

SOTILAALLINEN YHTEISTYÖ ITÄMEREN ALUEELLA - peruskäsitteitä ja toteutusta

Yleisesikuntamajuri Erkki Pekonen

JOHDANTO

Kansainvälisen järjestelmän poliittinen murros sekä Suomen aseman vakiinnuttaminen 1990-luvulla ovat molemmat lisänneet maamme toteuttamaa yhteistyötä. Järjestelmä, jossa valtiolaivaamme luotsataan, on entistä riippuvaisempi muiden toimijoiden kurssinvalinnasta. Jos haluamme vaikuttaa aktiivisesti, meidän on oltava niillä komentosilloilla, joilla päätöksiä tehdään. Nykyinen Itämeren maiden valitsema suunta edellyttää Suomelta lisääntyvää osallistumista etenkin taloudellisella, poliittisella ja sotilaallisella toiminnan osa-alueilla. Valtiot pyrkivät saavuttamaan itse asettamansa tavoitteet omista lähtökohdistaan.

Jotta tavoitteisiin päästään, on ymmärrettävä kansainvälisen yhteistyön käsitteistöä ja pelisääntöjä. **Tämän artikkelin painopiste on kansainvälisen yhteistyön peruskäsitteissä sekä kansainvälisten järjestöjen toteuttaman yhteistyön perusteiden tarkastelussa.** Tämä nähdään tärkeäksi, sillä yleisessä keskustelussa kansainvälisiin järjestöihin liittyvien peruskäsitteiden taustaa tunnetaan vähäisessä määrin. Toisaalta sitouksemme eri järjestöissä, kuten Euroopan Unionin jäsenyys, tarkkailijan asema Läntisen Euroopan puolustusliitossa (WEU) ja kumppanuus Pohjois-Atlantin puolustusliitossa (NATO) ovat lisänneet vaikutusmahdollisuuksiamme, mutta samalla asettaneet uusi haasteita kilvoitellessamme asemastamme muiden jäsenmaiden kanssa.

Kirjoitus on rakennettu siten, että laajan kokonaisuuden jälkeen siirrytään suppeaan osa-alueeseen. Ensin esitetään keskeisimpien perinteisten koulukuntien näkemyksiä kansainvälisestä yhteistyöstä. Työssä selvitetään realistien, liberaalien ja neoliberalistien lähtökohtia kansainväliseen yhteistyöhön. Toisen kokonaisuuden muodostaa kansainvälisten organisaatioiden ja yhteistyön tarkastelu. Sen alussa kuvaillaan kansainvälisen yhteistyön toiminnallisia suhteita. Tavoitteena on johdattaa lukijaa hallitusten väliseen yhteistyöhön mukautumisteorian pääsuuntausten avulla. Seuraavaksi syvennyttään kansainvälisten järjestöjen rooleihin ja organisaatioiden olemassaolon oikeutukseen. Tämän kokonaisuuden päättää tarkastelu, jossa pohditaan yksittäisen valtion asemaa kansainvälisessä järjestössä. Kolmannessa kokonaisuudessa keskitytään sotilaallisen yhteistyön käsitteeseen ja sitä seuraa puolustusmateriaaliyhteistyön tarkastelu. Artikkelin viimeisessä eli neljännessä osassa esitetään näkökohtia Itämeren alueen puolustusratkaisuksista ja sotilaallisesta yhteistyöstä. Työn tärkeimpänä rajauksena on pi-

dättäytyminen vain mainittujen koulukuntien käsittelyyn. Artikkelissa ei ole voitu ottaa huomioon NATO:n heinäkuussa 1997 tapahtuvaa laajentumista, sillä viimeinen painonjättöpäivä ajoittui kesäkuulle.

1. Näkemyksiä yhteistyöstä

Kansainvälinen yhteistyö ei ole yksiselitteinen käsite. Niinpä sitä käytetäänkin kansainvälisessä politiikassa lyömäaseena esimerkiksi haluttaessa vähätellä jonkin järjestön toiminnan tehokkuutta. Vastaavasti voidaan antaa mairittelevia lausuntoja valtioiden välisestä yhteistyöstä. Käsitteellä pyritään usein vahvistamaan omia näkemyksiä. Käsitteitä verrataan usein työkaluihin. Niiden käytön hallitseminen mahdollistaa kielikuvien varsinaisen sisällön ymmärtämisen. Seuraavaksi esitetään eräiden koulukuntien näkemyksiä yhteistyön käsitteestä.

Realistit käyttävät anarkiaa, valtioyhteisön hajautunutta rakennetta, tärkeimpänä kielikuvana kansainvälisestä järjestyksestä. Tätä perustellaan sillä, että ei ole olemassa sellaista auktoriteettia, joka kykenisi luomaan ja ylläpitämään valtiotoimijoiden kesken järjestystä. Ainoa järjestys muodostuu valtioiden välisen kilpailun tuloksena. Valtiot ovat tärkeimpiä toimijoita. Näiden jälkeen tulevat mm. kansainväliset yhteisyritykset ja valtioiden sisäpoliittiset ryhmittymät.

Valtiot pyrkivät itse asettamiinsa päämääriin toimien omista lähtökohdistaan. Riippumatta poliittisesta järjestelmästä, sosiaalisista ja kulttuurin piirteistä sekä johtavasta eliitistä että kansalaisista, on valtion tärkeimpänä ja toimintaa ohjaavana huolena omien kansalaisten turvallisuus. Viime kädessä kukin maa on vastuussa valtiollisesta turvallisuudestaan. Liiallista riippuvuutta toisista valtioista pidetään olemassaoloa vaarantavana tekijänä. Tämä näkyy etenkin suurvaltojen vaikeissa suhteissa toteuttaa työnjakoa tai kehittää molemminpuolista riippuvuutta toisistaan. Yhteistyötä saavutetaan alueilla, joissa valtion olemassaolon tai kansalaisten hyvinvointi sitä edellyttää. Realistit painottavat sekä valtion itsemääräämisoikeutta että riippumattomuutta. Toimintaa ohjaa itse määritelty kansallinen etu. (Stein, 1994, ss. 4–6).

Liberalistisen näkemyksen mukaan toimijat, jotka ajavat omia etujaan, pääsevät päämääräänsä kaikkia toimintaan osallistuvia palkitsevalla yhteistyöllä. Etenkin kansainvälisen kaupan teorit perustuvat yhteistyön hyödyntämiseen. Suhteellinen etu perustuu työnjakoon ja valtioiden välisen riippuvuuden lisääntymiseen. Itsenäisten valtioiden toiminta johtaa väistämättä yhteisymmärrykseen ja yhteistyöhön. Realistit vastaavasti ymmärtävät yhteistyön hetkellisenä tapahtumana ja valtioiden välisen jännitteen määräävänä ilmiönä. Yhteisenä piirteenä molemmille on, että kummatkin edellyttävät valtiotoimijoilta omista lähtökohdista toteutettua määrätietoista käyttäytymistä. (Stein, 1994, ss. 14–15)

Valtioiden välinen tasa-arvo ei merkitse, että ne olisivat mittasuhteiltaan samansuuruisia. Vain niiden oikeus suvereenisuuteen on yhteismitallista. Itsemääräämisoikeus ilmenee silloin kun ulkopuolinen valtiotoimija ei ehdollista toisen itsenäistä toimintaa. Itsenäisyys ei rajoitu muodolliseen päätöksentekoon, vaan on ymmärrettävä riippumattomuutena myös päätösten toteutuksessa. (Stein, 1994, ss. 16)

Neoliberalistit ovat nousseet vastustamaan realistien argumentointia. He hyväksyvät realismin pääväittämiä kuten valtioiden keskeisen aseman kansainvälisessä järjestelmässä, valtioiden itsensä asettamien päämäärien tärkeyden ja valtioiden johdonmukaisen toimintatavan. Mutta koulukunnan huomio kiinnittyy erityisesti yhteisten toimien lopputuloksen ongelmallisuuteen. Kun kyseessä on itsekkäiden valtioiden usein vain itsekkäistä lähtökohdista toteutetut teot, voi tuloksena olla, että kukaan toimintaan osallistuja ei ole tyytyväinen lopputulokseen. Kyseessä on useinkin kompromissi, mikä on kaikkien hyväksyttävissä, mutta jo ennakkoon tiedetään, että päätöksellä ei saavuteta varsinaista parannusta kyseessäolevaan ongelmaan.

Neoliberalistien pääväittämiä yhteistyön osalta ovat seuraavia: sellaiset hallitukset, jotka ymmärtävät pitkäjänteisen toiminnan edut, kykenevät löytämään ratkaisuja yhteistyön mahdollisille esteille. Koulukunnan mielestä yhteistyö ei edellytä valtioiden olevan pyyteettömiä tai oman valtiollisen olemassaolon kieltäjiä. Ajatussisältö on päinvastainen. Yhteistyön avulla itsekeskeiset valtiot, jotka toimivat päämäärätietoisesti saavuttavat paremmin asettamansa tavoitteet kuin sellaiset valtiot, joilla ei ole omaehtoisia toimintaedellytyksiä. (Martin, 1993, ss. 435)

Yhteistyö ei kuitenkaan ole itsestäänselvyys ja itseisarvo, vaan neoliberalistien mielestä sen tarpeellisuus on kyettävä perustelemaan. Lisa L. Martin (1993) löytää yhteistyön ilmenemiseen kolme yleisesti hyväksyttyä tekijää: yhteisen edun olemassaolon, toimintaan osallistuvien rajallisen määrän ja yhteistoiminnan etujen heijastusvaikutuksen tulevaisuuteen. Yhteistyötä ei ole, ellei sen tuloksena ole molemminpuolista hyötyä. Mitä enemmän on yhteistoiminnan aloja sekä kanssakäymistä, se todennäköisempää on myös muiden valtiollisten yhteisten toimien esiintyminen.

Yhteistoimintaan osallistuvien valtiotoimijoiden rajallinen määrä liittyy sopimusten solmimiseen sekä niiden toteuttamiseen. Yhteistyö on usein tehokasta tilanteessa, jossa suppea joukko valtioita tahdittaa toimiaan yhteiseen päämäärään pääsemiseksi. Päämääriä saavuttava yhteistyö edellyttää toimivia mekanismeja. Neuvotteluvaiheessa kumppanien tunteminen on tärkeää, koska toisten neuvotteluaseman ymmärtäminen mahdollistaa oman aseman joustavan käytön. Samoin valtiosopimustennoudattamisen toteaminen voi olla luontevasti järjestettävissä. Kolmantena tekijänä neoliberalistit painottavat, että valtiot arvostavat yhteistoiminnan myönteisten vaikutusten merkitystä pitkän aikavälin valtiopolitiikassa. Vain välittömiin voittoihin tähtäävää valtiopolitiikkaa ei pidetä luotettavana. Pitkän aikavälin toiminnassa on ennustettavuus ja yhteistyöhalukkuus arvossaan.

Millaisessa asetelmassa voitaisiin löytää edellytyksiä edellämainittujen tekijöiden lisääntymiselle? Tärkeänä tekijänä pidetään sitä, että on oltava selkeä johtovaltio, joka luo edellytykset yhteistoiminnalle. Toisena edellytyksenä nähdään se, että kansainvälisiä järjestöjä pidetään valtiollisina toimijoina. Järjestöjen oleellisena elementtinä on tiedon välittymisen lisääntyminen sekä niiden toiminnan suuntautuminen niiden jäsenistön yhteisen tulevaisuuden rakentamiseen. (Martin, 1993, ss. 436)

2. Kansainväliset järjestöt ja yhteistyö

2.1 Kansainvälisen yhteistyön toiminnallisia suhteita

Kansainvälisissä järjestöissä tapahtuva hallitusten välinen yhteistyö voidaan mukautumisteorioita (adjustment theories) käyttäen ryhmittää viiteen pääsuuntaukseen. Ne ovat toimien yhteen sovittaminen (co-ordination), yhteistyö, löyhä valtioiden välinen usein epävirallinen toimijayhteisö (association), kahden tai useamman valtion samaan päämäärään tähtäävät toimet ja ylikansallinen toiminta (supranationalism). Termi "kansainvälinen" ymmärretään tässä yhteydessä laajempina käsitteenä kuin yksistään valtioiden tai hallitusten välisenä toimintana. Yhteistyöllä kuvataan toiminnallisia suhteita, jotka eivät ole tahallisesti tai rakenteellisesti muodostuneet päällekkäisiksi. (Groom ja Taylor, 1990, s. 3)

Toimien yhteensovittaminen liittyy hallitusten päämäärien tarkentamiseen. Se tapahtuu yleensä kiivastempoisena prosessina kansainvälisen instituution tai järjestön toiminnan yhteydessä, jolloin pyritään saavuttamaan osatavoitteet tai ylläpitämään yhteisten ponnistelujen edellytyksiä. Toiminnan nimittäjänä voidaan pitää arvokasta päämäärää, minkä saavuttaminen on mahdollista vain vahvalla yhteisponnistelulla. Toimintayhteisön tehtävänä on valmistella päätöksentekoon tarvittavan tiedon kerääminen, sen analysointi ja vaihtoehtojen valmistelu. Monivaiheiseen päätöksentekoprosessiin liittyy usein vaikeasti etenevä työskentely, johon lisänä tuo se, että jäsenvaltiot hakevat viralliseen kannanottoon valtuutuksen omilta hallituksiltaan. Yhteisen päätöksen toteuttaminen on kunkin valtion vastuulla. Itämeren alueella voidaan esimerkkinä pitää NATO:n vuosittaista Force Planning - prosessia, eli jäsenmaiden "joukkotuotantoa".

Valtioiden välinen yhteistoiminta (co-operation) liitetään usein klassiseen malliin voimatasapainosta. Yhteistyö voidaan määritellä valtioiden osittaisena sitoumuksena yhteiseen voimainponnistukseen, esimerkiksi puolustukseen. Yhteistyössä sitoutuminen on kuitenkin ehdollista. Se tähtää ennalta määriteltyyn tavoitetilään ja toiminta voidaan rajata esimerkiksi osallistumisen laajuuden tai sen keston osalta. Kylmän sodan aikana valtioliittoutumien sisäinen yhteistyö onnistui ylläpitämään kaksinapaisen järjestelmän toisilleen avoimen vihamieliset valtiot pidättäytymästä voimankäytöstä toisiaan vastaan.

Kun verrataan yhteisen turvallisuuden ja yhteisen puolustuksen järjestön päämääriä, voidaan pitää niitä käsitteiden osalta yhtenevinä. Merkittävin ero liittyy päätöksentekoprosessin toimivuuteen ja jäsenvaltioiden omaehtoiseen vastuuseen toimeenpanna yhteisesti sovitut päätökset. Yhteistyön muita aloja voivat olla mm. muuhun valtiolliseen turvallisuuteen liittyvät kysymykset, poliittiset, taloudelliset, kulttuurilliset ja ympäristöön liittyvät asiakokonaisuudet.

Esimerkkinä valtioiden välisten toimien yhteensovittamisesta, harmonisoinnista, voidaan pitää esimerkiksi Euroopan Neuvoston työskentelyä sekä Yhdistyneiden Kansakuntien harjoittamaa nk. "ehkäisevää diplomatiata". Harmonisointi liittyy laajasti määritellen kansainvälisen yhteisön toimiin, missä kohtaa kaksi

keskenään sidoksissa oleva tekijää. Kysymyksessä on todellinen valtiollisten etujen välinen ristiriita, mutta samanaikaisesti on haluttomuutta vaarantaa suuremman päämäärän saavuttamista. Molemminpuolisella toimien yhteensovittamisella voidaan päästä tyydyttävään ratkaisuun.

Valtioiden välinen toiminnallinen yhteisö ei tee velvoittavia päätöksiä. Esimerkkinä voidaan pitää mm. Pohjoismaiden hallitusten Baltian maiden yhteisen kriisinhallinnan koulutuskeskuksen toiminnan tukemista. Yhteiseen päämäärään on pyritty omien voimavarojen mukaan. **Kahden tai useamman valtion samaan päämäärään tähtäävät toimet** liitetään usein Pohjoismaiden Neuvoston työskentelyyn. Sen erikoispiirteenä on, että tietty joukko suvereenien valtioiden hallituksia sopii toimiensa yhteensovittamisesta siten, että lainsäädäntöjärjestykset ovat erillisiä, mutta toimenpiteet tavoitteen saavuttamiseksi yhteisiä. Pohjoismaiden Neuvoston asialistaan ei ole kuitenkaan kuulunut maiden puolustuksen järjestelyt, vaan toimet ovat painottuneet mm. kulttuurin alalle.

Ylikansallisissa järjestelyissä kunkin maan hallitus sallii kansainvälisen yhteisön toteuttaa sovitun, usein yksityiskohtaisesti määritellyn, osan yhteisestä kysymyksestä. Päätökset voidaan hyväksyä enemmistöperiaatetta noudattamalla tai toimeenpanevalla komitealla on annettu päätösvaltuutus. Tämä on lähellä liittovaltioajatusta oleva, federalistinen rakennelma. Se edellyttää toimiakseen tiettyyn ennalta määritettyyn erikoisalaan liittyvää päätösvallan keskittämistä. Teoriaan liittyy analogia yhteisön toimivaltuuksien kapenemisesta suhteessa asiayhteyden laajenemiseen. Toiminnan esimerkkinä olisi Euroopan Unionin jäsenvaltioiden mahdollinen siirtyminen käyttämään yhteistä valuuttaa. (Groom ja Taylor, 1990, ss. 11–17)

2.2 Kansainvälisten järjestöjen rooleja

Kansainvälisillä järjestöillä voi Clive Archerin (1992) mukaan olla kolme roolia. Ne ovat kansainvälisen järjestelmän instrumentteja, sen areenoita tai sen toimijoita. **Instrumentti** -käsitettä hän pitää erityisen selvänä tapauksessa, jossa hallitusten välisen järjestön (intergovernmental organization, IGO) jäsenenä on itsenäisiä valtioita, joilla on riittävä voima rajoittaa kansainvälisen järjestön toimintaa. Esimerkiksi YK:n ensimmäistä kahdeksaa vuotta kuvattiin niin, että järjestöä pidettiin USA:n politiikan instrumenttina. **Areena tai foorumi** on kyseessä silloin kun organisaatio muodostaa jäsenilleen mahdollisuuden eriasteiseen toimintaan neutraalista dialogista aggressiiviseen argumentointiin. Kolmas rooli on olla **itsenäisenä toimijana**. Archer painottaa avainsanaa itsenäinen. Tällöin järjestö kykenee toimimaan itsenäisesti maailmanlaajuisella näyttämöllä muiden toimijoiden vaikutuksesta riippumatta. Apuna käytetään Deutschin mallia (1966: 6), jossa seuraavien kriteerien on täytyttävä: 1) järjestön vastaukset (toiminnallisessa mielessä) eivät ole ennakoitavissa, vaikka muutoin ”tapauksen taustat ja pelikenttä” olisivatkin täysin selvillä ja 2) järjestön päätöksentekokoneisto on vakaa ja yhtenäinen. (Archer, 1992, ss. 136–137)

Paul Diehl (1994, ss. 5–12) näkee samoin kansainvälisille organisaatiolle kol-

me roolia. Erona Archerin kolmijakoon esitetään, että kansainväliset järjestöt olisivat systemaattisia valtioiden käyttäytymisen muokkaajia. Muutoin instrumentti- ja itsenäinen toimija nähdään saman suuntaisina. Käytöksen muokkaamista perustellaan ajatuksella, että se on voimakkaasti sidoksissa järjestelmän yleiseen rakenteeseen. On havaittavissa neljä systeemirakenteeseen vaikuttavaa asiakokonaisuutta:

- polarisaation aste,
- hierarkkisuuden voimakkuus ja sen merkitys,
- järjestelmän keskuksen sekä sen alajärjestelmien välinen yhteys ja
- valtioiden välinen riippuvuuden aste

Diehl luokittelee organisaatiot tehtävänsä perusteella kahteen kategoriaan; ne ovat neuvottelujen sekä päätöksenteon puitteissa luovia tai ne tarjoavat tiettyjä palveluita.

Archer (1992, ss. 33–39) esittää viiden eri tutkimuksen määritelmiä käsitteelle kansainvälinen organisaatio. Intergovernmental -termi (hallitusten väliset monenkeskeiset) sisältää sekä tiettyyn valtioon kuuluvien yksiköiden että ryhmien (-ttymien) yhteydet toisen valtion yksiköihin ja ryhmiin (-ttymiin) yhteydet toisiinsa. ”Transnational relationship” toteutuu hallitusten välisenä yhteydenpitona. ”Transgovernmental” yhteydet eivät toteudu hierarkkisen valtioiden ulkopoliitiikan vuokaavion mukaan. Ne toimivat horisontaalisesti esimerkiksi eri ministeriöiden välillä. Edellä esitetyt ovat alakäsitteitä termille ”international” eli kansainvälinen.

Archer tekee eron institution ja organization -käsitteiden välille hyödyntäen Selznickin (1957:8) määrittelyä. Kansainvälinen organisaatio on olemukseltaan institutionaalinen kuitenkin niin, että sillä on ulkoiset puitteet määrittävät säännöt ja toiminnan päämäärät sekä johdonmukaisesti toimiva hallinto. Archer hyväksyy myös Inis Clauden (1964: 4) ajatuksen, että kansainväliset järjestöt ovat prosessi. Tätä argumentoidaan sillä, että ne heijastavat tiettyä kehityksen vaihetta eri tarkasteluaikoina. Tutkija varoittaa ulottamasta instituutio -käsitettä kuvaamaan organisaation sisäisiä rakenteita tai elimiä. Hänen mukaansa esimerkiksi yleiskokous, neuvosto tai sihteeristö ei ole instituutio ellei asiaa lähestytty sosiologiasta.

Archer päätyy seuraavaan luokitteluperiaatteeseen hyödyntäen The Yearbook of International Organizations (1966/67) mainitseman kansainvälisen organisaation tunnuspiirteet, Wallace & Singerin (1970, ss. 245–247) kolmen kriteerin määrittelmää ja Planon & Riggsin teoksessa (1967, ss. 12–13) mainittua yhden-toista kohdan listausta 1900-luvun valtioiden välisistä instituutioista sekä Tunkinin, Morozovin, Reuterin ja Virallyn määrittelyjä:

- **jäsenyys**; kansainvälisen organisaatiolla on oltava jäsenistöä kahdessa tai useammassa itsenäisessä valtiossa,
- **päämäärä**; järjestön tavoitteena on jäsenistön yhteisten asioiden edistäminen. Järjestö voi olla myös ottamatta tätä tehtävää, se voi olla suosimatta vain yhtä jäsentä muiden kustannuksella, järjestön ei tule toimia vain yhden jäsenen etujen mukaisesti,

– **rakenne**; järjestöllä on oltava jatkuvuuden turvaamiseksi muodollinen rakenteensa. Se on ilmentävä perustamisasiakirjassa. Rakenne voi vaihdella organisaatiokohtaisesti, mutta yhdellä jäsenellä ei saa olla jatkuvaa valvontavaltaa. Tämä itsenäinen, autonominen rakenne erottaa joukon kansainvälisiä organisaatioita konferenssien sarjasta.

Tässä kansainväliset järjestöt määrittyvät siten, että ne ovat rakenteeltaan tietyt muodot omaavia sekä toiminnoiltaan jatkuvia. Järjestön perustaminen on kirjattu. Jäseninä ovat joko valtiolliset tai ei-valtiolliset toimijat kahdesta tai useammasta itsenäisestä valtiosta. Jäsenyyden myötä edistetään yhteistä etua.

Kansainvälisten hallitusten välisten järjestöjen mahdollisuudet vaikuttaa muihin toimijoihin pohjautuvat sen omiin voimavaroihin. Näitä ovat mm. erikoisosaaminen, varallisuus, päätöksentekokyky, kansojen suosio tai toiminnan kansainvälisoikeudellinen asema, järjestön hallussa oleva pakkokeinojen – sanktioiden – käyttöönottomahdollisuus ja kansainvälisen välitystoiminnan (diplomatiikan) hyödynnettävyys. Usein IGO:t ovat jäsenvaltioiden politiikan instrumentteja. Näin ollen järjestöjen toiminta kansainvälisen järjestelmän osana on riippuvainen jäsenvaltioiden halusta joko vahvistaa järjestön asemaa tai heikentää sen poliittista, sotilaallista tai taloudellista vaikutusvaltaa. Jäsenvaltiot väistämättä tekevät kustannus-hyöty laskelmat kaikkien järjestöjen osalta. Ne haluavat säilyttää vaikutusvaltansa järjestön sisällä (ajaa etujaan järjestön toiminnan kautta) sekä usein ylläpitää suurempaa vaikutusvaltaa kuin itse järjestöllä on. Jäsenvaltiot haluavat kaikin tavoin välttää saman kohtalon minkä koki Velhon oppipoika Goethen sadussa: ne eivät halua menettää luomansa järjestön kontrollia. Näinhän kävi oppipojalle, joka loihti vanhasta luudasta väsymättömän vedenkantajan, mutta ei kyennyt sen hallitsemiseen. (Feld ja Jordan, 1994, ss. 181)

2.3 Kansainvälisen järjestön olemassaolon oikeutuksesta

Merkittävä osa valtioiden välisestä kansainvälisestä yhteistyöstä toteutuu eri järjestöjen toimintana. Olosuhteiden muuttuessa yhteistyön tarve voi muuttua. Se voi lisääntyä, mutta vastaavasti ei enää nähdä perusteita yhteisille toimille. Näin järjestöjen olemassaoloa ei voida pitää itsestäänselvyytensä. Tämä näkyy esimerkiksi NATO:n jäsenvaltioiden halussa sekä kyvyssä löytää järjestön toiminnalle uusia rooleja.

Ehkäpä suurimpana kaikkien IGO:ien (esim. YK) olemassaolon haasteena on **ylläpitää jäsenmaidensa asettamien tehtävien suoritusaso**. Sekä valtiolliset että kansainväliset voimat voivat kalvaa IGO:in suorituskykyä. On havaittavissa taipumus, että valtioissa kansallismielisyyttä korostavat voimat asettavat kyseenalaiseksi IGO:ien yleisen keinovalikoiman ja resurssien hallinnan.

Vaikuttaa siltä, että näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa IGO:ien rooli tulee olemaan toimiminen kansainvälisen järjestelmän koneistoina tai sen runkona. Näiden kautta eri valtiolliset toimijat pyrkivät edistämään omia valtiollisia etujaan. Epätodennäköiseltä vaikuttaa suuntaus, että IGO:ien rooli kehittyisi sellai-

seksi, jossa niiden asema jäsenvaltioita päätöksillään sitovana vahvistuisi. Tämä sisältää kuitenkin paradokseja. Todellisuudessa poliittinen, taloudellinen, teknologinen ja tieteellinen riippuvuus on lisääntymässä. Tämän verkoston tihentymisen saa aikaan uusia tai vahventaa olemassa olevia odotuksia sekä vaatimuksia IGO:ille.

Useissa jäsenvaltioissa kansallisen edun ja valtaapitävien tahojen lyhyen tähtäimen politiikka on voimissaan pitkän aikavälin tavoitteiden kustannuksella. Näin on siitäkin huolimatta, vaikka moni valtio muutoin olisi taipuvainen edistämään kansainvälisten järjestöjen toimintaedellytyksiä. Joidenkin mielestä tämä on estänyt saavuttamasta mm alueellista poliittista yhdentymistä tai syvempää taloudellista integraatiota. Kaikesta huolimatta yleiset perusteet valtioiden taipumuksille organisoitua kansainvälisesti riippuvat niiden kansallisista pidikkeistä, resursseista ja valitusta toimintamallista, joilla yhteisen edun tuottaminen toteutetaan.

Tekijä, mikä ei aina ole yksiselitteinen, on alueellisten erityistekijöiden voimien vaikutus IGO:ien syntyyn. Jäsenvaltiot arvioivat tällaisten tekijöiden vaikutusta siihen mahdolliseen hyötyyn verraten mitä IGO:in luominen tai jo olemassa olevaan IGO:iin liittymällä saadaan aikaan. Tästä esimerkkinä voidaan pitää toisen maailmansodan jälkeistä aikaa, jolloin Yhdysvallat ja silloinen Neuvostoliitto toimivat Euroopan alueen ulkoisina erityistekijöinä pyrkien läntisen ja itäisen Euroopan yhdistämiseen. (Feld ja Jordan, 1994, ss. 76–77)

Kansainvälisten hallitustenvälisten järjestöjen tehtävien suoritustason ylläpitämisen tärkeänä edellytyksenä on yhteistyön mahdollisuuksien turvaaminen. Tähän sisältyy kompromissihalukkuus ristiriitatilanteissa, joiden alkuperänä on ollut sotilaallinen, poliittinen tai taloudellinen syy. Konfliktien syynä on myös voinut olla etninen vastakkainasettelu. Yhteistyön (cooperation) lisäksi suoritustason ylläpitäminen edellyttää toimien yhteensovittamista (coordination). näin on etenkin turvallisuuden ja talouden aloilla.

Toiminta-alueesta riippuen edellä mainittujen järjestöjen rakenteen on taattava riittävä keinovalikoima tehtävien suoritustason ylläpitämiseen. Tähän kuuluvat mm. välttämättömät fyysiset henkilöt huolelliseen harkintaan, konsultaatioihin ja neuvotteluihin muiden järjestöjen sekä jäsenvaltioiden välillä. Lisäksi on kyettävä toteutettujen operaatioiden huoltamiseen. Monien kansainvälisten järjestöjen tärkeänä menetelmänä suorituskvyn ylläpitämiseksi on asianmukaisen toimintalinjan (policy) muotoileminen ja sen toimeenpano. Jäsenvaltiot saattavat päätökset voimaan pääsääntöisesti täysin itsenäisesti. Joillakin organisaatioilla, kuten EU:n komissiolla mm. maatalousasioissa ja Kansainvälisellä Valuuttarahastolla sekä Maailmanpankillä, on rajallista epäsuoraa vaikuttamisvaltaa omien päätöstensä voimaansaattamisen valvonnassa.

Suorituskvyn ylläpitämisen keinovalikoima vaihtelee järjestökohtaisesti. Yhteistä kaikille valtioiden välisille organisaatioille on kuitenkin toiminta-alueen tietojen kerääminen ja niiden jakelu. Usein oletetaan, että mitä tehokkaammin tämä toteutetaan, sitä varmemmin organisaatio saa oikeutusta olemassaolleen. (Feld ja Jordan, 1994, ss. 85–87) Muita vastaavia yhteisiä keinoja ovat jär-

jestöjen toteuttama päätösten toteutusten seuranta, ei-sitovien suositusten ja päätöslauselmien julistaminen sekä joissakin tapauksissa seuraamusten langettaminen jäsenelle yhteisten säädösten rikkomisesta.

2.4. Yksittäinen valtio kansainvälisen järjestön jäsenenä

Kansainvälisen järjestön jäsenyys on vapaaehtoista. Ennen liittymistään järjestöön kukin valtio arvioi jäsenyyden panos-tuotos suhdetta. Tällöin voidaan tarkastella jäsenyyden tuomia mahdollisuuksia ajan ja paikan suhteen eri yhteistyökysymyksissä. Toisena näkökulmana on tarkastella järjestön kautta toteutunutta/toteutettavaa yhteistyötä suhteessa vaihtoehtoon, että yhteistyö toteutettaisiin liittymättä järjestöön. (Diehl, 1994. ss 66)

Funktionalistinen suuntaus antaa erään selityksen kansainvälisten järjestöjen syntyyn ja luomiseen. Koulukunta osoittaa, että teknologian lisääntyminen sekä suuren yleisön osallistuminen poliittiseen toimintaan on luonut myös valtiollisia tarpeita kansainväliseen yhteistoimintaan. Lisääntynyt riippuvuus on johdattanut valtioita yhteisten ongelmien entistä tehokkaampaan ratkaisemiseen. On tunnistettavissa sekä alhaisen poliittisen (kiinnostuksen painopiste on esim. teknologia - kysymyksessä) että poliittisesti latautuneiden kysymysten luokittelu (esim. valtiollinen turvallisuus).

Kun tarkastellaan valtion taipumusta liittyä kansainvälisiin organisaatioihin havaitaan, että se seuraa taloudellista ja poliittista kehitystä sekä sitä, montako vuotta valtio on ollut kansainvälisen järjestelmän toimijana. Kun pyritään arvioimaan, lisääkö valtioiden liittyminen eri kansainvälisiin organisaatioihin valtioiden välistä yhteistyötä, on havaittavissa vahvistusta positiiviselle käsitykselle, että järjestöihin liittyminen yleensä lisää yhteistyötä. Eräänä ilmiön perusteluna on esitetty, että kansainvälinen yhteydenpito muokkaa valtion muuta yleistä käyttäytymistä. Toisin sanoen yhteistyö luo edellytyksiä ja opettaa toimimaan yhdessä. Järjestöön liittyminen jo sinänsä viestittää sekä yhteistyöhalusta että valmiuksista. Järjestöjen kautta toteutunut valtioiden välinen yhteistyö on kaksikolmasosa kaikesta valtioiden välisestä kansainvälisestä toiminnasta. Yhteistyön osuus liittyy voimakkaasti alhaiseen poliittiseen kysymyksen aseteltuun. (Diehl, 1994, s. 67)

Jotta yksittäistä toimijaa voitaisiin pitää (esim. Suomi EU:n jäsenenä) kansainvälisen järjestelmän toimijana, tällä on oltava **riittävässä määrin itsenäisyyttä ja jonkinasteista vaikutusvaltaa muihin järjestelmän toimijoihin nähden**. Itsenäisyyttä (autonomy) voidaan kutsua ”järjestöllisen kehityksen tuotteeksi” tai ”prosessiksi”. Viimeksi mainitussa on alunperin kyseessä ollut jäsenvaltioista täysin riippuvainen järjestelmä, mutta osa jäsenistä on vahvistanut järjestön itsenäistä ylläpito- ja toiminnan ohjauskykyä. Ulkopuoliset tekijät eivät ole (täysin) voineet ohjata prosessin suuntaa sen jälkeen, kun itse toiminta on lähtenyt liikkeelle.

3. Sotilaallinen yhteistyö

3.1 Käsitteellisiä lähtökohtia

Kansainvälinen sotilaallinen yhteistyö voidaan ymmärtää eri asteisin sopimuksin säädeltynä toimintana, jota sotilaallinen organisaatio tai sen osa toteuttaa toisen valtion vastaavan organisaation kanssa. Yhteistyöllä voi olla myös kansallinen ulottuvuus. Esimerkiksi Suomessa rajavartiolaitos on sotilaallisesti järjestynyt sisäasiainhallinnon organisaatio. Puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen välistä yhteistoimintaa valtakunnan puolustukseen liittyvissä kysymyksissä voi pitää sotilaallisena toimintana. Kansainvälistä sotilaallista yhteistyötä on ollut silloin kun valtiolla on ollut siitä poliittista, taloudellista, sotilaallista tai muuta hyötyä. Yhteistyötä voi pitää verraten kapea-alaisena, mutta vastaavasti esimerkiksi sotilaallisessa liittosuhteessa yhteistoiminta voi rakenteellisesti ulottua syvälle. Se on voimakkaasti sidoksissa valtioiden ulkopoliittiseen linjaan. Kylmän sodan aikana sotilaallinen yhteistyö rajoittui pääsääntöisesti sotilasliittojen jäsenmaiden väliseen toimintaan. Euroopan Turvallisuus- ja Yhteistyöjärjestöä (ETYJ) edeltäneen prosessin, sen Helsingissä 1975 pidetyn kokouksen jälkeen, sai liittoutumien välinen sekä näiden ulkopuolisten maiden yhteistoiminta uusia muotoja perinteisen vierailuvaihdon lisäksi. Aloitettiin luottamusta ja turvallisuutta lisäävä avoimuutta korostava tiedonvaihto, jonka merkittävä tapahtuma oli Wienissä 1991 pidetty doktriineja sekä asevoimien vahvuuksia käsittelevä kokous. (Hult, 1997)

Kylmän sodan jälkeen sotilaallinen yhteistyö on saanut kaksi uutta ulottuvuutta: 1) toiminta entisten vastustajien kesken ja 2) lisääntynyt yhteistoiminta puolueettomien maiden välillä sekä näiden että Pohjois-Atlantin puolustusliiton että Länsi-Euroopan Unionin jäsenmaiden välillä. Lisääntynyttä osallistumista on ollut Yhdistyneiden kansakuntien rauhanturvaamisoperaatioihin sekä ETYJ:n rauhanturvaamistoiminnan suunnitteluun osallistuminen.

Sotilaallisen yhteistoiminnan muotoja ovat mm:

- liittoumat (esim. NATO ja WEU) ja yhteisen avun sopimukset (Itsenäisten valtioiden yhteisö, IVY) jotka tähtäävät yhteiseen puolustukseen,
- aserajoitussopimukset ja niiden todentaminen (esim strategisten ydinaseiden rajoittamissopimukset Yhdysvaltojen ja Venäjän välillä),
- yhteinen puolustuspolitiikka, jossa yhdistyy yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka,
- kansainvälinen kriisinhallinta, mitä toteutetaan YK:n tai ETYJ:n mandaatilla, joko näiden johtamina tai operatiivisen johtovastuun ollessa jäsenmaiden liittoutumalla tai muulla organisaatiolla,
- tavanomaisen aseistuksen rajoittamissopimukset Euroopassa,
- luottamusta ja turvallisuutta lisäävä tietojen vaihto ETYJ:n puitteissa,
- monenkeskinen tai kahdenvälinen sotilaallinen yhteistyö apuavastaanottavan maan puolustuksen kehittämiseksi,
- puolustusmateriaalin hankinta- tai tuotantoyhteistyö.

Sotilaallisella yhteistyöllä tarkoitetaan toimia, joita sotilaalliset organisaatiot tai sen osat (ml sotilashenkilö ollessaan edustamansa tahon virallinen edustaja) toteuttavat toisen valtion sotilaallisen organisaation kanssa. Normaalisti sotilaallinen yhteistoiminta perustuu kansanedustuslaitoksen määrittämiin puolustus- tai asevoimien lakisääteisiin tehtäviin sekä asetuksin ja ylimmän johto-esikunnan antamin ohjein sekä määräyksin tarkennettuun toimintaan.

Sotilaallinen liittosuhde (Ruhala, 1977, Turvallisuuspolitiikka, s. 38) suppeassa merkityksessä muodostuu kahden tai useamman valtion välisestä puolustus-sopimuksesta, joka sisältää avunantovelvoitteen hyökkäyksen kohteeksi joutuneelle osapuolelle. Salminen (Tiede ja Ase, 1993, s. 78) luettelee **kollektiivisen puolustuksen** piirteinä mm seuraavaa: yhteinen joukkojen suunnittelu ja operatiivinen suunnittelu, monikansalliset joukkomuodostelmat, joukkojen sijoittaminen oman valtioalueen ulkopuolelle tarvittaessa kahdenkeskinin järjestelyin, kriisinhallinta- ja liittolaisvahvennusjärjestelyt, neuvonpitomenettelytavat sekä yhteiset standardit kaluston, koulutuksen, huollon, harjoitusten ja infrastruktuurin osalta.

Esimerkkinä **alueellisesta sotilaallisesta yhteistyöstä** voidaan pitää Pohjoismaiden yhteistyötä kriisinhallinnan, etenkin perinteisen rauhanturvaamisen koulutuksessa. Työnjakoa on toteutettu mm. YK-tehtäviin lähetettävien, lähinnä upseerien, erikoiskoulutusvastuuta jakamalla. Vuonna 1994 Norjan, Tanskan, Ruotsin ja Suomen puolustusministerit loivat uuden perustan puolustusmateriaalin tuottamiselle. Tavoitteena oli saavuttaa taloudellista etua tuotannon koordinoimalla. Maiden puolustusvoimien esikunnat ovat solmineet keskinäiset sopimukset. Yhteistyötä voitaisiin toteuttaa tykistö-, panssarintorjunta-, ilmavoimien tukisekä merivoimien merimoottori- sekä tulenjohtojärjestelmien osalta. Maiden puolustusmateriaalihankintojen ollessa yhteensä noin 20 mrd mk, voidaan olettaa, että yhteistyöllä voitaisiin saada säästöjä aikaan. (Hult, 1997)

3.2 Yhteistyö puolustusmateriaalin alalla

Puolustusmateriaalin alalla tapahtuva yhteistoiminta on ollut viimeaikoina esillä suomalaisessa tiedonvälityksessä. Aiheen ajankohtaisuuden johdosta, sen taustaa valaisevaa tarkastelua voidaan pitää perusteltuna. Kansainvälinen maanpuolustusta tutkiva taloustiede (Defence Economics) laajasti ymmärrettynä pyrkii selvittämään puolustukseen käytetyn taloudellisen panostuksen osuutta muusta taloudesta. Maanpuolustusta tutkiva taloustiede (MTT) keskittyy lähinnä sellaisiin asiakokonaisuuksiin, jotka liittyvät maanpuolustuksen osuuteen valtion kokonaiskansantuotteesta, puolustustarviketeollisuuden vaikutusta sekä kotimaan että ulkomaan kauppaan, sen yhteyttä teknologian kehitykseen, MTT:n merkitystä työllisyyteen ja suhdetta kansainväliseen vakauteen. Maanpuolustusta tutkiva taloustiede on erikoistunut sotilaallisen liittosuhteen kustannusten jakoon, puolustusmateriaalin hankintaan, puolustukseen käytetyn panostuksen vaikutuksesta taloudelliseen kasvuun ja aserajoitussopimusten vaikutuksesta taloudellisiin kysymyksiin.

Kylmän sodan päättymisen jälkeen maanpuolustusta tutkiva taloustiede on saanut uusia ulottuvuuksia. Varsovanliiton hajoaminen kommunismin ja Neuvostoliiton romahduksen myötä, Euroopan turvallisuusarkkitehtuurin muutoksen, suurvaltojen avoimen vastakkainasettelun päättymisen sekä kriisien luonteen muuttuminen sekä alueellisiksi että etnisiksi ovat vaikuttaneet suurvaltojen asevoimien kehittämiseen. Päämääränä on saada aikaan huipputeknologiaa hyödyntävät nykyistä tehokkaammat ja vahvuudeltaan pienemmät puolustushaarojen väliseen joustavaan yhteistoimintaan kykenevät asevoimat.

Maanpuolustukseen suunnatut varat Euroopassa ovat 1990-luvulla supistuneet. Tämä on johtanut sotilaallisen sektorin tehtävien toteuttamisen uudelleen arviointiin sekä kustannustietoisuuden lisääntymiseen. Uusiin haasteisiin pyritään vastaamaan toimintoja rationalisoimalla ja kansainvälistä yhteistyötä lisäämällä. Yhteistyön mahdollisuuksia voidaan löytää resursseja yhdistämällä puolustusalan tutkimus- ja kehittämistyössä sekä materiaalin ja kaluston yhteishankinnoissa. (Sandler ja Hartley, 1995, ss 1-3)

Sotilaallinen maanpuolustus rasittaa valtion menorakennetta, mutta sillä voi olla myös myönteistä vaikutusta talouteen. Seuraavaksi esiteltävän luettelon näkökohdat ovat riippuvaisia valtion talouden kehittyneisyydestä puolustustarviketeollisuuden suuruudesta ja asevoimien vahvuudesta: 1) puolustusteollisuuden suora valtioneuvosto voi saada aikaan myönteistä kehitystä työttömyyden vallitessa, 2) sotilasteknologia voi saada merkittävää kasvua aikaan silloin, kun se on muunnettavissa siviilisektoreilla soveltuvaan käyttöön, 3) puolustusjärjestelmän infrastruktuurin kehittäminen yleistä rakentamista lisäämällä (mm. varuskuntien kehittäminen, lentokenttien, satamien ja johtotilojen rakenteellisen suojan parantaminen) voi vaikuttaa myönteisesti ostovoiman lisääntymiseen vaikean työttömyyden aikana, 4) puolustusjärjestelmän ylläpito voi olla osa koulutuspolitiikka ja työttömyysohjelmaa etenkin vähemmän kehittyneissä maissa ja 5) luotettava puolustusjärjestelmä yhdessä toimivan edustuksellisen demokratian kanssa luo edellytyksiä vakaalle taloudelliselle kehitykselle. Sekä kotimainen että ulkomainen pääomanhallinta reagoi nopeasti valtion ajautuessa turvallisuutta uhkaavaan tilanteeseen heikosti järjestetyn maanpuolustuksen takia. (Sandler ja Hartley, 1995, ss. 201-202). On huomattava, että luettelon näkökohdat ovat varsin yleisiä ja yhtymäkohtia voidaan löytää etenkin sellaisissa valtioissa, joissa puolustustarviketeollisuudella on merkitystä asianomaisen valtion talouteen.

Puolustusmateriaalin hankinnassa Sandler ja Hartley (1995, s. 232) esittävät valtiolla olevan neljä perusvaihtoehtoa:

- 1) keskitetään hankinnat kotimaahan joko valtion omistavalle tai kaupallisella pohjalla toimivalle yritykselle,
- 2) toteutetaan yhteinen kehittäminen ja tuotanto. Tämä johtaa näiden tuotteiden osalta yhteiseen standardiin,
- 3) ostetaan valmistuslupa, lisenssioikeudet, jolloin tuotanto joko osin tai kokonaan tapahtuu kotimaassa,
- 4) kauppa solmitaan vastaostoperiaatteella. Myyjä sitoutuu hankkimaan ostajamaan teollisuustuotteille ennalta sovitun määrän mukaisesti kauppoja.

Esimerkkinä Eurooppalaisen (Englanti – Saksa – Italia) puolustusmateriaalin yhteistuotannon etuina on mainittu seuraavaa:

- 1) säästöt tutkimuksen, tuotekehityksen ja tuotannon osalta,
- 2) muuhun teollisuustuotantoon liittyvät edut. Osallistuvat maat ovat kyenneet välillisesti kehittämään korkean teknologian aloja yhteishankkeiden ansiosita. Yhteenliittymät ovat olleet kilpailukykyisiä Yhdysvaltojen kehittyneen teknologian yritysten rinnalla,
- 3) yhteistoiminta on vahvistanut poliittista ja sotilaallista yhteiseiintymistä. Sitä pidetään edellytysten luomisena NATO:n ”Eurooppalaisen pilarin” luomisessa.

Yhteistyöhön voi liittyä myös tehokkuutta vähentäviä ilmiöitä. Maiden hallitusten, asevoimien sekä eri eturyhmien päätöksiin vaikuttaminen (lobbaus) on kansainvälisessä yhteistoiminnassa yleistä. Töiden jakamisessa pyritään tasapuolisuuteen. Se tapahtuu usein poliittisin perustein. Tällöin väistyvät taloudelliset, suhteellisen edun tai kilpailun kriteerit. Tuotannon hajauttaminen voi johtaa hallintokulujen lisääntymiseen ja monimutkaiseen päätöksentekojärjestelmään, minkä on usein tyytyminen yhteispäätösmenettelyyn. Aikaviiveitä syntyy järjestelmän moniportaisuudesta ja vähäisestä toimivallasta, jolloin vähäsiinkin ongelmiin on saatava ylemmän johtoportaan valtuutus. (Sandler ja Hartley, 1995, ss. 343–345)

4. Näkökohtia Itämeren alueen puolustusratkaisuista ja sotilaallisesta yhteistyöstä

4.1 Itsenäinen kansallinen puolustus ja sotilaallinen yhteistyö

Itsenäinen kansallinen puolustus ja sotilaallinen yhteistyö liittyy Suomen, Ruotsin, Viron, Liettuan ja Latvian puolustusratkaisuihin sekä sotilaallisen yhteistyön kysymyksiin kriisinhallinnan, lähialue- ja puolustusmateriaaliyhteistyön, voimavarojen sekä maanpuolustuksen muiden lohkojen alueilla. Näitä voi selittää poliittisilla, sotilaallisilla, taloudellisilla sekä muilla tekijöillä. Näin on mahdollista tarkastella kunkin maan nykyistä puolustusratkaisua sekä sen mahdollistamaa sotilaallista yhteistyötä.

Puolustuksen perusratkaisut perustuvat Suomen ja Ruotsin osalta itsenäiseen toimintaan. Molempien puolustus on tukenut ulkopoliittisia valintoja. Sotilaallista maanpuolustusta on kehitetty pitkäjänteisesti. Se perustuu mm yleiseen asevelvollisuuteen ja liikekannallepanossa perustettaviin tilanteen edellyttämiin resursseihin. Kansallisen puolustustehtävän ollessa ensisijaisena, molemmat maat ovat osallistuneet sotilaallisesti aiempaa vaativimpiin ja monipuolisimpiin rauhanturvaamis- ja kriisinhallintatehtäviin. Kaikki Baltian maat ovat esittäneet toiveensa sotilaallista turvallisuutta lisäävästä NATO-jäsenyydestä, mutta järjestö ei ole nähnyt liittymisen olevan nykyoloissa mahdollista. Maat pyrkivät täyttämään turvallisuusvajettaan oman puolustuksensa kehittämällä sekä edelleen aktiivisella hakeutumisella liittouman turvatakuiden piiriin. Baltian maat ovat

tutkineet rajoitettua keskinäistä puolustusyhteistyötä mm ilmavalvonnan toteuttamiseksi. Yhdysvallat tukee tätä hanketta. Muina yhteistyömuotoina ovat kansallisen puolustuksen sekä kriisinhallinnan kyvyn lisäämiseen tähtäävä kansainvälinen BALBAT -projekti sekä meripuolustukseen soveltuvan yhteisen rannikkovartioyksikön perustaminen.

NATO:n laajeneminen muuttaa Itämeren alueen voimasuhteita mm Puolan jäsenyyden vuoksi. NATO:n maaraja kohtaa kylmän sodan aikaisen vihollisen Kaliningradin alueella. Liittokunta on painottanut **kriisinhallintatehtäviensä** merkitystä eurooppalaisen vakauden takuuna. Vaikka yhteisen puolustuksen velvoite ei ole poistumassa, ovat poliittisen vaikuttamisen sekä kriisinhallinnan kyvyn osoitukset olleet järjestön uuden roolin ilmentymiä. Voidaan kysyä mikä on Itämeren alueen tuleva kehitys Suomen, Ruotsin ja Baltian maiden kannalta tilanteessa, jossa Venäjä on vastustanut NATO:n laajentumista vältellen tarjottua yhteistyötä sekä jarruttanut mm START- ja LTL -prosesseja vedoten kansallisiin turvallisuustarpeisiin.

Itämeren maiden osallistuminen kylmän sodan jälkeiseen sotilaalliseen **kriisinhallintaan** on saanut uusia toimintamuotoja. Perinteisen YK-johtoisen rauhanturvaamisen rinnalle ovat nousseet osallistuminen NATO-johtoiseen IFOR- ja SFOR-operaatioihin sekä toiminta ETYJ:n operaatioissa. Maat ovat sitoutuneet myös LTL-toimien toteuttamiseen. Suomen ja Ruotsin jäsenyys Euroopan Unionissa on mahdollistanut tarkkailijajäsenyyden WEU-puolustusliitossa. Baltian mailla on liittännäiskumppanin status. Itsenäisen puolustuksen maat (KP-maat) ovat osallistuneet YK:n johtamiin sekä sen valtuuttamiin operaatioihin. Kaikki perustelevat voimakeinojen käyttöä itsepuolustustehtävän lisäksi humanitaaristen tehtävien toteuttamiseksi. Rauhaanpakottaminen ei kuulu pienien maiden toimenkuvaan. Yhteispohjoismaisen rauhanturvaamiskoulutuksen lisäksi IKP-maat ovat mukana NATO-johtoisessa rauhankumppanuus (PfP)-toiminnassa.

Euroopan Unionin kehittämisessä on yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan muotoileminen käynnissä. Eräänä vaihtoehtona on esitetty, että WEU:n asemaa itsenäisenä organisaationa tarkistettaisiin sekä sille määritettäisiin uusia tehtäviä. Suomi ja Ruotsi kannattavat liiton kriisinhallintakyvyn kehittämistä mukaanlukien humanitaariset tehtävät. Baltian maat ovat esittäneet toiveensa EU:n jäsenyydestä.

Suomi ja Ruotsi eivät ole saaneet liittymiskutsua Läntisen Euroopan puolustusmateriaaliyhteistyöhön (WEAG). Järjestö tarjonnee maille tapauskohtaista aseyhteistyötä nk. ykköspaneelein kautta, jossa jokainen WEAG-maa ilmoittaa kalustotarpeensa sekä hankintasuunnitelmansa. Muutoinkin Suomella ja Ruotsilla on keskinäisen puolustusmateriaalitoiminnan yhteisiä intressejä.

Sotilaallisen maanpuolustuksen voimavarat voidaan jakaa esimerkiksi henkilöstöön, materiaaliin, infrastruktuuriin sekä taloudellisiin edellytyksiin. Sotilaallisen yhteistyön osalta korkeatasoinen sekä määrältään riittävä henkilöstö on avainasemassa luotaessa kuvaa kansallisen puolustuksen tasosta. Tulevaisuudessa yhteistyö, sekä kahdenvälinen että monenkeskinen, lisääntyy kaikkien IKP-maiden osalta. Kontaktien painopiste siirtyy hierarkia-asteessa nykyistä alemmaksi. Kun-

kin maan on luotava riittävät materiaaliset ja infrastruktuurilliset valmiudet sotilaallisen yhteistyön toteuttamiseen myös kotimaassa järjestettävän koulutuksen toteuttamiseksi sekä osallistumiseen ulkomailla annettavaan eri tason koulutus-tapahtumiin. Esimerkiksi Viron puolustuksen kehittämistä on toteutettu koulut-tamalla Suomessa virolaisia maan päällystötehtäviin. Suomi on ilmoittanut laa-jentavansa yhteistyötä asettautumalla muualta suuntautuvan sotilasavun koordi-naattoriksi. Puolustusvoimat on lisäksi perustanut asiantuntijaryhmän Viron so-tilaallisen maanpuolustuksen kehittämiseen.

Yhteistyön lisääntyminen ja vakaan tilanteen ylläpitäminen Itämeren alueella asettaa haasteita maiden maanpuolustuksen kaikille sektoreille. Maanpuolustuk-sen muista lohkoista valtiollisen turvallisuuden sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyvät läheisesti poliisi-, tulli- ja rajavartiotoiminta (vast) mm. Suomen ja Ruotsin Pohjanlahden merialueen yhteisestä valvonnasta on selvitystyö käynnissä.

IKP-maat joutuvat vastaamaan sekä puolustuksen kansallisiin että kansainvä-lisiin haasteisiin. Tällöin on mietittävä, onko sotilaallinen yhteistyö toteutettu si-ten, että se liittyy suoranaisesti kansallisen puolustuksen päämääriin? Toiminta-edellytysten vähetessä on pohdittava onko edellytyksiä kehittää puolustusvoimi-en (vast) kaikkia toimintoja samanarvoisesti, vai määritetäänkö toimintojen väli-siä tärkeysluokituksia. Samaan yhteyteen liittyy lisääntyneet kansainvälisen so-tilaallisen yhteistoiminnan velvollisuudet. Kansainvälinen sotilaallinen yhteistoi-minta ei voi olla itseisarvo, vaan siihen osallistumisen on tuotava lisäarvoa kan-salliselle puolustukselle.

Itsenäistä kansallista puolustusta voi pitää toteuttamiskelpoisena tilanteessa, jossa ulkoinen uhka on torjuttavissa omin voimin. Rauhan aikainen kansainväli-nen turvallisuus perustuu mm yhteistyövaraiseen turvallisuuteen. Riittääkö täl-lainen turvallisuus, kun kriisin aikana on turvattava omaan voimaan? Kansainvä-linen järjestelmä, jossa Suomi, Ruotsi ja Baltian maat ovat yhtenä toimijana, on muuttunut monitasoiseksi ja -muotoiseksi. Järjestelmän toiminnan yleisenä edel-lytyksenä on yhteistyö. Maanpuolustuksessa, jossa tärkeimpänä on sotilaallisen maanpuolustuksen osuus, yhteistoiminta on saanut erityisen merkityksen. Se ko-rostuu rauhanajan taloudellisessa tilanteessa, jossa puolustusvoimien toiminta-edellytykset ovat niukat.

4.2 Liittosuhde ja sotilaallinen yhteistyö

Liittoumassa olevien maiden sotilaallinen yhteistoiminta on sekä kahdenvälis-tä että monenkeskistä. Se liittyy ensisijaisesti yhteiseen puolustukseen, mutta myös kriisinhallintaan, puolustusmateriaaliyhteistyöhön sekä muuhun yhteistoimintaan. Puolustukseen liittyvä yhteistyö toteutetaan liittouman johtamana tai koordinoi-mana. Merkittävä osa toiminnasta on lähtöisin kansallisista tarpeista. Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi Norjan, Tanskan ja Saksan NATO-jäsenyyttä. Seuraa-vassa keskitytään NATO:n ja uuden jäsenvaltion puolustusyhteistyön kartoitta-miseen.

Liittosuhde ja sotilaallinen yhteistyö muodostaa toisen kokonaisuuden Itämeren alueella. Siinä voidaan erottaa Norjan, Tanskan ja Saksan sekä NATO:on liittyvän Puolan puolustuksen perusratkaisut sekä liittosuhteen edellyttämä yhteistyön toteuttaminen. Venäjä on käsiteltävä omana kokonaisuutena sekä IVY:n jäsenenä. Venäjä on ollut pidättyväinen Itämeren alueen piirissä toteutettavaan sotilaalliseen yhteistyöhön. Osallistuminen kriisinhallintaan on ollut vähäistä (mm. YK, IFOR/STOR, ETYJ) verrattuna maan potentiaaliin. Yhdysvaltojen ja Venäjän välillä keväällä 1997 solmittu sopimus tulee muuttamaan Venäjän asennetta myönteiseen suuntaan. Sotilaallinen kanssakäyminen lisääntynee. Tosin maan taloudelliset ja poliittiset vaikeudet asettavat omat rajoitteensa toiminnan laajuudelle.

NATO on laajentumassa uusiin jäsenmaihin. Asmus R.D, et al (1996) mukaan **kansallinen puolustus** muodostaa kunkin jäsenvaltion sotilaallisen maanpuolustuksen keskeisen tekijän. Liittosuhde takaa erikseen neuvoteltavan tuen määrän. Kansalliseen puolustukseen perustuva järjestely (Self-Defence Support) tarjoaa rajoitettua tukea johtamis- ja valvontajärjestelmien, tiedustelujärjestelmien sekä logistiikan osa-alueilla. Kehittämisen kohteina olisivat lisäksi johtamisjärjestelmien liittäminen NATO:n alueellisiin johtoesikuntiin, ilmapuolustuksen maasijoitteen ohjusjärjestelmän tehokkuuden lisääminen etenkin kaukotorjunnan osalta ja ilmavoimakomponentin yhteensopivuuden lisääminen. Yleishuollon (poltto- ja voiteluhuolto) kehittäminen vastaamaan NATO:n operatiivisia edellytyksiä olisi eräänä kehittämisen kohteena. Materiaalin ennakovarastoinnissa tavoitteena tulisi olemaan 20 päivän kulutusta vastaava määrä.

Vahvennettua ilmakomponenttia (Air-Power-Projection), edellisen järjestelyn lisäksi, NATO käyttäisi laajemmin uuden jäsenmaan alueella koneiden tukeutuessa pääasiassa jo liitossa oleviin maihin. Ilmavoimien tukeen liittyisi toiminnan edellyttämän tiedustelun sekä huollon lisätuki. Tarpeen vaatiessa NATO takaisi ilmaherruuden saavuttamisen, kiistäisi vastustajan kyvyn taistelun alueen selustassa syvälle ulottuvan eristämisen toteuttamiseen ja mahdollistaisi lähi-ilmatulituen sekä tiedustelun.

On huomattava, että nämä vaihtoehdot eivät mahdollista NATO:n peruskirjan 5. artiklan mukaisten yhteisten puolustusvelvoitteiden toteuttamista. Sotilaallinen maanpuolustus toteutettaisiin pääasiassa itsenäisesti kansallisin toimenpitein. Tämä edellyttäisi mm. 1) nykyisen perusratkaisun tarkistamista lisääntyneen puolustuskyvyn hyödyntämiseksi, 2) infrastruktuurin kehittämistä tarvetta vastaavaksi, 3) joukkojen käyttöperiaatteiden uudistamista lisääntyneen kapasiteetin käyttöön saamiseksi sekä 4) koulutuksen lisäämistä haasteiden mukaisiksi. Jos puolustusvoimien budjettiperusteiset toimintaedellytykset eivät lisäänty, on arvioitava millaisen uuden lisäarvon liittouman potentiaali voi saada aikaan. On pohdittava, mitä välttämättömiä kustannuksia aiheuttavia muutoksia on toteutettava sekä vastaavasti harkittava millaisia mahdollisia säästöjä uusi järjestely mahdollistaa.

Liittokunnan kanssa toteutettava **yhteinen puolustus** (Joint-Power-Projection) rakentuisi edelleen kansallisen puolustuksen varaan, mutta ilmakomponentin lisäksi toimintaan suunnattaisiin myös maavoimien taistelujoukkoja. Panssari-

sekä mekanisoituja joukkoja käytettäisiin puolustustehtävien lisäksi myös kriisien hallintaan. Toiminnan edellytyksinä nähdään kriisialueelle suunnattavien länsi-eurooppalaisten divisioonien taistelun tukeminen. Se jakautuu yleishuollon tukemiseen, puolustettavan maan vastaanottokyvyn kehittämiseen (joukkojen vastaanotto, koulutus, siirtäminen ensimmäiseen operatiiviseen tehtävän mukaiselle toimialueelle), liittolaisvahvennusten poltto- ja voiteluaineiden sekä ampumatarvikkeiden ennakkovarastointi sekä muu toiminnallinen tuki. Lisäksi maalle ”korvamerkittyjen” joukkojen yhteistoimintatarjoitukset isäntämaan joukkojen kanssa ovat tärkeitä. Kallein vaihtoehto (Forward Presence) merkitsisi joukkojen pysyvää sijoittamista. Sen toteuttaminen edellyttää kylmän sodan aikaista asetelmaa, jossa uhkana olisi kaaderijoukoin yllätyksellisesti toteutettava jäsenmaan alueen nopeaan valtaamiseen tähtäävä laajamittainen hyökkäys.

LÄHTEET:

Archer Clive. International Organizations, 1992.

Asmus R.D, et al. ”What Will NATO Enlargement Cost? Survival, vol. no 3, Autun 1996, ss. 5–26.

Diehl Paul F. The Politics of International Organizations, 1994.

A.J.R Groom and Paul Taylor (editors). Frameworks for International Co-operation, 1992.

Hult Heikki. Military Cooperation: Conceptual and Functional Considerations. Strategian laitos. Julkaisu sarja 2, tutkimuslustoista, nro 1. Ilmestyy vuonna 1997. Artikkelit esitetty StratL:n järjestämässä seminaarissa ”Military Co-operation and Its Prospects Among Baltic Sea States” 12.–13.3.1997 Santahaminassa.

Martin Lisa L. International Cooperation. The Oxford Companion to Politics of The World, 1993.

Ruhala Kalevi. Turvallisuuspolitiikka, 1977.

Salminen Pertti. NATO:n kehityksestä ja sopeutumisesta Euroopan Muutoksiin. Tiede ja Ase, 1993.

Sandler Todd and Hartley Keith. The Economics of Defence. Cambridge University Press. New York, 1995.

Stein Arthur A. Why Nations Cooperate. Circumstance and Choice in International Relations. New York. Second printing 1994.