Lausunto eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle

Kuuleminen 2.3.2021

Marko Lehti

Rauhan- ja konfliktintutkimuskeskus TAPRIn varajohtaja, Tampereen yliopisto

marko.lehti@tuni.fi

Johdanto

Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista selontekoa on laadittu erityisen haastavana aikana, jolloin useat lähellä ja kaukaa tapahtuvat muutokset lisäävät epävarmuutta Suomen turvallisuuspoliittisessa ympäristössä. Paikalliset ja globaalit uhat ja muutokset ovat kytkeytyneet toisiinsa yhä monisyisemmin. Selonteossa tämä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan linjauksiin ja tavoitteisiin vaikuttava toimintaympäristön haasteellisuus on tavoitettu hyvin ja samalla on kiinnitetty huomiota niin lähialueen turvallisuuspoliittisiin muutoksiin kuin globaaleihin ylirajaisiin haasteisiin. Turvallisuusajattelua on laajennettu perinteisen turvallisuuspoliittisen kehikon ulkopuolelle. Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa korostetaan Suomen tarvetta vahvistaa kansainvälistä sääntöpohjaista monenkeskistä yhteistyötä, painotetaan arvopohjaista ulkopolitiikka ja globaalia vastuuta sekä panostetaan rauhanrakentamisen eri muotoihin. Kommenteissani keskityn pääosin näihin Suomen globaalia roolia linjaaviin tavoitteisiin ja pohdin niihin liittyviä haasteita ja rajoitteita. Haluaisin kiinnittää erityistä huomiota kolmeen eri teemaan: monenkeskisen yhteistyön haasteisiin, laaja-alaiseen turvallisuuteen ja kansainvälisen rauhan ja vakauden edistämiseen. Nämä ovat myös teemoja, joihin olen tutkimuksissani syventynyt.

Monenkeskisen yhteistyön haasteet

Vahva kriisikokemus on hallinnut läntisen poliittisen eliitin näkemyksiä maailmanpoliittisesta tilanteesta jo muutamien vuosien ajan. Toisen maailmansodan jälkeen luotu lännen johtama liberaali maailmanjärjestys on kohdannut samanaikaisesti sisäisen, kansallispopulistien, ja ulkoisen, autoritääristen valtioiden, haasteen. Kriisikokemuksessa ja kriisipuheesta ei voi suoraan päätellä kuinka syvästä muutoksesta on kysymys ja on muistettava, että liberaalijärjestelmän on koettu olleen aiemminkin kriisissä. Liberaalijärjestys näyttää kuitenkin joutuneen selvästi puolustuskannalle, mutta toisaalta monenkeskisen yhteistyön instituutioiden jatkuvuus ei ole ollut suoraan uhattuna.

Muutoksen ja esiin nousevien haasteiden tarkastelu vahvan kriisikokemuksen kautta vahvistaa helposti puolustuksellista ja vanhaa järjestystä pelastamaan pyrkivää politiikkaa ja jättää varjoon järjestelmän uudistustarpeet ja sen monet valuviat. Ulkoisen ja sisäisen haasteen vahvistuessa useat läntiset poliitikot ovat heränneet puolustamaan lännen johtamaa liberaalia maailmanjärjestystä, mutta samalla tuon järjestelmän ongelmat ja erityisesti sen mureneva legitimiteetti on ohitettu.

Selonteossa monenkeskiseen yhteistyöhön kohdistuvista uhista Yhdysvaltain kriittinen rooli Trumpin hallinnon aikana saa ylikorostuneen rooliin, kun tätä tarkastellaan nyt joitakin viikkoja Trumpin kauden jälkeen. Yhdysvaltain väliaikaista vetäytymistä paljon merkittävämpi haaste voi olla autoritääristen valtojen kuten Kiinan ja Venäjän mutta myös lännen vanhojen liittolaisten kuten Turkin avoin pyrkimys kyseenalaistaa liberaalin maailmanjärjestyksen arvot ja toimintaperiaatteet. Varsinkin Kiina haastaa lännen avuntarjoajana esimerkiksi Afrikassa ja pyrkii vaikuttamaan monien kansainvälisten monenkeskisten yhteistyöorganisaatioiden arvopohjaan. Selonteossa

Kiinan vaikuttamispyrkimykset tunnistetaan, mutta ehkä lännen ja Kiinan kiihtyvän arvokamppailun vaikutuksia ei pohdita riittävästi.

Monenkeskisen yhteistyön organisaatioista ja varsinkin YK:n alaisista järjestöistä on tullut arvokamppailun alustoja. Tällä voi olla merkittävä vaikutus kansainvälisen yhteisön kykyyn vastata kompleksisiin haasteisiin kuten ilmastonmuutokseen, luonnon monimuotoisuuden köyhtymiseen, pandemioihin, pakolaisuuteen ja globaaliin eriarvoisuuteen.

Ihmisoikeusperustainen ulkopolitiikka ei kohdennu vain hauraisiin maihin vaan se edellyttää tahtoa ja kykyä asettua Kiinan ja muiden autoritääristen valtojen vaikutuspyrkimyksiä vastaan. Näillä toimilla voi olla joskus välittömiä kielteisiä vaikutuksia, mutta pitkällä tähtäimellä ne tukevat sääntöpohjaisen monenkeskisen yhteistyön toimivuutta ja kykyä vastata turvallisuusuhkiin.

YKn ja muiden läntisten toimijoiden legitimiteetin romahdus ei johdu vain autoritääristen valtojen haasteesta vaan länsi ja Yhdysvallat ovat menettämässä normatiivista hegemonista asemaansa ja sen seurauksena läntiset instituutiot ja erityisesti niiden toimintatavat ovat menettäneet legitimiteettiään. Autoritääriset johtajat pyrkivät vahvistamaan globaalia polarisaatiota omien intressiensä tukemiseksi, mutta viestillä on laajempaa kannatusta. Lännen toiminta niin ilmastonmuutoksen vastaisissa toimissa, rauhan edistämisessä kuin ihmisoikeuksien tukemisessa nähdään kasvavassa määrin globaalissa etelässä koloniaalisena interventiona. Takana on usein kansainvälisten, pääosin läntisten, toimijoiden kyvyttömyys aidosti kuunnella paikallisia ja tukea prosessien paikallista omistajuutta. Jotta kansainvälinen yhteisö pystyy vastaamaan globaaleihin viheliäisiin ongelmiin, on luotettava siihen, että ratkaisut voivat löytyä paikallistasolta. Erilaisiin ongelmiin ei ole vain yhtä universaalia ratkaisumallia eikä maailman arvopohja ole yhtenäinen. Rauhanedistämisessä, kehitystyössä ja humanitaarisessa tuessa vain globaalin ja lokaalin dialoginen vuorovaikutus takaa kestävämmät tulokset.

Suomen pyrkimys vahvistaa ja uudistaa YK-järjestelmää on erityisen tärkeää, mutta on syytä muistaa, että tämä uudistus ei tapahdu globaalista arvokamppailusta irrallaan. Tarvitaan kykyä ja halua vastata autoritääristen valtojen haasteeseen monenkeskisen yhteistyön kehittämisessä ja samalla olisi keskityttävä ajamaan toimintatapojen uudistusta ennakoivammiksi, joustavammiksi ja oppivaisemmiksi sekä työskentelemään YK:n toiminnan legitimiteetin vahvistamiseksi ja palauttamiseksi kaikkialla maailmassa. Vain näin voidaan vastata globaaleihin viheliäsiin turvallisuushaasteisiin.

Laaja-alainen globaali turvallisuus

Ylirajaisuus, globaalin ja paikallisen kytkeytyminen sekä haasteiden kompleksisuus haastaa perinteistä turvallisuusajattelua. Turvallisuuspoliittisen tarkastelun siirtyminen globaalista taloudesta ja perinteisistä sotilaallisista uhista hybridivaikuttamiseen, ilmastonmuutoksen ja luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen ennakoimattomiin vaikutuksiin, pandemioihin, pakolaisvirtoihin, terrorismiin, kasvavaan polarisaatioon ja arvokamppailuihin vaatii uudenlaista laaja-alaista turvallisuusajattelua, jossa ei vain padota ja estetä, vaan on opittava toimimaan ennakoimattomien, usein ylirajaisten uhkien kanssa. Painopiste siirtyy silloin kriisinhallinnan ohessa myös kriisivalmiuteen ja kykyyn sopeutua, reagoida ja palautua mutta myös uudistua. Kompleksisia uhkia ei voi ehkä kokonaan ratkaista, mutta niiden kanssa voi oppia elämään, niitä voi ennakoida ja niihin voi pyrkiä vaikuttamaan tutkitun tiedon varassa. Niiden yhteydessä on punnittava tarkoin eettisiä kysymyksiä ja otettava paremmin huomioon toimien ennakoimattomat sivu- ja kerrannaisvaikutukset. Toimijoilta vaaditaan luovaa oppimista ja kykyä muuntua ja muuttaa toimintatapoja.

Perinteisiä aseellisen konfliktin uhkaan liittyvää ja uusia ylirajaisia uhkia käsittelevää turvallisuuspoliittista keskustelua ja toimintatavoitteiden asettelua ei pidä nähdä toisistaan erillisinä. Kyky vastata autoritääristen valtojen haasteeseen on molemmissa olennaista niin toimintakyvyn kuin toiminnan vaikuttavuuden sekä kriisinsietokyvyn kannalta. COVID-19 pandemia käy tästä hyvänä esimerkkinä.

COVID-19 pandemian alkutahdit osoittivat konkreettisesti monenkeskisen kansainvälisen yhteistyön kyvyttömyyden reagoida ylirajaisiin terveysturvallisuusuhkiin. Kansainvälistä yhteistyötä hankaloitti WHO:n politisoituminen liittyen niin Kiinan kasvavaan vaikutusvaltaan kuin Trumpin hallinnon politiikkaan, mutta haasteet ovat tätä laajemmat ja rakenteelliset. Kevään 2020 kokemus näytti raadollisesti, miten hädän hetkellä turvaa haettiin ja turvaa rakensi kansallisvaltiot, joilla on ensisijainen toimeenpanovalta ja vastuu kansalaisistaan. Maailma jakautui omaa etuaan ja omia rajojaan vahtiviin valtioihin, joiden kyky koordinoituun yhteistyöhön, vastuunjakoon ja globaalin oikeudenmukaisuuden takaamiseen käytännössä hävisi. Merkille pantavaa on myös EU:n näkymätön rooli pandemian ensi kuukausina. Globaalin vastuunkannon sijaan terveysnationalismi hallitsee edelleen keskustelua rokotteista, joita länsimaat pyrkivät takaamaan omille kansalaisilleen ja joiden vientiä Kiina ja Venäjä käyttävät poliittisten päämäärien ajamiseen.

Yleistäen voi todeta, että monenkeskisen yhteistyön instituutioilta puuttuu laaja koordinoiva rooli kriisiaikana, koska valtion eivät ole valmiit minkäänlaista toimeenpanovaltaa niille antamaan. Silti on selvää, että globaaleihin uhkiin ei ole vain kansallisia ratkaisuja ja että ylirajaisiin uhkiin vastaamisessa tarvitaan paremmin ennakoivaa, koordinoivaa ja tukevaa globaalia yhteistyötä. Kansainvälisen monenkeskisen yhteistyön käytänteitä ja instituutiota tuleekin kehittää niin, että ne pystyvät paremmin ennakoimaan ja reagoimaan erilaisiin ennakoimattomiin ylirajaisiin uhkiin ja myös oppimaan näistä mikä on ennakoitavissa.

Selonteossa korostetaan myös ”yhteiskunnan kriisinsietokyvyn” merkitystä Suomen turvallisuudelle ja sen keskeisenä elementtinä nähdään vahva kansallinen puolustuskyky ja sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen. COVID-19 pandemia on konkreettisesti osoittanut, että näkökulma on liikaa perinteisen turvallisuuspolitiikan sävyttämä. Kokonaisturvallisuuden kannalta olennaista on, miten suomalainen yhteiskunta on valmis kohtaamaan erilaisia ylirajaisia ja usein ennakoimattomia kriisejä. Jos otamme tarkastelun kohteeksi kevään 2020, suomalainen yhteiskunta osoitti suurempaa kriisinsietokykyä kuin moni pohjoismainen tai länsieurooppalainen maa. Yksi olennainen tekijä oli kyky siirtyä nopeasti epätavanomaisen rajatun politiikan aikaan, mikä antoi valtion johdolle mahdollisuuden reagoida tuntemattomaan uhkaan. Kriisinsietokyvyn kannalta olennaista oli valtionjohdon kyky julistaa kriisi, mutta myös julistuksen nauttima laaja hyväksyttävyys. Vaikka julistus rajasi kriisitoimet perinteisen poliittisen kamppailun ulkopuolelle, poliittinen kamppailu palasi vähitellen myös kriisitoimia koskevaksi osoittaen demokratian toimivuuden. Pandemian takia julistetut poikkeusolot eivät ole olleet uhka demokratialle vakiintuneissa demokratioissa, mutta autoritäärisissä maissa tai heikoissa demokratiassa tilanne on toinen.

Materiaalisen ja toiminallisen kriisinsietokyvyn kannalta huoltovarmuus ja ennakoiva harjoittelu korostuu, mutta kriisinsietokyky on myös demokraattisen yhteiskunnan kykyä asettua väliaikaiseen poikkeustilaan ja tämä kyky edellyttää kansalaisten laajaa luottamusta valtiovaltaan. Kriisinsietokyvyn kannalta olennaista onkin yhteiskunnan vähäinen polarisaatio ja valtion johdon nauttima legitimiteetti ohi puoluekannatuksen. Tällainen luottamus on haavoittuvainen sisäiselle ja ulkoiselle riidankylvämiselle: ulkopuoliselle hybridivaikuttamiselle, valeuutisten levittämiselle ja yhteiskunnallisen polarisaation syventymiselle.

Kansainvälinen rauhan ja vakauden edistäminen

Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa kriisinhallinta ja rauhanvälitys on nostettu keskeisiksi instrumenteiksi. Panostus rauhanrakentamiseen ja -välitykseen sekä globaalin eriarvoisuuden vähentämiseen on olennainen osa panostusta monenkeskiseen yhteistyöhön ja ihmisoikeusperustaiseen ulkopolitiikkaan. Miten Suomi tunnistaa ja huomioi rauhan ja vakauden edistämiseen tähtäävässä toimissaan monenkeskisen yhteistyön kasvavat haasteet, jotka liittyvät arvokamppailuihin, lännen legitimiteetin murenemiseen ja globaalin oikeudenmukaisuuden ja paikallisen omistajuuden tunnistamiseen? Näyttä siltä, että osaa ongelmista lähestytään edelleen rationaalisen hallinnan ja patoamisen logiikalla, vaikka toisaalla on tunnistettu globaalien haasteiden ja erilaisten toimintaympäristöjen kompleksisuus ja sen kautta vaikuttamisen suhteellisuus.

Suomi haluaa olla edelläkävijä siviilikriisinhallinnan kehittämisessä. Sotilaallisen ja siviilikriisihallinnan ensisijainen tavoite on edelleen rakentaa kohdemaan vakautta, mutta olisi syytä tunnistaa, että kriisinhallintaoperaatioiden kyky luoda vakautta on hyvistä tarkoitusperistä huolimatta aina rajallinen. Kokonaisvaltaisessa lähestymistavassa, johon Suomi haluaa sitoutua, vakaus on ajateltava laajemmin kuin pelkästään valtion turvallisuusorganisaatioiden tai muodollisten valtioinstituutioiden kautta. Laajalti paikallisen omistajuuden tunnistava, kansalaisyhteiskunnan osallistamiseen panostava ja paikallista vuoropuhelua tukeva kansainvälinen tuki luo paremman pohjan yhteiskuntien vakaudelle. Se on myös olennaista ihmisoikeuksien tukemiselle ja globaalin oikeudenmukaisuuden edistämiselle. Jos kriisinhallintaoperaatio ei kohtaa paikallisen kansalaisyhteiskunnan tarpeita, operaatiot voivat jopa ruokkia epävakautta. Valtiollisen vakauden ylikorostaminen saattaa olla myös ristiriidassa ihmisoikeuslähtöisten tavoitteiden kanssa.

Kriisinhallinnan yhtenä tavoitteena todetaan olevan Suomeen ja Eurooppaan suuntautuvien pakolaisvirtojen hillitseminen vaikuttamalla ”muuttoliikkeen perimmäisiin syihin”. Muuttoliikkeiden syyt ovat kuitenkin niin kompleksiset, että niiden hallinta ulkoisen operaatioin kautta ei ole realistista. Kriisinhallinnan keinoin ei voi ajaa omia kansallisia intressejä. Yhteiskunnallisen vakauden tukeminen mahdollistaa paremman paikallisen kapasiteetin vastata monisyisten ja ylirajaisten haasteiden kuten ilmastonmuutoksen paikallisiin vaikutuksiin. Siten kriisinhallinta voi hillitä muuttoliikkeitä, mutta muuttoliikkeen patoaminen ei voi olla kriisinhallinnan suoranainen tavoite.

Suomi jatkaa panostamista rauhanvälityksen osaamiseen. Uusi rauhanvälityskeskus tukee entistä koordinoidumpaa politiikkaa. Suomen aktiiviseen rooliin on tilausta. Uudenlainen rauhanvälitys on monialaista ja kokonaisvaltaista, ja kuten selonteossa todetaan ”rauhanrakentamista, humanitaarista apua ja kehitysyhteistyötä sovitetaan yhteen aiempaa kattavammin.” Tähän listaa pitäisi lisätä myös rauhanvälitys, jonka tavoite ei ole vain yksittäinen rauhansopimus, vaan tukea kehitystä kohti yhteiskunnallisesti vakaata yhteiskuntaa.

Rauhanvälityksen tilan on viime vuosina kaventunut samalla kun konfliktit ovat muuttuneet entistä kompleksisimmiksi. Monimutkaisiin konflikteihin ei ole yksinkertaisia eikä nopeita ratkaisuja. Rauhanvälityksen menestystarinat ovat olleet vähissä viime vuodet. Vaikka aseelliset konfliktit ovat edelleen pääosin asymmetrisiä, yhden valtion rajojen sisään sijoittuvia erilaisten aseellisten toimijoiden kamppailuja, niin samalla suurvaltojen ja alueellisten valtojen rooli on korostunut. Konflikteilla on yhä laajempia ylirajaisia kytköksiä ja heijastuksia. Konfliktien pitkittyminen tai kyteminen vastaa yhä useamman vallan etuja. Tästä Syyrian konflikti on hyvä esimerkki. Autoritääriset vallat pyrkivät myös sulkemaan läntiset toimijat ja kansainväliset organisaatiot rauhanprosessin ulkopuolelle niin kuin Vuoristo-Karabahissa.

Rauhanvälityksessä tarvitaan uudenlaisia joustavia lähestymistapoja. Valtiotoimijoiden ja kansainvälisten organisaatioiden kyky toimia on rajallinen, jos joku tai jotkin alueellisista valloista vastustaa niiden puuttumista. Silloin erilaisten yksityisten, kansalaisjärjestöpohjaisten toimijoiden, merkitys korostuu. Suomessa on maailman johtavat rauhanvälityksen organisaatiot ja niiden yhteistyö Suomen ulkoministeriön kanssa on ollut esimerkillistä. Tämän epävirallisen diplomatian merkityksen olisi voinut kirjata myös selontekoon.

Selonteossa konfliktien ehkäisyä, sovittelua ja vakautta koskeva keskustelu ja toimenpiteet sijoittuvat kauas Suomen lähialueilta. Näiden toimenpiteiden merkitys Suomen turvallisuudelle tunnistetaan. Keskustelu Itämeren alueen, Suomen oman lähialueen, kiristyneestä turvallisuuspoliittisesta tilanteesta käydään pääosin perinteisen puolustus- ja turvallisuuspolitiikan puitteissa. Tilanne on viime vuosina huolestuttavissa määrin kärjistynyt ja ajat, jolloin Itämeren alueen yhteistyöstä puhuttiin yhtenä Euroopan dynaamisena vuorovaikutusalueena, johon myös Pietari ja Kaliningradin alue olisivat integroituneet, on jo parin vuosikymmenen takaista historiaa. Itämeren alueella vanhat, välillä jo unohtuneet vastakkainasettelut on herätetty henkiin ja optimistinen tulevaisuususko haudattu. Sotilaspoliittinen kehitys herättää perustellusti huolta, mutta uuden vakauden perusteita olisi mahdollista hakea muualtakin kuin NATO:n ja Yhdysvaltojen vahvistuneesta roolista tai sotilaallisesta yhteistyöstä Ruotsin kanssa.

Suomen kykyä, osaamista ja aktiivista roolia konfliktin ehkäisyn, sovittelun ja vakauden rakentamisessa tarvitaan myös Itämeren alueella. Aktiivinen kumppanuus lähinaapurien Viron ja Ruotsin, mutta laajemmin Baltian maiden ja Pohjoismaiden välillä, on perusta, jolle uusia Itämeren alueen vakautta tukevia aloitteita on hyvä rakentaa. Itämeren alueen yhteiskunnallinen vakaus on Suomen turvallisuuden kulmakivi ja se mahdollistaa myös paremmin Itämeren alueen ympäristöuhkien hallinnan. Itämeren alueella tarvitaan uutta alueellista vuorovaikutteisuutta ja ylirajaista yhteiskunnallista vakautta tukevia aloitteita, joissa Suomi olisi luonteva aloitteentekijä.

Lisätietoa

M. Lehti & H-R. Pennanen "'Koronakriisi' ja liberaali järjestys: Uhka, sopeutuminen ja muutos" *Kosmopolis. Rauhan-, konfliktin- ja maailmanpolitiikan tutkimuksen aikakauslehti* 2/2020.

Lehti, Pennanen & Jouhki *Contestations of Liberal Order. The West in Crisis?* London: Palgrave 2020.

Lehti, *The Era of Private Peacemakers. A New Dialogic Approach to Mediation.* London: Palgrave, 2019.