmäisen kerran on voitu mieltää ei vain maantieteellisenä vaan myös poliittisena kokonaisuutena. Tosin Euroopankin historiasta löytyy vaiheita, joiden aikana maanosa joko valloitusten tai diplomatian seurauksena on toiminut verraten yhtenäisenä järjestelmänä. Lähin vertailukohde lienee vuoden 1815 Wienin kongressissa luotu, Euroopan konserttina tunnettu suurvaltojen yhteistyöjärjestelmä, joka esti niiden väliset sodat aina Krimin sotaan saakka. Suurvallat puuttuivat kuitenkin aktiivisesti pienempien valtioiden asioihin eikä Euroopan konserttia siksi voida pitää esimerkkinä kaikkien osapuolten etuja palvelevasta turvallisuusjärjestelmästä.¹⁰

Eurooppalaisen turvallisuusjärjestelmän syntyminen on toistaiseksi syytä varustaa kysymysmerkillä, sillä näköpiirissä ei ole sellaista yksittäistä instituutiota, jota



ETYJ: Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö

NACC: Pohjois-Atlantin yhteistyöneuvosto

NATO: Pohjois-Atlantin sopimusjärjestö

EU: Euroopan unioni

WEU: Länsi-Euroopan unioni

IVY: Itsenäisten valtioiden yhteisö

Kuvio 3. Euroopan turvallisuusjärjestöt 1996

voitaisiin kutsua Euroopan turvallisuusjärjestelmäksi. Pikemminkin on kyse eri alajärjestelmistä, kansainvälisistä järjestöistä ja instituutioista, jotka yhdessä muodostavat Euroopan turvallisuusjärjestelmän. Lähitulevaisuuden turvallisuusjärjestelmä tulee rakentumaan pääasiassa olemassa olevien järjestöjen varaan. Kuviossa 3 edellisellä sivulla on esitetty keskeiset turvallisuusjärjestöt ja niiden jäsenmäärät vuonna 1996.

Euroopan turvallisuusjärjestöjen kesken on syntynyt työnjakoa, joka luonnehtii niiden toiminnallista roolia. Siten ETYJ:llä, NATO:lla, NACC:lla, EU:lla ja WEU:lla on kullakin omat turvallisuuspoliittiset roolinsa. Näitä voitaisiin kuvata seuraavalla asetelmalla:

Euroopan turvallisuusjärjestöjen roolit

ETYJ

- * Luottamusta ja turvallisuutta lisäävät toimet, aseidenriisunta
- * Ennakkovaroitus, konfliktinesto ja kriisinhallinta: mekanismit ja perinteinen rauhanturvaamistoiminta

NATO

- * Jäsenmaiden sotilaallinen turvallisuus, kollektiivinen puolustus
- * Konfliktinhallinta YK:n/ETYJ:n mandaatilla, ml. rauhaanpakottaminen

NACC

- * Strateginen yhteistyö Keskeisen Itä-Euroopan ja IVY-maiden kanssa
- * Häiriötilanteiden hallinta muiden alajärjestelmien kanssa

EU

- * Jäsenmaiden taloudellisen turvallisuuden edistäminen
- * Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka
- * Yhteinen puolustuspolitiikka?

WEU

- * Jäsenmaiden sotilaallinen turvallisuus, yhteistyössä EU:n ja NATO:n kanssa
- * Konfliktinhallinta YK:n/ETYJin, tulevaisuudessa myös EU:n mandaatilla

Euroopan turvallisuudelle merkitykselliset järjestöt luotiin kaikki eri aikoina ja eri tarkoituksiperiä varten. Yhteistoiminnan ja työnjaon toteuttaminen tuottaa siten ongelmia, joiden poistamiseen järjestöt ovat vasta hiljattain havahtuneet. Yhteistyön tiellä olevia ongelmia ovat ainakin seuraavat:

(1) Eri järjestöjen välillä on kilpailua ja niiden välisen työnjaon määrittämisessä on vielä tehtävää. Myös järjestöjen jäsenmaiden näkemykset poikkeavat toisistaan niiden pyrkiessä tukemaan omalta kannaltaan tehokkaimpaa pitämäänsä järjestöä.

(2) Tavoitteiden ja niiden toteuttamiseksi tarvittavien keinojen välillä on edelleen ristiriitaa. ETYJ-järjestö voi ryhtyä rauhanturvaamistoimintaan, mutta sillä ei ole operatiivista eikä sotilaalista kykyä panna päätöksiä täytäntöön. Mandaatin antavien ja sitä toteuttavien järjestöjen välisen yhteistoiminnan olisi siten oltava saumatonta.

(3) Käytännön suunnitteluyhteistyötä eri järjestöjen välillä voitaisiin tehostaa. Esimerkiksi käy NATO:n ja WEU:n sihteeristöjen yhä tiivistyvä yhteistyö.

(4) Keskeisen Itä-Euroopan maiden yhdentäminen eurooppalaisiin järjestöihin muodostaa huomattavan haasteen erityisesti NATO:lle ja EU:lle. Sen ratkaisemisella olisi kuitenkin näiden maiden kansainväistä asemaa ja Euroopan turvallisuutta vakaannuttava merkitys.¹¹

Eurooppalaisista turvallisuusjärjestöistä kattavin niin alueellisesti kuin toiminnallisesti on ETY-järjestö. Monien mielestä juuri sillä on parhaat edellytykset toimia tulevan Euroopan turvallisuusjärjestelmän perustana. Onhan se ainoa järjestö, jonka jäsenyys kattaa kaikki maanosan turvallisuuden kannalta merkitykselliset valtiot ja joka alueellisesti ulottuu "Vancouverista Vladivostokiin".

Myös ETY-järjestön piirissä on virinnyt kiinnostus tähdentää järjestön luonnetta väljänä kattojärjestönä samalla kun muidenkin järjestöjen merkitys tunnustetaan. Vuoden 1994 Budapestin kokouksen päätösasiakirja toteaa, että jäsenet antavat sille entistä merkittävemmän roolin näitä valtioita yhdistävänä tekijänä, kun ratkaistaan turvallisuusongelmia: "Rakennamme ETYKin kautta aidon turvallisuus-kumppanuuden kaikkien osallistujavaltioiden kesken riippumatta siitä, kuuluvatko ne muihin turvallisuusjärjestöihin. Tässä työssä noudatamme ETYKin kokonaisvaltaista turvallisuuskäsitettä ja turvallisuuden jakamattomuutta sekä sitoumustamme olla ajamatta kansallisia turvallisuusetuja muiden kustannuksella."¹²

ETYKissä tähän asti hyväksytyjen asiakirjojen, ennen muuta ETYKin päätösasiakirjan (1975), Pariisin peruskirjan (1990) ja Helsingin vuoden 1992 asiakirjan katsotaan jo vaikuttaneen yhteistyövärtaiseen turvallisuuteen koko ETYKin alueella ja edustavan eri elämänalat käsittävää kokonaisvaltaista turvallisuuskäsitystä. Budapestin kokouksessa ETY-maat jatkoivat tältä pohjalta ja päättivät käynnistää laajan ja kokonaisvaltaisen keskustelun kaikista turvallisuuden puolista tarkoituksenaan luoda turvallisuusmalli 21. vuosisataa varten.¹³

Sittemmin pidetty ministerineuvoston kokous totesi, että turvallisuusmalli-keskustelun avain on "yhteisen turvallisuustilan kehittäminen". Turvallisuustila lähtee olemassa olevien turvallisuusjärjestelyjen, liittojen ja sopimusten ylläpitämisestä uudella tasolla. "ETYJin puitteissa millään valtiolla, järjestöllä tai ryhmittymällä ei voi olla ylintä vastuuta rauhan ja tasapainon säilyttämisestä ETY-alueella"¹⁴

ETY-järjestön piirissä turvallisuusmallista käydyt keskustelut ovat osa kansainvälisten järjestöjen jatkuvaa pyrkimystä todistaa olemassaolonsa oikeutus järjestön jäsenille ja kansainväliselle yhteisölle. ETYJ - kuten muutkaan kansainväliset järjestöt - ei kuitenkaan voi tehdä enempää kuin mihin järjestön jäsenet ovat valmiita sen valtuuttamaan. Keskustelu turvallisuusmallista tulee epäilemättä jatkumaan ja heijastamaan osaltaan sitä merkitystä, minkä ETY-valtiot järjestölleen antavat.

Kansainvälistä turvallisuutta käsittelevässä kirjallisuudessa eurooppalaisen turvallisuusjärjestelmän tunnuspiirteet ovat jatkuvan pohdinnan kohteena. Millaisia ominaisuuksia Euroopan turvallisuusjärjestelmään tulevaisuudessa liittyy? Mitä vaatimuksia sille voidaan asettaa?

Ensinnäkin on ilmeistä, kuten kuten Adrian Hyde-Price huomauttaa, että Euroopan turvallisuusjärjestelmä ei synny "suuren suunnitelman" tuloksena vaan osana

asteittaisen muutoksen orgaanista prosessia, vastauksena kehkeytyviin kriiseihin ja turvallisuusuhkiin. Sen vuoksi ei olekaan tarkoituksenmukaista ennustaa tulevia trendejä, vielä vähemmän esittää visiota Euroopasta vuonna 2010. Sen sijaan voidaan hahmottaa eräitä periaatteita, joiden tulisi ohjata uuden turvallisuusjärjestelmän rakentamista. Näiden noudattaminen saattaisi myötävaikuttaa kestäväen ja oikeudenmukaisen turvallisuusjärjestyksen vaiheittaiseen muotoutumiseen Euroopassa. Hyde-Pricen mukaan tällaisia periaatteita on kaikkiaan kymmenen:¹⁵

1. Yhteinen turvallisuus

Yhteisen turvallisuuden (common security) käsite kehitettiin alun perin idän ja lännen järjestelmätason konfliktien yhteydessä mutta sen keskeinen sisältö sopii myös uuteen, kylmän sodan jälkeiseen Eurooppaan. Yhteisen turvallisuuden käsite sisältää eräitä lähtökohtaoletuksia Euroopan turvallisuuden luonteesta. (1) Yksipuolisen turvallisuuden tavoittelu kansallisvaltion tai liiton toimesta kääntyy itseään vastaan, sillä se provosoi vastatoimia toisten valtioiden taholta ja kiihdyttää varustelukilpaa. Euroopan turvallisuutta ei voi pitää nolla-summapelinä, jossa yksi voittaa ja toinen häviää. (2) Maanosan turvallisuusongelmiin ei voi olla sotilasteknisiä ratkaisua. Tämä tarkoittaa, että turvallisuutta ei voi varmistaa pelkästään sotilaallisin keinoin. Mikään tavanomaisten ja ydinasevoimien koostumus, sotilaallisten voimien rakenne tai tasapaino ei ratkaise Euroopan turvallisuuden yhtälöä, joka viime kädessä lepää poliittisten takuiden varassa. (3) Tämä taas edellyttää laaja-alaista turvallisuuskäsitettä, joka sotilaallisia seikkoja väheksymättä pitää sisällään myös muut Euroopan turvallisuuden olennaiset osatekijät. Keskinäisen tai yhteisen turvallisuuden käsite panee paljon painoa sellaisten kansainvälisten konsultointi- ja neuvottelurakenteiden kehittämiseen, joiden tehtävänä on identifioida yhteisiä turvallisuussetuja ja huolia sekä suunnata kilpailua ei- sotilaallisille urille.¹⁶

2. Keskinäisriippuvuuden institutionaalistaminen

Keskinäisriippuvuus on kansainvälisessä järjestelmässä yhä tärkeämmäksi käynyt tunnuspiirre, joka ilmenee varsin selvänä Euroopassa. Se tarjoaa kiinteämmälle kansainväliselle kanssakäymiselle taloudellisen ja poliittisen perustan luomalla rakenteellisia siteitä maiden ja kansojen välille. Se ei kuitenkaan automaattisesti synnytä rauhanomaisia suhteita ja keskinäistä yhteistyötä entisten kilpailijoiden välille.

Mikäli keskinäisriippuvuuden halutaan helpottavan valtioiden välisten yhteistyösuhteiden prosessia ja siihen sisältyvää rauhanomaista kilpailua, se on institutionalisoitava. Tämä tarkoittaa sellaisten kahden- ja monenvälisten puitteiden luomista, jotka voivat kehittää hyväksyttävissä olevia sääntöjä, rajoituksia ja käyttäytymiskoodeja. Euroopan turvallisuusjärjestelmän eräänä tavoitteena voisikin sen vuoksi olla Euroopan valtioiden saattaminen syvenevien keskinäisriippuvuuksien verkkoon. Keskinäisriippuvuuden institutionaalistamisen kautta olisi siten luotavissa yhteistyövarainen turvallisuusjärjestelmä Euroopassa, eräänlainen kansainvälisten suhteiden yhteismarkkinat, joka soveltaisi Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan periaatteita yleiseurooppalaisessa mittakaavassa.

3. Yhden ja ainoan turvallisuusrakenteen torjuminen

Euroopan turvallisuusjärjestelmää koskevissa pohdinnoissa esitetään toisinaan yhden, kaiken kattavan turvallisuusrakenteen muodostamista. Tämä yksittäinen rakenne voisi sulkea sisäänsä muiden instituutioiden ja liittojen tehtävät ja ottaa siten vastatakseen kaikista maanosan turvallisuusongelmista. ETY-järjestö nähdään usein tällaisen turvallisuusjärjestelmän perustana ennen muuta siksi, että se on ainoa yleiseurooppalainen turvallisuusjärjestö ja samalla järjestö, jossa Yhdysvallatkin on edustettuna.

Yhden turvallisuusrakenteen malli ei näytä elinkelpoiselta ratkaisulta ainakaan lyhyellä mutta tuskin edes pitkällä aikavälillä. Euroopan heterogenisuus, sen poikkeavat historialliset kokemukset ja poliittiset kulttuurit viittaavat kaikki siihen, että kaiken kattava turvallisuusjärjestelmä ei vastaisi maanosan poliittista todellisuutta. ETYJ:n kattavuudesta huolimatta sen suurimpana ongelmana on tehokkaan täytäntöönpanokoneiston puuttuminen, mikä kenties enemmän kuin mikään muu piirre heikentää sen mahdollisuuksia vastata kollektiivisesti maanosan turvallisuustarpeista.

4. Euroopan turvallisuus tulisi rakentaa toisiinsa lomittuvien ja toisensa kattavien rakenteiden varaan ilman hierarkiaa.

Yhtenäisen turvallisuusjärjestelmän sijasta tulisi kehittää monimuotoisempaa ja monikerroksisempaa järjestelmää. Se tulisi käsittämään toisiinsa lomittuvia ja päällekkäisiä järjestelyjä, joihin kuuluvat liittojärjestelmien verkko, keskinäiset turvallisuustakuut, monen- ja kahdenväliset puolustussitoumukset ja ristikkäiset turvallisuusjärjestöt. Monimuotoisuus ja eritasoisten turvallisuusjärjestelyjen vallanjako tarjoaisi laajapohjaisen ja vakaan perustan kestäväälle rauhanjärjestykselle Euroopassa.

Tällainen pluralismi estäisi vallan liiallisen keskittymisen yhdelle instituutiolle tai valtioryhmälle. Se rakentuisi työnjaon varaan, jossa organisaatioilla olisi oma tehtävänsä ja omintakeinen profiilinsa. Edellä on jo kosketeltu nykyisten turvallisuusjärjestelyn keskinäistä työnjakoa. Sitä voisi täydentää kahdenvälisten sopimusten sarja, jolla olemassaolevat rajat tunnustetaan ja sitoudutaan pidättämään voimakeinoista valtioiden välisissä kiistoissa (kuten Saksan ja Venäjän sopimuksessa vuodelta 1990.)

Monimuotoinen turvallisuusjärjestys vastaa suuressa määrin vallitsevia olosuhteita joten sen haitat ja edut voidaan tiedostaa. Haittana epäilemättä on rakenteellinen epäyhtenäisyys ja järjestöllinen sekavuus. Sen etuja kuitenkin ovat vakaisuus, ennustettavuus ja työnjako - ominaisuuksia, jotka epäilemättä vastaavat paremmin Euroopan perinteitä kuin yhtenäinen ja hierarkinen järjestelmä.

5. Toiminnallinen erikoistuminen

Kylmän sodan päättyminen on vähentänyt merkittävästi itä-länsisuuntaisen konfliktin mahdollisuutta Euroopassa. Sotilaallinen konflikti on väistynyt taka-alalle turvallisuusuhkien listalla, johon on tullut uusia taloudellisiin, poliittisiin ja kansallisiin vähemmistöihin liittyviä ongelmauottuvuuksia. Erilaisia tarkoituksia palvelevien instituutioiden ja foorumien olemassaolo, joista jokainen kykenisi käsittelemään

erityyppisiä turvallisuusuhkia, saattaisi tarjota tehokkaan ja joustavan väylän entistä monimuotoisempien uhkien hallintaan.

Laittomaan siirtolaisuuteen ja taloudelliseen pakolaisuuteen liittyvät ongelmat voitaisiin parhaiten ratkaista EU:n tai Schengen-ryhmän kautta. Toisaalta sotilaalliset kysymykset kuuluvat luontevasti sotilasliittojen ja eräin osin ETYJ:n piiriin. Toiminnallista erikoistumista ei näin ollen voi pitää rakenteellisena heikkoutena vaan pikemminkin joustavuuden ja tehokkuuden lähteenä.

6. Alueellisten erityispiirteiden huomioon ottaminen

Kylmän sodan päättyminen Euroopassa on elvyttänyt myös perinteisiä alialueellisia yhteyksiä, jotka aiemmin jäivät sotilasliittojen hallitseman itä-länsikonfliktin varjoon. Eurooppalaisen turvallisuusjärjestyksen erityispiirteisiin tuleekin ilmeisesti kuulumaan alueellinen ja alialueellinen yhteistyö. Seuraavassa muutamia esimerkkejä:

Visegrad-maat, joihin kuuluvat Tšekki, Slovakia, Puola ja Unkari. Yhteistoiminta on toistaiseksi enemmän talous- kuin turvallisuuspainotteista, mutta niiden turvallisuuspoliittiset tavoitteet, muun muassa suhtautuminen NATOon, ovat paljolti yhteneväisiä ja parantavat siten myös alialueellisen yhteistyön edellytyksiä.

Pohjoismaat, joiden turvallisuuspoliittisen yhteistyön vähäisyys on selittynyt ulkopoliittikan erilaisilla peruslinjoilla. Pohjoismaiden neuvosto on keskittynyt toiminnalliseen yhteistyöhön mutta sen piirissä turvallisuuspoliittinen keskustelu on viime vuosina vilkastunut. Suomen ja Ruotsin EU-jäsenyys tarjoaa edellytyksiä EU-turvallisuuden alialueelliseen pohdintaan, joskin vain epävirallisella tasolla. Rauhanturvaamisyhteistyöllä on vakiintuneet muotonsa pohjoismaiden kesken ja sen koulutuksessa omaksuttu työnjako on hyvä esimerkki laajempaa kokonaisuutta palvelevasta erikoistumisesta.

Baltian maat muodostavat itsenäistymisensä jälkeen yhtenäisen maantieteellisen mutta myös poliittisen kokonaisuuden ulkopuolisten maiden katsannossa. Suhteissa muuhun Eurooppaan tämä on epäilemättä voimavara, mutta sen tarjoamia etuja ei olla Baltian maissa täysin tiedostettu. Keskinäinen yhteistoiminta on vielä vaatimattomalla tasolla, eikä turvallisuuspoliittisissa kysymyksissä olla valmiita tiiviiseen yhteistyöhön. Baltian maiden yhteinen rauhanturvapataljoona BALTBAT on tästä myönteinen poikkeus.

Balkan - "Euroopan ruutitynnyri" - on osoittautunut nimensä veroiseksi entisen Jugoslavian alueen verisissä kansalliskiistoissa. Balkanin maina tunnettu alue käsitti toisen maailmansodan jälkeisenä aikana kuusi maata: Kreikka, Turkki, Jugoslavia, Albania, Bulgaria ja Romania. Jugoslavia on hajonnut viiteen itsenäiseen valtioon eikä uudelleen rakentuvan Balkanin kokonaisuutta voida vielä täysin mieltää. Maantieteellisenä kokonaisuutena se tulee kuitenkin säilymään ja sen alueelliset erityispiirteet on epäilemättä otettava lukuun eurooppalaisen turvallisuuden suunnittelussa.

Välimeren maat. Välimeri muodostaa maantieteellisesti rantavaltioita yhdistävän tekijän, mutta poliittisesti alue on varsin epäyhtenäinen. Lähi-idän konflikti, arabimaiden ja Israelin kiistat, islamilaisuuden leviäminen Eurooppaan, Etelä-Eurooppaan Välimeren yli suuntautuvan siirtolaisuuden ongelmat, turvalli-

suuspoliittinen yhteistyö eteläisen sivustan NATO-valtioiden Espanjan, Ranskan ja Italian välillä, ovat esimerkkejä toisistaan suuresti poikkeavista asiakysymyksistä, joilla on ainakin välillinen turvallisuuspoliittinen ulottuvuutensa.

ETYJ:n puiteissa Välimeren alueen turvallisuuteen ja yhteistyöhön liittyvät kysymykset on alusta alkaen tunnustettu Euroopan turvallisuuden osatekijäksi. Jo vuonna 1975 ETYKin päätösasiakirja totesi, että Euroopan turvallisuutta on pidettävä osana laajempaa maailman turvallisuutta ja että se on läheisesti yhteydessä koko Välimeren alueen turvallisuuteen.

7. Ei hallitsevia sotilaallisia rakenteita

Lännen ja idän sotilasliitot, NATO ja Varsovan liitto, hallitsivat Euroopan turvallisuuspoliittista näyttämöä kylmän sodan vuosina. Lännessä Euroopan talousyhteisö, sittemmin EU, menestyi sen nauttiessa Atlantin liiton strategista suojelua. Sosialististen maiden taloudellinen yhteistyöjärjestö SEV oli täysin alisteiden Varsovan liitolle, mutta menetti merkityksensä sosialismin romahtamisen yhteydessä. Kun sotilaallisen uhan aste Euroopassa on tuntuvasti alentunut voidaan otaksua, että sotilasliittojen tarjoaman kollektiivisen puolustuksen merkitys on myös entistä vähäisempi. Näin ollen sotilasliittoja ei voi enää pitää Euroopan turvallisuuden institutionaalisenä ytimenä vaan yhtenä osatekijänä poliittisten, taloudellisten ja kulttuurisuhteiden laajassa kirjossa. Kun sotilasliitto pääsääntöisesti on vastatoimi jostakin suunnasta ilmenevä uhkaa vastaan, se ei ole paras mahdollinen lähtökohta Euroopan turvallisuusjärjestelmän rakentamiselle.

8. Puolustuksellisen puolustuksen periaate

Vaikka sotiasliitot eivät enää dominoi Euroopan turvallisuusjärjestelyjä asevoimat sinänsä säilyvät elimellisenä osana maanosn turvallisuusyhtälöä. Vuoden 1987 INF-sopimus poisti Euroopasta kokonaisen ydinaseiden luokan, keskimatkan ydinasejärjestelmät ja 1990 allekirjoitettu TAE-sopimus purki sotilaallisten voimien keskittymisiä Euroopasta.

“Puolustuksellisen puolustuksen” periaatteita koskeva keskustelu vauhditti osaltaan asevalvontaneuvotteluja Neuvostoliiton julistettua virallisestikin noudattavansa kohtuullisen riittävyuden periaatetta. Puolustuksellisen puolustuksen operationalisointi ei ole täysin ongelmatonta, sillä rajanveto-ongelmat puolustuksellisten ja hyökkäykseen kykenevien asejärjestelmien kesken ovat väistämättömiä. Sen vahvistaminen asevoimien ylläpitämistä ohjaavaksi normiksi olisi kuitenkin sopu-soinnussa Euroopan turvallisuusjärjestelmän kehittämisen kanssa.

9. Ydinaseiden minimipelotus

Ydinpelotuksen strategia, supervaltojen välillä vallinnut “kauhun tasapaino”, vakaannutti osaltaan myös Euroopan sotilaallista asetelmaa. Kun tavanomaisenakin alkavien sotilaallisten konfliktien otaksuttiin laajenevan vähintään rajoitetun ydinsodan asteelle eikä sen pysymisestä rajoitettuna ollut takeita, eskalaation pelko ehkäisi tehokkaasti aseellisia selkkauksia.

START- ja INF-sopimusten seurauksena ydinaseiden määrä on tuntuvasti

vähentynyt ja niiden strateginen merkitys rajoittuu viimeisen vastakeinon säilyttämiseen tilanteessa, missä muuta puolustusmahdollisuutta ei enää ole. Ydinaseita ei enää voida nähdä poliittisten pyrkimysten sotilaallisena toteuttajana Euroopan mantereella. Ne eivät pysty vastaamaan kylmän sodan jälkeisessä Euroopassa tyypillisiin uhkiin kuten nationalismin nousuun tai pahentuviin taloudellisiin ja sosiaalisiin ongelmiin - näihin ei ylipäätään ole sotilaallista ratkaisua. Kun ydinaseita kuitenkin tahdotaan ylläpitää ja kaksi eurooppalaista valtiota, Englanti ja Ranska, kuuluu ydinasekerhoon, tulisi ydinaseiden rooli niin globaalisissa kuin eurooppalaisissakin puitteissa nähdä mimimipelotuksena sodan ehkäisemisen pikemmin kuin sen käymisen tarkoituksessa.

10. Euroopan integraatio

Ajatuksella Euroopan integraation turvallisuuspoliittisesta hyödystä on paljon kannattajia. Euroopan talousyhteisön luomisella oli alun pitäen poliittinen ulottuvuutensa ja EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka toimii idean konkretisoituneena jatkeena. Mahdollinen siirtyminen yhteiseen puolustuspolitiikkaan ja vielä pitemmälle ulottuvat kaavailut yhteisestä puolustuksesta vahvistavat mielikuvaa Euroopan unionista jäsenmaiden "turvallisuusyhteisönä."

EU:n turvallisuusulottuvuus epäilemättä voimistuisi unionin alueellisen laajentumisen myötä. Laajeneminen toisi uudet jäsenet yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan piiriin ja vahvistaisi maanosan valtioiden välisiä yhteistyösiteitä. Se estäisi tehokkaasti eurooppalaisten valtioiden puolustuspolitiikan uuden nationalismin, mikä vaara on olemassa jos Keskisen Itä-Euroopan maat jätetään poliittisen ja taloudellisen yhdentymisen ulkopuolelle.¹⁷

+ + +

2000-luvun alun turvallisuusjärjestelmässä turvallisuuden ainesosat ovat yhä useammin muita kuin sotilaallisia. Tarvitaan ilmeisesti kokonaisvaltaista lähestymistapaa, joka yhdistää turvallisuuden poliittiset, taloudelliset ja sotilaalliset komponentit. Järjestelmää, jota kohti 2000-luvun alun Eurooppa on kulkemassa, voidaan luonnehtia *yhteistyövaraiseksi turvallisuusjärjestelmäksi*.

Yhteistyövarainen turvallisuusjärjestelmä pohjaa näkemykseen, että paluu idän ja lännen poliittiseen vastakkaisasetteluun ja sotilaalliseen varustelukilpaan olisi vakava virhe. Turvallisuuden etsimisestä kilpavarustelun ja pelotusstrategian keinoin on huonoja kokemuksia kylmän sodan vuosilta. Sen vuoksi yhteistyövarainen turvallisuusjärjestelmä ei lepääkään vastakkainolon vaan yhteistoiminnan varassa. Toimivat konsultaatio- ja neuvottelumekanismit ovat elimellinen osa yhteistyövaraista turvallisuusjärjestelmää.

Turvallisuusjärjestelmän toimivuuteen vaikuttaa myös sen alueellinen kattavuus. Mitkä maat olisivat yhteistyövaraisen turvallisuusjärjestelmän osanottajina Euroopassa? Periaatteessa kysymykseen on helppo vastata: kaikki, joiden etuja maanosan turvallisuusratkaisut koskettavat ja joilla on jotakin anettavaa tai saatavaa turvallisuuspoliittisesta yhteistyöstä Euroopassa. Käytännössä ongelma palautuu vain

yhteen maahan - Venäjään. Tulisiko Venäjän olla Euroopan turvallisuusjärjestelmän elimellinen osa ja voiko se olla sellainen?

Poliittinen tarkoituksenmukaisuus epäilemättä puoltaa Venäjän kytkemistä eurooppalaiseen turvallisuusyhteisöön. Jos Venäjä olisi Euroopan turvallisuusjärjestelmän olennainen osa, moni hankala asia saisi luontevan ratkaisun. NATOn laajentuminen tuskin tuottaisi ongelmia, mikäli se toteutettaisiin yhteisymmärryksessä Venäjän kanssa. EU-maiden turvallisuus- ja puolustuspoliittista yhteistyötä sekä suhteita olemassaoleviin organisaatioihin voitaisiin edistää keskinäisen hyödyn ja työnjaon pohjalta. Kansainvälisten konfliktien uhka samaan turvallisuusyhteisöön kuuluvien valtioiden välillä vähenisi minimiinsä.

Vastakkaisiakin mielipiteitä on esitetty; Venäjän eurooppalaisuus voidaan myös kyseenalaistaa poliittisin perustein. Niinpä esimerkiksi Viron presidentti Lennart Meren "uutta Eurooppaa" koskevan näkemyksen mukaan Euroopan unioni kuuluu uuteen Eurooppaan kaikkein nykyisine ehdokasmaineen. Sitä vastoin Venäjää - eikä myöskään IVY:ä - Eurooppa ei pysty kattamaan: "Luonnollisissa rajoissaan uusi Eurooppa ja Venäjä ovat kaksi yhtä suurta astiaa. Ne eivät mahdu sisäkkäin".¹⁸

Venäjän eurooppalaisuus voi joutua vaakalaudalle myös sisäpoliittisten voimasuhteiden siirtymän seurauksena, joka tuo valtaan menetetyn suurvalta-aseman palauttamista vaativat voimat. Nationalismin nousu yhdistyneenä ekspansiiviseen ulkopolitiikkaan kärjistäisi Venäjän suhteita entisestä Neuvostoliitosta itsenäistyneihin valtioihin ja heijastuisi kielteisesti Euroopan turvallisuuteen ja suurvaltasuhteisiin.

Eräs mahdollinen muunnelma tästä teemasta on euraasialaisten aatteiden nousu vastapainona liberaalien atlantiselle kursille. Sen käyttövoimana voi olla paitsi epäonnistuneiden markkinatalouskokeilujen aiheuttama pettymys, myös loukattu kansalaislypeys. Tästä näkökulmasta Venäjistä ei voisi milloinkaan tulla osa Lännen sivilisaatiota, poliittisesti, taloudellisesti tai kulttuurisesti.¹⁹

Venäjä eurooppalaisen turvallisuusyhteisön jäsenenä herättää sekä toivoa että pelkoa. Vaikka epäluulot lännessä hälvenisivätkin, lopullista vastausta Venäjän valmiudesta osallistua turvallisuusyhteisön rakentamiseen joudutaan vielä odottamaan. Kuitenkin tähän kysymykseen aikanaan annettava vastaus - myönteinen tai kielteinen - voi ratkaista yhteistyövaraisen turvallisuusjärjestelmän onnistumisen tai epäonnistumisen Euroopassa.

VIITTEET

1 Alpo Rusi, *After the Cold War: Europe's New Political Architecture*. New York 1991, s. 2-3.

2 Sama, s. 2

3 Harto Hakovirta, *East-West Conflict and European Neutrality*. Oxford 1988, s. 37.

4 Baard Bredrup Knudsen, *Europe Between the Superpowers: an All-European Model for the End of the 20th Century*. Cooperation & Conflict, Vol XCX, No 2, June 1985, s. 98.

5 Sama, s. 98-99.

6 Hylke Tromp, *The New World Order: Anarchy? Peace and the Sciences*, Vol. XXVI, December 1995, s. 9.

7 Vrt. Knudsenin kuvio, ma. s. 100, johon on lisätty ETYKiä kuvaava kehä.

- 8 Saksan ja Itä-Euroopan tilanteen vakiintumisesta ks. Jaakko Kalela ja Kari Möttölä, ETYK-käsikirja I: Eurooppa 1945-1973. Ulkopoliittinen instituutti, Tutkimuslaseja n:o 1/1973, s. 53-58, 92-93.
- 9 Knudsen, ma.s. 105-106.
- 10 Konsertin käsitteestä ks. Raimo Väyrynen, Eurooppalaisen turvallisuusjärjestelmän muutos. Ulkopoliittika, 2, 1982, s. 16-18.
- 11 Ks. Anne-Else Højberg, The European security structure. A plethora of organizations? NATO Review, N:o 6, November 1995, s. 33.
- 12 ETYK. Budapestin asiakirja 1994. Kohti uuden aikakauden aitoa kumppanuutta. Ulkoasiainministeriön julkaisuja, 4, 1995, s. 8.
- 13 Sama, s. 42.
- 14 Defining the 21st Century Security Model. OSCE Review, Vol. 3, No 4/95, s.4.
- 15 Ks. Adrian Hyde-Price, European Security beyond the Cold War. London 1991. s. 247-256. Olen säilyttänyt Hyde-Pricen jaottelun esimerkkinä eurooppalaisen turvallisuusjärjestelmän edellytyksiä koskevasta perusteellisesta pohdinnasta siitä huolimatta, että siinä esiintyy päällekkäisiä osatekijöitä. Otsikoiden alla oleva tarkastelu on saatettu ajan tasalle eikä jokaisen periaatteen kohdalla erikseen viitata Hyde-Pricen tekstiin.
- 16 Sama, s. 248.
- 17 Sama, s. 256.
- 18 Viron presidentti Lennart Meren esitelmä Bertelsmanin forumissa 20.1.1996. Suomen Kuvalehti, N:o 5, 2.2.1996.
- 19 Vesa Oittinen, Euraasialaisuus - uusi ideologia Venäjälle? Kanava, N:o 7/1994, s. 400.