Monenkeskisten valtiosopimuksien muuttuva merkitys

Tulevaisuusvaliokunnan selvityshankkeet 2019 – 2023 (O 5/2019 vp)

VTT, dosentti Antto Vihma[1]

Yleistä: Kylmästä sodasta moninapaiseen maailmaan

- Kylmän sodan loppuminen muutti käsityksen kansainvälisistä sopimuksista sekä yleisemmin kansainvälisen oikeuden merkityksestä. Professori Koskenniemen sanoin kansainvälinen oikeus ”kääntyi kohti etiikkaa”.[2] Aiemmin kahden supervallan kamppailun aikana kansainvälisen oikeuden rooli nähtiin rajallisena, muodollisena, neutraalina, minimaalisen hyvän käytöksen edistäjänä. Kylmän sodan päätyttyä avautui uusia mahdollisuuksia, ja monenkeskisillä valtiosopimuksilla voitiin edistää arvolatautuneita hankkeita, esimerkiksi ihmisoikeuksia, ympäristönsuojelua ja vapaata kauppaa.

- Kylmän sodan jälkeisenä aikana saavutettiin merkittäviä edistysaskelia ja kunnianhimoisia, laajoja valtiosopimuksia. Näistä on syytä nostaa esimerkeiksi ainakin Maailman kauppajärjestö WTO (1995) ja sen riitojenratkaisujärjestelmä, sekä YK:n ilmastonmuutosta koskeva puitesopimus (1992) ja Kioton pöytäkirja (1997), joista jälkimmäiseen sisältyi kansainvälisesti sitovat vähennystavoitteet ja niiden valvontamekanismi.

- Milloin kylmän sodan jälkeinen aika päättyi? Voimme ohjata tämän kysymyksen tulevien sukupolvien historioitsijoille. On kuitenkin selvää, että kunnianhimoisten monenkeskisten valtiosopimuksien mahdollisuudet ovat jälleen muuttuneet. Kansainvälisen politiikan tutkimuksessa nykyiseen maailmanjärjestykseen viitataan usein termeillä ”moninapainen järjestys” tai ”moninapainen kilpailu”.[3]

- Moninapaisella maailmalla on erityinen sivumerkitys: sillä tarkoitetaan nollasummapelin logiikalla toimivan kilpailun maailmaa, jossa toisen hyöty on toiselta pois. Tämä on maailmankatsomuksellisesti erilainen tapa suhtautua kansainväliseen järjestelmään kuin monenkeskinen, sääntöpohjainen näkökulma (”multilateralismi”).

- Toisinaan ”moninapaisuudella” viitataan suoraan Kiinan globalisoituvaan taloudelliseen valtaan. Kiinan nousu tarkoittaa merkittävää globaalin valtatasapainon muutosta, mikä sivuaa yleisemmin erästä kansainvälisen politiikan klassista kysymystä – voiko valtatasapainon

[1] Johtava tutkija, Ulkopoliittinen instituutti, Globaali turvallisuus -ohjelma.
[2] Martti Koskenniemi (2010), “Turn to Ethics in International Law”, in K. Koufa (Ed.), Internationals challenges to peace and security in the new millennium: Thesaurus Acroasium. Vol XXXIII. (pp. 375-394).
[3] Näiden käsitteiden kritiikkiä esimerkiksi Richard N. Haass, “The Age of Nonpolarity”, *Foreign Affairs*, May/June 2008.

muutos tapahtua ilman konfliktia, vai onko kyseessä niin kutsuttu Thukydideen ansa?[4] Millä keinoilla tämä konflikti ratkaistaan 2000-luvulla?

Suuret sopimusjärjestelmät vaikeuksissa

- Suurvallat eivät ole tällä hetkellä halukkaita delegoimaan valtaa kansainvälisille järjestelmille. Myös vanhat sopimukset natisevat liitoksissaan. Suurvaltojen, erityisesti Yhdysvaltojen, suhteessa kansainvälisiin sopimuksiin korostuu transaktionalismi, jossa laajempien tavoitteiden kylkeen haetaan suoraa taloudellista hyötyä.

- Maailman kauppajärjestö WTO:n valituselin menetti päätösvaltaisuutensa 10.12.2019 Yhdysvaltojen protestin vuoksi. Yhdysvallat ei suostu osallistumaan uusien tuomarien nimittämiseen. WTO ei siis tällä hetkellä enää tuota päätöksiä siitä, onko jäsenmaa toiminut sen sääntöjen vastaisesti.

- Pariisin ilmastosopimus (2015) on viime vuosikymmenen tärkein monenkeskinen valtiosopimus. Pariisin sopimuksen tärkeitä ominaisuuksia ovat joustavuus, kansallisten olosuhteiden ja suvereniteetin huomioiminen, sekä Kiinan ja Yhdysvaltojen (silloinen) yhteistyö.

- Yhdysvaltojen vetäytyminen on kuitenkin synkentänyt näkymiä Pariisin sopimuksen vaikuttavuudesta, ja myös Brasilian tiedetään uhkailevan sopimuksesta vetäytymisellä. Viimeisin osapuolikokous Madridissa (2019) epäonnistui.

Autoritaarisen populismin menestys lisää haasteita

- Populismille on monia määritelmiä. Autoritaarisen populismin ytimessä on kuitenkin jaottelu puhtaan ja hyvän kansan sekä korruptoituneen ja pahan eliitin välillä.[5] Politiikan tulisi olla suora kansan tahdon ilmaus, *volonté générale*. Tätä kansan tahtoa yksin edustava populisti kannattaa eräänlaista rajoittamatonta demokratiaa ja suhtautuu vähätellen demokraattiseen vallanjakoon sekä ei-enemmistövaltaisiin instituutioihin (riippumaton media, itsenäinen oikeuslaitos).

- Johtajat kuten Donald Trump, Victor Orban, Jair Bolsonaro, Rodrigo Duterte, Narendra Mori ja Recep Tayyip Erdogan toimivat lähes täysin erilaisissa poliittisissa ympäristöissä. Heillä on kuitenkin merkittäviä yhteisiä nimittäjiä, kuten populistisen retoriikan voimakas hyödyntäminen sekä keskeinen kertomus, jossa kansan mennyt kunnia palautetaan.

[4] Graham Allison, ”The Thucydides Trap”, *Foreign Policy*, 9 June 2017.
[5] Keskeinen tutkimus Pippa Norris & Ronal Inglehart, *Brexit, Trump and the Rise of Authoritarian Populism* (Cambridge University Press, 2019).

- Autoritaarinen populismi kehystää kansainväliset sopimukset usein kosmopoliitin eliitin – eli poliittisen vastustajan – ajamaksi agendaksi. Vanhoissa sopimuksissa ”eliitti” on myynyt ”kansan” edun halvalla, hyötyjäksi esitetään usein Kiina.[6] Tämä ideologinen lähestymistapa vaikeuttaa monenkeskistä päätöksentekoa. Monenkeskisen kilpailun kiristyminen ja autoritaarisen populismin nousu ovat lisäksi toisiaan vahvistavia ilmiöitä.

Suomi moninapaisessa maailmassa

- Sääntöperustainen maailmanjärjestys on pienen, avoimen valtion kuten Suomen keskeinen kansallinen intressi. Sääntöperäisyys ja monenkeskiset valtiosopimukset pysyvät Suomen ulkopolitiikan ideaalina.[7] Suomella on myös vankka laillisuusperiaatteen perinne, ja monenkeskisyys on ollut itsetarkoitus, ja myös identiteetin ja prestiisin väline.

- Olennaista on, että tämä tausta ei estä näkemästä ja tunnistamasta monenkeskisten valtiosopimuksien muuttuvia reunaehtoja. Kylmän sodan jälkeisestä ajasta on siirrytty moninapaiseen maailmaan. Tässä tilanteessa Suomi tarvitsee liittolaisia ja verkostoja, joita on aktiivisesti hoidettava.

- Toisaalta Suomen ei tule pelkästään monenkeskisyyden ideaalin ja periaatteen vuoksi luopua merkittävistä intresseistä, esimerkiksi turvallisuus- tai kauppapolitiikassa.

- Esimerkiksi lähivuosikymmenien aikana valtiot ja maanosat tulevat joka tapauksessa toimimaan eritahtisesti ilmastopolitiikassa. Tämä nostaa esiin kysymyksen tuotannon suojaamisesta kauppapoliittisin keinoin.[8] Keskusteluun on hyvä suhtautua käytännönläheisesti – ei periaatteellisen kielteisesti tai pelkästään WTO-keskeisesti. Myös EU:n aktiivisempi kauppapolitiikan käyttö on nykytilanteessa perusteltua, vaikka asettaakin haasteita EU:n yhtenäisyydelle.

- Suomen tulee lisäksi olla aloitteellinen uusien monenkeskisyyden muotojen kanssa, jotka voivat olla epämuodollisia ja perustua halukkaiden koalitioihin. Hyvänä esimerkkinä voidaan mainita nykyinen toiminnallinen puolustusyhteistyö Ruotsin ja Yhdysvaltojen kanssa.

[6] Tarkemmin Antto Vihma (2019), ”What’s Next for UN Climate Negotiations?”, FIIA Briefing Paper 267, 11.3.2019.

[7] Esimerkiksi tasavallan presidentti Sauli Niinistön puhe suurlähettiläskokouksessa 20.8.2019: *”Sääntöpohjainen järjestelmä” ja ”kansainvälinen yhteistyö” – emme painota näitä sanapareja puheenvuoroissamme vain moraalista puhdasoppisuuttamme osoittaaksemme. Toimiessaan ne palvelevat suoraan sekä koko ihmiskunnan että omaa etuamme. Niiden tinkimätön puolustaminen vaatii sanojen lisäksi myös konkreettisia tekoja.*

[8] Keskustelua käydään EU:n tasolla enenevässä määrin, esimerkiksi ”‘Jury is still out’ on EU’s carbon border tax, Hogan says”, *Euractiv*, 20.1.2020.