

EU-Suomen turvallisuuspolitiikka

| | |
|---|----|
| Johdanto Jan Koskimies ja Laura Lodenius | 3 |
| Ulko- ja turvallisuuspolitiikan problematiikka | |
| Kaksi traumaa turvattomuudesta Kalle Kallio | 20 |
| EU:ssa tarvitaan uudenlaista suhtautumista Venäjään Markku Kivinen | 30 |
| Euroopan unioni ja Yhdysvallat tukeutuvat turvallisuuspolitiikassaan eri keinoihin Erkki Tuomioja | 37 |
| Miten aseidenriisunnan tielle voidaan palata? Unto Vesa | 43 |
| Ulko- ja turvallisuuspolitiikan uusi suunta | |
| YK, EU ja Nato täydentävät toisiaan kriisinhallinnassa Charly Saloniuss-Palsternak | 54 |
| Siviilikriisinhallinnan tarve kasvaa Ari Kerkkänen | 62 |
| Kehitysyhteistyö katkaisee köyhyyden noidankehän Pertti Haaparanta | 69 |
| Inhimillinen turvallisuus luo edellytykset yhteiselle turvallisuudelle Kalevi Suomela | 75 |
| Uudet aseidenriisuntaprosessit ovat haaste Suomelle Laura Lodenius | 83 |
| Ydinasevarustelun uusintakierros on pysäytettävä Jaakko Ellisaari | 93 |

Toimittajat Senja Korhonen
 Pirjo Riihelä

Ulkoasu ja taitto Simo Hellsten, Osuuskunta Viestintäverso

Suomen Sadankomitealiitto ry.
Suomen Rauhanliitto – YK-yhdistys

Painopaikka Gummerus Kirjapaino Oy
 Jyväskylä 2008

ISBN 978-951-9372-32-7 (nid.)
 978-951-9372-33-4 (pdf)

Suomi tarvitsee laajemman näkökulman turvallisuuspolitiikkaansa

Pamfletti ”EU-Suomen turvallisuuspolitiikka” on tarkoitettu tuuletamaan Suomen ritualisoitunutta turvallisuuspoliittista ajattelua, nostamaan esille uusia näkökulmia ja antamaan eväitä valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta selonteosta käytävään keskusteluun. Pamfletin julkaisijat Sadankomitea ja Rauhanliitto haluavat avartaa perspektiiviä. Suomen turvallisuutta ei voi käsitellä irrallaan muusta Euroopasta ja maailmanpolitiikasta. Vaikka turvallisuus- ja puolustuspolitiikan ratkaisut ovat periaatteessa ja viime kädessä Suomen omissa käsissä, on viitekehys tänä päivänä Euroopan unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Kirja valottaa turvallisuuspolitiikkaa tästä näkökulmasta. Perusajatuksemme on, että ulko- ja turvallisuus-

politiikan tavoitteena tulee olla inhimillisen turvallisuuden edistäminen. Käsitlemme kirjassamme poliittisia, niin sanottuja man-made-konflikteja, niiden uhkaa, ratkaisemista ja ennaltaehkäisyä, ja olemme jättäneet esimerkiksi luonnonmullistukset tai pandemioihin valmistautumisen pois.

Sadankomitea ja Rauhanliitto seuraavat aktiivisesti Suomessa käytävää turvallisuuspoliittista keskustelua ja valtioneuvoston turvallisuuspoliittisen selonteon valmistelua. Pamfletin kirjoittajat ovat rauhanjärjestöjen aktiiveja, tutkijoita ja muita yhteiskunnallisia vaikuttajia. Artikkelien näkemykset ovat kirjoittajien omia, eivätkä ne välttämättä edusta mitään virallista kantaa. Kokonaisuus on rauhanliikkeen panos ajankohtaiseen keskusteluun. Pamfletti koostuu kahdesta osasta. Ensimmäinen esittelee Suomen turvallisuusympäristön ja -politiikan problematiikkaa. Toinen osa pyrkii antamaan suuntaa harjoitettavalle politiikalle jatkossa. Pamfletin ovat toimittaneet Senja Korhonen ja Pirjo Riihelä. Painatukseen on saatu tukea ulkoasiainministeriön Eurooppa-tiedotukselta.

Turvallisuuspolitiikkaa toteutetaan siviilikeinoin

Euroopan yhdentyminen on onnistunut tärkeimmässä tavoitteessaan. Poliittinen ja taloudellinen yhteistyö on minimoinut sodan mahdollisuuden entisten vihollismaiden välillä, ja suursotien aikakausi Euroopassa on ohi. Suomen sotilaallinen turvallisuus on parempi kuin koskaan, eikä näköpiirissä ole tekijöitä, jotka muuttaisivat tilanteen. Todennäköisyys, että Euroopan unioni, Suomi tai mikään maamme osa joutuisi sotilaallisen hyökkäyksen kohteeksi, on lähes olematon. Maailmanlaajuisesti aseellisten konfliktien uhka on kaikesta huolimatta ajankohtainen. Euroopan unionin ja Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteena on ensisijaisesti oltava kestävä rauhantila, maail-

manlaajuisesti. Miksi sotien uhkaa ei ole pystytty poistamaan, vaikka kaikki vastuulliset kansainvälisen yhteisön toimijat jakavat tavoitteen. Ovatko keinot väärät?

Globaalien ongelmien kirjo on laajentunut. Ilmastonmuutos, järjestynyt kansainvälinen rikollisuus ja terrorismi, sairaudet, nälänhädät, hajoavat valtiot sekä pakolaisuus aiheuttavat uusia, valtioiden rajat ylittäviä haasteita. Globaalin tiedonvälityksen ansioista ihmiset kokevat toisella puolella maailmaa ilmenevien ongelmien koskevan myös itseään, mikä lisää turvattomuuden tunnetta. Ongelmia kutsutaan myös uusiksi uhkiksi. Niitä yhdistää, ettei niitä voida ratkaista sotilaallisin keinoin. Kaikkia yhteiskunnallisia ongelmia ei voi kuitenkaan leimata turvallisuusuhkiksi, varsinkaan sotilaallisiksi, eikä ulkopoliittikan militarisoituminen ei ole suotavaa. Muuttuneessa tilanteessa puolustuspolitiikka joutuu antamaan etusijan turvallisuuspolitiikan muille, erityisesti siviilikeinoille. Yhä useammin globaaliongelmien käsittelyssä korostuvat valtioiden poliittiset sekä kauppa- ja kehityssuhteet. Päätäjien on oltava aktiivisia ihmisoikeuksien puolustamisessa, konfliktien ennaltaehkäisyssä, kriisinhallinnassa, humanitaarisessa toiminnassa ja konfliktien jälkihoidossa. Kehitysyhteistyö ja ympäristö- sekä ulkopoliittikka saavat keskeisen roolin kansainvälisessä yhteistyössä.

Globaalin turvallisuusympäristön muuttumista ei valitettavasti ole ymmärretty suomalaisessa turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa keskustelussa. Turvallisuuspoliittisissa selonteoissa todetaan kyllä turvallisuusympäristön muuttuminen ja myönnetään sotilaallisten uhkakuvien epätodennäköisyys. Maan sotilaallinen puolustaminen laajamittaista hyökkäystä vastaan nähdään tästä huolimatta yhä keskeisenä uhkana, jota vastaan ylläpidetään kokonaiskustannuksiltaan kallista ja yhteiskunnallista ilmapiiriä militarisoivaa asevelvollisuusjärjestelmää. Näkökulma on kansallinen. Kansainväliseen kriisinhallintaan osallistumista perustellaan lähinnä kansallisen puolustuksen kehittämistarpeilla.

Euroopan unionin merkitys kansainvälisessä politiikassa kasvaa

Maamme turvallisuuspoliittinen asema riippuu pitkälti Euroopan turvallisuudesta. Suomi on perinteisesti pitänyt itseään maana, joka toimii yksin ja on vastuussa vain itsestään. Kansainvälisissä suhteissa maamme on luottanut liittoutumattomuuteen ja kantanut globaalia vastuuta rauhasta osallistumalla aktiivisesti rauhanturvaamiseen. Periaatteena on ollut pysytellä konfliktien ulkopuolella ja toimia YK-järjestelmän puitteissa aktiivisesti. Globalisaatio, riippuvaisuus muun maailman kehityksestä ja Suomen EU-jäsenyys ovat tuoneet mukanaan tarpeen lisätä kansainvälistä yhteistyötä myös turvallisuuspolitiikassa. Suomen osallistuminen EU:n yhteiseen ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan sekä Naton kumppanuusohjelmiin ovat antaneet Suomelle kannan vaikuttaa globaaliin turvallisuuspolitiikkaan.

Mielestämme EU-Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ohjenuorana tulee olla laajan turvallisuuden käsite ja tavoitteena inhimillisen turvallisuuden edistäminen. Nato kykenee lyhyen aikavälin sotilaalliseen kriisinhallintaan, mutta pitkäkestoiseen rauhanrakentamiseen sotilassiitto ei pysty. Inhimillisen turvallisuuden näkökulmasta Nato-jäsenyys ei lisää Suomen turvallisuutta. Naton käsittely rajoittuukin tässä pamfletissa lähinnä sen harjoittamaan kriisihallintaan. Suomen kannalta tärkeintä on vaikuttaa EU:n turvallisuuspolitiikkaan. Globalisaation hallintaa, Yhdistyneitä kansakuntia ja konfliktien ennaltaehkäisyä tukeva Eurooppa on paras turvallisuutemme tae.

EU-Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ongelmakohdat

Pamfletin ensimmäisessä osassa käsitellään Suomen ja EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tekijöitä, jotka tavalla tai toisella vaikut-

EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikka

YUTP – Euroopan unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka luotiin Maastrichtin sopimuksessa, joka tuli voimaan 1.11.1993. YUTP:n tavoitteina on vahvistaa EU:n roolia kansainvälisenä toimijana, vaikuttaa unionin perusarvojen, kuten rauhan ja ihmisoikeuksien, edistämiseen maailmanlaajuisesti ja lisätä näin unionin turvallisuutta. EU:n yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvosto tekee YUTP:tä koskevat päätökset Eurooppa-neuvoston luomien strategioiden pohjalta. Poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea avustaa neuvostoa YUTP:n määrittelyssä ja antaa sille lausuntoja. YUTP:n korkeana edustajana toimii neuvoston pääsihteeri, joka osallistuu YUTP:n suunnitteluun, valmisteluun ja täytäntöönpanoon.

ETPP – Euroopan unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikka on osa YUTP:tä ja sen tavoitteena on kehittää unionin siviili- ja sotilasvalmiuksia aseellisten konfliktien ehkäisyssä, kriisien hallinnassa ja jälleenrakentamisessa. Siviilikriisinhallinnan painopistealueita ovat poliisin tehtävät, oikeusvaltion vahvistaminen, siviilien suojelu, siviilihallinnon vahvistaminen, tarkkailu ja EU:n erityisedustajien toimintaa tukevat tehtävät. Sotilaallista kriisinhallintaa on pyritty kehittämään muodostamalla 60 000 miehen joukko, joka voidaan koota 60 päivässä ja joka voi hoitaa niin kutsuttuja Peterbergin tehtäviä vähintään vuoden ajan. EU:lla on myös niin kutsutut nopean toiminnan joukot, jotka voidaan lähettää sotilaallisiin kriisinhallintatehtäviin lyhyessä ajassa. Petersbergin tehtäviä ovat humanitaariset tehtävät, väestön evakuointi, rauhanturvaaminen, taistelutehtävät kriisinhallinnassa ja rauhanpalauttamistoimet.

ETPP:stä vastaa yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvosto, jota avustaa poliittisten ja turvallisuusasioiden työryhmä. Siviilikriisinhallinta-asioissa neuvoston työtä tukee ja sille suosituksia antaa siviilikriisinhallinta-asioden työryhmä. Sotilaalliseen kriisinhallintaan liittyvissä kysymyksissä neuvostoa avustaa sotilasasioiden työryhmä.

tavat vallitsevaan ulko- ja turvallisuuspoliittiseen ajatteluun. Uhkakuvia ja niiden muuttumista tarkastellaan globaalista, eurooppalaisesta ja kansallisesta näkökulmasta. Osansa saavat niin uhkien torjuntaan tarvittavat keinot kuin niiden edellyttämät resurssitkin.

Turvallisuuspoliittinen toimintaympäristö on muuttunut rajusti kylmän sodan päättymisen ja Euroopan yhdentymisen myötä. Perinteinen sotilaallinen uhkakuvamalli on menettänyt merkityksensä. Suomeen kohdistuva sotilaallinen uhka on toteutunut vain laajemman konfliktin yhteydessä. Itsenäinen Suomi on ollut sodassa ainoastaan maailmansotien yhteydessä. Sotia käydään muista syistä kuin maa-alueiden hallinnasta. Valloitus sodat, joissa pyrittiin maasodankäynnin keinoin liittämään toisia valtioita tai niiden osia omiin alueisiin, ovat lähes kadonneet. Sotilaalliset konfliktit ovat alueellisia tai kansallisia. Niitä käydään elintilasta, luonnonresursseista sekä energiasta ja sen saannin varmistamisesta. Euroopan taloudellinen ja poliittinen yhentyminen on poistanut sodan uhkan Euroopan maiden väliltä. Myös Venäjä on yhä tiiviimmin taloudellisin sitein sidoksissa Länsi-Eurooppaan. Nyky-Suomi on sotilaallisen uhkan näkökulmasta maailman turvallisimpia paikkoja elää.

Vanhoja suursodan uhkakuvia maalaillaan Suomessa edelleen sisäpoliittisten päämäärien edistämiseksi. Sadankomitean puheenjohtaja **Kalle Kallio** kirjoittaa kahdesta Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan vaikuttavasta traumasta. Ensimmäinen on talvisota, joka esiintyy edelleen turvallisuuspoliittisissa keskusteluissa ja jota käytetään argumenttina niin Nato-jäsenyyttä vastaan kuin sen puolesta. Kallio huomauttaa, että Venäjällä sen ja Suomen välistä rajaa pidetään turvallisimpana ja yhteistyö talous- ja energiapolitiikassa on aktiivista. Voidaankin kysyä, onko talvisodan aikainen asetelma enää lainkaan mahdollinen. Toinen Kallion esittelemä trauma on suomettuminen, joka alkoi jo kylmän sodan aikana ja jonka väitetään yhä jatkuvan.



Julkaistu: Just joo, 8.9.2003.

Kallion mukaan talvisodan trauma on alkanut hitaasti väistyä. Suhteesta suomettumiseen on tullut toinen turvallisuusajattelua muokkaava avainkokemus. Kallio kiinnittää huomiota vanhentuneiden ja kuvitteellisten uhkakuvien merkitykseen suomalaisessa turvallisuusajattelussa. Suurvaltojen sotilaspoliittisten intressien sijaan nyt tulisi keskittyä suomalaisten arkipäivän turvallisuuteen.

Ruotsi on todennut omaa aluettaan koskevan sotilaallisen uhkan poistuneen. Länsinaapurimme päähuomion saavat ilmastonmuutos, joukkotuhoaseet ja tartuntataudit. Venäjä ei ole ekspansivinen, eristynyt tai eristetty, vaan monin sitein sidottu Eurooppaan. Suuremman huomion turvallisuushaasteena saavat Keski-Aasian ja Kaukasuksen islamistiset liikkeet. Aleksanteri-instituutin johtaja **Markku Kivinen** tuo kirjoituksessaan esille Venäjän maantieteellisen läheisyyden Suomelle tarjoamat mahdollisuudet. Hän ei sivuuta ongelmiakaan. Kivi-

nen huomauttaa Venäjän sotilaspoliittisessa doktriinissa suurimman turvallisuusuhkan olevan edelleen Nato. Hän vertaa Venäjän sisäpoliittista tilannetta 1960-luvun Yhdysvaltoihin tai nykypäivän Japaniin. Syventyvän taloudellisen yhteistyön Kivinen näkee mahdollisuutena. Suomenlahtea ja Itämerta pitkin kulkevan kaasuputken tapaiset hankkeet nähdään Suomessa yleensä liian yksipuolisesti uhkina. Tiivistyvän taloudellisen yhteistyön ja keskinäisen riippuvuuden EU:n ja Venäjän välillä voidaan katsoa madaltavan rajoja ja vähentävän jännitteitä. Sotilaallisesti liittoutumattomalla Suomella on oiva rooli Venäjän ja EU:n suhteiden edistäjänä.

Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen turvallisuuspolitiikka eroavat toisistaan paljon. Yhdysvaltojen turvallisuuskoktriini on perustunut sotilaalliseen voimaan, jonka käytöllä se on rikkonut myös kansainvälistä lakia. Euroopan unioni käyttää pääasiassa ”pehmeää voimaa”, eli siviilikriisinhallintaa ja kehitysyhteistyötä. Kansanedustaja **Erkki Tuomiojan** mielestä EU:lta toivotaan aktiivista roolia kansainvälisessä politiikassa, mikä edistäisi moninapaisen maailman syntymistä. Unionilla on jo ollut merkittävä rooli esimerkiksi Lähi-idän ”tiekartan” suunnittelussa ja Maailman kauppajärjestön Dohan neuvottelukierroksen aloittamisessa. EU pyrkii vahvistamaan myös jäsenmaiden yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Tuomioja mainitsee esimerkkeinä EU:n puolustusviraston toiminnan kehittämisen ja Galileo-projektin, jolla korvataan amerikkalainen GPS-järjestelmä. EU:n tavoitteena ei ole kuitenkaan sotilaallisen hyökkäyskapasiteetin lisääminen. Pyrkimys riippumattomuuteen Yhdysvaltojen kapasiteetista on osoitus siitä, että EU haluaa tarvittaessa toimia itsenäisesti. Tuomioja korostaa, että EU:n uskottavuus riippuu sen kyvystä sopia sisäiset erimielisyytensä ja puhua yhdellä äänellä. Tuomioja pitää tärkeänä, että EU hoitaa hyvin Yhdysvaltojen-suhteensa, kuten muutkin suurvaltasuhteensa. Suomen suhde Yhdysvaltoihin muodostuu ensisijaisesti EU:n kautta.

Aseidenvalvonta ja -riisunta ovat välttämättömiä, jotta aseellista väkivaltaa saadaan vähennetyksi maailmassa. Aseidenriisuntapolitiikka on myös osoittautunut toimivaksi tavaksi liennyttää kansainvälisiä suhteita ja lisätä keskinäistä luottamusta. Toimiva kansainvälinen aseidenriisuntajärjestelmä edellyttää kaikkien maailman maiden sitoutumista yhteisiin normeihin, poliittista tukea aseidenriisunnan tavoitteille sekä valmiutta toimia myös silloin, kun omalta maalta vaaditaan uhrauksia. Tampereen yliopiston rauhan- ja konfliktintutkimuskeskuksen amanuenssi **Unto Vesa** tarkastelee artikkelissaan aseidenriisunnan merkitystä globaalille turvallisuuspolitiikalle uudella vuosituhannella sekä kylmän sodan aikana solmittujen aseidenriisuntasopimusten vaikutusta nykytilanteeseen.

Neljä toimivaa keinoa sodan uhkan torjumiseen

Suomen turvallisuuspolitiikan suuntaa ohjasi pitkään perinteisen sotilaallisen maahyökkäyksen pelko. Pamfletin toisessa osassa haastetaan vakiintunut ajattelu ja esitellään teemoja, joihin Suomen tulisi keskittyä turvallisuuden edistämiseksi. Vaikka valtioiden välisen sodan uhka on pienentynyt, sota ja aseellinen väkivalta ovat monille maailman ihmisille edelleen todellisuutta.

Sodat ja aseelliset konfliktit ovat maailmantaloutta, ympäristöä ja yleistä kehitystä epävakauttavia tekijöitä. Ne aiheuttavat taloudellisia kustannuksia ja ongelmia myös maille, jotka itse eivät ole sodassa. Aseellisilla konflikteilla on kallis inhimillinen hinta paikallisille sotilaille sekä siviileille, ja joskus myös muualta tulleille rauhanturvaajille ja humanitaarisille työntekijöille. Sota paikallisenakin on edelleen globaali turvallisuusriski. Joukkotuhoaseet lisäävät riskiä. Sotien luonne on kuitenkin muuttunut. Aseelliset konfliktit ovat nykyisin pääasiassa val-

tioiden sisäisiä ja osapuolina ovat yleensä maan hallituksen joukkojen lisäksi ei-valtiolliset toimijat. Konfliktien uhreista jopa 90 prosenttia on siviilejä. Maissa, jotka ovat ajautumassa aseelliseen konfliktiin tai ovat sellaisen kokeneet, on aina myös poliittisia, sosiaalisia ja taloudellisia ongelmia. Kansainväliset järjestöt, erityisesti Euroopan unioni, tukevat konfliktin kokeneita maita humanitaarisen avun, kriisinhallinnan, kehitysyhteistyön ja kaupankäynnin avulla.

Pamfletin toisessa osassa nostetaan esille keinoja torjua sodan uhka ja edistää inhimillistä turvallisuutta. Kirjoittajat pohtivat kriisinhallintaa, siviilikriisinhallintaa, aseidenriisuntapolitiikkaa ja kehitysyhteistyötä. Suomella on eniten kokemusta siviilikriisinhallinnasta. Aktiivisempaa aseidenriisuntapolitiikkaa harjoittamalla Suomen rooli kansainvälisessä yhteisössä vahvistuisi entisestään. Kansainvälinen yhteisö tarvitsee sotilaallisesti liittoutumattomia maita ja niiden rauhanperinteen hyödyntämistä. Maailma tarvitsee esimerkkejä. Kriisinhallintaan osallistuminen on hyvää ulkopoliitiikkaa, mutta myös kansallisen turvallisuuspolitiikan toteuttamista välillisesti. Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan, joka koostuu siviili- ja sotilaallisesta kriisinhallinnasta, tavoitteena on oltava kestävä rauha. Päätöksen kriisinhallintaan osallistumisesta on perustuttava poliittisiin, ei taloudellisiin, syihin. Kriisinhallinta on aina ensisijaisesti siviilitoimintaa. Sotilaallinen kriisinhallinta on siviilikriisinhallinnalle alisteista ja sille edellytyksiä luovaa toimintaa.

Tutkija **Charly Saloniuss-Pasternak** kirjoittaa YK:n, EU:n ja Naton rooleista kriisinhallinnassa sotilaallisen kriisinhallinnan näkökulmasta. Saloniuss-Pasternakin mukaan järjestöjen roolijako on selvä. YK antaa poliittis-diplomaattisen oikeutuksen operaatioille turvallisuusneuvoston mandaatilla, Nato sotilaallista voimaa ja EU erityisesti taloudellista ja siviilikriisinhallinnan osaamista. Kriisinhallintaan käytetään yhä enemmän rahaa, sotilaita ja poliiseja. Miksi kuitenkin vaikuttaa, ettei kriisinhallinnassa oikein onnistuta? Kuten Saloniuss-Pasternak huo-

mauttaa, kriisi ei kestä useita kymmeniä vuosia eikä länsimaista liberaalia demokratiaa voida istuttaa kokonaiseen yhteiskuntaan ulkopuolisten voimin. Sanalla ”kriisinhallinta” on huono kaiku, koska se muistuttaa holhoavasta siirtomaa-ajasta. On siis tärkeä vastata vaikeisiin kysymyksiin: Mikä on kriisinhallinnan tavoite, pitääkö sitä ylipäättään tehdä ja mitkä ovat sen vaikutukset yhteiskunnissa, joissa liberaali demokratia ja ihmisoikeus- ja oikeusvaltiokäsitykset ovat vieraita? EU on pystynyt kehittämään varsinkin sotilaallista kriisinhallintaansa kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan käsitteen varjossa. Salenius-Pasternakin mukaan sotilaallisen kriisinhallinnan kapasiteetista kertovan retoriikan ja todellisen suorituskyvyn välinen ero on kuitenkin suuri, koska vain murto-osa eurooppalaisista kahdesta miljoonasta sotilaasta on käytettävissä sotilaallisessa kriisinhallinnassa. Miten sotilaallista kykyä voidaan parantaa, jotta Ruandan kansanmurhan kaltaiset tapahtumat voidaan nopeasti estää tai siviilejä kyetään suojelemaan aseellisilta hyökkäyksiltä?

Sadankomitea ja Rauhanliitto hyväksyvät kansainvälisen sotilaallisen kriisinhallinnan väliaikaisen käytön poikkeusoloissa, lähinnä aseellisen konfliktin aikana, jos väliinmenon avulla voidaan turvata humanitaarinen apu, suojella uhattuina olevia siviilejä ja luoda edellytykset tehokkaalle siviilikriisinhallinnalle. Sotilaallinen interventio on kuitenkin aina viimeinen vaihtoehto. Ja sotilaalliseen toimintaperiaatteen tulisi olla ”last in, first out”. Sotilaallinen kriisinhallinta, kuten siviilikriisinhallintakin, on perusluonteeltaan väliaikaista. Sotilaallisella operaatiolla on aina oltava poistumisstrategia, jossa määritellään myös operaation mandaatin kesto. Tämä on tärkeää, koska tavoitteena on alun alkaenkin oltava olosuhteiden luominen kestävälle rauhalle, vapaan siviiliyhteiskunnan toiminnalle ja väkivallattomalle kulttuurille. Sotilaista, varsinkaan kansainvälisistä sotilaista, ei saa tulla välttämättömän osa yhteiskuntaa ja sen toimintaa. Vapaa siviiliyhteiskunta ei toimi, jos aseellisen konfliktin päättymisestä on kulunut aikaa ja kansainvä-

linen avustus kanavoidaan yhä sotilaiden kautta ja sotilaallisesti järjestetyn toiminnan muodossa. Tuhansien Nato-sotilaiden pitkittynyt läsnäolo esimerkiksi Bosniassa ja Kosovossa on kyseenalaista.

Sotilaallisessa kriisinhallinnassa sitä tekevän järjestön legitimitetin huomioiminen on tärkeää, kun Suomi harkitsee osallistumista sotilaalliseen kriisinhallintaan. Nato on edelleen rikkaiden länsimaiden sotilasjärjestö, jonka muutamilla jäsenillä on hallussaan ydinaseita. Natolla ei ole samanlaista universaalia legitimitettä toimia oman alueensa ulkopuolella kuin YK:lla. Myös mandaatin on oltava selvä. Se, että sotilaat tekevät siviilitoimijoille normaalisti kuuluvia tehtäviä, haittaa monin tavoin siviiliyhteiskunnan rakentamista. Paikalliset ihmiset saavat lisäksi virheellisen kuvan siitä, miten yhteisiä asioita hoidetaan rauhaan pyrkivässä yhteiskunnassa. Erityisen ongelmallinen on tilanne, jossa kriisinhallintaa tekevästä organisaatiosta tulee paikallisen väestön silmissä yksi konfliktin osapuolista ja humanitaaristen järjestöjen toiminta vaikeutuu. Näin on tapahtunut esimerkiksi Afganistanissa, jossa Yhdysvaltojen sota terrorismia ja talebaneja vastaan on hämärtänyt Nato-johtoisen kansainvälisen ISAF-operaation roolin paikallisten ihmisten turvallisuuden takaajana.

Kriisinhallintakeskuksen johtaja **Ari Kerkkänen** kirjoittaa perinteisen rauhanturvaamisen muuttuneen yhä enemmän sotilaalliseksi kriisinhallinnaksi, joka erityisesti Irakissa ja Afganistanissa on osoittautunut tehottomaksi. Sotatoimiksi muuttuva kriisinhallinta lisää epävakautta ja luo turvattomuutta. Kerkkäsen mukaan sotilaallisen voiman käytöllä ei kyetä pureutumaan yhteiskunnan sisäisiin, konflikteja ylläpitäviin ongelmiin. Siviilikriisinhallinnalle on kasvava tarve. Hämärtynyt tehtäväjako sotilaallisessa ja siviilikriisinhallinnassa voi johtaa tilanteeseen, jossa yleinen turvallisuustilanne heikkenee ja luo siten syyn jatkuvaan sotilaalliseen läsnäoloon. Kerkkänen painottaa, että kriisinhallintaa määräävät inhimillisen turvallisuuden periaatteet

sekä pyrkimys historian, kulttuurin, uskontojen ja osaamisen kunnioittamiseen, ei omien etujen turvaaminen. Kerkkäsen mielestä Suomi on sitoutumaton ja korkean ammattiosaamisen maa, jolle siviilikriisinhallinta tarjoaa erinomaisen mahdollisuuden vaikuttaa pitkäkestoisessa rauhantyössä.

Professori **Pertti Haaparanta** nostaa kirjoituksessaan esille köyhin miljardi -ongelman, jolla tarkoitetaan köyhyyden jatkuvaa kierrettä. Maailman köyhimmän kansanjoukon tulot eivät ole nousseet viimeisten vuosikymmenien aikana kansainvälisen talouden kasvusta huolimatta. Haaparanta pohtii kirjoituksessaan tutkija Paul Collierin ajatusten pohjalta sitä, mikä rooli Euroopan unionilla, Natolla tai Yhdistyneillä kansakunnilla voi olla ongelman selvittämisessä. Köyhyyden ja sisällissotien kierteestä ei aina päästä irti ilman ulkopuolista väliintuloa. Suuri ongelma konfliktien jälkeisessä avunannossa on, että välittömästi sotatoimien jälkeen apua annetaan liikaa ja avunantoa supistetaan liian nopeasti liian paljon. Köyhimpien maiden tehokas auttaminen edellyttää pitkäaikaista sitoutumista kehitysyhteistyöhön, jossa sotilaallisten organisaatioiden käyttöä on syytä välttää. Haaparannan mielestä Nato pystyy koordinoimaan sotilaallisen intervention, muttei kykene jälkihoitoon. EU on maailman suurin kehitysavun jakaja. Siksi EU:n joukkojen toteuttama sotilaallinen väliintulo voisi toimia paremmin kuin Naton. EU on nykyisellään ainoa taho, joka voisi tehokkaasti purkaa köyhien maiden konfliktiansan. YK ei kykene antamaan rauhanturvajoukoille tarpeellisia resursseja eikä koordinoimaan apua. Haaparanta näkee, että EU:n ja hyvän kehityksen kierteeseen nousseiden kehitysmaiden yhteistyöstä voisi löytyä ratkaisun avain.

Yhdistyneet kansakunnat on lailliseksi koettu kansainvälisten sopimusten foorumi. Sen päätehtäväksi määriteltiin alusta alkaen rauhan ylläpitäminen ja edistäminen. Rauhanliiton puheenjohtaja **Kalevi Suomela** muistuttaa kirjoituksessaan, että YK:n jäsenvaltioilta so-

tilaallisen voiman käyttö on pääsääntöisesti kielletty. Poikkeuksen tekevät ainoastaan itsepuolustus ja turvallisuusneuvoston mandaatti. Talouden globalisoituminen lisää valtioiden välistä riippuvuutta ja yhteistyön merkitys turvallisuuden takaajana kasvaa. Asevarainen turvallisuusnormisto on menettänyt nopeasti merkitystään. YK:n kehitysohjelman alun perin lanseeraamassa inhimillisen turvallisuuden käsitteessä Suomela näkee hyvän ja tehokkaan työkalun poliittisesti motivoitua väkivaltaa vastaan. Hän pitää siviilikriisinhallintaa merkittävänä keinona edistää inhimillistä turvallisuutta. On myös erittäin tärkeää, että sotilaallista kriisinhallintaa sitoudutaan toteuttamaan aina inhimillisen turvallisuuden periaatteita ehdottomasti noudattaen.

Tavanomaisten aseiden nousu joukkotuhoojaseiden rinnalle aseidenriisunnassa on aiheuttanut uusia haasteita pienille ja keskisuurille valtioille. Aseidenriisunta ei koske enää vain suurvaltoja. Nykyisissä konflikteissa käytetään pienaseita, kuten henkilömiinoja ja rypäleaseita. Näiden aseiden poistaminen markkinoilta ja käytöstä vaatii jokaiselta maalta sitoutumista ja osallistumista. Rauhanliiton toiminnanjohtaja **Laura Lodenius** käsittelee kirjoituksessaan aseidenriisunta-agen dan muutosta kylmän sodan jälkeen. Kylmän sodan aikana Suomi oli Lodeniuksen mukaan aktiivinen toimija kansainvälisissä aseidenriisuntakysymyksissä, mutta on passivoitunut maailman kahtiajaon päätyttyä. Lodenius tarkastelee aseidenriisunta- ja asevalvontakysymysten käsittelyä EU:ssa sekä uusien neuvottelumekanismien toimivuutta. Hän ruotii Suomen suhtautumista uusiin aseidenriisunta-aloitteisiin ja listaa Suomen aseidenriisuntapolitiikan haasteita.

Ydinaseista ei Suomen turvallisuuspolitiikan linjanvedoissa keskustella. Ne ovat kuitenkin hiipineet takaisin kansainvälisen politiikan välineeksi. Rauhanliiton ja Sadankomitean turvallisuuspoliittisen työryhmän jäsen **Jaakko Ellisaari** osoittaa ydinaseriisunnan tarpeellisuuden ja pohtii, miten ydinaseiden olemassaolo vaikuttaa nyky-Eu-

rooppaan. Sotilaspolitiikan muutos on entisestään lisännyt ydinaseiden käytön uhkaa. Ydinasevallat Kiinaa lukuun ottamatta ovat hyväksyneet doktriiniin, jonka mukaan ydinasetta voidaan käyttää ensimmäisenä puolustuskeinona, myös terroristeja vastaan. Ydinase on yhä harvemmin pelkkä pelote. EU on Ranskan ja Ison-Britannian ydinaseiden vanhi. Joukkotuhoaseiden omistaminen ja niiden jatkuva modernisointi kyseenalaistavat Euroopan unionin uskottavuuden rauhanomaisena toimijana. Sotilasliitto Nato ei ole luopunut ydinaseen käyttökonseptistaan eikä aseiden sijoittamisesta ydinaseettomuuteen sitoutuneiden jäsenmaidensa alueelle. Kylmän sodan perintönä Euroopassa on Nato-jäsenmaiden lentotukikohdissa jopa 480 ydinpommia.

Jan Koskimies

Sadankomitean pääsihteeri

Laura Lodenius

Rauhanliiton toiminnanjohtaja

**Ulko- ja
turvallisuuspolitiikan
problematiikka**

Kaksi traumaa turvattomuudesta

Suomalaista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa on pitkään vaivannut Talvisodan trauma. Se on ollut ja on jossain määrin yhä osa Suomen turvallisuuspoliittista sielunmaisemaa. Talvisodan trauma ilmenee monin tavoin. Se on ollut eräänlainen avainkokemus, johon poliittiset ryhmät ja intressipiirit asennoituvat eri tavoin. Turvattomuudesta johtuva trauma voi selittää erilaisia tapoja suhtautua ulkopoliittikkaan ja perustella täysin päinvastaisiakin ratkaisuja. Niin hämmentävää kuin se onkin, 70 vuoden takaisia tapahtumia käytetään yhä oman aikamme poliittisessa keskustelussa.

Vuonna 1939 Suomi jäi yksin. Toisen maailmansodan alla Suomella oli huonot suhteet Neuvostoliittoon, mutta Saksaa ja sen uutta johtoa

pidettiin arvossa. Esimerkiksi Suomen Rauhanliiton pitkäaikainen puheenjohtaja Felix Iversen sai vuonna 1935 sakot arvosteltuaan ystävällismielisen maan johtajaa Adolf Hitleriä pienessä Rauhaa kohti -lehdessä. Syksyllä 1939 Neuvostoliiton ja Saksan ulkoministerit Molotov ja Ribbentrop sopivat Itä-Euroopan etupiireistä, mikä sinetöi Baltian maiden kohtalon ja johti talvisotaan. Kahden toisilleen vihamielisen diktatuurin liittoutuminen oli shokki, jota ei osattu odottaa. Talvisodassa Suomi sai myötätuntoa lännestä, mutta henkinen tuki ei vaikuttanut sodan lopputulokseen.

Suomi hävisi talvisodan, menetti Karjalan eikä vuonna 1941 alkanut jatkosota tuonut parannusta tilanteeseen. Suomi hävisi jälleen. Sodan jälkeen valtaan nousivat uudet päättäjät, jotka näkivät sodanaikaisen ja sitä edeltäneen politiikan virheenä. Paasikiven, Kekkonen ja Koiviston linjassa poliittinen viisaus perustui hieman erilaisin sävyin vaiettuun Neuvostoliiton pelkoon, talvisodan jättämään traumaan. Kun talvisotaa tarkastellaan 2000-luvulla traumana, on oleellista muistaa, että Suomi todella oli sodan häviöjä. Tämän aikanaan itsestään selvän tosiasian myöntäminen on sittemmin alkanut tuntua tavattoman kiuksallisuudelta. Puhuminen torjuntavoitosta on yksi jälkipolvien yrityksistä ottaa historia haltuun ja rakentaa uutta identiteettiä. Traumaa uudet selitykset eivät ole onnistuneet purkamaan, koska ne perustuvat sodan lopputuloksen valheelliseen ymmärrykseen.

Erilainen suhtautuminen talvisodan opetuksiin tuntuu antavan vastaukset suomalaisen turvallisuuspolitiikan peruskysymyksiin. Voimapolitiikkaan uskoville talvisodan kokemukset ovat tärkein peruste eurooppalaisittain poikkeuksellisen laajan ja kalliin asevelvollisuusarmeijan ylläpitoon. Kun muissa Euroopan maissa on siirrytty vapaaehtoiseen asepalveluun tai kevennettyyn asevelvollisuuteen, Suomessa yli 80 prosenttia miesikäluokasta suorittaa yhä varusmiespalveluksen kansantaloudellisista kustannuksista piittaamatta. Suomen mallia ei voi selittää millään muulla kuin viime sotien kokemuksilla.

Talvisota-argumenttia käytetään hyväksi myös Nato-jäsenyyden kannattajien ja vastustajien riveissä. Kannattajien näkemyksen mukaan kuuluminen sotilasliittoon estää talvisodan tappion toistumisen. Keskinäiseen puolustukseen sitoutuneet jäsenmaat ja Yhdysvaltain ydinarsenaali pitävät maailmansodan loitolla. Talvisotaa on käytetty argumenttina myös päinvastaiseen tulkintaan: Suomi ei saanut tukea länsivalloilta talvisodassakaan, vaan jäi lopulta yksin. Näin ollen vain itsenäinen maanpuolustus takaa turvallisuuden.

Voidaan toki perustellusti kysyä, missä määrin talvisodan aikainen asetelma on ylipäättään mahdollinen yhdentyneessä Euroopassa. Jos Suomen raja on venäläisestä näkökulmasta Venäjän turvallisempi, miksi siihen kohdistuisi sotilaallisia uhkia? Talvisodan traumaa yritetäänkin purkaa paljolti talouden kautta. Kun Suomen ja Venäjän välillä käydään paljon kauppaa ja maat ovat muutenkin tekemisissä keskenään, 1930-luvun asetelmat eivät toistu. Venäläisten huvilat Saimaalla, rekkajonot ja öljyputket ovat siis pohjimmiltaan turvallisuutta vahvistavia tekijöitä.

Talvisodan trauma vaikuttaa ennen muuta suhtautumisessa Venäjään. Nationalistinen kiihko ja ryssänvihän perintö yltävät toki paljon talvisotaa kauemmaksi menneisyyteen, mutta ne tulevat yhä esiin tunteellisina purkauksina. Talvisota on tässä ajattelussa vain yksi osoitus Venäjän karhun vaarallisuudesta, jota varten suomalaisen tuleekin varautua. Toisaalta talvisotaa tulkitaan myös opetuksena, jonka mukaan suomalaisten pitäisi ennemmin toimia karhunkesyttäjinä – eli idän ja lännen välisenä siltana. Talvisota on myös läsnä, kun suomalaiset arvioivat itseään suhteessa muuhun Eurooppaan. Jäsenyys Euroopan unionissa nähtiin turvallisuuspoliittisena, ei niinkään taloudellisena projektina.

Uusi trauma

Talvisodan trauma on toiminut pitkään kokonaisuutena, jonka avulla on voitu tarkastella turvallisuuspoliittisia peruslinjoja. Viimeis-

ten kymmenen vuoden aikana sen rinnalle on yhä selvemmin noussut uusi trauma, josta saattaa muodostua vastaava turvallisuuspolitiikkaa selittävä avainkokemus. Kyse on suomettumisen traumasta.

”Suomettuminen” tuli mukaan poliittiseen keskusteluun Länsi-Saksassa 1960-luvulla. Käsitteellä vastustettiin Willy Brandtin uutta idänpolitiikkaa, jossa pyrittiin liennytyksen avulla normalisoimaan Saksojen väliset suhteet. Brandtin poliittiset vastustajat väittivät hänen tekevän Länsi-Saksasta neuvostoblokista poliittisesti riippuvaisen suomalaisen puolidemokratian. Suomettuminen tarkoitti demokraattisen valtion vapaaehtoista mukautumista naapurin todellisiin tai kuvitteellisiin vaatimuksiin. Suomettumiseen liittyi oleellisesti myös likainen sisäpolitiikka, johon naapuri sekaantui. Suomalaiset poliitikot hyödynsivät Moskovan-korttia leimaamalla poliittisia kilpailijoitaan ulkopoliittisesti epäluotettaviksi ja ajoivat näin omaa etuaan. Suomalaiset koettivat ensin kiistää esitetyn arvostelun ja sitten muuttaa suomettumisen merkitystä myönteisempään suuntaan, mutta käsite jäi elämään.

Suomettumisen kokemus on tämän päivän poliitikoille kiusallinen ilmiö, johon halutaan tehdä kaikin tavoin pesäero. Suomettumisen taustalla on nähty Neuvostoliiton pelko, ja sekin kytkeytyy talvisodan traumaan. Toisaalta suometumisessa on myös poikkeavia piirteitä. Suomettuminen on historiallisena kokemuksena kansakuntaa hajottava, talvisota oli sitä yhdistävä. Jos talvisota oli kokemus voimapolitiikasta ja ulkoa tulevasta pahuudesta, suomettuminen on kokemus politiikan moraalisesta heikkoudesta ja pahasta kansakunnan sisällä. Ei olekaan ihme, että suometumisesta ja suomettuneesta ajattelusta on tullut poliittinen lyömäase.

Suomettumisen on sanottu jatkuneen Neuvostoliiton hajoamisen jälkeenkin. Sosiaalipoliitikan professori J. P. Roos on jakanut nykyajan suomettumisen myöhäis-, vasta-, uus- ja jälkisuomettumiseen. Myöhäissuomettuneet ja vastasuomettuneet näkevät Roosin mukaan

suomettumisen historiallisesti mielekkäänä toimintana sillä erotuksella, että myöhäissuomettuneet ovat vanhaan tapaan varovaisia Venäjän suhteen, mutta vastasuomettuneet näkevät Venäjän nyt merkitykseltömäksi. Historialliseen suomettumiseen kielteisesti suhtautuvat jälki-suomettuneet arvostelevat Venäjää ankarasti ja pitävät maata vaarallisena, kun taas uussuomettuneet ovat valmiita toteuttamaan tuttua suomettumisen logiikkaa, ei kuitenkaan Venäjän vaan esimerkiksi EU:n tai Yhdysvaltojen suuntaan.

Trauma tulee eri tavoin esiin kaikissa neljässä Roosin kuvaamassa suhtautumistavassa. Suomettuminen voidaan nähdä Kekkonen-järjenvänä selviytymisstrategiana tai moraalisesti arveluttavana myöntymisenä Neuvostoliiton ikeen alle. Toisaalta kansainvälistä politiikkaa voidaan tarkastella joko reaali-politiikkana, jossa Suomen on otettava vahvimpien toimijoiden intressit huomioon, tai idealistisena politiikkana, jota moraaliset periaatteet ja valtion oma etu ohjaavat. Suhtautumisesta suomettumiseen on tullut talvisodan tapaan peruste, jonka varaan turvallisuuspoliittinen ajattelu rakentuu.

Venäjän vahvistuessa on myös myöhäissuomettumisen väitetty vahvistuneen. Vaikka 2000-luvun suomettuminen ei ole samalla tavalla tukahduttavaa, Venäjän demokratiasta ei olla julkisesti yhtä huolissaan kuin vielä presidentti Jeltsinin aikana. Ulkopoliittisessa keskustelussa tämä ilmapiiri näkyy tiettyinä eristäytymisstrategiana: Suomen on vältettävä jyrkkiä kannanottoja kansainvälisissä keskusteluissa, kahdenväliset suhteet ovat aiempaa tärkeämpiä ja halu päästä kansainvälisen politiikan ytimiin laantuu. Tämän politiikan nähdään johdonmukaisesti sopivan perifeeriselle Suomelle. Venäjän, Yhdysvaltojen tai Kiinan arvostelemista pidetään Suomessa sopimattomana, toisin kuin muissa Euroopan maissa.

Juuri tätä politiikkaa vastustetaan suomettumisen kokemuksilla. Suomettuminen sopii hyvin vasta-argumentiksi niille, jotka haluavat tiivistää läntistä yhteistyötä. Nato-jäsenyyden puolesta voidaan argu-

mentoida sillä perusteella, että Nato-jäsenyys estää suomettumisen toistumisen. Tai Nato-jäsenyyden voidaan päinvastoin nähdä edustavan uudenlaista suomettumista, jossa Suomi hakeutuu sotilaallisesti vahvojen maailmanvaltojen kainaloon. Esimerkiksi yksittäisiä poliitikkoja on julkisuudessa kritisoitu arvioimalla, etteivät he olisi Yhdysvaltojen johdon mieleen. Aivan samalla tavalla neuvostovastaisuutta käytettiin poliittisena leimana.

Suomettumisen ja talvisodan ristipaine

Suomettumisen ja talvisodan traumat kytkeytyvät toisiinsa, ja niiden pohjalta voidaan muodostaa turvallisuuspoliittisen ajattelun päälinjoja. Talvisodasta puhuttaessa kiinnostavin jakolinja kulkee siinä, pidetäänkö talvisodan kokemuksia sotilaallista voimaa tukevin vai vastustavina. Suometumisessa keskeisin kahtiajako on taas siinä, nähdäänkö se menestyksellisenä vai eettisesti kyseenalaisena toimintana. Vastaamalla näihin kahteen kysymykseen voidaan muodostaa ulko- ja turvallisuuspoliittisen ajattelun neljä pääsuuntausta, joiden välillä ratkaistaan suomalaisen ulkopoliittikan linja.

Voimapoliittisessa ajattelussa talvisodan nähdään osoittaneen, että Suomi selviää vain sotilaallisesti varustautumalla ja suomettumiseen suhtaudutaan hyvin torjuvasti. Tämä suuntaus on vahvimmillaan poliittisessa oikeistossa, joka myös kannattaa Nato-jäsenyyttä. Tämän suuntauksen tulkinnoissa suomettumista on koetettu selittää parhain päin pelkästään vasemmistolaiseksi ilmiöksi, vaikka sitä todellisuudessa esiintyi kaikkien poliittisten puolueiden sisällä. Voimapoliittisen suuntauksen näkökulmasta talvisota päättyi vasta Neuvostoliiton hajoamiseen, mikä tekee siitä henkisesti voitettun sodan.

Toisessa suuntauksessa jaetaan talvisodan opetus varustautumisen mielekkyydestä, mutta suomettuminen nähdään menestyksellisenä toimintamallina. Tämän reaalioliittisen ajattelun mukaan Suomi tarvitsee



Julkaistu: Just joo, 4.4.2005.

sekä vahvan ja itsenäisen puolustuksen että viisasta geopoliittista ajattelua. Suomettumisen ajasta mieluiten vaietaan yhteisen hyvän nimissä.

Kolmannessa suuntauksessa suomettuminen nähdään hyväksyttävänä toimintatapana, mutta talvisodan opetus tukee Venäjän kanssa tehtävää yhteistyötä. Tässä diplomaattisessa ajattelussa on eniten kaikuja Kekkonen ajoilta, ja se on luonteva vastus voimapolitiittiselle ryhmälle.

Neljäs suuntaus suhtautuu suomettumiseen voimapolitiittisen ryhmän tavoin idealistisesti, mutta talvisodan militaristisia tulkintoja vierastetaan. Idealistisen ryhmän näkökulmasta ulkopoliittikan painopisteiden tulisi olla kansainvälisessä yhteistyössä, kehityskysymyksissä ja globaalien ongelmien ratkaisussa. Keskeisin vastus on reaaliolitiittinen suuntaus, joka pyrkii ulkopoliittikassa eristäytymään muusta maailmasta.

Suhtautuminen talvisotaan ja suomettumiseen näyttäisivät tällä hetkellä seuraavan keskeisiä jakolinjoja suomalaisessa ulko- ja turvallisuuspolitiittisessä ajattelussa. On kuitenkin kiinnostavaa pohtia, millälaisia muutoksia näissä linjoissa on tapahtumassa. Suomettumisen

kritiikki on viime vuosina vahvistunut, kun samaan aikaan talvisodan merkitys poliittista keskustelua selittävänä tekijänä on vähentynyt. Sen sijaan että ulkopoliittista linjaa mietittäisiin kansallisena turvallisuuspolitiikkana, painopiste on siirtynyt kansainväliseen yhteistyöhön.

Esimerkiksi Nato-keskustelussa monet jäsenyyden kannattajat ovat korostaneet viime vuosina, ettei ratkaisua tarvittaisi maanpuolustuksen vaan ylipäätään integraation tai jopa kustannussäästöjen takia. Kertomus yksin jäävästä Suomesta ei ole enää uskottava. Kun Nato-jäsenyyden kannatus ei ole kymmenen vuotta kestäneen aktiivisen keskustelun aikana juurikaan vahvistunut, voidaan pohtia, riittikö EU-jäsenyys tukahduttamaan talvisodan trauman. Toisaalta suomettumisen jälkipyykki on alkanut vaikuttaa suomalaisten ajatteluun. Ei ole mitenkään mahdotonta, että kielteinen suhtautuminen suomettumiseen heijastuu ylipäätään kielteisyytenä sotilasliittoihin. Naton ja Neuvostoliiton välillä ei nähdä suurta eroa.

Uhkakuvat sisäpolitiikassa

Turvallisuuspoliittinen ajattelu eroaa merkittävästi monesta muusta politiikan osa-alueesta spekulatiivisuutensa takia. Turvallisuuspolitiikkaa dominoivat uhkakuvat, eli enemmän tai vähemmän sepitteelliset tulevaisuuden skenaariot, joihin kansakunta koettaa varautua. Kun talvisodan trauma oli turvallisuuspoliittista ajattelua hallitseva tekijä, uhkakuvat olivat lähes yksinomaan sotilaallisia. Turvallisuuspolitiikan keskeisin tavoite oli eliminoida sodan uhka jo ennalta. Tarvittiin alueellinen maanpuolustus sekä laaja asevelvollisuus, ja puolustuskyvyn julistettiin olevan ”itsenäinen ja uskottava”, mikä tekisi vieraalle valtiolle Suomeen hyökkäämisestä mahdollisimman epämukavaa.

Talvisodan trauman heikkeneminen alkoi Neuvostoliiton hajottua, vihollista ei enää ollut. Samoihin aikoihin huomattiin, että sodan kuva oli muuttunut. Valtioiden välisten sotien sijaan uudet sodat olivat val-

tioiden sisäisiä konflikteja. Pian ryhdyttiinkin puhumaan jo uusista uhkista: ympäristöongelmista, terrorismista, rikollisuudesta, epidemioidista ja hajoavista valtioista. Nämä uhkat ylittävät kansallisvaltioiden rajat, eikä niitä vastaan voi varustautua sotilaallisesti.

Suomi oli vuosikymmeniä varautunut sotimaan talvisodan uudelleen, eikä turvallisuuspoliittisen ajattelun uudistaminen ole onnistunut hetkessä. Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisia selontekoja on jo pitkään leimannut kahtiajako. Selonteon alkuosassa on turvallisuusympäristön analyysi, joka perustuu varsin realistiseen kuvaan muuttuneesta maailmasta. Keskeinen johtopäätös on perinteisen valtioiden välisen sodan uhkan väistyminen. Selonteon loppupäätelmät ovat kuitenkin edelleen vanhasta maailmasta, ja niissä linjataan puolustusvoimien asehankintoja ja organisaatiomuutoksia, ilman että niillä on sanottavaa yhteyttä ulkomaailmaan.

Uhkakuvien muuttuminen johtaa kuitenkin väistämättä muutoksiin myös puolustuspolitiikassa. Sodan ajan teoreettista miesvahvuutta on laskettu jo useita kertoja puuttumatta lainkaan yleiseen asevelvollisuuteen. Käytännössä se tarkoittaa, että varusmiehiä koulutetaan turhaan, eikä varusteitakaan riitä kaikille. Samaan aikaan suomalainen yhteiskunta on haavoittuvainen 2000-luvun uhkille, joihin armeija ei voi tarjota vastausta.

Suomettumisen aikana tilanne oli tietenkin toinen. Lähtökohtana oli Neuvostoliiton todellisiin tai kuviteltuihin sotilaallisiin turvallisuustarpeisiin reagoiminen. Suomen keskeisin tavoite oli välttää suursodan syttyminen ja viime kädessä sen ulkopuolella pysyttelemine. Tähän pyrittiin ennen muuta ottamalla huomioon Neuvostoliiton intressit. Suomi on joutunut sotaan vain osana laajempia konflikteja, joten kansainväliseen politiikkaan ei voitu suhtautua välipitämättömästi.

Talvisodan trauman hellittäessä ja suomettumisen traumaa käsitellessä myös uhkakuvia tarkastellaan uudesta näkökulmasta. Sen sijaan että Suomen pitäisi ankkuroida oma turvallisuutensa suurvaltojen

sotilaspoliittisiin intresseihin, painopisteeksi kannattaa asettaa suomalaisten arkipäivän turvallisuus. Suomettumisen seurauksena syntyi häpeällinen kulttuuri, jossa vieraan vallan intressit johdattelivat sisäpoliittista päätöksentekoa. Selvä johtopäätös kylmän sodan Suomesta on sellaisen ajattelun vahvistuminen, jossa voimapolitiikan sijaan korostetaan toisenlaista yhteistyötä: talouden, kulttuurin ja kansalaisten vuoropuhelua yli rajojen.

Oleellista on myös kiinnittää huomiota vanhentuneisiin ja kuvitteellisiin uhkakuviin. Turvallisuuspoliittista keskustelua käydään usein mielikuvilla ja epätäsmällisillä kielellisillä viittauksilla. Tunnistamalla keskustelun taustalla vallitsevia ajattelutapoja, kuten talvisodan ja suomettumisen traumoja, voidaan yksittäisiä argumentteja lukea täsmällisemmin. Tällainen avoimuus tekisi tilaa paremmalle turvallisuuspoliittiselle keskustelulle. Päättäjien pitäisikin pystyä paremmin kertomaan, millaiseen näkemykseen maailmasta ja historiasta he perustavat ulko- ja turvallisuuspoliittisen ajattelunsa.

EU:ssa tarvitaan uudenlaista suhtautumista Venäjään

Neuvostoliiton hajoaminen julistettiin lännessä voitoksi kylmästä sodasta. Puhuttiin jopa historian lopusta ja Venäjän muuttumisesta ”samanlaiseksi kuin kaikki muutkin”. Venäläisiltä itseltään oli pallo jonkin aikaa hukassa. Aluksi ajateltiin, että Venäjä liittyisi pian läntisiin organisaatioihin, kuten Euroopan unioniin tai Natoon. Näin ei käynyt, vaan varsin pian Venäjä alkoi kehitellä uutta ulkopoliittista näkemystä, jonka ytimenä oli oman suurvalta-aseman vahvistaminen.

Miten ulko- ja turvallisuuspoliittiset ristiriidat pitäisi oikeastaan ymmärtää kylmän sodan jälkeisessä todellisuudessa? Entinen vastakainasettelun maailma oli tietyllä tavalla hyvin yksinkertainen. Mikä oli edullista Neuvostoliitolle, oli länneltä pois ja päinvastoin. Missä

mielessä nykyinen Venäjä on lännen vastustaja, kun ideologista vastakkainasettelua ei enää ole? Onko kylmän sodan jälkeinen maailma palaamassa yksinkertaiseen kansallisen edun voimapolitiikkaan? Mikä osuus on kansainvälisillä järjestöillä ja sopimuksilla? Syntyvätkö uudet yhteiset edut uusien turvallisuusuhkien, kuten terrorismin, torjunnasta? Viime aikoina on puhuttu yhä enemmän geopolitiikasta. Se on yksi oikotie ymmärtää kansallisia intressejä. Entä jos intressit eivät olekaan maantieteellisesti tai historiallisesti muotoutuneita, vaan vasta syntymässä erilaisten prosessien kautta? Esimerkiksi energiapolitiikassa tai sotilasliitoissa on meneillään monia kehityskulkuja, joiden päätepiste ei ole näkyvissä. Väitänkin, että kylmän sodan jälkeisessä maailmassa länsi pitää Venäjää milloin vihollisena, milloin vastustajana, milloin kilpailijana ja milloin taas kumppanina. Intressien muodostumisen prosesseja on syytä tarkastella kaikista näkökulmista, myös Suomen kannalta.

Venäjä vihollisena

Eräs asia on aivan selvä. Venäjällä on edelleen strategisia ydinaseita, joilla se kykenee tuhoamaan paitsi meidät, myös George W. Bushin ja koko inhimillisen sivilisaation. Tässä mielessä mikään ei ole muuttunut sitten kylmän sodan päivien. Venäjä on edelleen supervaltta, joka tulee aina istumaan Yhdysvaltojen kanssa samoissa pöydissä. Eikä vaihtoehtoja ole, täysimittaista aseellista yhteenottoa Venäjän kanssa ei kestä kukaan.

Venäjän tavanomainen aseellisuus on vain murto-osa entisestä, heikoimmillaan se oli vain kymmenesosa Neuvostoliiton vastaavasta. Tosin energiarahojen myötä sotilasbudjetti kasvaa jo kovaa vauhtia ja ohittaa näillä näkymin EU:n sotilasbudjetin vuoteen 2020 mennessä. Melko hyinen skenaario ennustaa, että Venäjän talouden hajaannuttaminen alkaa rakentua sotateollisuuden varaan.

Suomen kannalta kaikkein ikävin vaihtoehto on ajautuminen jonkinlaisen rajoitetun ydinsodan eturintamaan. Venäjällä on myös taktisia ydinaseita, joiden käyttökynnys on alhaisempi kuin strategisten atomiaseiden. Taktisilla ydinaseilla uhkaaminen tai rajoitettu ydinsota Euroopassa on todennäköisempi kuin täysimittainen ydinsota Yhdysvaltojen kanssa. Suomen kannalta tämän vaihtoehdon välttämisen tulee olla kansallisen turvallisuuden yksi peruslähtökohta.

Meillä ei saa olla liioin illuusioita siitä, miten Venäjä suhtautuu Natoon. Venäjän sotilaspoliittisessa doktriinissa Nato on edelleen merkittävin turvallisuusuhka. On myös selvää, että Naton laajeneminen liittyy sen perinteiseen rooliin sotilasliittona. Venäjä on omalta osaltaan vahvistanut vaihtoehtoisen sotilasliiton syntymistä kehittämällä Shanghai-yhteistyötä Kiinan kanssa ja luomalla uuden Itsenäisten valtioiden yhteisön (IVY) maihin perustuvan puolustusliiton. Vaatimus monista valtakeskuksista maailmassa, niin sanottu moninapaisuuden politiikka, yhdistääkin Kiinaa ja Venäjää.

Venäjä vastustajana

Missä määrin ja millä tavoin nykyinen Venäjä voidaan nähdä lännen tai EU:n vastustajana, jos siitä ei saa tulla todellista vihollista? Itäisen Keski-Euroopan mailla ja balteilla on kolkkoa historiallista kokemusta Venäjästä. Tultuaan EU:n jäseniksi jotkut näistä maista ovat varsin aktiivisesti ottaneet etäisyyttä vanhaan vainoojaansa. Puolalaiset puhuvat Saksaan rakennettavasta kaasuputkesta uutena Molotovin ja Ribbentropin sopimuksena. Osallistuin äskettäin kansainväliseen seminaariin, jossa Viron korkeimman tason poliitikko rinnasti Stalinin ja Putinin.

Onko tilanteessa mitään tolkkua? Missä ovat vankileirit ja kuolemantuomiot? Missä on ideologisen oikeaoppisuuden vaatimus? Vaikka Venäjän poliittinen kulttuuri on autoritaarinen eikä etupoliittikkaa pohjoismaisessa mielessä olekaan, poliittisen järjestelmän instituutiot

ovat varsin demokraattiset. Vaaleja järjestetään, monipuoluejärjestelmä toimii, uskonnonvapaus on voimassa ja kansalaisjärjestöjä on olemassa. On totta, että hallitsevan eliitin vastaiset voimat ovat kaikki varsin heikkoja ja turvallisuuselimillä on suuri rooli, mutta nykyinen Venäjä ei ole tässä mielessä erilainen kuin vaikkapa Yhdysvallat 1960-luvulla tai nykyinen Japani. Miksi Venäjää tulisi pitää erityisenä vastavoimana EU:lle tai lännen pyrkimyksille? Ehkäpä transatlanttisuuden korostus tulisikin nähdä virolaisten ja puolalaisten pyrkimyksenä nostaa omaa profiliaan EU:n kontekstissa?

Venäjällä on epäilemättä poliittisia voimia, jotka haluaisivat entiset neuvostotasavallat taas vahvemmin Venäjän vaikutuspiiriin. Väri- ja lankumoukset Ukrainassa ja Georgiassa on Venäjällä koettu vahvasti omien intressien vastaisina ja jopa uhkana poliittiselle vakaudelle. IVY-alue on epäilemättä vielä pitkään erilaisten poliittisten ja taloudellisten intressipelien kenttä. Venäjä ei ole toki ainoa pelaaja. Myös nämä maat itse pelaavat kaikilla korteilla, joita niillä on käytettävissään. Suuri haaste sekä lännelle että Venäjälle on yhteisten intressien luominen IVY-maiden kehitykseen nähden. Parhaimmillaan lähtökohta voisi olla yhteinen pyrkimys riskien välttämiseen. Valtapoliittinen intressikamppailu ei liene pitkällä tähtäimellä edullista kenellekään.

Suomen turvallisuuden kannalta IVY-maiden epävakaisuus ja Nato-suhde eivät ole samantekeviä. Miten voimme välttää vaikutukset Suomen suunnalla, jos esimerkiksi Kaukasuksella syntyy aseellisiin yhteenottoihin johtava kriisi Georgian ja Venäjän välillä?

Venäjä kilpailijana

Venäjä on nykyisin yksi maailman nopeimmin kasvavista talouksista. Myös valtiontalouden tila on monella tavalla erinomainen. Energia-sektorin ja metalliteollisuuden suuryhtiöt ovat globaaleja toimijoita. Venäläiset ovat tulleet mukaan kansainväliseen talouteen omilla kil-

pailukykyisillä aloillaan. Toisaalta maan talous on edelleen varsin yksipuolisesti energian ja raaka-aineiden varassa. Venäjän talouspolitiikan luonnollinen pyrkimys on hajauttaa taloutta uusille sektoreille. Hajauttamisen onnistuminen on vielä avoin kysymys. Tässä kehityksessä toimijoina voivat olla joko suuryritykset tai valtio.

Venäjän talouden kehitys tarjoaa merkittäviä mahdollisuuksia ulkomaisille yrityksille. Venäjä on Suomen merkittävimpiä vientimaita, ja monilla aloilla suomalaiset yritykset ovat menestyneet Venäjällä erinomaisesti. Kansainvälinen liike-elämä näkee Venäjän tällä hetkellä huomattavasti myönteisemmässä valossa kuin eurooppalaiset poliitikot tai media.

Venäläisen liike-elämän pelisäännöt ovat nykyisin melko monimutkainen yhdistelmä virallisia ja epävirallisia normeja. Olisi kuitenkin yksinkertaista kuvitella, etteivät säännöt olisi selkiytyneet viime vuosien aikana. Eri aloihin suhtaudutaan silti edelleen eri tavoin, ja alueilla on omat tapansa suhtautua investointeihin tai panna toimeen verolainsäädäntöä. Venäjä tulee epäilemättä ajamaan omia intressejään myös kansainvälisen kaupan organisaatioiden kautta. Ulkomaisten yritysten kannalta on nykyisin olennaista luoda mahdollisimman realistiset odotukset mahdollisuuksien ja riskien suhteen. Valtion osuus esimerkiksi energiasektorilla on vahvistunut, mutta se ei ole kansainvälisesti ajatellen mitenkään erikoista. Myös Norja, Kuwait ja Ranska harjoittavat valtioveltoista energiapolitiikkaa. Sosialismin paluuta ei Venäjällä ole odotettavissa.

On tietysti yritysten oma asia, millaisen strategian ne omaksuvat Venäjän suhteen. Viedäänkö tuotteita kaupan hyllylle vai tehdäänkö tuotannollisia investointeja? Nähdäänkö venäläiset yritykset kilpailijoina vai partnereina? Nämä kysymykset jokaisen yrityksen pitää ratkaista itse. Venäjään liittyviä riskejä ei kannata väheksyä, kun tehdään miljardiluokan investointeja. Toisaalta kannattaa myös muistaa Stefan Widomskin kiteytys: ”On riski olla investoimatta Venäjälle.” Suomalai-

sen valmistavan teollisuuden kilpailukyvyn kannalta Venäjän toiminnot saattavat olla jopa avainasemassa.

Oli miten oli, talouden keskinäisen riippuvuuden vahvistaminen on turvallisuuspoliittisesti periaatteessa myönteinen asia. Siitähän Euroopan integraatio lähti liikkeelle toisen maailmansodan jälkeen, kun Saksa haluttiin rauhoittaa. Nykyisin kukaan Euroopassa ei enää pelkää Saksaa, olivatpa sen yritykset kuinka menestyviä tahansa. Meillä on kaikki syy toivoa, että lähivuosikymmeninä sama kehitys toistuu Venäjän kohdalla.

Venäjä partnerina

Euroopassa ja Yhdysvalloissa on viime vuosina alettu julkisessa keskustelussa käyttää Venäjän poliittisesta kehityksestä yhä kriittisempää sävyä. Venäjän kannalta se on jossain määrin paradoksaalista. Kun maa oli hajoamaisillaan 1990-luvulla ja yhteiskunta vajosi poikkeukselliseen ahdinkoon, kriittisiä ääniä ei lännestä juuri kuultu. Lisäksi nykyiset keskustelut ovat suurimmaksi osaksi yhteydessä tapahtumiin, joihin ulkopuolelta on lähes mahdotonta vaikuttaa. Täsmällisesti ottaen ne eivät olekaan ulkopoliittikan kysymyksiä. Kaikesta kritiikistä huolimatta sekä EU:n että Suomen suhteet Venäjään ovat myönteiset yleisellä tasolla, ja kumppanuutta pyritään kehittämään monella tapaa. Tämä ei tarkoita, etteivätkö perustavat ihmisoikeuskysymykset olisi tärkeitä. Päinvastoin EU:n uskottavuutta ihmisoikeuskysymyksissä on pyrittävä lisäämään keskittymällä olennaiseen.

EU:ssa on tällä hetkellä valtavaje suhteessa Venäjään. Euroopan poliittista kulttuuria Venäjän politiikassa on konkretisoitava. Yleisellä tasolla julkilausutut yhteistyötavoitteet ovat käytännössä johtaneet virkamiesvetoiseen jännäämiseen erilaisten kumppanuusalueiden ja tiekarttojen kanssa. Millään tavoin hallintoprosesseja väheksymättä mielestäni EU kaipaa ennen kaikkea poliittisia näkemyksiä Venäjästä.

Ellei unioni löydä käytännöllistä ja realistista tapaa kehittää suhdetta Venäjään partnerina ja taloudellisena toimijana, vaarana on putoaminen kylmää sotaa muistuttavaan vastakkainasetteluun ja huonon vuorovaikutuksen kierteeseen. Yhteisiä intressejä tulisi aktiivisesti etsiä esimerkiksi riskien välttämisen, laajan turvallisuuden ja talouden keskinäisriippuvuuden alueilta. Näissä asioissa kaivataan poliittista aloitteellisuutta, ja siinä Suomi voisi olla aktiivinen. Tämä on yksi niistä laajemmista konteksteista, joissa myös Suomen Nato-suhdetta tulee tarkastella.

Euroopan unioni ja Yhdysvallat tukeutuvat turvallisuuspolitiikassaan eri keinoihin

Yhdysvaltojen turvallisuuspolitiikka on viime kädessä nojannut sotilaallisiin keinoihin luottavaan voimapolitiikkaan. Maan hallitus on kuitenkin joutunut myöntämään, ettei pelkkään sotilaalliseen voimankäyttöön perustuvalla voimapolitiikalla pystytä voittamaan ”terrorismin vastaista sotaa”. Afganistanissa ja Irakissa amerikkalaisjoukot saavuttivat nopean sotilaallisen voiton, mutta ne eivät ole kyenneet vakauttamaan tilannetta ja luomaan turvallisia olosuhteita. Nyt myös Yhdysvaltain senaatissa on kyseenalaistettu Naton Afganistan-strategian menestyksellisyys, Irakin sodasta puhumattakaan.

Muualla maailmassa on pitkään ymmärretty, että uusiin turvallisuusuhkiin voidaan menestyksekkäästi vastata vain sitoutumalla tehokkaaseen monenkeskiseen yhteistyöhön. Samalla toivotaan, että

maailmassa olisi useampia tasapainottavia vaikuttajia. Yksipuoliseen voimakäyttöön luottavan supervallan rinnalle kaivataan muita toimijoita, joiden vaikutusvalta merkitsisi nykyistä moninapaisempaa maailmaa.

Euroopan unionista toivotaan vahvempaa maailmanlaajuisia vaikuttajaa. Siihen luotetaan laajasti, vaikka monilla unionin jäsenmailla on takanaan synkkä kolonialismin ja siirtomaasotien historia. Erityisesti Saksan harjoittama kriittinen menneisyydenhallinta nähdään kuitenkin kiitettävänä irtaantumisenä tällaisesta historiallisesta painolastista. Mielikuva EU:sta on positiivinen, ja siksi useat maat ehkä Kiinaa, Venäjää ja Yhdysvaltoja lukuun ottamatta toivovat EU:n ottavan vielä aktiivisemmän roolin kansainvälisessä politiikassa. Myös unionin jäsenmaiden kansalaiset tukevat yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan vahvistamista. Libanonin kriisin aikana, Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella kesällä 2006 EU:hun kohdistettiin suuria odotuksia, ja se kykeni tyydyttävästi vastaamaan niihin kriisin ratkaisussa.

Vaikka EU edustaa Yhdysvaltojen tapaan rikasta pohjoista, se ei ole perinteisessä voimapolitiisessa merkityksessä supervalta. Olennainen ero EU:n ja Yhdysvaltojen turvallisuuspolitiikan välillä on, ettei EU pyri hallitsemaan maailmaa voimapolitiikan keinoin. EU pitää voimapolitiikkaa moraalisesti arveluttavana, eikä sen nähdä edistävän yhteistä hyvää. EU käyttää ulko- ja turvallisuuspolitiikassaan ensisijaisesti niin kutsuttuja pehmeitä keinoja, joita ovat esimerkiksi kehitysyhteistyö ja siviilikriisinhallinta. Poikkeustapauksissa voidaan käyttää myös sotilaallista kriisinhallintaa. EU otetaan vakavasti vain, jos se kykenee ylittämään sisäiset eroavaisuutensa ja esiintymään ulko- ja turvallisuuspolitiisissa kysymyksissä yhdellä äänellä ja toimimaan johdonmukaisesti.

Yhdysvaltalaisilla ja eurooppalaisilla sanotaan olevan yhteiset arvot. On kuitenkin väärin tulkita tämä niin, ettei muualla maailmassa demo-

kratian, ihmisoikeuksien ja vapauden arvoja samalla tavoin hyväksyttäisi. Tarkempi tarkastelu osoittaa myös amerikkalaisten ja eurooppalaisten arvomaailmojen eroavaisuudet. Yhdysvalloissa on tapana jakaa maailma ”hyviksiin” ja ”pahiksiin”. Maailmankuva on manikealaisen mustavalkoinen. ”Hyviksille” voidaan sallia ydinaseet, ”pahiksille” ei, mutta nämä voivat nopeasti vaihtaa myös puolta, jos amerikkalaisten intressit niin vaativat. Eurooppalaisten värierottelukyky on parempi, ja me ymmärrämme myös välttämättömyyden antaa epätoivoisiin tekoihin ajautuneille ihmisille ja ryhmille mahdollisuus luopua väkivallasta. Euroopassa vierastetaan myös Yhdysvaltain yhteiskuntapolitiikassa rahalle annettua dominanssia, eikä ihmisoikeuksien ensisijaisuutta korostavassa eurooppalaisessa ajattelussa kuolemanrangaistusta tai kidutusta hyväksytä missään oloissa.

Uskonnon rooli politiikassa on myös keskeinen erottava tekijä. Vaikka kirkko ja valtio on esimerkillisesti erotettu toisistaan Yhdysvalloissa, uskonto ja politiikka ovat suorastaan kasvaneet yhteen. Kristillinen fundamentalismi on voimistunut, ja fundamentalistisilla liikkeillä on poliittista vaikutusvaltaa. Kristillistä fundamentalismia voidaan pitää yhtä vaarallisenä kuin muiden uskontojen fundamentaalisia näemyksiä. On kuvaavaa, että amerikkalaiset ovat valmiita periaatteessa hyväksymään presidentikseen mitä tahansa uskontokuntaa edustavan ehdokkaan, mutta vain harva on valmis valitsemaan ateistin presidentiksi. Euroopassa tällaisten uskonnollisen vakaumuksen tai sen puutteen tutkimista pidetään politiikkaan kuulumattomana asiana.

Voimapolitiikan kannattajat etsivät uusia uhkakuvia Aasiasta

Voimapolitiikka tarvitsee aina uhkakuvansa. Kylmän sodan aikana kommunismi oli suurin uhka. Kommunismin uhkan väistyttyä voima-

politiikan kannattajilla oli vaikeuksia löytää uusia uhkakuvia, kunnes Yhdysvallat ryhtyi sotaan terrorismia vastaan. Terrorismin vastainen sota on kuitenkin epäsymmetristä, joten sillä ei voida perustella valtion sotilaallista (yli)varustautumista. Voimapolitiikan kannattajat joutuivat toteamaan uhkan riittämättömyyden, mikä johti siihen, että uusia mahdollisia uhkakuvia on alettu nähdä Aasiassa ja erityisesti Kiinassa. Pyritäänkö kylmän sodan aikainen blokkeihin jakautunut maailma tai maailmankuva rakentamaan uudelleen?

Aasia-kuva on muuttunut nopeasti viime vuosina. Ensin Aasiaa pidettiin köyhyyden ja kurjuuden riivaamana maanosana, jonne tuli säälistä toimittaa apua. Alueen nopea taloudellinen kehitys ja kasvava kilpailukyky Kiina-ilmiöineen tekivät siitä kuitenkin taloudellisen kilpailijan, jonka pelättiin vievän vanhojen teollisuusmaiden työpaikat. Mutta globalisaatiossa keskinäisriippuvuus kasvaa koko ajan, ja nyt on alettu pelätä, että suurin uhka meidänkin hyvinvoinnillemme on Aasian maiden talouden taantuminen sekä kriisien heijastuminen Eurooppaan ja Suomeen. Taloudellinen kehitys ei ole eri alueiden välistä nollasummapeleä, eikä Aasian tai Afrikan vaurastuminen suinkaan ta-pahdu meidän kustannuksellamme.

EU:n rooli maailmanpolitiikassa kasvaa

Euroopan unionin kannanotoilla on painoarvoa. Ilman EU:ta ei Maailman kauppajärjestö WTO:n neuvottelukierrosta olisi käynnistetty, solmittu Kioton sopimusta, sovittu Balin ilmastokokouksen loppupäätelmistä, perustettu kansainvälistä rikostuomioistuinta tai laadittu Lähi-idän tiekartan nimellä tunnettua rauhansuunnitelmaa. Kaikki nämä ovat keskeneräisiä ja jatkuvia prosesseja, mutta ilman EU:n kasvavaa johtajuutta ne eivät ainakaan tule johtamaan tuloksiin. Seuraavia koetinkiviä EU:lle ovat Länsi-Balkanin tilanne ja Kosovo.

Euroopan unionin vahvuus on ”pehmeä voima”, eikä EU suunnittele sotilaallisen hyökkäyskyvyn kehittämistä. EU:n sotilaalliset resurssit tukevat lähinnä kriisinhallintaan soveltuvaa voimakäytön kapasiteettia. EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan vahvistaminen ei ole suunnattu Yhdysvaltoja vastaan, mutta se on osoitus Euroopan halusta kyetä tarvittaessa toimimaan Yhdysvalloista riippumattakin. Myös Sarkozyn johtaman Ranskan turvallisuuspolitiikan painopiste tulee todennäköisesti olemaan eurooppalaisen turvallisuuden ja puolustuksen edistämisessä, vaikka se nyt puhuu Naton roolista positiiviseen sävyyn. Perussopimus uudistukseen liittyvät EU:n puolustusviraston vahvistaminen, oman aseellisuuden toimintaedellytysten tukeminen ja Galileo-projekti, jolla pyritään korvaamaan riippuvuus amerikkalaisesta GPS-järjestelmästä, ovat myös esimerkkejä oman toimintakyvyn vahvistamisesta.

Yhdysvaltojen voimapolitiikalla on pitkä historia. George W. Bushin politiikka ei sittenkään eroa niin paljon edellisen presidentin, Bill Clintonin, politiikasta. Clintonin politiikkaa voisi kuitenkin kutsua ”ihmiskasvoiseksi unilateralismitiksi”. Turvallisuuspoliittisen ajattelun erot EU:n ja Yhdysvaltojen välillä eivät tule kokonaan häviämään, vaikka valta Yhdysvaltojen vuoden 2009 presidentinvaalien jälkeen vaihtuisikin. EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka kehittyy vääjäämättä Naton kustannuksella, vaikka se ei siihen nimenomaisesti tähtäisikään. Kehitys on kuitenkin vasta aluillaan, ja se tapahtuu hitaasti. Yhdysvalloista kantautuviin ”you must do more” -vaatimukseen on usein lisätty sivulause ”but not too much”.

Yhdysvallat, kuten muutkin valtakeskukset, on otettava huomioon EU:ssa. Suhteiden mystifointi ”arvoyhteisön” kaltaisilla käsitteillä on turhaa. Transatlanttisten suhteiden, niin kuin EU:n Venäjän-suhteidenkin, on oltava kunnossa. Hyvä suhde tarkoittaa, että osapuolet voivat olla myöserimieltäjasamallasäilyttääkeskusteluyhteydenjamahdollisuuden

EU ja Yhdysvallat tukeutuvat turvallisuuspolitiikassaan eri keinoihin

yhdessä toimimiseen. Suomelle suhde Yhdysvaltoihin muodostuu EU:n jäsenyyden kautta, mutta toki myös kahdenvälisten suhteiden ylläpitäminen Yhdysvaltoihin on tärkeää.

Kirjoitus perustuu kansanedustaja Erkki Tuomiojan haastatteluun. Sen ovat toimittaneet Senja Korhonen ja Jan Koskimies.

Miten aseidenriisunnan tielle voidaan palata?

Synkeät näköalat

Uusi vuosituhat alkoi aseidenriisunnan kannalta huonoissa merkeissä. Maailman varustelumenot ovat nousseet ennennäkemättömän korkealle, entisiä asevalvonta- ja aseidenriisuntasopimuksia mitätöidään eikä uusista edistysaskeleista ole tietoa. Optimismi, johon kylmän sodan militarisoidun vastakkainasettelun päättyminen antoi perusteltua aihetta, on hiipunut. Päättäjien paluu asevaraiseen turvallisuuspoliittiseen ajatteluun on ollut häkellyttävän kitkatonta eikä kansalaismielipiteestä ole ollut muutokselle kummoista vastusta. Ja kuitenkin uudella vuosituhannella pitäisi pystyä vastaamaan uusiin

turvallisuuspoliittisiin uhkiin, joihin aseet ja varustelu eivät ole ratkaisu, vaan pikemminkin este.

Kylmän sodan aikainen kilpavarustelu oikeutettiin molemmin puolin vastapuolen uhkaan vedoten. Tosin melkoinen osa asekilvan dynamiikasta selittyi tutkimusten mukaan sisäsyntyisillä tekijöillä, kuten sotilasteollisten kompleksien intresseillä ja sotilaallisen tutkimus- ja kehittäelytoiminnan logiikalla. Kun sotilasblokkien välinen vastakkainasettelu ja toinen sotilasliittokin katosi, ei perinteistä oikeutusta varustelulle enää voitu uskottavasti esittää. Edellytykset olisivat voineet olla suotuisat roimallekin edistykselle aseidenriisunnassa ja ”aseidenriisuntaosingon” jakamiselle, eli taloudellisten ja inhimillisten voimavarojen siirtämiselle rakentaviin tarkoituksiin, kun vihollista ei enää ollut. Siihen suuntaan kehitys menikin jo 1980-luvun puolivälistä alkaen, kun kylmän sodan järjestelmä alkoi murentua, jännitys lientyä ja ilmapiiri lämmetä. Suurvallat löysivät yhteisymmärryksen useissa kiistakysymyksissä. Jonkin aikaa näytti siltä, että kansainvälinen yhteisö voisi alkaa toimia pääpiirteittäin sillä tavalla, kuin Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjassa oli kaavailtu. Jo 1990-luvulla useat kriisit osoittivat kuitenkin, ettei parempaan maailmanjärjestykseen päästäisi helposti ja suoraviivaisesti. 2000-luvulle tultaessa voitiin vielä toivoa, että edellisen vuosisadan mielettömyyksistä päästäisiin eroon. Näin ei käynyt. Asevarustelussa on palattu vanhoihin uomiin.

Kylmän sodan aikaisten sopimusten relevanssi

Vaikka aseidenriisunnan yleiset päämäärät asetettiin jo YK:n peruskirjassa ja yleiskokouksen ensimmäisessä päätöslauselmassa, ei asevalvonta- ja aseidenriisuntaneuvotteluissa saavutettu konkreettisia tuloksia ennen 1960-luvun alkua. Silloin ruvettiin neuvottelemaan kiireellisimmiksi koetuista erilliskysymyksistä, eli ydinasekokeiden lopettamisesta ja ydinaseiden leviämisen estämisestä. Vuonna 1963

saatiin aikaan osittainen ydinkoekieltosopimus ja viisi vuotta myöhemmin ydinsulkusopimus, joka astui voimaan vuonna 1970. Historiallisesti merkittävää oli, että sopimusten perusratkaisu onnistuttiin neuvottelemaan kylmän sodan pahimpien pukareiden, Neuvostoliiton ja Yhdysvaltain, välillä – vaikka sopimukset sitten tarjottiinkin koko kansainvälisen yhteisön hyväksyttäväksi. Teko ilmensi suurvaltojen yhteisymmärrystä ainakin välttämättömyydestä estää ydinsota ja ydinaseiden leviäminen. Maat aloittivat samaan aikaan myös kahdenväliset neuvottelut strategisen aseistuksensa rajoittamisesta ja myöhemmin supistamisesta.

Neuvotteluprosessit ja niiden tuloksena syntyneet monet aseidenriisuntasopimukset – joista useat olivat tosiasiallisesti varsin vaatimattomia – lisäsivät osapuolten keskinäistä luottamusta ja loivat siten edellytyksiä pitemmälle meneville toimille. On merkittävää, että ilmapiirin kiristyessäkin sopimuksia ei sanottu irti, vaan vaikeudet näkyivät lähinnä neuvottelujen hidastumisena sekä poliittisena ja propagandistisena kädenvääntönä.

Vuosikymmeniä jatkuneet kahdenväliset, alueelliset ja monenkeskiset neuvottelut tuottivat suuren määrän sopimuksia, joilla erityisesti joukkotuhoaseiden omistusta, valmistusta, kokeilua, sijoittelua ja käyttöä tahdottiin rajoittaa tai kieltää. Biologiset ja kemialliset asept kieltävät sopimukset, ulkoavaruutta ja merenpohjaa joukkotuhoaseilta suojaavat sopimukset ja ympäristösodankäynnin menetelmiä rajaava sopimus saatiin aikaan. Lisäksi hyväksyttiin epäinhimillisiä aseita rajoittava sopimus, useita ydinaseettomia vyöhykkeitä perustaneita sopimuksia, vahingossa syttyvää ydinsotaa estäviä sopimuksia sekä ydinaseiden määriä supistavia sopimuksia. Rinnan näiden kanssa etenivät muun muassa Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssissa sovitut luottamusta ja turvallisuutta lisäävät toimet, kuten sotaharjoitusten ja joukkojen siirtojen ilmoittamismenettelyt, joilla pyrittiin minimoimaan sotilaallisista toimista juontuvien väärinymmärrysten

riskejä ja kasvattamaan keskinäistä luottamusta. Kylmän sodan viime vaiheissa onnistuttiin kieltämään kokonaisia asejärjestelmiä, kuten Eurooppaan sijoitetut keskimatkan ohjukset, ja sopimaan laajamittaisista tavanomaisen aseistuksen ja joukkojen supistuksista Euroopassa (TAE-sopimus). Voidaan jopa arvioida, että näillä sopimuksilla oli ratkaiseva vaikutus kylmän sodan päättymiseen suurvaltojen välillä ja Euroopassa.

Näitä sopimuksia on arvioitu kriittisesti sekä erikseen että kokonaisuutenakin, niin kuin pitääkin. Jokaisessa sopimuksessa on vajavai- suuksia, ja ongelmallista on sekin, ettei universaaleiksi tarkoitettuihin sopimuksiin ole saatu suostuteltua tai painostettua kaikkia maailman maita. Vakava ongelma on esimerkiksi aina ollut, että Intia, Israel ja Pakistan jäivät sopimuksista ehkä tärkeimmän, ydinsulkusopimuksen, ulkopuolelle. Ydinaseettomien maiden näkökulmasta on kielteistä, etteivät ydinasevallat ole noudattaneet niiltä edellytettyä, artiklan VI mukaista sitoumusta ydinaseriisuntaan. Omat ongelmansa ovat aiheuttaneet Irak, Pohjois-Korea ja Iran. Kaikesta huolimatta ydinsul- kusopimuksen voidaan arvioida onnistuneen varsin hyvin tavoittees- saan. 1960-luvulla arveltiin, että ydinasevaltioiden määrä voisi nousta 25–30:een, mikä on ainakin toistaiseksi pystytty estämään. Ydinkokei- den määrää laskettaessa viime vuosikymmenen saldoa voidaan jopa pitää tyydyttävänä verrattuna aikaisempiin, joiden aikana suoritettiin pari tuhatta ydinkoetta. Intia ja Pakistan toteuttivat pari ja Pohjois-Ko- rean yhden kokeen, mutta näiden kolmen maan ydinohjelmiin liittyy huolestuttavia piirteitä ydinsulun kannalta.

Suurin osa kylmän sodan aikaisista sopimuksista on edelleen voi- massa. Niin pitää ollakin, koska sopimuksia ei säädetty kylmän sodan oloihin, vaan kauan tavoitelluista päämääristä, kuten biologisten ja kemiallisten aseiden kiellosta, onnistuttiin sopimaan kylmästä sotas- ta huolimatta. Sopimusten relevanssi ja merkitys eivät ole kadonneet. Toisaalta esimerkiksi Eurooppaa koskevan TAE-sopimuksen sovelta-

minen Neuvostoliiton hajoamisen jälkeiseen tilanteeseen neuvoteltiin ja sovittiin erikseen. Sopimusten tarkistusemekanismit tarjoavat mahdollisuuden niiden päivittämiseen uusia haasteita vastaaviksi, jos joidenkin sopimusten määräyksissä olisi jotakin erityisesti kylmän sodan logiikkaan liittyvää. Vanhoissa sopimuksissa on nykytilanteessa kolme merkittävää ongelmaa. Ensinnäkin osa sopimuksista on irtisanottu, asetettu kyseenalaisiksi tai jätetty vahvistamatta. Toiseksi neuvotteluprosessit eivät jatku eivätkä tuota uusia sopimuksia. Kolmanneksi edellisten seurauksena olemassa oleva sopimusjärjestelmä voi alkaa murentua.

Uudet neuvottelujärjestelmät

Aiempina vuosikymmeninä aseidenriisuntaneuvottelujen painopiste oli selkeästi joukkotuhoaseissa, mikä on niiden tuhopotentiaalia ajatellen perusteltua. Asian käänttöpuoli oli kuitenkin, että niin sanottu tavanomainen aseistus jäi agendan ulkopuolelle. Suurin osa sodista on käyty juuri konventionaalisin asein, ja niillä on aiheutettu suurin osa tuhoista. Varsin pitkään monet maat vastustivat kuitenkin YK:ssakin neuvotteluja mistään tavanomaisesta aseistuksesta, koska ne katsoivat niiden rajoittamisen merkitsevän puuttumista niiden kansallisen puolustuksen ainoaan kapasiteettiin. Vähitellen vastarinta on murtunut periaatteellisella tasolla, ja tuloksia on saavutettu useilla erityyppisillä lähestymistavoilla, usein myös uusilla varta vasten luoduilla ad hoc-luonteisilla neuvottelufoorumeilla.

Edellä on jo mainittu Eurooppaa koskeva TAE-sopimus, joka saatiin aikaan sotilasliittoihin kuuluvien valtioiden välisissä neuvotteluissa ja joka kohdistui aivan erityisesti raskaaseen aseistukseen, kuten panssarivaunuihin. Toiseksi kansainvälistä asekauppaa on yritetty hallita asevientä koskevilla yhteisillä rajoituksilla sekä myyjien välisellä ja jonkin alueen ostajien välisellä yhteisymmärryksellä. Kolmatta tyypp-

Miten aseidenriisunnan tielle voidaan palata?



Julkaistu: Just joo, 9.8.2004.

pää edustavat sopimukset, joilla joitakin niin sanottuja epäinhimillisiä aseita halutaan kieltää kansainvälisen humanitaarisen oikeuden perusteella. Tällaiset aseet ovat vaikutuksiltaan umpimähkäisiä sotilas- ja siviiliväestön suhteen ja aiheuttavat tarpeetonta kärsimystä, eli ne eivät ole sopusoinnussa kansainvälisen oikeuden sotaa koskevien määräysten kanssa. Henkilömiinojen kieltö Ottawan prosessin tuloksena ja nyttemmin keskustelujen kohteeksi nostettu rypäleasideiden kieltö liittyvät viimemainittuun lähestymistapaan, koska molemmilla ase-tyypeillä on viime aikojen sodissa aiheutettu kärsimystä nimenomaan siviiliväestölle, naisille ja lapsille. Neljänneksi on mainittava maakoh-taiset rauhansopimukset, joissa konfliktin osapuolten aseidenriisunta on kiinteä osa kokonaispakettia, yhdessä joukkojen demobilisaation ja jälleenyhdistämisen kanssa.

On myönteistä, että uusilla urilla on edistytty, vaikka perinteiset aseidenriisuntaprosessit eivät etene, eikä tuloksia saavuteta perinteisillä foorumeilla, kuten Geneven aseidenriisuntakomiteassa ja YK:ssa. Silti kriittinen tarkastelu on ulotettava yhtä lailla uusiin sopimuksiin. Esimerkiksi henkilömiinat kieltävän sopimuksen heikkous on useiden suurvaltojen jättäytyminen sen ulkopuolelle. Näillä miinoihin, rypäleiseisiin ja pienaseisiin kohdistuvilla sopimuksilla ei pystytä vastaamaan siihen huoleen, jota joukkotuhoaseet, silloissaan tai varastoissaan aktivoimista odottavat ydinaseet, kemialliset aseet, uudentyypiset biologiset aseet tai ylipäättään uusi raskas sodankäynnin teknologia edelleen perustellusti aiheuttavat.

Mistä 2000- luvun murroskaudessa kiikastaa?

Viime vuosien aseidenriisunnan taantumaa on pääasiallisesti selitetty Yhdysvaltojen politiikan muuttumisella vuoden 2001 terrori-isku-
jen jälkeen. Selityksen on tarjonnut presidentti Bushin hallinto itse: ”Yhdysvaltojen oli aloitettava sota terrorismia vastaan”, mikä vaati uudenlaista politiikkaa ja varustautumista. Huoli joukkotuhoaseiden ja ohjusten joutumisesta terroristien käsiin on sinänsä perusteltu, ja ei-valtiollisten toimijoiden muodostama uhka on noussut myös YK:n aseidenriisunta-agendalle. Tämä ei kuitenkaan selitä tapahtunutta kuin osaksi. Amerikkalainen rauhanliike varoitti jo Bushin ensimmäisen virkakauden alussa esimerkiksi Rumsfeldin nimittämisestä puolustusministeriksi hänen aseteollisuuskytkentöjensä vuoksi, ja laajamittainen varusteluohjelma oli olemassa jo ennen terrori-iskuja. Bushin hallinto on myös sanonut irti – terrorismin vastaiseen sotaan mitenkään liittymättä – esimerkiksi ABM-sopimuksen, eikä se ole vahvistanut täydellistä ydinkoekieltosopimusta. Ehkä merkittävin Bushin hallinnon aikaansaama muutos on kuitenkin ollut itse lähestymistavassa, muun muassa niin sanottujen hylkiövaltioiden käsitteen ottamisessa politi-

Miten aseidenriisunnan tielle voidaan palata?

kan ohjenuoraksi. Kun Yhdysvaltojen hallinto niputtaa valtioita tämän kyseenalaisen käsitteen alle, lähestymistapa on pakostakin universaalin sijasta valikoiva. Siinä tiettyjen valtioiden (”pahan akseli”) toimet (Irak, Iran ja Pohjois-Korea) nähdään ongelmallisina, kun taas ”hyvät” valtiot (Israel, Intia ja Pakistan) jopa samankaltaisine haasteineen päästetään pälkähästä.

Vaikka Yhdysvaltojen osuus maailman varustelumenoista on nykyisellään noin puolet, eli se käyttää varusteluun yhtä paljon kuin maailman muut valtiot yhteensä, ongelmia syntyy myös muiden merkittävien valtioiden toimista. Venäjä on päättänyt taloudellisen nousunsa ja poliittisen itsetuntonsa innoittamana uudesta varustautumisohjelmasta. Samoin Kiina on talouskasvunsa myötä kasvattanut huomattavasti varustelumenojaan. Ranska ja Iso-Britannia pitävät kiinni ydinaseistuksestaan ja sen uudistamisesta. Mikään näistä valtioista ei nykyoloissa perustele avoimesti aseohjelmiaan jonkin toisen suurvallan tai ryhmittymän viholliskuvilla, vaan modernisaatiolla, tulevaisuuden epävarmuudella ja epämääräisillä (tai Iraniin ja Pohjois-Koreaan viittaavin) uhkakuvilla. Silti näiden toimien yhteisvaikutus on edellä kuvattu: uudet varustelukierteet ja aseidenriisuntapyrkimysten lama. Varusteluohjelmien esittelyyn liittyvä kärjekäs kielenkäyttö lisää jännitteitä valtioiden välillä, ja riski varsinaisesta kilpavarustelusta kasvaa. Vanhat viholliskuvat saattavat herätä henkiin nopeastikin.

Miten aseidenriisunnan tielle voidaan palata?

Kylmän sodan päättymisen jälkeiseen optimismiin antoi aihetta myös arvio globaalien ongelmien keskinäisestä riippuvuudesta. Syntyi valtava määrä tutkimuksia, joissa tarkasteltiin aseidenriisunnan, turvallisuuden, kehityksen, ihmisoikeuksien ja demokratian suhdetta. Yhteisen turvallisuuden, yhteistyövaraisen turvallisuuden sekä laajan

turvallisuuden käsitteet otettiin käyttöön jo 1980-luvulla, ja niiden edellyttämien ajattelu- ja toimintatapojen toivottiin muodostuvan käytännöksi kylmän sodan jälkeisessä maailmanpolitiikassa. Syvenevän tietoisuuden maapallon taloudellisten, yhteiskunnallisten, ekologisten ja poliittisten kysymysten yhteen kietoutumisesta piti johtaa uudella vuosituhannella uudenlaiseen turvallisuuspolitiikkaan huippukokousten sanahelinän lisäksi.

Toisin on käynyt. Paljon on unohdettu ikään kuin kyseessä olisi jonkinlainen globaali uustyhmistyminen.

Nuo käsitteet, tutkimukset, tiedot ja politiikan lähestymistavat ovat edelleen hyödynnettävissä, mutta se edellyttää maailmanpolitiikan suunnan radikaalia muutosta. Tällä hetkellä kaikki odottavat muutosta rationaalisempaan suuntaan Yhdysvaltojen seuraavalta hallinnolta, mutta odotuksia voidaan kohdistaa muihinkin toimijoihin, jotka ovat ajautumassajälleen pettävään asevaraiseen turvallisuusajatteluun. YK:n peruskirjan tavoite on palautettava kunniaan. Sen mukaan kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta tulee ylläpitää ”mahdollisimman vähän maailman ihmisvoimia ja taloudellisia voimavaroja” uhraamalla. Aiemmin aktiivisena aseidenriisuntadiplomatian harjoittajana Suomikin voisi pohtia, millaisin toimin niin EU:ssa kuin YK:ssakin kurssia olisi mahdollista kääntää.

**Ulko- ja
turvallisuuspolitiikan
uusi suunta**

YK, EU ja Nato täydentävät toisiaan kriisinhallinnassa

Yhdistyneiden kansakuntien sekä etenkin Euroopan unionin ja Naton vastakkainasettelu on turhaa, kun keskustellaan kriisinhallinnasta. Jokainen järjestö vahvistaa kriisinhallintaoperaatioiden legitimitettä ja uskottavuutta omalla tavallaan ja omista lähtökohdistaan. YK tarjoaa poliittis-diplomaattisen oikeutuksen operaatioille turvallisuusneuvoston mandaatilla, Nato sotilaallista voimaa sekä logistista kapasiteettia ja EU hieman kaikkea, etenkin taloudellista (kehitys)apua ja siviilikriisinhallintaan liittyvää osaamista.

Nato ja EU, mutta myös YK ja Afrikan unioni, ovat viimeisten kahdeksan vuoden aikana panostaneet kriisinhallinnan kehittämiseen. Tämän lisäksi järjestöjen yhteistyö on parantunut, koska yksikään niistä ei kykene yksin laajan kriisinhallintaoperaation hoitamiseen. EU:lle

kriisinhallinta on yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeinen työkalu, ja Natolle siitä on muodostunut sotilaallisen toiminnan ja kehittämisen keskipiste. Suomi on osallistunut YK:n, EU:n ja Naton operaatioihin ja avustanut Afrikan unionia sen pyrkimyksissä kehittää omaa kriisinhallintatoimintaansa.

Lisääntynyt panostus kriisinhallintaan on synnyttänyt vuosituhannen vaihtumisen jälkeen eräänlaisen kriisinhallinnan nousukauden. Kriisinhallintaan käytetään vuosittain yhä suurempia rahamääriä, uusia operaatioita aloitetaan joka vuosi ja sotilaita sekä poliiseja on operaatioissa enemmän kuin koskaan. Kuten edellisten nousukausien (1991–1993 ja 1996–1999) jälkeen, myös nyt on alkamassa eräänlainen murroskausi, jossa toiminnan rajoitukset ja tehostaminen pääsevät järjestöjen ja valtioiden agendoille. Uusia toimintamalleja etsitään, jotta kansainvälinen yhteisö pystyisi tehokkaammin ”hallitsemaan” kriisejä ja avustamaan sisällissotien repimien yhteiskuntien jälleenrakentamisessa.

Sekä Suomi että EU ovat hyväksyneet kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan konseptin toimintansa perustaksi, mikä on hyvä esimerkki tehostamisprosessin lopputuloksista. Pyrkimyksenä on varmistaa, että operaation kohdemaan kaikki eri ongelmat otetaan huomioon ja että myös sisällissodan perimmäiset syyt huomioidaan rauhan ja yhteiskunnan jälleenrakentamisessa. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta pyrkii myös siihen, että kaikki operaatioissa mukana olevat tahot, kuten YK, EU ja Nato, koordinoivat toimintaansa niin, etteivät niiden yksittäiset toimenpiteet kumoa toisiaan yhteiskuntatasolla.

Kriitikot tuovat esille filosofisia kysymyksiä kriisinhallinnasta. EU:n omaksuman termin ongelmallisuuteenkin puututaan, ja täysin oikeutetusti. Yksittäinen kriisi ei kestä paria vuosikymmentä, joka on keskimääräisen operaation oletettu kesto, ja sana ”hallinta” asettaa odotukset erittäin korkeiksi. Lisäksi on ymmärrettävää, että moni maa ei syystä halua leimautua kriisinhallinnan kohteeksi, etenkin jos siihen liittyy vuosia kestävä siirtomaavaltaa muistuttava jakso.

Suurimmat kysymykset jäävät kuitenkin ilman vastauksia. Suomessa pitäisi löytää vastaus tärkeimpiin kysymyksiin: Pitäisikö kriisinhallintaa tehdä? Mitä seurauksia ja vaikutuksia on sillä, että operaatioiden perimmäinen pyrkimys on istuttaa yhteiskuntiin niille vieraita toimintatapoja ja ajatusmalleja? Onko EU:n, Naton ja YK:n mahdollista toteuttaa operaatioita, jotka eivät selvästi tue oikeusvaltion ja liberaalin demokratian rakentamista? Ehkä kysymyksiä ei kysytä, koska vastaukset olisivat ”väärää”. Jokaisen pitäisi kuitenkin ymmärtää, etteivät liberaali demokratia ja siihen kuuluvat ihmisoikeus- ja oikeusvaltiokäsitykset yksinkertaisesti ole istutettavissa edes parissa vuosikymmenessä kokonaiseen yhteiskuntaan, varsinkaan ulkopuolisten voimin.

Kokonaisvaltainen kriisinhallinta on ollut kaikkien hyväksymä toimintamalli. Sen pohjalta EU on kehittänyt etenkin sotilaallista kriisinhallintakykyään, koska sillä jo on jälleenrakentamis-, kehitysyhteistyö- ja siviilikriisinhallintatyökaluja. Vuonna 1999 sovittujen Helsingin tavoitteiden (*Helsinki Headline Goals*) mukaiset joukot on koottu paperilla. Uutta kriisinhallintakapasiteettia ne eivät sinänsä ole. Muiden maiden tavoin Suomikin ilmoitti EU:n joukkorekisteriin jo YK:n vastaavassa rekisterissä olevat joukot. Kun arvioidaan kriisinhallintakapasiteettia ja sen kehitystä, onkin muistettava retoriikan ja todellisen kapasiteetin ero. Raha, kalusto ja joukot tulevat loppujen lopuksi samoista kansallisista voimavaroista.

Nämä kansalliset voimavarat suunnataan vieläkin puolustukseen, joka on 21 EU-maan osalta järjestetty Naton kautta. EU:n oma, rajat ylittävä puolustushallintojen yhteistyö on vielä lapsenkengissä. Tämä tarkoittaa käytännössä, että vaikka Euroopassa on lähes kaksi miljoonaa sotilasta, eurooppalaiset asevoimat pystyvät nykyisin tarjoamaan enintään noin 70 000–80 000 sotilasta kerralla EU:n, Naton ja YK:n johtamiin kriisinhallintaoperaatioihin. Ilman mittavia rakenteellisia muutoksia määrä ei tule kasvamaan merkittävästi. Koska osa näistä 70 000–80 000 sotilaasta on jo eri operaatioissa ympäri maailmaa,

Euroopasta ei löydy Helsingin tavoitteen mukaista kykyä lähettää jopa 60 000 sotilaan joukko uuteen operaatioon. Huomattavasti pienemmän joukon lähettäminen kaukaiseen operaatioon ja huoltaminen aiheuttavat suuria ongelmia ilman Yhdysvaltojen antamaa tukea. Vaikka EU:lla on teoriassa ollut suuri sotilaallinen kriisinhallintakapasiteetti jo lähes vuosikymmenen ajan, toimintakykyä ei ole käytännössä lisätty paljoakaan. Poikkeuksen tekevät sekä EU:n että Naton nopeaan toimintaan kykenevät joukot, joiden kehittämisen tuloksena Euroopan sotilaallinen kriisinhallintakyky on parantunut.

EU:n taisteluosastot (*EU Battle Groups*) ovat konkreettisesti lisänneet unionin sotilaallisen kriisinhallinnan kapasiteettia. Investoinnit niihin ovat kuitenkin vieneet resursseja pois muualta. Ja jos osastoja ei käytetä usein, niiden käyttötehokkuus on lähes mitätön. Sama pätee Naton nopean toiminnan joukkoihin (*Nato Response Force*). Pitää arvioida, onko olemassa kustannustehokkaampia ja hyödyllisempiä tapoja osallistua kriisinhallintaan ja miten korkeassa valmiudessa joukkojen pitää oikeasti olla ottaen huomioon esimerkiksi EU:n raskaan poliittisen päätöksentekorakenteen.

Kooltaan suurempien Naton nopean toiminnan joukkojen tarkoitus on kehittää järjestön eurooppalaisten jäsenten sotilaallisen voiman havainnointikykyä ja ylläpitää muutamia korkeassa valmiudessa olevia operatiivisia joukkoja, joita voidaan käyttää samantyyppisiin operaatioihin kuin EU:n taisteluosastoja¹. Kokonsa ja Naton sotilaallisen kapasiteetin ansiosta nopean toiminnan joukoilla on kuitenkin huomattavasti paremmat mahdollisuudet toimeenpanna Petersbergin tehtäviä. Natossa on kuitenkin keskusteltu valmiuosaston pienentämisestä, koska se on kuluttanut resursseja Afganistanin operaatiosta. Toisaalta jotkut jäsenmaat ovat ”piiloutuneet” nopean toiminnan joukkoihin

1 Käytännössä tämä tarkoittaa Petersbergin tehtäviä, joita ovat humanitaariset avustus-, kriisinhallinta-, pelastus- ja evakuointi-operaatiot.

välttääkseen laajemman osallistumisen riskialttiimpaan operaatioon Afganistanissa. Myös jäsenmaiden välinen solidaarisuus on noussut keskustelun aiheeksi. Eniten sotilaita menettäneet maat peräävät myös muiden jäsenmaiden täysimittaista osallistumista vaikeimpiin kriisinhallintatehtäviin.

Suomi voi lähes rajoituksetta osallistua YK:n, EU:n ja Naton johtamiin kriisinhallintaoperaatioihin. Yksinkertaiseen operaatioon lähdetäessä YK:n, Naton tai EU:n hihamerkillä on ainoastaan poliittista merkitystä. Mutta esimerkiksi operaatioissa, joissa maajoukkoja on tuettava aseistetuin ilmaosastoin, on omien joukkojen turvallisuuden kannalta toimittava Nato-operaatioissa. YK:lla ja EU:lla ei yksinkertaisesti ole kapasiteettia pyörittää laajemmassa kriisinhallintaoperaatioissa pitkäaikaisia, sotilaallisesti vaativia sotilaskomponentteja.

Vuosikymmenen kuluessa EU:n jäsenvaltioilla tulee olemaan kymmenien tuhansien sotilaiden tukemiseen vaadittava strateginen ilmakuljetuskyky, mahdollisesti myös taktinen iskukyky. Näiden kansallisten resurssien luovuttaminen monikansallisten joukkojen käyttöön kuitenkin kyseenalaistuu, jos operaatioiden rahoitusperusteita ei saada korjattua. Kun jäsenmaat tekevät osallistumispäätöksiä, valinta EU:n ja Naton välillä perustuu luultavasti siihen, kumpi pystyy ensin uudistamaan kriisinhallintaoperaatioiden kustannusjaon esimerkiksi kuljetuskyvyssä niin, että kaikki jäsenmaat osallistuvat yhteisen budjetin kautta lentokoneiden hankinta-, käyttö- ja huoltokuluihin.

Suomelle on kertynyt vuosikymmenien kokemus YK-johtoisista operaatioista. Naton johtamissa operaatioissa Suomi on ollut mukana jo 12 vuotta, ja EU:n johtamista kriisinhallintaoperaatioistakin kokemusta on kertynyt parin vuoden ajalta. Suomi on viime vuosina toteuttanut kansallista kriisinhallintastrategiaansa ilmoittamalla operaatioiden käyttöön suhteellisen pientä erikoisosaamista omaavia joukkoja. Etenkin rakennuspioneereista sekä johtamisjärjestelmää ja siviili-soti-

lasyhteistyötä hallitsevista sotilaista on tullut tuttu näky Balkanilla, Libanonissa sekä Afganistanissa. Kokemukset kolmen eri organisaation johtamista kriisinhallintaoperaatioista ja niiden vaikutuksista mahdollistavat kriisinhallintatoiminnan syvällisemmän arvioinnin. Laajempaa ja toivottavasti raadollistakin arviointia odotettaessa voidaan nostaa esille joitakin huomioita:

- *Nopean toiminnan joukoille on tarvetta, mutta vain hyvin harvoissa tilanteissa valtiot ovat valmiita toimimaan niin nopeasti, että viiden päivän lähtövalmiudesta on hyötyä.* Ranskalaisten joukkojen suorittama evakuointioperaatio Libanonissa vuonna 2006 on esimerkki tilanteesta, jossa niistä oli hyötyä. Naton nopean toiminnan joukot tukivat Pakistanin maanjäristyksen avustustyössä vuonna 2005, mikä on toinen erinomainen esimerkki joukkojen tarpeellisuudesta. Yleisimmin nopeaan toimeenpanoon kykenevien joukkojen olemassaoloa perustellaan kuitenkin Ruandan kansanmurhan tyyppisillä tilanteilla. Siitä on kuitenkin yliopittu, tai on jopa opittu väärät asiat. Kansanmurhan todellinen pysäyttäminen olisi vaatinut, että kansainvälisiä joukkoja olisi ollut pääkaupungissa Kigalissa viikon sisällä ensimmäisistä joukkomurhista. Yksikään EU- tai Nato-maa ei ole toimillaan osoittanut, että se on valmis tekemään nopean poliittisen päätöksen, joka olisi mahdollistanut nopean toiminnan joukkojen käytön esimerkiksi Ruandassa. Tilanne Darfurissa näyttää tukevan tätä huomiota.

- *Suomen todellinen vahvuus on sodanajan reserviin perustuva vapaaehtoinen kriisinhallintareservi, jonka ansiosta Suomi voisi vauvatta kierrättää vaikka kahden tuhannen sotilaan osastoja vuosi toisensa jälkeen.* Vain suurilla eurooppalaisilla palkka-armeijoilla on sama kyky, tosin huomattavan paljon korkeammilla kustannuk-

silla. Tämän lisäksi suomalaiset sotilaat ja poliisit, joilla on kokemusta myös siviilityöstä, ovat yleensä soveliaampia kaikkiin paitsi sotaisimpiin kriisinhallintatilanteisiin.

- *On tarpeellista tukea sekä YK:n, EU:n että Naton kriisinhallintatoimintaa.* Erityisesti on pyrittävä siihen, että järjestöt lisäävät omalla toiminnallaan jokaisen operaation legitimiteettiä. YK:n antama mandaatti on tärkeä. Turvallisuusneuvoston mandaatti nähdään ainutlaatuisen legitimiinä, ja se antaa ainakin varauksellisen poliittis-diplomaattisen oikeutuksen operaatiolle. Sekä EU että Nato pyrkivät toimimaan operaatioissa, joilla on YK:n turvallisuusneuvoston mandaatti. Tämä kertoo paljon mandaatin arvosta, mutta myös siitä, että EU:n ja Naton jäsenmaat tietävät kriisinhallinta- ja jälleenrakennusoperaatioiden kestäväen vuosikymmeniä. Kummallakaan ei ole resursseja hoitaa operaatiota yksin, joten YK:n läsnäolo on välttämätön.

Nato tarjoaa useimmiten sotilaallisen legitimiteetin ja uskottavuuden joko suoraan, kuten Kosovossa, tai tarjoamalla operaation kannalta kriittistä tukea esimerkiksi logistiikan hoitamisessa, kuten Darfurissa. Sotilaallinen legitimiteetti on tärkeä. Jos joukko ei osoita, että se pystyy suojelemaan itseään, sen kykyyn suojella siviilejä ei uskota. Tällöin toimintamahdollisuudet ovat rajalliset, kuten AU:n operaatio Darfurissa ja YK:n operaatio Sierra Leonessa vuosituhaten vaihteessa osoittivat. Joukkojen pitää olla sotilaallisesti legitimejä myös siksi, ettei etenkin sisällissodan jälkeen kukaan konfliktiosapuolista pyri yksipuolisesti ottamaan valtaa tai muuten hyötymään väkivallasta.

EU tukee kriisinhallintaa monella tavalla. Silloinkin kun se ei osallistu sotilaalliseen kriisinhallintaan lähettämällä joukkoja paikan päälle, sen taloudellinen ja kehitysyhteistyötuki on merkittävä. Osallistuminen

operaatioon on selvä merkki siitä, että maailman suurin kehitysyhteistyörahaa antava instituutio on sitoutunut maan tai alueen ongelmien vähentämiseen. Maasta tai alueesta riippuen EU:n mukanaololla voi myös olla positiivisia poliittis-diplomaattisia vaikutuksia.

Keskustelu siitä, korvaavatko vai täydentävätkö YK, EU ja Nato toisiaan, voidaan lopettaa Suomessakin. Selvä vastaus on, että ne täydentävät toisiaan ja kaikkien osallistuminen jokaiseen suureen operaatioon on välttämätöntä, jotta operaatio olisi mitenkään oikeudellisesti ja toiminnallisesti kestävällä pohjalla.

Siviilikriisinhallinnan tarve kasvaa

Sotarikokset, järjestynyt rikollisuus, siviiliväestöä vastaan kohdistuva väkivalta, pakolaisuus ja puutteenalaisuus ovat inhimillisenä turvattomuutena tyypillisiä nykyisille konflikteille ja sodille. Sodat ovat syiltään ja seurauksiltaan hyvin monimutkaisia. Usein niille on luonteenomaista sisällissodan kaltaisuus ja alueellisuus. Yhteiskuntarakenteet toimivat huonosti, ei lainkaan tai ovat osa konfliktia ylläpitävää väkivaltakoneistoa. Oikeusvaltioperiaatteet eivät toimi. Aseellisen konfliktin osapuolet löytyvät usein samojen valtionrajojen sisältä, toisaalta rajojen yli voidaan lietsoa levottomuutta tiettyä konfliktiosapuolta tukemalla. Konflikteja aiheuttavat erimielisyys luonnon- ja

energiavarojen käytöstä, valtataistelut sekä maa-aluekiistat. Uskontoja ja valikoivaa historian tulkintaa hyödynnetään poliittisen väkivallan motiivina sekä oikeutuksena. Siviiliväestö joutuu kantamaan raskaimman taakan seurauksista. Konflikteille on tavanomaista pitkäkestoisuus, väkivallan aseellinen vaihe on vain osa kokonaiskestoaa.

Nykykonfliktien rakenne on johtanut siihen, ettei perinteinen, Yhdistyneistä kansakunnista tuttu rauhanturvaaminen riitä. Kriisinhallinnasta on tullut entistä sirpaloituneempaa, monikerroksista ja monimuotoista. Rauhanturvaamisen tilalle ovat tulleet sotilaallinen kriisinhallinta ja interventio. Ne ovat erityisesti Irakissa ja Afganistanissa osoittautuneet pääsääntöisesti tehottomiksi. Sotilaallisen voiman käytöllä ei kyetä pureutumaan yhteiskunnan sisäisiin, konflikteja synnyttäviin ja ylläpitäviin ongelmiin. Lisäksi kriisinhallinnan merkitystä hämärtää ”sota terrorismia vastaan”, joka sotilaallisin toimin toteutettuna näyttää jo hävityltä. Militarisoitunut kriisinhallinta on avannut Pandoran lippaan, joka esimerkiksi Irakissa näkyy inhimillisenä turvattomuutena, välinpitämättömyytenä kansainvälisen humanitaarisen lain kunnioittamista kohtaan, juridisesti harmaalla vyöhykkeellä toimivina yksityisinä turvayrityksinä, lisääntyneenä väkivaltana ja epävakautena. Kaikki nämä ilmiöt vahvistavat poliittisen väkivallan jatkumista. Kriisinhallinta sodankäynnin keinoin tuottaa siviiliväestölle inhimillistä turvattomuutta, aiheuttaa uutta pakolaisuutta ja johtaa ihmishenkien menetykseen. Siviilikriisinhallinnalle on kasvava tarve, koska konfliktien ratkaisu vaatii uutta lähestymistapaa.

Siviilikriisinhallinnasta puhutaan entistä enemmän, ja termi on tullut tutuksi sanomalehtien sivuilta sekä poliitikkojen puheista. Käsite on suhteellisen uusi, ja EU:ssa sillä tarkoitetaan ulkopuolista avunantoa kriisiin, luonnonkatastrofin tai konfliktin kohteeksi joutuneelle alueelle. Siviilikriisinhallinnalle ei ole yksiselitteistä määritelmää, mutta yksi tapa ymmärtää sen olemusta ja tehtäviä ovat EU:n turvallisuus- ja

puolustuspolitiikkaan kuuluvat kakkospilarin siviilikriisinhallinta-operaatiot, joista jäsenvaltiot päättävät. Näissä operaatioissa toiminta keskittyy yhdessä sovituille painopistealueille (poliisi, oikeusvaltion vahvistaminen, siviilihallinnon tukeminen, väestönsuojelu, tarkkailutehtävät ja tuki EU:n erityisedustajille). Operaatiossa keskitytään joko yhdelle painopistealueista tai niitä yhdistetään. Poliisi- ja oikeuslaitoksen kehittäminen ovat tyypillisimpiä EU:n siviilikriisinhallintatoimia eri konflikteissa (Afganistan, Bosnia-Hertsegovina, Palestiinalaisalueet, Sudan ja tulossa oleva mittava oikeusvaltion vahvistamista tukeva Kosovo-operaatio).

Siviilikriisinhallintaa oli tehty jo vuosikymmeniä ennen kuin EU otti termin käyttöön, ja YK:n siviilitoimijat ovat ottaneet osaa rauhanturvaoperaatioihin jo pitkään. Samoin Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön toiminta on siviilikriisinhallintaa, jonka tavoitteena on demokratian edistäminen vaalitarkkailun avulla ja ratkaisun etsiminen pitkittyneisiin konflikteihin. Kehitysyhteistyön pitkäkestoiset ohjelmat, jotka pyrkivät konfliktinestoon ja vakauden lisäämiseen, on nähtävä osana siviilikriisinhallinnan laajempaa tehtäväkenttää. Siviilikriisinhallintana voidaankin pitää niitä asiantuntijatehtäviä, jotka tähtäävät konfliktinestoon, rauhanturvaamiseen, kriisinhallintaan, konfliktinratkaisuun, konfliktin jälkeiseen yhteiskunnan instituutioiden jälleenrakentamiseen ja katastrofien jälkeiseen humanitaariseen apuun. Nimensä mukaisesti siviilikriisinhallinta on siviilien toimintaa erotuksena sotilaallisesta kriisinhallinnasta. Kohteet ovat usein samat, mutta toimijat ja toimintatavat ovat erilaiset. Siviilikriisinhallinnan toimijoita ovat EU, kansainväliset järjestöt ja kansalaisjärjestöt.

Useat viimeisen parin vuosikymmenen konfliktit ja tämän hetkiset kriisit ovat osoittaneet, että kriisinhallinta vaatii monipuolista lähestymistapaa. Entisen Jugoslavian, Lähi-idän, Irakin, Darfurin ja Afganistanin konfliktit ovat esimerkkejä alueellisista, monisäikeisistä

ja pitkäkestoisista kriiseistä, joissa vakautuminen edellyttää uudistuksia yhteiskunnan rakenteissa. Useilla konfliktialueilla poliisi- ja oikeuslaitos on toimimaton ja korruptoitunut. Yhteiskunnan vakaan ja demokraattisen kehittymisen sekä kansalaisten inhimillisen turvallisuuden ja oikeusturvan kannalta näiden instituutioiden uudistaminen on avainasemassa, kun yhteiskunta pyrkii siirtymään konfliktitilasta vakauteen ja rauhanrakentamisen tilaan.

Kriisinhallintatehtäviin osallistuu erilaisia toimijoita, ja samalla konfliktialueella voi olla käynnissä useita eri operaatioita, joihin siviilit ja sotilaat ottavat osaa. Suomi pyrki EU:n puheenjohtajuuskaudellaan vuonna 2006 edistämään siviilien ja sotilaiden yhteistoimintaa EU:n kriisinhallintaoperaatioissa. Toimijoiden integraatiosta puhutaan yhä enemmän, vaikka harvemmin tosin määritetään, mitä käsite tarkoittaa. Integraatio koordinaationa, yhteistoimintana, on välttämätöntä päällekkäisyyksien välttämiseksi ja tavoitteisiin pääsemiseksi kriisinhallinnan kaikilla tasoilla. Erityisesti vaatimus koskee poliittis-strategisen tason päätöksentekoa ja operaatioiden suunnittelua, jonka perusteella tehdään poliittinen päätös osallistumisesta joko pelkästään sotilaallisen tai siviilikriisinhallinnan keinoin tai molempien samanaikaisella käytöllä. Tämän hetkisistä EU:n kriisinhallintaoperaatioista valtaosa on siviilikriisinhallintaoperaatioita.

Koordinaation tavoite kaikilla tasoilla on toiminnan sujuvuuden varmistaminen. Operaatio- ja kenttätason toiminnassa sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan tehtäviä ei voida yhdistää. Ne on pidettävä erillään, vaikka ne toimitusvälineiden yhteisen operaatiokehyksen sisällä. Siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan asiantuntemus ja toimialat poikkeavat toisistaan perusolemukseltaan. Kummallakin on oma tehtävä- ja asiantuntijuuskenttensä. Lisäksi ainakin osalle siviilitoimijoista erottuminen sotilaallisesta kriisinhallinnasta on toiminnan edellytys. Samaistuminen sotilaallisiin toimijoihin vaarantaisi siviilitoimijoiden

tavoitteet, toimintakyvyn ja turvallisuuden. Sotilaiden tehtävä tai ammattitaito kriisinhallinnassa ei sovi poliisi- ja oikeuslaitoksen, vankeinhoidon, tullin tai paikallishallinnon kehittämistehtäviin. Vastaavasti siviilitoimijat eivät tee sotilaalliseen kriisinhallintaan kuuluvia tehtäviä. Siviili- ja sotilastoimintojen yhdistäminen kriisinhallinnassa hämärtää demokraattisen yhteiskunnan perusrakenteita ja antaa kohdealueen yhteiskunnalle vääristyneen kuvan oikeusvaltiosta.

Integraatio- ja yhteistoimintakeskustelu koskee yhtälailla kriisinhallinnan koulutusta kuin operaatioita. Strategisella päätöksenteon ja suunnittelun tasolla yhteinen sotilaallisten ja siviilitoimijoiden koulutus on mahdollinen. *European Security and Defence Collegen* järjestämät *High Level* -koulutukset ovat siitä esimerkkinä EU:ssa. Siviilikriisinhallinnan operaatioihin valmentavaa koulutusta on antanut komission rahoittama koulutuslaitosten verkosto, *European Group on Training*, johon Kuopioon vuonna 2007 perustettu Kriisinhallintakeskus kuuluu.

Suomessa puolustusvoimat antaa koulutuksen sotilaalliseen kriisinhallintaan ja sisäasiainministeriön alaisuudessa toimiva Kriisinhallintakeskus siviilikriisinhallintaan. Ne tekevät toimivaa yhteistyötä koulutussuunnittelussa sekä kouluttaja- ja oppilasvaihdoissa. Yhteistoiminta on mahdollista myös tilannekuvan ylläpitämisessä, kriisinhallintaharjoituksissa ja tutkimuksessa. Inhimillisen turvallisuuden koulutus on esimerkki temaattisesta koulutuksesta, joka on mahdollista toteuttaa yhteisenä siviileille ja sotilaille. Yhteistyön edut pyritään hyödyntämään mahdollisimman pitkälle, ilman että oma sotilas- tai siviilikriisinhallinnan erikoisosaamisen koulutus vaarantuu. Koko toiminnan integroinnin sijasta tavoitteeksi on asetettava selkeä sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan yhteistoiminnan mekanismin kehittäminen. Sujuva yhteistoiminta ei edellytä saman katon alla olemista.

Siviilikriisinhallinta ei kilpaile sotilaallisen kriisinhallinnan kanssa. Sotilaallista voimaa tarvitaan konfliktin tai kriisin väkivaltaisimmassa

vaiheessa, jossa väliintulon tavoitteena on lopettaa aseellinen vaihe ja suojella ihmisiä väkivallalta. Sotilaalliselle kriisinhallinnalle on tarve ja velvoite erityisesti, kun toimitaan kansanmurhien sekä karkotusten estämiseksi ja varmistetaan humanitaarisen avun perille vieminen. Sotilaallisen kriisinhallinnan asiantuntemusta tarvitaan myös aseidenriisuntaoperaatioissa ja asevoimien uudistamisessa.

Suomella on korkean koulutustason ja osaamisen maana paljon annettavaa siviilikriisinhallinnassa. Toimiva, avoin demokratia, hyvät yhteistoimintavalmiudet viranomaisten välillä ja korruption vähäisyys antavat poikkeuksellisen hyvät lähtökohdat siviilikriisinhallintatehtäviin osallistumiselle. Suomella on tunnustetusti osaamista tietyillä siviilikriisinhallinnan alueilla, ja keskittyminen niihin parantaisi kokonaisvaltaisesti EU:n siviilikriisinhallintaoperaatioita. Poliisi- ja oikeussektori toimii Suomessa hyvin. Myös raja- ja tulliosaaminen ovat suomalaisten vahvoja osaamisaloja.

Asiantuntijoiden lähettäminen kansainvälisiin tehtäviin ei ole ainoa tapa osallistua siviilikriisinhallintaan. Erilaiset kahdenkeskiset konflikti- ja kriisialueen viranomaisten kouluttamisohjelmat sekä -projektit kuuluvat yhtäläillä siviilikriisinhallintaan. Ne vahvistavat yhteiskunnan omaa toimintakykyä viranomaisosaamisen lisäämisen ohella. Tavoitteena ei ole istuttaa tai siirtää länsimaista poliisi- ja oikeusjärjestelmää sellaisenaan kohdealueelle, vaan tarjota hyväksi koettuja malleja, jotka tukevat konfliktialueen oikeusvaltiokehitystä niiden omassa kulttuuri- ja viranomaisympäristössä. Kahdenkeskiset siviilikriisinhallintaprojektit on sovitettava yhdenmukaisiksi meneillään olevien EU:n ja muiden kansainvälisten järjestöjen kriisinhallintaoperaatioiden kanssa. Tällä estetään päällekkäisyys ja edistetään erityisesti EU-operaatioiden kokonaistavoitteita kohdennetusti niiltä osin, joihin itse operaation voimavarat tai asiantuntemus eivät riitä. Toimintatapa mahdollistaa myös siviilikriisinhallinnan ja kehitysyhteistyöohjelmien yhteensovittamisen.

Kriisinhallinta on tällä hetkellä eräänlaisella vedenjakajalla, ja sitä on tarkasteltava kriittisesti, olipa kyseessä sotilaallinen tai siviilikriisinhallinta. EU:ssa kriisinhallinta on osa turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. Tämä politiikka sanelee kriisinhallinnan kehittymistä ja muotoutumista. Energiaturvallisuus ja kansainvälinen vakaus ovat tärkeitä EU:lle. Inhimillisen turvallisuuden periaatteen on noustava omien etujen turvaamista tärkeämmäksi. Eettisillä periaatteilla on merkitystä. Kriisinhallintaan osallistumista pitää ensisijaisesti ohjata pyrkimys epävakaa yhteiskunnan vakauttamiseen ja rauhan rakentamiseen kohdealueen historiaa, kulttuuria, uskontoja ja osaamista kunnioittamalla. Vain siten kyetään luomaan pitkällä aikavälillä EU:n strategisena tavoitteena olevaa turvallisuutta. Irakin ja Afganistanin kokemukset pakottavat punnitsemaan, mihin suuntaan kriisinhallintaa kehitetään. Sotatoimiksi liukuva kriisinhallinta lisää epävakautta ja luo turvattomuutta. Siviiliväestön kärsimykset eivät vähene ja osa siviileistä joutuu kansainvälisen sotilaallisen kriisinhallinnan uhriksi. Inhimillinen turvallisuus ei lisäännä, väkivaltaa ylläpitävät olosuhteet eivät muutu eikä väkivallan kierre katkea. Kriisinhallinta on haasteen edessä ja siviilikriisinhallinta vastaa omalta osaltaan tähän haasteeseen. Suomi saa sitoutumattomana ja korkean ammattiosaamisen maana erinomaisen mahdollisuuden kansainväliseen osallistumiseen ja vaikuttamiseen työssä rauhan hyväksi.

Kehitysyhteistyö katkaisee köyhyyden noidankehän

Maailman todellinen ongelma on jatkuva köyhyyden kierre. Köyhimmässä maissa asuu miljardi ihmistä. Ne ovat maita, joista näemme raastavimmat raportit köyhyyden, nälän ja sisällissotien noidankehässä elävistä ihmisistä. Mitä heidän eteensä voidaan tehdä? Tutkija Paul Collier Oxfordin yliopistosta ravistelee kirjassaan *The Bottom Billion* perinteisiä käsityksiä politiikasta, jolla köyhimmät maat saadaan nostettua hyvän kehityksen kierteeseen. Osa hänen ehdotuksistaan käsittelee sotilaallista väliintuloa ja aseellisten konfliktien jälkeistä apua. Pohdin omassa kirjoituksessani Collierin ajatusten pohjalta, mikä rooli Euroopan unionilla, Natolla tai Yhdistyneillä kansakunnilla voi olla ”köyhin miljardi” -ongelman selvittämisessä.

Konfliktien, erityisesti sisällissotien, syntyyn vaikuttavia taloudellisia tekijöitä on tutkittu paljon 1990-luvun alusta lähtien. Collier tutkimusryhmineen on yksi aiheen keskeisimmistä tutkijoista. Tutkimustulosten perusteella köyhyys ja sisällissodat ovat kytkeytyneet noidankehäksi. Köyhyys ja vaihtoehtojen puute tekevät sotimisesta kannattavaa, mutta sotiminen lisää köyhyyttä. Noidankehän muodostumista edistää niin kutsuttu luonnonvarakirous. Monissa köyhissä maissa on runsaasti luonnonvaroja, kuten timantteja. Luonnonvarojen hallinnasta kannattaa taistella, koska ne ovat ainoa tie vaurauteen, ja niiden hallinta auttaa myös rahoittamaan taistelua.

Tällaista taustaa vasten on ymmärrettävää, että köyhyyden ja sisällissotien kierteestä ei aina päästä irti ilman ulkopuolista, aseellista väliintuloa. Mahdollinen väliintulo on suunniteltava hyvin. Välttämätön ehto on, että konflikteja rauhoittavat joukot ovat hyvin varustettuja ja niillä on täydet sotilaalliset oikeudet. Muuten väliintulo ei ole uskottava ja konflikti pitkittyy. Naton ja EU:n nopean toiminnan joukkojen on pystyttävä täyttämään nämä ehdot. Ne on nimenomaan tarkoitettu sellaisia tilanteita varten, joissa ilman niitä sotilaiden toimintaoikeudet olisivat suppeammat.

Ulkopuolisten joukkojen käyttö aseellisten konfliktien välittömään hillitsemiseen on vain alku, sillä köyhimmät maat tarvitsevat apua pitkän aikaa. Siksi myös avunantajien on kyettävä sitoutumaan pitkäksi aikaa. Yksi Collierin tutkimusten tärkeistä tuloksista on, että ollakseen tehokasta avun on muutettava muotoaan ajan kuluessa. Suuri ongelma konfliktien jälkeisessä avunannossa on, että välittömästi sotatoimien jälkeen apua annetaan liikaa ja avunantoa supistetaan liian pian liian paljon. Apua annetaan liikaa, koska konfliktit antavat avustajille, sekä virallisille organisaatioille että kansalaisjärjestöille, hyvän tilaisuuden näkyä. Lisäksi kourintuntuva hätä helpottaa avun kasvattamista myös poliittisesti. Tilanteen rauhoituttua pysyvämmiin näkyvyys pienenee ja avustajat siirtyvät muualle – tilaisuuksia on tarjolla koko ajan.

Köyhissä, konfliktierkissä maissa virallinen hallinto on käytännössä tuhottu tai tuhoutunut, ja ne elossa olevat, jotka kykenisivät hallintoa pyörittämään, ovat paenneet maasta. Niinpä konfliktin jälkeen toimivaksi avun muodoksi on osoittautunut niin sanottu tekninen apu. Tällaista apua on esimerkiksi ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttäminen uuden hallinnon rakentamiseen. Collierin tutkimusryhmän arvioiden perusteella tekninen apu voi kuitenkin haitata kehitystä, jos sitä jatketaan liian kauan. Se estää paikallisten henkilöiden osallistumisen hallintoon ja parhaan paikallisen tiedon hyödyntämisen. Lisäksi ulkopuolisten asiantuntijoiden jatkuva käyttö heikentää paikallisten ihmisten kannustimia koulututtua ja hakeutua oman maansa tehtäviin.

Muu kuin tekninen apu konfliktin jälkitilanteessa saattaa vaikeuttaa jälleensuorittamista ja rauhan ylläpitämistä. Apu on aina lisätuloa, jonka saamiseen köyhät maat voivat perustellusti luottaa. Osan siitä maiden johtajat voivat aina halutessaan joko suoraan tai epäsuorasti muuttaa henkilökohtaiseksi tuloksi tai palveluksiksi, jotka hyödyttävät vain heitä itseään. Siksi apu kannustaa vallankaappauksiin. Tekninen apu, joka parantaa hallinnon toimivuutta ja läpinäkyvyyttä, pienentää vallankaappausten todennäköisyyttä.

Yksi kehitysavun ongelmista on, että se antaa kehitysmaiden johdolle mahdollisuuden vähentää tärkeiden hankkeiden omaa rahoitusta ja käyttää sitä kehityksen kannalta haitallisiin projekteihin. Kehitysavusta keskimäärin 11 prosenttia valuu Collierin laskelmien mukaan sotilasmenoihin. Teknistä apua on vaikeampi muuntaa muuksi, ja siksi se vähentää sotilasmenoja. Sotilasmenojen pieneminen lisää poliittisten ja sosiaalisten vähemmistöjen mahdollisuuksia toimia, joten näiden ryhmien halu nousta sotilaalliseen vastarintaan myös pienenee.

Kun konfliktin jälkihoito on saatettu loppuun, kehitystä voidaan edistää perinteisillä avun muodoilla. Köyhimpien maiden infrastruktuuri on usein niin huonossa kunnossa, että se täytyy käytännössä rakentaa uudelleen alusta asti. Collier epäilee suoran budjettituen

mahdollisuuksia parantaa kehitysavun tehokkuutta, mutta on hyvin vaikea kuvitella, miten infrastruktuuri-investoinneista voitaisiin selvitä kunnolla ilman suoraa budjettitukea. Infrastruktuurin uudelleen rakentamisen rahoitus vaatii avunantajien toimien yhteensovittamista. Suoraan budjettitukeen on siirrytty osin juuri tämän vuoksi.

Köyhimpien maiden tehokas auttaminen edellyttää siis, että auttajat sitoutuvat avunantoon pitkäksi aikaa, vuosikymmenkin on liian lyhyt aika. Tästä syystä kehitysmaiden konfliktikierteen ratkaisussa puhtaasti sotilaallisten organisaatioiden käyttöä on syytä välttää. Erityisen ongelmallista on nojautua Natoon.

Naton perusongelma on, että sen olemassaololle ei löydy enää mitään perustetta. Vastausta kysymykseen: ”Mihin ongelmaan Nato on vastaus”, ei ole olemassa. Tämä tiedetään hyvin myös Natossa, jossa vastausta on haettu terrorismin vastaisista toimenpiteistä ja uusista turvallisuusuhkista. Vastausyrietykset ovat huonoja, koska uhkat ovat maailmanlaajuisia ja tehokkain tapa toimia on myös maailmanlaajuinen. Vaikka hyväksyisimmekin ajatuksen terrorismista suurimpana turvallisuusuhkana, on vaikea ymmärtää, miksi suppea rikkaiden maiden järjestö pystyisi parhaiten edistämään selvästi maailmanlaajuisen ongelman, köyhyyden, ratkaisua. Hedelmistään puu viime kädessä tunnetaan, ja missä Nato, siellä mato, kun katsotaan, mitä maailmassa tapahtuu.

Nato on sotilaallinen organisaatio, joka pystyy koordinoimaan sotilaallisen intervention, muttei kykene suoraan minkäänlaiseen jälkihoitoon. Terrorismin uhan varjolla se on pyrkinyt kasvattamaan mandaattiaan ja haalimaan siipiensä alle puhtaasti siviilitehtäviä. Kuten professori Martti Koskenniemi on huomauttanut, tämä kaventaa demokratiaa. On vaikea ymmärtää, miten kaiken valvonnan ulkopuolella oleva organisaatio kykenisi tehokkaasti ohjaamaan kehitysmaille annettavaa apua.

Tilannetta pahentaa, että Nato on puhtaasti Yhdysvaltojen hallitsema organisaatio. Yhdysvallat on perinteisesti suhtautunut epäilevästi kehitysavun koordinoimiseen. Se ei esimerkiksi ole mukana avunantajien yhteistyöelimissä niissä maissa, joissa apua on aiempaa enemmän siirretty suoraksi budjettiavuksi. Näin ollen jos Natoa käytetään kehitysmaiden konfliktien katkaisussa, koko konfliktin jälkihoito on täysin irrotettava sotilaallisesta operaatiosta, mikä puolestaan haittaa köyhyyden noidankehän purkamista.

EU:n joukkojen toteuttama sotilaallinen väliintulo voi periaatteessa toimia paremmin kuin Naton. EU on maailman suurin kehitysavun jakaja ja EU:n jäsenmaat pyrkivät yhä enemmän koordinoimaan avunantonsa. Siksi myös sotilaallisen intervention ja konfliktin jälkihoidon sovittaminen EU:n johdolla näyttäisi olevan mahdollista. Käytäntö ei kuitenkaan toistaiseksi tue tällaista johtopäätöstä.

EU on kehitysmaiden kannalta merkittävä kauppakumppani, mutta se pystyisi paljon laajempaankin yhteistyöhön. EU on ollut keskeinen este Maailman kauppajärjestö WTO:n Dohan kierroksen neuvotte luissa, joissa tarkoituksena on saada aikaan köyhien maiden kehitystä tukeva sopimus. EU on myös yrittänyt lisätä kehitysmaiden kanssa solmimiinsa kahdenkeskisiin sopimuksiin ehtoja, jotka eivät vastaa kehitysmaiden etuja ja jotka eivät missään oloissa menisi WTO-neuvotte luissa läpi. EU:n köyhimmille kehitysmaille tarjoama ”Kaikkea muuta kuin aseita” -mahdollisuus päästä EU:n markkinoille on ollut puhdas silmäkääntötemppe, koska se ei koske maataloustuotteita ja rajoittaa alkuperäsäännösten avulla muiden tuotteiden osalta kehitysmaiden EU-viennin hyvin pieneksi.

EU:n jäsenmaina on myös Suomen kaltaisia maita, jotka pyrkivät käyttämään kestävästä kehityksestä tai ympäristöongelmien varjolla kehitysapua oman maansa viennin edistämiseen. On erikoista, miten helposti unohtuu, että köyhyys on monien ympäristöongelmien, kuten metsien liikahakkuiden taustalla. Ja kuka osaa todellakaan sanoa,

mitä kestävä kehitys on? Termin käytöstä olisi aika luopua, koska sen käytöllä heikennetään mahdollisuuksia käydä kunnolliselle argumentaatiolle rakentuvaa keskustelua. Suomi on myös hyvä esimerkki siitä, että äkilliset muutokset avun kriteereissä ja määrissä ovat mahdollisia. Äkilliset muutokset vähentävät avun tehokkuutta ja houkuttelevat väärinkäyttöön.

Kaikesta huolimatta on vaikea nähdä, mikä muu taho kuin EU voisi nykyisellään tehokkaasti purkaa köyhien maiden konfliktiansan. YK:sta ei siihen selvästikään ole. YK ei kykene antamaan rauhanturvajoukoille tarpeellisia oikeuksia eikä koordinoimaan apua. Toinen mahdollisuus olisi järjestö, jossa jäsenenä olisi hyvän kehityksen kierteseen nousseita kehitysmaita. Mutta tällöinkin ongelma olisi rahoitus. Ehkä EU:n ja tällaisten kehitysmaiden järjestöjen yhteistyö on se avain köyhyyden poistamiseen, jota olemme etsimässä.

Lähde:

Collier, Paul (2007): *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It?* Oxford University Press, Oxford.

Inhimillinen turvallisuus luo edellytykset yhteiselle turvallisuudelle

Yhdistyneiden kansakuntien perustaminen toisen maailmansodan voittajavaltioiden aloitteesta San Fransiscossa vuonna 1945 oli 1900-luvun merkittävin käännekohta globaalien turvallisuuspolitiikan ja maailmanrauhan kannalta. Ensimmäisen maailmansodan jälkeen perustettu Kansainliitto oli epäonnistunut rauhan ylläpitämisessä. Syynä oli pääasiassa, että nationalismi ei väistynyt eurooppalaisesta poliittisesta kulttuurista edes äärimuodoissaan. Fasismi, joka sai merkittävää kannatusta yli puoluerajojen lähes kaikissa Euroopan maissa, suhtautui vihamielisesti sekä valtioiden sisäiseen demokratiaan että kansainvälisen järjestelmän sopimusperustaiseen oikeusjärjestykseen. Saksalainen kansallissosialismi oli näissä kysymyksissä fasisistisista liikkeistä johdonmukaisin ja juuri sen politiikka teki lopun Kansainliitosta.

Toisen maailmansodan jälkeen tilanne oli monessa suhteessa toisenlainen kuin ensimmäisen maailmansodan jälkeen. Aggressiivinen nationalismi fasistisessa muodossaan oli lyöty sotilaallisesti ja kansainvälinen mielipide tuomitsi sen yksimielisesti. Tämä koski myös saksalaisia itseään. Saksa otettiin kansainvälisesti tuetun tehokkaan jälleenrakennusohjelman piiriin. Demokratia teki useissa Länsi-Euroopan maissa vakuuttavan läpimurron. Siirtomaiden itsenäistyminen, vaikkei se poliittisena prosessina tapahtunutkaan järin nopeasti, sai sodanaikaisten uhrausten vuoksi laajan periaatteellisen kannatuksen. YK:n universaalisuus kaikkien maailman kansojen yhteisenä poliittisten pelisääntöjen sopimisen foorumina sai näin merkittävästi paremmat lähtökohdat kuin Kansainliitto.

YK:n päätehtäväksi määriteltiin rauhan ylläpitäminen ja edistäminen. YK:n peruskirja on tässä suhteessa selvä. Sen allekirjoittaneet valtiot sitoutuvat kansainväliseen oikeusjärjestykseen, jossa sotilaallisen voiman käyttö politiikan välineenä on kielletty. Säännöstä on vain kaksi poikkeusta. Valtioilla on oikeus voiman käyttöön itsepuolustukseksi ja niillä on velvollisuus, jos turvallisuusneuvosto niin päättää, osallistua voiman käyttöön toista valtiota vastaan, jos se uhkaa kansainvälistä turvallisuutta ja rauhaa. Jäsenvaltioiden on saatettava kaikki aseelliset konfliktit välittömästi turvallisuusneuvoston käsittelyyn.

Kuvattu mekanismi ei ole ainoa YK-järjestelmään sisällytetty innovaatio. Muita ovat ihmisoikeuksien ja kehityksen sekä kaikenlainen kansainvälisen yhteistoiminnan ja sopimusperustaisen lainsäädännön edistäminen. Toiminnan filosofinen perusta on maailman kaikkien ihmisten keskinäisen riippuvuuden, samanarvoisuuden ja yhtäläisten ihmisoikeuksien tunnustaminen. Vuonna 1948 YK antoi ihmisoikeuksien kansainvälisen julistuksen, jonka hengessä on sittemmin laadittu useita kansainvälisiä sopimuksia ihmisoikeuksien turvaamiseksi kaikissa jäsenvaltioissa. Vaikka YK:n alkuperäisenä tarkoituksena oli kohtuullisen demilitarisoidun ja turvallisen maailman luominen, kylmä sota

palautti tehokkaasti kansainväliseen politiikkaan opit sotilaallisesta voimatasapainosta ja pelotteesta kansainvälisen järjestyksen viimeisinä totuuksina. Kylmä sota ei kuitenkaan tuhonnut YK:ta.

Kylmän sodan päättyminen loi monilla tahoilla suuria odotuksia, että maailmalla edistytettäisiin pitkin askelin kohti YK-filosofian mukaista turvallisuusjärjestelmää. Neuvostoliitto ja siitä irtautuneet Itsenäisten valtioiden yhteisön maat sitoutuivat ihmisoikeuksien ja demokratian arvoihin uudelleen aktivoitua Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöprosessissa. Monet maat supistivat asevarustelumäärärahojaan. YK:n ja sen edustamien arvojen tulevaisuus näytti valoisaalta. Jugoslavian hajoamissodat, Persianlahden sota ja lisääntynyt terrorismi, johon ovat turvautuneet etenkin islamistiset poliittiset liikkeet, leikkasivat kuitenkin liialliselta optimismilta siivet. Ainoaksi supervallaksi jäänyt Yhdysvallat alkoi jälleen 1990-luvun puolivälin jälkeen kasvattaa varustelumenojaan.

Yhdysvallat oli kokonaan erilaisessa tilanteessa kuin kylmän sodan aikana, jolloin sen asevarustelu koettiin lännessä myönteisenä ja turvallisuutta lisäävänä tekijänä. Kylmän sodan päätymisen jälkeen yhä useammat ovat kyseenalaistaneet Yhdysvaltojen unilateraalisen sotilaallisen väliintulon paikallisiin konflikteihin. Toiminnan takana nähdään pikemmin olevan sen omien taloudellisten ja sotilasstrategisten etujen turvaamisen halu kuin vilpittömän huoli kansainvälisestä turvallisuudesta ja ihmisoikeuksista. Yhdysvaltojen sotilaallisen varustautumisen tason nopeaa lisäämistä on niin ikään yhä useampien tarkkailijoiden mielestä vaikea perustella. Toisaalta monet kriittiset äänet on vaiennettu viittamalla ”sotaan terrorismia vastaan”.

Inhimillisen turvallisuuden käsite on syntynyt tällaiselle pohjalle. Arvovaltaisen ensiesiintymisensä käsite teki YK:n kehitysohjelman *Human Development* -raporteissa jo vuosina 1993 ja 1994. Jälkimmäisessä raportissa käsite määriteltiin syvemmin: ”*Turvallisuuden käsite on liian pitkään tulkittu kapeasti alueellisena turvallisuutena*”.

ulkopuoliselta aggressiolta, kansallisten etujen puolustamisena ulkopolitiikassa tai globaalina turvallisuutena ydinsodan täystuhon uhalta. Käsite on liitetty pikemminkin kansallisvaltioihin kuin ihmisiin. Tavallisten ihmisten legitiimit huolenaiheet on unohdettu. (...) Monille ihmisille turvallisuus merkitsee suojaa tautien, nälän, työttömyyden, rikollisuuden, yhteiskunnallisten ristiriitojen, poliittisen sorron tai ympäristötuhojen muodostamilta uhilta.”

Raportissa puhuttiin uuden turvallisuuspoliittisen lähestymistavan tarpeesta ja annettiin sille nimi ”inhimillinen turvallisuus”. On syytä huomata, että käsite lanseerattiin nimenomaan YK:n kehitysohjelmasa. Oletettavasti raportissa haluttiin ilmaista, että juuri kehitysohjelmat tuottavat inhimillistä turvallisuutta ja että tavoitteena tuleekin olla nimenomaan inhimillinen turvallisuus, eikä esimerkiksi vain kohdemaan talouden kehittäminen ja bruttokansantuotteen kasvu.

Uuden termin lanseeraamista seuranneissa keskusteluissa inhimillisen turvallisuuden iskulauseenomaiseksi määritelmäksi vakiintui ilmaisu *freedom from want, freedom from fear*. Molemmat olivat mukana jo vuoden 1994 *Human Development* -raportissa: *freedom from want* tarkoittaa suojaa nälältä, työttömyydeltä ja ympäristöuhkilta ja *freedom from fear* suojaa taudeilta, rikollisuudelta, yhteiskunnallisilta ristiriidoilta ja poliittiselta sorrolta. Raportin kehityspoliittinen viesti oli, ettei kehitysohjelmien pidä rajoittua tavoittelemaan vain taloudellisuonteisia arvoja, kuten ihmisten vapautta puutteesta ja köyhyydestä, vaan myös ihmisten yhteiskunnallista ja poliittista turvallisuutta.

Mutta miksi raportista saa helposti kuvan, että inhimillisen turvallisuuden lähestymistavan tulisi korvata aiemmat turvallisuuskäsitteen merkitykset, kuten alueellinen tai kansallinen turvallisuus ja kansallisten etujen puolustaminen ulkopolitiikassa? Käsitteen lanseeraajilla ei luultavasti ollutkaan sellaista tarkoitusta. Selvästi heillä on ollut mielessään, että uusi turvallisuuskäsite täydentäisi vanhaa. Se tarjoaa vanhojen turvallisuuskäsitteiden (kansallinen ja sotilaallinen turvalli-

suus) rinnalle uuden lähestymistavan, jolla tärkeintä arvoa, eli rauhaa tai suojaa poliittisesti motivoidulta väkivallalta, voidaan edistää paremmin ja pienemmin inhimillisin kustannuksin.

Toisen maailmansodan jälkeen valtioiden väliset sodat ovat tulleet yhä harvinaisemmiksi. Sodat ovat paikallisia ja valtioiden sisäisiä, vaikka niillä on usein laajempia alueellisia ulottuvuuksia. Aseelliset konfliktit liittyvät alikehitykseen, sosiaaliseen ja taloudelliseen eriarvoisuuteen (usein etnisten tai uskonnollisten ryhmien välillä), heikkoon hallintoon ja hajoaviin valtioihin. Tässä perspektiivissä kehitysohjelmien tavoitteena on edistää poliittista vakautta ja nimenomaan oikeusvaltion sekä demokratian kehitystä. Jos tavoitteen saavuttamisessa onnistutaan, poliittisesti motivoituun väkivaltaan turvautuminen vähenee. Mitä useampia paikallisia väkivaltaisia konflikteja kyetään torjumaan, sitä turvatumpi on laajempi alueellinen rauha sekä maailmanrauha.

Inhimillisen turvallisuuden käsitteen käyttö ei ole rajoittunut vain kehityspoliittiseen kontekstiin. Erittäin tärkeä, viime vuosina YK:ssa käyty turvallisuuspoliittinen keskustelu on koskenut suojeluvastuuta. Keskusteluun jouduttiin eräiden YK:n rauhanturvaoperaatioiden antamien kokemusten myötä. YK:n operaatioiden sääntönä on ollut, että turvaamistehtävää suorittavat sotilaat saavat käyttää sotilaallista voimaa ainoastaan itsepuolustukseksi. Kun niin kutsutulle suoja-alueelle koottu suuri siviilien joukko joutui joukkomurhan kohteeksi, monet alkoivat pohtia, eikö rauhanturvaajilla tulisi olla velvollisuus käyttää sotilaallista voimaa myös joukkomurhan estämiseksi. Keskustelu laajeni yleisemmälle tasolle kyseenalaistamaan kansallisen suvereniteetin loukkaamattomuuden periaatteen ehdottomuutta. Pitääkö periaatetta noudattaa silloinkin, kun jokin hallitus syyllistyy jonkin väestöryhmänsä joukkomurhaan tai kansanmurhaan? YK:ssa käydyn keskustelun loppupäätelmä on, että periaatteessa YK:lle kuuluu tällaisissa tapauksissa suojeluvastuu. Suojeluvastuun toteaminen ja operatiivisista toimista päättäminen on turvallisuusneuvoston tehtävä.

Inhimillisen turvallisuuden lähestymistapa levisi rauhanturvatoiminnan piiriin. Aluksi inhimillistä turvallisuutta käytettiin nimenomaan suojeluvastuun perusteluna. Myöhemmin käsite on alkanut tarkoittaa yhä enemmän niitä periaatteita, joita kaikessa rauhanturvatoiminnassa ja kriisinhallinnassa tulisi noudattaa. Kriisinhallinta on Euroopan unionin kieleen omaksuttu käsite, ja sillä tarkoitettiin jo alun perin robustimpaa rauhanturvatoimintaa, johon suojeluvastuujat sisältyi automaattisesti. Mutta suojeluvastuuperiaate voi myös avata ovia, joita ei pitäisi avata. Se voi merkitä rauhanturvaajien joutumista sellaisiin taisteluihin, joiden seurauksena YK:n tai sen mandaatilla toimivan alueellisen organisaation, kuten EU:n, Afrikan unionin tai Naton, katsotaan muuttuneen konfliktin osapuoleksi. Vastauksen hakeminen tähän ongelmaan on saanut monet asiantuntijat pohtimaan yleisemmin rauhanturvatoiminnassa ja kriisinhallinnassa noudatettavia periaatteita.

Merkittävimmän työn tällä alueella on tehnyt professori Mary Kaldorin johtama Barcelona-työryhmä, joka luovutti syyskuussa 2004 EU:n ulkopoliittikan korkealle edustajalle Javier Solanalle muistion inhimillisen turvallisuuden lähestymistavasta. Muistion lähestymistapaa ehdotettiin noudatettavaksi kaikessa EU:n kriisinhallinnassa. Barcelona-työryhmä on hieman uusitussa kokoonpanossaan käynyt läpi viime vuosien kriisinhallintaoperaatioista saatuja opetuksia ja päivittänyt ehdotuksensa. Uusi muistio nimeltä *A European Way of Security* luovutettiin EU:n käyttöön marraskuussa 2007.

Barcelona-muistiot lähtevät siitä ajatuksesta, että kansainvälisessä kriisinhallinnassa ja kansallisessa poliisitoiminnassa on toimittava samalla logiikalla. Kyse on laillisuuden valvonnasta ja lakien täytäntönpästä (*law enforcement*). Tämä edellyttää ihmisoikeuksien ensisijaisuutta ja niiden ehdotonta kunnioittamista kaikessa toiminnassa sekä suhteessa kaikkiin osapuoliin. Rauhanturva- tai kriisinhallintaoperaatioissa ei koskaan tavoitella voittoa sodassa, vaan luodaan edellytyksiä paikalliselle sopimiselle ja edistetään rikolliseen toimintaan syyllisty-

neiden saattamista henkilökohtaiseen oikeudelliseen vastuuseen (esimerkiksi uudessa kansainvälisessä rikostuomioistuimessa).

Jos kriisinhallinnassa turvaudutaan voimankäyttöön, sen on tapahduttava vähimmän mahdollisen voimankäytön periaatetta noudattaen. Operaatioissa on aina pidettävä mielessä paikallinen omistajuus. Se tarkoittaa, että vastuu sovittelun jälkeisen tilanteen hoidosta on luovutettava paikallisille viranomaisille ja poliittisille toimijoille, heti kun se on mahdollista. Jotta paikallinen omistajuus voi toteutua, on työskenneltävä alhaalta ylöspäin (*bottom-up* -periaate). Paikallisen väestön ja sitä edustavien järjestöjen kanssa pyritään kommunikoidaan laajasti, sen sijaan että tyydytään pelkästään johtavien viranomaisten antamaan informaatioon. Erittäin oleellinen periaate on myös legitiimi poliittinen auktoriteetti. Itse operaatio on koettava sekä paikallisella että kansainvälisellä tasolla lailliseksi ja operaation on toimittava paikalliseen väestöön nojaavan, lailliseksi koetun hallinnon luomiseksi.

Uusi merkittävä inhimillisen turvallisuuden toimintatapa, siviilikriisinhallinta, on kuluvan vuosikymmenen aikana institutionalisoitunut EU:n rakenteisiin. Sillä on jopa oma toimistonsa. Siviilikriisinhallinnan liittäminen EU:n kriisinhallinta-ajatteluun pohjautui alun perin Ruotsin ja Suomen harjoittamaan aloitteellisuuteen. Pyrkimys järjestelmälliseen siviilikriisinhallinnan toteuttamiseen perustui siihen tosiasiaan, että kaikessa kriisinhallinnassa sotilaallinen toiminta on aina vain edellytyksiä luovassa roolissa. Kriisin ratkaiseminen (*conflict transformation* ja *conflict resolution*) sekä kriisin jälkeinen hallinnon vakauttaminen (*peace building*) ovat aina siviiliasioita. Määrätietoisella ja ammattitaitoisella panostuksella siviilikriisinhallintaan kriisinhallintaprosessia voidaan jouduttaa. Tästä syystä siviilikriisinhallintaa varten on luotava armeijaa vastaava, koulutettu reservi.

Siviilikriisinhallintaa voidaan pitää erittäin merkittävänä ulottuvuutena inhimillisen turvallisuuden periaattein toteutettavassa kriisinhallinnassa. Toimintatavan tärkeys on tunnustettu maailmanlaajuisesti.

YK on saanut uuden rauhanrakennuskomissionsa (*Peace Building Commission*), jonka tehtäväalueeksi on määritelty aseellisten konfliktien jälkeisissä tilanteissa tapahtuva rauhanrakentaminen. Ei ole epäilystäkään, etteikö EU:n piirissä käyty keskustelu inhimillisestä turvallisuudesta ja siviilikriisinhallinnasta vaikuttaisi voimakkaasti myöskin uuteen YK-elimeen.

Mitä siis on inhimillinen turvallisuus? Olemme voineet todeta, että se on uusi tapa lähestyä turvallisuusongelmia. Lisäksi se asettaa kehitys-yhteistyölle selviä tavoitteita ja liittää kehitys-yhteistyön osaksi laajempaa turvallisuuspolitiikkaa nimenomaan konfliktien ennaltaehkäisyssä. Inhimillinen turvallisuus nostaa entistä selvemmin ajattelun keskiöön ihmisoikeudet sekä kehitys-yhteistyössä että rauhanturvatoiminnassa ja kriisinhallinnassa. Se helpottaa konfliktien dynamiikan ymmärtämistä ja auttaa kansainvälistä yhteisöä löytämään aikaisempaa realistisempia sekä tasapainoisempia keinoja kriisien hallintaan.

Mutta onko inhimillinen turvallisuus sittenkään täysin uusi lähestymistapa? Käsite on uusi ja inspiroiva, mutta YK perustettiin jo alun perinkin edistämään rauhaa ja turvallisuutta yhteisen sekä inhimillisen turvallisuuden avulla. Yhteisen turvallisuuden käsite viittaa ennen kaikkea niihin YK:n mekanismeihin, joilla valtioiden välisiä kiistoja sovittelaa tai joilla lisätään keskinäistä luottamusta. Näihin mekanismeihin kuuluvat esimerkiksi kansainväliset aseidenriisuntasopimukset. Jälkimmäinen käsite puolestaan viittaa rauhan edellytysten rakentamiseen sekä pitkäjänteisellä kehitys-yhteistyöllä että akuuteissa konfliktitilanteissa.

Viime vuosien vilkas keskustelu inhimillisestä turvallisuudesta ja käsitteen sisällöstä osoittaa, että YK:n arvoihin pohjautuva turvallisuuspoliittinen kehitystyö tarjoaa uusia ja arvokkaita ratkaisumahdollisuuksia, joissa inhimillisen turvallisuuden käsite määrittää sekä toiminnan suuntaa että noudatettavia periaatteita.

Uudet aseiden- riisuntaprosessit ovat haaste Suomelle

Kylmän sodan aikana Suomi tunnettiin luotettavana rauhanturvaajana. Lisäksi se kampanjoi ydinaseettomien vyöhykkeiden puolesta ja toimi kohtauspaikkana idän ja lännen rajalla. Kaikki tehtiin rauhan edistämisen nimissä. Tänä päivänä Suomi ei kuitenkaan kuulu niihin valtioihin, joiden automaattisesti oletetaan olevan mukana rauhan- tai aseidenriisunta-aloitteissa. Miksi? Mikä on muuttunut kansainvälisessä politiikassa sitten Kekkosen ja kylmän sodan ajan?

Ihmisoikeudet, kestävä kehitys, ympäristökysymykset ja globalisaation hallinta nousivat taloudellisten intressien lisäksi Suomen agendalle. Euroopan unionista tuli ensisijainen kansainvälisen yhteistyön viitekehys ja vaikuttamisen foorumi. Merkitseekö nykyinen transatlanttisten suhteiden tärkeyden korostaminen, että virallinen Suomi haluaa palata

kylmän sodan kaltaiseen suurvaltapolitiikan sanelemaan maailmanjärjestykseen? Jos näin on, seuraukset ulottuvat myös aseidenriisunta- ja asevarustelupolitiikkaan.

Aseidenriisunnalla tehtiin suurvaltapolitiikkaa

Aseidenriisunta on koko toisen maailmansodan jälkeisen ajan ollut suurvaltapolitiikan keskeisimpiä aiheita. Aseidenriisunnalla ei ole toteutettu vain rauhanliikkeen vaatimaa rauhanpolitiikkaa, eli vähennetty aseita, vaan sillä on käyty myös ulkopoliittista kauppaa. Niin varustelu kuin aseidenriisuntapolitiikassakin on ajettu omia intressejä, hankittu ystäviä sekä ”taputettu ystävällismielisen kaverin selkää” ja pyritty näin saavuttamaan etua jossakin toisessa asiassa. Usein etu on liittynyt taloudellisiin tai energiapoliittisiin intresseihin. Kylmän sodan aikana Suomi piti tärkeänä, että aseidenriisuntaa toteutettiin, ja siinä Suomi mielellään auttoi muita, varsinkin jos saattoi tehdä niin ketään suuttamatta.

Biologisia aseita koskeva kansainvälinen sopimus solmittiin 1970-luvun alussa. Se oli ensimmäinen monenkeskinen aseidenriisuntasopimus, joka kielsi kokonaisen asetyypin käytön. Ydinaseiden leviämisen estäminen sekä ydinaseteknologian ja -materiaalin valvonta on maailman turvallisuuden kannalta tärkein asevalvontaregiimi. Ydinaseriisuntaa valvoo Kansainvälinen atomienergiajärjestö. Myös kemiallisista aseista on saatu aikaan sopimus. Lisäksi avaruuden aseistaminen on toistaiseksi estetty.

Yhdistyneillä kansakunnilla on osittain itsenäinen, pysyvä neuvottelufooruminsa, aseidenriisuntakonferenssi (*Conference on Disarmament*). Se käsittelee aseidenriisuntakysymyksiä ja toimi aikoinaan monien aseidenriisuntaneuvotteluiden isäntänä. Viimeisten vuosien aikana se ei ole kuitenkaan kyennyt sopimaan edes omasta työjärjestyksestään.

Ydinsulkusopimuksen sitovuus on myös kyseenalaistunut, kun yhä useampi maa havittelee ydinaseteknologiaa, eivätkä vanhat ydinase-

maatkaan näytä haluavan luopua omasta pelotteestaan. Kemiallisten ja biologisten aseiden hävittämisessä ja niihin liittyvien aineiden valvonnassa on myös puutteita, vaikka kontrolli- ja verifiointimekanismeja kehitetään ja kansainvälisiä valvontaelimiä on perustettu.

YK:n aseidenriisuntakonferenssin ja muiden perinteisten aseidenriisuntafoorumien toiminnan pysähtyneisyyteen ja neuvottelujen hitauteen on useita syitä. Kylmän sodan päättyminen tuuditti maailman uskomaan, että suuren maailmansodan ja joukkotuhoaseiden käytön riski olisi vähentynyt. Konflikteja vähäteltiin ja niitä pidettiin ”vain” alueellisina, pääasiassa pienaseilla käytävinä yhteenottoina. Kun varustelukierre pysähtyi hetkellisesti kylmän sodan jälkeen, aseidenriisuntaakaan ei pidetty enää keskeisenä poliittisena kaupanteon välineenä.

Kylmän sodan päättyminen merkitsi, että pienet ja keskisuuret valtiot pystyivät, tai joutuivat, ottamaan aktiivisemmän roolin maailmanpolitiikassa. Maailmasta tuli moninapainen, ja aseidenriisuntaneuvottelujen luonne muuttui. Kylmän sodan aikana tärkeintä oli saada suurvaltojen pääkaupungit mukaan aloitteisiin. Nykyään taas globaali kansalaismielipide vaikuttaa valtioiden toimintaan. Lisäksi aseita käyttävät maat ja alueet sekä aseidentuottajat ovat nousseet merkittäviksi toimijoiksi. Suurvallat ja niiden johtajat eivät enää sanele aseidenriisunta-agendaa. Neuvotteluihin kutsutaan yhä useammin myös kansalaisyhteiskunnan edustajia.

Murrosaika aiheutti hämmennystä

Yhdysvallat oli voittanut asevarustelukilpailun ja saanut ainakin hetkellisesti ainoan todellisen sotilaallisen suurvallan aseman. Maailma ei kuitenkaan muuttunut turvallisemmaksi. Suomen liittyminen osaksi länttä EU-jäsenyyden kautta toi uusia velvoitteita. Huomiota ja toimintaa vaativat useat globaalit ongelmat, joita ei pystytty hoitamaan soti-

laallisella voimalla tai yhden suurvallan hegemonialla. Etelä-pohjoinen -suhde, kestävä kehityksen edistäminen, ympäristöongelmat ja globalisaation synnyttämät haasteet vaativat kansainvälistä yhteistyötä.

Myös aseellisten konfliktien luonne muuttui. Yli 50 vuotta Hiroshimaan pudotetun atomipommin jälkeen alueellisissa ja paikallisissa konflikteissa kuolee tai vammautuu yhtä paljon ihmisiä kuin 6. elokuuta 1945 räjähtäneen pommin seurauksiin. Konflikteissa käytetään ensisijaisesti pienaseita, henkilömiinoja, rypäleaseita ja räjähteitä. Usein taisteluissa on mukana myös lapsisotilaita, ja etniset puhdistukset sekä joukkoraiskaukset kuuluvat tavallisiin sodankäyntikeinoihin. Useimmat uhreista ovat siviilejä. Uhrien korkean määrän perusteella moni sanoo kolmannen maailmansodan olevan parhaillaan käynnissä, vaikkakin hajautetusti.

Aseidenriisunnan uudet haasteet ymmärrettiin vähitellen. Vanhojen joukkotuhoasekysymysten rinnalla alettiin keskustella tämän päivän joukkotuho- eli pienaseista (käsiaseet, miinat ja rypäleaset), joita voidaan käyttää myös terroritekoihin. Aseidenriisunta-agendan muutos asetti valtiot uuteen tilanteeseen. Kaikilta, myös Suomelta, vaaditaan aseidenriisunnassa kannanottojen lisäksi tekoja. Suomi ei voi kehottaa muita luopumaan aseista, joita se itse pitää varastoissaan ja suunnittelee käyttävänsä.

Tarja Halosen ja Erkki Tuomiojan ulkoministerikausina Suomi otti aktiivisemman roolin globaalipolitiikassa. Ristiveto puolustusvoimien edustamien kansallisten intressien ja uuden aktiivisen ulkopolitiikan vaatimusten välillä näkyi Suomen turvallisuuspoliittisessa keskustelussa. Takaiskut, kuten kansallisen sotilaallisen edun ensisijaisuuteen vannovien ”voitto” Suomen henkilömiinapolitiikan linjanvedossa, aiheuttivat, ettei Suomen maine kansainvälistä aseidenriisuntaa ajavana maana ollut enää itsestään selvä.

Kansainvälisen politiikan agendan muutokseen ei suhtauduttu kummeksuen ja jarruttelen ainoastaan vanhan ”reaalipolitiikan leirissä”

Suomessa. Sitä vierastettiin Yhdysvalloissa, joka oli tottunut ottamaan johtopaikan kaikissa globaalikysymyksissä. Muutokseen suhtautuivat samoin myös muut YK:n turvallisuusneuvoston vakituiset jäsenmaat, jotka olivat hallinneet kansainvälistä politiikkaa ydinaseuhkaan perustuvalla veto-oikeudellaan. Sotilaallista voimaansa ja vanhaa rooliaan kiireesti uudelleen havitellut Venäjä ja taloudellista vaikutusvaltaa kasvattanut Kiina eivät myöskään suhtautuneet riemulla uuteen, moninapaiseen kansainväliseen politiikkaan, jossa huomioitiin myös kansalaisyhteiskunnan mielipiteet.

Syyskuun 11. päivänä vuonna 2001 Yhdysvalloissa, New Yorkissa, toteutettujen terroritekojen jälkeen suurvallat löysivät toisensa ainakin hetkellisesti kamppailussa yhteistä vihollista vastaan. Varustelumenojen kasvattamiselle ja muulle sotilaalliselle varustautumiselle sekä sotimislle löydettiin taas legitimitetti, joka oli menetetty kylmän sodan varustelukierteen loppumisen ja Neuvostoliiton hajoamisen myötä.

Aseidenriisunta ja asevalvonta ovat tärkeä osa EU:n politiikkaa

Aseidenriisunta- ja asevalvontakysymykset ovat kuuluneet EU:n agendaan sen jälkeen, kun unionin yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta sovittiin Maastrichtissa vuonna 1992. Maastrichtin sopimuksen mukaan jäsenvaltioiden on työskenneltävä keskinäisen poliittisen solidaarisuuden edistämiseksi. Jäsenvaltioiden on vältettävä toimintaa, joka on unionin yhteistä etua vastaan tai vähentää yhteisen politiikan vaikuttavuutta ja koherenssia kansainvälisissä suhteissa. EU-maat etsivät yhteistä linjaa muun muassa YK:ssa, ja EU:n puheenjohtajamaa pitää useimmat puheenvuorot unionin nimissä.

Puolustuspolitiikka ja siten varustelukysymykset kuuluvat kansalliseen päätöksentekoon. Unionissa on ydinase- ja ydinaseettomia maita sekä sotilaallisesti liittoutuneita (Naton jäsenmaat) ja liittoutumatto-

mia maita. EU-maiden kansalliset puolustusratkaisut ovat keskenään hyvin erityyppiset, ja kukin maa panostaa eri tavoin sotilaalliseen varusteluun suhteessa kehitysyhteistyöhön ja siviilitoimin tehtävään kansainvälisen rauhan edistämiseen.

EU toimi 1990-luvulla aktiivisesti kemiallisten ja biologisten aseiden valvontakysymyksissä ja rahoitti kemiallisten aseiden tuhoamisohjelmia. Unionilla on joukkotuhoaseiden leviämisen vastainen strategia ja 2000-luvulla se on ottanut kantaa myös pienasekysymyksiin. Ministeritasolla aseidenriisunta- ja valvontakysymykset kuuluvat yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvostolle. Niitä käsitellään myös kahdessa valmisteleavassa työryhmässä, jotka kokoontuvat kuukausittain Brysselissä (*Working Group on Global Arms Control, and Disarmament, CODUN*, ja *Working Group on Non-Proliferation, CONOP*). Työryhmien toiminta-alat ovat osittain päällekkäiset. Ensimmäiselle työryhmälle kuuluvat kemiallisiin ja biologisiin aseisiin, ydinkoekieltosopimukseen, miinoihin, pienaseisiin ja rypäleaseisiin liittyvät asiat. Toinen työryhmä käsittelee ydinsulkusopimuksen seurantaa sekä muita aseteknologian leviämiseen ja vientivalvontaan liittyviä kysymyksiä.

CODUN ja CONOP eivät ole päättäviä elimiä vaan foorumeita, joissa voidaan valmistella mahdollisia yhteisiä kannanottoja esittäväksi yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvostolle. Tämän lisäksi tavanomaisten aseiden kaupan työryhmässä (*Working Group on Conventional Arms, COARM*) käsitellään EU:n aseidenvientiiä koskevan käytännesäännösten seurantaa ja käydään keskinäisiä konsultaatioita asevientilupa-asioissa.

EU:n yhtenäisestä politiikasta huolimatta Suomi on voinut ja voi toteuttaa myös omaa, jopa muiden EU-maiden politiikasta poikkeavaa aseidenriisuntapolitiikkaansa. Esimerkiksi henkilömiinakysymyksessä Suomen linja poikkesi EU:n yleisestä linjasta, kun se jättäytyi ainoana EU-maana kokonaan sopimuksen ulkopuolelle. Myös Suomen ja naapurimaa Ruotsin suhde ydinaseiisuntakysymyksiin erosi varsin pitkään toisistaan. Ruotsi ryhtyi heti tukemaan niin kutsuttua *New*

Agenda Coalition -aloitetta YK:ssa. Aloitteen tavoitteena oli uusien globaalien ydinaseriisuntaneuvotteluiden käynnistäminen ja aikataulun asettaminen lopulliselle ydinaseriisunnalle. Suomi suhtautui aloitteeseen varovaisemmin. Samalla Suomi on kuitenkin toiminut aktiivisesti pienasekysymyksessä ja ajanut kansainvälistä, laillisesti sitovaa asekauppasopimusta, joka antaa yhteiset pelisäännöt kansainväliselle asekaupalle.

Tavanomaisten aseiden käyttöä yritetään rajoittaa

Tärkeä tavanomaisten aseiden käyttöä rajoittava kansainvälinen sopimus on *Convention on Certain Conventional Weapons* (CCW). Se on yleissopimus, joka on kieltää tiettyjen epäinhimillisten, siviileille kohtuutonta kärsimystä aiheuttavien aseiden käytön kansainvälisen humanitaarisen oikeuden mukaisesti. Se sisältää viisi lisäpöytäkirjaa. Uusista pöytäkirjoista voidaan sopimuksen puitteissa neuvotella periaatteessa rajattomasti.

Todellista poliittista tahtoa sopimuksen laajentamiseksi tai tiukentamiseksi ei ole toistaiseksi löytynyt. Yksimielisyysperiaatteella toimivan, aseiden ”kohtuukäyttöä” suosivan sopimuksen puitteissa on oltu valmiita neuvottelemaan oikeasti, ainoastaan kun valtioiden koalitiot vaativat jonkun asetyypin täyskieltoa. Näin tapahtui sekä henkilömiina- että rypäleasekysymyksessä. Neuvottelut on voitu aloittaa, jos humanitaaristen toimijoiden lisäksi myös sotilaat ovat nähneet jonkun aseiden kiellon ja rajoitukset mielekkääksi.

Vaikka sopimuksen allekirjoittajavaltioiden lukumäärä on noussut 103 valtioon, se ei ole edelleenkään yleismaailmallinen sopimus. Varsinaisen konkreettisen sisällön muodostavien lisäpöytäkirjojen allekirjoittajavaltioiden lukumäärä on puitesopimustakin pienempi. Niissä on kussakin alle sata allekirjoittajaa. Vain 31 valtiota on allekirjoittanut

viimeisen, vuonna 2006 hyväksytyyn lisäpöytäkirjan, joka koskee maastoon jäävien räjähtämättömien ammusten raivausvastuuta.

Kunnollisten tarkastusmekanismien puuttuessa humanitaariset järjestöt, kuten Punainen Risti ja ihmisoikeusjärjestöt ovat ottaneet tehtäväkseen raportoida, kun epäinhimillisiä aseita on heidän havaintojensa mukaan käytetty. Sanktioita ei väärästä toiminnasta anneta automaattisesti. Sopimus on kuitenkin muodostunut normistoksi armeijoille epäinhimillisten aseiden käytön välttämisestä ja antaa konkreettista ohjeistusta lisäpöytäkirjoihin sisällytettyjen aseiden merkinnästä ja siviilien varoittamisesta. Sopimus on merkittävä osa kansainvälistä humanitaarista lainsäädäntöä.

Yleinen mielipide yksipuolisen aseidenriisunnan tukena

Kun suurvaltojen kiinnostus aseidenriisuntaan laimeni ja perinteiset aseidenriisuntaelimet toimivat parhaimmillaankin kuolettavan hitaasti, rinnalle nousi uusi toimintatapa: aseidenriisuntaa kannattavien maiden koalitiot ja yksipuolinen aseidenriisunta maailman yleisen mielipiteen tuella. Näin syntyi henkilömiinat kieltänyt Ottawan sopimus, ja tällä tavoin neuvotellaan myös rypäleaseiden käytön kiellosta niin kutsutussa Oslo-prosessissa.

Ottawan sopimus, joka kieltää henkilömiinojen käytön, varastoinnin, tuotannon sekä siirrot ja ajaa niiden tuhoamista, solmittiin vuonna 1997. Sopimuksen on allekirjoittanut 155 valtiota. Suomi on ainoa EU-maa, joka ei ole liittynyt sopimukseen. Suomi on ilmoittanut tukevansa henkilömiinojen täyskieltoa ja pyrkii liittymään sopimukseen vuonna 2012.

Henkilömiinojen (jalkaväkimiinojen) aiheuttamista epäinhimillisistä ongelmista on keskusteltu jo vuosikymmenen ajan. Kansainvälisten rauhanturvaoperaatioiden lisääntyttyä ja lääkäreiden joutuessa paikkamaan yhä useampia miinauhreja eri konfliktialueilla paine

ongelman poistamiseen kasvoi. CCW-sopimuksen puitteissa käytiin neuvotteluja lisäpöytäkirjasta. Asiaa ajavien kansalaisjärjestöjen ja joidenkin hallitusten mielestä neuvottelut eivät kuitenkaan edenneet, eikä konsensuksella saatu aikaan kattavaa sopimusta henkilömiinojen täyskiellosta. Kanada päätti kutsua kaikki halukkaat valtiot keskustelemaan miinakiellosta ja aloitti prosessin, jonka seurauksena syntyi Ottawan sopimus. Prosessi oli intensiivinen ja monella tapaa erilainen verrattuna YK:n prosesseihin, koska kansalaisjärjestöt kutsuttiin siihen mukaan. Henkilömiinojen vastainen kampanja saikin työstään Nobelin rauhanpalkinnon.

Toinen vastaava prosessi alkoi helmikuussa 2007. Norjan hallitus kutsui valtiot kokoukseen, jossa keskusteltiin siviileille ongelmia aiheuttavien rypäleasideen kieltämisestä. Jo henkilömiinaprosessin yhteydessä huomattiin, että myös muuntyyppiset sodan räjähtämättömät jätteet ovat vaarallisia siviileille. Libanonin sodan jälkeen vuonna 2006 uutisoitiin kansainvälisesti, että rypäleaseista leviää tytärpanoksia suurille alueille niin siviili- kuin sotilaskohteisiin, ja suuri määrä räjähtämättömiä suutareita jää maastoon sodan jälkeenkin. Ensimmäisen Oslon kokouksen julkilausuman hyväksyi yli 40 valtiota. Joulukuussa 2007 Wieniin kokoontui jo yli 138 valtiota tavoitteenaan neuvotella rypäleaset kieltävä ja mahdollisimman kattava, laillisesti sitova sopimus vuoden 2008 aikana.

Rypäleasideiden kieltöä koskevasta CCW-sopimuksen lisäpöytäkirjasta on puhuttu runsaat viisi vuotta. Pöytäkirjalla voitaisiin rypäleaset tuottavat maat sitouttaa kieltöön. Neuvottelut ovat kuitenkin osoittautuneet hitaiksi. Pöytäkirjaa vastustavat valtiot pystyvät konsensusvaatimuksen takia jarruttamaan prosessia ja neuvotteluissa ei joko edetä lainkaan tai niissä saadaan aikaiseksi vain hyvin vesitettyjä sopimustekstejä. Tämän takia moni valtio on kansalaisjärjestöjen taivon päätenyt kannattamaan Oslo-prosessia mahdollisuutena edistää rypäleasekieltöä.

Päätöksenteko YK:ssa ja sen elimissä perustuu maailman hallitusten yksimielisyyden vaatimukseen. Globaali kansalaisyhteiskunta ei voi hyväksyä, että tärkeissä humanitaarisissa ja siviilien suojeluun liittyvissä kysymyksissä jäädään odottamaan vastahankaisten valtioiden hyväksyntää. YK:n ulkopuolella toimivat ”kannattajamaiden koalitiot” ovat väistämättä tärkeä neuvottelukanava myös rauhan- ja aseidenriisuntakysymyksissä. Siitä Ottawan sopimus on loistava menestystarina. Sopimuksella saatiin aidosti ja nopeasti muutos tuhansien ihmisten elämään ja yksi asetyyppi onnistuttiin poistamaan käytöstä lähes kokonaan. Ottawan sopimus on myös kaikkein laajimmin allekirjoitettuja aseidenriisunta- ja humanitaarisen alan kansainvälisiä sopimuksia. Tämä tarkoittaa myös, etteivät yksittäiset valtiot voi piilotella muiden maiden selän takana, vaan jokainen joutuu kantamaan vastuunsa maansa aseidenriisunta- ja humanitaarisesta politiikasta sekä niiden johdonmukaisuudesta. Kansalaisjärjestöillä ja kansalaismielipiteellä on uudessa globaalissa vastuun ajassa keskeinen rooli valtioiden vaihtokoirina ja toiminnan katalysaattoreina.

Ydinasevarustelun uusintakierros on pysäytettävä

Uusien uhkien haasteeseen vastaamiseen tarvitaan sekä aseidenriisunnan tuomaa luottamuksen ilmapiiriä että sen vapauttamia resursseja. Sotilaallisen turvallisuuspolitiikan instituutiot pyrkivät kuitenkin säilyttämään valta-asemansa, ja uusia linjoja vetävät radikaalit uuskonservatiivit puolestaan pyrkivät osoittamaan aikansa eläneiksi useimmat kylmän sodan kaudella jalostetut aseidenriisuntadiplomatian arvot, kuten monenkeskisyyden ja Yhdistyneiden kansakuntien luoman sopimusverkoston. Ydinase on jo hiipinyt varkain takaisin maailmanpolitiikan polttopisteeseen. Sotilaspolitiikan muutosdynamikka todistaa, että asevarustelu ja ydinase ovat vähintään uusiin ughiin verrattavissa oleva akuutti hengenvaara. Vastuu on kaatuneen järjestelmän johtovaltioilla, ensisijaisesti Yhdysvalloilla, mutta myös Venäjällä, Iso-Britannialla ja Kiinalla.

Kansainvälisen yhteisön vastaus ydinasevarustelun tuomiin haasteisiin on ollut epäyhtenäinen. Muut ydinasevallat seuraavat vähäeleisesti Yhdysvaltojen jarru- ja vaihdemiehen esimerkkiä. Sitoutumattomien maiden liike (NAM) ei ole kyennyt merkittäviin vasta-aloitteisiin YK:ssa. Nato pitää kiinni vanhasta ydinaseiden käyttöopistaan eikä ole esittänyt uusia aseidenriisunta-aloitteita. Se vaalii yhtenäistä julkisuuskuvaansa. Naton kokousten ulkopuolella jäsenmaat tekevät toisistaan radikaalistikin poikkeavia ratkaisuja esimerkiksi äänestämällä YK:n yleiskokouksissa Yhdysvaltojen ydinasepolitiikkaa vastaan. Euroopan maihin sijoitetut Yhdysvaltojen ydinaseet ovat kasvattaneet sijoitusmaissa voimakasta kansalaisvastarintaa 2000-luvulla.

Euro- ohjukset poistettiin myös Suomen lähialueilta

Neuvostoliitto ja Yhdysvallat romuttivat vuonna 1987 solmimallaan INF-sopimuksella Eurooppaan sijoittamansa lyhyen ja keskikantaman ydinohjukset. Sitoutumaton rauhanliike oli vaatinut mahdotonta ja sai sen. Poliittisen realismin koulukunta sai puolestaan opetuksen. Länsi- ja Itä-Euroopassa sekä Neuvostoliiton alueella romutettiin valvotusti kokonainen ballististen ja risteilyohjusten aseluokka. Kärjet säästettiin. Ohjussiilot, metsätukikohdat ja lentokentät tyhjennettiin myös Suomen lähialueilta. Sopimuksen liitteet paljastivat Eestissä olleen 270 ydinasetta, Liettuassa 325 ja Latviassa 185. Sopimuksen ulkopuolelle jääneiden taktisten aseiden ja lentopommien määrää ei tunneta. Aiheesta ei ole keskusteltu Suomen turvallisuuspolitiikan linjanvedoissa.

INF-sopimuksen jälkeen entiset viholliset sopivat strategisten aseiden määrän rajoituksista (START I, 1991 ja START II, 1993). Yhdysvaltojen ja Venäjän presidentit riisuivat vuonna 1991 antamillaan vastavuoroisilla julistuksilla vielä lisää taktista ydinaseistustaan. Ka-

zakstan, Ukraina ja Valko-Venäjä luovuttivat itsenäistyessään neuvostoydinaseet Venäjälle. Täysillä kierroksilla käynyt diplomatian koneisto tuotti suurvaltojen johdolla vielä joitakin vuosia hyviä tuloksia aseidenriisunnassa.

Ydinasevarustelu on palannut kansainväliseen politiikkaan

Nyt aseidenriisunta ja aseistuksen rajoittamispolitiikka ovat ajautuneet maailmanpolitiikassa marginaaliseen asemaan. Valtioiden välisessä aseidenriisunnassa YK:n koneisto on ollut jumissa kymmenen vuoden ajan. Nato ei ole luopunut ydinaseen käyttökonseptistaan eikä aseiden sijoittamisesta muodollisesti ydinaseettomuuteen sitoutuneiden jäsenmaidensa alueelle. Ylivoimainen sotilaallinen toimija Yhdysvallat on siirtänyt keskustelun pois YK:sta itse valitsemilleen foorumeille sekä kahdenvälisiin suhteisiinsa. Yhdysvaltojen aloitteellisessa politiikassa joukkotuhoaseet eivät ole globaali, ehdoton uhka, vaan vihamielisten toimijoiden aiheuttama turvallisuusriski, joihin on puututtava varhaisessa vaiheessa.

Yhdysvallat irtisanoi Neuvostoliiton kanssa solmimansa torjuntaohjussopimuksen (ABM-sopimus) vuonna 2002, jonka seurauksena Venäjä antoi strategisten aseiden START II -sopimuksen raueta. Yhdysvaltojen pyrkimys laajentaa ohjuskilpensä Eurooppaan sai Venäjän uhkaamaan, että se maalittaa ydinaseensa Eurooppaa kohti ja irtisnoutuu INF-sopimuksesta sekä tavanomaisten aseiden rajoitussopimuksesta.

Iso-Britannia, Kiina, Ranska, Venäjä ja Yhdysvallat ovat käynnistäneet useita asehankintaohjelmia. Yhdysvalloilla on valmius käynnistää uuden pienitehoisen RRW-ydinkärkiohjelman tuotantovaihe. Ranska kehittää uutta ohjustyyppiä. Iso-Britannia päätti maaliskuussa 2007 uudistaa Trident-sukellusveneaseensa. Venäjä kytkee uusien Topol M, Bulava- ja

Iskander-ohjusten sekä modernien kärkien tuotantonsa Yhdysvaltojen ohjuskilpihankkeeseen Euroopassa. Venäläiset sotilaspoliitikot pohtivat, pitäisikö INF-sopimuksesta luopua, koska se estää yksipuolisesti Venäjän keskimatkan ohjustuotannon. Intia ja Pakistan käyvät kuumaa ohjusvarustelukilpaa. Intia rakentaa strategista sukellusveneasetta, ja sen torjuntaohjusjärjestelmä tulee käyttöön vuonna 2010.

Kaikki ydinasevallat ehkä Kiinaa lukuun ottamatta ovat siirtyneet doktriiniin, jonka mukaan ne voivat käyttää ydinasetta ensimmäisenä ehkäistäkseen tai pysäyttääkseen kemiallisia tai biologisia aseita käyttävän vastustajan, joka voi olla myös terrorismiin turvautuva toimija. Ydinase on siten yhä harvemmin luonteeltaan pelote. Israelin pommin olemassaoloa pidetään varmana. Maa ei väitettä kommentoi, vaan ilmoittaa, ettei se turvaudu ydinaseeseen ensimmäisenä.

Presidentit Bush ja Putin sopivat vuonna 2002 Moskovassa ydinaseidensa määrrien tavoitteelliset enimmäiskatot vuoteen 2012 saakka. Tavoitetta paljon velvoittavampi START I -sopimus raukeaa vuoden 2009 lopussa, eikä uutta ole näkyvissä. On arvioitu, että yksin aseiden määrän suhteen on palattu alkutilanteeseen, vuoteen 1970.

Ydinsulkusopimus on vaakalaudalla

YK:n ydinsulkusopimus tuli voimaan vuonna 1970. Sen on tarkoitus estää ydinaseiden leviäminen yhä uusiin käsiin. Sopimukseen liittyneet ydinaseettomat maat sitoutuvat Kansainvälisen atomienergiajärjestön (IAEA) valvomaan ydinaseettomuuteen, ja vastineeksi ydinasevallat ovat sitoutuneet ydinaseiden riisumiseen ja luvanneet myydä aseettomille maille ydinvoimateknologiaa ja polttoainetta ilman rajoituksia.

Ydinsulkusopimus on YK-sopimuksista ainoa, joka edellyttää ydinaseiden riisuntaa. Velvoitetta vahvistettiin vuosien 1995 ja 2000 tarkistuskonferensseissa, joissa hyväksytyt tavoiteasiakirja sekä 13 askleen politiikka ovat voimassa olevia sitoumuksia. Niissä ydinasevallat

lupaavat aloittaa neuvottelut täydellisestä ydinaseiden riisunnasta, vähentää aseistustaan voimakkaasti myös yksipuolisin toimin, kieltää kaikki ydinkokeet (CTBT-sopimus), sopia asekelpoisen materiaalin tuotantokiellosta (FMCT-sopimus), suostutella Israel, Intia ja Pakistan sopimukseen sekä vahvistaa ydinaseettomille maille antamia turvatarkuita. Lupauksia ei ole pyritty lunastamaan miltään osin. Ydinkoekieltosopimuksen voimaan saattamiseen tarvitaan vielä Yhdysvaltojen ratifiointi sekä Kiinan ja Israelin mukaantulo.

Ydinvoiman lisääntynyt käyttö kasvattaa riskiä, että myös aseet lisääntyvät. Tekninen mahdollisuus ydinaseen välittömään tuottamiseen on IAEA:n arvion mukaan jopa 30 maalla. Ydinsulkusopimuksen ulkopuolelle jättäytyneet Intia ja Pakistan julkistivat pomminsa dramaattisella demonstraatoräjätysten sarjalla vuonna 1998, eikä YK:n turvallisuusneuvoston niille asettamat pakotteet ole vaikuttaneet maiden politiikkaan millään tavalla. Ne eivät halua alistua ydinsulkusopimuksen ydinaseahdeille asettamiin velvoitteisiin. Intian ja Pakistanin välinen erimielisyys Kashmirin alueesta oli johtaa sotaan myös vuonna 2002. Pakistanin syksyn 2007 levottomuuksien aikana Yhdysvallat pelkäsi aseiden joutuvan sotilasjohdolta sisäisen kaappauksen seurauksena radikaalien haltuun.

Yhdysvaltojen ja Intian valmisteilla oleva ydinteknologiasopimus (123-sopimus) uhkaa ydinsulkusopimuksen peruseriaatteita, kuten kieltoa ryhtyä ydinvoimayhteistyöhön sopimukseen kuulumattoman maan kanssa. Samansisältöisiä lupauksia yhteistyöstä ovat Intialle antaneet Venäjän ja Ranskan johtajat. Käytännössä Intia voi saada tunnustuksen ydinasevallan statukselleen, ilman että sen tarvitsee sitoutua ydinkoekieltoon tai IAEA:n valvontaan.

Ydinsulkusopimuksen vuoden 2005 tarkastelukonferenssi epäonnistui. Pohjois-Korea irtisanoutui sopimuksesta ja räjäytti ydinlatauksen seuraavana vuonna. Kiinan tuen menetettyään se on taipumassa vaihtamaan ase- ja energiaohjelmansa runsaisiin öljytoimituksiin. Myöskään

ydinsulkusopimuksen jäsenenä pysytellyt Iran ei ole taipunut YK:n turvallisuusneuvoston asettamiin velvoitteisiin ydinohjelmansa keskeyttämisestä, ja Yhdysvallat harkitsee yhdessä länsimaiden kanssa lisäpakotteiden käyttöä sitä vastaan. Yhdysvaltain ja Ranskan korkein johto on katsonut Iranin ydinaseen voivan johtaa maailmanlaajuiseen sotaan.

Yhdysvallat on käynnistänyt muiden tuottajamaiden kanssa erillisen ydinmateriaalien ja rauhanomaisen teknologian valvontajärjestelmän (GNEP), jonka on arvioitu voivan vaarantaa IAEA:n valvojanroolin, koska ydinmateriaalien koko kierto pyritään saamaan hallintaan YK-järjestelmän puitteissa. Erityinen huolenaihe on asekelpoinen uraani ja plutonium, jota on varastoitu mittavia määriä.

Uudet ehdotukset tähtäävät täydelliseen ydinaseriisuntaan

YK:n esitys ydinasesopimukseksi (*Nuclear Weapons Convention*, NWC) ajaa ydinaseiden kieltämistä. Syksyllä 2006 YK:n yleiskokouksessa 125 valtiota 191 jäsenmaasta kannatti sopimusneuvottelujen välitöntä aloittamista. Ruotsalaisen YK-diplomaatti Hans Blixin johtama kansainvälinen joukkotuhuosekomissio julkaisi raporttinsa *Weapons of Terror: Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms* vuonna 2006. Työryhmän 60 esitystä tähtäävät kaikista joukkotuhuoseista luopumiseen valvotusti monenkeskisillä järjestelyillä YK:n puitteissa. Lähtökohtana on aseiden täyskielto, joka saavutettaisiin asteittain toimeenpanemalla voimassa olevat sitoumukset ja vahvistamalla YK:n nykyistä sopimusverkostoa.

Blixin komissio nosti tärkeysjärjestyksessä ensimmäiseksi ydinaseiden riisunnan ja ydinsulkusopimuksen vahvistamisen: ydinsulkusopimuksen lisäpöytäkirjassa sovittu 13 askeleen politiikka on pantava toimeen ja valvontaa on tehostettava. Lähi- Itään ja Korean niemimaalle on perustettava ydinaseeton vyöhyke. Iranin, Pohjois-Korean, Egyptin

ja Israelin on liityttävä ydinkoekieltosopimukseen, samoin Intian ja Pakistanin, joiden on keskeytettävä asemateriaalin tuotanto ja sallittava IAEA:n valvonta. Pohjois-Korean on palattava ydinsulkusopimukseen, Iranin on ratifioitava tehostetun valvonnan lisäpöytäkirja, ja Iranin ja Israelin on keskeytettävä rikastus- sekä jälleenkäsittelytoiminta. Ydinasevaltojen on annettava ydinaseita omistamattomille maille sitova lupaus olla käyttämättä aseitaan niitä vastaan ja hyväksyttävä ydinaseettomien vyöhykkeiden perustaminen. Ydinasevaltojen on sitouduttava olemaan käyttämättä aseitaan ensimmäisenä. Niiden on poistettava aseensa välittömästi laukaisuvalmiudesta. Yhdysvaltojen ja Venäjän on solmittava sopimus strategisten aseidensa pysyvästä vähentämisestä. Ydinaseet on poistettava toisten maiden alueelta ja taktiset ydinaseet on vedettävä varastoihin.

Purevimman kritiikin ja vaihtoehtoaloitteita YK:n yleiskokouksissa on esittänyt *New Agenda Coalition* (NAC) -nimen alla toimiva ryhmä. NAC-päätöslauselmien takana ovat viime vuosina olleet Brasilia, Chile, Egypti, Etelä-Afrikka, Meksiko ja Uusi-Seelanti sekä EU-maista Ruotsi ja Irlanti. Samankaltaisia tavoitteita on sisällynyt myös Kanadan politiikkaan. NAC-maat esittivät syksyllä 2007 YK:n yleiskokoukselle päätöslauselmaehdotuksensa. Teksti oli tähdätty korjaamaan vallitsevan ydinasekulttuurin riskialttein kohta, aseiden pitäminen välittömässä laukaisuvalmiudessa. Yhdysvalloilla ja Venäjällä tiedetään vuoden 2007 alussa olleen 11 530 ydinkärkeä valmiina kiinnitettäväksi ohjuksiin tai lentokoneisiin. Aseita on välittömässä laukaisuvalmiudessa noin kaksi tuhatta, ja ohjuksia on varauduttu laukaisemaan jo kun varhaisvaroitusjärjestelmä ilmoittaa tulossa olevasta hyökkäyksestä. NAC-ryhmän päätöslauselmaa kannatti 124 maata, myös osa Nato-maista. Sitä vastustivat ainoastaan Yhdysvallat, Ranska ja Iso-Britannia. Äänestyslityksessä ne väittivät, ettei aseiden valmiustila ole riski ja että laukaisukynnys on korkea. Venäjä ei osallistunut äänestykseen.

Natolta vaaditaan aktiivista ydinaseriisuntapolitiikkaa

Kylmän sodan perintönä Yhdysvalloilla on Euroopassa Nato-jäsenmaiden lentotukikohdissa jopa 480 lentopommia. Pääosa ydinaseista on tarkoitettu Yhdysvaltojen ilmavoimien Eurooppaan sijoitettujen koneiden käyttöön, ja osa on osoitettu Belgian, Hollannin, Italian, Saksan ja Turkin ilmavoimien yksiköille. Sotilasliiton keskeinen jäsenyysehto on solidaarisuus Yhdysvalloille, jonka ydinasepolitiikkaa jäsenmaiden yhteiskäyttövelvollisuus heijastaa. Kyse on Yhdysvaltojen kuvitteellisen ydinsateenvarjon ulottamisesta Eurooppaan, jossa ei tosin enää sada. Myös osa Ison-Britannian sukellusveneohjuksista on osoitettu Naton käyttöön. Ranskan ydiniskuvoimaa ei lueta Naton varantoihin.

Nato kieltäytyy keskustelemasta aseiden nykyisestä käyttötarkoituksesta tai edes kylmän sodan aikaisista operaatiosuunnitelmistaan. Aikanaan esimerkiksi hollantilainen F-16 -kone olisi voitu lähettää pommittamaan Moskovaa, ja Vulcan- sekä FB-111 -koneet olisivat voineet rynnäköidä Englannista Leningradiin ja Murmanskiin Ruotsin ja Itämeren yli.

Kylmän sodan päätyttyä ydinaseet menettivät merkityksensä. Viimeistään presidentti Bill Clintonin uskottiin poistavan pommit virkakautensa lopussa. Ydinaseet onkin kaikessa hiljaisuudessa vedetty pois Kreikasta ilmeisesti vuonna 2001, ja vuonna 2007 aseita on poistettu mahdollisesti myös Saksasta. 1990-luvulla tukikohtien asebunkkerit uudistettiin, kun salamaniskun pelättiin aiheuttavan huoltotilanteessa aseiden laukeamisen. Myös B61-pommit modernisoitiin 2000-luvun alussa.

Tutkija Hans M. Kristensenin Yhdysvaltain tiedeliitolle vuonna 2005 laatima raportti nosti ydinaseet parlamenttikeskusteluihin esimerkiksi Belgiassa, Hollannissa, Norjassa, Saksassa ja Turkissa. Raportti väittää uskottavin perustein, että ydinaseita on Nato-maissa jopa kolminkertainen määrä aikaisempiin arvioihin verrattuna. Belgian rauhanliike

oli jo vuosien ajan valmistanut mielenosoituksillaan pohjaa pommien poistamiselle. Yleisen mielipiteen herääminen tarjosi poliitikoille mahdollisuuden keskustella arasta aiheesta. Belgian parlamentin ylä- ja alahuone vaativat yksimielisesti hallitusta poistamaan aseet. Kaksi kolmesta sijoitusmaiden kansalaisesta oli kesän 2007 gallupissa ydinaseita vastaan. Belgian hallitus ei ole nostanut asiaa Naton kokousohjelmalle.

Keväällä 2005 Euroopan parlamentti vaati Yhdysvalloilta selvitystä tutkija Kristensenin paljastettua, että Yhdysvallat oli vielä 1990-luvulla tehnyt valmisteluja pommien käyttämiseksi myös Naton euroalueen ulkopuolella. Ukraina julisti kohun jälkeen, ettei se ota alueelleen ydinaseita, jos maa liittyy Natoon.

Ehkä eniten muutospotentiaalia on Saksassa, jonka väestöstä yli 90 prosenttia vastustaa ydinpommeja. Aseista haluavat eroon kaikki puolueet. Ensimmäisen aloitteen teki Saksan vihreä ulkoministeri Joschka Fischer syksyllä 1998. Esitystä ydinasestrategian uudelleenarvioinnista ja ensikäytön opista luopumisesta luonnehdittiin suorastaan kapinaksi. Esitys jäi toteutumatta ehkä siksi, että liittokunnan eloonjääminen oli tuolloin muutenkin vaakalaudalla. Fischer yritti seurata Kanadaa, joka oli vaihtanut purkanut sopimuksensa Yhdysvaltojen aseiden Nato-yhteiskäytöstä jo vuonna 1984. Marraskuussa 2006 Saksan liittopäivät esitti SPD:n ja Kristillisdemokraattien esityksestä, että maan hallitus tekisi Naton Riian kokouksessa aloitteen Naton taktisten aseiden poistamisesta Euroopasta ydinsulkusopimuksen vahvistamiseksi. Huhtikuussa 2007 Kanadan ulkoministeri Peter MacKay tiettävästi otti ydinasepolitiikan esille Naton kokouksessa Oslossa yhdessä Saksan ulkoministeri Frank-Walter Steinmeierin kanssa. Kanadan parlamentti on hyväksynyt päätöslauselman, joka kyseenalaistaa Naton sijoituskoktriinin.

Sadoille taktisille ydinaseille on vaikea löytää tehtäviä uudessa Natossa, joka pyrkii terrorismin, kriisinhallinnan ja humanitaaristen operaatioiden globaalitoimijaksi. Yhteisessä kumppanuusneuvostossa

istuu myös Neuvostoliiton seuraaja Venäjä. Toisaalta Nato-maiden lentokoneilla ei kohta ole enää välitöntä teknistä valmiutta pommien taistelukäyttöön. Muutamassa vuodessa pääosa hävittäjäpommittajista poistuu, eikä uusia Eurofighter-koneita ole varustettu ydinaserooliin. Naton ydinasepolitiikkaa suuntaava *Nuclear Planning Group* toisti kuitenkin keväällä 2007 ydinaselinjan jatkuvan entisellään.

EU:n sokea piste on yhteisen ydinaseriisuntapolitiikan puuttuminen

Euroopan unionilla ei ole yhteistä aseriisuntatavoitetta. EU on Ranskan ja Ison-Britannian ydinaseiden vanki. Yhteistä kantaa ei synny niiden ydinasepolitiikkaa vastaan. EU ei ole myöskään halunnut asettua ydinasekysymyksissä Yhdysvaltoja vastaan. Ydinaseiden olemassaolo ja niiden jatkuva modernisointi heijastuvat välittömästi kuitenkin siihen, miten EU:n ulkopuoliset maat tulkitsevat unionin toimintaa. Kriittisissä YK-äänestyksissä EU:n molemmat ydinasemahdit nousevat säännöllisesti Yhdysvaltojen rinnalle muiden jäsenmaiden äänestäessä vastaan.

Lissabonin uusi perussopimus ei mainitse aseidenriisuntaa tavoitteena, eikä aihetta käsitellä vuoden 2003 turvallisuusstrategiassa. Yhteinen joukkotuhosestrategia samalta vuodelta on kunnianhimoinen ja käsittelee ydin- sekä kemiallisten ja biologisten aseiden uhkia, mutta ainoastaan aseiden omistuspohjan laajenemisen estämisen näkökulmasta. EU-maiden laatima yhteinen kanta vuoden 2005 ydinsulkusopimuskonferenssiin olisi toisenlaisessa kontekstissa saattanut edistää oleellisesti aseidenriisuntaa. Unionin turvatakuut eivät sulje pois ydinasetta, ja ydinaseen luonteen vuoksi Ranskaan ja Isoon-Britanniaan kohdistuu erityisiä uhkia. Ranskan ja Britannian tekemät ratkaisut, viime kädessä ydinaseen käyttöuhkaus tai käyttöönotto, merkitsevät myös välillistä rasitetta muille jäsenmaille.

Iso-Britannia pitäytyy politiikassaan Naton raameissa, mutta Ranskan tiedetään vuodesta 1995 lähtien ottaneen yhteisen ydinasepolitiikan kehittämisen esille muiden EU:n jäsenmaiden kanssa. Tuolloin Ranska sai hyvin vähän tukea ydinkoesarjalleen Polynesiassa ja monet maat torjuivat sen ehdotukset. Presidentti Jacques Chirac käynnisti keskustelun uudelleen julkistaessaan maan uuden ydinasedoktriinin tammikuussa 2006. Doktriini sisälsi ajatuksen eurooppalaistetusta aseesta. Ranskan kosto- ja peloteaseeksi miellettyä ydinasetta voidaan uuden Île Longue -doktriinin mukaan käyttää myös preventiivisesti erilaisten turvallisuusuhkien taltuttamiseen. Ranska ei kieltäydy ydinaseen ensikäytöstäkään. Chirac ehdotti EU:lle ”syvempää pohdintaa” olemassa olevien ydinaseiden roolista yhteisessä puolustuksessa. Hän totesi, että Ranskan ydinase on tarkoitettu myös maan liittolaisten puolustukseen niiden joutuessa hyökkäyksen kohteeksi. Chirac esitteli doktriinin välittömästi Saksan liittokansleri Angela Merkelille, joka suhtautui siihen kuivakiskoisesti.

Ranskan presidentti Nicolas Sarkozyn kerrotaan ehdottaneen ensimmäisellä Saksan vierailullaan syyskuussa 2007 kansleri Merkelille yhteistä päätöstä ydinaseista. Merkel ja ulkoministeri Steinmeier torjuivat ajatuksen viittaamalla Saksan jäsenyyteen ydinsulkusopimuksessa.

EU:lla ei ole ydinaseiden riisuntastrategiaa eikä linjauksia ydinaseisiin tai niiden käyttöoppeihin. Euroopan parlamentti on yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ulkopuolisena toimijana kuitenkin ottanut radikaaleja kantoja turvallisuuskysymyksiin. Sen päätöslauselmat ovat tukeneet muutoshakuisia jäsenmaita ulkoministerineuvoston laatiessa yhteisiä linjauksia.

Ruohonjuuritason muutosvoimat

International Association of Lawyers against Nuclear Arms (IALANA) ja Lawyers Committee on Nuclear Policy (LCNP) ovat oikeusoppineiden kansainvälisiä rauhanliikkeitä, jotka luovat jatkuvaa poliittista painetta ja osallistuvat mallisopimusten laadintaan.

International Peace Bureau (IPB) on vanhin ja laajapohjaisin kansainvälinen rauhanjärjestö.

Mayors for Peace on kaupunginjohtajien rauhanliike, johon kuuluu pari tuhatta kaupunginjohtajaa eri puolilta maailmaa. He ajavat ydinaseiden täyskieltoa vuoteen 2020 mennessä. Vuonna 2006 Yhdysvaltojen kaupunginjohtajien vuosikonferenssi vaati, että kaupungit on poistettava ydinaseiden kohdelistoilta. Syksyllä 2007 maailman kunnallisliitto esitti saman vaatimuksen. Kaupunginjohtajien rauhanliikkeellä on mittava kannatus Belgiassa, Hollannissa, Italiassa ja Saksassa, joiden väestöstä valtaosa haluaa eroon niiden alueelle sijoitetuista Nato-ydinaseista.

Middle Powers Initiative on kansalaisjärjestöjen verkosto, joka jakaa tietoa ja rohkaisee ydinasevaltioiden johtajia osallistumaan aseidenriisuntaan.

Parliamentary Network for Nuclear Disarmament (PNND) on kansainvälinen parlamentaarikkojen rauhanliike.

Muita merkittäviä kansainvälisiä toimijoita ovat mm. *Abolition 2000*-verkosto, tiedemiesten järjestö *Pugwash*, lääkäreiden järjestö *International Physicians for the Prevention of Nuclear War (IPPNW)* sekä tekniikan ammattilaisten järjestö *International Network of Engineers and Scientists Against Proliferation (INESAP)*.

Yhdysvaltojen entiset ulko- ja puolustusministerit George Schultz, Henry Kissinger ja William Perry sekä entinen demokraattien senaattori Sam Nunn esittivät tammikuussa 2007 Wall Street Journal -lehden artikkelissa paluuta kahdenkymmenen vuoden takaiseen Reaganin-Gorbatshovin linjan aseidenriisuntarealismiin. Entinen neuvostopresidentti Gorbatshov yhtyi esityksiin myöhemmin. Ryhmä totesi, että täyskieltoon tähtääminen palvelisi tälläkin kertaa parhaiten Yhdysvaltojen intressejä. Terrorismia vastaan ei voida taistella ydinasein. Esityksen mukaan aseita on vähennettävä merkittävästi ja etenkin ulkoalueille sijoitetuista lyhyen kantaman aseista on luovuttava. Yhdysvaltojen tulisi liittyä ydinkoekieltosopimukseen, asekelpoisen materiaalin tuotanto on lopetettava ja Kansainvälisen atomienergiajärjestön valvontavaltaa lisättävä.

Kirjoittajat

Jaakko Ellisaari on Rauhanliiton hallituksen jäsen sekä Sadankomitean ja Rauhanliiton turvallisuuspoliittisen työryhmän jäsen.

Pertti Haaparanta on Helsingin kauppakorkeakoulun kansainvälisen talouden professori.

Kalle Kallio on Sadankomitean puheenjohtaja sekä Sadankomitean ja Rauhanliiton turvallisuuspoliittisen työryhmän jäsen.

Ari Kerkkänen on Kriisinhallintakeskuksen johtaja.

Markku Kivinen on Helsingin yliopiston Aleksanteri-instituutin johtaja.

Senja Korhonen on Sadankomitean hallituksen jäsen sekä Sadankomitean ja Rauhanliiton turvallisuuspoliittisen työryhmän puheenjohtaja.

Jan Koskimies on Sadankomitean pääsihteeri sekä Sadankomitean ja Rauhanliiton turvallisuuspoliittisen työryhmän jäsen.

Laura Lodenius on Rauhanliiton toiminnanjohtaja sekä Sadankomitean ja Rauhanliiton turvallisuuspoliittisen työryhmän jäsen.

Pirjo Riihelä on Rauhanliiton hallituksen jäsen sekä Sadankomitean ja Rauhanliiton turvallisuuspoliittisen työryhmän jäsen.

Charly Salenius-Pasternak on Ulkopoliittisen instituutin tutkija.

Kalevi Suomela on Rauhanliiton puheenjohtaja sekä Sadankomitean ja Rauhanliiton turvallisuuspoliittisen työryhmän jäsen.

Erkki Tuomioja on kansanedustaja ja entinen ulkoasiainministeri.

Unto Vesa on Tampereen yliopiston rauhan- ja konfliktintutkimuskeskuksen amanuenssi.

Kuvitus

Pekka Sauri on Helsingin apulaiskaupunginjohtaja, vihreä poliitikko, kansalaisvaikuttaja ja rauhanaktiivi. Hänen piirroksensa ovat eräänlaisia kuvakolumneja ja yhteiskunnallisia reunahuomautuksia. Tähän kirjaan on valittu ajankohtaiseen turvallisuuspolitiikkaan ja EU-keskusteluun liittyviä vinjettejä, jotka on julkaistu aikaisemmin eri lehdissä Just joo -pilapiirroksina.



Julkaistu: Just joo.

