

JULKAISUSARJA 2 – SERIES 2
TUTKIMUSSELOSTEITA No 37 – RESEARCH REPORTS No 37

UUDET UHKAT?

toimittanut

MIKA KERTTUNEN

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU – NATIONAL DEFENCE UNIVERSITY

Strategian laitos – Department of Strategic and Defence Studies

HELSINKI 2007

Uusimmat julkaisut pdf-muodossa
<http://www.mpkk.fi/fi/tutkimus-opetus/julkaisut/stratl/>

Etukannen kuva © Puolustusvoimat

ISBN 978-951-25-1750-3
ISBN (pdf) 978-951-25-1751-0
ISSN 1455-2108
Maanpuolustuskorkeakoulu
National Defence University

Edita Prima Oy
Helsinki 2007

SISÄLLYS

| | |
|--|------------|
| 1. Johdanto | 1 |
| <i>Mika Kerttunen</i> | |
| 2. Poissulkevat identiteettikäsitteet ja suvaitsemattomuus vakaan kehityksen uhkana – yhteiskuntateoreettinen näkökulma | 15 |
| <i>Torsti Sirén</i> | |
| 3. Challenges Facing Military Power in the Future | 35 |
| <i>Tommy Jeppsson</i> | |
| 4. Huumeet, ”pehmeät” uhkat ja sisäinen turvallisuus Euroopan unionissa | 49 |
| <i>Marke Hirvonen</i> | |
| 5. Terrorismi | 67 |
| <i>Juha-Antero Puistola</i> | |
| 6. Ydinaseiden leviäminen uhkana | 87 |
| <i>Mika Kerttunen</i> | |
| 7. Why the Concerns about Chemical and Biological Warfare and Terrorism Now? | 107 |
| <i>Malcolm Dando</i> | |
| 8. Vähenevät luonnonvarat | 123 |
| <i>Alpo Juntunen</i> | |
| 9. Päätäntä | 135 |
| <i>Mika Kerttunen</i> | |
| Kirjoittajat | 139 |

ESIPUHE

Uhat ovat turvallisuusanalyysin keskeinen lähtökohta, edelleenkin. Kansainvälisen järjestelmän mullistukset eivät ole tätä miksikään muuttaneet, olivatpa ne sitten poliittisia, taloudellisia, sotilaallisia, ympäristöllisiä tai muista lähteistä syntyviä. Turvallisuus on säilyttänyt tärkeytensä.

Tässä julkaisussa keskitytään tarkastelemaan niin sanottuja uusia uhkia. Merkittävää niissä on ainakin se potentiaali, josta voi syntyä uudenlaista turvallisuus-agendaa ja turvallisuuspolitiikkaa uusien uhkien vaikutuspiirissä oleville kansainvälisen järjestelmän toimijoille. Tarkastelussa on tunnistettava muun muassa uusien uhkien väliset erot niiden vaarallisuuden ja todennäköisyyden suhteen.

Uusien uhkien lisäksi on tärkeää tietää mitä tehdään vanhoille uhkille. Osalle länsimaista on lähestulkoon itsestään selvää, että uudet uhat yksinkertaisesti korvaavat vanhat. Joillekin EU-maille asia ei ole näin, vaan niiden on löydettävä sopivat ratkaisut ja kehitettävä tarpeelliset välineet sekä uusien että vanhojen uhkien hoitamiseksi. Uusia ratkaisuja etsittäessä vanhan ja jo olemassa olevan asettamat mahdollisuudet ja rajoitteet vaikuttavat. Suomi kuuluu tähän myös vanhat uhat huomioivien maiden ryhmään.

Käsillä olevan teoksen artikkeleita lukiessa havaitsee kirjoittajien välillä mielenkiintoisia eroja samaakin asiaa tarkasteltaessa. Usein ne johtuvat kirjoittajien eriävistä tavoista nähdä olemassa oleva todellisuus (*ontologia*) tai heidän eriävistä näkemyksistään miten tietoa kyseisestä todellisuudesta voidaan hankkia ja tutkia sitä (*epistemologia*). Myös vaihtuvilla teoreettisilla lähestymistavoilla, kuten realismi ja konstruktivismi, saadaan esiin uudenlaisia näkökulmia monimuotoisesta kohteesta. Konstruktivismin mukanaan tuoma lisä suhteessa realismiin ilmenee muun muassa siinä, että se kyseenalaistaa materiaaliseen vertailuun perustuvan analyysin ensisijaisuuden (esim. tykkien lukumäärä, kantamat, laatu) esittäen vaihtoehdoksi tavoittelemisen arvoisten asioiden priorisoinnin yhdessä tai ainakin yhteistyössä muiden samanmielisten toimijoiden kanssa. Tarkasteltaessa uusia uhkia ja kehitettäessä välineitä niihin vastaamiseen, materiaaliin perustuvat ratkaisut eivät voi olla ainoa kehittämisen kohdealue.

Strategian laitos pyrkii julkaisuillaan tuomaan punnittuja ja tuoreita puheenvuoroja niin uusista kuin vanhoistakin uhkista ja niiden edellyttämien välineiden kehittämisestä. Lähiaikoina laitoksen tutkimustoiminnan painopiste rakentuu kahden teeman varaan: uudet uhat ja sodan muutos. Jälkimmäiseen sisältyy muun muassa asevoimien rooli ja tehtävät tulevaisuudessa.

Helsingissä, helmikuussa 2007

Strategian laitoksen johtaja
Eversti, valt.lis.

Juha Pyykönen

1 JOHDANTO

Mika Kerttunen

”Kylmän sodan jälkeen..”

On hyvin yleistä aloittaa kylmän sodan jälkeisen ajan turvallisuuspolitiikan tutkimus toteamalla tilanteen muuttuneen kylmän sodan päättymisen seurauksena. ”Kylmän sodan” aikana asiat olivat siis toisin kuin nyt. Myös poliittisissa puheissa ja asiakirjoissa viitataan usein tähän aikakauteen ja sen aikaiseen ja jälkeiseen kehitykseen. Usein niissä luetteloidaan ja luokitellaan tilanteen muutoksen keskeisimpiä ilmiöitä ja tekijöitä. Jotkut valtiot hajosivat, joistakin tuli demokraattisia, jotkut liittoumat katosivat ja toiset taas saivat uuden identiteetin. Uudet uhkat ilmestyivät. ”Syyskuun 11.” on toinen tapahtuma ja rajapinta. Sen sanotaan joko ilmentävän tulevaa muutosta, todistavan jo tapahtunutta muutosta tai olevan itsessään muutos.

Käsitteillä kuten ”kylmä sota”, ”9/11” ja ”uudet uhkat” sekä niiden käytöllä on monia sisältöjä, tavoitteita ja tarkoituksia. Yksittäisille historiallisille tapahtumille annettulla kattavalla yleisnimellä ja sen avulla ja suojassa kerrotaan oma tarina asioiden kulusta todistamalla, perustelemalla ja legitimoimalla aikakauden politiikkaa. Nimeämisen avulla poliittisissa puheissa ja asiakirjoissa todistetaan, perustellaan ja legitimoimaan myös tällä hetkellä harjoitettavaa politiikkaa; uudet uhkat edellyttävät sitä ja tätä tehtäväksi. Kritiikkiä on esitetty tämän poliittisesti tarkoituksenmukaisen prosessin luonteesta ja lopputulemasta. On kysytty, ovatko asiat sittenkään niin; ovatko uhkat reaalisesti olemassa vai ovatko ne puhetta ja tulkintaa? Kysytään ovatko uudet uhkat korvanneet vanhat uhkat. Joidenkin sanotaan lymyilevän vielä kylmän sodan tai jopa toisen maailmansodan aikaisissa poteroissa. Uusien uhkien puolella näytetään joko oltavan tai sitten ollaan niitä vastaan.

Tarkasteltaessa uhkia tieteellistä näkökulmasta voidaan tarkastelun peruslähtökohdiksi valita esimerkiksi seuraavat kaksi toisistaan poikkeavaa näkemystä. Realistisen näkökulman mukaan maailma on tosi ja ennen kaikkea siitä voidaan lausua tosia tosiasioita. Tätä käsitystä edustavat useimmat kansainvälisen politiikan tutkimukset. Panssarivaunu on panssarivaunu. Toisen, tulkinnallisen näkemyksen mukaan maailmaa ja sen tutkijaa, havainnoitsijaa ei voida erottaa toisistaan. Panssarivaunu on joko olemassa vain subjektiivisena tulkintana tai se on olemassa, mutta ”panssarivaunuksi” se havaitaan ja ymmärretään vain ja ainoastaan käyttämämme kielen avulla. Sillä on siten myös monta todellisuutta.

Yksittäisten tapahtumien ja ilmiöiden muutosvaikutuksesta ja -vahvuudesta voidaan samoin esittää kaksi poikkeavaa teoreettista käsitystä. Tapah-

tumat joko muuttavat olemassa olevaa järjestelmää, järjestystä ja käsityksiä tai aikaansaavat uuden järjestelmän tai jopa synnyttävät uuden paradigman, yleisesti ja yhteisesti hyväksytyyn käsityskokoelman. Edellinen vaikutusmalli on helppo ymmärtää ja hyväksyä, sillä suurin osa arkikokemuksistamme noudattaa tällaista muutos sisältä päin -selitysmallia. Sen sijaan jälkimmäinen, kokonaan uuden ajattelumallin hyväksyminen vaatii perusteellista pohdintaa. Aiheuttivatko Berliinin muurin murtaminen 9.11.1989 ja Neuvostoliiton hajoaminen keväällä 1992 kylmän sodan päättymisen ja siirtymisen uuteen maailmanjärjestykseen, vai ovatko nämä vain yksittäisiä muutoksia yhä jatkuvassa historiallisessa syklissä? Synnyttävätkö uudet uhkat uuden turvallisuusparadigman ja siten myös uuden turvallisuuspolitiikan vai halutaanko ne integroida osaksi olemassa olevia poliittisia käytäntöjä ja järjestelmiä?

Tarkasteltaessa esimerkiksi Suomen turvallisuuspolitiikkaa kylmän sodan aikana se voidaan selittää tai ymmärtää Suomen reagointina Neuvostoliiton ja Yhdysvaltain politiikkaan sekä suurvaltojen keskinäisiin suhteisiin. Oli ja on siis olemassa toimijat – Suomi, Neuvostoliitto ja Yhdysvallat – sekä poliittiset nimet turvallisuuspolitiikka ja suurvallat. Näiden toimintaa kyetään tutkimaan vaikkapa realismin, idealismin tai ulkopoliitiikan mekanismien avulla. ”Kylmää sotaa” ovat kuitenkin myös aikaan ja paikkaan sidottu kielelliset ja muuttuvat käsitykset. Aikakausi ei olekaan pysyvä ja yksiselitteisesti ymmärrettävä ilmiö vaan poliittisen kielen avulla luotu. Siis, jos Neuvostoliitto ja sen olemassaolo ei ollutkaan kylmän sodan tärkein syy tai selitys, toimija tai toiminnan kohde, niin kuinka sen hajoaminen voisi määrittää sen loppumisen? On selvää, että tällainen tutkimus saattaa murtaa pinttyneitä käsityksiä ja aiheuttaa suurtakin ärsytystä niiden keskuudessa, jotka ovat pelanneet tätä poliittista kielipeliä. Uhkakin on ymmärrettävissä joko todelliseksi uhkaksi tai kyseenalaistettavissa politiikan välineeksi. Ongelmana vaan on, kuka määrittää uhkan ja sen todellisuuden.

Yksittäinen kansalainen tuskin ajattelee ensimmäiseksi edellä kuvattuja ontologisia perusteita valitessaan vaikkapa matkakohteitaan tai päättäessään lintuinfluenssarokotteen hankkimisesta. Arkipäivän realismi ja henkilökohtaiset tuntemukset määrittävät uhkan kokemisen asteen. Sisäinen tietoisuus uhkasta kuitenkin perustuu johonkin ulkopuolta saatuun havaintoon tai tietoon. Yksinkertaisimmillaan kyse on omasta aistihavainnosta tai jopa kokemuksesta, moniulotteisempi käsitys syntyy taasen poliittisen viestinnän avulla. Suomalaisten kollektiivisessa tajunnassa ovat vielä viimeisimmät sotamme, samoin myös sähkö- ja tietoliikenteen katkot ovat koettuja ja hyvin ymmärrettäviä asioita. Näiden lisäksi presidentin, hallituksen ja asiantuntijoiden puheet ja paperit opettavat meille mitä oikeat uhkat ovat. Harva meistä on (onneksi) joutunut terrorismin, joukkotuhoaseiden tai lintuinfluenssan uhriksi; silti pidämme niitä uhkina. Uhkan kokeminen ei välttämättä perustu absoluuttiseen uhkan olemassaoloon vaan synnytettyyn mie-

likuvaan uhkasta ja sen todennäköisyydestä, vahingollisuudesta ja hallitsemattomuudesta. Oikeastihan liikenneonnettomuuksissa kuolee huomattavasti enemmän ihmisiä kuin ”islamilaisten terrorismin” uhreina. On toisen tutkimuksen asia selvittää johtuuko suomalaisten terrorismin pelko enemmän joukkotiedotusvälineiden kuin valtion hallinnon harjoittamasta viestinnästä, mutta viesti on mennyt perille; viimeaikaisten mielipidetutkimusten mukaanhan juuri terrorismi koetaan yhdeksi suurimmista uhkista¹.

Viralliset uhkat meillä ja muualla

Valtioiden käsityksiä muiden muassa uusista uhkista esitetään erilaisissa poliittisissa asiakirjoissa. Tällaisten doktriinien tarkoituksena on ohjeistaa politiikan harjoittamista (rakenteellinen funktio), hankkia sille yleistä kannatusta (legitimoiva funktio) sekä perustella ja tiedottaa siitä niin omalle väestölle kuin mahdollisille vastapuolillekin (informatiivinen funktio)². Ne sisältävät sekä kuvauksen välineellisistä tavoitteista ja keinoista että toimijan laajemmasta maailmankuvasta. Ne sisältävät sekä strategia- että argumentaatio-osat.³ Seuraavassa esitellään lyhyesti meille keskeisimpien ja mielenkiintoisimpien doktriinien uhkakuvien kuvaus.

Suomen virallinen kanta ilmenee valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta selonteosta⁴ sekä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiasta⁵. Euroopan unionin jäsenmaiden yhteiset käsitykset ovat luettavissa Euroopan unionin turvallisuusstrategiasta⁶ sekä yksittäisistä neuvoston päätöksistä. Suomessa tämä selontekokäytäntö ja suhteellisen julkinen uhkista – myös sotilaallisista – ja niihin varautumisesta puhuminen on sangen uutta. Tälle käytännölle voidaan esittää ainakin seuraavat tulkinnat:

¹ Esimerkiksi Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta, *Suomalaisten mielipiteitä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, maanpuolustuksesta ja turvallisuudesta*. MTS Tiedotteita ja katsauksia marraskuu 2005, s. 14-15, 57 sekä marraskuu 2006, s. 12, 50. (Kansalaisissa eniten huolta aiheuttaviksi tekijöiksi nimettiin maapallon ympäristön tila (85%), luonnonvarojen käyttö (84%), ydinaseet (83%) ja kansainvälinen terrorismi (83%)).

² Osmo Apunen, *Kansallinen realismi ja puolueettomuus Suomen ulkopoliittisina valintoina – tutkimus Suomen ulkopoliittisen toimintaohjelman rakenteesta ja funktioista* (Tampere: Tampereen Yliopisto 1972), s. 1-20.

³ Katarina Brodin, *Studiet av utrikespolitiska doktriner* (Stockholm: Utrikespolitiska institutet 1977) s. 22-27

⁴ *Suomen turvallisuus ja puolustuspolitiikka 2004*, Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004, (VNS 6/2004 vp), Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2004. (VNS)

⁵ *Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia*, Valtioneuvoston periaatepäätös 27.11.2003 sekä 23.11.2006.

⁶ *Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa, Euroopan unioni turvallisuusstrategia* 12.12.2003.

- a) kyse on kylmän sodan päättymisestä, missä yhden selkeän sotilaallisen uhkakuvan muuttuminen moninaisemmaksi myös Suomessa edellyttää moninaisempaa varautumista (realistinen ”uhka on” -selitys)
- b) kyse on tarpeesta luoda uusia uhkia kun kylmän sodan päättymisen jälkeen eurooppalainen ja suomalainen turvallisuuspoliittinen identiteetti ja koneisto tarvitsi vastavoiman, ”toisen”, joka legitimoisi oman olemassaolon (konstruktivistinen ”uhka luodaan” –selitys)
- c) kyse on suomalaisen poliittisten toimintamenetelmien muutoksesta, poliittisen ilmapiirin vapautumisesta sekä parlamentarismien ja avoimuuden periaatteiden noudattamisesta (valtio-opillis-historistinen selitys).

Vaikkakaan tässä tutkimuksessa ei näiden selitysmallien totuudellisuutta pyritä selvittämään, yksittäisiä uhkia käsittelevät luvut vastaavat osittain tähänkin kysymykseen. Erityisesti realistiset ja konstruktivistiset käsitykset uhkan olemassaolosta tulevat esille.

Kooste Suomen keskeisten asiakirjojen esittämistä uhkakuvista ja turvallisuusongelmista tai -haasteista on esitetty liitteessä 1. Valtioneuvoston periaatepäätös vuodelta 2003 yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta määrittää elintärkeät toiminnot sekä linjaa ja ohjaa hallinnonalojen toimia strategisten tehtävien hoitamiseksi. Painopiste on kansallisissa ja sisäisissä toimissa. Vuoden 2004 valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko puolestaan tarkastelee Suomen kansainvälisen toimintaympäristön muutosta ja sen vaikutuksia Suomen toimintakykyyn ja turvallisuuteen. Selonteossa linjataan erityisesti puolustuksen ja sisäisen turvallisuuden kehittämistä.

Vuoden 2006 yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa uhkamallit on säilytetty vuoden 2003 periaatepäätöksen mukaisina, mutta ”niiden sisältö ja osin otsikot on tarkistettu vastaamaan turvallisuusympäristöä”. Strategian uhkamallit ovat nyt:

- sähköisen infrastruktuurin häiriintyminen
- väestön terveyden ja toimeentuloturvan vakava häiriintyminen
- taloudellisen toimintakyvyn vakava häiriintyminen
- suuronnettomuudet ja luonnon aiheuttamat onnettomuudet
- ympäristöuhkat
- terrorismi sekä järjestäytynyt ja muu vakava rikollisuus
- väestöliikkeisiin liittyvät uhkat
- poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus
- sotilaallisen voiman käyttö.⁷

⁷ Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia, Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006, s. 10.

Asiakirjoissa painotetaan suoraan Suomeen vaikuttavia uhkia. Aseellisen voimankäytön mahdollisuutta maattamme vastaan ei ole pois suljettu vaikkakin uhkamallien esittämisjärjestys vaikuttaa noudattavan esiintymisen arvioitua tai toivuttua todennäköisyyttä. Sisäiseen ja tekniseen turvallisuuteen vaikuttavat uhkat ja ongelmat esitetään meitä jo nyt uhkaavina tai vaivaavina. Sähköisen infrastruktuurin häiriintyminen, vaikkapa tieto- ja sähköverkkojen katkokset, ovatkin lähes jokapäiväisiä ilmiöitä. Niitä aiheuttavat sekä myrskyt, huolimattomat käyttäjät että tahallisesti toimivat oman edun tavoittelijat. Huomattavan osan ns. uusista uhkista uskotaan sen sijaan vallitsevan muualla maailmassa. Niiden arvioidaan voivan vaikuttaa Suomeen lähinnä epäsuorasti. Näissä on usein kyse muiden valtioiden kyvyttömyydestä hoitaa omat asiansa kuntoon ja tarttua globalisaation tilaisuuteen. Köyhyys, ilmastomuutokset, ihmisoikeusrikkomukset tai sortuvat valtiot eivät siis uhkaa tietoyhteiskuntaamme, oikeusjärjestystä tai kansallisvaltiotamme. Eivät ainakaan tässä ja nyt.

Suomalaisessakin turvallisuuskeskustelussa vaikuttavina tekijöinä ovat arviot ulkoisen ja sisäisen toimintaympäristön tilasta, esimerkiksi Venäjän poliittisesta ja sotilaallisesta kehityksestä, terrorismin ilmenemisestä tai vaikkapa tartuntatautien leviämisestä. Tämän toivottavasti objektiivisen analyysin toivoisi ohjaavan ajattelua. On kuitenkin nähtävissä, että eri hallinnonalat pyrkivät turvaamaan tai parantamaan asemaansa turvallisuuspuheillaan. Tässä ei sinänsä ole mitään valheellista vaan asioiden näkemistä ja esittämistä omista näkökulmista. Puolustusvoimille on edullista ylläpitää käsitystä sotilaallisen uhan mahdollisuudesta sekä kriisinhallinnasta kansainvälisten ongelmien ratkaisukeinona. Tämä on myös sen velvollisuus. Sisäasiainministeriö korostaa yksittäisen kansalaisen kokemia uhkia, joihin ministeriön eri viranomaiset vastaavat. Uudet uhkat istuvat puolestaan hyvin uusvanhojen turvallisuustoimijoiden tarpeisiin; terroristi voi iskeä mihin tahansa ja milloin tahansa, sinilevät kukkivat ja pandemia aiheuttaa taloudellisiakin tappioita. Onhan se tietysti ikävää, jos lentomatkailu tai matkapuhelinten myynti tyrehtyy jonkin oikean viruksen takia.

Ongelmallista on, mikäli yksittäisten toimijoiden joko pinttyneet tai utopistiset ajatukset eivät enää tai koskaan vastaa todellisuutta. Tällöin voimavarat ohjautuvat väärään tarkoitukseen ja kokonaisturvallisuus kärsii. Hallituksella on tietenkin poliittinen ja tosiasiallinen vastuu toimintojen yhteensovittamisesta ja resurssien allokoinnista. Hallitus siis määrittää uhkan, ja uhkamallien kuvaukset heijastavat myös hallitusohjelman poliittisia tavoitteita. Jos eri hallinnonalojen omien etujen mukaista on korostaa uhkien ilmenemistä ja vaarallisuutta, niin (ainakin Suomen) hallituksen linjauksissa yleinen poliittinen tarkoituksenmukaisuus hillitsee selvää uhkien ja vaarojen aiheuttajan osoittamista. Esimerkiksi Suomenlahden saastumisen riskitekijöistä mainitaan öljykuljetukset yleisesti, mutta ei erityisesti mitkä tekijät tai toimijat voivat aiheuttaa niitä (esimerkiksi Venäjän haluttomuus vaa-

tia kaksoispohjalla varustettuja tankkereita). Kotimaista maa- ja kalataloutta ei puolestaan mainita Suomenlahden saastumisen ehkä yhtenä suurimpana aiheuttajana.

Asiakirjojen argumentoinnin ja sanavalintojen perusteella voidaan tarkastella uhkien määrittämisen muitakin kuin hallinnollisia vaikuttimia. Kuinka paljon esimerkiksi työpaikkojen menettämisen pelko ulkomaisille työntekijöille vaikuttaa linjauksiin, joissa usein korostetaan laittoman maahantulon uhkaa? Onko huoli syrjäytymisestä ja yhteiskunnan ja viranomaiskontrollin (sic!) ulkopuolella elämisestä puhetta yhden kielen, yhden uskonnon ja yhden ihonvärin puolesta? Mielenkiintoista on havaita, mitä yleiselle puheelle tartuntataudeista tapahtuu, kun linnut ovatkin ehkä muukalaisia suurempi tartuntatautiuhkamme. Mielenkiintoista on myös se, että kun yhteiskunnallisessa keskustelussa usein kyseenalaistetaan valtion rooli, kyky ja merkitys⁸ (post-modernina aikakautena), niin useiden ja uusien uhkien arvioidaan syntyvän juuri tästä valtiottomuudesta. Vastaavasti valtion otteen ja voiman kasvattamisella uskotaan hallittavan hallitsematonta, esimerkiksi ilmastomuutosta, joka saattaakin muuten kohdata meitä elottoman luonnon ja astronomisten tekijöiden aikaansaamana⁹. Valtiollisen näkökulman myötä yksityisten ihmisten, yritysten ja niin sanotun kansalaisyhteiskunnan merkitys esimerkiksi uhkia ennaltaehkäisevinä toimijoina on lähestulkoon unohdettu. Näiltä osin kyse ei ole turvallisuuspolitiikan uudesta paradigmasta vaan uusien uhkien integroimisesta vallitseviin käytäntöihin ja rakenteisiin.

Euroopan unionin turvallisuusstrategiassa laajamittaista sotilaallista hyökkäystä jotakin jäsenvaltiota vastaan pidetään epätodennäköisenä. Sen sijaan korostetaan uhkia, jotka ovat monimuotoisempia, näkymättömämpiä ja arvaamattomampia kuin (ilmeisesti) kylmän sodan aikaiset yksinkertaiset, näkyvät ja ennalta arvattavat uhkat. Strategia luettelee Eurooppaa uhkaavan terrorismin, joukkotuhoaseiden leviämisen, alueellisten konfliktien, toimintakyvyttömiä valtioiden sekä järjestäytyneen rikollisuuden. Näistä joukkotuhoaseiden leviämisen sanotaan mahdollisesti muodostavan suurimman uhkan tulevaisuudellemme. Erittäin suuri uhka ilmenee, mikäli luetellut tekijät yhdistyvät. Verrattuna suomalaisiin asiakirjoihin strategiassa ei juurikaan puhuta laajan turvallisuuskäsityksen mukaisista ja juuri ns. uusista uhkista. Köyhyys, sairaudet ja luonnonvaroista käytävä kilpailu ovat lähin-

⁸ Tätä ajattelua on nostanut esiin esimerkiksi Robert Cox (Robert J Cox, *Approaches to World Order* (Cambridge: Cambridge University Press 1996)). Oleellista tässä on yritysten ja markkinoiden sekä pääministerin kanslioiden (vast.) ja valtiovarainministeriöiden (virkamiesten) kasvava rooli politiikkaa sanelevina toimijoina. Tämän uskotaan vähentävän kansallista poliittista arvokeskustelua ja erityisesti horjuttavan hyvinvointiyhteiskunnan rakenteita. Luotonsaanti ja luottoluokitukset ovat tällöin reaalityöntekijöitä.

⁹ Matti Saarnisto, ”Geologinen historia selittää ilmastomuutoksia”, *Helsingin Sanomat* 28.6.2006.

nä olosuhdetekijöitä, jotka voivat aiheuttaa poliittisia ongelmia, rauhatto-
muutta ja väkivaltaisuuksia. Uhkat ovat ulkoisia. Euroopan alueiden väliset
jännitteet tai vaikkapa Euroopan sisäinen poliittisista, taloudellisista ja us-
konnollisista syistä johtuva syrjäytyminen ja yhteiskuntien ulkopuolella
eläminen eivät ole päätyneet paperille. Näkökulmien eroa voi selittää aina-
kin pohjoismaisen kokonaismaanpuolustusperinteen puuttumisena useim-
mista Euroopan unionin jäsenmaista. Uusia uhkia ja ongelmia käsitellään
muilla Unionin politiikka-aloilla. On olemassa myös institutionaalisia tar-
peita kriisinhallinnan suorituskyvyn ja rakenteiden kehittämiseksi. Vaikka-
kin strategian päämäärissä korostetaan kehitystä, yhteistyötä ja oikeuden-
mukaisuutta, ovat sen keinot ja menetelmät etupäässä poliittisia, sotilaalli-
sia ja taloudellisia-kaupallisia.

Muiden maiden osalta voidaan todeta Ruotsissa alkaneen keskustelun yhte-
näisen turvallisuusstrategian tarpeesta vuoden 2004 Tapaninpäivän tsuna-
min ja syksyn 2005 ns. Gudrun-myrskyn seurauksena. Aikaisemmin hyviki-
si koetut kokonaismaanpuolustuksen periaatteet ja rakenteet osoittautuivat
riittämättömiksi. Puolustuspäätöksien rinnalle julkaistiin tammikuussa
2006 parlamentaarisen puolustusasiain komitean mietintö¹⁰ sekä maalisi-
kuussa mietintöä noudatteleva hallituksen esitys yhteiskunnan turvallisuus-
den takaamisesta¹¹. Ruotsissa korostetaan uhkien dynaamisuutta, monimut-
kaisuutta sekä valtioiden ja hallinnon välisiä rajoja ylittävää luonnetta. Tä-
män mukaisesti mitään eksplisiittistä uhkaluetteloja ei esitetä. Alueelliset ja
aseelliset konfliktit, terrorismi, joukkotuhoaseiden olemassaolo ja leviämi-
nen, hajoavat valtiot, järjestäytynyt rikollisuus sekä yhteiskunnan teknisten
ja hallintojärjestelmien haavoittuvuus mainitaan asiakirjoissa useaan ottee-
seen. Köyhyys, epätasa-arvo ja ympäristöongelmat ovat toki myös esillä.
Suomen ja Ruotsin uhkamallien osalta ei ole muuta merkittävää eroa kuin
tarkasteltaessa sotilaallisen uhan mahdollisuutta. Ruotsissa arvioidaan soti-
laallisen hyökkäyksen maata vastaan olevan epätodennäköinen ainakin seu-
raavien kymmenen vuoden aikana¹². Tämän mukaisesti esimerkiksi strate-
gisen iskun tai laajamittaisen hyökkäyksen kaltaisista sotilaallista uhkamal-
leista ei asiakirjoissa puhuta. Asiakirjojen toinen ero on niiden luonteessa.
Ruotsin hallituksen esityksen tarkoituksena on etupäässä muuttaa lainsääd-
äntöä ja hallintojärjestelmää vastaamaan paremmin muuttuviin ja moni-
mutkaisiin uusiin uhkiin. Johtosuhteet, yhteistyö ja tekniset järjestelmät
ovat nyt avainasemassa.

Yhdysvalloissa on perinteisesti julkaistu kansallinen turvallisuusstrategia,
missä kukin hallinto ilmaisee käsityksensä maailman ja Yhdysvaltojen tur-

¹⁰ *En strategi för Sveriges säkerhet*, Försvarsberedningen (Ds 2006:1)

¹¹ *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle* (2005/06:133 16.3.2006).

¹² Ruotsin puolustuspäätös *Vårt framtida försvar* (2004/05:5 23.9.2004), jonka johto-
päätöksiin sotilaallista uhkista sekä mietintö että esitys viittaavat.

vallisuustilanteesta ja linjaa suuntalinjat tulevien vuosien politiikalle. Vuoden 2006 turvallisuusstrategiassa¹³ otetaan selvästi kantaa siihen mikä ja ketkä uhkaavat Yhdysvaltoja. Strategia on jäsennelty hallinnon tehtävien mukaisesti seuraavasti; uhkamallit ilmenevät näiden negaatioina:

- tyrannian vastustaminen (ihmisoikeusrikkomukset, vapauden estäminen, demokratian puute esimerkiksi maissa kuten Kongon demokraattinen tasavalta, Iran, Syyria, Kuuba, Valkovenäjä, Burma ja Zimbabwe)
- terrorismin vastainen taistelu
- alueellisten konfliktien ratkaiseminen (esimerkiksi Israel-Palestiina – konflikti, Suurten järvien alue Afrikassa ja Nepalin sisäinen konflikti)
- joukkotuhoaseilta suojautuminen
- taloudellinen kehityksen ja maailmankaupan edistäminen
- kehitysongelmien, huonon hallinnon ja sairauksien voittaminen
- keskeisten valtioiden välisen yhteistoiminnan edistäminen
- kansallisten turvallisuusviranomaisten toiminnan kehittäminen ja
- globalisaation haasteiden hallinta (esim. pandemiat, salakuljetus, ympäristöongelmat).

Yhdysvaltain turvallisuuspolitiikassa ja julkisuudessa neljä ensimmäistä ja perinteistä turvallisuustehtävää saavat suurimman huomion. Tästä painotuksesta ja kansallisten etujen voimakkaasta ajamisesta huolimatta strategian itsessään ja tavoitteidensa puolesta voi katsoa edustavan modernia näkemystä turvallisuuskysymysten ratkaisemisesta.

Myös Venäjän Federaatio on pyrkinyt julkaisemaan kansallisia turvallisuusasiakirjoja. Vuoden 1997 kansallisen turvallisuuden konseptio ja sen päivitetty versio vuodelta 2000 ovat toistaiseksi ainoat julkaistut asiakirjat, mutta yhdysvaltalaisen esimerkin mukaisen kansallisen turvallisuusstrategian uskotaan olevan luonnoksena valmiina. Konseptiossa painotetaan ensinnäkin perinteisen turvallisuuskäsityksen mukaisesti Venäjän kansallisia, alueellisia ja maailmanlaajuisia intressejä. Taustalla on vaikuttanut Venäjän asema Neuvostoliiton seuraajavaltiona ja sen mukanaan tuoma perintö maailmanlaajuisena toimijana ja vaikuttajana. Toisaalta painotetaan sotilaallista turvallisuutta osana sisäisten ja kansanvälisten olosuhteiden tilaa. Asiakirjan pyrkimyksenä on korostaa valtiollista yhtenäisyyttä ja siten estää valtion hajoaminen joko sisäisten (esim. tšetšeenit) tai ulkoisten tekijöiden (esim. NATO:n laajentuminen) vaikutuksesta. Konseption julkaisemisen jälkeen on presidentti Putin käsitellyt turvallisuuskysymyksiä mm. vuosittaisissa puheissaan Venäjän liittoneuvostolle. Niiden korostukset kansainvälisen terrorismin, energiaturvallisuuden ja väestön vähenemisen aiheuttamista turvallisuusvaikutuksista heijastavat jo edellä esiteltyä sisäisen

¹³ *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington D.C.: White House, 2006).

ja koetun tilanteen ja uhkakeskustelun välistä vuorovaikutussuhdetta. Kansainvälinen terrorismi -nimike legitimoit otollisesti sisäiset turvallisuustoimet, puhe energiaturvallisuudesta tuo ulkopuolista rahoitusta Venäjän voimalojen uudistamiseksi, ja väestön vähenemisen koetaan horjuttavan sekä taloudellisen tuotannon että sotilaallisen suorituskyvyn perusteita. Ainakin toistaiseksi Venäjän turvallisuusajattelua voi pitää kovin perinteisenä. Länsimaisessa keskustelussa esiintyneitä uusia uhkia joko ei ole käsitelty kokonaisturvallisuuden kysymyksinä tai niitä käytetään etupäässä sisäisten ongelmien ratkaisuvälineinä.

Uhkien määrittämisen ja valinnan kriteereitä ei esitetä missään edellä esiteltyistä asiakirjoista. Tähän on kaksi selvää selitystä. Valtiot ja järjestöt eivät halua poliittisesti sitoa itseään tarkkoihin määrittelyihin tai perusteisiin, joiden avulla niiden toimia voitaisiin ryhtyä kyseenalaistamaan tai arvostelemaan niiden toimettomuutta. Valintaperusteiden määrittäminen on myös vaikeaa, varsinkin nykyisessä tilanteessa, joka kuvataan uhkien osalta muuttuvaksi ja monimutkaiseksi. On selvää, ettei esiteltyissä virallisissa asiakirjoissa ainakaan ihmisten kuolleisuus tai sairastavuus ole uhkien tärkeimpinä valintakriteereinä. Tällöinhän alkoholi, tupakka ja liikenne olisivat terrorismia tai laitonta maahantuloa vakavampia uhkia. Sotilaallista uhkaa on perinteisesti mallinnettu sotilaallisen suorituskyvyn ja poliittisten aikomusten perusteella. Vaikka esimerkiksi prikaatien ja panssarivaunujen määrät saataisiin laskettua, on siitä objektiiviseen suorituskykyarvioon vielä pitkä matka. Uhka koetaan subjektiivisena tunteena. Objektiivisten tekijöiden lisäksi vaarallisuus, todennäköisyys, tunnettavuus ja hallittavuus vaikuttavat uhka-arvioihimme.

Tutkimuksen rakenne ja sisältö

Tämä Strategian laitoksen tutkimus keskittyy uusiin uhkiin tutkimalla itse käsitettä poliittisena tekona sekä joitain edellä mainittuja ilmiöitä vaara ja uhka -näkökulmasta. Tarkasteltavina kysymyksinä ovat ensinnäkin mitä puhe uusista uhkista tarkoittaa ja mitä sillä voidaan ajatella tavoiteltavan. Toiseksi kysytään, ovatko tietyt ilmiöt luonteeltaan uhkaavia ja millä ehdoilla vai ovatko ne sittenkin ”vain” poliittisia ja retorisia. Tutkimuksen tarkoituksena ei ole kuvata tai legitimoida eri järjestöjen ja valtioiden harjoittamaa politiikkaa tai viranomaisten toimia. Näitä hallinnollis-poliittisia kuvauksia on luettavissa muun muassa jo tässäkin luvussa esiteltyissä asiakirjoissa. Tarkoituksena ei ole myöskään laatia uhka-arvioita tai uhka-analyysyjä. Tämä on tutkimus uhkista ilmiöinä ja politiikkana, ei niihin varautumisesta. Tämän takia on syytä huomauttaa, että kirjoittajat eivät kritisoidessaan harjoitettua politiikkaa suinkaan kannata terrorismia, joukkotuhoaseita tai huumausaineiden käyttöä. Harjoitetun politiikan arvostelu tai

ilmiön, siis uhkan, olemassaolon ymmärtäminen ei suinkaan tarkoita itse ilmiön hyväksymistä.

Ensimmäisessä osassa näkökulma on makrotason muutoksissa. Torsti Sirén tarkastelee ensimmäisessä artikkelissa poissulkevaa identiteettikäsitystä suvaitsemattomuuden ja kansainvälisten ongelmien taustatekijänä. Jokaisella yksiköllä ja valtiolla on väistämättä monia rinnakkaisia ja kilpailevia käsityksiä itsestään. Paremman maailman saavuttamiseksi kansakuntien ei kirjoittajan mielestä pidä lähteä rakentamaan ja edistämään yksipuolista ja poissulkevaa identiteettiä vaan tunnustaa vuorovaikutuksen tarve ja pyrkiä pikemminkin lisäämään keskinäisriippuvuuttaan kuin vähentämään sitä. Ongelmallista on edelleenkin riittävän yhteisen arvoperustan ja yleisesti tunnustetun auktoriteetin puuttuminen. Yhdistyneiden kansakuntien uudistaminen lienee konkreettinen utopia ympyrän neliöimistä muistuttavassa ongelmassa.

Tommy Jeppsson jatkaa alun laaja-alaista käsittelyä keskittymällä sotilaallisen voiman käytön tulevaisuuden näkymiin. Hän nostaa globalisaatiokehityksestä esiin tekijöitä, jotka muuttavat käsityksiämme ja käytäntöjämme sotilaallisen voiman käytöstä. Jeppssonin mukaan napoleonilainen sodankuva tai paradigma alkaa olla aikansa elänyt ja nykypäivän poliittisten päämäärien saavuttamiseksi valtiot ovat kehittämässä asevoimiaan ammatillisemmiksi, kriisinhallintaan keskittyviksi ja asymmetriseen sodankäyntiin paremmin soveltuviksi. Jeppsson avaa myös keskustelun ilmastonmuutoksen mahdollisista vaikutuksista turvallisuuskäsityksiimme.

Toisessa osassa käsitellään eräitä ilmiötä uhkina. Käsittely ei ole kaikenkattava, vaan nostaa esiin edellä kuvattujen virallisten asiakirjojen tärkeimpinä esittämiä uhkamalleja. Erityisesti ympäristöongelmat ja tekniset uhkakuvat on jätetty käsittelyn ulkopuolelle. Tällä emme pyri vähättelemään niiden tärkeyttä tai vakavuutta.¹⁴ Kyse on akateemisista orientaatioista ja kompetensseista. Tähän tutkimukseen valitut ilmiöt ja näkökulmat uskoaksemme muodostavat kokonaisuuden, jonka tutkimista ja osaamista voidaan edellyttää juuri Maanpuolustuskorkeakoululta. Tällöin puhumme uhkista, jotka ovat etupäässä ihmisen ja ihmisen poliittisen toiminnan aiheuttamia. Käsiteltävät uhkat ovat joko väkivaltaisia tai väkivallan mahdollisuus on hyvin todennäköistä. Joidenkin mielestä tämä ehkä rajaa tarkastelun liikaa perinteisiin uhkakuviin. Jos näin on, kehotamme täydentämään aloittamaamme

¹⁴ On syytä huomata, ettei esimerkiksi ilmastonmuutoksesta käytävä keskustelu ole sen epäpoliittisempaa kuin tässä käsitellyistä uhkista käytäväkään. Ilmastopolitiikkaakin pyritään perustelemaan tieteellisellä kielellä ja tieteen tuloksilla. Katso esimerkiksi Atte Korhola, ”Ilmastonmuutoksesta liikkuu liikaa myyttejä” (*Helsingin Sanomat*, 4.2.2007) tai *Kauppalähti Presson* Debatti (10.2.2007), missä meteorologian dosentti Jouni Räsänen mm. harmittelee ”asioiden politisoitumista”.

keskustelua. Tämä artikkelikokoelma ei pyri olemaan viimeinen sana uusista uhkista vaan yksi ensimmäisistä.

Marke Hirvonen käsittelee laittomia huumeita uhkana nykypäivän yhteiskunnassa. Hänen erityisenä mielenkiintonaan on Euroopan unionin huume-politiikka sisäisen turvallisuuden osana. Kirjoittajan mielestä tässä ei ole kyse vain huumeiden vastustamisesta vaan myös laajemmista poliittisista ja yhteiskunnallista intresseistä. Unionin politiikkaa leimaakin ristiriitainen kahtiajakoisuus: yhtäältä pyritään tiukkaankin kontrolliin ja toisaalta huumeongelman normalisointiin. Ongelmallista tässä on Hirvosen mielestä se, että eurooppalaista identiteettiä pyritään rakentamaan uhkien ja poissulkevien identiteettien avulla. Huume politiikka näyttää olevan (myös) yksi keino yhdistää sisäistä turvallisuutta ja hallintaa.

Terrorismia käsittelevässä artikkelissaan Juha-Antero Puistola kuvaa aluksi terrorismin muutosta etupäässä separatistisesta toiminnasta uskonnollisen näkemyksen värittämään väkivallan käyttöön. Jos aikaisemmin väkivallan käyttöä pyrittiin minimoimaan, niin nyt useat terroristijärjestöt pyrkivät näyttäviin iskuihin ja suuriin uhrilukuihin. Puistola esittelee laajasti erityisesti Euroopan unionin terrorismin vastaista toimintaa ja toteaa lopuksi terrorismin uhkan aiheuttavan todellista suuruuttaan huomattavasti laajemman mielikuvan. Terrorismiin kuitenkin ollaan valmiita turvautumaan, jos tavanomaiseen sodankäyntiin tai lailliseen poliittiseen vaikuttamiseen ei ole riittävästi voimia tai mahdollisuuksia.

Ydinaseiden leviäminen uhkana on Mika Kerttusen analyysin kohteena. Hän aloittaa arvioimalla ydinaseiden leviämisen syitä ja motiiveja. Tähän vaikuttavat yksinkertaisen turvallisuustarpeen lisäksi monimutkaisemmat identiteettikysymykset ja sisäpoliittiset syyt. Juuri tämän takia myös ydinaseiden leviämisen estämisessä pitää hänen mukaansa ottaa paremmin huomioon tarpeet ja motiivit hankkia ydinaseita. Materiaalin ja tietotaidon hankkimisen vaikeuttaminen ei riitä. Lopuksi Kerttunen esittelee toimintavaihtoehdon, joka lähtee juuri erilaisten hankkimismotiivien ja molempipuolisten huolien tunnustamisesta. Tämän näkökulman avulla kirjoittajan mielestä voidaan edetä myös ydinsulkusopimuksen uudistamiseksi.

Malcolm Dando jatkaa joukkotuhoaseiden leviämisen kysymysten käsitteilyä tarkastelemalla kemiallisten ja biologisten aseiden ja aineiden kysynnän ja tarjonnan lisääntymistä. Hänen mukaansa erityisen ongelmallista on ensinnäkin monien toimijoiden lisääntynyt kiinnostus kemiallisia ja biologisia aseita kohtaan. Kirjoittajan mukaan niiden arvellaan tarjoavan halvan ja käyttökelpoisen painostuksen ja väkivallan välineen. Toisaalta nopea tieteellinen, teknologinen ja teollinen kehitys tulee helpottamaan entistä vaarallisempien ja käyttökelpoisempien aineiden valmistamista. Samoja menetelmiä voidaan käyttää niin rauhanomaisiin kuin väkivaltaisiinkin käyttö-

tarkoituksiin. Asiaa ei tee helpommaksi biologisia ja kemiallisia aseita koskevien sopimusjärjestelyiden aukot ja puutteet. Dando päättääkin artikkelinsa juuri näiden sopimusten korjausesityksiin.

Alpo Juntunen osoittaa artikkelissaan tiettyjen luonnonvarojen tarpeiden ja valtioiden poliittisen käyttäytymisen välillä vallitsevan yhteyden. Erityisesti makean veden ja energiaraaka-aineiden saannin turvaaminen aiheuttaa jo nyt kansainvälisiä konflikteja. Tulevaisuudessa öljyn ja kaasun väheneminen pakottaa uusien energiamuotojen ja uusien teknisten sovellutusten kehittämiseen. Juuri nyt monet toimijat pyrkivät turvaamaan energiansaannin mm. kehittämällä asevoimiaan globaaleihin tehtäviin paremmin sopiviksi. Ydinenergian lisääminen on Juntusen mielestä ongelmallista siihen sisältyvien turvallisuusriskien ja ydinaseen mahdollisen leviämisen takia. Aurinko-, tuuli- ja bioenergian hyödyntäminen puolestaan sisältää ehkä enemmän kysymyksiä kuin vastauksia ihmiskunnan energiatarpeen tyydyttämiseksi.

Päätännässä Mika Kerttunen pyrkii hahmottamaan muutamia yleisiä ja yhteisiä johtopäätöksiä. Uhkat ja uhkiin vastaaminen näyttävät hänen mukaansa olevan ensinnäkin suhteellisia. Niissä vallitsee kysynnän ja tarjonnan dynamiikka. Uusien tai laaja-alaisten uhkien esiinnousu tai esille nostaminen ei ole poistanut vanhoja uhkia. Kerttunen päättää toteamalla nyky maailman uhkiin vastaamisen edellyttävän entistä laajempaa ja syvempää kansainvälistä yhteistyötä.

**Uhkakuvien ja turvallisuusongelmien tai -haasteiden ilmeneminen Val-
tioneuvoston viimeisimmissä kokonaisturvallisuutta käsittelevissä
asiakirjoissa.**

| Uhkakuvat | Turvallisuus- ja puolus- tuspoliittinen selonteko (2004) | Yhteiskunnan elintärkeiden toi- mintojen turvaamisen strategia (2003 ja 2006) |
|--|--|--|
| <i>Sotilaallinen uhka tai voimankäyttö</i> | <p>Alueellinen kriisi Poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus Sotilaallinen voiman käyttö (strateginen isku tai hyök- käys alueiden valtaamiseksi) Epäsymmetrinen sodan- käynti</p> <p>Maiden sisäiset konfliktit, alueellisten konfliktien ja globaalien uhkien yhdisty- minen, siviiliväestö väkival- lan kohteena, pienaseiden leviäminen sekä raivaamat- tomat miinat yleisinä uhkina ja haasteina</p> | <p>Aseellinen hyökkäys ja sota, joka voi olla strateginen isku tai laaja- mittainen hyökkäys sekä sodan jäl- kitila</p> <p>Suomen alueellisen koskematto- muuden vakava loukkaus ja sodan uhka; voi ilmetä poliittisena, talou- dellisena tai sotilaallisena painos- tuksena</p> |
| <i>Terrorismi</i> | <p>Perinteinen terrorismi Globaali terrorismi</p> | <p>Uhka sisäiselle turvallisuudelle Ei kohdistune Suomeen Suomi valmistelupaikkana tai kaut- takulkumaana</p> |
| <i>Joukkotuhoaseet</i> | <p>Leviämisen ja käytön uhka yleensä Sopimusjärjestelmän (NPT) aukot, ydinasestrategioiden merkityksen säilyminen, taktiset ydinaseet ja ns. li- kaiset pommit, biologiset aseiden kieltosopimuksen valvonnan puute ja ballistis- ten ohjusten leviäminen eri- tyisesti</p> | <p>Osana kansainvälistä jännitystilaa, ydinaseiden käyttökynnyksen ma- daltuminen, ydinaseteknologian leviäminen, voimapolitiikan paluu Euroopan turvallisuuspolitiikkaan Joukkotuhoaseiden päätyminen ääriliikkeiden käsiin</p> |
| <i>Lääketieteelliset uhkat</i> | <p>Tartuntataudit globaalina turvallisuusongelmana, joil- la on myös taloudellisia vai- kutuksia</p> | <p>Väestön ravitsemukseen ja tervey- teen kohdistuvat uhkat: vanhene- minen, väestön keskittyminen, lääkkeiden ym. tuontiriippuvuus, säteilyn ja biologisten ja kemiallis- ten aineiden käyttö rikollisiin tar-</p> |

| | | |
|-----------------------------------|--|---|
| | | koituksiin, tartuntatautien leviämisen, ylipainoisuus ja kestävyyskunnan huonontuminen |
| <i>Ympäristöuhkat</i> | Ympäristöongelmat (vähitellen kertyvät ja äkilliset) globaalina turvallisuusongelmana Öljykuljetukset Itämerellä | Luonnonvarojen hävittäminen ja liikakäyttö, tulvat ja kuivuus, ilmastomuutos, otsonikerroksen tuhoutuminen, vesien saastuminen sekä ilmanlaadun heikkeneminen |
| <i>Taloudelliset uhkat</i> | Kehityskriisit (kehityspoliitiikan ja yhteiskunnallisten uudistusten epäonnistuminen ja globalisaation hyödyistä syrjäytyminen) taustatekijänä | Kansainvälisen kaupan ja tuotannon häiriintyminen sekä taloudellinen taantuma tai lama, rahoituksen hankinnan ongelmat, kriittisten tuotteiden ja palvelujen saanti, tuonnin vaikeutuminen ja estyminen, energian saatavuus |
| <i>Ihmisoikeusrikkomukset</i> | Ihmisoikeus-, demokratia ja oikeusvaltiokehityksen ongelmat | |
| <i>Laiton maahanmuutto</i> | Väestöliikkeet ja laitton maahanmuutto globaalina turvallisuusongelmana | Laiton maahantulo ja turvallisuutta vaarantavat väestöliikkeet: Suomi kohde- ja kauttakulkumaana, uhka yhteiskuntarakenteiden ja viranomaiskontrollin ulkopuolella elävät ihmiset, kasvualusta yhteiskuntarauhan häiriölle, rikollisuudelle, terrorismille ja tartuntataudeille |
| <i>Järjestäytynyt rikollisuus</i> | Järjestäytynyt rikollisuus, huumeet ja ihmiskauppa globaalina turvallisuusongelmana | Huumausainerikollisuus, salakuljetus, omaisuusrikollisuus, paritus, rahanpesu ja ihmissalakuljetus |
| <i>Teknologinen haavoittuvuus</i> | Taloudelliset ja teknologiset riskit globaalina turvallisuusongelmana | Tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkat: tekniset virheet ja vaurioituminen, haittaohjelmat, tunkeutuminen, tietojen muuttaminen tai ohjelmien käytön estäminen sekä sähkökatkot |
| <i>Suuronnettomuus</i> | Laajamittaisen maahantulon aiheuttajana | Säätilan häiriöt, kemianteollisuuden ja kemikaalikuljetusten onnettomuudet, Suomenlahden meriliikenne ja ydinonnettomuudet |
| <i>Sortuvat valtiot</i> | Sortuvat valtiot taustatekijänä | |

2 POISSULKEVAT IDENTITEETTIKÄSITYKSET JA SUVAITSEMATTOMUUS VAKAAN KEHITYKSEN UHKANA – YHTEISKUNTA TEOREETTINEN NÄKÖKULMA

Torsti Sirén

Johdanto

Jokaisella meistä on oma subjektiivinen käsityksemme olemassa olevasta todellisuudestamme (*ontologia*) ja siitä, miten siitä on saatavissa tietoa ja miten se on tutkittavissa (*epistemologia*). Arkipäivän realismin mukaan maailma voidaan käsittää kovaksi ja pahaksi paikaksi elää, emmekä voi tehdä muuta kuin sopeutua sen tarjoamaan todellisuuteen. Idealistisesti ajatellen meidän puolestaan tulisi muuttaa olemassa olevia olosuhteitamme, jos ne eivät tyydytä meitä. Tieteellisesti ajatellen (*tieteellinen realismi; näkeminen on uskomista – ei tietoa*) todellisuus on yksittäisen tarkkailijan aistihavainnoista riippumaton kokonaisuus, mutta kaikki minkä miellämme todellisuudeksi on vain subjektiivinen käsityksemme, mikä rakentuu oman kulttuuritaustamme, fyysisten ominaisuuksiemme ja kokemus- ja aistimaailmamme varaan. Monet aistimaailmamme ulkopuoliset asiat kuitenkin ilmenevät vaikutuksina ja objektiivisesti, yhteisesti ja yhtenevällä tavalla käsitettyinä kokemuksina (*intersubjektiiviset kokemukset*); Emme voi esimerkiksi nähdä valtioita, mutta tiedämme kaikki niitä olevan olemassa sääntöineen, normeineen ja erilaisine rakenteineen, mitkä ilmenevät monin tavoin vaikutuksina elämässämme (esim. pysäköidessäsi auton väärin kadulle sinua todennäköisesti sakotetaan).

Toisen maailmansodan jälkeisissä kansainvälisiin suhteisiin (*International Relations; IR*) liittyvissä tutkimuksissa lähtökohtana on pääasiassa ollut valta ja valtion kansallisen edun tutkiminen¹. Valtaa on usein käsitelty sotilaallisen kyvyn synonyyminä ja kansallista etua vallanhalun, turvallisuuden ja hyvinvoinnin synonyyminä. Tutkimukset ovat paljolti perustuneet kovien, materiaalistien faktojen (*brute facts*) analysointiin valtioiden toimintaa selittävänä tekijänä. Kovia faktoja ovat 1) valtioiden materiaalistien kykyjen jakautuminen, 2) materiaalistien kykyjen laatu sekä 3) maantiede ja luonnonvarat.

Kukaan ei kieltäne kovien faktojen merkitystä toiminnan vaikuttimena, mutta materiaalisetkin vaikuttimet saattavat loppujen lopuksi perustua intersubjektiivisiin ideoihimme. Ideoita voidaan allegorisesti tässä yhteydessä verrata ihmisruumiin mieleksi ja kovia faktoja kehoksi, eli mielellä/ideoilla on kuitenkin huomattava vaikutus siihen, miten ja miksi kehoamme liiku-

¹ Poliittinen realismi ja uusrealismi (klassinen käsitys; paradigma).

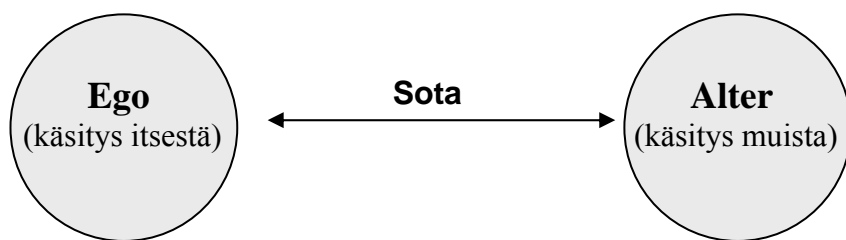
tamme². Tämän ajattelun mukaisesti meillä on siis halu (*desire*) tehdä jotain, mikä perustuu johonkin uskomukseen (*belief*) tavoiteltavan asian (*interest*) merkityksestä meille itsellemme. Tämä prosessi käynnistää toiminnan (*action*), jolla on aina jotain seurauksia. Kyseistä kokonaisuutta voidaan kutsua yksinkertaiseksi syy (*cause*) – seuraus (*effect*) -malliksi, missä ei kuitenkaan oteta huomioon, että halu ja uskomus toimintaan edellyttävät ideaa (*reason*³), jonkinlaista syvempää käsitystä itsestä (*ego*) ja toisista (*alter*). Kasvuympäristömme vaikuttaa siihen miten käsitämme itsemme ja ”nuo toiset”⁴. Menemättä syvemmälle psykologiaan tai sosiaalipsykologiaan voimme kutsua tätä prosessia identiteettimme rakentumisprosessiksi. Identiteetin muodostumisessa on kyse itsemme ja ”niiden toisten” suhteesta. Voimme pitää toisia ihmisiä esim. vihollisina, kilpailijoina tai ystävinä, mutta suhtautumiemme riippuu paljolti siitä mikä on oma käsityksemme itsestämme; luotammeko itseemme, olemmeko ”sinut” menneisyytemme kanssa, tunnemmeko itsemme. Itsetuntemuksemme perusteella ja muista hankitun (historiallisen) kokemuksemme perusteella voimme siis hyväksyä (sisäistetty toiseus; *internalized others*) toisten olemassaolon ja erityispiirteet (kilpailu tai ystävyys) tai pitää heitä inhottavina, vastenmielisinä tai jopa toivoa heidän kuolemaansa (ulkoistava toiseus; *externalized others*).

Pyrin artikkelissani vastaamaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin: Voiko valtiolla olla yksilön kaltainen oma identiteetti, mikä selittäisi sen, että valtiot eivät aina toimi rationaalisesti, vaan joissakin tilanteissa jonkin syvemmän intersubjektiivisen koodin, idean tai identiteetin perusteella? Voisimmeko jopa puhua sivilisaatioista, joilla olisi intersubjektiivinen identiteettikäsitys? Mikä merkitys kansallisilla identiteeteillä on kansainvälisen järjestelmän muutosprosesseissa?

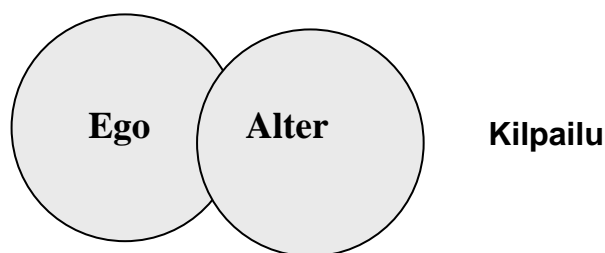
² Osa kehon toiminnoista kognitiivisia (tietoisia) ja osa tiedostamattomia, refleksiivisiä. Voisiko valtiot toimia samoin (vrt. rationaalinen päätöksenteko) ja spontaanit, järjettömältä tuntuvat primitiivireaktiot (esim. hutujen aiheuttama tutsien kansanmurha Ruandassa 1994).

³ Ideoiden mukaanotto syiden ja vaikutusten analyysiin johtaa cause – effect -ajattelun seuraavaan muotoon: reason (syy) – cause (seuraus) – effect (vaikutus).

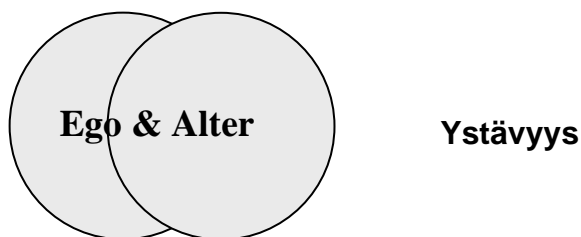
⁴ Merkitykselliset toiset (significant others; tässä yhteydessä vanhemmat) ja yleiset toiset (generalized others; tässä yhteydessä sisarukset, ystävät ja yleisesti muut ihmiset).



Täysin poissulkeva käsitys "toiseudesta"



"Toiseuden" osittainen sisäistäminen



"Toiseuden" osittainen tai lähes totaalinen sisäistäminen

Kuva 1: "Sisäistävä ja poissulkeva toisuus"

1 Kansainvälisen järjestelmän rakenne

Kansallinen identiteetti (puhumattakaan yksilön identiteetistä) ei ole perinteisesti kuulunut kansainvälisten suhteiden tutkimusperinteisiin. Yhteiskuntateoriat ovat perinteisesti "linnoittautuneet" omiin teoreettisiin uskomuksiinsa (paradigma) ja pitäneet omia teorioitansa kaikenkattavina totuuksina. Nykyisin korostetaan pikemminkin, että jokaisessa paradigmassa on joitakin hyviä ja käyttökelpoisia elementtejä, eikä kaikenkattavaa yhteiskuntatieteellistä paradigmaa ehkä voida koskaan löytääkään. Pääasiallisena syytä tähän pidetään kansainvälisen järjestelmän avointa luonnetta. Luonnontieteiden kaltaisia, yksinkertaisia syy-seuraus –suhteita on vaikeata, ellei jopa mahdotonta löytää yhteiskuntatieteellisistä tutkimuskohteista (esim. valta ja sen jakautuminen). En analysoi tässä koko kansainvälisten suhteiden tutkimustraditioiden historiaa, vaan otan esille ainoastaan joitakin ko-

konaisuuksia muutamasta tutkimustraditiosta ja aloitan analyysini 1970-luvulla alkunsa saaneesta uusrealistisesta tutkimustraditiosta⁵.

Uusrealistisen lähestymistavan mukaan valtiot ovat kansainvälisen järjestelmän perustoimijoita. Kansainvälisen järjestelmän rakennetta luonnehtii tämän suuntauksen mukaisesti kolme ulottuvuutta: 1) kansainvälisessä järjestelmässä vallitsee anarkia, 2) toimijoiden luonteenpiirteet (valtion sisällä monia toimijoita useilla aloilla, kansainvälisessä järjestelmässä kaikki valtiot pyrkivät sisäiseen järjestykseen ja ulkoiseen puolustukseen (*”individualist approach”*) ja 3) materiaalien kykyjen jakautuminen valtioiden kesken (erityisesti talous ja sotilaallinen voima; *”materialist approach”*). Tämän lähestymistavan mukaan valtiot pyrkivät tasapainottamaan toistensa voimaa ja tulemaan toistensa kaltaisiksi (*like units*), eli ne valtiot ”kuolevat pois”, joilla ei ole kapasiteettia organisoitua väkivaltaan; luonnonvalinta (*”survival of the fittest”*) karsisi siis heikot valtiot järjestelmästä. Kaksinapainen, suvereeni valtioihin perustuva kansainvälinen järjestelmä olisi tämän suuntauksen mukaisesti paras vaihtoehto, koska se sisältäisi vähemmän potentiaalisia uhkia kuin multipolaarinen järjestelmä.

Konstruktivistisen lähestymistavan mukaan valtio ja kansainvälinen järjestelmä nähdään sosiaalisina rakenteina ja jatkuvan muutoksen prosessina. Valtiit eivät konstruktivistisen ajattelun mukaan nykymaailmassa enää kuole luonnonvalinnan kaltaisesti pois. ”Sortuneet” valtiot voidaan pelastaa, tai ne voivat ”syntyä uudelleen” (vrt. Saksan ja Japanin nousu sotien jälkeen tai Puola, joka on jaettu useasti historiansa kuluessa)⁶. Materiaaliset voimat vaikuttavat tämän ajattelun mukaisesti edelleen tavoiteltavan arvoisina asioina ja ihmiset ovat edelleen tarkoitushakuisia toimijoita, mutta tavoiteltavan arvoisiksi katsottujen asioiden priorisointi ja sen mukainen toiminta riippuu yhteisiksi mielletyistä, intersubjektiivisistä ideoista.

Sosiaaliset rakenteet nähdään tässä suuntauksessa ihmisyyhteisöjen rakenteina, joiden perustana on ennemminkin jaetut ideakäsitykset (*”idealist approach”*) kuin materiaaliset voimat (yhteiskuntien materiaaliset voimat ovat tämän suuntauksen mukaan edelleen valideja muuttujia, mutta ne realisoituvat käytännön tekoihin ideoiden perusteella). Sosiaaliset rakenteet nähdään myös toimijoiden identiteetteinä ja mielenkiinnon kohteina, mitkä ovat rakentuneet ideoiden pohjalle (*”holistic/structuralist approach”*⁷), ei

⁵ Katso esim. Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley Publishing Company, 1979). Waltz kehitti teoriaansa jo väitöskirjassaan vuodelta 1959 *Man, the State and War – A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press).

⁶ Vuonna 1000 maailmassa on laskettu olleen noin 600 000 itsenäistä poliittista yksikköä, nyt noin 200.

⁷ Holismilla tarkoitetaan tässä katsomusta, jonka mukaisesti sosiaaliset rakenteet (structures) ovat vaikutuksia (effects), joita ei voida redusoida toimijoiksi. Sosiaaliset raken-

niinkään annettuna luonnontilana kuten uusrealistit esittävät. Konstruktivismissa ei hylätä valtion tärkeyttä maailmanpolitiikan oleellisena toimijana ("...it makes no sense to criticize a theory of international politics as "state-centric" than it does to criticize a theory of forests for being "tree-centric")⁸, mutta tutkimuksissa on jätetty yleensä liian vähälle huomiolle se, miten maailmanpolitiikan toimijat ovat sosiaalisesti rakentuneet.

Kaikki sosiaaliset rakenteet sisältävät tämän suuntauksen mukaisesti ainakin kolme elementtiä: 1) ideat (*ideational structure*), 2) tavoiteltavat asiat (*structure of interests*) ja 3) materiaaliset olosuhteet (*material structure*). Ilman ideoita ei ole tavoiteltavia asioita, ilman tavoiteltavia asioita ei ole tarkoituksenmukaisia materiaalisia olosuhteita ja ilman materiaalisia olosuhteita on vaikea kuvitella todellisuutta olevan olemassa lainkaan.

Konstruktivistisen suuntauksen mukaan kansainvälisessä järjestelmässä ei vallitse vain yhdenlainen anarkian logiikka, kuten uusrealistit esittävät, vaan anarkian muodot muokkautuvat valtioiden vuorovaikutusprosessien seurauksena ("*anarchy is what states make of it*"). Voimme tässä yhteydessä puhua ainakin kolmesta erilaisesta anarkiamuodosta: vihollisuuteen perustuvasta (hobbesilainen), kilpailuun perustuvasta (lockelainen) tai ystävyyteen perustuvasta (kantilainen) anarkiasta.⁹

teet ovat siis vuorovaikutukseen perustuvia prosesseja, minkä tärkeitä osasia ovat identiteetit ja tavoiteltavat asiat. Identiteetit ovat olemassa, mutta ne muokkautuvat myös koko ajan vuorovaikutuksessa.

⁸ Alexander Wendt, *Social Theory of International Relations* (New York: Cambridge University Press, 1999), s. 9.

⁹ Wendt, s. 246-312. Kts. myös Barry Buzan, *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation* (New York: Cambridge University Press, 2004), s. 6-26. Buzanin edustama Englantilainen koulukunta jakaa Konstruktivismin pääperiaatteet todellisuuden ja kansainvälisen järjestelmän sosiaalisesta rakentumisesta, mutta vie ajatusta eteenpäin tarkastellen maailmaa yksilöistä, ei-valtiollisista organisaatioista ja maailman koko väestöstä koostuvana globaaleina identiteettirakenteina ja järjestelyinä.

| | Hobbesilainen anarkia ¹⁰ | Lockelainen anarkia ¹¹ | Kantilainen anarkia ¹² |
|----------------------------|---|--|--|
| Tavoiteltavat asiat | Kunnia, valta, voima | Hyve, hyvä kansalaisuus | Ystävyys |
| Miten muut koetaan | Vihollisina | Kilpailijoina | Ystävinä |
| Toimintatavat | Itseapu, voima | Yhteistyö ja palkitseminen | Legitimiteetti |
| Ilmenemismuodot | ”Kill or be killed” 1) viha ja sota, 2) ”epäsopivien” toimijoiden eliminointi/luonnonvalinta; heikot valtiot kuolevat, 3) tarpeeksi voimakkaat valtiot tasapainottavat toistensa voimaa, 4) pyrkimys syöstä kaikki jäsenensä kahakoihin ja siten tehdä puolueettomuudesta mahdottomuuden. | ”Live and let live” 1) sota samanlaisesti hyväksytty ja rajoitettu (valloitusotia harvoin), 2) rajoitettu sodankäynti mahdollista, 3) valtiot tasapainottavat toistensa valtaa. | ”Idealist non-violence and team play” |

Taulukko 1: Järjestelmässä vallitsevasta anarkiasta ja sen ilmenemismuodoista¹³.

Valtiot voivat olla joko pakotettuja hyväksymään (esim. materiaalisen riippuvuuden takia) kansainvälisessä järjestelmässä vallitsevan anarkiamallin (esim. hobbesilaisen), tai ne voivat hyväksyä vallitsevan anarkiamallin, koska se on niiden etujen mukaista, tai koska ne katsovat anarkiamallin

¹⁰ Ks. esim. Thomas Hobbes, *Leviathan* (New York: Penquin Books, 1985), s. 185:

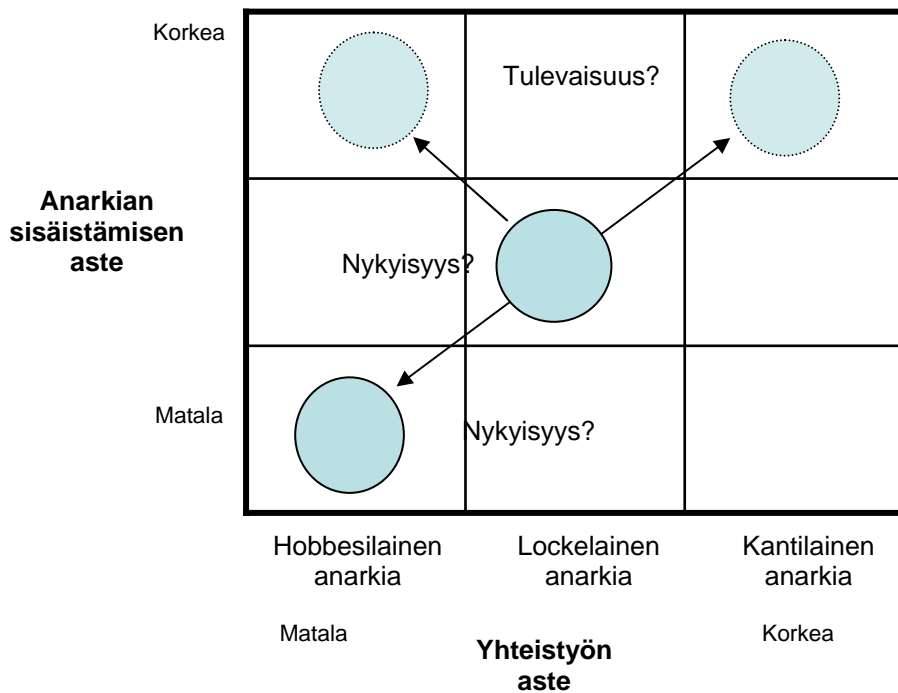
”Hereby it is manifest, that during the time men live without a common Power to keep them all in awe, they are in that condition which is called Warre; and such a warre, as is of every man, against every man” (sic).

¹¹ Ks. esim. John Locke, *Two Treatises of Government and A Letter Concerning Toleration* (New York: Yale University Press, 2003), s. 225: “For every church is orthodox to itself; to others, erroneous or heretical. Whatsoever any church believes, it believes to be true; and the contrary thereunto it pronounces to be error. So that the controversy between these churches about the truth of their doctrines, and the purity of their worship, is on both sides equal...” (sic).

¹² Ks. esim. Immanuel Kant, *To Perpetual Peace - A Philosophical Sketch* (Indianapolis: Hackett Publishing Company, 2003), s. 1-42.

¹³ Wendt, s. 246-312.

edustavan yleisesti hyväksyttävää normatiivista maailmanpolitiikan tavoite-tilaa ja tapaa toimia (esim. kantilainen anarkiamalli). Kuvassa 1 on pyritty osoittamaan se, että on ensinnäkin vaikea määritellä mikä anarkiamalli kansainvälisessä järjestelmässä tällä hetkellä on vallitseva käytäntö (piirteitä havaittavissa ehkä jokaisesta mallista). Toiseksi, kuvalla 1 pyritään myös havainnollistamaan se, että kansainvälinen järjestelmä ei välttämättä ole menossa kohti kantilaista anarkiaa (vaikka se saattaisi olla toivottavaa). Jotakin yllättävää, jota me emme vielä tiedä, saattaa aina tapahtua (esim. tuhoisa pandemia tai maailmanlaajuinen luonnonkatastrofi), mikä saattaa ”taannuttaa” kansainvälisen järjestelmän esim. kaiken kattavaan sotaan kaikki kaikkia vastaan.



Kuva 1: Anarkian eri muodot ja mahdollisuudet¹⁴

Kriittisten, normatiivisten teorioiden (esim kriittinen realismi) mukaan meidän tulee 1) ensin ymmärtää historiallisten rakenteiden muutosta, jotta nykyisyydestä saadaan kattavampi kuva, ja 2) jotta nykyisyyden kausaalisuhteita voitaisiin selittää (*understanding before explaining*) nykyisyydestä, ja 3) jotta rakenteiden muutokseen voidaan halutulla tavalla vaikuttaa.¹⁵ Kriittisten teorioiden hyväksyttävyyys liittyy kuitenkin juuri mainittuun normatiivisuuteen. Kuka tai ketkä asettaisivat ne päämäärät, joita kohti maailmaa olisi rakennettava, jotta se olisi parempi paikka kaikille elää? Mitä mainitut päämäärät sitten olisivat? Sosiaalista konstruktivismiäkin voidaan pitää jossain määrin kriittisenä teoriana, mutta ainoastaan siinä mie-

¹⁴ Muokattu alkuperäisestä Wendtin mallinnuksesta (Wendt, s. 254).

¹⁵ Roy Bhaskar, ”Critical Realism and the Transcendental Necessity and Emancipatory Potential of Social Science”. Vierasluento Helsingin yliopiston Valtiotieteellisen tiedekunnan jatkotutkimusseminaarissa, 20. lokakuuta 2005. Aineisto tekijän hallussa.

lessä, että se kyseenalaistaa uusrealistisen suuntauksen monoliittisen valtiokeskeisyyden, jolloin valtiot toimisivat ikään kuin biljardipalloina, joiden liikeradat ovat aina ennustettavissa. Mikä on kyseisessä ajattelussa biljardipallojen liikkeellepaneva voima? Onko se pelaajan isku palloon, vai pelaajan mielessä tapahtuva impulssi, joka saa hänet lyömään palloa tietyn tavalla, jotta pallo liikkuisi hänen haluamaansa pussiin?¹⁶

2 Valtio sosiaalisena rakenteena ja prosessina

Valtiotoimijuudella (*”state agent/corporate agent”*) tarkoitetaan tässä vuorovaikutussuhdetta toiseen toimijaan. Jotta rakenteesta (valtiot ja kansainvälinen järjestelmä valtiokeskeisenä sosiaalisena rakenteena) voisi tulla toimija, sen täytyy täyttää ainakin seuraavat kaksi ehtoa: sillä täytyy olla idea yhteistoimijuudesta (*”corporate agency”*) ja päätöksentekorakenne, joka institutionalisoi ja valtuuttaa (*authorizes*) kollektiiviseen toimintaan.

Yhteistoimijuuden ideaperustan kannalta valtio voidaan määritellä kolmella tavalla sen mukaan, miten se suhtautuu vallan jakautumiseen kansainvälisessä järjestelmässä: 1) Status quo -valtio (tyytyminen olemassa olevaan asemaan, eikä halua taistella muiden valtioiden kanssa vallasta), 2) revisionistinen valtio (pyrkimys valtaan ja/tai pelisääntöjen muuttamiseen) ja 3) kollektiivinen toimija (halu auttaa muita vaikka oma turvallisuus olisi uhattuna).¹⁷

Valtion tai jonkun muun sosiaalisen rakenteen käsittäminen yhdeksi toimijaksi on yleistä arkipäivän puheessa (*esim. Suomen mukaan asia on näin, mutta Bryssel ajattelee toisin*). Yhteiskuntatieteissä valtion käsittämistä yhdeksi toimijaksi kutsutaan valtion *”antropomorfisoinniksi”*, eli valtiot olisivat ikään kuin ihmisiä (*”states are people too”*)¹⁸. Valtio ei ole kuitenkaan niin kokonaisvaltainen toimija kuin yksilö; valtiolla on monia toimintatasoja ja se voi tehdä useita asioita yhtäaikaisesti, mutta valtioiden toiminta lienee kuitenkin paremmin ennustettavaa kuin yksilöiden. Valtion antropomorfisointi on kuitenkin yleistä yhteiskuntatieteissä, eikä yhteiskuntatieteiden valtiokeskeisyyden kritisoinnissa sikäli mitään järkeä ehkä olekaan, koska tilannehan olisi tällöin sama kuin kritisoiisi maa- ja metsätaloustieteitä liiallisesta metsäkeskeisyydestä.

Perinteisesti valtio on määritelty demokraattiseksi, monarkiaksi, kommunistiseksi ja niin edelleen. Tällöin on viitattu valtion ja yhteiskunnan väli-

¹⁶ Katso lisää Kriittisestä Realismista esim. Fadhel Kaboub, *Roy Bhaskar’s Critical Realism – A Brief Overview and a Critical Evaluation* (Kansas City: University of Missouri). [Http://f.students.umkc.edu/fkfc8/BhaskarCR.htm](http://f.students.umkc.edu/fkfc8/BhaskarCR.htm) .

¹⁷ Wendt, s. 103-125.

¹⁸ Wendt, s. 193-224.

seen suhteeseen. Tämän mukaisesti weberiläinen valtio on käsitetty organisaatioksi, joka on alueellaan suvereeni ja legitiimi organisoidun vallan käyttäjä ja siten ontologisesti ajatellen itsenäinen yhteiskunnasta. Pluralistinen valtio on weberiläisen valtiokäsityksen peilikuva, eli valtio redusoidaan yhteiskunnan yksilöihin ja eturyhmiin. Marxilainen valtiokäsitys on puolestaan weberiläisen ja pluralistisen käsityksen kombinaatio, eli siinä valtio käsitetään yhteiskunnan hallinto- ja järjestyksenpitorakenteena.

Tässä tutkimuksessa valtiolla käsitetään olevan kuusi perustavaa laatua olevaa ominaisuutta: 1) institutionaalis-laillinen järjestys, 2) legitiimi oikeus voimankäyttökoneistoon, 3) organisaatio ja suvereenius, 4) yhteiskunta (konstitutiivinen merkitys: ei ole valtiota, jos ei ole yhteiskuntaa), 5) alue (konstitutiivinen merkitys: ei ole valtiota, jos ei ole aluetta) ja 6) jonkinlainen identiteettirakenne. Valtiolla ei ole vain yhtä identiteettiä vaan ainakin neljä seuraavaa erillistä identiteettiä, joista viimeksi mainittua (kollektiivinen identiteetti) analysoidaan luvussa 3 tarkemmin tulevaisuuden mahdollisena uhkana ja mahdollisuutena¹⁹:

- 1) **Henkilökohtainen tai yhteistoimijuus-identiteetti**, mikä erottaa toimijan muista toimijoista. Tätä identiteettiä luonnehtii tietoisuus ja muistot itsestä ja täten se toimii perustana muille identiteettilajeille (*Puola ei esimerkiksi voi olla valtio ilman monopolia väkivallan käyttöön*).
- 2) **Tyyppi-identiteetti**, eli toimijalla voi olla monia yhtäaikaista sosiaalisen sisällön omaavia identiteettejä (*Puola ei voi olla kapitalistinen valtio ilman kansalaistensa yksityisomistusoikeutta, eikä se voi olla läntinen demokratia ilman läpinäkyvää demokraattista hallintorakennetta*²⁰).
- 3) **Rooli-identiteetti** on olemassa ainoastaan suhteena ”toisiin” ja siten se riippuu vallitsevasta kulttuurista. Rooli-identiteetit ovat subjektiivisia minäkäsityksiä. Valtio on suvereeni toimija, jos muut valtiot tunnustavat sen suvereeniuuden (*vrt. valtion uskottava puolustus on uskottava ainoastaan, jos muut valtiot tunnustavat sen uskottavuuden*). Valtiot voivat pelata erilaisia rooleja keskenään ja kollektiivisen identiteetin tasolle ei välttämättä päästä (*kaikki ranskaa puhuvat kansat eivät ole ranskalaisia, tai USA ei voi olla hegemonia ilman toisia toimijoita*).

¹⁹ Wendt, s. 224-233.

²⁰ Läntinen demokratiakäsitys ei tarkoita ainoastaan vapaita vaaleja vaan myös hallintorakennetta, joka perustuu edustuksellisuuteen ja tasapainottavaan valtarakenteeseen (esim. valtion päämies – hallitus – parlamentti – poliittisesti ja uskonnollisesti riippumaton oikeuslaitos) sekä kansalaisten mahdollisuuteen nähdä valtarakenteen ja sen päätöksenteon sisälle (media) ja mahdollisuuteen kritisoida tehtyjä päätöksiä (sananvapaus ilman vaaraa tulla tapetuksi esitettyjen mielipiteiden vuoksi).

- 4) **Kollektiivinen identiteetti** on itsemme ja toisten välinen suhde, mikä edellyttää tietoista (kognitiivista) identifikaatiota. Valtiot voivat pelata rooli-identiteetin tapaan erilaisia rooleja ja prosessissa erilliset rooli-identiteetit voivat sulautua yhteen. Tämä edellyttää toimijoilta yhteiseksi ymmärrettyjä ominaisuuksia (*Puola ei esimerkiksi voi olla Lännen jäsenvaltio ilman solidaarisuutta muita Länsivaltoja kohtaan*).

3 Kulttuuri ja kollektiivinen identiteetti

Samuel Huntington on teoksessaan *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* kuvannut maailman (ehkä) olevan menossa kohti sivilisaatioiden välistä yhteentörmäystä²¹. Sivilisaatiolla Huntington tarkoittaa kaikkein laaja-alaisinta kulttuurista kokonaisuutta, mihin tunnemme kuuluvamme, ja mihin oman kulttuurimme ulkopuolisiksi määritellyt yksilöt ja kansat katsomme kuuluvan (*”An Ibo may be... an Owerri Ibo or an Onitsa Ibo in what was the Eastern Region of Nigeria. In Lagos, he is simply an Ibo. In London, he is a Nigerian. In New York, he is an African”*)²². Tällaista kokonaisuutta kuvaavat piirteet löytyvät hänen mukaansa historiasta²³, uskonnosta ja vallitsevista tavoista. Huntingtonin mukaan sivilisaatioita on tällä hetkellä yhdeksän: läntinen, latinalais-amerikkalainen, afrikkalainen, sintolainen, hindulainen, ortodoksinen, buddhalainen ja japanilainen. Historia ei Huntingtonin mukaan ole päättynyt, kuten Fukuyama esitti kylmän sodan päättyessä, vaan olemme jatkuvassa muutosprosessissa, joka koskee myös sivilisaatioita.²⁴

Kulttuuri käsitetään tässä alisteiseksi sivilisaatiolle, eli esimerkiksi läntinen sivilisaatio voitaneen jakaa esimerkiksi eurooppalaiseksi ja pohjoisamerikkalaiseksi kulttuuriksi ja islamilainen sivilisaatio arabialaiseksi, turkkilaiseksi ja malaijilaiseksi kulttuuriksi/”alasivilisaatioksi”. Kulttuuri voidaan käsittää myös sivilisaation synonyymiksi, mikäli kulttuurin ja sivilisaation koko ideaperusta (ml. arvot ja normit) ovat yhtenevät tai ainakin hyvin lähellä sitä.

²¹ Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon & Schuster, 1996a). Teos perustuu Huntingtonin artikkeliin *Foreign Affairs* -lehdessä vuonna 1993. Artikkelin otsikko oli varustettu kysymysmerkillä (*”The Clash of Civilizations?”*), joten Huntington ei itsekään määrittele sivilisaatioiden olevan deterministisesti menossa kohti yhteentörmäystä, josta häntä lienee pääasiassa kritisoitu.

²² Samuel Huntington, *”The Clash of Civilizations? – The Debate”*. *Foreign Affairs* (1996b), s. 4.

²³ Ks. esim. Peter J. Katzenstein, *The Culture of National Security – Norms and Identity in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1996), s. 23: *”History is a process of change that leaves an imprint on state identity”*.

²⁴ Huntington (1996a), s. 13-29.

Kulttuurilla voi olla monia muotoja: normit, säännöt, instituutiot, ideologiat, organisaatiot ja uhkajärjestelmät (*threat-systems*). Kulttuuri tarkoittaa jaettuja ideoita sekä yhteistä ja kollektiivista, intersubjektiivista tietoa. Joskus kansainvälisissä suhteissa ei ole kulttuuria lainkaan (*esimerkiksi espanjalaisten ja atsteekkien ensikohtaaminen vuonna 1519, jolloin espanjalaiset tulivat valloittamaan lisäalueita ja luonnonkalleuksia kuningashuoneelle, ja atsteekit luulivat espanjalaisia ennustuksissa luvatuiksi jumalhahmoiksi*).²⁵

Materiaaliset voimat voivat aiheuttaa konfliktin, vaikka ideakäsitykset olisivat laajasti sisäistetty samoiksi monien toimijoiden toimesta. Vastaavasti toimijoiden sisäiset kulttuurit (*shared knowledge*) voivat vaihdella paljonkin, mutta silti ne voivat muodostaa yhdessä yhden kulttuurin, mikä vaikuttaa toimijoiden sisäisiin kulttuureihin (länsimaat).

4 Kulttuurien sisäisistä ja ulkoisista muutostekijöistä

Kulttuurien sisällä on useita mahdollisia muutostekijöitä, jotka voivat muuttaa kulttuurin ideaperustaa. Kulttuuriin sisältyvät normit, säännöt, instituutiot ja käytännöt voivat olla ristiriitaisia ja noudattaa erilaista logiikkaa ja valtiot eivät ehkä koskaan ole täysin sosiaalistuneet vallitsevaan kulttuuriin. Myös ulkoiset, materiaalisen maailman shokit (vallankumous, sotilaallinen invaasio, luonnonmullistukset jne.) tai tekniset innovaatiot (vetytalouteen siirtymisen mahdollistava vallankumouksellinen innovaatio) voivat aiheuttaa kulttuurin ideaperustan muutoksen. Alexander Wendt pitää neljää seuraavaa kokonaisuutta (*master variables*) pääasiallisina kulttuurisina muutostekijöinä²⁶:

- 1) **Keskinäisriippuvuus** (*interdependence*), eli toimijat ovat keskinäisriippuvaisia, kun vuorovaikutuksen lopputulos riippuu kaikkien valinnoista. Keskinäisriippuvuus saattaa sisältää ns. spill-over -efektin, eli integraatio yhdellä toiminnallisella alueella (esimerkiksi EU:n kauppapolitiikka) saattaa johtaa integraatioon myös muilla toiminnallisilla alueilla (esimerkiksi EU:n YUTP). Tällaisen kehityksen seurauksena saattaa muodostua kollektiivinen identiteetti, kollektiiviset turvallisuusjärjestelyt jne. Spill-over -efekti vaikuttaa myös siten, että kulttuurin vaikutusvaltaisimpien toimijoiden (*core states*) läheinen yhteistyö (Esimerkiksi Saksan ja Ranskan yhteistyö) identiteetit lähenevät toisiaan, tämä saattaa aiheuttaneen myös muiden samaan kulttuuriin kuuluvien valtioiden identiteettien lähentymisen.

²⁵ Wendt, s. 56.

²⁶ Wendt, s. 343-362.

- 2) **Yhteiseksi koettu kohtalo** (*common fate*); selviytymiskamppailu esim. luonnonkatastrofissa (ilmaston lämpeneminen, terrorismi).
- 3) **Samankaltaistuminen** (*homogenization*), eli valtiot samankaltaistuvat (*like units*) ja identiteetit lähenevät toisiaan. Tästä on osittain kyse mm. Euroopan integraatiossa. Jäsenyyttä etsivät valtiot pyrkivät parhaansa mukaan täyttämään jäsenyyskriteerit ja jopa ”imitoimaan” vanhoja jäsenvaltioita pyrkiessään samaan ”perheeseen”. Vuorovaiikutuksessa ne oppivat ja opettavat muita sosiaalisesti. Sosiaalisen oppimisen osalta on huomattava, että jos omaan etuun perustuva käytös ja toiminta eivät toimi käytännössä, ne kuolevat omaan mahdollisuuteensa.
- 4) **Itsehillintä** (*self-restraint*) eli valtiot painottavat edelleen kansallisia etujaan, mitkä perustuvat ennen kaikkea *fyysiseen selviytymiseen, autonomiaan* (kyky kontrolloida valtion sisäistä resurssienjakoa ja valita hallintotapansa), *taloudelliseen hyvinvointiin ja kollektiiviseen itsetuntoon*. Tästä huolimatta muiden tarpeet hyväksytään ja annetaan niiden elää omien tarpeiden kanssa rinnakkain

5 Sivilisaatioiden yhteentörmäys uutena uhkana?

Huntingtonin mukaan sivilisaatioiden yhteentörmäys on ehkä merkittävin tulevaisuuden globaali uhka. Yhteentörmäys voidaan hänen mukaansa välttää ainoastaan ”oppimalla elämään rinnan muiden kanssa”. Ongelma tässä on se, että rinnakkainelo ja muiden ymmärtäminen edellyttää kaikkien toiminnan tasojen (yksilöiden, valtioiden ja sivilisaatioiden) yhteistä ponnistusta. Jos esimerkiksi läntisen, rationaalisen ja maallistuneemman kulttuurin tulee ottaa huomioon islamilaisen, enemmän uskontoon perustuvan, sivilisaation ”henkiset kipupisteet”, pitäisikö islamilaiseltakin kulttuurilta pystyä vaatimaan jonkinlaista läntisen kulttuurin arvomaailmaa ja ideaperustaa ymmärtävää vastavuoroisuutta? Onko sivilisaatioiden yhteentörmäys vältettävissä vain yksipuolisella ymmärtämisellä? Ehkä, ehkä ei, mutta historiaan perustuva tulkinnallinen lähestymistapa (*understanding*) eri kulttuureihin auttaa meitä selittämään (*explaining*) esimerkiksi islamilaisen sivilisaation fundamentalisoitumisen. On mielenkiintoista havaita kuinka moderneja ajatuksia yhteiskunnasta, valtiosta ja uskonnosta esimerkiksi keski-ajan islamilaisessa tiedeperinteessä esitettiin, mutta kuinka taantuneena islamilaista sivilisaatiota läntisessä sivilisaatiossa nykyisin pidetään (”minuuden” ja ”toiseuden” suhde; kts. kuva 1).

Keski-ajalla, 1300-luvulla, elänee Ibn Khaldunin²⁷ mukaan sivilisaation ja valtion muodot riippuvat ilmastotekijöistä ja elämän muodoista (paimentolaisuus vs. kaupunkilaisuus). Khaldunin aikaa leimasi 200 vuoden materiaalinen kasvu ja kasvava kaupankäynti sivilisaatioiden välillä. 1300-luvulla islamilaisen hegemonian materiaalinen perusta heikkeni, mutta sivistys eli vahvana. Islamilaisen kalifaatin rajat olivat uhattuina (*reconquista*) Espanjassa Granadassa, mongolit uhkasivat idässä ja paimentolaisheimot uhkasivat Pohjois-Afrikassa.²⁸

Intersubjektiivisuutta tuolloisessa islamilaisessa maailmassa voidaan luonnehtia uskonnollisen ja poliittisen identiteetin juovalla. Alkujaan käytännönläheinen kanssakäyminen islamilaisen ja ei-islamilaisen maailman välillä muuttui islamilaisen poliittisen ja uskonnollisen identiteetin yhdyntyessä ulkoisen paineen alla. Samoin kävi Euroopassa, jossa Islam alettiin kokea uhkaksi. Islamilainen kalifaatti alkoi noudattaa profeetallista käskyä käydä pyhää sotaa (*Jihad*) lain ja sotilaallis-poliittisen voiman avulla. Euroopassa vastakkainasettelu alkoi näkyä katolisen kirkon ympärille rakentuneena uskonnollis-kulttuurisena identiteettinä (*respublica Christiana*).²⁹

Islamilaisessa maailmassa profeetta Muhammed on Jumalan lähettiläs. Jumala tarkoittaa jumaluutta, ykseyttä, ei yksittäistä henkilöä kuten kristinuskossa. Islamin profeetallisen, uskonnollis-poliittisen tradition perustekijöitä olivat mm. esi-islamilaisten beduiiniheimojen sosiopoliittinen organisaatio³⁰, esi-islamilaisten valtakuntien (erityisesti Persia) hallinnollis-poliittinen rakenne, kaupunkiyhteisöjen yhteiskunnallis-taloudellinen organisoituminen, klassisen kreikkalaisen filosofian rationaalinen perinne ja esi-islamilaisten aikojen tuotantomuodot (perus- ja ylellisyshyödykkeet).³¹

Sunni-traditiossa poliittisen ja uskonnollisen esivallan ykseys realisoitui islamilaisena kalifaattina. Shiia-traditiossa odotettiin puolestaan 12. Imaamin, Messiaan eli Mahdin tuloa. Mahdin tulo kruunaisi taivaan valtakunnan maan päällä. Tämän suuntauksen mukaan valtioiden vaateet Mahdin tuloon uskovien suhteen olisivat vain väliaikaisia ja valheellisia. Eroavaisuuksistaan huolimatta Sunni- ja Shiia-traditio esiintyivät toisiaan täydentävinä

²⁷ Khaldunin ajattelun kantavana ajatuksena oli materiaalisesta maailmasta kumpuava tietoisuus (kuten marxilainen tutkimusperinne nykyään), eli juuri päinvastainen kuin tämän tutkimuksen kantava ajatus on.

²⁸ Robert Cox, *Approaches to world order* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), s. 156-168.

²⁹ Cox, s. 156-168.

³⁰ Beduiinikulttuurin kantavia voimia olivat verisukulaisuus ja taloudellinen tasa-arvo, jonka mukaan kaikkien tulee elää vain materiaalisella minimitasolla. Kaikkien tehtävänä oli osallistua kaikkeen. Kaupunkikulttuureissa tilanne oli toinen: oli ylellisyyttä ja amatillista erikoistumista.

³¹ Cox, s. 156-168.

rinnakkaisina tulkintoina. Useimmille ihmisille jäsenyys universaalissa islamilaisessa ykseydessä ei konkretisoitunut niinkään valtiossa kuin paikallisissa yhteisöissä, joissa uskonnolliset opettajat ja tuomarit ylläpitivät islamilaista hurskauskäsitystä. Koulutettu eliitti joutui kamppailemaan sekä profeetallisten että rationaalisten vaateiden välimaastossa. Khaldun edusti rationaalista eliittiä, mutta ei pitänyt ongelmallisena rationaalisen ja profeetallisen perinteen yhtäaikaista olemassaoloa. Valtion perustana oli laki, joka oli johdettu hyvää elämää koskevista profeetallisista ilmoituksista; politiikka sekä valtion rakennus- ja ylläpitotoiminnot olivat puolestaan rationaalista ja tieteellistä toimintaa.³²

Khaldunin mukaan ”uuden tieteen/tiedon” tulee olla kriittistä, tieteellistä tietoa historiasta. Tällaisen tieteen tavoitteena oli *‘umran* (kulttuuri), eli oli tiedettävä oman kulttuurin materiaalisen olemassaolon rajoitteet, jotta voitiin kehittää parempaa tulevaisuutta. Profeetta oli lainsäätäjä, joka kertoi ihmisille miten heidän tulee elää näissä kyseisissä olosuhteissa. Khaldunin mukaan tulevaisuuden maailman tärkeä intersubjektiivinen ehto oli *asabiya* (hyve). Valtion tehtävänä tulisi olla korkeamman kulttuurin muokkaaminen ja kanavoiminen yhteiskuntaan.

Khaldunin kaltaiset rationalistit esittivät jo tuolloin erittäin rationaalisia käsityksiä uskonnosta ja Messiaan tulosta. Esimerkiksi Khaldunin aikalaisen, Muhsin Mahdin mukaan Messias saattaa todella tulevaisuudessa tulla ihmisten keskuuteen, mutta hänen tulisi saapua jonkun vaikutusvaltaisen ihmisen sisimpään. Hänellä täytyisi lisäksi olla laaja-alainen moraaliseettinen käsitys ihmisten välisestä solidaarisuudesta. Tällöin hän saattaisi jopa tuoda mukanaan jonkin uuden uskonnon ihmisten yhdistämiseksi. Muhsin Mahdin mukaan Messiaan täytyisi olla vahva johtaja, eikä hän edes välttämättä olisi muslimi, eikä ilmestyisi arabien keskuuteen.³³

Mikäli sivilisaatiot todella ajautuvat tulevaisuudessa poliittis-sotilaalliseen yhteentörmäykseen, prosessi perustuisi Huntingtonin mukaan viiteen kokonaisuuteen³⁴:

- 1) **Sivilisaatioiden väliset eroavaisuudet eivät ole ainoastaan tosiaan vaan kaiken perusta.** Sivilisaatiot eroavat toisistaan historian, kielen, toimintatapojen, perinteiden ja ennen kaikkea uskonnon perusteella. Jumalan, vapauden, demokratian, ihmisarvon, perhearvojen, yksilön, vanhemmuuden jne. merkitys ilmenee eri sivilisaatioissa erilaisena, eivätkä nämä eroavaisuudet tule katoamaan kovin helposti.

³² Cox, s. 156-168.

³³ Cox, s. 156-168.

³⁴ Huntington (1996b), s. 4-5.

- Sosiaalistaminen omaan kulttuuriinhan alkaa jo lapsuudesta ja peritty ideamaailma siirretään tässä prosessissa jälkikasvulle.
- 2) **Maailmasta on tulossa pienempi** ihmisten ja sivilisaatioiden välisen vuorovaikutuksen lisääntyessä. Lisääntyvä vuorovaikutus vahvistaa sivilisaation tietoisuutta itsestä ja muista (Ranska suhtautuneen vihamielisemmin siirtolaisuuteen Pohjois-Afrikasta kuin ”hyvien” eurooppalaisten, katolisten puolalaisten siirtolaisuuteen).
 - 3) **Talouden globalisoituminen** ja siihen liittyvät sosiaaliset muutokset vaikuttavat ihmisten paikallisemmän ulottuvuuden identiteetteihin. Tämä trendi heikentää myös kansallisvaltiota identiteetin muokkajana. Uskontojen voidaan nähdä täyttävän tästä prosessista syntyvää identiteettivajetta, jolloin uusi uskonnollinen identiteetti voi ilmetä myös fundamentalistisina piirteinä.
 - 4) **Taloudellinen alueellistuminen (globaalisti) lisääntyy.** Jälkiteolliseen tuotantoon siirtyneet läntiset yhteiskunnat (*core*) erikoistuvat teknistä innovointia edellyttäviin tuotteisiin ja siirtävät yksinkertaisempaa tietoa, taitoa ja koulutusta vaativaa tuotantoaan muille maantieteellisille alueille (*periphery*).³⁵
 - 5) **Sivilisaatio-tietoisuus vahvistuu** erityisesti läntisen sivilisaation toiminnan vaikutuksesta. Toisaalta Länsi on valtansa huipulla, ja ehkä juuri sen seurauksena ei-läntiset sivilisaatiot pyrkivät etsimään oman sivilisaationsa alkuperiä.
 - 6) **Kulttuuriset luonteenpiirteet ja eroavaisuudet ovat pysyvämpiä** kuin poliittiset ja taloudelliset vastaavat (Esim. Venäjällä aiemmasta kommunistista on saattanut tulla demokraatti ja köyhästä rikkaampi, mutta venäläisestä ei voi identiteetiltään tulla puolalaista tai puolalaisesta venäläistä).

Syyskuun 11. päivän terrori-iskut vuonna 2001 muuttivat kansainvälistä järjestystä. Iskujen syyt on mahdollista johtaa ideoihin ja identiteetteihin. Yhä läpitukevampaa läntisiin tai amerikkalaisiin ”kulttuurisiin vaatteisiin” sonnustautunutta globalisaatiota ja demokratia-käsitystä ei tämän näkemysmukaisesti koettu enää legitimiiksi Lähi-idän ja Keski-Aasian islamilaisissa kulttuureissa. Päinvastoin, nämä koettiin yhteisiksi uhkiksi

³⁵ Ks. lisäksi Alvin Toffler, *The Third Wave* (New York: Bantam Books, 1980), s. 436-443. Tofflerin mukaan tulevaisuuden ratkaiseva taistelu käydään (*Decisive Super-Struggle*) niiden toimijoiden välillä, jotka pyrkivät ylläpitämään teollisuusyhteiskunnan rakenteet (perinteiset nurkkakuntaiset puoluerakenteet, massakoulutus ja ammattiliittojärjestelmä) ja niiden välillä, jotka tunnustavat, että nykypäivän tärkeisiin ongelmiin (energiaan, sotaan, ympäristöön, köyhyyteen ja perinteiseen perhekäsityksen laajentamiseen liittyvät kokonaisuudet) ei pystytä vastaamaan teollisuusyhteiskunnan ”lääkkeillä”. Tämän ”uuden ajattelutavan” mukaan nykyisiin ongelmiin voidaan vastata vain yhä suuremmalla demokratialla (alkaen työpaikkademokratiasta), valtioiden rajat ylittävällä toiminnalla ja perinteisten byrokraattisten rakenteiden purkamisella, uusiutuvilla energialähteillä ja -järjestelmillä sekä erityisesti suvaitsevammalla asenteella (esim. perinteisen ydinperhe-käsityksen laaja-alaisuus).

muslimien omille ideoille ja identiteettikäsitteille. Voidaan siis sanoa, että islamilaisen kulttuurin sosiaalisesti rakentuneet ideat ja identiteetit koettiin uhatuiksi mainituissa islamilaisissa kulttuureissa, mistä tällä tavoin muodostui terrori-iskujen syyperusta (*Casus Belli*). Yhdysvaltojen reaktio oli vastaavankaltainen; iskut koettiin Yhdysvalloissa uhkaksi omalle demokraati-mallille ja identiteetille. Yhä mielenkiintoisemmaksi asian tekee se, että myös useat eurooppalaiset valtiot kokivat iskut hyökkäyksinä omalle identiteetilleen; useat länsieurooppalaiset kuolivat iskuissa yhdessä yhdysvaltalaisen kohtalotoveriensä tapaan ja samankaltaisia iskuja alettiin pitää mahdollisina myös Euroopassa. Näinhän sittemmin kävikin, esim. Madridissa maaliskuussa 2004 ja Lontoossa heinäkuussa 2005.³⁶

Huntingtonin esittämää paradigmaa on kritisoitu liian pintapuoliseksi mahdollisen sivilisaatioiden yhteentörmäyksen vaikutusten suhteen. Tällaisten yhteentörmäysten ajatellaan aiheuttavan vain negatiivisia vaikutuksia, mutta voisiko olla mahdollista, että niiden seurauksena (ja jatkuvassa vuorovaikutuksessa jo nyt) sivilisaatiot pikemminkin muuttuvat hybrideiksi ja omaksuisivat toistensa tärkeitä arvoja ja ideoita. Sivilisaatioihin liittyvät identiteetit ovat historia-sidonnaisia, ja vaikka esim. kansalliset identiteetit muuttunevat hitaasti, ne kuitenkin muuttuvat, täydentyvät ja kerrostuvat. Huntingtonia kohtaan esitetyn kritiikin ehkä osuvin seikka liittyy Yhdysvaltoihin, jonka yhteiskunta on monikulttuurinen, vaikka Yhdysvaltojen tulkitaankin toteuttavan politiikkaansa yhden identiteetin varassa.

6 Tulevaisuuden maailmanjärjestyksestä

Nykyistä maailmanjärjestystä luonnehtii muutos, eikä se koskaan lakkaa. Tällä hetkellä elämme vain tätä päivää ja usein ajattelemme, että nykyinen, erityisesti valtioihin perustuva maailmanjärjestys olisi ikään kuin pysyvä olotila ja jatkuisi sellaisenaan myös tulevaisuudessa³⁷. Maailmanjärjestyksiä on historian kuluessa ollut useita ja moderneja valtioitakin on ollut ole-

³⁶ Vertaa myös Paden, William: *Interpreting the Sacred – Ways of Viewing Religion* (Revised and Updated Version). Beacon Press. United States of America 2003, s. 39. Padenin mukaan tässä on kyseessä uskonnollisesta fundamentalisoinnista. Padenin mukaan fundamentalismi tarkoittaa sosiologista ilmiötä, mikä nousee esiin modernismin uhatessa perinteistä yhteisöllisyyttä. Tällaisen uhan edessä pyritään tukeutumaan perinteisiin ”pyhiin lakeihin ja jumalallisiin kirjoituksiin”. Yhteisöllisyyden katoaminen ja yksilöllisyyden korostaminen lienee validi tulkinta myös muiden kuin islamilaisen sivilisaation ja kulttuurien nykyiseen uskonnolliseen fundamentalisointiin (vrt. Yhdysvaltojen nykyinen uskonnollisuus)

³⁷ Näinhän ajateltiin myös kylmän sodan aikana, jolloin klassinen realismi ja uusrealismi olivat kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa yhteiskuntafilosofisia pääsuuntauksia.

massa vain 200–300 vuotta (modernien valtioiden aika)³⁸. Modernien valtioiden aikana maailmanjärjestyksiä on luonnehtinut jonkin yksittäisen valtio-toimijan kulttuurinen, taloudellinen ja poliittis-sotilaallinen hegemonia, minkä on katsottu taanneen rauhan yksittäisen sivilisaation sisällä tai jopa sivilisaatioiden välillä (esim. ”*Pax Britannica*” ja ”*Pax Americana*”). Ennen modernien valtioiden aikaa tällaiseksi hegemoniseksi ”rauhantakaajaksi” koettiin Rooma (”*Pax Romana*”). Vaarana tässä on se, että yksittäinen hegemoninen valtio voi omassa ”identiteettieuforiassaan” pakottautua muille järjestelmän toimijoille normatiivisena totuutena. Kyseinen pakottautuminen voidaan tehdä taloudellisin, poliittisin ja sotilaallisoin keinoin. ”*Pax Britannica*” voidaan siis esittää myös muodossa ”*Bellum Britannicum*”, ja muut edellä mainitut muodoissa ”*Bellum Americanum*” ja ”*Bellum Romanum*”.

Kansainvälisen järjestelmän muutos on aina diakronista (historiallista) ja perustuu edesmenneisiin ja olemassa oleviin (ja mahdollisiin tuleviin) yhteiskunnallisiin voimiin. Muutos voidaan jakaa kolmeen kategoriaan: 1) jokapäiväiset muutokset (*day-to-day*), jotka vaikuttavat meihin suoraan yksilöinä, 2) pitkäaikaiset, historialliset ”konjunktuurit”/syklit (10/20/50 v), jotka ovat tiedemiesten mielenkiinnon kohteena sekä 3) erittäin pitkän ajan (*longue durée*) syklit, jotka kestävät vuosisatoja, ja mitkä luonnehtivat ”rakenteiden” muotoja. Edellä mainittuja maailmanjärjestyksiä on ollut, on ja tulee olemaan monenlaisia, ja niiden olemassaolon edellytykset, perustavaa laatua olevat (*constitutive*) periaatteet ja normit vaihtelevat.³⁹

Tulevaisuutta on mahdotonta ennustaa, mutta on mahdollista rakentaa osittainen tieto, joka voi auttaa tulevaisuuden tekemisessä, eli toiminta voidaan normatiivisesti ajatellen ohjata haluttuun suuntaan niiden vaihtoehtojen perusteella, mitkä näyttävät poliittisesti olevan mahdollisia. Historiallisen muutoksen ymmärtäminen on tässä avuksi. Vaikka emme tunne tulevaisuuttamme voimme nimetä tulevaisuutemme mahdollisiksi rakenteiksi esim. seuraavat vaihtoehdot⁴⁰:

Posthegemonisessa maailmanjärjestyksessä hegemonia on vallitseva arvomaailma, esimerkiksi läntinen sivilisaatio. Uusi hegemonia syntyisi hallitsevan hegemoniakäsityksen taantuessa tai haastavan hegemoniakäsityksen voittaessa kilpailun. Maailmassa olisi silti edelleen useita sivilisaatioita. Suurin haaste hegemonialle olisi ymmärtää muita maailmanpolitiikassa vallitsevia näkökantoja. Mikään ei siis pakottaisi meitä hyväksymään nykyisen, Yhdysvaltojen ylivoimaan perustuvan, järjestelmän deterministisesti

³⁸ Modernilla valtiolla tarkoitetaan tässä kansan mahdollisuutta vaikuttaa valtiojärjestykseen (esim. edustuksellinen monarkia tai tasavalta).

³⁹ Timothy Sinclair, ”*Beyond international relations theory: Robert W. Cox and approaches to world order*” (Cox, 1996, s. 4).

⁴⁰ Cox, s. 150-156.

jatkuvan samankaltaisena tulevaisuudessakin. Yhdysvallathan saattaa esim. tietoisesti alkaa rakentaa Kanadan tapaan postmodernin valtion identiteettiä⁴¹. Kanadassa multilateralismi on virallista politiikkaa ja kanadalainen identiteetti on paljolti rakennettu kansainvälistä ja monikansallista rauhan- turvatoimintaa korostavaan suuntaan, ei niinkään perinteistä kansallista su- vereeniutta korostaen kuten useissa eurooppalaisissa valtioissa.⁴²

Postwestfalenilaisessa maailmanjärjestyksessä maailmanpolitiikka ei perustuisi enää pelkästään valtioihin (valtiokeskeinen kansainvälisten suhteiden tutkimussuuntaus ja pluralistisempi maailmanpolitiikan tutkimus- suuntaus) vaan myös valtioiden rajat ylittäviin monikansallisiin yrityksiin ja yhteisöihin (ml. etniset yhteisöt/kansat esim. kurdit kansana). Westfale- nilaisen järjestelmän perustavaa laatua oleva ilmentymä on alueellisuus (alueeseen perustuva valtiokäsitys; territoriality). Ilman valtio-statusta ole- vien kansallisten yhteisöjen määrä on Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen lisääntynyt ja globaali talous on hyvin pitkälle jo nyt ylikansallisten yritys- ten ja rahoitusmarkkinoiden kontrollissa. Valtiot, jotka tarjoavat joustavaa työvoiman liikkuvuutta ja houkuttelevia markkina- ja sijoitusmahdollisuuksia tulevat pärjäämään tässä kilpailussa (esim. USA, mutta myös Kiina).

Tässä mallissa korostuu maailmanlaajuinen kilpailu markkinoista ja valtion tehtäväksi muodostuisi oman taloutensa mukauttaminen maailmantalouden vaatimukseen (näinhän on jo käynyt). Yhä merkityksettömämpää on siis puhua uusrealistisen tai marxilaisen lähestymistavan mukaisesti valtiosta pysyvänä ulkoisten rajojen rajoittamana alueena, joka pyrkii suojelemaan omaa talouttaan ulkoisilta haitallisilta vaikutuksilta. Valtioista on tullut kansainvälisiä (*internationalized*), ulkoiseen kilpailukykyyn perustuvia kokonaisuuksia. Rakentavampaa voisikin olla valtion käsittäminen sen muo- tokäsitteiden avulla, eli millä tavoin valtion eri osa-alueet (*societies*) linkit- tyvät globaaliin poliittiseen talouteen.

Postglobalisaatioon perustuva maailmanjärjestys edustaa niin sanottua jatkuvuusmallia, eli globalisaatiokehitys jatkuisi entisen kaltaisena, mutta sisältäisi itsessään muutoksen mahdollisuuden ja uusien myönnytysten tai

⁴¹ Myös sellaiset valtiot kuten Ruotsi, Tanska ja Alankomaat voidaan tulkita postmo- derneiksi niiden luopuessa (ovat jo käytännössä luopuneet) korostamasta perinteistä kansallista sotilaallista puolustuskykyä. Tämän ajattelun mukaisesti valtio puolustautuu parhaiten laaja-alaisia turvallisuusuhkia vastaan monikansallisesti ja monipuolista kei- novalikoimaa (diplomatiasta sotilaalliseen ulottuvuuteen) hyväksikäyttäen.

⁴² Peter J. Katzenstein (toim.), *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1996), s. 533-535. Katzen- steinin mukaan: "Oklahoma city has five mosques, four Hindu temples, one Sikh gu- rudwara, and three Southeast Asian Buddhist temples... There are said to be 70 mosques in the Chicago metropolitan area... It is surprising to find that Muslims outnumber Episcopalians in the U.S. and are likely to outnumber Jews in the near future".

konfliktien alun. Konflikteja syntyisi tulevaisuudessakin sivilisaatioiden erilaisten idea- ja identiteetti-maailmojen seurauksena sekä jatkuvan taloudellisen kasvun seurauksena aiheutuvista ekologisista katastrofeista, pakolais- ja siirtolaisvirroista, uusien tuotantorakenteiden aiheuttamista yhteiskunnallisista vastakkainasetteluista jne.

Tämän mallin mahdollisuus piilee ehkä maailman materiaalisissa rajoitteissa, jolloin ideapohjainen maailmankäsitys joutuisi alistetuksi materialistiselle maailmankäsitykselle. Eli kysymys on hyvin pitkälti maailman uusiutuvien raaka-aineiden tasa-arvoisesta käytöstä; toiset tuottavat ja toiset kulluttavat niitä. Mutta olisiko esimerkiksi vety sellainen uusiutuva raaka-aine, joka mahdollistaisi maailman siirtyvän kohti ideaalia, kantilaisempaa anarkiaa, jossa kansakunnat, kulttuurit ja sivilisaatiot voisivat todella hyväksyä yhteiset hyveet (*läntinen virtue/islamilainen asabiya*), arvot, rajoitteet ja konfliktien ratkaisukeinot vapaaehtoisesti (*supra-intersubjektiiivisuus*). Teoreettisesti ajatellen kaikki ei ehkä sittenkään olisi aina johdettavissa ideoihin ja identiteetteihin (*”Ideas not all the way down”⁴³*).

Lopuksi

On vaikea kuvitella ihmisyksilöä, jolla ei ole identiteettiä lainkaan. Jokainen meistä määrittelee itsensä ammattinsa (esim. upseeri), sosiaalisen asemansa (esim. perheenisä), kansallisuutensa (esim. suomalainen) tai laajemman kulttuurisen asemoinnin kannalta (esim. eurooppalainen). Ilman identiteettirakennelmaa olisimme kuin tuuliajolla ilman päämäärää ja ilman tavoiteltaviksi katsottuja asioita. Tällaista olotilaa voitaisiin kutsua esim. ”kukatahansisuudeksi”. Valtio- ja kansainvälisen järjestelmän tasolla asia on kuitenkin hiukan monimutkaisempi. Mikäli tieteen tehtäväksi katsotaan maailman rakentaminen paremmaksi paikaksi elää, yhteiskuntatieteiden tulisi tällöin ehkä edistää valtio- ja kansainvälisen järjestelmän tasolla ”kukatahansisuutta”. Kansallisia identiteettejä ei voida hävittää, eikä pidäkään, mutta kansakuntien ei tulisi ainakaan edistää omaan uskonnollis-aatteelliseen ylivoimaisuuteen perustuvaa suvaitsemattomuutta ja poissulkevaa identiteetti-käsitystä (”me vastaan muut -ajattelu”), vaan pyrkiä tietoisesti rakentamaan suvaitsevaisuutta ja taloudellista, poliittista sekä sotilaallistakin keskinäisriippuvuutta muiden toimijoiden kanssa. Tällainen ajattelu- ja toimintatapa vienee maailmaa yhteiskuntatieteellisesti parhaiten kohti parempaa tulevaisuutta ja todennäköisesti mahdollistaisi materiaalsen maailman shokkien poliittisten seurannaisvaikutusten kypsemmän käsittelynkin. Suvaitsevaisuuteen kuuluu mm. uskontojen, rotujen ja yhteiskuntajärjestelmien moninaisuuden hyväksyminen. Meidän tulisi siis ymmärtää laaja-alaisemmin elämän koko kirjoa, mutta kaikkea ei tarvitse, eikä pidä hy-

⁴³ Wendt, s. 92-138.

väksyä. Ongelmallisen tästä ymmärtämisen ja hyväksymisen logiikasta tekee se, että meillä ei edelleenkään ole sellaista ”ylisuvereenia”, pakottavaa maailman omatuntoa, joka määritteli tasapuolisesti ja normatiivisesti kaikille sopivan ja tavoiteltavan arvoisen hyvän tulevaisuuden tai ne seikat, joita ei missään nimessä saa hyväksyä (”yhdelle demokratia on vapautta ja ihmisarvoista elämää, toiselle se on merkki kulttuurisesta heikkoudesta”).

Yhdistyneet kansakunnat on peruskirjassaan ja ihmisoikeuksien julistuksessaan pyrkinyt sitouttamaan jäsenvaltionsa normatiivisiin arvoihin, mutta koska kyseiset arvot perustuvat vapaaehtoisuuteen, valtiot tulkitsevat niitä itselleen sopivalla tavalla. Järjestöllä ei ole riittävän vahvaa sanktiokoneistoa. Yhdistyneet kansakunnat on Kansainliiton tavoin ollut yritys tehdä maailmaa suvaitsevammaksi, mutta järjestön turvallisuusneuvosto ja yleiskokous koostuvat jäsenvaltioiden edustajista, jolloin kukin edustaja edustaa virallisen valtio-organisaationsa lisäksi myös joko suvaitsevampaa tai pois-sulkevampaa kansallista identiteettirakennelmaa. Yhdistyneiden kansakuntien uudistaminen vastaamaan nykymaailman aate-⁴⁴ ja materiaalista perustaa⁴⁵ lienee yksi institutionaalisen tulevaisuutemme ydintehtäviä. Vastargumenttina tälle voidaan tietysti sanoa, että miksemme ensin muuttaisi valtioiden ja kansakuntien välisen materiaalsen hyvinvoinnin epätasa-arvoista jakautumista? Vastauksena tähän voidaan todeta, että sitä kaiketi on yritetty jo vuosikymmeniä. Se ei kuitenkaan näytä olevan mahdollista, koska meidän on vaikea vapaaehtoisesti luopua saavuttamastamme hyvinvoinnista toisten hyväksi. Tämä ongelma on ehkä kierrettävissä paremmin toteuttavissa olevalla YK:n uudistamistyöllä (konkreettinen utopia?).

⁴⁴ Esim. yksilön ilmaisu-, ja kokoontumisvapaus, uskonvapaus jne.

⁴⁵ Valtiot eivät ole enää ainoita kansainvälisen järjestelmän toimijoita; mikseivät esim. uskontokunnat tai valtioiden rajat ylittävät yritykset voisi olla edustettuina YK:ssa?

3 CHALLENGES FACING MILITARY POWER IN THE FUTURE

Tommy Jeppsson

General Views

The subordination of military power to politics is the solid platform on which the military instrument has been developed and used in our western culture, but by its very nature, politics is about matters in which an effect has to be created at short notice. In other words, a week could be looked upon as a substantial delay, while a month is a very long time.

In contrast to politics, studies related to our future security environment have to be developed from a long perspective, and the same could be said about the output of these studies, concerning the development and implementation of military capabilities and their use as a security policy tool.

Although history has clearly indicated over and over again that our future, when it comes to specifics, anyway, is almost impossible to predict, there are trends and tendencies derived from our past that have implications for the future. These implications are the only real political and intellectual platform out of which our military capabilities can be developed in order to have the adequate tools at our disposal.

Four issues will be covered in this chapter. Within the first I will discuss some of the societal effects that are closely knit with megatrends which have global and trans-national effects and recognise no borders, megatrends that are referred to collectively as globalisation. Some military impacts of globalisation will also be discussed in the first part of the chapter. The second issue tries to open up perspectives on the increasing obsolescence of the Napoleonic military paradigm¹, which until our time has been the framework for the state-centric development of warfare. The third issue concerns some military development trends in the era of globalisation.

Finally a brief analysis will be undertaken of the effects that global warming may have on our security environment, including possible military consequences.

¹ A paradigm is a system of values and model of thought that is commonly accepted scientifically. See, for example, *Norstedts Swedish Wordbook* (Stockholm: Norstedts Publishing House, 1990), or Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago: University of Chicago Press, 1962).

The chapter as a whole has a western perspective. Conclusions are drawn concerning military capabilities designed for the future, and some general aspects reflecting the situation in the Nordic countries as a consequence of globalisation processes are touched upon. It has to be underlined that the four factors covered form only a nucleus of the future challenges.

Societal Consequences of Globalisation – Some Impacts on the Military

Domestic conditions have traditionally been viewed as one of the main factors of influence regarding the role and development of the military, how it is organised, the military strategy of the specific state and its operational concepts. The external environment, especially the potential risks and threats posed by foreign rulers or countries, has been the other factor. Today this internal/external dimension gives too narrow a perspective; we have to take into account the influence of globalisation as well.

Globalisation in its essence is about all those changes we have been witnessing since the early 1990s. Traditional power pyramids, social structures and cultures have been challenged, as also has the way in which business is practiced. Consequently, global economic integration has had parallel effects that include both increased wealth and economic disruption. At the same time political instability amongst elites and masses are visible results, because the effects of globalisation represent a shift of power between competing groups. In most countries there is an obvious tendency for power to shift from the state and its bureaucracies to the private sector and various companies. Consequently, globalisation has resulted in changes in the quality of life for substantial groups in different societies, and at the same time social disintegration, resulting from competition over the scarce resources that create wealth for individuals and groups of people².

As a result of the effects of globalisation, the small state perspective now tends to be irrelevant, bearing in mind that a single incident can also have effects far beyond national boundaries. The assassination of the Dutch filmmaker Theo van Gogh, for example, took place in a small state, but the effects were far-reaching. The same effects were obvious concerning the pictures of the prophet Mohammed in the Danish newspaper *Jyllandsposten*.

In his discussion of the effects of globalisation, Tomas Ries highlights the increasing risk of serious instability in the European welfare states and ar-

² Max G. Manwaring “The New Master of Wizard’s Chess: The Real Hugo Chavez and Asymmetric Warfare”, in *Military Review* (September – October: 2005), pp. 41-42.

gues that economic and social indicators have for more than a decade been pointing to the fact that Europe is facing domestic economic and social decline. Frustration and alienation inside these welfare states could well reduce the influence of political institutions and give rise to populist political movements. Ries is of the opinion that the Nordic states will be especially hard hit by this problem³.

Even in regions or states viewed as “winners” in the process of globalization, the effects are not entirely positive. Production, for instance, has a tendency to move to the places where manufacturing is cheapest. Ries gives a rather pessimistic view of the effects that globalization will have on the western welfare states, arguing that since technology is making communication, travel and transportation increasingly easy, the resources needed for production no longer have to be located inside the borders of the nation-states. At the same time, economic actors are free to operate globally, which means that the state will gradually lose control over where production takes place. Each company will be free to move its production and look for its markets wherever it likes. This means increased competition between countries when it comes to the location of companies, including a very clear tendency for them to favour countries where labour costs are low.

When the resources for production move, the working middle class is threatened with proletarianization, which leads to a situation in which the state has to create non-productive jobs and/or provide social assistance. Together with the tendency for highly educated young people to move to places where they can find attractive jobs, this is likely to constitute a drain on national competence that could lead in the future to impoverishment of the western communities.

Economic growth in Western Europe and North America has declined from about 8% per year to 1-2% over the last 50 years, creating growing social tension, economic polarization and political radicalization⁴. This is another reason why political ambitions to spend less money on security and defence seem to be a very logical possibility. It would therefore be fairly safe to assume that as long as the welfare states do not face any major challenges in their security environment, the following three factors will affect the way in which security and defence issues are handled.

³ Tomas Ries, “The New Nordic Security Agenda”, in Bo Hultdt, Tomas Ries, Jan Mörtberg and Elisabeth Davidsson (ed.), *The New Northern Security Agenda*, (Stockholm: Swedish National Defence College, 2003), p. 23.

⁴ Interview with Tomas Ries on November 4th, 2004. Notes in the author’s possession.

First, all western states are faced with increasing demands on their welfare systems. An ageing population is putting more and more pressure on the social budget, which, being dependent on the overall security situation, could indicate tighter resources to be spent on security and defence. As a consequence, the state's ability to maintain reliable military capabilities will decline.

Ongoing demographic changes are exercising a major impact on the military. The shrinking numbers of the young population are affecting recruitment to the security organisations, especially to the armed forces, which are the most labour-intensive. Competition with other branches of the society will most probably force the military to employ a higher percentage of elderly people, women and immigrants.

Secondly, other socio-economic effects of globalization such as refugees, terrorism and well organized crime seem to be leading to both cooperation and competition between parallel organizations, e.g. the police, the coast-guard service and the armed forces. Also, as a result of development towards multi-cultural and multi-ethnic societies, western countries are facing a widening welfare barrier. In other words, the polarization between the haves and the have-nots will increase. This could alter the overall domestic situation from social order towards more tension and violence between different groups in society, reflecting needs to increase domestic security tools while at the same time maintaining credible military capabilities. This could be a tricky balance indeed without the allocation of extra funding!

Thirdly, the present tendencies in European societies to view security and defence as "non-existent topics" has to be considered. A terrorist attack on Swedish soil, for instance, could turn priorities in favour of the security sectors, but a prolonged situation in which there seemed to be no need to focus on military security might end in additional reductions.

A Farewell to the Napoleonic Military Paradigm

As a result of the overall global shift from state centrism to globalization, the way we think about and wage war is in a continuously process of change. From the early 1800's until the end of the Cold War, the military strategies of western nations were dominated by the Napoleonic military paradigm, grounded in the notion that wars were total, because they were fought for the very existence of nations. Secondly, wars were symmetrical, because the European continent was the main theatre for wars, which accordingly were fought between nations with a common cultural background and a common understanding of military theory and technology. Thirdly, wars were declared and treaties were negotiated. Fourthly, wars were

mainly fought on military premises, and finally, these wars could not have been waged if there had not existed a willingness amongst the people to suffer casualties in the name of the nation⁵. During the Cold War period this paradigm was represented in many western countries by the concepts of total defence and territorial defence.

Symmetric clashes between armed forces aiming to conquer and occupy their opponent's territory are rare in our time. Instead the adversary is more probably to be found among the transnational non-state actors with far-ranging political aims, although future wars between states cannot be written off. The "Westphalian" view still seems to dominate the thinking of many influential officials and groups of people, with the result that they have not adjusted to the reality that internal and transnational non-state actors can be as dangerous as traditional nation-states. There exists a tendency to view these political actors as constituting low-level law enforcement problems, so that many people argue that they do not require sustained national security policy attention. This is surprising, bearing in mind that more than half the countries in the world are struggling to maintain their political, economic and territorial integrity in the face of diverse direct and indirect non-state and internal and transnational challenges⁶.

Non-state actors do not seek Clausewitzian-style decisive battles. Instead they take their time and adopt concepts of fighting wars that are aimed at maximizing losses in terms of human lives and infrastructure. A strategy is usually chosen that combines the western antipathy for protracted conflicts with an antipathy for human casualties including domestic and international media reactions. This illustrates a clash between two incompatible paradigms, emanating from totally different viewpoints concerning the use of violent acts⁷.

Another factor contributing to the obsolescence of the Napoleonic military paradigm is the development of weapons technologies with increased effectiveness and precision, and yet another factor is modern information technology, in which the state authorities have lost their former monopoly over the collection and analysis of information and its presentation to the people. Modern information technology also tends to reduce the importance of

⁵ Inge Tjöstheim "Militaermaktens betydning i dag og i fremtiden" in Anders Kjölberg og Berndt Bull (ed.), *Sikkerhetspolitisk tenkning I en ny tid – fra enhet til mangfold* (Oslo: Europaprogrammet 1998), pp. 79-80.

⁶ Manwaring (2005), pp. 42-43.

⁷ Tommy Jeppsson and Inge Tjöstheim, *Militärstrategiskt tänkande i ett småstatsperspektiv, En nordisk syn på militärstrategins roll* (Stockholm: Försvarshögskolan 2005), pp. 230-231.

“power pyramids”, because this technology is most applicable to a decentralized network structure⁸.

The war between state actors and non-state, transnational actors has also lowered the threshold for the use of force to achieve political purposes since September 11⁹. Denmark, Finland, Norway and Sweden, for example, are engaged in the ongoing peace support operation in Afghanistan, which is aimed at stabilizing the situation there. During 2006, however, the security situation in that country has become more warlike, with the consequence that the Nordic troops might be dragged into full-scale military operations. At the same time, neither the political decision-makers nor public opinion would seem to be sufficiently aware of the fact that the risks have increased substantially.

Consequently, Afghanistan, Iraq, the Middle East and Darfur represent conflicts in which traditional anti-invasion defence concepts based on conscription do not offer the politicians the necessary ability to react quickly to emerging crises. This has been and still is an especial problem for the land forces, since the air force and navy are better adapted to the new situation, due their general higher organisational flexibility and much lower dependence on conscripts¹⁰. Their deployment times are similarly shorter than those of the labour-intensive army.

As a result of insurgents having a low threshold for the use of violent acts, the armed forces of western states have lowered their thresholds as well. Among western nations, including Russia, a situation that can be characterized as neither peace nor war has led to an even closer focus on developing all volunteer forces with an accelerated reduction in components that need to be mobilized¹¹.

The consequence of the abandonment of conscription in most western countries is that quality in training and equipment has replaced quantity. We have to bear in mind, however, that numbers still count. It seems to be a strategy of non-state, transnational violent actors to allow conflicts to escalate and spread to other countries, areas and regions in order to draw in western military resources. There seems to be a widening gap between the realities of what can be achieved with diminishing western military resources and the expectations of politicians and the public¹².

⁸ Jeppsson and Tjöstheim (2005), p. 231.

⁹ Nils Marius Rekkedal, “Et fremtidig moderne og relevant Forsvar”, in *Norsk Militaert Tidsskrift* (8/9: 2006), pp. 14-15.

¹⁰ Rekkedal (2006), p. 14.

¹¹ Rekkedal (2006), p. 15.

¹² Rekkedal (2006), p. 15.

Aspects of the Development of Military Capabilities

One characteristic of dominant trends in western military capabilities is that the ultimate instrument power available to the state is still being organized, trained and equipped in order to conquer the military capabilities of a state opponent. The reason is that the Napoleonic view of warfare implies symmetry between military capabilities and between different actors, ranging from conceptual thinking to organization and technology. It could therefore be argued that the essential elements of the thinking behind the Napoleonic military paradigm have shown remarkable powers of survival.

Consequently, the dominant factor when it comes to the development of military capabilities is still the ability to counter a state-centric military threat. Conventional military power is not irrelevant, although the organizational and operational concepts connected with it can be questioned as far as their ability to respond to both a symmetric and an asymmetric dimension is concerned. From a Eurocentric point of view the Russian ambitions to raise the numbers of full-time serving troops to approximately 120 000 and design a quality structure with a light-medium-heavy ratio in which the combined arms concept is emphasized and with increased material quality and training standards will give Moscow a military instrument well designed for challenging joint operations. The readiness of such a force could be a matter of days or weeks, and not months as during the Cold War. Consequently Russia will be able to respond quickly to a regional conflict.

By comparison, the western ability to maintain a broad variety of military capabilities has undergone a general decline. In addition to the United States, larger nations such as Britain and France have the capacity to launch joint operations with a capable land component and a well balanced combined arms concept, while a tendency for specialization is becoming more and more evident in the smaller nations, where the basic idea is that an alliance or group of coalition partners should contribute capabilities that reflect their chosen competences. Seen from the perspective of a multinational force, the problem with such a concept is that when a certain nation perceives that an operation is developing in the wrong direction it may decide to withdraw its contingent, whereupon the entire operation will come under pressure because vital components might not be available any longer and opponents will target such vulnerable points. Concentrated attacks on a coalition partner identified as the weak link could quite easily pay off, leading to withdrawal from the mission. The results can be expected to be visible in terms of weakened combat power and weakened political will on the part of the other partners in the alliance or coalition with regard to continuing with the operation¹³.

¹³ Rekkedal (2006), p. 15.

Another factor that will most probably affect the development of military capabilities is that technological advances have strengthened the power of insurgents. The information era has allowed command and control arrangements to be lowered from the strategic to the tactical level, as adopted by the Taliban in Afghanistan, for example, or by the various factions in Iraq or Hizbollah in the Lebanon, while at the same time western command and control structures still reflect the industrial era, characterized by a multitude of command levels. The proliferation of modern technology has also resulted in improved effectiveness among non-state violent actors such as Hizbollah, which, sponsored by Iran and Syria, may well have access to research environments and the weapons industry¹⁴.

At the same time it is obvious that technological development is opening up new options even for the defence of sparsely populated territories. On the other hand, the prices of modern technology for military purposes have risen, with increased costs for each and every unit. Thus the Chief of Defence in Norway, General Sverre Diesen, states that constant targets will call for more resources, while at the same time a constant budget will automatically result in continuous restructuring and lowering of targets, with the consequence that the operational volume will be reduced¹⁵.

One immediate conclusion to be drawn from this is that the ability of small nations to maintain a broad variety of military capabilities will be reduced in the future and they will have to come to terms with the twin problems of the costs of a credible defence, especially for those that are not members of a security alliance, and the amounts that they can afford to spend on defence.

Current trends in the western world tend to be focused on network-centric concepts, in connection with which Alfred Kaufman talks about the “bureaucratization of warfare”. He warns of the simplistic expectation that if a military organisation is superior to its opponent, the enemy will just “go away” and chooses to emphasize the opposite tendency, for technological supremacy to drive the enemy towards an asymmetric response, focusing on certain weaknesses. Kaufman states that use of weapons of mass destruction by an enemy cannot be deterred by technological supremacy, and emphasises the need to develop military capabilities which will help us to identify and eliminate our exploitable vulnerabilities. We should employ our military forces not to optimize the destruction of the opponent, but as a tool in the service of gaining the political influence¹⁶.

¹⁴ Rekkedal (2006), p. 16.

¹⁵ Sverre Diesen, “A constant budget is the same as ongoing restructuring”, in *Norges Forsvar* (1:2006), p. 10.

¹⁶ Alfred Kaufman, *Curbing Innovation: How Command Technology Limits Network Centric Warfare* (Canberra: Argos Press, 2004) pp. 69-70.

Kaufman's criticism of the network-centric concept can be summed up as follows. Situational awareness of the enemy is focussing too much on intelligence collection, surveillance and reconnaissance. Resilience has become merely a matter of logistics, engagement with the enemy is about long-range strikes, and force cohesion has become closely identified with networking. In summary, processes and procedures have led to a bureaucratization of the western way of waging war and have turned us away from viewing war as essentially an intensely dynamic process¹⁷.

Jan Henningsson is close to Kaufman's view when he stresses that staff numbers have grown at the same time as the numbers of field-grade officers have increased. To give one example: the British 7th Armoured Brigade fielded 96 staff officers during the 2003 Iraqi war compared with 45 staff officers during the 1991 Iraqi war. Staffs have doubled four times since the Second World War, partly on account of new functions such as NBC protection, civil-military cooperation, media relations and enhanced sustainability. At the same time these larger staffs composed of more high-ranking officers have a tendency to make coordination more difficult, exceeding any benefit that comes from their increased numbers. There is also a tendency to focus on planning rather than current operations, with a risk that plans will lag behind execution¹⁸.

The following three examples concerning moderate staffing are in a way self-explanatory. First, regarding the establishment of a general staff system, Sweden was one of those countries that were very much influenced by Scharnhorst and Moltke system in Prussia. When the General Staff was established in Sweden in 1873 it consisted of 40 officers¹⁹, a number that covered the whole army. Second, during the North American civil war in 1864, General Ulysses S. Grant commanded five armies operating in an area half the size of Europe and his staff consisted of fourteen officers²⁰. Third, including staff officers, non-commissioned officers, radio operators and clerks, a World War II German armoured division headquarters consisted of roughly 50 people²¹.

The increased bureaucratization we have witnessed in western military organisations from the 1960s onwards seems to have its roots in the system of

¹⁷ Kaufman (2004) p. 73.

¹⁸ Jan Henningsson, "Network-Centric Warfare Command and Control System in the Iraq War", in *The Royal Swedish Academy of War Sciences, Proceedings and Journal*, 5:2005, pp. 105-106.

¹⁹ Jeppsson and Tjöstheim (2005), p.226.

²⁰ Field-Marshal the Viscount Montgomery of Alamein, *The Path To Leadership*, (London: Collins, 1961) p. 27.

²¹ Ray Merriam (ed.), *General Herrman Balck, An Interview* (Bennington: Merriam Press, 2000) p. 52.

planning developed by the US Secretary of Defence Robert McNamara and adopted by most western nations. The Swedish researcher Wilhelm Agrell has argued that the Swedish defence forces have gradually moved towards greater technocracy and bureaucracy for reasons that originate in a desire at the political level to exercise tight economic control²², i.e. it very much reflects processes in organizations connected with state governance, corporations, industry and the military.

From a military point of view, the tendency to adopt overarching managerial trends, not least American ones, has to be viewed in connection with the absence of major conflicts. Another way of expressing Agrell's view is to state that less attention is being paid to the intellectual dimensions of warfare, so that the focus is on processes and procedures.

The practical results are very similar to those expressed by Alfred Kauffman, Jan Henningson and Wilhelm Agrell. Effectiveness has been seen to be closely connected with processes such as organizational changes, new routines and the constant presence of budgetary matters. These are rather irrelevant processes relative to the core military competences that legitimize the organization. The effects of such processes inside the organization can sometimes be described as matters of deception, directed towards an enemy, but if this deception is directed towards oneself, severe problems can easily be expected to occur²³.

Since the 1990's, however, the western armed forces have increasingly become tools for crisis management, with the result that they are continuously deployed. One major consequence has been increased professionalism among the officers, soldiers and units. At the same time a looming tendency exists at the executive level for the strategic focus of command and control over the armed forces to be challenged by an increasing focus on a broad variety of investigations and analyses aimed at serving the forces' political masters²⁴.

Impacts of Global Warming on Our Security Environment

Colin S. Gray emphasises the multidimensional negative consequences of climate change. According to him there exists a convincing scientific consensus that global warming is a reality and that it is too late to arrest or re-

²² Wilhelm Agrell, *Det välorganiserade nederlaget* (Stockholm: Ordfront Publishing, 1990) pp. 206-207.

²³ Round-table discussion held at the Finnish National Defence College, Department of Strategic and Defence Studies, 2006-03-29, chaired by Doctor Stefan Forss.

²⁴ Jeppsson and Tjöstheim (2005), pp. 226-227.

verse the process. There seems to be no consensus, however, about the consequences, or about whether that the changes will be gradual or sudden.

Gray states that the effects of a rapid global warming will almost certainly be economic, social and political chaos, i.e. a human catastrophe. The problem of sustaining the population would result in competition for scarce resources such as fresh water and arable land. In such a context our present western liberal, idealistic views might turn out to be illusions, as existential wars once again become a reality. In other words Gray is talking about a situation in which vital interests such as national survival are at stake and have to be fought for with every available tool²⁵.

A less gloomy picture, but still one that could have a considerable impact on our security environment, is the depletion of the Arctic ice, which would make Canada's Northwest Passage and Russia's Northern Sea Route routinely navigable. Increased maritime access in combination with vast natural resources may increase territorial claims from states with an interest in the region, resulting in more emphasis on law enforcement, environmental disaster problems and the role of the Arctic region as a potential theatre for military operations²⁶.

In line with Gray, Tomas Ries emphasizes two critical security concerns. The first one has to do with the fact that a shrinking world is creating a situation in which the rich part is in intimate contact with the poor part. The security consequence of that fact in our time will be that poor states and non-state actors will pose direct threats to wealthy societies. Transnational strategic terrorism is in focus anyway at present, essentially representing a classical revolutionary war, but with the difference that it has a global range²⁷.

The second challenge that Ries highlights is global ecological degradation, which already poses an existential threat to many of the world's poorest societies. But the environmental problems are increasing in magnitude, with the consequence that they will reach the western world, including the "peaceful Nordic corner".

Environmental decline is in fact already a reality in the Nordic region, as represented by the danger of a disaster among the Russian nuclear facilities on the Kola Peninsula, the regional sources of pollution affecting the Baltic

²⁵ Colin S. Gray, *Another Bloody Century, Future Warfare* (London: Weidenfeld and Nicolson, 2005) pp. 82-83.

²⁶ Magda Hanna, "In the dark and Out In the Cold", in U.S. Naval Institute Proceedings (June 2006), pp. 46-51.

²⁷ Ries (2003), p. 22.

Sea and the damage already done to Baltic Sea and North Atlantic fish stocks. Does this have any implication for the Nordic military organizations? It could well have a naval implication initially when it comes to the protection of fish stocks and the prevention of pollution in the Baltic Sea. The use of military means for these purposes would be a sensitive matter, but the widening threat combined with tight budgets would most probably boost cooperation and interaction between all the instruments of state power.

These predictions from two well-known scholars might be looked upon as too speculative to be considered feasible or to serve as a platform from which military hardware could be developed. Yet their scenarios might be realities in the future. On the other hand, climate change may be gradual, with no catastrophic effects at all on human life. We simply do not know what will happen, which is very much in line with the fact that military planning is in essence about being ready to meet worst case scenarios. The obvious consequence is that regardless of the vast difficulties entailed in forecasting our future, we are simply forced to translate an unpredictable future into military hardware. We are helped in this, however, and in considering how the military consequences will affect the future design of our military forces, by the fact that global warming will be a reality in the future, whether this process is a fast or slow one.

The worst-case scenario would of course be a rapid process of global warming. From a military point of view, to state that the consequence of fast global warming might be a total change in the political context would be tantamount to saying that we ought once again to be preparing ourselves to delve into the implications and consequences of existential wars.

Thus the ability to detect looming threats which we are unable at present to define exactly is of paramount importance. We are primarily referring to a situation in which a recurrence of threats to the nation's survival is a highly possible scenario. There is an obvious need for a closer focus on the territorial dimension, while at the same time threats have to be met when and where they may occur outside the national boundaries. The significance of this view is that it might be necessary to re-develop a territorial defence capability at the same time as expeditionary capabilities will once more become critical.

Concluding Remarks

These concluding remarks will focus on three aspects of the development of the armed forces. First, in contrast to a thinking based on the idea of wars of short duration and decisive battles, non-state actors tend to operate

in line with the theories of Sun Tzu and Mao, for example, avoiding battles that one cannot be sure of winning. So far the struggle between western military forces and non-state actors could be characterized as a situation in which the conventional is being challenged by the unconventional and the visible is battling with the invisible.

But, as discussed earlier in this chapter, the future may once again bring mankind face to face with the horror of fighting existential wars in which the survival of nations could be at stake, wars in which every available tool might have to be used. It seems logical that western military forces will continue to develop out on the basis of the constraints and restraints imposed on them by the information society and its politicians. As a consequence, more effort could be expected to be put into the development and implementation of new strategic, operational and tactical ideas integrated into a total resistance concept that can cope more effectively with network-structured non-state actors as well as with regular armed forces representing state aggressors.

Secondly, despite an increased threat from non-state actors using non-conventional methods, most states still put much energy into preparing for more traditional types of warfare, although the western states have started to restructure their military capabilities to meet domestic cross-border threats. Look, for instance, at the way land forces are organized. These structures still mirror to a great extent the innovations introduced in the Napoleonic era, with army corps, divisions, brigades, regiments, battalions and companies. The main characteristics of these structures have shown a remarkable potential for survival, even at the beginning of the information era. After about 200 years these structures still form part of the cultural dimension of many western military forces. It remains to be seen in the years to come whether or not there is enough willingness to make substantial changes in existing structures and to adapt them to the possibilities created by modern information systems, where the ability to operate with fewer command levels could open up prospects for the development of task-oriented concepts.

Thirdly, as a consequence of the need to develop a new way of thinking in organizational matters, we need to pay more attention to the way we think about staffing the organization. We are faced today with two parallel patterns. On the one hand, information technology offers a general possibility to reduce numbers in staff positions at every level and create more effective routines, but on the other hand, we can very clearly observe a tendency to retain existing organizational structures and routines in spite of this possibility.

Reflection on the historical experience of a small state might indicate that the 40 general staff officer positions available in the 1873 Swedish headquarters perhaps reflect the percentage of highly qualified officers that a small country can produce²⁸.

The overarching challenge, however, is that of having enough vision to avoid a tendency that historically has been repeated over and over again, that of meeting tomorrow's threats with tools designed for yesterday's warfare.

²⁸ Jeppsson and Tjöstheim (2005), p. 227.

4 HUUMEET, ”PEHMEÄT” UHKAT JA SISÄINEN TURVALLISUUS EUROOPAN UNIONISSA

Marke Hirvonen

Johdanto

Tässä luvussa tarkastelen minkälainen uhka tai vaara laittomat huumeet ovat nykypäivän yhteiskunnassa. Huumeista puhutaan hyvin vahvasti turvallisuussävyisillä käsitteillä ja ne on usein laitettu turvallisuuspoliittiseen viitekehykseen. Esimerkiksi Euroopan unionin¹ (EU) huumeepoliittiset asiakirjat joko määrittelevät huumeet suoraan uhkaksi EU-kansalaisten turvallisuudelle ja hyvinvoinnille² tai artikuloivat huumeepolitiikan peruseriaatteet ”suojelun” ja ”turvallisuuden tarjoamisen” termein.³ Tämä sinänsä ei ole millään lailla uusi ilmiö, sillä jo 1950-luvulla Yhdysvalloissa huumeet, kylmä sota ja turvallisuus yhdistettiin valtion virallisessa retoriikassa.⁴ Yhdysvallat on painottanut huumeepolitiikassaan lainvalvonnan kiristämistä ja on osallistunut huumeekasviviljelmien myrkyttämiseen ja antanut sotilaallista apua esimerkiksi Kolumbian hallitukselle, joka taistelee huumeekasvien viljelyalueilla aseellisia ryhmiä vastaan.⁵ Yhdysvaltojen Latalalaisessa Amerikassa, omalla takapihallaan, käymien huumesotien on sanottu mahdollistaneen samalla puolustusbudjettien pysymisen suurena kylmän sodan jälkeen neuvostovihollisen kadottua ja asevoimat myös sai testausareenan uusille tiedustelu- ja valvontajärjestelmilleen.⁶

¹ Tässä luvussa käytetään kauttaaltaan nimitystä EU, vaikka hetkittäin viitataan tapahtumiin ennen Euroopan unionin perustanutta Maastrichtin sopimusta vuodelta 1993.

² Ks. esim. EU Drugs Action Plan (2005-2008). COM(2005) 45 final, Brussels, 14.2.2005.

³ EU:n huumeusainestrategia (2005-2012). CORDROGUE 77. Euroopan unionin neuvosto. Bryssel, 22.11.2004.

⁴ William O. Walker III, *Drugs in the Western Hemisphere. An Odyssey of Cultures in Conflict*, (Wilmington, De: A Scholarly Resources Inc., 1996)

⁵ Wyn Rees, *Transatlantic-Counter Terrorism Cooperation. The new imperative*, (New York: Routledge, 2006), 134.

⁶ Ks. esim. Deborah Poole & Gerardo Rénique, *Peru: Time of Fear*, (Lontoo: Latin American Bureau, 1992) ja tarkemmin Yhdysvaltojen huumesodasta Perussa Julio Cotler, *Drogas y política en el Perú. La conexión norteamericana*, (Lima: Instituto des estudios peruanos, 1999).

Huumeiden ”turvallistaminen”⁷ on viety pisimmälle juuri Yhdysvalloissa huumesotien mukana. EU ei ole selkeästi sotilaallistanut huume politiikkaa kuten Yhdysvallat vaan laittanut ne ’sisäisen turvallisuuden’ viitekehukseen yhdessä turvapaikka- ja siirtolaisuusasioiden, terrorismin vastaisen toiminnan, poliisiyhteistyön, tulliyhteistyön, järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan (pitäen sisällään esim. aseiden ja ihmisten salakuljetuksen, rahanpesun ja talousrikokset ja kyberrikokset), rikosoikeudellisen yhteistyön, siviilioikeudellisen yhteistyön, perusoikeuksien, tietoturva-asioiden ja EU:n kansalaisuuden kanssa⁸. Sisäisen turvallisuuden viitekehyksessä käsitellään ’ongelmia’, jotka vaikuttavat eurooppalaisten yhteiskuntien sisällä. Turvattomuuden lähteen voi jopa yhdistää yksilöihin eli yksityishenkilöihin, jotka kerran sisäpuolelle päästessään liikkuvat vapaasti Schengen-EU:n alueella. Sisäisen turvallisuuden viitekehystä voidaan kuvailla myös ”arkipäivän strategisoinniksi”, millä tarkoitan tässä vaarojen ja riskien, joiden ennen nähtiin kuuluvan tavalliseen elämään, sisällyttämistä turvallisuuskehukseen⁹. Tämä luku esittelee ensin EU:n sisäisen turvallisuuden viitekehysten, tarkastelee sitten lähemmin huumeita ja huumekontrollia maailmanlaajuisesti ja pohtii lopuksi sisäisen turvallisuuden merkitystä turvallisuuskäsitteen muutoksen näkökulmasta.

⁷ Turvallistamisella tarkoitan jonkun tietyn yhteiskunnallisen ”ongelman” julistamista turvallisuusongelmaksi eliitin toimesta, jolloin turvallisuusagendalle nostetaan asia, joka ei perinteisesti sinne kuulu. Turvallistaminen on politisoinnin äärimmäinen muoto. Ks. tarkemmin esim. Barry Buzan, Ole Wæver, Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, (Boulder CO: Lynne Rienner, 1998) ja Ole Wæver, “Securitization and Desecuritization”, Ronnie D. Lipschutz (toim.), *On Security*, (New York: Columbia University Press, 1995)

⁸ Ks. Euroopan komissio: Vapautteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue. http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/intro/fsj_intro_en.htm. (5.8.2006).

⁹ ”Arkipäivän strategisointi” (”une stratégisation des dangers du quotidien”) on Didier Bigolta lainattu termi, jolla hän tarkoittaa esim. sodan ja rikollisuuden diskurssien sekoittamista (sota rikollisuutta vastaan) ja ”armeijamaisuuden” leviämisen sekä käsitteistön että toimien muodossa kentille, joita aikaisemmin ei hallinnut turvallisuus, turvattomuus, riskit tai vaarat. Bigo herättää keskustelun turvallisuusammattilaisten roolista turvattomuuden globalisoitumisessa ja turvallisuustoimijoiden ammattimaistumisesta siinä mielessä, että yhä useampi taho pyrkii yhteiskunnan turvallisuusuhkien määrittelijäksi. Samalla sisäisen ja ulkoisen käsitteet sekoittuvat turvallisuuskentällä. Turvallisuus valtioiden välillä ei ole enää asevoimien välillä oleva yhteys, vaan yhä useampi turvallisuustoimija (poliisi, yksityiset turvallisuusyritykset, tiedustelu) on yhteydessä vierasmaalaiseen vastakappaleeseensa, josta seuraa turvallisuustoimijoiden kansainvälinen verkosto. Ks. Didier Bigo, ”La mondialisation de l’(in)sécurité? Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d’(in)sécurisation”, *Cultures & Conflits*, 2005, n:o 58, 53-100. On-line artikkeli saatavissa <http://www.conflits.org/document1813.html>. (8.8.2006)

Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden viitekehys

Oikeus- ja sisäasioiden (OSA) politiikka institutionalisoitiin EU:ssa Maastrichtin sopimuksen myötä 1993, jolloin nykyinen pilarirakenne muodostettiin. OSA-pilarin toimivaltaan sijoitettiin turvapaikka- ja siirtolaisuusasiat, terrorismin vastainen toiminta, poliisi- ja tulliyhteistyö, järjestäytyneen rikollisuuden torjunta, huumeiden vastainen yhteistyö, rikos- ja siviilioikeudellinen yhteistyö, perusoikeudet, tietoturva ja EU:n kansalaisuusasiat. OSA-politiikka oli seurausta kahdesta suuresta muutoksesta, jotka tapahtuivat Euroopassa 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alussa: kylmän sodan loppuminen eli Itä-Euroopan kommunistivaltioiden demokratisoituminen, siirtyminen markkinatalouteen ja Neuvostoliiton hajoaminen sekä EU:n sisämarkkinoiden syntyminen. Ihmisten, tavaroiden, pääoman ja palveluiden vapaa liikkuvuus unionin alueella tarjosi mahdollisuuksia paitsi lailliselle yhteistyölle myös laittomalle rajat ylittävälle toiminnalle. Siten OSA-politiikan mukana syntyi 'sisäisen turvallisuuden' käsite, jolla tarkoitetaan yhteisten intressien ja yhteisten uhkien tunnistamista ja samalla yhteisten turvallisuussuuntautuneiden vastausten kehittämistä näille uhkille.¹⁰ Sisärajojen poistaminen aiheutti EU:lle väitetyksi 'turvallisuusvajeen', jonka häivyttämiseksi sisäinen turvallisuus kehitettiin.¹¹

Järjestäytynyt rikollisuus on ollut alusta saakka yksi sisäisen turvallisuuden keskeisistä kohteista. Sisäisellä turvallisuudella on tässä mielessä kaksi ulottuvuutta: EU:n ulkorajojen vahvistaminen ulkopuolelta tulevien vaarojen pysäyttämiseksi ennen niiden pääsyä unionin alueelle ja EU:n jäsenmaiden keskinäisen yhteistyön lisääminen kansallisten turvallisuustoimijoiden ja poliisiviranomaisten välillä järjestäytyneen rikollisuuden sisäistä ulottuvuutta vastaan.¹² Amsterdamin sopimus (1999) vahvisti EU:n OSA-politiikkaa luomalla 'vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen'. Tampereen Eurooppa-neuvostossa vuonna 1999 määritellyt kaksi suurinta teemaa tälle alueelle ovat EU:n yhteinen turvapaikka- ja siirtolaispolitiikka ja 'unioninlaajuinen' taistelu rikollisuutta vastaan.¹³ Toisin sanoen, sisäinen turvallisuus vastaa erityisesti rikollisuudesta syntyvään turval-

¹⁰ Adam Crawford, "The governance of crime and insecurity in an anxious age: the Trans-European and the local", Adam Crawford (toim.) *Crime and Insecurity. The governance of safety in Europe*, (Portland, OR: Willan Publishing, 2002), 27-51.

¹¹ Paul de Hert, "Division of Competencies between National and European Levels with regard to Justice and Home Affairs," Joanna Apap (toim.) *Justice and Home Affairs in the EU. Liberty and Security Issues after Enlargement*, (Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2004), 55-99.

¹² Wyn G. Rees ja Mark Webber, "Fighting organized crime: the European Union and internal security," Adam Crawford (toim.) *Crime and Insecurity. The governance of safety in Europe*, (Portland, OR: Willan Publishing, 2002), 77-101.

¹³ Martin Elvins, "Europe's response to transnational organized crime," Adam Edwards and Peter Gill (toim.) *Transnational Organized Crime. Perspectives on global security*, (Lontoo ja New York: Routledge, 2003), 28-41.

lisuusuhkaan. Sisäinen turvallisuus on synnyttänyt erityisen 'rikosturvallisuuden'¹⁴ käsitteen, sillä suurimmat uhkat EU:n turvallisuudelle eivät tule enää sotilaallisista lähteistä eli EU:n ulkopuolisen valtion aseellisesta hyökkäyksestä, vaan EU-kansalaisen turvallisuutta uhkaa ennen kaikkea toisen yksityishenkilön rikollinen toiminta, olipa tämä sitten toinen EU-kansalainen tai ulkopuolinen.

EU:n OSA-politiikasta on sanottu, että varsinkin 'vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen' luomisen jälkeen siitä on tullut EU:n nopeimmin kasvava politiikka-alue. EU:n toiminnan nopeutta on kuvattu "hyperaktiiviseksi"¹⁵ erityisesti Amsterdamin sopimuksen voimaantulon jälkeen, ja osaltaan yhteistyön lisääntyminen jäsenmaiden välillä on selitettävissä myös New Yorkin vuoden 2001 terroristi-iskujen seurauksilla myös Euroopassa.¹⁶ Oma merkityksensä OSA-politiikan kasvuvauhtiin on tietysti EU:n itälaajentumisella vuonna 2004. Koska uudet jäsenmaat muodostavat EU:n uuden ulkorajan, niiltä vaadittiin rajavalvonnan, lainsäädännön, instituutioiden ja tiedonsiirron harmonisointia vanhojen jäsenmaiden kanssa. Amsterdamin sopimus liitti EU:n lakikokonaisuuteen¹⁷ siihen asti ulkopuolella olleita sopimuksia kuten Schengenin protokollan vuodelta 1985, jolla EU:n silloiset jäsenmaat olivat sopineet toimista sisämarkkinoiden muodostamiseksi jäsenmaiden välillä. Amsterdamin sopimus tuli voimaan keskellä neuvotteluprosessia uusien jäsenmaiden kanssa ja lisäsivät näiden valtioiden ponnistuksia EU:n lakikokonaisuuden hyväksymisen suhteen. Vanhoille EU-maille OSA-politiikan harmonisointi oli yksi tärkeimmistä jäsenneuvotteluiden kohdista.¹⁸

Sisäisellä turvallisuudella on seurauksia kansallisen tason turvallisuusviranomaisten toimintaan sekä vanhoissa että uusissa jäsenmaissa. On tärkeää

¹⁴ 'Rikosturvallisuuden' käsitettä on käyttänyt Jo Goodey, "Whose security? Organized crime, its victims and the EU," Adam Crawford (toim.) *Crime and Insecurity. The governance of safety in Europe*, (Portland, OR: Willan Publishing, 2002), 135-158.

¹⁵ Heather Grabbe, "Conclusion: The Politics of Freedom, Security and Justice in an Enlarging EU," Karen Henderson (toim.) *The Area of Freedom, Security and Justice in an Enlarged Europe*, (Houndsmill, Basingstoke: Palgrave, MacMillan, 2005), s. 151, 149-161.

¹⁶ Ks. esim. Peter Shearman ja Matthew Sussex, "America and Europe after 9/11," Peter Shearman ja Matthew Sussex (toim.) *European security after 9/11*, (Aldershot: Ashgate Publishers, 2004), 51-68 ja Rees, 2006.

¹⁷ Lakikokonaisuudella tarkoitan tässä *acquis communautairea*, joka on yhteisön säännöstö eli yhteiset oikeudet ja velvollisuudet sisältävä oikeusperusta, joka sitoo kaikkia EU:n jäsenvaltioita yhteisesti. Ks.

http://europa.eu/skadplus/glossary/community_acquis-fi.htm. (3.12.2006)

¹⁸ Iwona Piórko ja Monika Sie Dhian Ho, "Extending the Area of Freedom, Security and Justice: The Crucial Case of Poland," Karen Henderson (toim.) *The Area of Freedom, Security and Justice in an Enlarged Europe*, (Houndsmill, Basingstoke: Palgrave, MacMillan, 2005), 48-64.

ymmärtää, että sisäinen turvallisuus on eurooppalainen käsite, ikään kuin 'eurooppalainen vastakappale' kansalliselle turvallisuudelle. Se on enemmän kuin kansallinen turvallisuus, ja se on nähtävä EU:n kontekstissa. Käytännössä tämä on tarkoittanut kansallisille turvallisuustoimijoille uusia tehtäviä. Puhuttaessa esimerkiksi 'rikosverkostoista' oletetaan löytyvän kansainvälinen ulottuvuus. Kansainvälisestä ulottuvuudesta on tullut kansallisen turvallisuuden osa. Sisäinen turvallisuus on laajentunut kansallisen alueen ulkopuolelle ja siten sillä on ulottuvuus myös poliisin normaaleja toimintoja laajemmalle alueelle. Sisäinen turvallisuus käsitteenä on luonut yhteyden terrorismin, huumeiden, rikollisuuden, lainvalvonnan, huume-kauppaa vastaan taistelun ja laittoman siirtolaisuuden välille, mikä on myös laajentanut julkisen turvallisuuden alaa eri tehtäviin: eri turvallisuustoimijat (ulkoiset ja sisäiset) joutuvat tekemään yhteistyötä ja ajavat takaa periaatteessa samaa vihollista. Eri viranomaiset käyttävät samoja teknologioita ja samaa tietoa.¹⁹ Euroopan poliisiviraston, Europolin, toimivallan ja tehtävien laajentuminen kuvastaa tätä kehitystä. Käytännössä Europolin tehtävänä on helpottaa tiedonkulkua EU:n jäsenmaiden lainvalvontaviranomaisten välillä. Europolilla ei ole toimeenpanovaltaa, joten sen tehtäviä on rajattu kansallisiin poliisiviranomaisiin nähden. Europol aloitti "eurooppalaisena huumausaineyksikkönä" (EDU) vuonna 1995, jolloin sen ensisijainen tehtävä oli nimensä mukaisesti taistella huumeita vastaan. Vuosien saatossa EDU:n tehtävät laajenivat rikollisuuden, terrorismin, laittoman huume-kaupan, laittomien maahanmuuttajaverkostojen, ihmiskaupan, ydin- ja radioaktiivisten aineiden, ajoneuvojen laittoman kaupan, euron väärentämisen ja rahanpesun torjunnan aloille kunnes Europol korvasi EDU:n vuonna 1999.²⁰

Huumeet ja huumeiden kontrollitoimet maailmanlaajuisesti

Huumeiden vastainen toiminta on yksi harvoista asioista kansainvälisessä järjestelmässä, josta käytännössä kaikki valtiot ovat yhtä mieltä. Yhdistyneiden kansakuntien (YK) huumekonventioilla²¹ on kaikilla n. 180 allekir-

¹⁹ Didier Bigo, "When two becomes one. Internal and external securitizations in Europe," Morten Kelstrup ja Michael C. Williams (toim.) *International Relations Theory and the Politics of European Integration. Power, Security and Community*, (Lontoo ja New York: Routledge, 2000), s. 171-172 ja 184, 171-204.

²⁰ Willy Bruggeman, "Policing in a European Context," Joanna Apap (toim.) *Justice and Home Affairs in the EU. Liberty and Security Issues after Enlargement*, (Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2004), s. 156, 151-166.

²¹ 1961 Huumausaineyleissopimus (The Single Convention on Narcotic Drugs)

1971 Psykotropisia aineita koskeva yleissopimus (Convention on Psychotropic Substances)

1988 Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimus laitonta huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden kauppaa vastaan (Convention Against Illicit Traffic in Narcotic

joittanutta osapuolta maailman valtioiden joukossa. Tämä konsensus on hämmästyttävä, kun ottaa huomioon huumeikasvien tai huumeiden kulttuurisen arvon. Joissain yhteiskunnissa mieleen vaikuttavilla aineilla on symbolinen merkitys kollektiivisen identiteetin muodostamisessa. Näissä yhteiskunnissa kyseessä oleva aine ei ole osa huumeongelmaa vaan osa kulttuurihistoriaa. Tämä huumeiden kulttuurinen arvo on kuitenkin kielletty kansainvälisen huumekontrolliregiimin puitteissa, ja lähes kaikki maailman valtiot ovat allekirjoittaneet huumausaineet kriminalisoivat sopimukset.²²

YK:n huumekonventiot antavat lainsäädännöllisen viitekehyksen kansallisella tasolla. Vuoden 1961 huumausaineiden yleissopimus kieltää sopimuksessa erikseen määriteltyjen huumausaineiden valmistamisen, viennin, tuonnin, jakelun, kaupan, käytön ja hallussapidon muussa paitsi lääketieteellisessä tarkoituksessa. Huumausaineyleissopimus jakoi laittomat aineet neljään eri luokkaan, joihin kohdistuvat kontrollitoimenpiteet ovat erilaiset. Vuoden 1961 sopimuksen merkitys maailmanlaajuiselle huumausainekontrollille on valtava: ensinnäkin, se laajensi Yhdysvaltojen ajaman huumeiden kokonaiskieltoperiaatteen lähes koko maailmaan, ja toiseksi, se laajensi kontrollitoimenpiteet valtion toimista huumeiden käyttäjään, jolle vaadittiin rangaistuksia²³. Kokonaiskielto tarkoittaa käytännössä pyrkimistä huumeista vapaaseen maailmaan. Kaikki huumeiden tuotantoon ja käyttöön liittyvä toiminta yritetään kitkeä pois lainsäädännöllisten keinojen eli rangaistusten avulla.

Vuoden 1961 huumausaineyleissopimus on merkittävä myös siinä mielessä, että se määrittelee huumeriippuvaisuuden vakavaksi pahuudeksi, ja riippuvaisuus huumeista pitää sisällään sosiaalisen ja taloudellisen vaaran koko ihmiskuntaa kohtaan²⁴. Huumeisiin suhtautumiseen on liittynyt aina voimakas moraalinen ulottuvuus. Huumeriippuvaisuuden moraalinen pakeksunta on mahdollistanut huumeiden käyttäjän suojelun häneltä itseltään esimerkiksi lainsäädännöllisin keinoin (vankila). Huumeiden käyttäjien on nähty olevan joka tapauksessa jo käyttämänsä aineen vanki, koska huumeriippuvaisuus vie henkilökohtaisen vapauden. Moraalinen kontrolli on myös sen takana, että huumeiden käyttö ja hallussapito, sinänsä siis ”uhrit-

Drugs and Psychotropic Substances)

www.unodc.org/unodc/en/drug_and_crime_conventions.html. (25.9.2006),

²² Huumeiden kulttuurisesta merkityksestä ks. esim. Catherine J. Allen, *The Hold Life Has. Coca and cultural identity in an Andean Community*, (Lontoo: Smithsonian Institution Press, 1988).

²³ David R. Bewley-Taylor, *The United States and International Drug Control 1909-1997*, (Lontoo, New York: Continuum, 2001), 136.

²⁴ 1961 Huumausaineyleissopimus http://www.unodc.org/pdf/convention_1961_en.pdf. (25.9.2006) ”Preamble: The Parties *Recognizing* that addiction to narcotic drugs constitutes a serious evil for the individual and is fraught with social and economic danger to mankind, (...)”, s. 15.

tomat rikokset”, ovat rikosoikeudellisen säätelyn piirissä. Huumeiden käytöstä pääasiallinen ja suurin haitta koituu huumeiden käyttäjälle itselleen eikä ympäristölle.²⁵ Yleisesti ottaen modernissa liberaalissa yhteiskunnassa on se perusolettamus, että aikuinen ihminen saa tehdä itselleen, siis mielelleen ja ruumiilleen, mitä haluaa. Aikuinen pystyy punnitsemaan hyödyt ja haitat ja riskit ja tekemään rationaalisesti päätöksen siitä, haluaako asettaa itsensä alttiiksi riskille. Aikuisilla oletetaan olevan oikeus tehdä riskialttiita asioita kuten harrastaa vaarallisia urheilulajeja (moottoriurheilu, extreme-lajit yms.) tai polttaa tupakkaa. Jos tämä oikeus otettaisiin pois, se nähtäisiin ihmisoikeuksien loukkauksena.²⁶

Monet aikuiset käyttävätkin tätä oikeuttaan ja harrastavat vaarallisia urheilulajeja tai polttavat tupakkaa. Heitä tuskin ohjaa riskintavoittelu vaan se, että he saavat jonkinäköistä mielihyvää tekemästään asiasta, ja tämä mielihyvä voittaa riskin. Yhteiskunnassa, joka yrittää kontrolloida riskejä, mielihyvä on kuitenkin suljettu pois mahdollisista motiiveista, joita ihmisillä on tiettyjen riskialttiiden tai moraalisesti kyseenalaisten ajanvietteiden harrastamiseen. Varsinkin kriminologiassa mielihyvän käsite on tuntematon. Erityisen näkyvää tämä on laittomien huumeiden yhteydessä, joihin yhdistetään määrittelevinä piirteinä väärinkäyttö, riippuvuus, pakkomielle, ahdinko, kuolema, sairaudet ja yksilöllisen vapauden menetys. Yleisemmin yhteiskunnan kanta nykyään asioihin, joita ihmiset tekevät mielihyvän vuoksi, on määritellä ne riskeinä. Yhteiskunta muodossa tai toisessa on alkanut puuttua ja ohjeistaa esimerkiksi ihmisten syömistottumuksia, seksuaalista käyttäytymistä, alkoholin käyttöä ja fyysisen kunnon ylläpitoa turvallisuuden, vaarojen ja riskien termein. Mielihyvä pyritään korvaamaan assosiaatioilla riskiin mielikuvissamme ja käytännössämme.²⁷ Siten tätä ”uutta” riskikäyttäytymistä ei välttämättä tuomita enää moraalittomana, mutta siitä voidaan puhua turvallisuusuhkana (väestön ikääntyessä esimerkiksi ylipainoiset ja siten huonokuntoiset ihmiset uhkaavat koko yhteiskunnan hyvinvointia tai hyvinvointiyhteiskunnan toimintaa). Laittomat huumeet eivät siten ole poikkeus mielihyvän tavoittelun sääntelyssä, mutta ne ovat äärimmäinen esimerkki siitä, miten periaatteessa ihmisen yksityiselämään kuuluvaan toimintaan voidaan puuttua, ja miten itse asiassa huumaavien aineiden käyttöä ei enää lueta yksityisasioihin kuuluvaksi lainkaan.

Moraalittomuus on myös helppo kääntää poliittiseksi aseeksi. Nils Christien ja Kettil Bruunin nyt jo ehkä hieman vanhentuneen analyysin mukaan

²⁵ James B. Bakalar & Lester Grinspoon, *Drugs Control in a free society*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1984), 35.

²⁶ Paul Smith, ”Drugs, Morality and the Law”, *Journal of Applied Philosophy*, 19.3., (2002) 233-244.

²⁷ Pat O’Malley ja Mariana Valverde, ”Pleasure, Freedom and Drugs: The Uses of ‘Pleasure’ in Liberal Governance of Drug and Alcohol Consumption”, *Sociology*, 38.1., (2004) 25-42.

huumeet ovat 'täydellinen vihollinen' yhteiskunnan valtaapitäville. Ensinnäkin, huumeiden käyttö on usein yhdistetty nuorisoon ja nuoriin aikuisiin. Nuoret ovat sopivia vihollisia yleisesti ottaen viranomaisille, koska myös viranomaiset ovat sopivia vihollisia nuorisolle. Konflikti näiden kahden ryhmän välillä yhdistää kummankin osapuolen joukkoja. Christie ja Bruun tekivät listan tunnusmerkeistä, jotka täydellisen vihollisen on täytettävä: 1) Vihollinen tulee sellaisesta asiasta, jonka valtaapitävät onnistuvat perustelemaan vihollisena. Tärkeää on se, että vallassa olevat saavat tahtonsa läpi. Vihollisen valitseminen on tärkeää, koska se ei saa löytyä piireistä, jotka voisivat uhata muita tärkeitä yhteiskunnallisia vaikuttajia; 2) Vihollisen täytyy tuntua vaaralliselta, usein sen täytyy uhata kaikkia. Kuitenkin joskus riittää, että se uhkaa vaan osaa yhteiskunnasta; 3) Valtaapitävien on tunnettava olonsa turvalliseksi vihollista vastaan, kun taistelua käydään. Usein taistelun aikana otetaan käyttöön poikkeusmenetelmiä, jotka turvaavat taistelussa vastuussa olevia; 4) ”Hyvät viholliset eivät kuole koskaan”; 5) Vihollisen on oltava epäselvä, eli sitä pitää voida määrittää uudelleen taistelun kuluessa ja toisaalta sen hahmo on pidettävä sekä tunnistettavana että tuntemattomana, jotta taistelu pysyy valtaapitävien käsissä eivätkä tavalliset ihmiset sekaannu siihen; 6) Vihollisen täytyy olla pahan symboli; 7) Vihollisen täytyy kuitenkin perustua totuuteen, eli vaikka vihollisen määrittelemisessä käytettäisiinkin esimerkiksi retorisia keinoja, perusta on oltava olemassa.²⁸

Edellä esitetyt näkökulmat kokonaiskieltoon perustuvaan huumeepolitiikkaan voidaan lukea myös äärimmäisenä kritiikkinä sitä kohtaan. Huumeepolitiikan arvostelua ei kuitenkaan pidä sekoittaa huumeiden puolesta puhumiseen. Kritiikki kohdistuu enemmän siihen, että huumeepolitiikka ei vastaa huumeongelman tarpeisiin. On helppo uskoa usein esitetty toteamus, että huumeepolitiikassa ei ole kyse vain huumeista vaan myös laajemmista vallitsevista poliittisista ja yhteiskunnallisista voimista ja intresseistä²⁹.

Laittomiin huumeisiin liittyvät toimijat luonnollisesti yrittävät pitää toimintansa pimeässä maan alla, ja siten tarkkaa ja objektiivista tietoa huumeiden viljelystä ja tuotannosta, huumekaupan volyyymista tai huumeiden käytöstä ei ole saatavilla. Varmaa on kuitenkin se, että huumeongelma ei ole katoamassa maailmasta. YK:n huume- ja rikostoimiston (UNODC) julkaiseman Maailman huumeraportin 2006 mukaan koko maailman 15-64-vuotiaista

²⁸ Nils Christie ja Kjetil Bruun, *Hyvä vihollinen. Huumeusainepolitiikka Pohjolassa*, (Espoo: Weilin+Göös, 1985, norjankielisestä alkuteoksesta suomentanut Vuokko Jarva), 61-63.

²⁹ Ks. esim. Nicholar Dorn, ”Borderline Criminology: External Drug Policies of the EU”, Nicholas Dorn, Jorgen Jepsen ja Ernesto Savona (toim.) *European Drug Policies and Enforcement*, (Basingstoke: MacMillan, 1996), 242-265 ja Martin Elvins, *Anti-Drugs Policies of the European Union. Transnational Decision-Making and the Politics of Expertise*, (Houndsmill, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2003), 25.

4,9 % oli viimeisimmän vuoden aikana käyttänyt jotain huumausainetta vähintään kerran. Maailman väestöstä 2,7 % oli käyttänyt jotain huumausainetta vähintään kerran kuukauden sisällä, mikä viittaa jo jonkinasteiseen säännölliseen käyttöön. 0,6 % 15-64-vuotiaista on nk. ongelmakäyttäjiä³⁰, mikä tarkoittaa 25 miljoonaa ihmistä.³¹ Maailman terveysjärjestön (WHO) mukaan maailmassa on n. 13 miljoonaa suonensisäisten huumeiden käyttäjä, joista 8,8 miljoonaa on Itä-Euroopassa ja Etelä- tai Kaakkois-Aasiassa, 1,4 miljoonaa Pohjois-Amerikassa ja 1 miljoona Etelä-Amerikassa³².

Näihin lukuihin pitää suhtautua tietyllä epäluulolla, vaikka ilmeisestikin huumeiden käyttäjien määrää on helpompi arvioida kuin huumeteollisuuden tunnuslukuja. Huumeista saatavan numerotiedon arvoa vähentää se, että emme yleensä tiedä, miten ja mistä luvut on saatu. Edelleen, koska huumeisiin liittyy paljon tunnelatausta ja ideologisia piirteitä, huumeista saatuja lukuja tulkitaan omien tarkoitusten mukaan ja niitä jopa väärinkäytetään. YK:n huume- ja rikostoimiston antamia lukuja käytetään varsin luotettavina lähteinä, mutta on myös esitetty, että ne perustuvat erittäin paljon arvioihin eivätkä tutkimustietoon. YK:illa on vähän henkilökuntaa tähän tarkoitukseen ja YK:n huumeraporttien osat ovat useiden eri kirjoittajien työn tuloksia, jolloin myös käytetyt menetelmät eroavat eri osien välillä, ja siten tietojen vertailu ja numerotiedon laskeminen ei ole täysin luotettavaa. Lisäksi huumeista saatavien numerotietojen joukosta käytetään yleensä niitä lukuja, jotka sopivat parhaiten kunkin omaan tarkoitukseen. Näitä lukuja käytetään poliittiseen tarkoitukseen, joka on harvoin objektiivista ja puolueetonta. Siten aivan tarkka tieto ei ole tarpeen, vaan poliittisiin tarkoituksiin voidaan käyttää myös suuntaa-antavia lukuja, jotka mukautuvat paremmin manipulointiin.³³

Euroopassa (kuten muuallakin) kannabis on eniten käytetty laiton huumausaine. Toisena tulee synteettisten huumeiden ryhmä, johon kuuluvat sekä piristeet että hallusinogeenit. Piristeistä tunnetuimpia ovat amfetamiinit ja ekstaasit, hallusinogeenista LSD. Kokaiinin käyttö on nousussa Euroopassa sekä EU:n että YK:n lähteiden mukaan. Heroiinin käyttö on suhteellisen alhaisella tasolla EU:n alueella, mutta samalla suuri osa alueen ongelmia-

³⁰ Huumeiden ongelmakäytöllä tarkoitetaan "suonensisäistä huumeidenkäyttöä tai opi-aattien, kokaiinin ja/tai amfetamiinien pitkäaikaista/säännöllistä käyttöä". "Vuosisraportti 2005, huumeongelma Euroopassa", *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA)*. <http://ar2005.emcdda.europa.eu/fi/page058-fi.html>. (9.8.2006)

³¹ "Executive Summary", *World's Drug Report 2006*, UNODC, 2.

http://www.unodc.org/pdf/WDR_2006/wdr2006_ex_summary.pdf. (10.8.2006)

³² "At risk and neglected. Four key populations. Chapter 5. 2006 Report on the global AIDS epidemic". *World Health Organization, WHO 2006*.

http://www.who.int/hiv/mediacentre/2006_GR_CH05_en.pdf. (20.9.2006)

³³ Francisco E. Thoumi, "The Numbers Game: Let's All Guess the Size of the Illegal Drug Industry!", *Journal of Drug Issues*, (2005), 185-200.

käyttäjistä on heroiinin käyttäjiä, jotka siten aiheuttavat suurimman osan huumeista johtuvista yhteiskunnallisista kustannuksista. Ongelmakäyttäjiä EU:n alueella on arvioitu olevan n. prosenttien verran aikuisväestöstä.³⁴ Huumetilanne Euroopassa on muuttunut 1990-luvulla varsinkin Keski- ja Itä-Euroopan entisissä kommunistivaltioissa. Kommunismin aikana näissä maissa käytettiin omia kehitelmiä länsihuumeista, koska perinteiset huumemarkkinat eivät ulottuneet rautaesiripun taakse. Nk. länsihuumeiden (heroiini, kokaiini, kannabis) puuttuminen ei siten tarkoittanut huumeiden käytön puuttumista. Itä-Euroopassa huumausaineilta puuttuivat kuitenkin pimeät markkinat, ja useat käyttäjät valmistivat itse huumeensa, tai sitten huumeet siirtyivät suoraan käyttäjältä toiselle. Kulutusyhteiskunnan syntymisen myötä entisissä kommunistimaissa alkoi tietynlainen länsimaalaisen elämäntyylin matkiminen, mikä on vaikuttanut myös huumeiden käyttöön. 1990-luvun loppua kohti varsinkin kannabiksen käyttö on alkanut muistuttaa Länsi-Euroopan mallia. Kysyntä länsityyppisille huumeille on kasvanut voimakkaasti, mutta samalla myös niiden tarjonta on lisääntynyt nykyisten uusien jäsenmaiden alueella. Huumeiden käyttö liitetään länsimaiseen nuorisokulttuuriin ja elämäntapaan, jota halutaan matkia. Suurin osa huumeiden käytöstä on uusissa EU-jäsenmaissa, kuten vanhoissakin, kokeellista ja tilapäistä.³⁵ Siten vaikka uudet jäsenmaat sitoutuivat noudattamaan EU:n OSA-politiikan toteutumista, huumemarkkinat ovat harmonisoituneet vähintäänkin yhtä tehokkaasti kuin huume politiikka.

Huumeiden käyttäjien lukua voidaan verrata tupakanpolttajien määrään, joita arvioidaan olevan 28 % maailman aikuisväestöstä ja tupakoinnin tiedetään aiheuttavan terveysongelmia ja riippuvuutta samalla tavalla kuin laittomien huumausaineidenkin.³⁶ YK käyttää vertausta tupakanpolttajiin korostaakseen oman huume politiikkansa kontrolliluonteen onnistumista. Ilman ankaria kontrollitoimenpiteitä huumeiden käyttäjiä voisi olla saman verran kuin tupakanpolttajia. Ehkä näinkin, mutta samalla tupakanpolttajien vertaaminen huumausaineiden käyttäjiin herättää kysymyksen siitä, miksi huomattavasti vähemmän käytetyt aineet, eli laittomat huumeet, ovat alistettu ankaralle kontrollipolitiikalle, kun samalla tupakka aiheuttaa sekä yhteiskunta kohtaisesti että maailmanlaajuisesti paljon suuremmat kustannukset. Tupakoinnin haitalliset vaikutukset ovat myös hyvin tiedossa. Edelleen suhtautuminen alkoholiin poliittisella kentällä poikkeaa suuresti huumausaine politiikasta, vaikka EU-maissa alkoholin haitat yhteiskunnassa ovat

³⁴ Vuosiraportti 2005: Huumeongelma Euroopassa. EMCDDA.

³⁵ Ks. uusien EU-jäsenmaiden huumetilanteesta ja huume politiikasta Krzysztof Krajewski, "Polish Drug Policies: Between "hard" and "soft" Prohibition," *Journal of Drug Issues*, (2004), 587-682, Tomás Zabransky, "Czech Drug Laws as an Arena of the Drug Policy Battle," *Journal of Drug Issues*, (2004), 661-682, ja "The State of the Drugs Problem in the Acceding and Candidate Countries to the European Union," *Annual Report 2003*, EMCDDA, s. 16-19.

³⁶ Executive Summary, World's Drugs Report 2006. UNODC.

paljon suuremmat kuin huumeiden. Alkoholin kulttuurinen arvo tunnustetaan, ja yleinen mielipide alkoholista on huomattavasti vähemmän tuomitseva kuin huumeista. EU:lla ei edes ole varsinaisesti alkoholipolitiikkaa, tupakointia vastaan on tehty joitakin toimenpiteitä. Kuitenkin EU:ssa ei ole tasapainoista päihdepolitiikkaa, vaan huumeet on nostettu kriminalisoinnin kautta alkoholin ja tupakan yläpuolelle uhkatekijänä eurooppalaiselle yhteiskunnalle.

Huumeuhka ja huumeongelma ovat molemmat suhteellisen abstrakteja käsitteitä sekä suurelle yleisölle että poliitikoille ja päättäjille. Tietyillä terveydenhuollossa, sosiaalitoimessa ja poliisissa työskentelevillä ammattilaisilla on varmasti varsin selkeä käsitys huumeongelman tasosta ja tilasta tällä hetkellä, mutta muille huumeiden käytön tai huumekaupan luonne ja laajuus tuskin ovat realistisella tavalla selvillä. EU:n oman kyselyn mukaan vuonna 2000 17 % EU:n silloisen 15 jäsenvaltion kansalaisista oli joutunut suorasti kosketuksiin huumeiden kanssa edellisten kahdentoista kuukauden aikana.³⁷ Selkeästi suurella enemmistöllä ei ole siten omakohtaista kokemusta huumeiden käytöstä, käyttäjistä ja huumekaupasta. Tämä tarkoittaa siis myös sitä, että suurin osa ihmisistä joutuu luottamaan huumeiden osalta tietoon, jota hallitus, virkamiehet ja viranomaiset haluavat antaa.

Eurooppalaisen huume politiikan erityispiirteitä

Huume politiikan on sanottu olevan EU:lle erityisasemassa kahdesta syystä: Ensinnäkin, huumeista voi sanoa mitä vain, koska huumeiden alalla ei ole olemassa omia intressiryhmiä, liittoja ja työntekijöitä, jotka tekisivät vastarintaa. EU:n politiikka-alat muodostuvat pitkälti ”yhteistyössä” lobbausryhmien kanssa, mutta luonnollisesti huume politiikkaan nämä eivät vaikuta. Toiseksi, huume politiikan painoarvoon vaikuttaa EU:n kaukainen suhde kansalasiinsa. EU-vaalien äänestysprosentti on jäänyt alhaiseksi ja moni ei tiedä, miten EU vaikuttaa kansalasiensa jokapäiväiseen elämään. Huume politiikka voi siten toimia pienentämässä kuilua EU:n ja EU-kansalaisen välillä. Edellä mainituista syistä huumeet ovat hyvä populismiporkkana poliitikoille.³⁸ Vaikutusvaltaisen lobbausryhmän puuttuminen pitää huume politiikan erillään alkoholi- ja tupakkapolitiikasta, joissa taloudellinen intressi sekä teollisuuden että hallitusten puolilta estää niiden käsittelemisen turvallisuusuhkien kontekstissa. EU:n huume politiikalle vaihtoehtoista kantaa edustavat kansalaisjärjestöt, mutta näiltä puuttuu todellinen vaikutusval-

³⁷ “Drugs and Security, Public opinion regarding security and victimisation in the European Union. Contact with drug-related problems,” *European Commission 2003*.

³⁸ Tim Boekhout van Solinge, *Drugs and decision-making in the European Union*, (Amsterdam: CEDRO/Mets en Schilt, 2002) <http://www.cedro-uva.org/lib/boekhout.eu.pdf>. (10.7.2004)

ta³⁹. Viimeisin kehitys EU:n huume politiikassa on tosin nk. vihreän kirjan julkaiseminen, mikä on avoin konsultaatiopyyntö kaikille asiasta kiinnostuneille EU-kansalaisille kansalaisyhteiskunnan roolin lisäämiseksi EU:n huume politiikan linjaamisessa⁴⁰.

EU:n huume politiikka on omintakeinen ja omituinen yhdistelmä YK:n alla toimivan kansainvälisen huume kontrolliregiimin lainvalvontaa painottavista periaatteista ja EU:n jäsenmaiden harjoittaman 'haittojen minimisoinnin' filosofiasta. Nämä kaksi EU:n huume politiikan taustaa ovat toisilleen vastakkaisia: huume kontrolliregiimi ajaa edelleen huumeista vapaata maailmaa ja haittojen vähentämisen näkökulma pyrkii huume ongelman normalisointiin. Tämän kahteen vastakkaiseen suuntaan pyrkivän politiikan sanotaan johtuvan EU:n instituutioiden keskinäisestä valtakamppailusta. Jos huumeet nähtäisiin pääasiallisesti kansanterveydellisenä ongelmana ja julkisen terveydenhuollon alaan kuuluvana, huume politiikka kuuluisi ensimmäisen pilarin toimivaltaan, eli nk. yhteisöpilariin, jossa Euroopan komissiolle kuuluisi ylin päätösvalta. Huumeiden käsitteleminen lainvalvonnallisenä asiana taas sijoittaa ne kolmanteen eli OSA-pilariin, joka on hallitustenvälinen ja siten päätösvalta kuuluu Euroopan unionin neuvostolle ja sitä mukaa jäsenvaltioille. Euroopan parlamentti on jätetty sivurooliin.⁴¹ Nykyisen huume strategian valmisteluaikana Europarlamentti julkaisi nk. Catania-raportin, joka sisälsi suosituksia Neuvostolle uuden strategian sisällön muokkaamiseksi käytännönläheisempään suuntaan. Catania-raportissa vaadittiin muun muassa tieteellisempää lähestymistapaa huumeisiin ideologisen sijaan.⁴² Näitä suosituksia ei kuitenkaan sellaisenaan otettu huomioon. Tämä valtataistelu EU:n eri instituutioiden välillä on nähtävä myös läheisyys- ja suhteellisuusperiaatteiden valossa, jotka jättävät päävastuun huume politiikasta joka tapauksessa jäsenvaltioiden tasolle. EU:n tehtäväksi jää koordinointi, jonka tehokkuuden voi kyseenalaistaa jo pelkästään EU:n instituutioiden välisen kilpailun mukaan.

Kun EU:n silloiset jäsenmaat neuvottelivat Schengenin sopimuksesta 1980-luvulla, YK:n huume aineyleissopimukset toimivat kompromissiratkaisuna jäsenmaiden eriäville mielipiteille huume politiikan linjasta avautuvien sisämarkkinoiden aikana. Kun Schengenin sopimus aikanaan liitettiin Amsterdamin sopimukseen, tarkoitti se myös sitä, että YK:n huume aineyleissopimukset liitettiin EU-lain kokonaisuuteen. Siten kaikkien – sekä nykyis-

³⁹ Esim. European NGO Council on Drugs, ENCOD, www.endoc.org.

⁴⁰ Green Paper on the Role of Civil Society in Drugs Policy in the European Union. COM(2006) 316 final, Brussels 26.6.2006.

⁴¹ Boekhout van Solinge 2002.

⁴² Report: Proposal for European Parliament recommendation to the Council on the European strategy on fighting drugs (2005-2012). Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Rapporteur Giusto Catania. European Parliament Session Document. Final A6-00067/2004. 7.12.2004.

ten että tulevien – jäsenmaiden pitää niitä noudattaa.⁴³ Euroopan valtiot, Hollannin johdolla, ovat kuitenkin vuosia yrittäneet kiertää YK:n huumausainesopimusten kriminalisoivaa periaatetta. Rangaistuksiin perustuva huume politiikka nähdään kalliina ja tehottomana toimintana huumeiden väärinkäyttöä vastaan sekä myös usein rasistisena ja syrjivänä. Huumeongelman kriminalisointi on pahentanut AIDS ja hepatiitti-epidemioiden leviämistä, koska sairastuneet huumeiden käyttäjät eivät uskalla hakeutua hoitoon rangaistuksen pelosta. Varsinkin kannabis on osoittautunut voimakkaaksi vastustajaksi kansainväliselle huume kontrolliregiimille. Sen käyttö ja viljely on levinnyt maailmassa jatkuvasti. Hollanti on huume kontrolliregiimin puitteissa laillistanut säännellyn kannabiksen myynnin ja Hollannin kokemus on rohkaissut myös muita Euroopan maita kuten Espanjaa, Portugalia, Saksaa, Iso-Britanniaa, Belgiaa, Sveitsiä ja Italiaa käytännössä laillistamaan kannabiksen.⁴⁴ Ruotsi on EU:n jäsenmaista pisimpään pitänyt kiinni pyrkimyksestä huumeista vapaaseen yhteiskuntaan.⁴⁵ Suomessa huumausaine politiikkaan kuuluvat molemmat, sekä kokonaiskielloperiaate että haittojen vähentämisen periaate. Kokonaiskiellosta kiinnipitämistä perustellaan hyvinvointivaltion vaatimuksilla, jotka siis tarkoittavat tehostettuja valvontamenetelmiä, vaikka samalla todetaankin, että tutkimusten mukaan huumeiden käytön aiheuttamien haittojen vähentäminen on ollut tehokkaampaa kuin itse huumeiden käytön vähentäminen.⁴⁶

Kokonaiskielloon pyrkiminen on linjassa huumeiden ja järjestäytyneen rikollisuuden välille luodun vahvan yhteyden välillä EU-tasolla. Ensimmäinen rahanpesudirektiivi vuodelta 1991 puuttuu pelkästään huume kaupasta tulevaan 'likaiseen rahaan'. Huumeet nähtiin silloin sinä perimmäisenä voimana, joka kansainvälistä järjestäytyntä rikollisuutta synnytti. Tässä voi nähdä myös Yhdysvaltojen vaikutuksen eurooppalaiseen huume politiikkaan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan.⁴⁷ Nyt käsitteet ovat vaihtaneet voimasuhteita niin kuin EU:n OSA-politiikan asiakirjoista voi nähdä. Järjestäytyntä rikollisuus on laajempi käsite kuin huumeet, ja huu-

⁴³ David R. Bewley-Taylor, Cindy C.J. Fazey with Tim Boekhout van Solinge, "The Mechanisms and Dynamics of the UN System for International Drug Control", (2003) <http://www.forward-thinking-on-drugs.org/review1.html>. (10.2.2005)

⁴⁴ Harry G. Levine ja Craig Reinerman, "Alcohol Prohibition and Drug Prohibition. Lessons from alcohol policy for drug policy," (Amsterdam: CEDRO, 2004) <http://www.cedro-uva.org/lib/levine.alcohol.html>. (12.2.2005)

⁴⁵ Ks. tarkemmin Ruotsin huumausaine politiikasta esim. Ted Goldberg, "The evolution of Swedish drug policy", *Journal of Drug Issues*, (2004), 551-576 ja Henrik Tham, "Swedish drug policy and the vision of good society," *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 5, (2005), 57-73.

⁴⁶ Valtion periaate päätös Suomen huumausaine politiikasta vuodelta 1997 ja Valtioneuvoston periaate päätös huumausaine poliittisesta toimenpideohjelmasta vuosille 2004-2007.

⁴⁷ Vincenzo Ruggiero, *Organized and Corporate Crime in Europe. Offers that Can't be Refused*, (Dartmouth: Dartmouth Publishing Company Limited, 1996)

mepolitiikka on usein alistettu alaluvuksi järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa.

Haittojen minimisoinnin filosofia hyväksyy huumeiden käytön asiana, josta ei päästä eroon nykyisissä yhteiskunnissa. Nimensä mukaisesti haittojen vähentämisen periaate pyrkii vähentämään huumeiden käytön seurauksia sekä käyttäjälle itselleen että tämän ympäristölle sekä yksilön, yhteisön että yhteiskunnan tasolla. Haittojen vähentämisen periaatteen taustalla on ajatus siitä, että se on kustannustehokkaampaa kuin huumeiden kokonaiskieltoon nojaava politiikka.⁴⁸ Haittojen minimisoinnin periaate on toiminut varsinkin AIDS-epidemian leviämisen estämisessä. Käytännön toimia, joilla huumeiden käytöstä johtuvia haittoja on pyritty estämään ovat esimerkiksi ilmaiset huumeneulat, kondomien jakelu, huume pillereiden testauspalvelut, ennaltaehkäisevä valistustoiminta ja ”piikittämishuoneiden” järjestäminen, joissa suonensisäisten huumeiden käyttäjät voivat pistää uusilla turvallisilla neuloilla.⁴⁹

Samalla kuitenkin huume politiikan kontekstissa, joka on kuitenkin yhdistelmä rikosoikeutta ja kansanterveyttä, haittojen vähentämisen periaate pitää sisällään voimakkaan kontrollipoliittisen aspektin. Uusia kontrollimuotoja kutsutaan pehmeiksi erotuksena vankilarangaistuksista tai muista rikosoikeudellisista rangaistuksista. Näiden nk. pehmeiden kontrollimuotojen avulla kuitenkin pystytään tunkeutumaan ihmisen yksityiselämään hyvin pitkälle ja keräämään hänestä yksityiskohtaisia tietoja DNA:ta myöten.⁵⁰ Sisäisen turvallisuuden viitekehyksessä yhä useampi tietokanta, joihin tietoja tallennetaan, on tarvittaessa koko EU:n laajuinen.

EU:n nykyisen huume strategian (2005-2012)⁵¹ mukaan turvallisuuden tarjoaminen EU-kansalaisille tarkoittaa ennen kaikkea huumeiden tuotantoon puuttumista ja huumeliitännäisen rikollisuuden poistamista. Huumeita virtaa Eurooppaan lähes joka suunnasta sen rajojen ulkopuolelta, mutta syntettisten huumeiden osalta EU itse on niiden päävalmistaja. Kuitenkin huume politiikan kasvualue on EU:n ulkosuhteiden alalla. Toisin kuin Yhdysvallat, EU on korostanut kehitysavun merkitystä huume kasvien viljelyalueille ja on yrittänyt saada viljelijät kiinnostumaan huume kasvit korvaavista sadoista.⁵² Mielenkiintoista on kuitenkin se, että huumeet on liitetty

⁴⁸ “EMCDDA Insight Series no.2. Outreach Work Among Drugs Users in Europe,” EMCDDA 1999.

⁴⁹ Bruce Bullington, Lorenz Böllinger ja Tara Shelley, ”Trends in European Drug Policies: A New Beginning or More of the Same?”, *Journal of Drug Issues*, (2004).

⁵⁰ Ks. Lorenz Böllinger, ”Drug Law and Policy in Germany and the European Community: Recent Developments”, *Journal of Drug Issues*, (2004), 491-510.

⁵¹ EU:n huume aine strategian (2005-2012), Euroopan unionin neuvosto, CORDRO-GUE 77, 22.11.2004, s. 5.

⁵² Rees 2006, 134.

osaksi lähes jokaista EU:n ja kolmansien maiden välistä bilateraalista sopimusta. Osaksi tämä on tehty tarpeesta, mutta joidenkin maiden kohdalla huumeet on lisätty sopimukseen 'varmuuden vuoksi', jos vaikka huumeet maassa sattuisi pahentumaan, niin EU olisi varautunut ja voisi vaatia välittömästi ko. maalta toimia ongelman poistamiseksi. EU käyttää huume-politiikkaa ehdollistamisen välineenä suhteessa kolmansiin maihin.⁵³ Viime aikoina on myös puhuttu kehitysyhteistyöpolitiikan ja turvallisuuspolitiikan "sekoittumisesta". Köyhyys ja muut alikehityksen piirteet nähdään teollisuusmaissa vaarallisina. Siten kehitys nähdään edellytyksenä turvallisuudelle ja vakaudelle ja päinvastoin. Kehityksen ja turvallisuuden yhteenkietoutuminen liittyy taas erilaiset toimijat yhteen kuten YK:n alajärjestöt, sotilaalliset toimijat, kansalaisjärjestöt ja yksityiset turvallisuusyritykset.⁵⁴ Huume-politiikan avulla, kuten laajemminkin EU:n ulkopoliitikassa, EU yrittää viedä perusarvojaan unionin ulkopuolelle. Sotilaalliset keinot eivät kuitenkaan ole enää se tapa, jolla eurooppalaisia arvoja levitetään maailmalle.⁵⁵

Yhteenvedo: pehmeä turvallisuus ja uudet uhkat

Sisäisen turvallisuuden viitekehys kokonaisuudessaan ja EU:n huume-politiikka osana sitä eivät muistuta enää paljoa kylmän sodan aikaista turvallisuuskäsitettä, jonka perustana oli eloonjäämistäistelu ydinasepelotteen varjossa. Laajemmin kuin vain EU:ta ajatellen, yhteiskunnallisten uhkien syntyminen ja liittäminen osaksi turvallisuusagendaa nähdään seurauksena maailman muuttumisesta turvattommaksi. Modernit yhteiskunnat ovat monimutkaisia rakenteita. Yhteiskunnissa on lisääntyvässä määrin instituutioita, alaryhmiä, yhteiskunnallisia rooleja, erikoistumista, ja enemmän verkostoja kaikkien yhteiskunnan eri osien välillä. Lisääntyvät rakenteet ja suurempi keskinäisriippuvuus yhteiskunnan eri komponenttien välillä tekevät niistä heikommin varustautuneita vastaamaan shokkeihin, jotka tulevat yhteiskunnan joko sisä- tai ulkopuolelta.⁵⁶ (Myöhäis)modernista yhteiskunnasta on tullut poissulkeva, eli se perustuu yhä vahvemmin individualismiin. Poissulkeva yhteiskunta yrittää erottaa poikkeavan osan pois siitä. Nämä yhteiskunnat ovat sekavia ja epävarmoja. Poissulkevassa yhteiskunnassa jokainen yksilö muodostaa oman identiteettinsä. Tähän vaikuttaa yhä enenevässä määrin kaupallisuus, markkinavoimat ja kulutusyhteiskunnan nousu. Yksilöt muodostavat identiteettinsä yhdistelmänä useasta mahdoli-

⁵³ Ks. esim. Boekhout van Solinge 2002.

⁵⁴ Mark Duffield, *Global Governance and the New Wars. The merging of Development and Security*, (Lontoo ja New York, Zed Books, 2001) s.16.

⁵⁵ Steve Marsh and Hans Mackenstien, *The International Relations of the European Union*, (Harlow, England: Pearson Education Limited, 2005), 54.

⁵⁶ Nader Elhefnawy, "Societal Complexity and Diminishing Returns in Security", *International Security* 29.1. (2004), s. 153-155, 152-174.

suudesta, ja siten heidän elämäntyyliinsä on heidän oma valintansa. Näin muodostuu myös useampia alakulttuureja, jotka taistelevat elintilasta yhteiskunnallisella kentällä. Kulutusyhteiskunnan nousu on vaikuttanut myös rikollisuuden luonteen muuttumiseen ja siihen, miten rikollisuuteen nyky-yhteiskunnassa suhtaudutaan ja vastataan.⁵⁷

Globalisaatio on usein yhdistetty termi nyky-yhteiskunnan identiteetin muodostamisen tapojen ja verkostoitumisen kuvaamiseen. Globalisaatio ymmärretään usein valtion merkityksen vähenemisenä. Maailman sanotaan koostuvan virroista ja verkostoista, joita valtiot eivät enää pysty hallitsemaan. Valtio on vastannut tähän alkamalla etsiä rikollisuutta ja turvattomuutta uusista paikoista. Yhä useampi julkishallintoon kuuluva asiaryhmä on saanut rikosluonteisia määritelmiä tai piirteitä, joilla on siten vaikutusta yleiseen turvallisuuteen tai turvattomuuteen. Yleisemmällä tasolla nähdään turvallisuuden ja hallinnan⁵⁸ käsitteiden yhteensovittaminen. Verkostoitunut hallinta erotuksena valtiojohtoisesta hallituksesta aiheuttaa seurauksia nimenomaan rikollisuuden ja turvattomuuden määrittelyn aloilla. Turvallisuuden ja hallinnan yhdistäminen on aiheuttanut perinteisten erottelujen himmentymisen monella alalla kuten sisäinen/ulkoisen turvallisuus, julkinen/yksityinen turvallisuus, sekä rikollisuus/yhteiskunnalliset ongelmat.⁵⁹

Hallinnan ja turvallisuuden yhdistämisellä on myös se seuraus, että uusien uhkakuvien nähdään koostuvan enenevässä määrin yksityishenkilöistä. Viuhollinen ja pelon lähde on toinen kansalainen, tai toisen valtion kansalainen, mutta se ei ole toinen valtio. Erotuksena toisen valtion aiheuttamaan sotilaalliseen uhkaan, näitä yhteiskunnallisia uhkia voidaan myös kutsua pehmeiksi turvallisuusriskeiksi. Samalla uusien turvallisuusriskien määrittely yksilötasolle aiheuttaa valtiolle ongelman, sillä kansainvälisessä turvallisuuskehityksessä itsenäisten yksityishenkilöiden kanssa toiminta on paljon hankalampaa kuin valtio-organisaatioiden.⁶⁰

Yksityishenkilön muuttuminen uhkakuvaksi ja toisaalta hallinnan ja turvallisuuden sekoittuminen poliittisessa diskurssissa on aiheuttanut myös turvallisuus-käsitteen inflaation. Voidaan myös ajatella, että turvallisuutta ei nähtäisi enää perimmäisenä arvona, jonka vaaliminen tai tuottaminen kuuluu valtiolle, vaan turvallisuus on muuttunut ”*poliittiseksi teknologiaksi*”. Turvallisuudesta on tullut kaikkialle tunkeutuva järjestelmä, joka koostuu

⁵⁷ Jock Young, ”From Inclusive to Exclusive Society. Nightmares in European Dream,” Vincenzo Ruggiero, Nigel Smith ja Ian Taylor (toim.) *The New European Criminology. Crime and Social Order in Europe*, (Lontoo ja New York: Routledge, 1998), s. 64-73, 64-91.

⁵⁸ Engl. ’governance’.

⁵⁹ Ks. tästä aiheesta koko volyymi: Adam Crawford (toim.) *Crime and Insecurity. Governance of Safety in Europe*.

⁶⁰ Grabbe 2005, 151.

poliittisesta, yhteiskunnallisesta ja taloudellisesta vallasta.⁶¹ Tämä voidaan nähdä ainakin eurooppalaisen huume politiikan kohdalla. Huume politiikan käytännön toteutus on EU:n jäsenmaissa koko ajan siirtynyt kauemmas rangaistuksiin perustuvasta rikosoikeudellisista periaatteista ja siten myös kauemmas turvallisuusnäkökulmasta yhteiskunnallisen ongelman suuntaan. Kuitenkin EU:n retoriikassa huumeet ovat turvallisuuspolitiikkaa, eikä huumeita vielä kohdella samalla tavalla alkoholin ja tupakan kanssa. Huume politiikalla voi siten sanoa pyrittävän hallintaan – sekä tietyn ryhmän, eli huume toimijoiden, että laajemman yleisön.

Sisäisen turvallisuuden viitekehykseen on yhdistetty hyvin erilaisia ”uhkia” tai ”vaaroja”, joiden merkitys korostuu niiden yhdistämisessä yhden ison turvallisuusotsikon alle⁶². Siirtolaisuuden ja huumeiden käsitteleminen saman otsikon alla voi saada aikaan mielikuvan siitä, että siirtolaisuus on myös huume ongelman taustalla. Huume ongelman yhdistäminen tiettyihin etnisiin ryhmiin on vanha keino poliitikoille. Samalla tällä turvallis tamin liikkeellä EU legitimo i omaa olemassaoloaan EU-kansalaisy nsä nähden. EU:n tapa laittaa kansalaisensa turvallisuuspolitiikan keskukseen tarkoittaa paitsi yksilön turvallisuuden takaamista uus in keinoin, myös uusia tapoja, joilla yksilöä/kansalaista voidaan kontrolloida⁶³. EU on yrittänyt rakentaa eurooppalaista identiteettiä tekemällä EU-kansalaiset tietoisiksi eurooppalaisuudestaan yhteisten symbolien (lippu, hymni jne.) avulla, mutta EU:n toimet eivät ole herättäneet suurta vastakaikua jäsenmaiden kansalaisten keskuudessa. Identiteetin ja legitimitietin taustalla on sellaisten yhteiskunnallisten normien luominen, jotka ihmiset sisäistävät niin syvästi, että eivät näe näitä normeja enää ”ylhäältä tulevina” vaan perusarvona tai totuutena, joka on osa yhteiskuntaa ja siten osa ihmistä ja hänen identiteettiään. Eurooppalaisen identiteetin ja EU:n legitimitietin vahvistuminen riippuvat tällaisten normien syntymisestä ja sisäistymisestä.⁶⁴

Vaikka EU:n suuret projektit, kuten euro, tulevat mieleen ensimmäisenä mietittäessä EU:n vaikutuksia tavallisen kansalaisen elämään, OSA-politiikalla on ehkä enemmän merkitystä. Tämä merkitys jää toistaiseksi näkymättömämmäksi. On sanottu, että helpoin tapa herätellä yhteistä eurooppalaista identiteettiä on pelotella ihmisiä ”vihollismuukalaisten” hyökkäyksellä Eurooppaan⁶⁵. Sisäisen turvallisuuden kenttä toteuttaa tätä logiikkaa maltillisessa muodossa. Uudet turvallisuusuhkat saadaan osaksi niitä normatiivisia kategorioita, joita EU-kansalaiset kutsuvat ”yhteisiksi

⁶¹ Anthony Burke, ”Aporias of Security,” *Alternatives* 27 (2002), s. 2, 1-27.

⁶² Vrt. Jef Huysmans, ”Defining Social Constructivism in Security Studies: The Normative Dilemma of Writing Security,” *Alternatives* 27, (2002), 41-62.

⁶³ Bigo 2000, 181.

⁶⁴ Chris Shore, ”*Building Europe. The Cultural Politics of European Integration*”, (Lontoo ja New York: Routledge, 2000), s. 29-30.

⁶⁵ Shore 2000, 63.

eurooppalaisiksi” ongelmiksi, riskeiksi, vaaroiksi jne. Sisäisen turvallisuuden merkitystä on toki korostanut terrorismin uhkan kasvu, mutta pitää myös muistaa, että sisäisen turvallisuuden käsite on syntynyt aiemmin kuin syyskuussa 2001, ja siten myös EU:n alueen eri tasojen turvallisuustoimijoiden yhteistyö on alkanut jo aikaisemmin. Lisäksi sisäisen turvallisuuden politiikkaa rakennettiin ennen terrorismin nousua voimakkaammin muiden osien kuten esimerkiksi huumeiden avulla. OSA-politiikka tai sisäisen turvallisuuden käsite voidaan nähdä yhtenä normatiivisena kategoriana, ”yhteisenä eurooppalaisena” kategoriana, jonka avulla Euroopan integraatio ulotetaan yksityiselle tasolle sekä yhteisen identiteetin muodostajana että EU:n yhteiskunnallisen hallinnan sisäistymisen mahdollistajana.

5 TERRORISMI

Juha-Antero Puistola

”Uusin terrorismin aalto on maailmanlaajuinen ja liittyy väkivaltaiseen uskonnolliseen ääriliikehdintään. Se on seurausta monista eri syistä, muun muassa modernisoinnin paineista, kulttuurin, yhteiskunnan ja politiikan kriiseistä ja ulkomailla elävien nuorten yhteiskunnallisesta vieraantuneisuudesta. Tämä ilmiö on myös osa omaa yhteiskuntaamme.”¹

Terrorismia käsiteltäessä yksittäisen ja yleisesti hyväksytyyn teorianmallin² puute saattaa jonkin verran aiheuttaa käsittelyn hajanaisuutta. Kukin kirjoittaja tai lukija käsittelee aihetta omien ja toisistaan poikkeavien ennakkotietojen avulla. Historian valossa voidaan kuitenkin todeta, ettei terrorismi itsessään ei ole uusi strategia tai taktiikka. Terrorismilla on tuhatvuotiset ”perinteet” osana heikomman osapuolen taistelua vahvempaa vastaan. Joillakin, erityisesti ideologisesti suuntautuneilla, ryhmillä terrorismi on arvo itsessään, jolloin tarkoituksena ei ole missään vaiheessa siirtyä ”puhtaasti” sotilaalliseen toimintaan.³

Terrorismin määrittely on aiheuttanut ongelmia myös kansainvälisten sopimusten laatijoille. Ensimmäinen määrittely-yritys tehtiin Kansainliiton aikana, mutta vuonna 1937 laadittu sopimusluonnos hylättiin.⁴ Vastaava tilanne jatkuu edelleen Yhdistyneissä Kansakunnissa. Syitä erimielisyyksiin on useita. Osa YK:n jäsenvaltioista on valmis hyväksymään esimerkik-

¹ Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa, Euroopan unionin turvallisuusstrategia, 12.12.2003, s. 7. Terrorismi sinänsä ei ole Euroopassa mikään uusi ilmiö. Viimeisten 30 vuoden aikana pelkästään Isossa-Britanniassa, Irlannissa ja Espanjassa on menehtynyt yli 5000 ihmistä terrorismin uhreina.

² Ks. esimerkiksi Brad Roberts, “The War on International Terrorism and the Future of Multilateral Arms Control”, Institute for Defense Analyses (2001): ”The violence used by both sides is seen as useful for its transformative effect—redefining perceptions, mobilizing new political forces, crushing old ones. Thus a better term for bin Laden’s war than terrorism is asymmetric campaign warfare.” Yksinkertaisimmillaan terrorismissa on kyse heikomman osapuolen, yleensä ei-valtiollisen ryhmän, käyttämästä väkivallasta tavoitteiden ajamiseksi.

³ Katso esimerkiksi: Jukka Paastela, (toim.), *Terrorismi, Ilmiön tausta ja aikalaisanalyysyjä (niin & näin-lehden kirjasarja, 2005)*, s. 10-12. Lisäksi on huomattava, ettei ryhmän toimintaa mallintava teoria aina sovellu yksilöiden ratkaisujen tutkimiseen.

⁴ ”Kaikki rikolliset toimet, joiden tavoitteena on ollut tai arvioitiin olevan tiettyjen henkilöiden, ryhmien tai suuren yleisön vakava pelottelu.”

si miehittäjän vastustamisen myös terrorismilta vaikuttavilla menetelmillä⁵. Osa jäsenvaltioista puolestaan käy ”terrorismin vastaista sotaa”, jolloin yleismääritelmän puuttuminen antaa valtioille mahdollisuuden tehdä omat määritelmänsä kulloistenkin tavoitteiden mukaisesti. Lyhyimmillään YK:ssa on esitetty määritelmää: ”Terroristinen teko = sotarikoksen rauhan-aikainen vastine”.⁶

8.9.2006 YK:n jäsenvaltiot hyväksyivät Yhdistyneiden Kansakuntien globaalin terrorismin vastaisen strategian⁷. Strategia hyväksyttiin päätöslauselmamuodossa ja sen liitteenä on kymmeniä alakohtia sisältävä toimintasuunnitelma. Suunnitelman arvellaan tehostavan maailmanlaajuisesti kansallista, alueellista ja kansainvälistä terrorismin vastaista toimintaa. Merkittävää on ainakin se, että kyseessä on ensimmäinen kerta, kun kaikki jäsenvaltiot ovat hyväksyneet yhteisen strategisen näkökannan terrorismin vastustamiseen. YK:n pääsihteeri, Kofi Annan, muistutti päätöslauselman hyväksymistä seuranneessa tiedonannossaan⁸, että sen todellinen arvo selviää vasta viikkojen, kuukausien ja vuosien kuluttua ja riippuu jäsenvaltioiden todellisesta halusta implementoida strategian sisältö.

Aika ajoin terrorismi sotketaan sissisotaan. Taktiikkana sissisota lienee yhtä vanha kuin mikä tahansa sodankäynnin muoto. Sissisotaa käydään hajautetusti suhteellisen pienillä joukoilla vahvempaa vastustajaa vastaan. Sissitaktiikka on osa tavanomaista sotaa esimerkiksi vihollisen linjojen takana, joskin keinona on asymmetrinen⁹ taistelu. Toisin sanoen sissit välttelevät joutumista suoraan taisteluun ylivoimaisen vihollisen kanssa, joten yhteenotot ovat suhteellisen pieniä ja tapahtuvat laajalla alueella. Sissit, toisin kuin terroristit, noudattavat kuitenkin kansallisia ja kansainvälisiä lakeja

⁵ Euroopan unionilla on tähän selvä kanta: ”Terrorism can never be justified. There can be no excuse or impunity for terrorist acts.” The European Union Counter-Terrorism Strategy, 14469/4/05, REV 4, Brussels, 30 November 2005 s. 7.

⁶ Ks. http://www.undoc.org/undc/terrorism_definitions.html Ks. myös. Euroopan unionin Neuvosto, Ilmoitus, 11380/06, ”EU:n painopisteet Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 61. istunnossa”, Bryssel, 11. heinäkuuta 2006 (12.07): ”EU on edelleen sitoutunut mahdollisimman pikaisen yhteisymmärryksen saavuttamiseen laajasta kansainvälisestä terrorismia koskevasta yleissopimuksesta, terroritekojen oikeudellinen määritelmä mukaan lukien.”

⁷ <http://www.un.org/terrorism/strategy/>

⁸ <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sgsm10646.doc.htm>: ”Even with this collective strategy in place, many Member States will seek to go their own way, But I hope they will consider this: We now have a chance to harness real political will that has been built up over the past four months. We have the opportunity to prove that multilateral cooperation in counter-terrorism works. We have, at last, the means to meet the global threat of terrorism with truly global response. I hope that you will seize this moment.”

⁹ Sotilaallisesti tarkasteltuna asymmetria tarkoittaa suunnittelua ja toimintaa siten, että suhteelliset vahvuudet käytetään täysimääräisesti hyväksi vastustajan heikkouksiin iskemällä. Asymmetriaa voi olla monilla tasoilla poliittis-strategisesta teknisiin ratkaisuihin asti.

eivätkä esimerkiksi iske tarkoituksellisesti siviilikohteisiin. Joidenkin valtioiden, erityisesti Yhdysvaltain, mukaan sodan oikeussäännöt eivät suojaa terroristeja, koska nämä eivät noudata niitä taistelussaan¹⁰.

Euroopan unioni pyrkii määrätietoisesti kartoittamaan uhkia ja niihin vastaamista. Terrorismi on pysynyt eri tutkimuksissa uhkamallien eturivissä. Esimerkiksi Brysselissä toimiva kansainvälisiin turvallisuuskysymyksiin erikoistunut ISIS – tutkimusorganisaatio esitteli kesäkuussa 2005 viisi skenaariota, joilla kuvattiin unioniin kohdistuvia uhkia vuoteen 2015 asti. Skenaarioista kolme käsitteli ainakin osittain terrorismin muodostamaa uhkaa: 1) Ydinräjähdys unionin lähialueella 2) Bioterroristien isku unionin alueella ja 5) Cyber-sodankäynti ja uudet aseet (terroristien käsissä)¹¹.

Terrorismin muutos

“The terrorist threat to the European Union is posed by a wide number of groups and organisations ranging from international Jihadist networks and large scale nationalist groups to violent political extremist activists, generally involved in acts of sabotage and criminal damage.”¹²

Terrorismin uhka muodostaa haasteen, jonka muoto on viime vuosina ollut jatkuvassa muutoksessa. Kylmää sotaa edeltäneen ja sen aikaisen aatteellisen ja separatistisen terrorismin sijaan kamppailemme väkivaltaisen ideologian ja uskonnollisen näkemyksen värittämää terrorismia vastaan. Koko 1900-luvun jälkipuoliskon ajan Euroopassa toimi lukuisia terroristijärjestöjä, joilla oli yleensä aatteellinen tai separatistinen toiminta-ajatus. Esimerkkeinä näistä organisaatioista voidaan käyttää Pohjois-Irlannin IRA:ta ja Espanjan Grapoa¹³. Eurooppalaiseen terrorismikäsitteeseen pitkään vaikuttaneiden separatististen terroristiorganisaatioiden syntyssyyt ovat edelleen

¹⁰ Tätä tulkintaa ei kaikkialla hyväksytä. Punaisen Ristin kanta on, että kun terroriteko tapahtuu tai terroristiksi epäilty vangitaan aseellisen selkkauksen yhteydessä, sodan oikeussäännöt eli humanitaarinen oikeus soveltuu tilanteeseen. Edelleen Punaisen Ristin mukaan humanitaarinen oikeus ei sovellu silloin kun terroriteko tapahtuu tai terroristiksi epäilty vangitaan aseellisen selkkauksen ulkopuolella. Tällöin soveltuvat kansallisen lainsäädännön, kansainvälisen rikosoikeuden ja ihmisoikeuden säännöt. Ks. esim.

https://www.redcross.fi/punainenristi/genevensopimukset/fi_FI/genevejaterorismi/

¹¹ Ks. http://ec.europa.eu/research/foresight/08/article_2854_en.htm. Muut skenaariot olivat: 3) Koillis-Aasian levottomuudet ja kriisit 4) Levottomuudet Guineanlahden öljyn- ja kaasuntuotantoalueilla.

¹² EUROPOL, “Terrorist activity in the European union, Situation and trends report (TE-SAT), October 2004 – October 2005, The Hague, 2 May 2006, File number#174172v3

¹³ Vuonna 1975 Francon hallintokaudella syntynyt järjestö, jonka tavoitteena oli Espanjan hallinnon vaihto marxilais-leniniläiseen. Espanjan viranomaiset ilmoittivat kesäkuussa 2006 murskanneensa järjestön johdon.

keskuudessamme. Baskimaan kysymys sekä Korsikan ja Pohjois-Irlannin asema ovat näistä esimerkkejä.

1900-luvun lopussa valokeilaan ilmaantui uudentyyppinen, lähinnä uskonnon tulkinnoista käyttövoimansa saava terrorismi. Näistä organisaatioista esimerkkinä voidaan käyttää maailmanlaajuista Al Qaidaa.¹⁴ Samaan aikaan on muistettava, että lähes kaikkien valtauskontojen äärimmäiset kannattajat ovat historian aikana käyttäneet terroristisia menetelmiä vakaumuksensa mukaisesti. Äärikristillisen terrorismin ilmenemisiä ovat lähinnä Yhdysvalloissa tapahtuneet hyökkäykset aborttiklinikoita vastaan. Iskuilla on pyritty paitsi yksittäisten lääkäreiden ja klinikoiden toiminnan estämiseen myös poliittiseen päämäärään eli raskauden keskeytysten kieltämiseen.

Perinteiset terroristiorganisaatiot ovat toimineet tietyillä, yleensä esimerkiksi maantieteellisesti tai kielialueellisesti rajatulla alueella. Tämä on heijastunut organisaatioiden värväysmenetelmiin. Värväys on keskittynyt organisaation toiminta-alueelle ja sielläkin luotettaviksi koettuihin potentiaaliin värvättäviin. Osassa tapauksia voidaan puhua suvuista tai perheistä, jotka ovat sukupolvesta toiseen jatkaneet terrorismin harjoittamista päämääriensä saavuttamiseksi. Kyläkuntien lisäksi värväystä toteutettiin kouluissa, yliopistoissa ja muissa vastaavissa paikoissa, joissa ihmisten mieliteiden tarkkailu ja muuttaminen oli mahdollista. Värväys oli organisaatioille aktiivinen prosessi, joka monessa tapauksessa toteutettiin äärimmäisen ammattitaitoisesti¹⁵.

¹⁴ Ks. esim. Paul Wilkinson, ”International terrorism: the changing threat and the EU’s response”, Institute for Security Studies, *Chaillot Paper n°84*, (October 2004), s. 13-16. Ks. myös EUROPOL, ”Terrorist activity in the European union, Situation and trends report”: ”The threat from al-Qaeda and its affiliates and followers appears to be the main concern for the security of the European-Union. However, the assessment of the threat level varies depending on the Member States, some of which still consider that they are under no direct threat but could witness attacks on their territory against foreign targets such as US or Jewish interests.” vrt. Yhdysvaltain Ulkoministeriön vastaterrorismikoordinaattori Henry Crumptonin lausunto elokuussa 2006: ”If you look at terrorist concerns, al-Queada is still at the top obviously, because of their history, because of their intent, and because of the affiliated groups and the growing sophistication of al-Queada and these affiliated groups.”, <http://www.cfr.org/publication/11318/>

¹⁵ Ks. esimerkiksi professori Jerrold Postin ja tohtori Anne Speckhardin haastattelun transkriptio: <http://www.abc.net.au/rn/science/mind/stories/s1614281.htm>. ”I would say in general we don't see terror organisations looking for mentally ill people, we see them looking for people that they can use that will be very reliable and will carry out their task. So they're looking for people with deep vulnerabilities, so someone, let's say we're in Chechnya or Palestine, they are looking for someone who lost a family member and they want to revenge, they are in so much pain that they believe that this is the absolute right thing to do.” Ks. myös P.W. Singer, ”The New Children of Terror” teoksessa James J. F. Forest (toim.) *The Making of a Terrorist: Recruitment, Training, and Root Causes* (New York: Praeger, 2005).

Väkivaltaisen ideologian yhdistämät ihmiset muodostavat pieniä soluja, joilla ei välttämättä ole mitään tietoa samassa maassa tai samalla alueella toimivista vastaavista soluista. Yhteyksiä¹⁶ muihin organisaatioihin ei ehkä edes kaivata. Tällaisten solujen muodostumiseen vaikuttaa ratkaisevasti ”martyyriuden ilmapiiri”, jolla vaikuttaa olleen merkittävä vaikutus esimerkiksi vuoden 2005 Lontoon pommi-iskujen taustalla.¹⁷

Mainittu ”martyyriuden ilmapiiri” on monella tapaa epämääräinen käsite. Osa ihmisistä tuntee sosiaalista tai uskonnollista pahoinvointia nähdessään (tai kuullessaan) omaan viiteryhmäänsä kohdistuvaa painostusta, epäreilua kohtelua tai väkivaltaa maantieteellisestä etäisyydestä riippumatta.¹⁸ Terroristiorganisaatiot käyttävät hyväkseen mediaa ja luovat voimistuvaa mielikuvaa kosmisesta pahasta, jota vastaan jokaisen on taisteltava. Internetin virtuaalinen maailma mahdollistaa saman näkemyksen jakavien henkilöiden kokoontumiset yli valtioiden rajojen. Chat-huoneissa saattaa syntyä ajatuksia suoran toiminnan tarpeellisuudesta. Kyseessä on spontaani värväytyminen, jota ideologian levittäjät hyödyntävät tarjoamalla oman aatteen sateenvarjon toiminnan ”laillistamiseksi”. Alueeseen sidottu värväys on muuttunut globaaliksi. Al Qaidan kohdalla voidaankin jo käyttää termiä ”liittyminen” värväämisen asemesta.¹⁹

Al Qidaan liittyy myös yleinen harhakuva siitä, että järjestö olisi arabikeskinen. Al Qaidan jäsenet edustavat lukuisia eri kansallisuuksia ja etnisiä ryhmiä. Järjestö on tarkoituksellisesti pyrkinyt värväämään ulkonäöltään länsimaalaisia henkilöitä, joiden arvellaan pysyvän helpommin turvallisuuspalvelujen mielenkiinnon ulkopuolella.²⁰ Aktiivinen värväys on Al Qaidan tapauksessa toteutettu taktisen edun saavuttamiseksi ulkonäöltään valtaväestöön sulautuvien käännyttäismuslimien keskuudessa. Eurooppalaisen muslimiväestön suhtautumista elämäntilanteeseensa on edellä mainitusta syystä tutkittu. Esimerkiksi syyskuussa 2006 Amsterdamin yliopiston tutkijat selvittivät Amsterdamin alueen lähinnä marokkolais- ja turkkilais-

¹⁶ Amatöörimäisesti toimivat terroristisolot eivät elä tyhjiössä, vaan oppivat koko ajan uusia menetelmiä ja toimintatapoja. Ajan myötä amatöörimäisyys katoaa ja korvautuu ammattimaisemmalla otteella, johon kuuluu myös toiminnan salaamisen tärkeyden ymmärtäminen. Paikallisella tasolla syntyneet ryhmät saattavat jossain vaiheessa toimintaa hakeutua kansainväliseen yhteistyöhön hankkiakseen aseita tai parantaakseen taistelukykyään.

¹⁷ Ks. esim. <http://www.terrorism-research.com/groups/>

¹⁸ Ks. esim. Mohammed Ayoob, ”Political Islam: Image and Reality”, *World Policy Journal* (Autumn 2004): “It is the Muslims’ collective memory of subjugation and the current perception of weakness in relation to the West that provides the common denominator among the many divergent manifestations of political Islam.”

¹⁹ Myös aktiivista värväystä toteutetaan. Ks. esim. http://www.eipa.nl/modules/EuroMedJustice/Conferences/Porto_23Jan06/Speeches/Presentation%20Rocio%20AMADOR.pdf sekä http://www.rand.org/pubs/reprints/2006/RAND_RP1214.pdf

²⁰ *Terrorism Monitor*, Volume III, Issue 19, (October 7, 2005).

peräisen muslimiyhteisön näkemyksiä, ja asiantuntijat päätyivät tulokseen, jonka mukaan musliminuoret olivat alttiita radikalisoitumiselle erittäin vanhoillisen uskonnäkemyksensä ja syvän Islamin asemaa koskevan pettymyksen vuoksi. Tutkimuksen mukaan noin kaksi prosenttia Amsterdamin alueen nuorista muslimeista on potentiaalisia ääriryhmien kannattajia.²¹

Terroristiryhmään liittyvän henkilön koulutus tapahtuu nykyään yhä useammin internetissä. Kyseessä on terroristien virtuaalinen yliopisto, johon spontaanisti värväytynyt henkilö hakeutuu vahvistamaan aiemmin omaksumiaan asenteita ja hankkimaan tarvittavia käytännön tietoja. Terroristiorganisaatiot ovat julkaisseet yksityiskohtaisia ohjeita räjähteiden valmistamiseen, kohteiden valitsemiseen, väijytysten järjestämiseen jne. Internetissä oleva oppimateriaali on tosin jossain määrin ainakin kouluttamattomalle opiskelijalle vaarallista. Esimerkiksi kuuluisa ”Anarchy Cookbook” sisältää jopa häkellyttävän vaarallisia ohjeita ja onkin kirvoittanut salaliittoteorian, jonka mukaan kirjan ovat kirjoittaneet FBI ja CIA tavoitteenaan tulevien anarkistien poistaminen liikenteestä jo iskujen valmisteluvaiheissa. Internetissä on kuitenkin runsaasti myös toimivia ohjeita ja opiskelua tukevaa videomateriaalia tuhoisien pommien rakentamiseksi.

Nykyaikaiset terroristiorganisaatiot ovat ymmärtäneet median arvon ja alkaneet manipuloida sitä. Al Qaidan johtajat²² ovat todenneet, että joukkoviestimet ovat yksi tärkeimmistä aseista nykyaikaisessa sodassa. Mediaan annetuilla kuvilla voidaan yhtä lailla inspiroida kannattajia kuin demoralisoida vastustajia. Median avulla kansainväliset terroristijärjestöt ovat paitsi luoneet virtuaalisen Afganistanin myös siirtäneet terrorin suoraan kansalaisten olohuoneisiin. Lisäksi järjestöt saattavat julkaista omia lehtiään, kuten Al Battaria²³.

Ehdottomasti vakavin muutos terrorismissa on tapahtunut toimintatavoissa. Vaikka perinteisen tai uusimuotoisen terrorismin lopullisena tavoitteena olisikin valta, valtaan pääsy yritetään varmistaa täysin eri menetelmillä.

Perinteinen terroristiorganisaatio pyrki toiminnallaan varmistamaan riittävän (mielellään myönteisen) näkyvyyden, värväyspohjan ja rahoituksen. Usein tavoitteena oli itsemääräämisoikeus joko vieraan vallan pois pakot-

²¹ Marieke Slootman ja Jean Tillie, ”Processen van radicalisering, Waarom sommige Amsterdamse moslims radical worden”, Instituut voor Migratie- en Etnische Studies, Universiteit van Amsterdam, (Oktober 2006), s. 4.

²² Vuoden 2006 alusta elokuun alkuun Osama Bin Laden ja Ayman al-Zawahiri ovat esiintyneet eri nauhoituksissa 18 kertaa. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että heidän sanomansa (=kutsu muslimien taisteluun länsimaita ja ristiretkeläisiä vastaan) on hukunut Lähi-idän kriisin uutisointiin.

²³ Al Qaidan Saudi-Arabialain haaran online ”aikakausilehti”. Ks. lisätietoa esim. <http://www.homelandsecurityus.com/Analysis0415-1.pdf>

tamisen tai luokkasodan kautta. Tämän teoreettisen lähtökohdan perusteella kohteiksi valittiin media-arvoltaan merkittävät, aatteen vastustajiksi koetut tai valtaapitävien edustajat. Kyseessä ovat ns. kovat kohteet, joihin iskeminen onnistuneesti edellyttää hyvää tiedustelua, valmistelua ja harjoiteltua toimintaa. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että tappaminen rajoitettiin minimiin.

Yksilötasolla terroristin ei tietenkään tarvitse toimia järjestön toimintateorian mukaan, vaan henkilökohtaisina kannustimina ovat saattaneet olla seikkailunhalu, kosto, perhesyyt tai mikä tahansa yksilöä motivoiva tekijä. Organisaatiot antoivat toiminnalle kuitenkin selkeät ja sitä palvelevat tavoitteet, joista ei voi poiketa. Tästä erinomaisena esimerkkinä IRA:n tarjous teloittaa²⁴ ylilyönteihin syyllistyneet jäsenensä vuonna 2004.

Uusimuotoisen terroristiorganisaation tavoitteet eivät välttämättä edellytä myönteistä julkisuuskuvaa ainakaan kohdemaassa. Terrori-isku on yksi sodankäynnin tapa ja merkittävin ero on se, että jokainen isku pyrkii merkittävän tuhon tuottamiseen. Aiheutetut vahingot pyritään maksimoimaan valitsemalla kohteiksi nk. pehmeitä maaleja, joihin iskemällä vaikutus on mahdollisimman tehokas. Valtaan pääsyn katsotaan edellyttävän aseellista *jihadia*²⁵ maallisen tai vääräuskoisen hallinnon vaihtamiseksi.²⁶

Juuri uskonnollinen terrorismi on tyyppinä kaikkein huolestuttavin. Vaarallisimmiksi arvioiduista terroristiryhmistä yli puolet on luokiteltavissa pääasiassa uskonnon motivoimiksi. Ryhmien käsityksen mukaan Jumala suorastaan vaatii heidän toimintaansa. Erityisesti islaminuskoa²⁷ perustenaan

²⁴ http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/northern_ireland/4331819.stm: "The IRA has offered to shoot the people who killed the 33-year-old after a row in a city centre bar on 30 January. His family have rejected the offer."

²⁵ Jihad on terminä ongelmallinen. Se voidaan käsittää yksilön sisäisenä kamppailuna uskonnon edellytysten täyttämiseksi tai sotana uskonnon arvojen ja etujen puolesta. Tässä käytetty "aseellinen jihad" tarkoittaa jälkimmäistä.

²⁶ Ks. esim. Matthew J. Morgan, "The Origins of the New Terrorism", *Parameters*, US Army War College Quarterly, (Spring 2004) sekä George E. Stungis ja Thomas R. Schori, "A Terrorist Target Selection and Prioritization Model", *Parameters*, US Army War College Quarterly (March 2003).

²⁷ EU:n näkemyksen mukaan tällaiset ryhmät eivät ole uskonnollisia, vaan käyttävät uskontoa väärin. Onkin todettava, että vain pieni osa muslimeista on radikaaleja salafisti-jihadisteja, joilla on tulkintansa mukaan velvollisuus käyttää väkivaltaa esim. kelvottomien hallitsijoiden poistamiseksi. Islamilainen yhteisö käy maailmanlaajuisesti keskustelua terrorismista ja julkaisee säännöllisesti *fatwoja*, joissa asiaan otetaan kantaa. Esim.: "In the light of the teachings of the Qur'an and Sunnah we clearly and strongly state:

1. All acts of terrorism targeting civilians are *haram* (forbidden) in Islam.
2. It is *haram* for a Muslim to cooperate with any individual or group that is involved in any act of terrorism or violence.

käyttävät ryhmät syntyivät monien tekijöiden seurauksena. Näistä on mainittava Iranin vallankumous, Neuvostoliiton Afganistanin miehitys ja sitä seurannut vastarinta, Persianlahden sodat sekä Yhdysvaltain ja Israelin toimet ja maine.

Suuret iskut luonnollisesti lisäävät järjestön näkyvyyttä ja siten varmistavat osaltaan värväyspohjan sekä rahoituksen niistä piireistä, jotka jakavat organisaation arvot ja hyväksyvät massatappamisen toimintatapana. Sympatian hakemisen asemesta tuotetaan pelkoa.

Terrori-iskuista kerätyn julkisen tilaston mukaan terroristiorganisaatiot piddättäytyvät edelleen konservatiivisissa ja tehokkaiksi mielletyissä toimintatavoissa. Vuoden 2005 tammikuun alun ja joulukuun lopun välillä noin puolet iskuista (2496/4952) toteutettiin räjähdysaineilla ja ne kohdistuivat pääasiassa hallinnon kohteisiin tai poliisiin (2324). Iskujen huomattava määrä johtuu Irakin levottomasta tilanteesta. 66 % tilastoiduista terroriteoista tapahtui Persianlahden – Lähi-idän -alueella.²⁸

Uusimuotoisten terroristiorganisaatioiden pyrkimys suuriin uhrilukuihin on kiihdyttänyt arveluja ydin- tai bioterrorismin noususta vakavaksi uhkaksi. Vielä toistaiseksi terroristiryhmillä ei arvioida olevan kykyä esimerkiksi toimivan ydinaseen hankkimiseen tai rakentamiseen, mutta vaikutuksiltaan vähäisempi ”likainen pommi” lienee rakennustaidon rajoissa. Biologisesta uhkasta²⁹ esimerkkinä on mainittava pernaruttoa sisältäneet kirjeet, joita lähetettiin erityisesti Yhdysvalloissa vuonna 2001. Ryhmien teknisen tietämyksen kehittyessä, ja yhä useampien valtioiden saadessa käyttöönsä joukkotuhoaseita, ei näitäkään terrorismin tyyppejä voida sulkea uhkamallistosta pois.³⁰

3. It is the civic and religious duty of Muslims to cooperate with law enforcement authorities to protect the lives of all civilians.” FIQH Council of North America, July 28, 2005.

²⁸ The MIPT Terrorism Annual 2006, s. 74 - 75. Nykyaikaiseen terrorismiin kuuluvan itsemurhapommin ensimmäiseksi räjäyttäjäksi mainitaan 17-vuotias Ahmad Qassir, joka marraskuun 11. vuonna 1982 ajoi räjähdysaineilla lastatun autonsa Israelin asevoimien esikuntaan Tyrokseen kaupungissa Libanonissa. Iskussa menehtyi 141 henkilöä. On muistettava, että räjähdysaineilla toteutettu murha – itsemurha kuului jo klassisen anarkismin piirteisiin 1800-luvulla.

²⁹ Pernaruttokirjeitä ei yksimielisesti luokitella bioterroriksi, vaan kyseessä saattaa olla tekijän (tekijöiden) motiiveista riippuen myös biorikollisuus. Tämä on yksi esimerkki terrorismin määrittelyn vaikeudesta.

³⁰ Ks. esim. Mark Wheelis, Lajos Rózsa ja Dando Malcom (toim.): *Deadly Cultures, Biological Weapons since 1945* (Cambridge: Harvard University Press, 2006), s. 284 – 303. Lisäksi esim. Abu Musab al-Zaqawin seuraajaksi Irakin Al Qaidan johtajaksi arveltu Abu Hamza al-Muhajir kehotti internetissä 28.9.2006 ”kemian, fysiikan, elektrooniikan, median ja erityisesti ydintekniikan ja räjähdysaineiden” asiantuntijoita liittymään hänen ryhmänsä ”pyhään sotaan länttä vastaan”. Terroristijärjestöjen pyrkimys

Lähi-Itä

“Kuten he hyökkäävät kaikkialla meitä vastaan, mekin hyökkäämme kaikkialla heitä vastaan. He ovat lyöttäytyneet yhteen hyökätäkseen kimppuumme; meidän kansamme taistelee heitä vastaan ja vie sodan heidän luokseensa.”³¹

Terrori on kuulunut Lähi-idän jokapäiväiseen elämään jo pitkään³². Ennen vuotta 2003 erityisesti Israel joutui toistuvasti terrori-iskujen kohteeksi. Vuoden 2001 syyskuun 11. päivän iskujen jälkeen Israelissa on tilastoitu 533 terrori-iskua³³, joissa on menehtynyt 687 ja haavoittunut 3332 ihmistä.³⁴ Israelin turvallisuuspalvelut ovatkin jo pitkään pyrkineet alentamaan terrori-uhan ”siedettävälle” tasolle, joka näytettiin saavutetun vuoden 2004 aikana. Yksi iskujen vähenemiseen johtanut tekijä oli Israelin asevoimien omaksumien uusien toimintatapojen kehittyminen urbaaniin terrorismin vastaiseen taisteluun. Terroriuhkan väheneminen puolestaan oli yksi seikka, joka mahdollisti Israelin asevoimien vetämisen pois palestiinalaisalueilta.³⁵

Terrorismi on kuulunut palestiinalaisten vastarintaliikkeiden keinovalikoimaan lähes koko ajan Israelin valtion perustamisen jälkeen. Eri palestiinalaisjohtajat ovat todenneet terrorismin olevan olennainen osa taistelussa

värvätä ydintekniikan ja räjähdysaineiden asiantuntijoita tulkitaan lisäävän erityisesti ns. ”likaisen pommin” käytön todennäköisyyttä.

³¹ Ayman Al-Zawahiri uutistoimisto Al Jazeeraalle antamassaan haastattelussa 27.7.2006. Videoleikkeessä Ayman Al-Zawahiri kehottaa muslimeja taistelemaan Israelia vastaan. Hän toteaa mm: ”Dear Muslim brothers everywhere, today we must target the Jewish and the American interests everywhere. Not only that but we must target the interests of all the countries who participated in the assault against the Muslims in Chechnya, Kashmir, Afghanistan, Iraq, Palestine and Lebanon. All of these governments and their people are fighting Muslims according to the Islamic Shari’a [laws].” A Video Speech from Dr. Ayman al-Zawahiri Regarding the Events in Lebanon and Gaza – 7/27/2006.

³² 7.8.2006 MIPT:n Terrorism Knowledge Base sisälsi tiedot 16295:ä 9/11 tapahtumien jälkeen tehdystä terrori-iskusta ympäri maailmaa. Niistä noin puolet (8183) oli tehty Persianlahden ja Lähi-idän alueella.

³³ Iskujen tilastointi poikkeaa eri maissa. Esimerkiksi Israelin asevoimien mukaan pelkästään vuonna 2003 israelilaisia vastaan toteutettiin 4057 terrori-iskua. Vuonna 2004 vastaava luku oli 3697. Vuosien 2000 ja 2004 välissä tapahtui IDF:n tilastojen mukaan yli 22000 iskua. Ks. <http://www1.idf.il/DOVER/site/>

³⁴ Yhdysvaltain johtaman koalition miehitettyä Irakin, maan terrori-iskumäärät ovat moninkertaistuneet. Syyskuun 12. 2001 ja 7.8.2006 välisenä aikana Irakissa oli tilastoitu 5485 terrori-iskua, joissa oli loukkaantunut 21796 ja menehtynyt 13717 ihmistä. Ks. www.tkb.org.

³⁵ Ks. esim. ”Israel Wrestles Terror to ’Tolerable’ Levels”, *Defense News*, December 13, 2004.

Israelia vastaan.³⁶ Eli tilastolliset vaihtelut iskujen määrässä ovat olleet pikemminkin kyvyistä kuin halusta johtuvia.³⁷ Palestiinalaisten kansannousu, *Intifada*, on sisältänyt sekä väkivaltaisia että väkivallattomia piirteitä. Väkivaltaiset mielenosoitukset ja mellakat, palopommit, kivien heittämiset sekä pommi-iskut ovat olleet kansannousun väkivaltaisia ilmentymiä; lakot, tiesulut ja boikotit taas väkivallattomia. Kansannousujen aikana mainittujen terrori-iskujen määrä kasvoi ja johti osaltaan koveneviin otteisiin joukkoliikeshinnän taltuttamiseksi.

Asymmetrisen sodankäynnin hallitseva vastustaja aiheuttaa vastustajalleen suuria vaikeuksia, mikäli tämä ei kykene muuttamaan toimintatapojaan vastaamaan uhkaa. Esimerkiksi Yhdysvaltain asevoimat voittivat 2003 suhteellisen helposti Irakin armeijan yksiköt mutta ovat olleet lähes voimattomia kaikkialle levinneen terrorismin³⁸ ja miehityksen vastustamisen kitkemisessä. Erikoisjoukkojen, tiedustelun ja täsmäiskujen merkitys on opittu ymmärtämään vasta sodan kuluessa.³⁹

Vastarinta- ja terroristijärjestöt osaavat muuttaa toimintatapojaan ja ottavat oppia toisilta organisaatioilta. Esimerkiksi Israelin asevoimia vuonna 2006 uhmaava Hizbollah⁴⁰ on muuttunut paljon aiempaa tehokkaammaksi, vaikka se ei ole juuriaan kokonaan hylännytään. Yhdysvallat ja Israel syyttävät erityisesti Irania ja Syyriää Hizbollah-järjestön varustamisesta. Iranin

³⁶ Ks. esim. <http://cns.miis.edu/pubs/week/031121.htm>

³⁷ Turva-aita on vähentänyt joillakin alueilla itsemurhapommi-iskujen määrän käytännössä nolnaan.

³⁸ Terrorismilla tarkoitetaan tässä Irakin siviiliväestöä vastaan suunnattuja iskuja riippumatta niiden poliittisista tai sotilaallisista tavoitteista.

³⁹ Frank Kearney, *Defense News*, May 8, 2006. Kenraali Kearney, Yhdysvaltojen keskisen johtoportaan (*U.S. Central Command*) erikoisoperaatioiden komentaja toteaa haastaattelussa: ”*We’ve learned that we can’t just go in and use shock and awe and bombing and doing large scale cordons and searching through everybody’s home. We need to get away from that.*”

⁴⁰ Hizbollah (a.k.a. Hezbollah, Hizbu'llah) Hizbollah (Jumalan puolue) on libanonilainen radikaalien shia-ryhmittymien kattojärjestö. Organisaatio vastustaa länttä ylipäätään sekä Israelia erityisesti. Organisaatio pyrkii perustamaan Iranin valtiomallin mukaisen fundamentalistisen muslimivaltion. Vuoden 1982 jälkeen järjestön arvioidaan olevan vastuussa lähes kahdesta sadasta terrori-iskusta, joissa on menehtynyt yli 800 henkilöä. Järjestö toimii pääasiassa Libanonin shia-alueilla (osassa Beirutia, Etelä-Libanonissa ja Bekaan laaksossa). Yhdysvaltojen antamien tietojen mukaan organisaatiolla on soluja myös Euroopassa. Ongelmalliseksi organisaation kansainvälisen käsittelyn tekee sen harjoittama sosiaalityö, koulujen ylläpito, sairaalapalvelut jne. Järjestöllä on lisäksi al-Manar niminen televisiokanava. Hizbollahilla on läheiset suhteet sekä Iraniin että Syyriaan. Yhdysvallat on luokitellut Hizbollahin terroristijärjestöksi, joka on vastuussa (9/11 pois lukien) suurimmista Yhdysvaltojen kansalaisia surmanneista iskuista. Vuonna 1983 itsemurhapommittaja ajoi räjähteillä lastatun kuorma-auton merijalkaväen parakille, jolloin yli 200 sotilasta menehtyi. Elokuun puoleen väliin 2006 mennessä Hizbollah oli ampunut yli 3000 rakettia Israeliin.

tuki Hizbollah-järjestölle on vähintään 100 miljoonaa dollaria vuodessa. Lisäksi Iran on tukenut Hamas-järjestöä noin kolmella miljoonalla dollarilla vuosittain.

Irakissa jatkuvat väkivaltaisuuudet sisältävät väkivallan käyttöä miehityksen vastustamisen, rikollisuuden ja sen ehkäisyyn sekä puhtaan terrorismin ilmentymänä. Kuolemanpartiot ja etniset puhdistukset liittyvät paitsi alueellisen voimatasapainon uudelleenjärjestelyihin myös selkeästi taloudellisten tavoitteiden ajamiseen. Vaikuttaa siltä, että Irakin öljyrikkauksia jaetaan väkivallan ja terrorin avulla. Sekasortoinen tilanne johtuu monista syistä, joista osa pääsi pintaan vasta Yhdysvaltain johtaman koalition miehittäessä Irakin. Yksi tärkeimmistä on se, ettei keskusjohdolla vaikuta olevan uskonnollisista ja historiallisista syistä kannatusta ja siten toimintaedellytyksiä Irakissa.⁴¹

Lähi-itä ei suinkaan ole kansainvälisen terrorismin ainoa hautomo. Aseellista *jihadia* kannattavaa liikehdintää on havaittu jo useissa Afrikan maissa – Egyptissä, Algeriassa, Sudanissa, Mauritaniassa, Marokossa, Libyassa, Somaliassa, Eritreassa ja Tzadissa.⁴² Joidenkin Afrikan valtioiden poliittiset ja sotilaalliset olosuhteet, keskushallintojen heikkous, sisäiset levottomuudet tai yleinen korruptio mahdollistavat terroristien piileskelyn, liikkumisen ja toiminnan. Esimerkiksi sisällissotien repimissä valtioissa käsiaseiden saatavuus⁴³ on huomattavasti parempi kuin Euroopassa. Samalla ihmisten elinolosuhteet saattavat tuottaa potentiaalisia rekrytoitavia terroristiorganisaatioiden tarpeisiin. Kaikki edellä mainitut tekijät yhdistettynä Egyptistä, Saudi Arabiasta ja muista Persianlahden valtioista leviävään radikaaliin ajatteluun saattavat tehdä Afrikasta Eurooppaan tunkeutuvan terrorismin syntysijan. Tämän mahdollisuutta lisää se, että osa Pohjois-Afrikassa toimivista terroristiorganisaatioista on julkisesti ”liittynyt” Al Qaidan riveihin ja uhannut Euroopan valtioita terrori-iskuilla⁴⁴.

⁴¹ Irakin sodan arvellaan kiihdyttävän globaalia terrorismia. Syksyllä osittain julkaistu huhtikuussa 2006 laadittu Yhdysvaltain kansallinen tiedusteluarvio (NIE) vaikuttaa tukevan tätä väitettä. Ks. Office Of The Director Of National Intelligence, "Declassified Key Judgments Of The National Intelligence Estimate. Trends In Global Terrorism: Implications For The United States' Dated April 2006," Released 9/26/06.

⁴² Ks. esimerkiksi United States Department of State, Office of the Coordinator for Counterterrorism, Country Reports on Terrorism 2005, April 2006 s. 45-46.

⁴³ YK:n mukaan maailmalla on yli 600 miljoonaa käsiasetta, joita ostetaan ja myydään jatkuvasti. Pelkästään Länsi-Afrikassa arvioidaan olevan 8 miljoonaa laitonta asetta. Ks. esim. <http://disarmament2.un.org/cab/>

⁴⁴ Elokuussa 2006 Al Qaida ilmoitti, että Algeriassa toimiva Salafist Group for Preaching and Combat (GSPC) liittyi Al Qaidan riveihin ”murskatakseen ristiretkeläisliittouman tukijat”. Organisaatioiden yhteistoiminnan arvellaan palvelevan sekä GSPC:n että Al Qaidan tarkoitusperiä ja lisäävän terroriuhkaa erityisesti Ranskassa. Ks. esim. <http://www.tkb.org/Group.jsp?groupID=3777>. Ranskan pääministeri Dominique de Villepin ilmaisi 15.9.2006 voimakkaan huolestumisensa ilmoituksen johdosta.

Toiminta terrorismia vastaan

”In Wyoming, we would deal with people like that the old-fashioned way. A sheriff would ride into town, gather a posse and they would go out and kill all the bad guys. End of problem.”⁴⁵

Terrorismia käsiteltäessä yksi tärkeimmistä kysymyksistä on, kuinka terrorismia ja terroristiorganisaatioita vastaan tulisi toimia. Esimerkiksi Yhdysvallat, Israel ja Venäjä ovat valinneet kovan sotilaallisen iskun toimintamallikseen. Joidenkin arvioiden mukaan 9/11 iskujen perimmäinen tarkoitus oli saada Yhdysvallat ylireagoimaan ja hyökkäämään islamilaista valtiota vastaan. Viimeisin esimerkki sotilaallisen voiman käytöstä oli Israelin sotatoimi Palestiinassa heinä- ja elokuussa 2006. Israelin hyökkäys alkoi, kun Hizbollah kaappasi kaksi israelilaissotilasta. Valtion tavoitteena oli paitsi siepattujen sotilaiden vapauttaminen myös Hizbollahin toiminnanvapauden kiistäminen, tukikohtien tuhoaminen ja huollon yhteyksien katkaiseminen. Israel ei kuitenkaan voinut estää Hizbollahien raketti-iskuja alueelleen. Kamppailu oli ”malliesimerkki” asymmetrisestä taistelusta, jossa menestyksen määrittäminen on äärimmäisen vaikeata ja ilmeisesti molemmilla taistelun osapuolilla tehdään eri kriteereillä.

Terrorismin vastainen taistelu⁴⁶ imee suunnattomia voimavaroja. Yksistään Yhdysvallat on vuoden 2001 terrori-iskujen jälkeen käyttänyt viidessä vuodessa noin 430 miljardia dollaria sotilaallisiin ja diplomaattisiin ponnisteluihin USA:n ulkopuolella. Lisäksi sisäisen turvallisuuden kehittäminen on kuluttanut liittovaltion rahaa noin 50 – 60 miljardia dollaria vuonna 2006. Edellisten summien lisäksi on laskettava vielä osavaltioissa, kunnissa, yrityksissä jne. käytetyt rahat, ennen kuin toiminnan koko hintalappu olisi selvillä. Esimerkiksi Ison-Britannian MI5 on käyttänyt vuoden 2006 200 miljoonan punnan budjetistaan 87 % vastaterrorismiin.⁴⁷ Vastaavasti julki-

⁴⁵ Erään korkea-arvoisen poliitikon käsitys toiminnasta terrorismia vastaan.

⁴⁶ Terrorismia vastaan ”toimitaan”, ”taistellaan” ja ”soditaan”. Kansainvälisoikeudellisesti tarkasteltuna ”käytetyltä termiltä ’terrorismin vastainen sota’ (siis) puuttuu sotaan tai aseelliseen selkkaukseen liittyvä oikeudellinen konteksti”, mutta esimerkiksi Yhdysvalloissa termiä käytetään kuvaamaan koko kansakunnan yhteisiä ponnisteluja tietyn tavoitteen saavuttamiseksi. Lainaus Kari Takamaa, ”Sodankäyntiä järjestävän kansainvälisen oikeuden muutos – onko mikään muuttunut?” teoksessa Jyri Raitasalo ja Joonas Sipilä (toim.), *Muuttuva sota*, Jyväskylä: Suomen Mies, 2005, s. 74 – 75.

⁴⁷ Pelkästään Yhdysvaltain puolustusministeriö on käyttänyt terrorismin vastaiseen sotaan 295 miljardia dollaria vuoden 2001 syyskuun 11. päivän ja vuoden 2006 maaliskuun lopun välissä. Suurin osa mainitusta rahasummasta on käytetty kolmen operaation ylläpitoon. Pääosa eli 210 miljardia on kulunut operaatio Iraq Freedomiin, 57 miljardia operaatio Enduring Freedomiin (pääasiassa Afganistaniin) ja 28 miljardia kotimaan puolustukseen keskittyvään Noble Eagleen. Näiden kolmen operaation pyörittäminen vaatii tällä hetkellä noin 7 miljardia dollaria kuukaudessa. Näistä miljardeista kuusi käytetään Irakissa. Ks. esim. ”A Fight Against Terrorism – and Disorganization”, *The*

suudessa esitettyjen tietojen mukaan Suomessa terrorismin torjunnasta vastaava suojelupoliisi käyttää noin kolmanneksen budjetistaan terrorismin vastaiseen työhön⁴⁸.

Kansallisten rajojen sisäpuolella kullakin valtiolla on vastuu kansalaistensa (sekä pääosin myös toisten valtioiden kansalaisten) ja elintärkeän infrastruktuurin suojelemisesta. Useilla valtioilla on kansallisia ja kansainvälisiä järjestelyjä tämän velvoitteen täyttämiseksi. Euroopan unioni voi kuitenkin tuottaa lisäarvoa valtioiden ponnisteluille tukemalla ja täydentämällä jäsenvaltioidensa toimia.

Euroopan unioni on reagoinut terrorismin uhkaan voimakkaasti. Pian syyskuun 11. päivän iskujen jälkeen Euroopan Neuvosto hyväksyi terrorismin vastaisen toiminnan suunnitelman. Tämän jälkeen tehostettiin terroristijärjestöjen varojen jäädyttämistä sekä perustettiin asiantuntijaryhmä arvioimaan biologista ja kemiallista uhkaa. Kesäkuussa 2002 tehtiin kaksi kehyspäätöstä, joista jälkimmäinen voidaan arvioida erityisen merkittäväksi, koska siinä määritettiin yhteinen konseptio terroristisille teoille. Kunkin jäsenvaltion on periaatteessa tarkastettava, että valtion lainsäädännössä on yhteisen konseptin mukaiset seuraamukset terroristisille rikoksille. EUROPOL sai resursseja terroristiuhan analysointiin ja informaationvaihtoon jäsenvaltioiden ja ulkopuolisten toimijoiden välillä. EUROJUST perustettiin tehostamaan yhteistyötä eri valtioiden lainsäädäntöelimien kesken.⁴⁹

Vuonna 2004, Madridin kohtalokkaiden junapommi-iskujen jälkeen, Euroopan unioni tehosti toimiaan edelleen. Se täydensi vuoden 2001 terrorismin vastaisen toiminnan suunnitelmaansa tarkoituksenaan seitsemän tärkeimmän tavoitteen saavuttaminen.

- 1) Kansainvälisen yhteistoiminnan tehostaminen.
- 2) Terroristien taloudellisen tuen poistaminen.
- 3) Euroopan unionin instituutioiden ja jäsenvaltioiden tutkinta- ja syyttämiskyvyn kehittäminen.
- 4) Kansainvälisen liikenteen ja rajojen turvaaminen.

Washington Post, August 9, 2006; A01 sekä "MI5 diverts record amount of budget to fight terrorism", *The Times*, August 09, 2006.

⁴⁸ Ks. esimerkiksi Yle: "Jo kolmannes Supon budjetista terrorismin torjuntaan", Julkaisu: 19.9.2006 20:55: "Viisi vuotta sitten aloitettu terrorismin vastainen sota on heijastunut myös Supon määrärahoihin. Vuonna 2001 Supon budjetti oli hieman alle 11 miljoonaa euroa. Tänä vuonna budjetin arvioidaan olevan noin 14 miljoonaa euroa." Vrt. esimerkiksi "Poliisin taloudellisen tilanteen ja määrärahaajaon selvitys", *Sisäasiainministeriön julkaisuja* 31/2006: "Terrorismin torjuntavalmiutta parantavia investointeja on tehty erityisesti suojelupoliisissa ja Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen Valmiusyksikössä, mutta myös monissa muissa poliisilaitoksissa eri puolilla maata." Sisäasiainministeriön julkaisu ei sisällä julkisuudessa esitettyjä rahamääriä tai niiden käytön jakaumaa.

⁴⁹ Ks. http://ec.europa.eu/justice_home/key_issues/terrorism/terrorism_0904_en.pdf.

- 5) Jäsenvaltioiden välisen koordinaation vahvistaminen, ja siten Euroopan unionin toiminnan kehittäminen terrori-iskujen ehkäisemiseksi ja iskuista toipumiseksi.
- 6) Terroristien rekrytoimiseen johtavien tekijöiden tunnistaminen.
- 7) Kolmansien maiden kannustaminen tehokkaaseen terrorismin vastaiseen toimintaan.⁵⁰

Edellä kuvattujen tavoitteiden saavuttamiseksi tehdään jatkuvasti työtä. Pääpaino on kansainvälisen (tiedustelu)tiedonvaihdon kehittämisessä, mutta muitakin toimia tehdään koko ajan.⁵¹ Esimerkiksi unionin ja jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen (homeland security) liittyvien teknologioiden kehittämiseen pyritään kehittämään yhteinen ohjelma ja komission esityksestä⁵² huhtikuussa 2005 perustettiin ESRAB (the European Security Research Advisory Board), jonka tehtävänä on neuvoa Euroopan komissiota vuonna 2007 alkavan turvallisuustutkimusohjelman⁵³ sisällön, rakenteen ja toteutuksen suhteen. Komissio teki esityksensä ”Research for a Secure Europe”⁵⁴ raportin perusteella. Valitettavasti erityisesti tiedustelutietojen vaihtoa uhkaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden suuri määrä ja siitä seuraava pelko arkaluontoisen materiaalin päätyemisestä väärin käsiin⁵⁵.

⁵⁰ http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/terrorism/fsj_terrorism_intro_en.htm.

⁵¹ Luettelo EU:n toteuttamista toimenpiteistä osoitteessa

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/terrorism/doc_terrorism_intro_en.htm.

EU:n terrorismin vastaisen kehyspäätöksen ja toimintasuunnitelman implementointi jäsenmaittain on eritelty joulukuussa 2005, ks. ”Implementation of the Action Plan to Combat Terrorism – Scoreboard”,

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/87255.pdf

⁵² COMMISSION DECISION of 22 April 2005 establishing the European Security Research Advisory Board (2005/516/EC)

⁵³ Osana ”Seventh Framework Program” prosessia komissio pyrkii tukemaan vuosina 2007–2013 noin 2,7 miljardilla eurolla neljää laaja-alaista turvallisuuteen liittyvää tutkimuskohdetta. Nämä ovat 1) rajaturvallisuus 2) terrorismilta ja organisoituneelta rikollisuudelta suojautuminen 3) kriittisen infrastruktuurin suojaaminen ja 4) turvallisuuden palauttaminen kriisitilanteissa. ESRAB määrittelee, mitkä teknologiat ja kyvyt tarvitaan kullakin osa-alueella. Ks. esim. <http://cordis.europa.eu/fp7/faq.htm>.

⁵⁴ Research for a Secure Europe, report of the Group of Personalities in the field of Security Research, European Communities 2004. Raportissa todetaan: ”A ‘Security Research Advisory Board’ should be established to draw strategic lines of action to prepare the research agenda of an ESRP as well as to advise on the principles and mechanisms for its implementation. Moreover, it should identify critical technology areas where Europe should aim for an indigenous competitive capability. The Board should consist of high-level experts from public and private customers, industry, research organizations and any other relevant stakeholders.” s. 29. Terrorismi mainitaan yhtenä uhkana raportissa.

⁵⁵ Esimerkkinä tällaisesta ”vääränlaisesta avoimuudesta” ulkoministeri Erkki Tuomiojan kirjoitus *Hufvudstadsbladetissa* 8.8.2006: Den falska transparensen: ”Det har länge varit känt att samtliga EU-dokument som handlar om Mellanöstern också är kända i Tel-Aviv inom en timme efter att ha distribuerats till medlemsstaterna, och förmodligen

Humanitaaristen standardien ja ihmisoikeuksien painottaminen terrorismin vastaisessa toiminnassa voidaan nähdä erona esimerkiksi Yhdysvaltojen ajamaan kovaan terrorismin vastaiseen sotaan.⁵⁶ Joulukuussa 2005 hyväksytyssä EU:n terrorismin vastaisessa strategiassa sitoudutaan ihmisoikeuksien laaja-alaiseen kunnioittamiseen kaikessa terrorismin vastaisessa toiminnassa. Unionin strategisiksi tavoitteiksi ilmoitetaan: ”*Terrorismin vastainen globaali toiminta ihmisoikeuksia kunnioittaen, Euroopan muuttaminen turvallisemmaksi siten, että sen kansalaiset elävät vapauden, turvallisuuden ja oikeudenmukaisuuden alueella*”. Hyväksytyyn strategiaan mukaan Euroopan unionin terrorismin vastaisen toiminnan neljä peruspilaria ovat: 1) ennaltaehkäisy 2) suojeleminen 3) terroristien jäljittäminen ja oikeuteen saattaminen [tutkiminen] 4) iskuun varautuminen.⁵⁷ Julkilausumien lisäksi Euroopan unioni tarvitsee vielä toimivat päätöksentekomenetelmät sekä tarvittavat instrumentit konseptin toteuttamiseen. Päätöksenteon tehostamista enemmistöpäätöksiä lisäämällä⁵⁸ käsiteltiin EU:n oikeus- ja sisäministerien epävirallisessa kokouksessa Tampereella syyskuussa 2006, mutta ainakaan toistaiseksi jäsenvaltiot eivät vaikuta valmiilta hyväksymään tätä. Käytännössä enemmistöpäätöksentekojärjestelmään siirtyminen tarkoittaisi sitä, että unionin ministerineuvosto⁵⁹ voisi hyväksyä terrorisminvastaiset lait

också i Washington och Moskva.” Tiedustelumailmassa tällainen huolimattomuus saattaa johtaa esimerkiksi turvallisuusviranomaisten lähteiden vaarantumiseen.

⁵⁶ Ks. esim. <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/FIHR2004.pdf>. Humanitaarisiin standardeihin ja terrorismiin liittyviä kysymyksiä käsitellään useissa neuvoston työryhmissä kuten COTER, TWG, COHOM, COTRA, COJUR ja RELEX.

⁵⁷ The European Union Counter-Terrorism Strategy, 14469/4/05, REV 4, Brussels, 30 November 2005. Eurooppa-neuvosto hyväksyy terrorismin vastaisen EU:n strategian, joka muodostaa kehyksen toimille, joilla pyritään estämään radikalisoituminen ja terroristien värväystoiminta, suojelemaan kansalaisia ja infrastruktuuria, jäljittämään ja tutkimaan terrorismista epäiltyjä sekä varautumaan paremmin iskujen seurauksiin. Varautuminen tarkoittaa vuoden 2004 solidaarisuuslausekkeen täytäntöönpanoa jos jäsenvaltio joutuu iskun kohteeksi.

⁵⁸ Ks. esimerkiksi sisäministeri Kari Rajamäen tiedonanto 15.9.2006, ”Määräenemmistöpäätöksentekoon siirtyminen poliisiyhteistyössä on EU:n sisäisen turvallisuuden kannalta tärkeä asia. Poliisiyhteistyön kannalta se merkitsisi päätöksenteon tehostumista ja demokratisoitumista. EU:n sisäisestä operatiivisesta yhteistyöstä ja tietojenvaihdosta kyettäisiin sopimaan nopeammin. Nyt päätöksenteko sisäisen turvallisuuden kysymyksissä on keinotekoisesti jaettu. Maahanmuutto-, rajavaltio- ja viisumikysymyksissä voidaan tehdä määräenemmistöpäätöksiä, mutta poliisiyhteistyössä edellytetään yksimielisyyttä. EU:n on kyettävä tehokkaampaan päätöksentekoon rajat ylittävien turvallisuusuhkien torjunnassa.”,

http://www.eu2006.fi/news_and_documents/other_documents/vko38/en_GB/1158588767520/_files/75929281929544511/default/rajamaki_150906_fi.pdf

⁵⁹ Neuvostoon kuuluvat jäsenvaltioiden ministerit. Neuvosto kokoontuu yhdeksässä eri kokoonpanossa käsiteltävästä asiasta riippuen. Esimerkiksi yleisten ja ulkoasioiden neuvostoon osallistuvat ulkoasiainministerit, oikeus- ja sisäasioiden neuvostoon oikeusministerit ja sisäasiainministerit jne. Oikeus- ja sisäasioiden neuvostoon kokoontuvat oikeusministerit ja sisäasiainministerit yleensä joka toinen kuukausi keskustelemaan yhteistyön ja yhteisten politiikkojen kehittämisestä ja toteuttamisesta tällä alalla. Vapau-

enemmistöäänin nykyisen yksimielisyysvaatimuksen asemesta. Perustusaikaisen sopimuksen hyväksyminen olisi saattanut johtaa tähän lopputulokseen.

Erikseen on mainittava Euroopan unionin strategia radikalisoitumisen ja terroristiryhmiin värväytymisen torjumiseksi. Strategian mukaan unioni keskittyy erityisesti radikalisoitumisen ja värväyksen vastaisessa toiminnassa Al Qaidan ja Al Qaidan innoittamana toimivien ääriryhmien toteuttamaan terrorismiin. Työ jäsennetään kolmeen osaan: 1) Terrorismiin ihmisiä houkuttavien verkostojen ja yksilöiden pysäyttämiseen, 2) Vallitsevan mielipiteen pitämiseen ääriliikkeiden vastaisena, sekä 3) Turvallisuuden, oikeuden, demokratian ja kaikille avoimien mahdollisuuksien edistämiseen.⁶⁰

NATO on terrorismin vastaisessa toiminnassa mukana useilla eri tavoilla. Sotilasliitto ei ole jäsenmaidensa tärkein väline terrorismin vastaisessa toiminnassa, mutta NATO pyrkii vaikuttamaan terrorismin syntyyn mm. sotilaallisella kriisinhallinnalla⁶¹ ja pyrkii edistämään terrorismin torjunnassa tarvittavien voimavarojen kehittämistä sekä jäsenmaissaan että rauhan-kumppanusmaissa⁶². Sotilasliitto on muovannut terrorismin vastaisen toiminnan sotilaallisen konseptin⁶³. Lisäksi NATO:ssa tutkitaan mahdollisuut-

teen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttaminen on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen päätavoitteita. Useimmista tämän alan asioista päätetään yksimielisesti kuullen Euroopan parlamenttia. Jotkin asiat, kuten viisumiasiat ja yksityisoikeudellinen yhteistyö, ratkaistaan kuitenkin määräenemmistöllä joko kuullen Euroopan parlamenttia tai yhteispäätösmenettelyllä sen kanssa, asian mukaan.

⁶⁰ Council of the European Union, “The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism”, 14781/1/05, Brussels, 24 November 2005.

⁶¹ http://www.nato.int/issues/terrorism/in_practice_a.html: NATO:n terrorismin vastaisiksi kriisinhallintaoperaatioiksi luetellaan Eagle Assist, Active Endeavour, Afganistanin (ISAF) sekä Balkanin operaatiot.

⁶² <http://www.nato.int/docu/basic/b021122e.htm> sekä Tietoja Maanpuolustuksesta 2006: Istanbulin huippukokouksessa hyväksyttiin ohjelma terrorisminvastaisten toimien kehittämiseksi. Ohjelmaan kuuluvat konsultaatioiden lisääminen, Välimeren terrorisminvastaisen merivalvontaoperaation kehittäminen, tuki rauhanturvaoperaatioille, ilmatilanvalvonta ja tuki suurille kansainvälisille tapahtumille, kyky joukkotuhoaseilta suojautumiseen sekä kumppanimaiden entistä tiiviimpi kytkeminen terrorisminvastaiseen toimintaan siviilivalmiussektorin ja Partnership Action Plan on Terrorism kautta. Kumppanusmaille suunnatun ohjelman yhteistyöalueita ovat konsultaatioiden ja tietojenvaihdon tehostaminen, terrorismin vastaisen toiminnan valmiuksien tehostaminen, tuen ja toimintamahdollisuuden epäminen terroristiryhmiltä, yhteiskuntien kriisinsietokyvyn kehittäminen sekä kumppanusmaiden avustaminen.

⁶³ NATO’s military concept for defence against terrorism: “On 18 December 2001, NATO Defence Ministers tasked the NATO Military Authorities to prepare a Military Concept for Defence Against Terrorism for approval by the North Atlantic Council. The NATO Military Authorities requested political guidance from the North Atlantic Council and following receipt of the necessary guidance, submitted their Concept for approval. The Concept was approved by the North Atlantic Council in permanent session

ta ottaa laajempaa vastuuta jäsenmaiden yhteiskuntien elintärkeiden toimintojen suojaamisessa⁶⁴.

Myös Venäjä taistelee terrorismia vastaan ja on ilmoittanut ennalta ehkäisevien iskujen terroristeja suojelevien valtioiden alueille olevan osa käytettävissä olevaa keinovalikoimaa⁶⁵. Valtiollinen lehti "Rossiiskaya gazeta" julkaisi 28.7.2006 kansallisen turvallisuuspalvelun (FSB) luvalla listan, jossa oli 17 Venäjän korkeimman oikeuden terroristiorganisaatioiksi määrittelemää ryhmää. Listaan sisältyi ulkomaisia ryhmiä kuten Al Qaida ja Afganistanin Taliban-liike, mutta siihen ei kuulunut esimerkiksi Hamas tai Hizbollah. Venäjän viranomaisten mukaan valtio ei halua nimetä Hamasia tai Hizbollahia terroristiorganisaatioiksi, koska näillä on toiminta-alueellaan laaja kannatus ja organisaatiot ovat elintärkeitä Lähi-idän selkkausten diplomaattisille ponnisteluille.⁶⁶ Terrorismin vastainen toiminta on myös NATO-Venäjä -yhteistyön⁶⁷ näkyvä osa-alue.

and then endorsed by Heads of State and Government at the Prague Summit on 21 November 2002.”; “There are 4 roles for NATO’s military operations for defence against terrorism. These roles are Anti-Terrorism; Consequence Management; Counter-Terrorism; and Military Cooperation. NATO’s Counter Terrorism operations could be either with NATO in the lead, or with NATO in support. Force Protection needs to be considered in all military operations to defend against terrorism.“,
<http://www.nato.int/ims/docu/terrorism.htm>.

⁶⁴ Ks. esim. http://www.nato.int/science/publication/newsletter/pdf/2006/nato_73_uk.pdf: ”The Forum’s organisers highlighted the need for the Alliance to develop policies for critical infrastructure protection inside and outside NATO’s area of responsibility; examine a collective security response to cyber attacks on critical infrastructure; plan for the protection of critical energy supplies; and drive forward a discussion of government-business-military cooperation in energy security.”

⁶⁵ Esimerkiksi toista Tsetsenian sota venäläiset kuvasivat alusta lähtien terrorismin vastaiseksi operaatioksi. Tämä johtunee ainakin osittain siitä, että ensimmäinen Tsetsenian sota oli äärimmäisen epäsuosittu ja valtio tarvitsi uuden perustelun sotaansa. Ks. esim. Mikko Palonkorpi ja Hanna Smith, ”Venäjä ja terrorismin vastainen sota”, *Idäntutkimus* (1/2005), s. 15 – 23.

⁶⁶ Venäjällä on pitkät kokemukset terrorismista. Uusimuotoinen terrorismi Venäjällä alkoi ensimmäisen Tsetsenian sodan jälkeen ja on saanut runsaasti kansainvälistä julkisuutta Moskovan teatteri-iskun (2002) ja Beslanin koulukaappauksen (2004) myötä. Ensimmäinen Tsetsenian tilanteesta johtunut suurimittainen isku tapahtui 1995, kun Shamil Basajevin johtamat militantit (terroristit) ottivat noin 1500 panttivankia Budjonovskin kaupungissa. Lähes 170 panttivankia sai surmansa pelastusoperaation aikana, mutta Basajev ja suurin osa hänen miehistään pääsi pakoon. Basajev surmattiin 9.7.2006. Ks. esim. <http://www.mosnews.com/news/2005/06/14/budyonovskanniv.shtml>. Beslanin koulukaappauksen jälkeen Venäjällä ei toistaiseksi sattunut suurimittaista terrori-iskua. FSB:n edustajat uskovat kuitenkin iskun mahdollisuuteen. Ks. Jane’s Intelligence Review, ”Terrorism troubles Russia as violence threatens to spread”, Vol. 18, Number 06, June 2006, s. 48-49.

⁶⁷ NATO-Russia Action Plan on Terrorism, <http://www.nato.int/docu/basicxt/b041209a-e.htm>.

Venäjä pyrkii torjumaan terrorismin ja separatismien etelärajoilleen muodostamaa uhkaa yhteistyössä Kiinan kanssa. Vuonna 1996 alkanut ”Shanghain viitosten” yhteistyö formalisoitui 2001 kansainväliseksi organisaatioksi, jonka päätarkoitus on syventää jäsenvaltioiden⁶⁸ yhteistyötä talousasioidissa sekä taistelussa terrorismia, separatismia ja ääriliikkeitä vastaan. Vuonna 2005 Mongolia, Iran ja Pakistan hyväksyttiin järjestön tarkkailijajäseniksi. Näiden myötä järjestö kattaa neljä ydinasevaltiota ja lähes puolet maailman ihmisistä. Järjestön merkityksen arvellaan kasvavan tulevaisuudessa.⁶⁹

Viime aikoina toimineiden terroristiorganisaatioiden toiminnan päättymiseen johtaneita syitä on tutkittu. On havaittu, että tähän on johtanut seitsemän laajaa osatekijää, jotka saattavat vaikuttaa eri yhdistelminä.⁷⁰

- 1) Johtajien surmaaminen tai kiinni saaminen
- 2) Sukupolvenvaihdoksen epäonnistuminen
- 3) Toiminnan tavoitteen saavuttaminen
- 4) Lailliseen poliittiseen toimintaan suuntautuminen
- 5) Kannatuksen häviäminen
- 6) Voimatoimin tukahduttaminen
- 7) Terrorismin vaihtuminen
 - a) rikolliseen toimintaan
 - b) tavanomaiseen aseelliseen vastarintaan

Historiallisten syiden soveltaminen esimerkiksi Al Qaidan toiminnan päättymisen ennakkointiin on erittäin vaikeata järjestön poikkeuksellisen laajuuden ja luonteen vuoksi. Pelkästään henkilöiden ikää tarkastelemalla voidaan arvella, että Osama bin Ladenin ja Ayman al-Zawahirin aikakausi Al Qaidan johdossa on joka tapauksessa tulossa päätökseen. Mikäli uutta johtohahmoa ei ilmaannu, Al Qaidan muutos hierarkkisesta organisaatiosta ideologiaksi on sen jälkeen lopullinen.

⁶⁸ Kazakstan, Kiina, Kirgistan, Venäjä, Tadzikistan ja Uzbekistan allekirjoittivat kesäkuussa 2001 Shanghain yhteistyöjärjestön perustamisasiakirjan.

⁶⁹ Ks. Shanghain yhteistyöjärjestön sopimus terrorismin, separatismien ja ääriliikkeiden vastaisesta toiminnasta http://www.sectsc.org/news_detail.asp?id=93&LanguageID=2.

⁷⁰ Audrey Kurth Cronin, *How al-Qaida Ends*, *International Security*, Vol. 31, No. 1 (Summer 2006), pp. 7–48. Esimerkit kohdittain: 1) Aum Shinrikyo 2) RAF 3) ANC 4) PIRA 5) ETA 6) Shining Path 7a) Abu Sayyaf 7b) Communist Party of Nepal-Maoist. Huhut Osama bin Ladenin kuolemasta kiihtyivät, kun ranskalainen L’Est Republicain julkaisi syyskuussa 2006 Ranskan ulkomaantiedustelupalvelun DSGE:n saamiin raportteihin perustuen uutisen, jossa ilmoitettiin tämän kuolemasta. Osama bin Ladenin on arveltu kuitenkin muuttuneen jo siinä määrin Al Qaidan aatteen symboliksi, ettei hänen kuolemansa lopeta järjestön toimintaa. On joka tapauksessa selvää, että valtaosa Al Qaidan julkisista esiintymisistä, ml. kaikki videonauhoitukset, on jo pitkään ollut Ayman al-Zawahirin vastuulla.

Lopuksi

*”The Commission is fully aware that threats to security are one of our citizens’ main worries of a vast majority of Europeans. 8 out of 10 European citizens believe that Europe can do more in this area. The Commission will continue to bring forward a package of initiatives to assist in the fight against terrorism.”*⁷¹

Terrorismi aiheuttaa uhkan todelliseen suuruuteen nähden liian suuren mielikuvan ja tunteen. Esimerkiksi liikenneonnettomuudet ovat huomattavasti suurempi uhka: *”Liikenteen jatkuvasta kasvusta maksetaan kova hinta, sillä vuosittain tapahtuu noin 1 300 000 henkilövahinkoihin johtavaa tieliikenneonnettomuutta, joissa kuolee yli 40 000 ja loukkaantuu yli 1 700 000 ihmistä. Tämän joukkotuhon suoriksi tai välillisiksi kustannuksiksi on arvioitu 160 miljardia euroa eli 2 prosenttia unionin BKT:stä.”*⁷² Kun ihmisten pelkoja kartoitetaan Euroopan unionin tai Suomen kansalaisilta, nousee terrorismi usein näkyvälle sijalle.⁷³ Pelon tunteen suuruus suhteessa terrorismin kohteeksi joutumiseen johtuu useista tekijöistä. Näistä on mainittava iskujen ennakoimattomuus, iskujen vakavat seuraukset ja henkilökohtaisen kontrollin puute. Iskut tuntuvat, erityisesti median välityksellä, pitkienkin välimatkojen päästä. Eli terrorismi on psykologista sotaa mielikuvien ja pelkojen avulla. Ihmisten kokemasta pelosta nousee terrorismin voima.

Erilaiset äärijärjestöt turvautuvat terrorismiin niin pitkään, kuin sillä katsotaan olevan haluttu vaikutus kohteessa tai toteuttajien keskuudessa. Terrorismiin turvaudutaan, kun tavanomaiseen aseelliseen vastarintaan tai poliittiseen vaikuttamiseen ei ole riittävästi voimia tai mahdollisuuksia. Väkivalta antaa tekijöilleen tunteen suorasta toiminnasta ja voimakkaasta vaikutamisesta. Muiden syiden ohella väkivallan käyttöön voi rohkaista lupaukset teon jälkeisistä myönteisistä seuraamuksista. Erityisesti itsemurhaterro-

⁷¹ Declaration by José Manuel Barroso, President of the European Commission, on behalf of the Commission, vuosi Lontoon pommi-iskujen jälkeen.

⁷² Tieliikenneturvallisuuden eurooppalainen toimintaohjelma, komission tiedonanto 2003, s. 3.

⁷³ Ks. esimerkiksi The European citizens and the future of Europe – May 2006, Qualitative study among citizens in the 25 member states, overall report, s. 17: “International terrorism, mainly perceived as Islamic in nature, is mentioned as a general threat (in particular in the Netherlands, Italy, Spain, the United Kingdom, Denmark, Sweden, Austria, Malta, Slovenia, Poland, Latvia, etc.): this is a threat that is more or less strongly felt, or is put in perspective by the idea that their own country is less ‘in the line of fire’ than others, or is more generally perceived as having an effect on world peace and stability.” ja Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta, “Suomalaisen mielipiteitä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, maanpuolustuksesta ja turvallisuudesta”, Tiedotteita ja katsauksia, joulukuu 2004, s. 12: “Eniten huolta tulevaisuuden suhteen aiheuttavat kansainvälinen terrorismi (86%), ...”

rismiin liittyy mielikuva marttyyrikuoleman jälkeisistä palkinnoista, jotka pohjautuvat ainakin osittain uskonnon tulkintoihin.

Nykyaikaisen ja erityisesti tulevaisuuden terrorismin torjunta vaatii kansainvälistä yhteistyötä sekä erityisesti kansallisten resurssien järkevää käyttöä. Eri hallinnonalojen on työskenneltävä yhteistyössä, jotta tilannekuva, uhka-arviot ja toimintasuunnitelmat eivät ole ristiriidassa tai kuluttamassa turhaan resursseja.

Suurimmat erot entisen ja nykyisen terrorismin välillä voitaneen tiivistää siten, että ”uusimuotoinen” terrorismi on:

1. Ilmiönä globaali
2. Tavoitteiltaan epämääräisempi / tavoitteet vaikeammin saavutettavia
3. Sen käyttövoimana on uskonto tai sen tulkinta
4. Siinä terroriteko koetaan sodankäynnin muotona (ei epäsuorana ilmauksena)
5. Sen kohteet valikoidaan eri periaatteilla (pehmeät maalit)

Tästä seuraa edelleen, että suurimmat haasteemme ovat spontaanin värväytymisen, kouluttautumisen ja toiminnan estäminen.

6 YDINASEIDEN LEVIÄMINEN UHKANA¹

Mika Kerttunen

Kylmän sodan aikana pelättiin laajamittaista ydinsotaa ja siitä seuraavaa maapallon tuhoutumista. Puhuttiin ydintalvesta, ja ydinaseita vastustettiin erityisesti lännessä järjestetyillä laajoilla mielenosoituksilla. Yhdysvaltojen ja Neuvostoliiton väliset strategisia asejärjestelmiä koskeneet neuvottelut ja sopimukset jäsensivät osaltaan maailmanjärjestystä, samoin kansainvälinen ydinsulkusopimus (*NPT*)². Välittömästi kylmän sodan jälkeen ydinasekysymykset painuivat taka-alalle, samalla kun varsinkin operatiivisessa valmiudessa olevien järjestelmien määrää laskettiin. Intian ja Pakistanin toukokuun 1998 ydinkoesarjojen, Iranin väitetyn ydinaseohjelman ja Pohjois-Korean³ lokakuun 2006 ydinkokeen seurauksina aseet ovat jälleen kerran palanneet kansainvälisen politiikan keskiöön ja uutisotsikoihin.

Tämä artikkeli käsittelee ydinaseita ja erityisesti niiden leviämistä uhkana. Aluksi tarkastellaan ydinaseiden hankkimisen lumousta, motiiveja, mutta myös syitä minkä takia jotkut valtiot ovat tietoisesti pidättäytyneet niiden hankinnasta. Tämän jälkeen analysoidaan ydinaseiden kirousta ja kysymystä siitä miksi niiden leviäminen koetaan ongelmalliseksi. Kolmannessa luvussa käsitellään ydinaseiden leviämisen estämisen vaikeutta. Tässä yhteydessä paneudutaan kirjoitushetkellä ajankohtaisiin Pohjois-Korean ja Iranin tapauksiin yksityiskohtaisemmin. Lopuksi esiin nostetaan vaihtoehtoinen lähestymistapa käsitellä ydinaseiden leviämisen problematiikkaa. Tässä normatiivisessa vaihtoehdossa tavoitteet ja vallitseva todellisuus pyritään saattamaan vastaamaan toisiaan. Tarkastelu keskittyy suurelta osin Yhdysvaltojen politiikkaan ja toimiin. Tämä heijastaa sekä sen merkitystä maailman ydinasepolitiikan tärkeimpänä vaikuttajana että maassa tunnettuja huolia ydinaseiden leviämisestä muiden valtioiden ja muiden toimijoiden käsiin.

¹ Olen kiitollinen Maanpuolustuskorkeakoulun dosentille, FT Stefan Forssille hänen kommentistaan ja neuvoistaan valmistellessani tätä artikkelia. Olen luonnollisesti itse vastuussa sanoistani ja valinnoistani.

² *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons* tuli voimaan vuonna 1970. Sopimusta, viralliselta suomenkieliseltä nimeltään *Sopimus ydinaseiden leviäminen estämisestä*, käsitellään tarkemmin artikkelin kolmannessa kappaleessa. Tässä esityksessä siitä käytetään ytimekkäänpää nimeä ydinsulkusopimus.

³ Tässä esityksessä Korean Demokraattisesta Tasavallasta käytetään nimeä Pohjois-Korea, Korean Tasavallasta nimeä Etelä-Korea, Kiinan Kansantasavallasta nimeä Kiina ja Kiinan Tasavallasta nimeä Taiwan.

1 Lumous

Ydinaseen ja ydinasedoktriinin kehittäminen on poliittinen valinta, joka ilmentää valtion tapaa hahmottaa ja ymmärtää maailmaa ja omaa asemaansa siinä, kohtaamiaan ongelmia, tarjolla olevia vaikutusvälineitä ja mahdollisia ratkaisutapoja. Ydinaseen kehittäminen edellyttää laaja-alaista kansakunnan taloudellisten, tieteellisten ja teknologisten voimavarojen käyttöä. Se ohjaa teknistä ja tieteellistä toimintaa ja voimavarojen allokoointia sekä synnyttää sen puolesta ja sitä vastaan toimivia intressiryhmiä. Voidaan sanoa ydinaseen militarisoivan yhteiskuntaa, ei kaiken kattavasti mutta laaja-alaisesti. Ydinase herättää laajaa huomiota maan rajojen ulkopuolella. Poliittisen luonteensa, moraalisten kysymysten ja suuren tuho vaikutuksensa takia ydinase manifestoi hallituksen käsityksiä ja aikomuksia usein selvemmin ja vahvemmin kuin tavanomaiseen aseistukseen nojautuva politiikka tekee.

Ydinaseiden leviämällä, proliferaatiolla, tarkoitetaan yleisesti ydinaseen omistuksen ja hallinnan leviämistä maasta toiseen; sitä että yhä useampi maa hankkii ydinaseen. Tätä, ns. horisontaalia proliferaatiota edustaa kronologinen kuvaus yksittäisten maiden päätöksistä hankkia ydinase. Siis, että Yhdysvaltoja (1945) seurasi ensin Neuvostoliitto (1949), tämän jälkeen Iso-Britannia (1952), Ranska (1960), Kiinan kansantasavalta (1964), Intia (1974; 1998), Israel⁴, Pakistan (1998) ja toistaiseksi viimeisimpänä Pohjois-Korea (2006). Toisaalta on olemassa myös ns. vertikaalia proliferaatiota; sitä että yksinkertaisinta ja teholtaan pienintä ensimmäistä räjähdettä seuraa toinen toisiaan monimutkaisempi, tehokkaampi tai pienempään tilaan mahtuva räjähdde. Siis, että Hiroshiman noin 12 kilotonnin fissioräjähdde perustui yhteen tekniikkaan⁵, Nagasaki toiseen⁶, ja että näitä ovat seuranneet fuusioräjähdde eli ns. vetypommi sekä pienitehoinen neutronipommi, samalla kun niiden laskennalliset tehot ovat kasvaneet useiden megatonnien suuruiseksi. Kolmantena proliferaation muotona voidaan pitää ydinaseiden käytön laajentamista ja sodankäyntioppien kehittämistä. Tämä työ kulkee käsi kädessä vertikaalin proliferaation kanssa, mutta aina ei ole varmaa heiluttaako koira häntää vai häntä koiraa. Kyse on siis siitä, että yksittäisestä tehokkaasta pommista tuli pian ennalta ehkäisevän pelotteen

⁴ Israel niin kuin ei Intia, Pakistan ja Pohjois-Koreakaan ole ydinsulkusopimuksen tarkoittama virallinen ydinasemaa (*Nuclear Weapon State*), eikä se itse myönnä eikä kiellä omistavansa ydinasetta. Sillä yleisesti kuitenkin arvellaan olevan noin 200 ydinräjähdettä.

⁵ Hiroshiman räjähdde perustui ns. tykinammustekniikkaan, jossa alikriittinen uraani-235 ajopanos ammutaan niinikään alikriittiseen vaippaan. Yhdessä nämä tulevat ylikriittiseksi ja fissiolataus räjähtää.

⁶ Nagasakin räjähdde puolestaan oli ns. plutonium imploosiopommi. Siinä alikriittinen plutonium-239 massa puristetaan pallosymmetrisesti kokoon, jolloin saavutetaan ylikriittinen tila.

tukipilari ja kostoiskun välikappale, ja että esimerkiksi lännessä massiivisen vastaiskun oppi ainakin osittain korvautui joustavan vastaiskun opilla.

Kansainvälisen politiikan käytäntöihin ja tarkoituksenmukaisuuksiin kuuluu, että erityisesti ydinaseiden leviäminen maasta toiseen saa juuri nyt eniten huomiota, ja että se koetaan eniten ongelmallisena. Toisaalta jo olemassa olevien, virallisten tai tosiasiallisten, ydinasevaltioiden harjoittamaan tekniseen kehitystyöhön ja niiden asearsenaalien lisäämiseen ei juurikaan kiinnitetä huomiota. Israelin oletettu ydinase ja ydinkokeet kieltävän sopimuksen porsaanreiät⁷ ovat malliesimerkkejä tästä kaksinaismoralismista. Sodankäyntiopit herättävät puolestaan vähiten huomiota poliittisista, sotilaallisista, akateemisista ja teknisistä eliiteistä koostuvan turvallisuuspoliittisen yhteisön ulkopuolella. Ydinase on ennen kaikkea poliittinen ase ja valinta, ja siten sen teknis-sotilaalliset ominaisuudet ja ulottuvuudet jäävät turvallisuuspoliittisen eliitin keskustelun kohteeksi. Usein näiden asioiden tosiasiallinen käsittely ja päätöksenteko lepää vain muutamien henkilöiden käsissä. Ydinaseen hankkimista tai sen ylläpitämistä voi perustellusti pitää yhtenä valtion kaikkein epädemokraattisimmista prosesseista. Avoin keskustelu ja demokraattinen päätöksenteko voivat johtaa ydinaseen hankkimisesta luopumiseen. Toisaalta voi myös väittää, että demokratia saattaa vaikeuttaa ydinaseista luopumista⁸.

Politiikan käytäntönä on myös, että proliferaation eri ilmenemismuotoja pidetään toisistaan riippumattomina osa-alueina. Virallisten ydinaseiden halu säilyttää ja kehittää niin ydinasearsenaalejaan kuin sodankäyntioppensaankin on ylläpitämässä motiiveja ydinaseiden hankintaan ja vaikeuttamassa niistä pidättäytymistä⁹. Viime vuosien historialliset esimerkit osoittavat, ettei ydinaseiden leviämistä pystytä vastustamaan tunnustamatta tätä vuorovaikutussuhdetta. On kuitenkin huomattava, että olosuhdetekijät eivät pakota yhtäkään valtiota tai päätöksentekijää hankkimaan ydinaseita. Aina on olemassa mahdollisuus valita toisin.

Ydinase on enemmän kuin itse ase tai asejärjestelmä. Uscoursewitzilaisen tulkinnan mukaan ydinase tukee valtion ulkopoliittikkaa olemassaolollaan ja

⁷ Ydinkokeet kieltävä sopimus (*Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty, CTBT*) ei kiellä tietokonesimulaatiota, alikriittisiä kokeita tai ydinräjähteiden osakomponenttien kokeiluja. Sopimus ei myöskään ole voimassa, koska riittävän moni maa ei ole ratifioinut sitä. Kaikki ydinaseita omistavat maat eivät ole sitä allekirjoittaneetkaan. Intian ja Pakistan rakentavat omaan ydinasearsenaaliaan ja niillä saattaa olla teknisiä tarpeita suorittaa uusia kokeita. Yhdysvallat on uudistamassa omia räjähteitään, joten se voi haluta testata joko vanhojen räjähteidensä tehoa ja toimintavarmuutta tai uusien räjähdetyyppien toimivuutta.

⁸ George Perkovich, *India's Nuclear Bomb. The Impact on Global Proliferation* (Oxford: Oxford University Press, 2000), s. 459-464.

⁹ Perkovich (2000), s. 466-467.

pelotevaikutuksellaan; se laajentaa tämän näkemyksen mukaan valtion toiminnanvapautta. Päämäärä on tällöin enemmän rauhanajan strategisten tavoitteiden edistämässä kuin itse aseiden sotilaallisessa käytössä. Kyse ei ole kuitenkaan vain strategis-rationaalisesta tai kansainvälisen politiikan perinteisen tulkinnan mukaisista turvallisuuskysymyksistä – ydinaseen kehittämiseen vaikuttavat muutkin kuin näennäisen rationaalinen uhka- ja turvallisuusajattelu.

Scott D. Saganin mukaan sekä turvallisuusselitys, sisäpoliittinen valtakamppailu että normatiiviset syyt vaikuttavat ydinaseen hankkimispäätökseen¹⁰. Uhkakuva- ja turvallisuusorientoituneen selitysmallin taustalla valitsevat käsitykset valtion keskeisestä asemasta, valtioiden välisestä anarkista sekä valtion ensisijaisesta velvollisuudesta huolehtia omien kansalaisensa turvallisuudesta. Valtion oletetaan turvaavan olemassa olonsa sitä pysyväisluonteisesti uhkaavia sotilaallisia ja ulkoisia uhkia vastaan. Ajattelutapa ohjaa niin ongelmien paikantamista, niiden luonteen ymmärtämistä kuin ratkaisutapojen valitsemistakin. Ydinasekysymyksessä ovat tällöin teoreettisina vaihtoehtoina joko hankkia ase, liittoutua ydinasevaltioiden kanssa koettua uhkaa vastaan (ns. *balancing*) tai turvata olemassaolonsa kansainvälisillä sopimusjärjestelyillä. Kansainvälisen politiikan yksi tunnetuimmista teoriakoulukunnista, uusrealismi jopa katsoo ydinaseiden leviämisen edistävän maailmanrauhaa ja olevan suotuisaa ja suositeltavaa kehitystä. Uusrealistien mukaan ydinaseet tekevät valtioista tasaveroisia ja siten vakauttavat anarkistista maailmanrakennetta¹¹.

Vaikkakin periaatteessa ydinase toimii pelotteena myös tavanomaista sotilaallista uhkaa tai hyökkäystä vastaan, on yleinen turvallisuuskeskeinen hankkimisargumentti ollut koettu ydinaseuhka¹². Esimerkiksi Neuvostoliiton ydinaseproliferaatio selittyisi siis Yhdysvalloilla, Intian Kiinalla ja Pakistanin Intialla. Turvallisuuskeskeisen logiikan mukaan uhkan puuttuminen vaikuttaisi täten hankkimattomuuspäätökseen. Ilmiö on kuitenkin monimutkaisempi selitettäväksi vain yhdellä sangen mekanistisella syyllä tai tekijällä; esimerkiksi Etelä-Afrikan ydinasearsenaalin purkaminen ei selity millään ydinaseuhalla. Turvallisuusselitys ei myöskään kerro, miksei kaikilla valtioilla ole ydinaseita tai turvatakuuta.

Saganin mukaan Intian vuoden 1974 ydinkoe johtui erityisesti sisäisistä tekijöistä. Vuoden 1962 tappiollinen rajasota Kiinan kanssa ja Kiinan vuonna 1964 suorittama ydinkoe on riittävä, muttei välttämätön syy ja seli-

¹⁰ Scott D. Sagan, ”Why Do States Build Nuclear Weapons? Three Models in Search of a Bomb”, *International Security* n:o 3 (Winter 1995/1996), s. 54-86.

¹¹ Katso erityisesti Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley Publishing, 1979), s. 117-123; sekä Kenneth Waltz, ”Neorealism: Confusions and Criticisms”, *Journal of Politics & Society* XIV (Spring 2004), s. 3-5.

¹² Sagan (1996), s. 57.

tys Intian omaan ydinaseeseen ja koeräjäytykseen. Sagan esittää kolme perustetta argumentilleen: i) pääministeri Indira Gandhi teki päätöksen henkilökohtaisten poliittisten ja hallinnollisten neuvonantajien kanssa kuulematta ulkopoliittista tai sotilaallista johtoa ii) räjäytykseen ei liittynyt mitään systemaattista koe- tai kokeiluohjelmaa (toisin kuin vuonna 1998) ja iii) Indira Gandhilla oli tarve nostaa kansansuosiotaan (missä hän onnistuikin). Yleisen turvallisuuspoliittisen tilanteen parantamiseksi ei myöskään tehty mitään merkittäviä poliittisia tai sotilaallisia toimia ennen testiä tai sen jälkeen, mikä olisi ollut luonnollista, jos hankkimisen ja testin syynä olisi ollut turvallisuustarve.¹³

Valtion sisäisillä toimijoilla kuten asevoimilla, energiahallinnolla, teollisuudella ja tiedeyhteisöllä on omia etujaan, jotka vain osittain ovat samansuuntaisia turvallisuusintressien tai hallituksen virallisen poliittisen linjan kanssa. Ne voivat myös kilpailla keskenään ja hallita omia reviierejään¹⁴. Katarina Brodin viittaa tähän ilmiöön puhuessaan rakenteellisista tekijöistä ja päätöksentekijästä ensisijaisena toimijana¹⁵. Raimo Väyrynen tarjoaa kolme eksplisiittisempää sisäisen vaikutuksen selitysmallia: teknologisen, byrokraattisen ja – kattavimpana – sotateollisen kompleksin vaikutusmallit¹⁶.

Teknistä imperatiivia voi myös pitää myös omana selitysmallinaan. Tällöin yksittäisen maan tekniset eliitit ylläpitävät ja kehittävät ydinaseen hankkimiseen tarvittavaa tieteellistä ja teknistä kykyä. Tämän edellytyksenä heillä pitää olla vahva ja itsenäinen asema suhteessa poliittisiin päätöksentekijöihin. Teknisten eliittien keskinäinen kilpailu edistää tätä toimintaa. Intian tapauksessa vaikutusvaltaiset ydinfyysikot Raja Ramanna, P. K. Iyengar ja Rajagopala Chidambaram sekä Atomienenergiakomission johtaja Homi Bhabha jatkoivat ydinaseen kehittelyä pääministerin kiellosta huolimatta¹⁷. Pakistanissa puolestaan keskeiset valtion laboratoriot kilpailivat toisiaan vastaan; näistä Abdul Qadeer Khanin johtama *Kahuta Research Laboratory* on kansainvälisesti tunnetuin.

Normatiivisessa selitysmallissa on kolme osa-aluetta: yksilön käytöstä ohjaavat säännöt, kollektiivisen identiteetin tarve sekä moraalinen tai kansainvälisoikeudellinen oikeus ydinaseeseen. Martin Hollis ja Steve Smith puolestaan ovat kehitelleet Graham Allisonin byrokraattisen päätöksenteon mallia psykologisen ”*Other Mind*” – problematiikan ja Ludvig Wittgen-

¹³ Sagan (1996), s. 65-69.

¹⁴ James Rosenau, *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity* (New York: Harvester Wheatsheaf, 1990), s. 133.

¹⁵ Katarina Brodin, *Studiet av utrikespolitiska doktriner*, (Stockholm: Försvarsdepartementet, 1977), s. 14, 17-19.

¹⁶ Raimo Väyrynen, *Ydinaseet ja suurvaltasuhteet* (Helsinki: Tammi, 1982), s. 94-128.

¹⁷ Perkovich (2000), s. 139-142.

steinin kielipelin avulla. He pitävät erityisen tärkeänä paikantaa intentiot ja motiivit, jotta politiikan tutkimuksessa voitaisiin vastata miksi-kysymyksiin. Poliittista toimintaa ohjaavat heidän mukaansa perustavat ('*constitutive*') ja säätelevät ('*regulative*') säännöt.¹⁸ Normatiivisen selitysmallin mukaan normit ja ennakkokäsitykset ohjaavat ja legitimoivat valtion käyttäytymistä¹⁹. Perusteena on, etteivät valtiot, instituutiot tai organisaatiot tee päätöksiä vaan ihmiset, jotka toimivat roolinsa tai opitun toimintatapansa mukaisesti²⁰. Tämä perustuu edelleenkin Wittgensteiniin ja hänen ajatukseensa rationaliteetista. Ei ole olemassa mitään universaalia rationaalisuutta, luonnetta tai roolia *a priori*, vain paikka- ja tilannekohtaista käyttäytymistä ja niiden intentiota ja motiiveja. Luomme sääntöjä samalla kun toimimme.²¹

Kollektiivista, valtion identiteettiä voidaan ajatella vahvistettavan ydinaseen avulla²². Tällöin sen uskotaan tuovan kansainvälistä arvo- tai vaikutusvaltaa. Kansallisen lentoyhtiön, ydinvoimaloiden tai ydinaseen toivotaan takaavan suuremman aseman kansainvälisellä areenalla ja legitimoivan valtion kansalaistensa ja muiden maiden silmissä. Ne symboloivat modernia valtiota. Isaiah Berlin näkee modernismin yhtenä aggressiivisen nationalismin muotona, joka perustuu tunnustuksen tarpeeseen ja käsitykseen huonosta omasta asemasta²³. Myös ydinaseeton tai puolueeton identiteetti on mahdollinen. Tällöin valtio, huolimatta uhkakuvasta tai jo olemassa olevasta ydinasearsenaalista, pidättäytyy hankkimasta tai pitämästä ydinaseita. Ruotsi ja Ukraina käyvät esimerkeiksi tällaisista poliittisistä päätöksistä.

Usein esille tulevassa kysymyksestä Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston pysyvän jäsenyyden ja ydinaseiden omistamisen välisestä suhteesta vedetään liian yksioikoisia johtopäätöksiä; niiden välillä vallitsee vain yhdensuuntainen korrelaatio, mutta ei kausaalisuhdetta.

Normatiivisessa argumentaatiossa vedotaan usein moraaliseen ja/tai kansainvälisoikeudelliseen oikeuteen hankkia ja kehittää ydinase. Erityisesti ydinsulkusopimuksen sementoiva jako ydinaseita omistaviin maihin ja ei-ydinasevaltioihin on joidenkin mukaan diskriminoiva. Normatiivisilla pe-

¹⁸ Martin Hollis ja Steve Smith, *Explaining and Understanding International Relations* (Oxford: Clarendon Press, 1991), s. 180, 200.

¹⁹ Sagan (1996), s. 65-69.

²⁰ Rosenau (1990), s. 118-122, 212-216 ja 230-232. Rosenau painottaa ihmisen roolia ja tilannesidonnaisuutta ja toteaa päätöksenteon perustuvan usein tapaan.

²¹ Hollis ja Smith (1991), s. 176-181.

²² Tämä tulkinta on ontologisesti ristiriitainen edellisen yksilön roolia painottavan näkemyksen kanssa, mutta yhteistä on toimijan ulkopuolinen ja tätä ympäröivän poliittisen, yhteiskunnallisen ja historiallisen kontekstin vaikutus toimijaan. Tämä paperi ei ota kantaa kummankaan näkemyksen puolesta vaan pyrkii pikemminkin hyväksymään molempien näkemysten yhdenaikaisen olemassaolon.

²³ Isaiah Berlin, *The Sense of Reality* (Lontoo: Pimlico, 1996), s. 255-260.

rusteluilla vedotaan usein värikkäästi kuulijoiden tunteisiin ja mielikuviin. Esimerkiksi Intian entinen pääministeri Atal Bihari Vajpayee on puheis-
saan painottanut Intian vahvuutta ja itseluottamusta²⁴ entisen ulkoministeri
Jashwant Singhin puolustaessa Intian politiikkaa puheella maailmassa val-
litsevasta ydinaseapartheidista²⁵. Kun Iranin ylin johto puhuu yhdellä ää-
nellä²⁶ Iranin luovuttamattomasta oikeudesta jatkaa uraanin väkevöittämis-
tä, on muun maailman vaikea käydä kauppaa siitä luopumisesta.

Varsinkin horisontaalin proliferaation tapauksissa uhkauksilla ydinaseen
hankkimisesta voidaan käydä kauppaa. Itse prosessilla on siis välinearvo
hankittaessa milloin turvatakuita, öljyä tai ruokaa tai edistettäessä taloudel-
lista tai teknistä yhteistoimintaa. Erityisesti Pohjois-Korea on harjoittanut
tällaista pelin politiikkaa. Jo presidentti Bill Clintonin hallinnon aikana se
kykeni hankkimaan niin Yhdysvalloilta kuin muultakin kansainväliseltä
yhteisöltä itselleen etuisuuksia. Nämä eivät saaneet Pohjois-Koreaa kuiten-
kaan luopumaan ydinasetavoitteistaan, vaan se aika ajoin uusi uhkavaati-
muksiaan, kunnes presidentti George W. Bushin hallinto lopetti tämän pe-
lin – tunnetuin seurauksin.

Koska ydinenergiaa käytetään myös rauhanomaiseen tarkoitukseen, käy-
tännössä tutkimukseen ja sähköenergian tuottamiseen²⁷, monilla teollistu-
neilla mailla on periaatteellinen kyky ja materiaali valmistaa ydinase.
Useimmat ovat kuitenkin pidättäytyneet tästä; niistä kovin monella on Yh-
dysvaltain muuten antamat turvallisuustakeet. Ydinaseiden leviämisen
problematiikan ymmärtäminen edellyttää myös näiden syiden tarkastelua.
Jim Walsh on empiirisen tutkimuksensa perusteella päätenyt neljään pidät-
täytymisen selitysmalliin. Ensimmäinen kokonaisuus koostuu turvallisuus-
kysymyksistä kuten uhkan puuttuminen, kaksinapaisen maailmanjärjestyk-
sen olemassaolo, maiden saamat turvatakuut ja suurvaltojen painostus.
Toinen selitys painottaa ideologis-normatiivisia syitä. Kolmannessa koko-
naisuudessa korostuu hankkimisen kalleus ja tekninen vaikeus: se maksaa
liikaa, siihen ei ole tarvittavaa henkilöstöä, tai ulkomailta ei saada välttä-
mätöntä teknologiaa. Neljäs selitysmalli on sisäpoliittinen. Tällöin demo-
kraattinen keskustelu, sisäpoliittinen tilanne, vapautunut ja avoin talous,

²⁴ *India Today*, 25.5.1998

²⁵ Jashwant Singh, "Against Nuclear Apartheid", *Foreign Policy*, volume 77, n:o 5
(1998), s. 41-52.

²⁶ Iranin sisäisistä mielipide-eroista ei ole selkeää todistusaineistoa. Voidaan kuitenkin
olettaa, etteivät kaikki uskonnolliset, poliittiset ja sotilaalliset toimijat ole samoilla lin-
joilla presidentti Ahmadinejadin kanssa. Tämä ei kuitenkaan välttämättä koske itse
ydinenergiaosaamisen kehittämistä vaan ehkä pikemminkin erimielisyyttä räjähteen
valmistamisesta tai asejärjestelmien hankkimisesta.

²⁷ Intia perusteli omaa "rauhanomaista" ydinräjähdettään sen käyttämisellä (dynamiitin
tapaan) maamassojen siirtoon. Pakistanin kommentti paljastaa asian todellisen luonteen
maan huomauttaessa, että sillä ei ole mitään sitä vastaan, kunhan Intian tarkoittamat
maamassat eivät sijaitisi Pakistanin alueella.

byrokraattinen päätöksenteko tai liittyminen kansainvälisiin sopimuksiin ovat estämässä ydinaseen hankkimista.²⁸ On huomattava, että Walshin esittämät pidättäytymispäätösten syyt ovat lähes symmetrisiä tässä esitettyjen hankkimispäätösten syiden kanssa. Tästä voidaan tehdä kaksi johtopäätöstä: i) ydinasepäätöksiin vaikuttavat niin turvallisuuskysymykset kuin sisäpoliittiset, tekniset, taloudelliset kuin normatiiviset tekijätkin, joten ii) kyse on kompleksisesta asiasta, jossa yhden tekijän poistaminen ei välttämättä johda tarkoitettuun lopputulokseen.

2 Kiros

Kuten tämän julkaisun johdannossa esiteltiin useimmat valtiot ja järjestöt sisällyttävät ydinaseiden leviämisen omiin uhkaluetteloihinsa. Monien mielestä jo ydinaseiden olemassaolokin on ongelmallista.

Ydinaseiden vastustamisen perusargumenttina voi pitää aseiden suurta välitöntä tuhovoimaa sekä niiden aiheuttamia moraalittomina pidettyjä ja todistetusti pitkäaikaisia vaikutuksia niin ihmiselämälle kuin luonnollekin. Kuvaavaa onkin Yhdysvaltojen ensimmäisten atomipommien pääkehittäjän Robert Oppenheimerin lausahdus ensimmäisen koeräjäytyksen jälkeen, ”*Now I am become Death, destroyer of worlds*”²⁹. Pahan henki oli päästetty pullosta ja sen hallinta ei ehkä enää olisi mahdollista. Tuhonpäivän profetiat pelottivat, ja suurvaltojen järjestelmien ei uskottu vuoren varmasti estävän virhelaskelmia. Niin sanotun atomikellon viisarit osoittivat kuinka lähellä ja todennäköinen laajamittainen ydinsota olisi. Tämän pelon kanssa on ehkä opittu elämään, eivätkä ihmiset enää tunnu ahdistuvan eksistentiaalisesta tuhon riskistä huolimatta. Tällä on perusteensa, varsinkin kun suurvaltojen poliittis-ideologisen vastakkainasettelun poistumisen myötä niiden asejärjestelmät eivät enää ole välittömässä laukaisuvalmiudessa. Ydinasepelotteen logiikka ja käytäntö eivät kuitenkaan ole muuttuneet. Pelotteen ongelmana on luottamus vastapuolen rationaaliseen päätöksentekokykyyn (”ei hyökkää, koska vahingollista”) ja samanaikaiseen omaan irrationaalisen politiikan mahdollisuuteen (”jos hyökkää niin kostamme ydinaseilla”). Tämä luottamus-mielikuva pitäisi vielä saada aikaan epätäydellisen kommunikaation avulla – valtiothan eivät paljasta todellisia aikomuksiaan tai kapasiteettejaan.

²⁸ Jim Walsh, ”Lessons from pre-NPT de-proliferation”, esitelmä aseistariisuntaa ja ydinaseista luopumista käsittelevässä seminaarissa. Helsinki 7.4.2005. Samassa tilaisuudessa Christer Ahlström tarkasteli Ruotsin päätöstä luopua omasta ydinaseesta, ja hänen esittämänsä syyt ovat samansuuntaisia Walshin kanssa; ydinaseen sopimattomuus (käyttökelvottomuus) Ruotsin puolustusdoktriiniin on ainoa poikkeava syy (Christer Ahlström, ”Sweden’s decision to abstain from nuclear weapons”). Molempien esitysten esitysmateriaali on tekijän hallussa.

²⁹ Oppenheimer lainasi tässä hindujumala Vishnua Bhadavad Gita -eepoksesta.

Proliferaation aiheuttama (koettu) uhka on nyt kaksijakoinen: ensinnäkin pelätään kylmän sodan kaltaisen välittömän riskin paluuta nyt kun uudet valtiot mahdollisesti hankkivat ydinaseita itselleen. Pelko johtuu epäluulosta näiden maiden poliittisia johtajia ja teknisiä valmiuksia kohtaan. Uskotaan siis että uudet ydinasemaat alkaisivat harjoittaa aggressiivista ja ekspansiivista turvallisuuspolitiikkaa naapurimaidensa tai poliittisten vastustajiensa kustannuksella; kartoilla esimerkiksi kuvataan Pohjois-Korean suunnitteilla, mutta ei olemassa olevien ohjusten kantamia Alaskaan ja Yhdysvaltojen länsirannikollekin. Tällainen pelko oli Yhdysvalloissa valloillaan Kiinan vuoden 1964 ydinkokeen jälkeen. Kiinaa vastaan harkittiin niin pakotteita kuin sotilaallisia toimiakin³⁰. Nykyisin pelätään myös, että uusien ydinasemaidan kehittymättömät johtamis- ja komentojärjestelmät ja vakiintumattomat käytännöt johtavat ydinaseiden käyttökynnyksen laskemiseen tai niiden käyttöön vahingossa tai onnettomuuksien seurauksina.

Toisaalta proliferaation uskotaan horjuttavan kansainvälistä (tai maailman)järjestetystä. Tällöin erityisesti Yhdysvaltojen hegemoninen asema olisi vaakalaudalla. Presidentti George W. Bushin puheet roistovaltioista tai pahan akselista voidaankin tulkita tätä taustaa vasten. Kyse ei olisikaan ydinaseista sinänsä vaan Yhdysvaltojen asemasta maailmassa. Pohjois-Korean tai Iranin toimet haastavat tämän tulkinnan mukaan vakiintuneen maailmanjärjestyksen ja erityisesti tarjoavat omalla esimerkillään poliittisen, taloudellisen ja ideologisen vaihtoehdon läntisille ajatuksille demokratiasta, markkinataloudesta ja ihmisoikeuksista³¹. Tällöin voitaisiin perustellusti kyseenalaistaa olemassa olevia poliittisia, taloudellisia ja sotilaallisia sopimuksia ja käytäntöjä. Pohjois-Korean tapauksessa Etelä-Korean, Japanin tai Taiwanin oma ydinase tekisi Yhdysvaltojen tähän saakka niille tarjoaman ydinasesateenvarjon ainakin osittain tarpeettomaksi. Tämä puolestaan saattaisi johtaa näissä maissa Yhdysvaltain kannalta hankaliin kysymyksiin poliittisen ja taloudellisen yhteistyön laajuudesta ja tarpeellisuudesta. Yhdysvalloille voikin olla edullista ylläpitää omaa täydellistä ydinasemonopolia Kaukoidän liittolaistensa keskuudessa, koska tällä tavoin se voi ehkäistä niin Japanin kuin Kiinan asettumista sitä vastaan. Pohjois-Korean ydinase voisi siis välillisesti vähentää Yhdysvaltojen Kiinasta ja Japanista saamia luottoja, ainakin rahan hinta kallistuisi. Ydinaseiden leviämisen aiheuttamat ongelmat eivät johdu pelkästään Kim Jong-Ilin kaltaisten johtajien aiheuttamasta sotilaallisesta uhkasta vaan laajemmista taloudellisista syistäkin.

³⁰ Francis J. Gavin, "Blasts from the Past. Proliferation Lessons from the 1960s", *International Security*, Vol 29, N:o 3 (Winter 2004/2005), s. 115-116.

³¹ Robert Cox esittää tämän suuntaisen perustelun myös Persianlahden vuoden 1990-91 sodan syyksi. (Robert Cox, *Approaches to World Order* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), s. 239.

Kolmas proliferaation ongelma on yhdistelmä tuhon uhkaa ja maailmajärjestyksen muutosta. Jos ja kun ydinaseet yleistyvät, niiden pelätään joutuvan terroristien käsiin. Yhdysvalloissa *Homeland Defence* -ministeriön mukaan juuri tämä on heidän suurin uhkakuvansa. Tämän näkemyksen todenpitävyyttä on syytä analysoida. On ensinnäkin selvää, että muunlainen ydinaseuhka Yhdysvaltoja³² vastaan ei olekaan kovin uskottava uhkakuva. Yhtä selvää on, että ydinaseen tai muun toimivan joukkotuhoaseen hankkiminen on terroristeille erittäin vaikeaa³³. Jos valtiotoimijoilta asejärjestelmien kehittäminen vie useita vuosikymmeniä ja vaatii laajaa tieteellistä ja teknistä osaamista, niin yksittäisten terroristijärjestöjen mahdollisuudet ovat sangen rajalliset. Kysymys onkin siitä, onko ydinaseuhka välttämätön terrorismin vastaisen sodan tai ohjuspuolustusjärjestelmien kehittämisen perusteluna. Ainakin kylmän sodan aikana ulkoisen uhkan avulla kyettiin ajamaan omaa poliittista linjaa niin seksuaalisen kontrollin³⁴ kuin asejärjestelmien hankkimisen suhteen. Ainakin Irakin tapauksessa presidentti Bushin hallinto nojasi argumentoinnissaan keskeisesti uhkaan Saddam Husseinin joukkotuhoaseohjelmista³⁵.

Toisaalta terroristeille helpoin tapa hankkia joukkotuhoaseita olisi saada niitä joltain uudelta ja epäilyttävältä tai hajoavalta vanhalta ydinasevaltiolta. Paljastuneet säteilevän materiaalin salakuljetusyrietykset kertovat, että joillain tahoilla on mielenkiintoa saada aineita käsiinsä. Varsinaisia ydinräjähteitä helpompi vaihtoehto ja todennäköisempi uhkakuva onkin ns. likaisen pommin käyttäminen. Tällöin tavanomaisen räjähteen avulla levitettäisiin säteilevää ainetta ympäristöön ja siten aiheutettaisiin ennen kaikkea pelkoa ja epävarmuutta.

Neljäs ydinaseiden leviämisen ongelma on niiden muuta yhteiskunnallista kehitystä rajoittava vaikutus. Ydinaseiden aseman pelätään johtavan ulko- ja puolustuspolitiikan ekspansiiviselle tai uhkaavalle tielle, sisäpolitiikan (laajasti ymmärrettynä) militarisoituvan ja kansakunnan henkisten ja aineellisten voimavarojen suuntautuvan kriitikkojen mielestä vahingolliseen tai tarpeettomaan toimintaan. Vaihtoehtoisina asialistoina tällöin usein esi-

³² Yhdysvalloilla tarkoitetaan tässä yhteydessä ns. mantereista Yhdysvaltoja (CONUS, Continental United States) ei esimerkiksi Hawaijin osavaltiota tai amerikkalaisia joukkoja esimerkiksi Etelä-Koreassa.

³³ Terrorismista tarkemmin Juha-Antero Puistolán sekä biologisista ja kemiallisista aseista Malcolm Dandon artikkeleissa.

³⁴ David Campbell, *Writing Security* (Manchester: Manchester University Press, 1998), s. 157-166.

³⁵ On syytä huomata, että vaikka suurin osa Saddamin tosiasiallisista joukkotuhoaseista ja -ohjelmista tuhottiin vuoden 1991 Persianlahden sodan jälkeen, hän jatkoi käyttäytymistään niin kuin hänellä olisi ollut joukkotuhoaseita varastoissaan. Edes kaikki hänen kenraalinsa eivät tienneet asioiden oikeaa tilaa vaan luulivat maallaan oleva ydinaseen.

tetään kansallista hyvinvointia, kansainvälistä tasa-arvoa ja kehitystä sekä ympäristönsuojelua.

3 Vaikeus

Yhdysvalloilla oli toisen maailmansodan päättyessä ydinase-monopoli. Se pyrkiikin estämään ydinaseiden leviämisen muihin maihin ns. Baruchin suunnitelman avulla. Kun Neuvostoliitto mursi tämän monopolin Yhdysvallat ryhtyi edistämään rauhanomaisen ydinenergian käyttöä. Muuttuneiden olosuhdetekijöiden lisäksi ideologiset ja omat taloudelliset hyötynäkökohdat vaikuttivat politiikan muutokseen. Kuten on jo mainittu, Kiinan suorittaman ydinkokeen jälkeen Yhdysvalloissa tunnettiin suurta huolta ydinaseiden leviämisestä. Presidentti Lyndon B. Johnsonin hallinto joutui arvioimaan uudelleen politiikkansa. Toimintavaihtoehtoina nähtiin olevan joko kannustaa omia liittolaisia hankkimaan ydinaseita tasapainottamaan koettua Kiinan uhkaa, hyväksyä tapahtunut ja yrittää tulla toimeen asian kanssa tai suorittaa joukko poliittisia ja sotilaallisia toimia estämään muita hankkimasta ydinaseita. Viimemainittu sisälsi myös mahdollisuuden sotilaallisista vastatoimista Kiinaa vastaan. Asiaa selvittäneen Roswell Gilpatricin komitean suosituksesta Yhdysvallat päätyi edistämään kansainvälisen ydinsulkusopimuksen solmimista.³⁶

Vuonna 1968 solmittu ydinsulkusopimus on kansainvälisesti merkittävin järjestely ydinaseiden leviämisen estämiseksi. Siinä ennen vuotta 1967 ydinkokeen suorittaneet maat tunnustetaan virallisesti ydinasevaltioiksi ja saavat implisiittisen oikeuden ylläpitää ydinaseensa, vaikkakin ne eksplisiittisesti velvoitetaan kattavaan ydinaseriisuntaan, samalla kun muut sopimukseen liittyvät maat pidättäytyvät hankkimasta ydinaseita. Kaikkia sopimukseen liittyviä maita luvataan avustaa ydinenergian rauhanomaisen käytön kysymyksissä. Sopimuksen verifiointiseksi maat alistavat ydinenergialaitoksensa Yhdistyneiden Kansakuntien atomienergiajärjestön IAEA:n³⁷ valvontaan.

Ydinsulkusopimusta voi joko pitää yhtenä kansainvälisen järjestelmän ja suhteiden peruskivenä tai sitten ongelmana, joka sisäänrakennettuine ongelmineen on horjuttamassa järjestelmää. Peruskivi-argumentin lähtökohdiana on ajatus siitä, että kaikki maat hyväksyvät ja noudattavat sopimuksen

³⁶ Gavin (2005), s. 107-112, 128-130.

³⁷ *International Atom Energy Agency* perustettiin 1957 tehtävänänsä rauhanomaisen atomivoiman käytön edistäminen. Järjestön on keskittynyt lähinnä valvomaan ydinlaitoksia ja säteilevän materiaalin siirtoja. Sen päämaja sijaitsee Wienissä ja tällä hetkellä sen pääjohtajana toimii Muhammed El-Baradei.

tarkoitusta ja kirjainta³⁸. Tällöin ei myöskään pääse tapahtumaan mitään yllätyksiä tai muutoksia, koska kukaan ei pyri hankkimaan ydinaseita, eikä kukaan tarjoa apua niiden kehittämisessä. Kyse on maailmanjärjestyksen stabiilisudesta. Ongelmana on, että joukko maita ei ole koskaan liittynyt-kään sopimukseen tai ovat viivytelleet sen ratifioinnin kanssa. Tosiasiallisista ydinaseista Intia, Pakistan ja Israel eivät koskaan liittyneet sopimukseen. Intia on perustellut päätöstään normatiivisin syin vedoten sopimuksen ja virallisten ydinase maiden kaksinaismoralismin. Sille oli myös ongelmallista kansallisesta päätösvallasta luopuminen. Pakistanille puolestaan on syyksi riittänyt Intia. Pohjois-Korea on ratifioinut sopimuksen joulukuussa 1985, mutta vetäytyi siitä sopimuksen edellyttämällä tavalla vuonna 2003. Iran omien sanojensa mukaan noudattaa sopimusvelvoitteitaan, mutta ei toimi näin Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston mukaan. Ongelmana ovat varsinkin erimielisyydet sopimuksen lisäpöytäkirjan noudattamisen tulkinnasta; käytännössä *IAEA*:n oikeudesta suorittaa yllätystarkastuksia maassa. Yhdysvalloille niin kuin myös Euroopan unionille on ongelmallista Iranin todistetut toimet koko ydinase materiaalin valmistussyklin kehittämiseksi. Tämän hallinnan jälkeen maa voisi niin halutessaan ensiksi irtaantua ydinsulkusopimuksesta ja sen jälkeen laillisesti kehittää itselleen ydinaseen.

Ydinsulkusopimuksen rinnalla on joukko lähinnä teknisiä vientivalvontajärjestelyjä. Niiden, esimerkiksi ohjusteknologian vientivalvontajärjestelyn³⁹ tai ydinalan viejien yhteistyöjärjestön⁴⁰ avulla pyritään rajoittamaan ja valvomaan materiaalien, komponenttien ja valmiiden lopputuotteiden kauppaa tai salakuljetusta. Pyrkimyksenä on estää ydinasejärjestelmiin tarvittavan materiaalin siirrot varsinkin ydinsulkusopimuksen ulkopuolella pysytteleviin maihin. Teknisissä järjestelyissä on ongelmana rajanveto ns. kaksoiskäyttötuotteiden kanssa sekä järjestelmän helposti diskriminoiva luonne.

Yhdysvallat käynnisti vuonna 2003 osana terrorismin vastaista sotaa *Proliferation Security Initiative (PSI)* –nimisen joukkotuhoaseiden leviämistä estävän kansainvälisen järjestelyn. Sen tarkoituksen on estää joukkotuhoaseiden ja niiden kantolaitteiden sekä niiden valmistamiseen käytettävien laitteiden ja teknologian kuljetukset. PSI-yhteistyössä olevat maat tarkastavat epäilyttävät alukset joko aluevesillään tai satamissaan. Aloitteessa on mukana yli 80 maata; muiden muassa Suomi, Ruotsi ja Venäjä.⁴¹ Sopimus-

³⁸ Katso esimerkiksi Kari Kahiluoto, ”Pysyvä ydinsulku lujittaa kansainvälistä vakautta” teoksessa Anne Eskelinen (toim.) *Ydinsulku. Valtapolitiikkaa ja proliferaation hallintaa* (Helsingin Yliopisto. Yleisen valtio-opin laitos. Acta Politica 5, 1995), s. 130-133. Kahiluoto puhuu erityisesti pysyvästä NPT:sta – kirjoitushetken hengessä.

³⁹ *Missile Technology Control Regime*.

⁴⁰ *Nuclear Suppliers’ Group*.

⁴¹ Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 23.9.2004, s. 42.

järjestelyiden lisäksi Yhdysvallat on varannut itselleen oikeuden käyttää sotilaallista voimaa estääkseen muita maita tai terroristijärjestöjä kehittämästä joukkotuhoaseita. Tämän ns. *counter-proliferation* -doktriinin yhteydessä on puhuttu myös oman ydinaseen käytöstä tuhoamaan maan alla sijaitsevia tuotantolaitoksia. Tähän tarkoitukseen Yhdysvalloissa käynnistettiin toukokuussa 2003 ohjelma tunkeutumiskykyisen ydinräjähteen valmistamiseksi. Tämä suuritehoinen *Robust Nuclear Earth Penetrator* -hanke pysähtyi kuitenkin kongressin epäluuloon aseiden tarkoituksellista ja toimivuudesta eikä siihen ole enää vuoden 2004 jälkeen myönnetty varoja⁴². Huomautettakoon myös, että Euroopan unionin kriisinhallintapolitiikkaan sisältyy mahdollisuus aseistariisuntaoperaatioiden suorittamiseen⁴³. Tällä tarkoitetaan lähinnä konfliktien jälkeisiä asevalvonta- ja aseistariisunta-toimia osana osapuolten poliittista sopimusta. Laajamittaiseen voimankäyttöön ei ainakaan tällä hetkellä ole poliittista tahtoa eikä voimavaroja.

Tarkasteltaessa ydinaseiden leviämisen estämispolitiikkaa suhteessa Irakin, Libyan, ja Pohjois-Korean jo ratkenneisiin tapauksiin voidaan paikantaa niin yhteisiä kuin eriytyviäkin ratkaisumalleja. Yhteistä näille kaikille on Yhdysvaltojen keskeinen asema maiden vastaisten kansainvälisten pakotteiden asettamisessa. Eriytyvää on pakotteiden, voimankäytön ja neuvotteluiden välinen suhde. Saddam Husseinin ydinaseohjelma saatiin pysäytettyä pitkäaikaisten pakotteiden ja vuoden 1991 Persianlahden sodan jälkeisten aseriisuntatoimien avulla; tosin lopullinen varmuus saatiin vasta syrjäyttämällä Saddam vallasta. Libyan johtaja Muammar Kaddafi luopui itse ohjelmistaan, ei pakotteiden tai aseellisten iskujen takia, vaan Yhdysvaltojen ja Britannian kanssa käytyjen neuvottelujen seurauksena, missä suhteiden normalisointi, pakotteiden poistaminen ja kaupankäynti toimivat positiivisina houkuttimina⁴⁴. Pohjois-Korean kanssa käytiin lähinnä kauppaa ilman laajempia poliittisia myönnytyksiä. Useat rinnakkaiset proliferaatiota estävät mekanismit ja poikkeavat poliittiset työkalut kuvaavat itse ongelman kompleksista luonnetta, muuttuneita uhkakuvia sekä yleistä tyytymättömyyttä itse ydinsulkusopimuksen toimivuuteen ja riittävyteen. Hajanaisen regiimin ongelmana on yleisen ja yhteisen poliittisen päämäärän puute. Tämä kyseenalaistaa järjestelyiden legitimitiivisyyden ja alistaa järjestelyt diskriminaatiokritiikille.

⁴² Stefan Forss, *Yhdysvaltain ydinasepolitiikka* (Helsinki: Strategian laitos, Julkaisusarja 2, n:o 34, 2006), s. 66-67.

⁴³ 2582. Yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvoston kokous, Bryssel 17.5.2004 (asiakirja n:o 9210/04). Suomesta kokoukseen osallistuivat ulkoministeri Erkki Tuomioja ja puolustusministeri Seppo Kääriäinen.

⁴⁴ Mainittakoon, että presidentti George H. W. Bushin hallinto aloitti neuvotteluratkaisun etsimisen 1980- ja -90- lukujen vaihteessa presidentti Reaganin hallinnon pakote- ja voimankäyttöpolitiikan epäonnistuttua saamaan myönteisiä tuloksia. Lopulliseen ratkaisuun päästiin Bush nuoremman valtakaudella talvella 2004.

Ideologiset kartat ja todelliset maastot

1. Vaikkakin sekä Iranin että Pohjois-Korean ydinaseohjelmat ovat vuosia vanhoja, on presidentti George W. Bushin politiikka on edistänyt näiden maiden ydinasepolitiikan radikalisoitumista⁴⁵. Sanottakoon jo ennen väitteen perustelua vielä kertaalleen se, ettei Yhdysvaltain politiikka kuitenkaan pakota presidentti Ahmadinejadia tai puheenjohtaja Kimiä kehittämään ydinaseita. He voisivat valita toisinkin. Sama pätee myös presidentti Bushiin. Miksi esimerkiksi Iranin tekemät salaiset avaukset Washingtonin suuntaan vuonna 2003 torjuttiin? Oliko kyse amerikkalaisten vuoden 1979 panttivankidraaman jälkeisestä ”turbaanikammosta” vai uuskonservatiivien ylimielisyydestä silloin hyvin edistyneen Irakin sodan seurauksena? Jos Lähi-itään oletetaan koittavan demokratian aamunkoiton ja tämän auringon nousevan vielä lännen suunnalta, niin silloin neuvottelut, ja siten myös toisen osapuolen tunnustaminen, ovat tarpeettomia. Ne vain pitkittäisivät haitallisiksi koettujen hallintojen elinkaarta. Oikeutetusti voidaan myös kysyä, onko Ahmadinejad Yhdysvalloille ja Israelille sisäisesti tarpeellinen ulkoinen uhka ja Yhdysvallat samoin Ahmadinejadille. Ainakin Iranissa on presidentti onnistunut retoriikallaan maalaamaan poliittiset vastustajansa nurkkaan, mistä he eivät voi kritisoida hänen ulkopoliittikaansa ilman, että he leimaantuvat pettureiksi. Molemmat presidentit ovat puheillaan maallaneet myös itsensä nurkkaan, mistä pieni retorinenkin myönnytys on tulkittavissa suureksi ulkopoliittiseksi myönnytykseksi, johon heillä ei ole varaa.

Iran ei taasen ole liikahtanut normatiivisesta näkökannastaan; kun sillä on oikeus esimerkiksi uraanin väkevöittämiseen, se voi niin myös tehdä. Maalle on vaikea tarjota mitään, kun se ei vaadi mitään muuta. Ongelman voi kääntää myös toisinpäin: onko maalle osattu tarjota sitä mitä se oikeasti haluaa? Ovatko tekniset tavoitteet, jotka voitaisiin valvoa joko kansainvälisin tai kahdenvälisen toimin⁴⁶, peitekieltä, jolla tavoitellaan ennen muuta turvallisuutta? Jos asettaudutaan Teheraniin, niin geopoliittinen todellisuus näyttäytyy sangen huolestuttavana. Irania ympäröivät niin sunnienemmistöiset arabimaat, amerikkalaiset asevoimat lähes kaikissa naapurimaissa kuin ydinaseistettu ja sisäisesti epävakaa Pakistan. Alueella sijaitsee sen kanssa sangen vihamielisissä väleissä oleva ydinaseistettu Israel, joka liittolaisensa Yhdysvaltain kanssa mielellään vaihtaisi hallinnon toiseen. Kun vielä muistaa, että maa on Japanin kanssa ainoa maa, jota vastaan on käytetty joukkotuhoaseita sodassa, tuntuu ajatus omasta ydinaseesta ymmärrettävältä. Vaikka Iranin ihmisoikeustilanne on mitä karmivin ja osa sen turvallisuusongelmista on itse aiheutettuja, pitäisikö alueen ja maailman-

⁴⁵ Etelä-Korean entinen presidentti Kim Dae Jung esitti myös tämänsuuntaisen väitteen Pohjois-Korean ydinkokeen jälkeen.

⁴⁶ Esimerkiksi Ranskan tai Venäjän valvonnassa.

rauhan kannalta kokeilla negatiivisten turvatakuiden ja luottamusta herättävien toimien linjaa.

Samankaltainen lukkiutunut asenne on nähtävissä Yhdysvaltain nykyhallinnon Pohjois-Korean politiikassa. Syyskuussa 2005 Pohjois-Korea jo lupasi kuuden maan⁴⁷ neuvotteluiden tuloksena luopua ydinaseohjelmastaan. Seuraavana päivänä maa vaati kuitenkin Yhdysvaltoja toimittamaan sille vielä kevytvesireaktorin. Pian tämän jälkeen Yhdysvaltain valtionvarainministeriö päätti kohdistaa taloudellisia pakotteita Pjongjurgia vastaan rahanpesuepäilyjen takia. Pääpääiltynä ollut, Macaossa sijaitseva, Banco Delta Asia -pankki jäädytti Pohjois-Korean tilit helmikuussa 2006. Useat muut pankit Kaakkois-Aasiassa varovat nyt hoitamasta Pohjois-Korean raha-asioita, etteivät ne joutuisi Yhdysvaltain epäilyjen kohteiksi. Taloudelliset vastatoimet hankaloittavat Pohjois-Korean eliitin asemaa ja elämistä, mutta toimien todelliset ja laajemmat vaikutukset ovat ehkä haitallisempia kuin alun perin luultiin. Pohjois-Korea nimittäin vetäytyi kuuden maan neuvotteluista ja ilmoitti jatkavansa ydinaseen kehittelyä. On kuitenkin enenaikaista väittää lokakuun 2006 kokeen johtuneen amerikkalaisten taloudellisista toimista. Maa on aikaisemminkin käyttänyt neuvotteluja taktisiin tarkoituksiinsa ja pyörtänyt aiemmin antamiaan lupauksiaan saadakseen uusia myönnytyksiä. Edelleen voidaan arvioida, että Pohjois-Korean johto tarvitsee ulkoisen uhkan ylläpitääkseen oman, kieltämättä muusta maailmasta poikkeavan poliittisen järjestelmänsä. Ydinasepelotteella lisäksi ajatellaan turvattavan oma olemassaolo Yhdysvaltojen sotilaallisten iskujen tai interventioiden varalta.

Artikkelin ensimmäinen kriittinen johtopäätös onkin, että maailman turvallisuus on vaarantunut, koska eri hallinnot ovat sisäisistä ja ideologisista syistä ajautuneet törmäyskurssille ilman, että ne varsinaisesti uhkaisivat toisiaan. Nyt ne jopa näyttävät kehittävän asejärjestelmiään ja nostavan sotilaallista valmiuttaan, jotta ne voisivatkin uhata toisiaan.

2. Ydinaseiden leviäminen koetaan uhkaksi. Laajamittainen ydinsota uhkakuvana on länsimaissa korvaantunut ydinaseiden vahingossa tapahtuvalle käytöllä ja aseiden päätymiseen terroristien käsiin ja käytettäväksi⁴⁸. Tämän seurauksena kansainvälinen yhteisö ja yksittäiset maat pyrkivät estämään leviämistä kollektiivisin tai yksipuolisin toimin. Nämä sopimusjärjestelyt ja toimet ovat lähihistoria huomioon ottaen olleet vain osittain onnistuneita. Ehkä pikemminkin voisi väittää, että Etelä-Afrikan, Ukrainan, Valkovenäjän ja Kazakstanin luopuminen hallussaan olevista ydinaseista sekä Libyan luopuminen joukkotuhosehjelmistaan ovat toteutuneet ydinsulkusopi-

⁴⁷ Kiina, Venäjä, Etelä-Korea, Japani, Yhdysvallat ja Pohjois-Korea.

⁴⁸ Tästä tarkemmin esimerkiksi Matthew Bunn ja Anthony Weir, *Securing the Bomb 2006* (Nuclear Threat Initiative, July 2006) (www.nti.org/securingthebomb).

muksesta huolimatta. Yhdysvaltojen poliittinen ja sotilaallinen painostus ja sen antamat taloudelliset lupaukset sekä maiden sisäiset normatiiviset syyt ovat olleet näiden maiden päätöksenteon keskeisinä syinä. Non-proliferaatiota tarvitsee siis tehostaa.

Keskeiset havainnot niin proliferaation kuin ydinaseista pidättäytymisen syistäkin ovat kiteytettävissä joukkoon johtopäätöksiä, joiden varaan voi rakentaa uutta ydinaseiden leviämisen estämisen lähestymistapaa. Ensinnäkin, koska monet niin ulkoiset kuin maan sisäisetkin syyt vaikuttavat päätöksentekoon, vain yhteen tekijään ei pidä keskittyä. Erityisesti sisäiset ja normatiiviset syyt on syytä tunnustaa. Toiseksi, vakiintuneiden ydinase maiden sitoutuminen ydinasepelotteeseen, ydinaseturvatakuisiin ja ydinso-dankäyntioppeihin vaikuttaa positiivisesti proliferaatiohankkeisiin. Kyse on ns. turvallisuuskäynnistä, missä yhden maan omat turvallisuuttaan edistä-vät toimet koetaan toisessa maassa sen turvallisuutta heikentäviksi toimiksi. Tästä seuraa joukko poliittisia tai sotilaallisia toimia, joilla koettu turvalli-suusvaje pyritään täyttämään. Kolmanneksi, pelkästään pakotteet eivät estä ydinaseiden hankkimista, vaan niiden rinnalla tarvitaan poliittisia, taloudel-lisia, teknisiä ja sotilaallisia aloitteita ja myönnytyksiä. Lopulta, maksima-listisen aseistariisuntapolitiikan⁴⁹ asemesta on syytä tunnustaa ydinaseiden olemassaolo ja harjoittaa pragmaattista pienten askelten politiikkaa.

Näiden johtopäätösten perusteella voidaan rakentaa poliittinen tiekartta, joka perustuu konstruktivistiseen ajatukseen poliittisesta oppimisesta sekä pragmaattiseen ja minimalistiseen lähestymistapaan. Konstruktivistista⁵⁰ tiekartassa on ajatus poliittisen muutoksen mahdollisuudesta oppimisen kautta. Oppimisen, toisen käyttäytymisestä saatujen kokemusten ja havain-tojen sekä niistä tehtävien yleistävien johtopäätösten avulla syntyy luotta-musta. Luottamus johtaa taasen mahdollisuuteen muuttaa omaa politiikkaa. Toinen osapuoli havaitsee tämän politiikan muutoksen, jota se voi käyttää luottamuksen ja politiikan muutoksen ainesosana. On huomattava, ettei prosessi välttämättä johda myönteiseen lopputulokseen, vaan dynamiikka toimii kumpaankin suuntaan.

Iranin ja Pohjois-Korean tapauksissa yllä esitetyn konstruktivismin sovellus voisi koostua seuraavista vaiheista:

⁴⁹ Tällä tarkoitetaan täydellisen ja kattavan (ydin)aseistariisunnan edistämistä ilman, että aseistariisuntapolitiikassa kovinkaan helposti suostuttaisiin kompromisseihin.

⁵⁰ Konstruktivismilla tässä yhteydessä tarkoitetaan ontologista suuntausta, joka korostaa toimijan oman subjektiivisuuden merkitystä sosiaalisen todellisuuden rakentajana. Konstruktivistista kansainvälisten suhteiden kannalta on siten ajatus uhka- ja turvallisuuskä-sityksistä opittuina käytäntöinä. Mallinnus on vahvasti yksinkertaistettu esitys Alexander Wendtin tunnetun vuoden 1992 artikkelin ”Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics” (*International Organization* 46, 2, Spring 1992) perusajatuksesta.

- 1) Retorinen korjausliike. Tässä poliittisesta puheesta poistetaan räikeimmät kielikuvat ja vastustajan mustamaalaamiset, esimerkiksi ”pahan akseli” tai ”Suuri Saatana”. Teko ei maksa mitään, ja mikäli tarvetta ilmenee, dehumanisoinnin linjalle on helppo palata. Tarkoituksena on lieventää kielteistä ja vihamielistä ilmapiiriä, joka on es-tämässä varsinaisten asiakysymysten käsittelyä.
- 2) Kaksipuolinen keskustelu. Osapuolet aloittavat keskustelut, ei neuvottelut, joissa ne pääsevät esittämään omat näkökantansa toinen toiselleen. Keskusteluja voidaan käydä liiallisen paineen välttämiseksi julkisuudelta piilossa ja aluksi alemmalla hierarkkisella tasolla. Niitä voidaan käydä myös olemassa olevilla foorumeilla kuten kuuden maan ryhmässä. Tarkoituksena on poistaa osapuolten väliset väävät uskomukset ja käsitykset.
- 3) Yksipuoliset toimet. Omien hyvien aikomusten tueksi tehdään käytännön myönnytyksiä. Nämä saattavat muodostua ongelmallisiksi, mikäli niitä käytetään propagandatarkoituksessa ja siksi, ettei näihin kuulu minkäänlaisia verifikaatiomekanismeja. Tällaisia toimia voivat olla pidättäytyminen ohjuskokeista sekä joukkojen harjoituksista ja ryhmittämisestä. Oleellista on, että keskusteluissa opittuun käsitykseen toisen turvattomuudesta vastataan omilla myönteisillä aloitteilla. Nämäkään toimet eivät ole peruuttamattomia, eivätkä heikennä aloitteentekijän turvallisuutta. Tarkoituksena on rakentaa luottamusta.
- 4) Neuvottelut. Keskusteluissa esitettyjä huolenaiheita ja yksipuolisia toimia lujitetaan virallisilla neuvotteluilla, missä aluksi pienet asiakysymykset pyritään ratkaisemaan. Ongelmia saattaa esiintyä mikäli osapuolet neuvottelutaktisista tai sisäpoliittisista syistä johtuen pyrkivät niputtamaan asiat liian suuriksi kokonaisuuksiksi. Maksimalistinen pyrkimys suhteiden normalisointiin ja keskinäiseen kanssakäymiseen on syytä pitää taka-alalla ja neuvotella esimerkiksi joukkojen ryhmittämisestä, teknisistä toimista pidättäytymisistä sekä näiden molempien verifiointista. Ydinaseiden leviämisen kysymyksissä on edelleen syytä pitää mielessä sen syiden moninaisuus ja horisontaalin sekä vertikaalin proliferaation välinen yhteys. Tarkoituksena on purkaa vallitsevia käytäntöjä.
- 5) Sopimusjärjestelyt. Neuvottelujen lopputulokset formalisoidaan kansainvälisoikeudellisesti pätevin sopimuksin. Sopimukset voivat käsittää myös itse ongelmakysymysten ulkopuolisia kysymyksiä, kuten taloudellista ja teollista yhteistoimintaa, mikä puolestaan vahventaa positiivista oppimisvaikutusta. Tärkeintä on rakentaa luottamusta. Ilman sitä ei voida edellyttää oman turvallisuuden parantamista. Tarkoituksena on sitoa osapuolet positiiviseen kehitykseen.

Esitetyt poliittiset, siis oppimisen, vaiheet tai niiden välit saattavat kestää kuukausia tai vuosia, mutta prosessi on yhtä tärkeä kuin itse päämääräkin.

Prosessi pakottaa osapuolia (uudelleen) arvioimaan omia tavoitteitaan, auttaa niiden kommunikoinnissa ja edesauttaa molemminpuolista oppimista. Tällöin muodostetaan uusia käsityksiä itsestä ja toisesta, ja tunnustetaan toisen asema. Tämä politiikan henkinen muutos saattaa johtaa politiikan käytäntöjen muutokseen. ”Libyan tie” on onnistunut esimerkki asteittaisesta molemminpuolisesta politiikan aktiivisesta muuttamisesta vuoropuhelun avulla.

3. Ydinsulkusopimuksen asema ja tulevaisuus on keskeinen kysymys nykypäivän strategisessa tilanteessa. Proliferaation todellisuus ja uhkat ovat ohittaneet sopimuksen kirjaimen⁵¹. Pragmaattisesta ja aseistariisunnan minimalistisesta näkökulmasta lähtevä tarkastelutapa lienee toimivampi ratkaisu kuin fundamentalistinen pidättäytyminen sopimuksen pykäliin ja sinänsä hyviin tavoitteisiin. Ensinnäkään ydinasetietämystä ei saada kitkettä ihmiskunnasta. Monet maat haluavat edelleen tukeutua ydinaseiden antamaan vallan ja turvallisuuden tunteeseen. Monilla valtioilla on varsin pitkälle kehittynyt tekninen valmius valmistaa ydinaseita. Toinen tämän artikkelin kriittinen johtopäätös on se, että nykymaailmassa vallitsevat erilaiset uhkakuvat. Ydinsulkusopimus kuvasti maailmaa, joka haluttiin nähdä kahteen kilpailevaan liittoumaan ja valtiollisesti kahteen eri kehitysasteeseen jakautuneena. Nykyisessä tilanteessa länsimaissa pelätään lähinnä ydinaseen käyttöä terrorismin välineenä. Monilla muilla alueilla, esimerkiksi laajassa Lähi-idässä, Etelä-Aasiassa ja Kaukoidässä, ovat perinteiset turvallisuushuolet edelleen valtioiden turvallisuuspolitiikan käyttövoimana. Näitä kahta näkemystä ei tunnuta tunnistettavan eikä hyväksyttävän. Näistä tekijöistä syntyy turvallisuusdilemman kaltainen tilanne, jossa kansallinen ja kansainvälinen turvallisuus ovat toisiinsa kietoutuneita ja erottamattomia. Ehkä oppimalla toisten perustellut turvallisuushuolet tai turvattomuuskomukset saadaan myös ydinaseiden leviämisen kysymyksiä ratkaistuksi. Tavoite on kaukana, mutta ensimmäiset pienetkin askeleet on syytä ottaa.

Uuden laajennetun ydinsulkusopimuksen yleistavoitteena on oltava edelleenkin ydinaseiden hankkimisen estäminen. Sopimuksessa on samoin sitouduttava olemaan edistämättä toisten maiden proliferaatiota teknisin, teollisin tai taloudellisin toimin. Uuteen sopimukseen on sisällytettävä nykyiset materiaalin, laitteiden ja asejärjestelmien kaupan ja siirtojen estävät yksittäiset sopimukset. Osapuolten on sitouduttava olemassa olevien ydinaseiden ja säteilevän materiaalin turvallisen hallintaan ja hallussapitoon. Ydinaseiden määrää on vähennettävä asteittain ja monikansallisten järjestelyiden puitteissa. Ydinaseiden tarvetta on vähennettävä poliittisin ja soti-

⁵¹ Suomen hallitus vuoden 2004 turvallisuuspoliittisessa selonteossaan toteaa monenkeskisen asevalvonta- ja aseidenriisuntatoiminnan olevan murrostilassa edistyksen puutteen ja uusien järjestelyiden takia, mutta ei ota kantaa miten ja mihin suuntaan sopimusjärjestelmää tulisi kehittää (VNS 6/04, s. 40).

laallisin turvatakuin sekä luottamusta ja turvallisuutta lisäävin toimenpitein. Nämä edellä kuvatut menettelyt lähinnä tehostaisivat, yhdistäisivät ja yhteen sovittaisivat olemassa olevia järjestelyjä. Menettelyt vastaisivat useimpien maiden turvallisuushuoliin. Asiakysymysten rinnalle on nostettava myös menettelytapakysymykset. Tällä tavoin voidaan ydinaseiden ylläpitäminen ja kehittäminen ehdollistaa. On sovittava konkreettisista toimista ja tavoista, joilla siis ydinaseiden määrää vähennetään, mutta joilla myös niiden hallussapitoa ja kehittämistä pystytään hallitsemaan. Tällä tavoin voidaan poistaa nyt olemassa olevien järjestelyjen diskriminoiva luonne. Sopimusten arvohan mitataan maiden halussa liittyä niihin, noudattaa niitä ja pysyä niissä.

7 WHY THE CONCERNS ABOUT CHEMICAL AND BIOLOGICAL WARFARE AND TERRORISM NOW?

Malcolm Dando

Introduction

In the early 1980s, as the second phase of the east-west Cold War gathered force, the Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) yearbook¹ carried an analysis of "The changing status of chemical and biological warfare: recent technical, military and political developments." This analysis began by warning that "After a period of comparative obscurity in the 1970s, chemical and biological warfare (CBW) are now receiving renewed attention" and it noted that this reflected "renascent military interest."

Later in the analysis the authors argued that:

"CBW does not lie within the mainstream of military theory and practice. It is held on the periphery by international law, by domestic political constraint, by military constraint and by technological constraint, each drawing strength from the other..."

But the authors stressed that this could not be regarded as a permanent situation since the constraints might not remain constant. In keeping with the concerns they had expressed in opening their analysis, they continued:

"...Changes in attitude or technology may change their strength, in one direction or the other. If the constraints were to weaken significantly over the years ahead, CBW then becoming more closely assimilated into the mainstream, the characteristics which led the United Nations in the late 1940s to class some types of CB weapons with nuclear armament as 'weapons of mass destruction' could then come to exert an increasingly direct influence on security and disarmament strategies..."

In short, the authors were concerned that a CBW arms race could break out. Fortunately, that was avoided in the early 1980. Indeed, at the end of the Cold War the negotiation of the Chemical Weapons Convention (CWC) was a significant achievement in strengthening the constraints.

¹ "The changing status of chemical and biological warfare: recent technical, military and political developments", *SIPRI Yearbook* (Oxford: Oxford University Press, 1982), pp 317-361.

Some would argue that the concerns about chemical and biological warfare and terrorism today are either an unjustified over-reaction to limited terrorist attacks (Sarin in Tokyo and the anthrax letters in the United States), or a political manoeuvre intended to enhance fear and thus support for the 'war on terror' in the West. No doubt there are various reasons why concerns about chemical and biological weapons have increased in recent years, but the argument here is that it would be foolish to ignore the importance of assimilation as put forward by the SIPRI authors.

According to this assimilation theory, the level of a particular type of armament in a state is set by a process of supply and demand. As the SIPRI authors noted:

"...On the one side there is *the pull of military demand*: the process whereby military requirements perceived by the armed services and specified in terms of national security stimulate national programmes for acquiring, maintaining and deploying weapons..." [emphasis added]

and:

"...On the other side there is a *'push' process*, stemming from the capacities of the defence industries and associated research, development and other institutions of the country to supply armament..." [emphasis added]

Clearly, there has to be a mechanism by which such supply and demand factors are brought into balance and in the case of poorly assimilated weapons systems, such as CBW, the SIPRI authors argued:

"...It is in the process of reconciling demand with supply - of additional requirements for the weapons becoming perceived and then endorsed at the appropriate level of decision - that the assimilation of such weapons may receive new impetus..."

So the question here is can we see - in the post-Cold War, 'war on terror' era - military interest in new forms of CBW that might be perceived as militarily useful in asymmetric warfare? Before we can discuss that question adequately we need to briefly review some of the history of CBW during the last century as modern biology began to take shape and turn into molecular biology - where there is little point in differentiating between chemistry and biology.

Some History

The use of lethal chemical weapons is widely known. Indeed, it would be unexpected to find any discussion of the First World War that did not refer to the dreadful impact of the new chemical weapons made possible by the growth of the science of chemistry and its large-scale industrial application. The terrible impact of, first, chlorine, then phosgene and finally mustard gas on unsuspecting, or poorly protected, soldiers is still harrowing to read.² Yet the lethal chemical agents of the First World War were superseded by the much more toxic lethal nerve gases first discovered in Germany in the 1930s and then developed by both sides during the Cold War.

These new nerve agents were so toxic because they interfered with a specific part of body chemistry. Acetylcholine (ACh) is an important neurotransmitter chemical that, for example, activates our voluntary muscles. In order that ACh has an effect when required, and only when it is required, it is destroyed very rapidly after use by an enzyme called acetylcholinesterase. What the nerve agents do is block the action of this enzyme; the body is then flooded with the transmitter chemical and death rapidly follows.³

It might therefore be argued that the lethal chemical agents of the First World War, although increasingly horrible in their effects, were all relatively unspecific. The nerve agents with their very precise effects might therefore be regarded as a new - second generation - of lethal chemical agents. In addition to the further development of the lethal nerve agents, however, the early part of the east-west Cold War was also characterised by an attempt to develop a new class of non-lethal chemical agents. The serendipitous discovery of drugs that provided some help for people suffering mental illness suggested that other agents might be developed to incapacitate.⁴ Although much effort was expended, the general view was that knowledge of the nervous system was still too limited for effective agents to be developed. The use of a fentanyl derivative to break the Moscow siege in 2002 could lead some to doubt that conclusion.⁵

² See, for example, W. Groom, *A Storm in Flanders: Triumph and Tragedy on the Western Front* (London: Cassell, 2002).

³ F. R. Sidell, "Nerve agents", in F. R. Sidell, E. T. Takafuji and D. R. Franz (eds.), *Medical Aspects of Chemical and Biological Warfare* (Washington, D.C.: Office of the Surgeon General (1997), pp 129-180.

⁴ J. S. Ketchum, J. S. and F. R. Sidell, "Incapacitating agents" in Sidell, Takafuji and Franz (eds.), pp 287-306.

⁵ D. P. Fidler, "The meaning of Moscow: 'Non-lethal' weapons and international law in the early 21st century", *International Review of the Red Cross*, 87, 859, 525-552. (2005).

The history of offensive biological weapons programmes is far less well-known than that of the use of chemical weapons, but again it is possible to argue that as the science and technology developed a series, or generations, of substantially different biological and toxin weapons became available.⁶ In the historical record there may be instances - such as the British use of smallpox in North America in 1763 - where there is sufficient evidence to say that disease was deliberately used in warfare. However, it was not until the nature of infectious diseases became better understood, at the end of the nineteenth century, that such deliberate misuse became a scientific possibility.

Thereafter, the protagonists in the First World War attempted to use pathogenic agents such as anthrax and glanders to sabotage the valuable draught animal stocks of the other side. Between the wars a number of major states attempted to investigate the potentialities of biological warfare and, notably, the Japanese, tried to use biological agents on a large scale against the Chinese before and during the Second World War.

The Japanese programme of research and development was, nevertheless, not very scientific and it was the British who discovered that the best way to use biological agents was to spread them on the air in such a way that they lodged in the victims' lungs. Thus aerosolisation formed the basis for all later anti-personnel biological agent developments during and after the Second World War. This British discovery of aerosolisation in the early 1940s followed on, of course, from the substantial developments in the understanding of aerobiology and the behaviour of microbes in the air that had taken place in the previous decades. After the Second World War the development of better means of microbial production then facilitated the move towards weaponisation of a number of anti-personnel and anti-plant agents in the large US offensive biological weapons programme of the 1950s and 1960s.

Whilst the anti-plant elements of the twentieth century offensive biological weapons programmes are even less well-known than the anti-personnel elements, they were certainly regarded as important. It could be argued, moreover, that the widespread use of Agent Orange by the United States in the Vietnam War might just as well be seen as another use of a biological weapon rather than a chemical weapon as often understood. Agent Orange, after all, was a synthetic auxin - a natural bioregulatory chemical. The

⁶ Malcolm Dando, "The impact of the development of modern biology and medicine on the evolution of offensive biological warfare programs in the twentieth century", *Defense Analysis*, 15(1), 43-62. (1999).

physiological disruption it caused killed off many mangrove trees and indirectly destroyed an ecosystem over a huge part of the country.

If we regard the early decades of the twentieth century as bringing forth a first generation of biological weapons and the middle decades seeing the development of a more sophisticated second generation then it is not unreasonable to suggest that in the latter stages of the Cold War the Soviet Union was developing a third generation. This is not really a reference to the scale of production of agents or even to the application of the growing understanding of viruses, but rather to the fact that the programme clearly involved the start of the application of the new techniques of genetic engineering that were being developed at the cutting edge of biological research at that time.

The Uses of CBW

That very brief history strongly suggests that the uses of CBW are not going to be the equivalent of "just another type of bomb". Clearly the problem is complex. One necessary simplification is to stop thinking about chemical and biological weapons as different things. Living organisms can best be viewed as complex biochemical systems which can be disrupted or destroyed directly by a chemical or indirectly by an organism that in the end acts via chemical mechanisms. This is most easily seen when a pathogenic micro-organism produces a deadly toxin which actually kills the infected victim.

With this understanding of the molecular biology of living organisms it is sensible to think of a *biochemical threat spectrum* ranging from classical chemical agents, through mid-spectrum agents such as toxins and bioregulators, to traditional and genetically modified biological agents. It is therefore apparent that CBW can be used against humans, animals and plants (some micro-organisms might also be used to destroy materiel, for example to denature petrol). CBW can be used on a variety of scales from assassination to tactical, operational, strategic or WMD (weapons of mass destruction) level. CBW can also be used with a range of (intended) lethality from a very low to a very, very high resulting mortality in victims. A further potential variable is persistence. Phosgene was a more effective agent than chlorine, but mustard gas was even more effective because it also acted percutaneously through contamination of clothing and indirectly caused injury to medical staff when they treated casualties. It is also possible to regard the contagiousness of pathogens from first to further victims as an aspect of persistence. Some agents are unlikely to be spread from the first human victim (e.g. anthrax) whilst others such as plague and smallpox are known to have caused major epidemics in the past. Indeed, widespread use

of an agent that could persist in the ecosystem, such as plague, might lead to further outbreaks for years to come. Finally, as the biotechnology revolution is taking place globally and the technology is being simplified progressively there could be a range of possible perpetrators of CBW attacks from states to sub-state groups through even to deranged individuals.

Demand-Side Factors

Against that background we can now examine possible demand-side factors. During the east-west Cold War nuclear weapons were the key armaments at the centre of strategic thinking for the two superpowers and their allies. But stability could only be assured if nuclear weapons were not allowed to proliferate widely. Initially there were fears that many countries would rapidly become nuclear weapons states, but the difficulty of obtaining suitable fissile material, backed up by a surprisingly successful nuclear non-proliferation regime, limited the growth of such nuclear weapons states in the second half of the twentieth century. It has to be understood that no such physical limitation applies in the case of biochemical weapons, particularly as the ongoing revolution in biology and associated sciences spreads globally.

Quite clearly there have been recent offensive biological weapons programmes in Iraq and South Africa as well as in the former Soviet Union.⁷ Furthermore, in its latest report, *Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation and Disarmament Agreements and Commitments*, the United States has made unambiguous statements of concern about a number of other countries, including China, Iran, North Korea, Russia and Syria.⁸ Such *official* statements have to be taken very seriously despite the acknowledged difficulties of obtaining clear-cut evidence from intelligence activities alone in regard to offensive biological weapons programmes. In regard to China the report states:

"The United States believes that China began its offensive BW program in the 1950s and continued its program throughout the Cold War, even after China acceded to the BWC in 1984. Undoubtedly China perceived a threat from the BW programs of its neighbour, the Soviet Union. There are some reports that China may still retain

⁷ For a review of what we know of the offensive biological weapons programmes of the second half of the twentieth century see M. L. Wheelis, L. Rozsa, and M. R. Dando, (eds.) *Deadly Cultures: Biological Weapons Since 1945* (Harvard: Harvard University Press, 2006).

⁸ United States, *Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation and Disarmament Agreements and Commitments* (Washington D.C.: Department of State, 2005).

elements of its biological warfare program. Such reports support the United States' continued belief that China has not abandoned its offensive BW program."

The US report goes on to detail some of its concerns:

"From 1993 to the present, military scientists have published in open literature the results of studies of aerosol stability of bacteria, models of infectious virus aerosols, and detection of aerosolized viruses using polymerase chain reaction technology. Such advanced biotechnology techniques could be applicable to the development of offensive BW agents and weapons."

Indeed, the report notes:

"China's current research activities and dual-use capabilities raise the possibility that sophisticated BW work could be underway. For example, because of the possible offensive applications of aerosolization techniques, the United States' concerns are underscored by publications indicating military involvement in such research."

In regard to Iran the report notes:

"Iran began its offensive BW program in the early 1980s during the Iran-Iraq war. Hashemi-Rafsanjani then Acting Commander in Chief of the Armed Forces,...was reported to have announced during an October 1988 speech 'We should fully equip ourselves both in the offense and defensive use of chemical, bacteriological, and radiological weapons. From now on, you should make use of the opportunity and perform this task'. The United States believes Iran has endeavored to follow through on Rafsanjani's direction in this regard."

Again Iran's current activities are seen as a cause of concern with the report continuing, in part:

"...Particularly in light of Iran's approach towards compliance with its nuclear and chemical weapons-related nonproliferation obligations ... available information about Iranian activities indicates a maturing offensive program with a rapidly evolving capability that may soon include the ability to deliver these weapons by a variety of means."

For North Korea this United States assessment leaves little room for doubt, going as far as naming probable agents:

"Available information suggests that North Korea has a mature offensive BW program, and that it may consider the use of biological weapons as an option in any future conflict. Its BW program probably includes *Bacillus anthracis*, *Vibrio cholerae*, and possibly other agents or toxins.

North Korea has pursued biological warfare capabilities since the 1960s and continued its program despite having become a State Party to the BWC in 1987. In the past several years, North Korea has focused on building its biotechnology infrastructure some of which could be exploited for BW purposes."

So we again see here the perceived combination of a longstanding offensive BW programme and current expansion of biotechnology capabilities that could be misused.

Similar concerns, unfortunately, are also stated in regard to current Russian activities:

"The United States is concerned that Russia maintains a mature offensive BW program.

...Following the collapse of the Soviet Union, the Russian Government publicly committed to ending the former Soviet BW program; it claims to have done so in 1992. Nevertheless, serious concerns remain about Russia's offensive biological warfare capabilities and about the status of some elements of the offensive BW capability inherited from the former Soviet Union..."

Whilst the United States acknowledges that there has been a reduction from the huge scale of the Soviet offensive programme, its assessment is that key elements remain intact. The report reads:

"The United States continues to assess that Russia maintains a mature offensive BW program and that its nature and status have not changed. Russia's BW program builds on capabilities and expertise inherited from the far more extensive Soviet BW program that dates back to the 1920s....some key components of the former Soviet program remain largely intact and may support a mobilization capability for the production of biological agents and delivery systems..."

Again the report gives examples of the kind of current research which gives the United States cause for concern. It states that though the research could have biodefence applicability, it could also be used to further an offensive programme. For example, it cites the following:

- "In 2001, the former BW entity Vektor proposed work...to examine Ebola vaccines using nanoemulsions...
- Scientists from the Ministry of Defense's (MOD) Scientific Research Institute for Microbiology in Kirov published an article, in August 2001, concerning antibiotic treatment of bubonic plague in primates.
- Researchers at Vektor in 2002 published an article on genetic manipulation of the Marburg virus.
- Researchers at the Volgograd Anti-Plague Institute published work in 2002 on *Burkholderia pseudomallei* - the causative agent of melioidosis - that attempted to explain through genetic engineering the difference between this organism and related ones."

Unfortunately, the Trilateral process between Russia, the US and the UK broke down in the mid-1990s without resolving western concerns, and as the report points out:

"...Many key officials from the former Soviet offensive program continue to occupy influential positions. Funding for possible offensive BW activities at certain military sites has continued. Because the Ministry of Defense facilities remain closed to the West, the nature of Russian activities there remains unknown."

As for Syria, the concerns are less marked because the programme there is seen to be less advanced. But whilst the biotechnology infrastructure is thought to be less advanced, the United States still believes that "Syria is developing an offensive biological weapons capability."

Of course, it has to be noted also, given the acknowledged difficulties of differentiating between biodefence and offensive activities, other countries might have similar concerns about aspects of the huge increases in the US biodefence budget⁹ that have taken place since 2001. Perhaps of more immediate concern is the long-term interest, in western states, in the development of non-lethal chemical agents. Given that western militaries in the current international system are likely to be frequently involved in messy operations that are not all-out war or quiet peacekeeping, it is probable that events such as the use of fentanyl to break the 2002 Moscow theatre siege will have enhanced the arguments in favour of such developments.

⁹ Franco C. Lom and A. Schuler, "Billions for biodefence: Federal Agency biodefence funding, FY2006-FY2007", *Biosecurity and Bioterrorism*, 4(2), 113-127. (2006).

In the United States there was clearly military research going on into possible new non-lethal agents in the early 1990s,¹⁰ and a study by a group known to be associated with the US military concluded in 2000:¹¹

"...The researchers identified several drug classes...and individual drugs...found appropriate for immediate consideration as a non-lethal technique. Equally important, the researchers identified many promising new developments that deserve further consideration with high potential as prototypical calmatives with availability in the near future."

Such thinking is also evident in wider NATO circles. One recent report has an annex on the Moscow theatre siege which notes:¹²

"In an attempt to subdue the rebels and to rescue the hostages, the Russian authorities inserted an 'incapacitant'. The intent was likely to win control of the theatre with as little loss of life as possible. This was achieved! Although it may seem excessive that 16% of the 800 hostages died from the 'gas' exposure, still 84% survived..."

And, as the report goes on to point out:

"Ongoing international scientific research is focussed on achieving broader therapeutic indexes and increased drug safety. Combinations of specific drugs, with different times of onset, different times to maximum effect, and with specific antagonists administered at the same time are under evaluation." [emphases added]

So in our present world security situation, with all kinds of asymmetric military operations being possible, it is not difficult to find demand-side reasons for interest in new chemical and biological weapons. States in the developing world might see biological weapons as an ideal means of weakening a regional opponent's agricultural economy or totally disrupting the logistical supply for an intervention force from the developed world. Military planners in the developed world might well see chemical agents as the

¹⁰ Malcolm R. Dando, *A New Form of Warfare: The Rise of Non-Lethal Weapons* (London: Brassey's, 1996).

¹¹ J. Lakoski, W. B. Murray and J. M. Kenny, *The Advantages and Limitations of Calmatives for Use as a Non-Lethal Technique*. College of Medicine, Applied Research Laboratory, Pennsylvania State University, (October 3, 2000)

¹² "The Human Effects of Non-Lethal Technologies" (Annex M - Medical Aspects of the Moscow Theatre Hostage Incident). *RTO Technical Report*, TR-HFM-073. (Brussels: NATO, August 2006).

best 'non-lethal' option available for dealing with very difficult situations in which they might not be able to use the vast lethal systems at their disposal.

But what of terrorists? Could they find chemical or biological weapons useful for their purposes? It has to be acknowledged that an attack on agriculture - particularly animal husbandry - would be far from impossible to carry out. As the 2002 Foot-and-Mouth disease epidemic in the UK clearly demonstrated, animal viruses can be very difficult to control given the intensive nature of modern agriculture. Furthermore, the economic costs to a country of dealing with a major outbreak of such a disease would be very high indeed, and as the perpetrator would not be personally at risk from such an agent, it would be relatively straightforward to prepare and distribute.

However, it is usually suggested that whilst low-level attacks on people, for example, contamination of food in salad bars, would be possible, large-scale attacks would be beyond the capabilities of terrorists at present because of the difficulty of weaponising the agents. The answer to this is firstly that agents have been weaponised successfully in a series of state-level programmes so it is simply an engineering problem requiring enough effort to solve rather than a matter of discovering if it is possible. Secondly, there are some indications in the open literature that weaponisation may not be quite as difficult to achieve as is commonly believed. The key problem even for the more difficult anti-personnel attack appears to be getting microbe particles of just the right size to enter and stay in the lungs. There are some indications that this could be achieved with quite crude spraying devices.¹³ Additionally, a terrorist might be just as interested in the psychological distress that could be caused by even a minor bioterrorist attack, particularly one that was part of an extended campaign of such attacks.¹⁴

Supply-Side Factors

If the demand side factors suggest a strengthening of the 'pull' towards the assimilation of new CB weapon systems, the supply side would appear to be even stronger in regard to the 'push' of new scientific, technological and industrial developments. Firstly, there is a very widespread perception of accelerating change in the underlying science and technology. This point was made strongly in the massive UK contribution to the background paper

¹³ D. M. Hartley and C. J. Peters, "Aerosols from insect control measures show dangers of bioterrorism", *Biosecurity and Bioterrorism* 1(3), p. 221-222 (2003).

¹⁴ R. Danzig, *Catastrophic Bioterrorism - What is to be Done?*, Center for Technology and National Security Policy, Washington D.C (2003).

on relevant scientific and technical developments for the Fifth Five-Year Conference of the BTWC in 2001. In the United Kingdom's view.¹⁵

"Throughout the various studies and consultations carried out by the UK to inform this review, it has been clear that the rate of change in science and technology fields relevant to the BTWC has been greater than in the previous five year period, that is between the third [1991] and fourth [1996] Review Conferences..."

What is particularly significant is the dawning realisation that the areas of the life and associated sciences that might be subject to misuse are not just those which formerly would have been seen as very closely associated with offensive developments. Indeed, what is now becoming very much more widely appreciated is that much of benign civil research and publications might be subject to misuse by those with malign intent.

This became very evident in two highly influential reports prepared for the US National Research Council. The first report, *Biotechnology Research in an Age of Terrorism*,¹⁶ was prepared by a committee chaired by Gerald Fink, Professor of Genetics at the Whitehead Institute for Biomedical Research at the Massachusetts Institute of Technology (hence, the Fink Report). The committee was asked to consider what might be done to minimise the threats from biowarfare and bioterrorism whilst not hindering the beneficial progress of biotechnology. Its focus was on what might be done within the United States in the first instance.

The committee concluded that there were certain experiments that needed extra examination in regard to possible misuse of their results. The experiments of concern were those that:

- "1. Would demonstrate how to render a vaccine ineffective...
2. Would confer resistance to therapeutically useful antibiotics or antiviral agents...
3. Would enhance the virulence of a pathogen or render a nonpathogen virulent...
4. Would increase transmissibility of a pathogen...
5. Would alter the host range of a pathogen...
6. Would enable the evasion of diagnostic/detection modalities...and
7. Would enable the weaponization of a biological agent or toxin."

¹⁵ United Kingdom, *Background Paper on New Scientific and Technological Developments Relevant to the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction*. BWC/CONF.V/4/Add.1. (Geneva: United Nations, 26 October 2001).

¹⁶ National Research Council, *Biotechnology Research in an Age of Terrorism* (Washington D.C.: The National Academies Press, 2004).

The committee also concluded that this list of seven types of experiment would have to be extended in the future as science and technology and the appreciation of the threat evolved. The committee also suggested that a national board should be set up to "provide advice, guidance, and leadership for the system of review and oversight." This recommendation was accepted by the US Administration and the National Science Advisory Board for Biosecurity is now in operation in the United States.

The second report, *Globalization, Biosecurity, and the Future of the Life Sciences*, was produced by a committee chaired by Stanley Lemon and David Relman and had a wider remit that just consideration of what was happening in the United States.¹⁷ In particular, the committee widened the areas of concern, noting first that biotechnology was developing rapidly in many parts of the world and second that the evolving threat went much beyond natural pathogens.

Regarding this second point, the committee made the following recommendations:

2. The committee recommends adopting a broader perspective on the 'threat spectrum'...
- 2b. Adopt a broadened awareness of threats beyond the classical 'select agents' and other pathogenic organisms and toxins, so as to include, for example, approaches for disrupting host homeostatic and defense systems and for creating synthetic organisms."

Where such thinking leads was set out in a paper on the impact of the biotechnology revolution by two US strategic analysts.¹⁸ They suggested that as there were only a limited number of classical BW agents the offence could use, the defence would eventually be able to counter them. The offence would then be forced to move to modification of these classical agents but, again, as only certain modifications were possible, the defence would eventually be able to counter them. By then, however, the biotechnology revolution would have provided much insight into physiological systems and how they might be disrupted (2b above in the Lemon report). So the attack could move from considering the agent to considering the target and as there were so many targets and so many ways of attacking them it was difficult to see how the defence could ever catch up.

¹⁷ National Research Council, *Globalization, Biosecurity, and the Future of the Life Sciences*. (Washington D.C.: The National Academies Press, 2006).

¹⁸ J. B. Petro, T. R. Plosse and J. A. McNulty, *Biotechnology: Impact on biological warfare and defense, Biosecurity and Bioterrorism*, 1(3), 161-168 (2003).

Constraints

The net conclusion of this analysis of demand- and supply-side factors is that there may be a demand for the assimilation of new CB weapons and if there is such a demand there will certainly be capabilities to supply. So what about constraints? Here again the outlook is not exactly bright.

The Biological and Toxin Weapons Convention (BTWC) is widely agreed to be very weak, lacking even an international organisation to develop it between Review Conferences. The almost decade-long effort to find a verification system for the BTWC failed in 2001. As we approach the 2006 Sixth Five-Year Review Conference, it looks as though progress, if even possible, will be modest. It seems most unlikely that these two crucial deficits - lack of an organisation and lack of a verification system - will be quickly remedied.¹⁹

Whilst the Chemical Weapons Convention is clearly in better shape than the BTWC, it also has critical problems that have yet to be addressed. In particular, in view of the current interest in the development of new non-lethal chemical agents, the potential 'law enforcement' loophole provided by the peaceful purposes exemption in Article II.9(d) for "Law enforcement including domestic riot control purposes" must be a cause for concern as long as States Parties do not agree to state clearly that this does not allow the development of a new generation of 'law enforcement' chemical agents unconstrained by the Convention.²⁰

Conclusion

The argument advanced here is that whatever other explanations are put forward to explain present concerns about chemical and biological warfare and terrorism there is good reason to suggest that our real concern should be that new chemical and biological weapons may come into the mainstream of military thinking and operations.

This process of assimilation is clearly a danger because of the demand side of military interest in some such weapons and particularly because of the supply side as the revolution in biology and associated sciences and technologies offers up many more potentialities for weapons systems. In addi-

¹⁹ G. S. Pearson, N. A. Sims and M. R. Dando (eds.), *Key Points for the Sixth Review Conference* University of Bradford, September 2006. Available at www.brad.ac.uk/acad/sbtwc.

²⁰ (Editorial), "Non-lethal' weapons, the CWC and the BWC". *The CBW Conventions Bulletin*, 61, 1-2 (2003).

tion, the constraints that should be found in strong international agreements have a loophole in regard to the CWC and great weaknesses in regard to the BTWC. The likely endpoint of this process was set out very clearly by Professor Matthew Meselson of Harvard University at the turn of the millennium.

Looking ahead at the probable trajectory of research in the life sciences, he suggested that:²¹

"...During the century ahead, as our ability to modify fundamental life processes continues its rapid advance, we will be able not only to devise additional ways to destroy life, but will also become able to manipulate it - including the processes of cognition, development, reproduction, and inheritance..."

The implications of harnessing such capabilities for military (and terrorist) purposes on a large scale are profound. Meselson continued;

"...A world in which these capabilities are widely employed for hostile purposes would be a world in which the very nature of conflict had radically changed. Therein could lie unprecedented opportunities for violence, coercion, repression or subjugation..."

In short, our real concern should be that if we are not very careful we shall see the introduction of a new, radical, destabilising military technology in the coming decades of the twenty-first century.²²

²¹ M. Meselson, "Averting the hostile use of biology", *The CBW Conventions Bulletin*, 48, 16-19 (2000)

²² United States, "Transform America's national security institutions to meet the challenges and opportunities of the 21st century", *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington D.C.: White House, March 2006), pp. 43-44, ix.

8 VÄHENEVÄT LUONNONVARAT

Alpo Juntunen

Johdanto

Kilpailu luonnonvaroista on ihmiskunnan ikaikainen ongelma, sillä lause ”maasta sinä olet tullut ja maaksi sinä olet jälleen tuleva” heijastaa ihmisen biologista riippuvuutta ympäristöstään. Turvatakseen toimeentulonsa biologiset eliöt, ihminen muiden mukana, tarvitsevat ravintoa ja erilaisia hyödykkeitä. Ihmisten väliset riidat, konfliktit ja sodat liittyvät aina kilpailuun ravinnosta ja hyödykkeistä. Historian aikana taistelu on saanut erilaisia muotoja, mutta vasta 1800-luvun imperialismien kaudella kamppailu luonnonvaroista muuttui globaaliseksi, ja geopolitikot loivat käsitteen elintilasta. Tällä tarkoitettiin valtion tarvetta hallita riittävästi maa-alueita ja luonnonvaroja kansalaisten hyvinvoinnin ja maanpuolustuksen turvaamiseksi.¹

Päästäkseen näihin tavoitteisiin valtiot ovat eri aikoina olleet valmiita poliittiseen painostukseen ja sotilaallisiin operaatioihin. Viime vuosien merkittävin esimerkki tällaisesta on Yhdysvaltojen hyökkäys Irakiin vuonna 2003, jonka voi sanoa johtuneen sen tavoitteesta hallita Lähi-itää ja sen energiaraaka-aineita.

Luonnonvaroista käytävä taistelu on muuttanut muotoaan ihmiskunnan tarpeiden mukaan. Toisaalta tarpeet ovat muuttuneet luonnonvarojen saataavuuden mukaan, mutta ihminen ja yhteiskunnat kykenevät sopeutumaan ja muuttamaan tarpeitaan. Ilma ja vesi ovat aina olleet ihmiselle välttämättömiä, mutta monien raaka-aineiden merkitys on vaihdellut ajan ja paikan mukaan. Polttomoottorin keksiminen 1800-luvulla nosti maaöljyn tärkeäksi raaka-aineeksi ja ensimmäinen maailmansota osoitti kaikille öljyn merkityksen myös sodankäynnille. Industrialismin kehittyttyä maailman laajuisesti on taistelu öljystä muuttunut globaaliksi. Öljy- ja kaasulähteiden ja kuljetusreittien haltijoista on tullut yhä tärkeämpiä maailman politiikan toimijoita.

Luonnonvarat jakaantuvat epätasaisesti – jossakin on esimerkiksi runsaasti vettä, jopa liikaa, ja toisella puolella on täysin kuivaa. Jossakin on ylenpalttisesti jotain metallia tai muuta raaka-ainetta. Tämä onkin ollut perustana vaihdolle ja kaupankäynnille ja siten kulttuurien kehittymiselle, mutta myös konflikteille ja sodille. Vasta industrialismin ja globaalin talouden syntymisen myötä on havahduttu pohtimaan luonnonvarojen yleistä riittävyyttä. Luonnonvarojen kulutus on riippuvainen väestöstä, ja jatkuva väes-

¹ Alpo Juntunen, ”Haushoferin arvoitus ja Venäjä”, *Tiede ja ase* (Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu n:o 63. Helsinki 2005), s. 86-95.

tön kasvu sekä elintason nousu nähdään uhkana luonnonvarojen riittävyydelle. Läntisessä maailmassa eli Pohjois-Amerikassa ja Länsi-Euroopassa on tuomiopäivän profeettoja, jotka katsovat Kiinan ja Intian teollistumisen ja kasvun olevan uhkana koko maailmalle.²

Ilma ja vesi

Luonnonvaroista tärkeimmät ovat puhdas ilma ja puhdas vesi, joita ei voida korvata toisella tuotteella. Edellinen ei ole vähenemässä, joskin saastuminen ja siitä johtuva ns. kasvihuoneilmiö aiheuttavat ongelmia eri tahoilla, varsinkin tiheästi asutuilla teollisuusalueilla. Teollisuuden aiheuttamien päästöjen katsotaan aiheuttavan ilmaston muutoksia, ja siten ilma vaikuttaa välillisesti luonnonvarojen saatavuuteen. Harvaanasutulla pohjoisella pallonpuoliskolla saastuminen on lievempää kuin eteläisimmillä, tiheään asutuilla vyöhykkeillä. Toisaalta pohjoinen luonto on haavoittuvainen, koska hidas luonnonkierto peittää syntyneet vahingot erittäin hitaasti.

Ilman saastumiseen on puututtu myös maailmanlaajuisesti. YK:n ilmastopöytäkirjasta päätettiin joulukuussa 1997, ja Venäjän ratifioitua sopimuksen marraskuussa 2004 sopimus saatiin oikeudellisesti sitovaksi ja se astui voimaan 16.2.2005. Sen mukaan sopijaosapuolet sitoutuvat vähentämään kasvihuonepäästöjä vuosina 2008 – 2012 vuoden 1990 tasolle yhteisesti sovitun ohjelman mukaisesti. Tämä on ensimmäinen vaihe ilmaston suojelemiseksi. Kaikki YK:n jäsenvaltiot eivät ole allekirjoituksellaan sitoutuneet sopimukseen. Suuret saastuttajat USA ja Australia eivät ole allekirjoittaneet sopimusta, eikä suurille kehitysmailla – Kiinalle, Intialle ja Brasilialle – ole asetettu mitään päästörajoja.³

Ilman suojelun esitaistelijat ovat läntisessä Euroopassa, mukaan lukien Suomessa, esittäneet kansainvälisiä suosituksia tiukempia päästörajoituksia. Suomen päästöillä ei kuitenkaan ole merkitystä kokonaisuuden kannalta.

Paljon vakavampi ongelma on puhtaan veden puute ja ennen kaikkea sen epätasainen jakautuma. YK:n keräämien tietojen mukaan kolmannen vuosituhaten alussa 80 maata kärsii juomaveden puutteesta ja vuosittain yli viisi miljoonaa ihmistä kuolee saastuneen veden aiheuttamiin sairauksiin. Kansainvälisesti hyväksytyyn määritelmän mukaan maa kärsii vakavasta veden puutteesta, kun vuosittainen asukasta koskeva veden kulutus on alle

² Ch. Flavin & G. Gardner, ”Kiina ja Intia - uusi maailmanjärjestys”, *Maailman tila 2006*. Raportti kehityksestä kohti kestävästä yhteiskuntaa. (Helsinki 2006), s. 29-51.

³ R.G. Bell, ”What to Do About Climate Change”, *Foreign Affairs* (May/June 2006), s. 105-113.

1000 kuutiometriä. Suomessa ja Länsi-Euroopassa veden kulutus on moninkertainen, eikä puhtaan veden puutetta paikallisia poikkeamia lukuun ottamatta pidetä poliittisena kysymyksenä.

Pohjois-Afrikasta Kiinaan ulottuvalla päiväntasaajan pohjoispuolella olevalla kuivalla vyöhykkeellä veden puute on ikivanha ongelma, joka on aiheuttanut vuosituhansien ajan konflikteja. Paimentolaisheimot ja kansat ovat asettuneet keitaita muodostavien lähteiden, järvien ja jokien läheisyyteen. Tällöin veteen liittyvä nautintaoikeus muodostaa olemassaolon perustan. Ilmaston vaihtelut, väestönkasvu ja ulkoinen uhka muuttavat nautinnon perusteita, jolloin voidaan joutua sisäiseen tai ulkoiseen konfliktiin. Paimentolaiset kiistelevät jatkuvasti laitumista ja karjan juottopaikoista. Perinteisesti paimentolaiset ovat ratkaisseet kiistat traditioiden ja heimo-oikeuksien perusteella. Tällä hetkellä rajakiistat Etiopian ja Somalian välillä sekä ns. Darfurin ongelma Sudanin ja Tshadin raja-alueilla liittyvät paimentolaisten nautintaoikeuksiin. Sudanin ja Tshadin ongelmaa ei ole voitu ratkaista perinteisesti, koska alueen tasapaino tuhoutui Sudania vuosina 1969–1985 hallinneen diktaattori Jaafar Nimeirin hallitusaikana.⁴

Uuteen tilanteeseen on jouduttu siirryttäessä perinteisistä elinkeinoista tehomaa- ja teollisuuteen ja teollisuuteen. Seurauksena on ollut väestön ja kulutuksen kasvu, joka on lisännyt veden tarvetta ja siten kilpailua hupenevista vesistä. Yhä enenevässä määrin veden puutteesta kärsitään Iberian niemimaalla, Yhdysvaltojen eteläisissä osavaltioissa, Pohjois-Afrikassa, Lähi-idässä ja Keski-Aasiassa. Iberian niemimaalla ja Yhdysvalloissa kyse on tehomaa- ja teollisuuden aiheuttamista seurauksista. Israelin ja arabimaiden konfliktin taustalla on Israelin tehomaa- ja teollisuuden synnyttämä Jordanin valuma-alueen veden ehtyminen.⁵

Turkki on jo vuosikymmeniä valjastanut Eufraatin ja Tigrisin latvajokia voima- ja maatalouden hyväksi, jolloin virtojen alajuoksulla asuville tulevat vesimäärät ovat vähentyneet.⁶

Tällä hetkellä vakavimmat vesiongelmat ovat ihmisen aiheuttamia ja ne koskevat muutenkin kriisiherkkää Keski-Aasiaa. Valtavia tuhoja Keski-Aasian vesistöille on aiheuttanut Neuvostoliiton suunnitelmatalous. Araljärvi on muodostanut muinaisuudesta alkaen tärkeän vesivaraston. Keski-Aasian vuoristosta Araljärveen laskevat Amu Darja ja Syr Darja ovat olleet kulttuurien väyliä ja asutuksen perusta. Toisen maailmansodan jälkeen alueella aloitettiin tehomaa- ja teollisuus, jonka vesilähteenä on ollut Araljärven va-

⁴ F.M. Deng, "Sudan: A Nation in Turbulent Search of Itself", *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*. vol. 603, no. 1, s. 158.

⁵ F. Pearce, *When the Rivers Run Dry*. (Boston, 2006), s. 155-173.

⁶ Ibid. s. 178., A. Mazin, Resursy i konflikty.- Mirovaja ekonomika i mezhdunarodnyje othosheniya 8/2006, s. 7.

luma-alue. Veden johtaminen kuivaan ja kuumaan erämaahan ei ole ollut menestyksellistä. Seurauksena on ollut veden väheneminen suurten jokien alajuoksulla ja Araljärven kuivuminen. Samalla laajat alueet ovat muuttuneet lähes asuinkelvottomiksi. Tämän seurauksena Keski-Aasian tasavalloissa on jouduttu säännöstelemään veden kulutusta. Vuonna 1998 vuotuinen puhtaan veden muodostuminen asukasta kohti oli Tadžikistanissa 11 000, Kirgisiassa 10 000 Uzbekistanissa 700, Turkmenistanissa 200 kuutiometriä.

Huomattakoon Keski-Aasian vesikriisin olevan jakelun ja kulutuksen eikä määrän kriisin. Afganistan, Tadžikistan ja Kirgisia ovat Araljärven valuma-alueen ylätasanteella ja niiden osuus veden kulutuksesta on vain 17%. Alempana olevien Uzbekistanin, Kazakstanin ja Turkmenistanin kesken kulutus jakaantuu siten että Uzbekistan kuluttaa 52%, Turkmenistan 20% ja Kazakstan 10%.⁷ Uzbekistanin valtava kulutus johtuu suuressa määrin neuvostoaikana aloitetusta tehoviljelystä, erityisesti puuvillan suurtuotannosta. Toinen kulutusta lisäävä tekijä on nopeasti kasvava väestö. Tuhot paljastuivat kaikessa karmeudessaan vasta Neuvostoliiton hajottua. Alueen valtioiden vesikysymys on mitä tärkein ja vuodesta 1992 alkaen ne ovat käyneet asiaa koskevia neuvotteluja. Kaikkia tyydyttävää ratkaisua veden jakamisessa ja säännöstelyssä ei ole saavutettu. Nyttemmin on ryhdytty kansainvälisiin toimiin Araljärven pelastamiseksi. On laadittu suunnitelmia veden säännöstelystä, uusjaosta ja lisäveden juoksuttamisesta Irtyshistä Araljärveen.⁸

Kansainvälisen yhteisön kannalta olisi mitä toivottavinta, että vesikysymyksessä päästäisiin kaikkia osapuolia tyydyttävään ratkaisuun. Kriisin kehittymisellä avoimeksi konfliktiksi tuolla muutenkin poliittisesti epävakkaalla alueella olisi tuhoisat seuraukset.

Öljy ja kaasu

Hiilivedyistä muodostuvista raaka-aineista tärkeimpiä ovat öljy ja kaasu, joiden merkitys on lisääntynyt teollistumisen myötä. Öljyä ja kaasua on maailmalla runsaasti ja niiden riittävydestä voidaan esittää vain arvioita. Vuonna 2002 öljynviejämaiden järjestö OPEC (Organization of Petroleum Exporting Countries) arvioi maailman öljyvarat 1067,2 miljardiksi tynnyriksi.⁹ Öljyn loppumisesta on käyty keskustelua jo vuosikymmeniä, ja usein

⁷ Kazakstan on osittain riippuvainen Araljärven valuma-alueen vedestä.

⁸ *Okruzhajushsaja sreda i bezopasnost. Transformatsija riskov v sotrudhishestbo. Tsentralnaja Azija region Fergana – Osh – Hudzhand.* (Geneve 2005), s. 15-25. – vrt. *Maailman tila 2006* (Helsinki: Worldwatch, 2006), s.74.

⁹ Öljyn kansainvälisenä mittana käytetään barreliä eli tynnyriä, joka lasketaan siten, että 1000 litraa = 6,2898 barreliä.

on profetoitu öljyn täydellisellä loppumisella. Näin ei kuitenkaan ole käynyt, joskin öljy on loppunut tietyillä alueilla.

Konfliktit ja kriisit kylläkin vaikuttavat tuotteiden hintoihin, mutta hintoja liikuttavat myös kansainväliset keinottelijat. Tuottajat voivat myös käyttää varantojaan poliittisten tavoitteiden hyväksi. Suuri ja varakas tuottaja voi poliittisten ja taloudellisten tavoitteidensa mukaan sulkea öljy- ja kaasuhanansa, mutta pieni, energiaköyhä maa on riippuvainen tuontienergiasta ja joutuu alistumaan energian toimittajan ehtoihin. Neuvostoliitto-Venäjä on vuosikymmeniä käyttänyt energiavarojaan politiikkansa välineenä. Myymällä sosialistisille liittolaisilleen ja naapureilleen energiaa ”toverihintaan” alle maailman markkinahintojen Neuvostoliitto esiintyi hyväntekijänä, mutta teki samalla maat riippuvaiseksi neuvostoenergiasta.¹⁰

Vuodesta 2005 alkaen Venäjä on avoimesti ilmaissut pyrkimyksensä energian suurvallaksi. Se on myös käyttänyt energiavarojaan pyrkiessään vaikuttamaan mm. Georgian, Ukrainan ja Valko-Venäjän politiikkaan.¹¹

Vastaavanlaista politiikkaa Yhdysvallat on harjoittanut latinalaisessa Amerikassa. Tämä politiikka on 2000-luvulla ajautunut vaikeuksiin kun latinalaisen Amerikan öljyntuottajat Venezuelan presidentin Hugo Chávezin johdolla ovat alkaneet harjoittaa itsenäistä energiapolitiikkaa. Yhdysvallat on syyttänyt Chávezia diktatuurista ja vasemmistolaisuudesta. Erityisesti Yhdysvaltoja on ärsyttänyt Venezuelan yhteistyö Kuuban kanssa, maan jota Yhdysvallat on pitänyt energia- ja kauppasaarrossa vuosikymmeniä.¹²

Ensimmäisen maailmansodan aikana todettiin öljyn välttämättömyys sodankäynnille. Öljystä tuli strateginen raaka-aine. Siitä asti öljy on liittynyt kaikkiin maailmassa puhjenneisiin konflikteihin. Öljyn saatavuuden turvaamisesta on tullut kansainvälisen politiikan keskeinen tavoite. Öljyn tekee merkittäväksi monipuolinen soveltuvuus eri tarpeisiin. Öljyn rinnakkaistuotteella maakaasulla ei ole yhtä monipuolisia soveltuvuuksia, mutta maakaasusta on tullut yhä tärkeämpi teollisuuden poltto- ja raaka-aine. Öljy ja kaasu eivät ole korvaamattomia. Ne molemmat ovat korvattavissa muilla polttoaineilla. Saksalaiset F. Fischer ja H. Tropsch kehittivät 1920-luvulla prosessin jonka avulla kivihielestä ja kaasusta valmistetaan bensiiniä.¹³

¹⁰ Daniel Yergin, “Ensuring Energy Security”, *Foreign Affairs* (March/April 2006), s. 69-82.

¹¹ Mazin 2006, 4.

¹² Ks. esim. Michael Shifter, “In Search of Hugo Chávez” *Foreign Affairs* (May/June 2006, s. 45-60.)

¹³ Stranges, *Germany’s Synthetic Fuel Industry 1927-45*. <http://www.fischer-tropsch.org/A.N>

Menetelmä on erittäin kallis ja siihen ovat turvautuneet valtiot, joilla ei ole ollut mahdollisuuksia saada varsinaisia öljytuotteita. Sellaisessa tilanteessa oli Saksa toisen maailmansodan aikana ja apartheidin eristämä Etelä-Afrikan liittotasavalta 1960-luvulta vuoteen 1991. Viime vuosien kuluessa Kiinan kansantasavalta on ottanut menetelmän käyttöön ja on sen avulla alkanut valmistaa valtavista hiilivaroistaan bensiiniä.¹⁴

Maailman rikkaimmat öljy- ja kaasuesiintymät sijaitsevat Lähi-idässä, ja maailman mielenkiinto kohdistuu alueelle juuri sen energiarikkauksien tähden. Yhdysvallat on maailman suuri öljynkuluttaja, mutta sen omat öljyvarat ovat ehtymässä, ja siksi se on pyrkinyt varmistamaan poliittisen vakauden läsnäolollaan Lähi-idässä. Tuotantoa enemmän öljyn ja kaasun hintaan vaikuttaa kulutus. Kiinan ja Intian nopea talouskasvu tarvitsee yhä enemmän öljyä ja kaasua, jolloin kasvava kysyntä pitää hinnat korkealla. Kiina on tarpeidensa tähden aloittanut maailmanlaajuisen öljyn etsinnän ja hankinnan.¹⁵

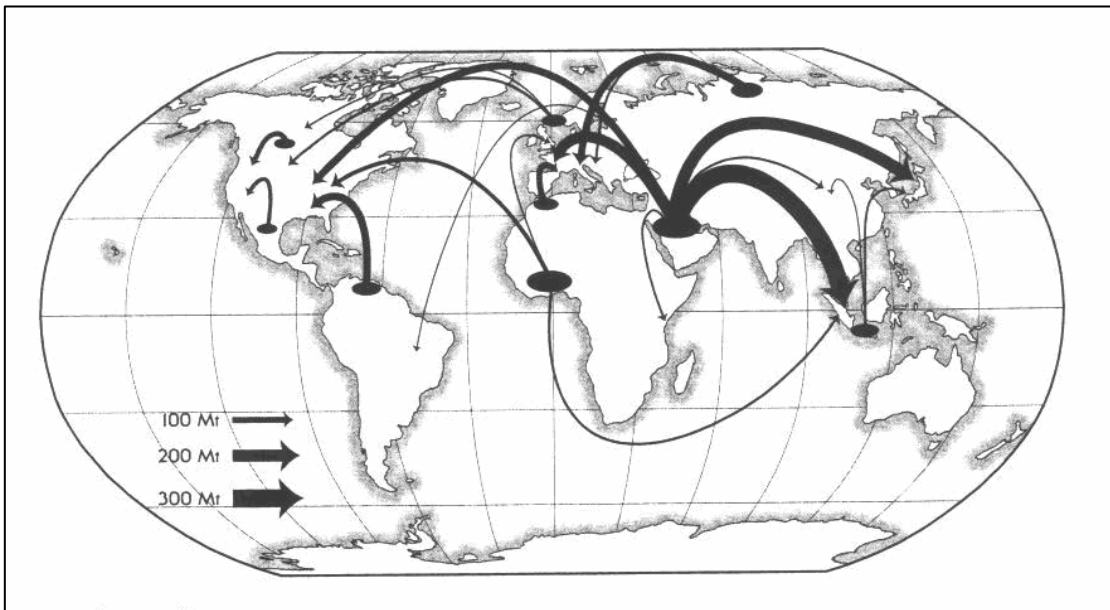
Kulutuksen kasvaessa öljy- ja kaasuesiintymien etsintää on tehostettu, ja niitä on alettu etsiä alueilta, joilla on erittäin vaikeat luonnonolosuhteet. Alaskan, Siperian ja Pohjoisten merien alueet ovat tulleet tutkimusten kohteiksi 1960-luvulta alkaen. Tuotanto noilla seuduilla on vaikeata ja kallista, ja esim. pohjoisen Jäämeren öljy- ja kaasu on kilpailukykyistä vain silloin, kun kysyntä kohottaa öljybarrelin hinnan yli 20 dollariin.¹⁶

Öljyn ja kaasun tuotantoalueita konfliktiherkempiä ovat hyvin haavoittu-
vaiset lastausstatamat ja kuljetusreitit.

¹⁴ Alpo Juntunen, Pertti Salminen, Torsti Sirén ja Pertti Inkinen, ”Öljyn ja kaasun strateginen rooli Lähi-idän – Keski-Aasian suuralueella”, *Tiede ja ase* (Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu n:o 62. Helsinki 2004), s. 62-63.)

¹⁵ David Zweig ja Bi Jianhai, ”China’s global Hunt for Energy”, *Foreign affairs* (September/October 2005), s. 25-38.)

¹⁶ Ю. Годин, Геополитическая роль внешней торговли энергоресурсами для России. - (Мировая экономика и международные отношения, 2/2006, с. 103-109.)



Kartta 1. Maailman tärkeimmät öljynkuljetusreitit.

Vähittäistä maailmanpolitiikan muutosta merkitsee vanhojen teollisuusvaltioiden eli Yhdysvaltojen, Kanadan ja EU:n yhä suurempi riippuvaisuus öljyn ja kaasun tuottajista. Siksi kuljetusten turvaamisella on yhä suurempi merkitys. Kuljetusten solmukohdilla ja väylien kapeikoilla on yhä tärkeämpi asema. Gibraltar, Turkin, Hormuzin, ja Malakan salmet ovat kehittyneet meriliikenteen strategisiksi kipupisteiksi. Erittäin haavoittuvia ovat eripuolilla mantereita ja merenpohjia kulkevat putkistot. Pienetkin terroristiryhmät voivat nopealla hyökkäyksellä saada aikaan todella suuria vahinkoja sekä tuottajille että kuluttajille. EU:n ja Venäjän energiayhteistyö on tuonut putkisto-ongelman myös Suomen välittömään läheisyyteen. Toistaiseksi Itämeren alueella ei ole olemassa yhteistä menetelmää, kuinka energiareittien turvallisuus parhaiten varmistetaan.

Öljyllä ja kaasulla tulee edelleen olemaan tärkeä poliittinen ja taloudellinen merkitys. Energian hinnat vaikuttavat koko maailman talouteen ja täten suuret tuottajat ja kuluttajat pystyvät ohjaamaan maailman taloutta. Pienet tuontienergiasta riippuvaiset maat ovat herkkiä vaihteluille, eikä niillä ole sanottavia mahdollisuuksia irrottautua maailman yleisestä kehityksestä. Maapallo on kuitenkin sopeutuja. G8:n ryhmään kuuluvien teollisuusvaltioiden tavoitteena on kestävä kehitys, jonka takeena on globaali keskinäinen riippuvuus. Tavoite ei ole helposti saavutettavissa, sillä juuri energiavarat antavat Iranin, Turkmenistanin ja Venezuelan kaltaisille maille tilaisuuden teollisuusmaiden kannalta poliittiseen häiriköintiin. Siksi suurvallat yhteisistä tavoitteista huolimatta eivät luovu voimapolitiikasta. Energialähteitä ja kuljetusreittejä ei kuitenkaan suojata massiivisilla armeijoilla, vaan stra-

tegiana on siirtyminen tehokkaisiin erikoisjoukkoihin, jotka kykenevät nopeisiin globaaleihin operaatioihin.¹⁷

Ennemmin tai myöhemmin öljy ja kaasu loppuvat, jolloin maailman on jälleen alettava entistä tehokkaammin hyödyntää hiiltä, puuta, muita biologisia polttoaineita, tuulta, aurinkoa ja uraania. Arkipäiväisessä keskustelussa edellä mainitut raaka-aineet asetetaan usein vastakkain, mutta niin ei tarvitse olla. Kokemus on osoittanut ihmiskunnan löytävän optimistisia energiaratkaisuja.

Ydinenergian käyttöön liittyy kaikkein eniten ennakkoluuloja ja suoranaisia pelkoja. Niiden perustana on ydinaseita kohtaan tunnettu aiheellinen pelko. Atomipommien käyttö toisen maailmansodan loppuvaiheessa, ja muutamat ydinvoimalaonnettomuudet, joista merkittävin oli Neuvostoliitossa v. 1986 tapahtunut Tshernobylin ydinvoimalan räjähdys, ovat lisänneet epäluuloja ydinvoimaa sekä sen raaka-ainetta uraania kohtaan.

Näiden uhkakuvien tähden yleinen mielipide on alkanut pontevasti vaatia korvaavia energialähteitä kuten aurinko-, tuuli- ja bioenergiaa. Ne kaikki ovat ikivanhoja energialähteitä, mutta ihmiskunta ei ole keksinyt keinoa niiden tehokkaaksi hyödyntämiseksi. Aurinko on ehtymätön lähde, mutta sen hyödyntämiseen liittyy runsaasti erilaisia teknisiä ongelmia. Tuulienergia on riippuvainen tuulesta. Tuulienergia on hyvin haavoittuvaista. Suuret tuulimyllyt ovat ilmahyökkäysten otollisia kohteita. Bioenergian hyötysuhde on pieni, sillä jo sen tuottaminen vaatii runsaasti energiaa.

Strategiset metallit

Erilaisilla metalleilla on ollut ratkaiseva merkitys ihmiskunnan vaiheissa. Länsimaiseen historiakäsitykseen ovat jääneet kivi-, pronssi- ja rautakausi. Niihin verraten toisen maailmansodan jälkeen on puhuttu atomikaudesta, vaikka atomi ei ole metalli. Kenties tulisi pikemminkin puhua uraanikaudesta. Uraanista tuli tärkeä ja strateginen raaka-aine vuodesta 1939 alkaen, jolloin saksalaiset O. Hahn ja F. Strassmann keksivät uraanin atomiytimessä tapahtuvan energiaa vapauttavan fission. Keksintö johti myöhemmin ydinaseiden ja ydinenergian käyttöön.

Uraania on eripuolilla maailmaa runsaasti, mutta malmia ei missään ole puhtaana. Se pitää erottaa muiden mineraalien joukosta. Erottaminen voidaan tehdä teknisesti, mutta prosessi on erittäin kallis, ja siksi pyritään

¹⁷ W.R. Clark, *Petrodollar warfare. Oil, Iraq and the future of the dollar* (Gabriola Island, 2006), s. 58-73, 115-134. – vrt. T.L. Friedman, *Mustan kullan laki*. (Ulkopolitiikka 3/2006), s. 30-37.

hyödyntämään mahdollisimman rikkaita ja suuria esiintymiä. Uraanin louhintaan ja jalostukseen liittyy politiikka mitä suurimmassa määrin, ja kylmän sodan aikana uraanikaivoksia ja jalostamoja pidettiin sotasalaisuuksina. Vasta Neuvostoliiton hajottua ja kylmän sodan päätyttyä on ilmennyt Saksan Thüringenin Wismutin kaivoksen olleen maailman kolmanneksi suurin uraanikaivos.

Suuria uraaniesiintymiä on Yhdysvalloissa, Kanadassa, Kongossa, Kazakstanissa ja Australiassa. Australian uraanivarat muodostavat n. 30 % koko maailman tunnetuista uraanivaroista. Kuten muidenkin raaka-aineiden kohdalla suuret tuottajat voivat käyttää uraanivarantojaan politiikan välineinä. Uraanin runsauden tähden ei ole odotettavissa, että uraani saisi öljyn kaltaisen aseman maailmanpolitiikassa.

Kylmän sodan päättyminen ja ydinaseiden valmistuksen supistuminen ja varauksellinen suhtautuminen ydinenergiaan johtivat uraanin ylitarjontaan ja hintojen romahtamiseen. Uraanin kilohinta oli 1980-luvun alkupuolella 110 \$, mutta 2002 hinta oli laskenut erittäin alas 26,39 \$:iin. Eripuolilla maailmaa suljettiin uraanikaivoksia ja jalostuslaitoksia. Yleisten energiahintojen nousu 1990-luvulta alkaen on lisännyt mielenkiintoa ydinenergiaa kohtaan, ja samalla uraanin kysyntä on lisääntynyt. Kasvavan kysynnän vuoksi eri puolilla maailmaa on avattu entisiä kaivoksia uudelleen. Vuonna 2005 maailmassa oli toiminnassa 441 ydinvoimalaa, jotka kuluttavat 70 000 tonnia urania. Siitä noin puolet on peräisin kaivoksista ja toinen puoli muualta, lähinnä puretuista ydinaseista.¹⁸

Seuraavien 30 vuoden kuluessa maailmassa tultaneen rakentamaan n. 600 ydinvoimalaa, jolloin uraanin kysyntä lisääntyy.¹⁹

Uraanin louhinta ja jakelu on kansainvälisten suuryhtiöiden käsissä, sillä työ on erittäin pitkäjänteistä ja pääomavaltaista. Uraanimalmion löytämisestä kaivoksen toimintaan kuluu n. 10 vuotta. Jatkuvasti etsitään uusia uraanilähteitä ja monet malmiot, joiden uraanipitoisuus on alhainen, pyritään ottamaan tuotannon piiriin. Kaikkialla, esim. Suomessa käydään vilkasta keskustelua uraanikaivosten perustamisesta.

Ylipäänsä uraanin saatavuus ei ole ongelma, mutta louhiminen, hyödyntäminen ja kuljetus vaativat erityisosaamista ja tulevat siksi kalliiksi. Uraaniin turvautuvaa ydinvoimaa on pidettävä ehtymättömänä. Viimeisen 50-vuoden kuluessa ydintekniikka on kehittynyt ja turvallisuusriskit ovat vähentyneet. Ydinvoima ei kuitenkaan korvaa öljyä ja kaasua liikenteen polt-

¹⁸ J. Bölsche, "Brennstof für die Ewigkeit? – Kampf um die Rohstoffe. Die knappen Schätze der Erde", *Spiegel special* 5/2006.

¹⁹ Mazin, s.5.

toaineena, mutta siirtymällä ladattavilla akuilla toimiviin liikennevälineisiin, voidaan katsoa ydinenergian tukevan liikennettä ja kuljetuksia. Kai-vokset eivät ole haavoittuvia, mutta kuljetukset ja jalostuslaitokset ovat, ja terrori-iskut niihin olisivat katastrofaalisia koko ihmiskunnalle. Ydinener-giaa sinänsä ei voida pitää uhkana, mutta sen lisääntynyt käyttö kasvattaa jokapäiväiseen turvallisuuteen liittyvää epävarmuutta.

Pahin uraaniin liittyvä uhka on sen käyttäminen ydinaseiden valmistukseen, joskin ydinaseiden tuottaminen vaatii pitkälle kehittyneitä teknologiaa ja koulutettua henkilökuntaa. Kansainvälinen yhteisö on tämän hyvin tiedos-tanut ja YK:n alaisena toimii Wienissä päämajaansa pitävä kansainvälinen atomienergiajärjestö IAEA (International Atomic Energy Agency), valvoen ydinteknologian sovellutuksia eri puolilla maailmaa. YK:n toimesta on luo-tu ydinsulkusopimusjärjestelmä, johon liittyneet valtiot ovat sitoutuneet olemaan luovuttamatta ydinteknologiaa muiden haltuun. IAEA:lla ei ole mahdollisuutta sanktioiden toimeenpanemiseen sääntöjenrikkooja vastaan. Se joutuu toimimaan YK:n turvallisuusneuvoston alaisena, jolla on oikeus sanktioiden toimeenpanemiseen. Silloin tarvitaan kuitenkin turvallisuus-neuvoston jäsenten yksimielinen päätös.

Tällä hetkellä - kolmannen vuosituhaten alussa - kansainvälistä yhteisöä uhmaavat Iran, joka on allekirjoittanut ydinsulkusopimuksen ja Pohjois-Korea, joka on jättäytynyt ydinsulkusopimuksen ulkopuolelle.

Kansainvälinen yhteisö ei myöskään voi estää asiantuntijoita siirtymästä mahdollisten häirikkövaltioiden palvelukseen. Neuvostoliiton hajoamisen seurauksena maan suuri tiedeyhteisö joutui kriisiin, jolloin runsaasti ydin-teknologian ja aseistuksen asiantuntijoita siirtyi ulkomaille.²⁰

Uraanin ohella strategisina metalleina pidetään rautaa, kuparia, nikkeliä, kobolttia, alumiinia ja lyijyä. Niillä kaikilla on suuri merkitys teollisuudel-le. Niitä kaikkia on maailmalla runsaasti. Rautamalmivarat ovat käytännös-sä loppumattomat, joskin monet rikkaat esiintymät eri mantereilla ovat vai-keasti hyödynnettävissä. Suurimmat esiintymät ovat Venäjällä ja Kiinassa.

Kuparimalmin tärkein tuottaja on Chile. Muita tärkeitä tuottajia ovat Peru, Australia, Indonesia, Kiina, Kazakstan, Mongolia ja Uzbekistan. Chilen etuna on sijainti meren rannalla, jolloin raskas malmi voidaan laivata nope-asti ja edullisesti. Vastaavasti Mongolian ja Kazakstanin malmit ovat riip-puvaisia pitkistä ja kalliista rautatiekuljetuksista.

²⁰ A.M. Pluta ja P.D.Zimmerman, "Nuclear Terrorism: A Disheartening Dissent", *Survival* 2/2006, s. 55-69.

Sotateollisuudelle tärkeätä nikkeliä on runsaasti Venäjällä, Australiassa ja Indonesiassa. Maailman suurin nikkeliyesiintymä on Norilsk Pohjois-Siperiassa. Siellä on n. 40% maailman tunnetuista nikkelimalmivaroista. Ennen toista maailmansotaa Suomelle kuuluneessa Petsamossa avattiin kanadalaisen yrityksen toimesta nikkeli-kaivos 1930-luvulla. Toisen maailmansodan jälkeen kaivos jäi Neuvostoliiton haltuun. Kaivos on edelleen toiminnassa ja kuuluu maailman suurimmalle alan yrittäjälle Norilsk Nickel Co:lle, jonka haltuun siirtyivät vuoden 2006 syyskuussa entiset Outokumpu-yhtymän Harjavallan ja Porin kuparin jalostuslaitokset. Kobolttia esiintyy nikkelin yhteydessä. Se on tärkeä erilaisissa sotateollisuuden tarvitsemisissä metalliseoksissa. Merkittävimmät esiintymät ovat Kazakstanissa, Kongossa ja Australiassa.

Alumiini on lentokoneiteollisuuden tarvitsema kevyt metalli, jota saadaan bauksiitista. Bauksiittia on maailmassa runsaasti. Merkittävimmät esiintymät ovat Kiinassa. Alumiinin erottamiseksi bauksiitista tarvitaan runsaasti sähkövoimaa n. 16 000 kWh/tonni.²¹

Lyijy on tärkeä metalli valmistettaessa tuliaseiden luoteja ja hauleja. Lyijyä on maailmassa runsaasti. Suurimmat esiintymät ovat Koreassa, Kiinassa, Namibiassa ja Zimbabwessa. Kullalla, hopealla, platinalla ym. metalleilla on suuri taloudellinen merkitys, mutta niitä ei voida pitää strategisina tuotteina, sillä sotateollisuus on niiden toissijainen käyttäjä.

Lopuksi

Puhtaan veden suoranainen väheneminen ja hallitsematon väestönkasvu ovat synnyttäneet ongelman, joka on jo paikoitellen kärjistynyt konflikteiksi. Veden vähyydestä aiheutuvat ongelmat yhdessä muiden paikallisten vit-sausten kuten etnisten ja uskonnollisten riitojen, köyhyyden, diktatuurin ja korruption kanssa aiheuttavat lähivuosina lisääntyviä levottomuuksia.

Päiväntasaajan pohjoispuolisella vyöhykkeellä Afrikasta Kiinaan veden puute on jatkuvasti kasvava uhka, koska alueen väestö kasvaa erittäin nopeasti. Väestöpaine lisää kilpailua olemassa olevista vesivaroista ja aiheuttaa osaltaan muuttopaineita pohjoisille vauraimmille alueille. Afrikasta muuttoliike suuntautuu EU:n eteläisiin maihin kuten Espanjaan, Ranskaan ja Italiaan. Aasian puolella muuttoliike suuntautuu Venäjälle. Voidaan sanoa puhtaan veden erottavan rikkaat ja köyhät. Nämä uhkat eivät häviä kansainvälisten järjestöjen hyväntekeväisyydellä, vaan suurvaltojen ja maailman vauraan osan yhteisillä toimenpiteillä. Paikalliset hallinnolliset ja rakenteelliset uudistukset ovat myös välttämättömiä.

²¹ A. Jung, J. Grolle, *Metalle & Gesteine*. (Spiegel special 5/2006, s. 50-54, 90-100.)

Energiaraaka-aineiden ja metallien loppuminen ei ole uhka, joskin niiden väheneminen voi aiheuttaa paikallisia ongelmia ja sopeutumisvaikeuksia. Nämä ongelmat voidaan hoitaa kansainvälisellä yhteistyöllä. Maailmanyhteisön on kuitenkin oltava valmis puolustamaan etujaan politiikan häiriköitä ja kansainvälistä terrorismia vastaan.

Toisaalta rikkaat raaka-ainevarat omistavat valtiot voivat hyödyntää varojaan politiikkansa välineenä kuten Venäjä, Yhdysvallat ja OPEC-maat tekevät. Niiden toimet voivat lietsoa konflikteja, jotka puolestaan nostavat tuotteiden hintoja. Niiden etujen mukaista ei ole kuitenkaan maailmanyhteisön kriisiin ja maailmantalouden häiriintymiseen johtavien suurten konfliktien aiheuttaminen.

9 PÄÄTÄNTÄ

Mika Kerttunen

Vaikkakin edelliset artikkelit käsittelevät hyvin erilaisia uhkia ja sangen erilaisista ja persoonallisista lähtökohdista, joitain niitä yhdistäviä johtopäätöksiä voi toki esittää. Väitän, että kaikki uhkat ja uhkiin vastaaminen ovat ensinnäkin suhteellisia. Toiseksi nostan esiin niissä vallitsevan kysynnän ja tarjonnan dynamiikan¹. Kolmanneksi käsittelen lyhyesti uusien ja vanhojen uhkien suhdetta. Lopuksi totean nyky maailman uhkiin vastaamisen edellyttävän entistä laajempaa ja syvempää kansainvälistä yhteistyötä.

Uhkien suhteellisuus. Yleensä puhuttaessa uhkista niiden sanotaan koostuvan (vastapuolen) aikomuksesta ja kyvystä. Tämän yksinkertaisen mallinnuksen avulla kyetäänkin arvioimaan valtioiden toisilleen aiheuttamaa sotilaallista uhkaa. Vihamielistä politiikkaa harjoittava valtio uhkaa tämän mukaan muita maita sotilaallisen suorituskykynsä asettamissa rajoissa. Tämä ajattelu- ja esitystapa on riittämätön kuvaamaan kylmän sodan jälkeistä ja globalisaation värittämää maailmantilannetta. Uhkat, kuten edellä on pyritty osoittamaan, ovat laaja-alaisia ja rajoja ylittäviä. Toimijat, niiden aikomukset ja niiden kyvyt ovat aikaisempaa vaikeammin paikannettavissa ja arvioitavissa. Uhkat ovat myös suhteellisia; niiden aiheuttamat todelliset tappiot, vahingot ja kustannukset eivät vastaa niiden aiheuttamaa uhkan ja turvattomuuden *tunnetta*. Esimerkiksi Suomessa naisiin kohdistuvan väkivallan välittömien kustannusten arvioidaan olevan noin 50 miljoonaa, liukastumisten 420 miljoonaa ja koti- ja vapaa-ajan tapaturmien 2,5-4 miljardia euroa vuodessa². Silti kovin harva kokee olonsa uhatuksi talven tullessa, mutta terrorismi pelottaa. Toisaalta kemiallisten ja biologisten aseiden saama vähäinen julkinen huomio, verrattuna esimerkiksi ydinaseiden leviämiseen, ei ehkä vastaakaan niiden aiheuttamaa todellista uhkaa. Uhkien suhteellisuutta voisikin kuvata toisella taloustieteen käsitteellä, pörssikursseilla. Kevättalvella 2006 lintuinfluenssan ”kurssi” oli korkealla, ulkokahvilat joutuivat hankkimaan auringonvarjoja suojavarjoiksi ja viranomaiset ja lentoyhtiöt kohottivat valmiuttaan toimia³. *Lintujen* kevätmuuton viivästyessä kohu (”kurssi”) laski. Thaimaan lokakuun 2006 vallankaappaus ei

¹ Tässä yhteydessä voidaan mainita kansainvälisen politiikan piirissä yleisesti harrastetun muista tieteenaloista tuttujen käsitteiden ja metaforien käyttöä mallintamaan kansainvälisten suhteiden tai maailmanpolitiikan ilmiöitä. Siinä missä aiemmin on turvauttu biologiaan (esim. valtio organina, jolla on *pääkaupunki*) tai mekaniikkaan (esim. valtioiden välinen *voimatasapaino*, voiman käytön *painopiste*) voidaan uhkia ilmiöinä kuvata esimerkiksi taloustieteen käsitteiden kysyntä, tarjonta ja kurssi avulla.

² *Arjen turvaa. Sisäisen turvallisuuden ohjelma*. Valtioneuvoston yleisistunto 23.9.2004 (Sisäasiainministeriö, 2005), s. 28.

³ Tällöin Euroopassa keskusteltiin mm. lintuinfluenssarokotteiden hankkimisesta, rokotetehtaiden perustamisesta ja lentomatkojen rajoittamisesta.

puolestaan hetkauttanut kovinkaan montaa kansalaista. Ilmastonmuutos koetaan selväksi uhkaksi – ehkä juuri sen takia, ettei siitä tiedetä kovinkaan paljoa; onko se olemassa, mistä se johtuu, ja jos se on olemassa, niin miten ja mihin se voisi vaikuttaa. On huomattava että nämä koetut uhkat oikeasti vaikuttavat myös oikeisiin pörssikursseihin. Varsinkin lentoliikenne ja muu matkailuelinkeino kärsivät välittömästi kaukomaisten terrorismista ja epidemioista. Pidempiaikaiset uhkat ja häiriötilanteet heikentävät yritysten haluja investoida riskialttiille alueille. Voisiko Suomi tulevaisuudessa houkutella ulkomaisia yrityksiä ja vierailijoita turvallisuutensa avulla⁴?

Uusien uhkien suhteellisuuteen oleellisesti kuuluva ja siihen vaikuttava tekijä on niiden kohdistuminen hyvinkin erilaisiin toimijoihin, kohteisiin ja toiminnan tasoihin. Ne uhkaavat yhtäältä yksilön välitöntä turvallisuutta ja hyvinvointia. Toisaalta osa uhkista kohdistuu ennen muuta yhteisöön ja yhteiskuntaan. Näiden uhkien, kuten huumeiden, ympäristöuhkien ja laaja-alaisen terrorismin nähdään horjuttavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, vaarantavan vakiintuneen elämäntapamme tai heikentävän yhteiskuntiemme toimivuutta. Osa uhkista, vaikkapa joukkotuhoaseiden leviäminen ja käyttö, puolestaan vaikuttaa suoraan vallitsevaan maailmanjärjestykseen ja perinteisiin sodan ja rauhan kysymyksiin. Tästä monitahoisuudesta seuraa, ettei ole olemassa yhtä selvää vastausta tai yhtä selvää toimijaa, viranomaista tai kansainvälistä järjestöä, joka voisi hoitaa nykyaikaisen turvallisuusuhkan pois päiväjärjestyksestä.

Kysyntä ja tarjonta. Kysynnän ja tarjonnan dynamiikka näyttää vallitsevan useimmissa uhkissa. On olemassa tahoja, jotka tuottavat kaasua, öljyä ja terästä teollisuuden tarpeisiin siinä missä on olemassa tahoja, jotka tuottavat oopiumia, tienvarsipommeja kuin plutoniumia tai poloniumiakin toisille tarvitsijoille. Useiden uhkien torjunnassa on vaihtelevalla menestyksellä keskitytty vain tarjontaan. Joukkotuhoaseiden leviämistä on perinteisesti vastustettu tekemällä sen tarjonta, siis aineiden saatavuus ja siirtäminen, vaikeaksi. Kysyntä ja kysymys siitä, miksi joku haluaa tai tarvitsee ydinaseen, on jäänyt vähemmälle huomiolle varsinkin suhtauduttaessa vastapuolen toimiin⁵. Erityisen vaarallista on Malcolm Dandon esittämä kemiallisten ja biologisten aseiden kehitystyö, missä valtioiden aikomukset ja bioteknologian edistysaskeleet yhdessä saattavat johtaa kemiallisten ja biologisten aseiden leviämiseen. Näistä perinteisesti joukkotuhoaseiksi lasketavista asejärjestelmistä saattaa tulla yksi käyttökelpoinen asejärjestelmä muiden joukkoon. Huumeiden vastainen toiminta keskittyy samaten usein tarjontaan. Tuotantoon, kuljetuksiin ja myyntiin on ehkä helpompaa ja var-

⁴ Huolimatta siitä, että Suomessa kuolee henkirikoksiin, siis tapetaan tai murhataan, asukaslukuun suhteutettuna 2,5 kertaa enemmän ihmisiä kuin muualla läntisessä Euroopassa.

⁵ Omien liittolaisten kyseessä ollen on menetelty näin. Yhdysvallat hillitsi Saksan ja Japanin ydinasepyrkimyksiä tarjoamalla niille omat turvatakuunsa.

sinkin näyttävämpää iskeä kuin tehdä ennaltaehkäisevää työtä kysynnän vähentämiseksi. Kyse ei ole kuitenkaan joko kysyntä tai tarjonta - valinnasta vaan painotuksista näiden välillä. Tämä valinta koskee niin kansallista kuin kansainvälistä turvallisuutta edistävää toimintaa. Voidaan oikeutetusti sanoa, että toimijoiden valinnat ja kansainvälisten sopimusjärjestelyiden painotukset eivät aina edistä suurta tavoitetta parhaimmalla mahdollisella tavalla. Organisaatioiden olemassaolo, niiden omat edut ja niiden keskinäinen kilpailu ovat osa uhkien poliittisuutta. Ongelma korostuu tulevaisuudessa, kun tieteellinen ja teknologinen edistys johtaa yhä useampien tuotteiden väärinkäytön mahdollisuuksiin. Valtioiden ja yritysten teollistaloudelliset edut ja turvallisuustarpeet saattavat törmätä toisiinsa. Ydinenergian ja avaruustutkimuksen aloilla ns. kaksoiskäytön mahdollisuus on tunnettu ilmiö; esimerkiksi samankaltaisella kantoraketilla voi kuljettaa tietoliikennesatelliitin kiertoradalleen tai ydinräjähteen maaliinsa. Informaatioteknologia ja geenitekniikka tarjoavat niin valtio- kuin ei-valtiollisille toimijoille uusia ja pelottavia mahdollisuuksia oman politiikan edistämiseen myös uhkaavin ja väkivaltaisain keinoin.

Vanhat uhkat? Puhuttaessa uusista uhkista on oikeutettua kysyä myös ”vanhojen uhkien” kohtalosta; ovatko ne nyt poistuneet? Vanhojen uhkien riski, käytännössä siis valtioiden väliset sodat tai ydinsodan mahdollisuus, on niin tilastollisesti kuin teoreettisestikin vähentynyt. Kyse on ennen kaikkea kansainvälisten suhteiden piiriin kuuluvista muutoksista. Yksimielisyyttä tärkeimmästä selittävästä tekijästä ei vallitse, mutta ainakin demokratian ja hyvinvoinnin leviäminen, suurvaltojen ideologisen vastakkainasettelun väistyminen, Yhdysvaltojen hegemoninen asema sekä alueellisten ja monikansallisten järjestelyiden ja järjestöjen merkityksen kasvaminen esitetään usein tällaisena. Toisaalta osa näistä tekijöistä on puolestaan korostanut paikallista vastakkainasettelua. Valtioiden välinen sota on tilastollisesti tarkastellen korvautunut – jo 1940-luvun lopulta lähtien – valtioiden sisäisillä konflikteilla ja jopa sisällissodilla.

Voidaan todeta, että Tommy Jeppssonin artikkelissa kuvattu läntisen asevoimien kehitys on yksi paikallinen ilmiö, siinä missä terrorismi tai muu asymmetrinen toiminta on toinen. Suuressa osassa maailmaa vallitsevat edelleen perinteiset uhkakuvat ja napoleonilaisen sodankäynnin paradigma. Monet valtiot, esimerkiksi Intia, Pakistan tai Koreat sisäisistä konflikteistaan tai terrorismin vastaisesta sodasta huolimatta, varautuvat edelleen perinteiseen sodankäyntiin ”arkkivihollistaan” ja naapurimaataan vastaan⁶. Mikään kansainvälisten suhteiden ilmiö tai uusien uhkien nousu (poliittiselle agendalle) ei myös pysty osoittamaan, etteivätkö vanhat uhkat voisi

⁶ Katso esim. Greg Sheridan, ”East Meets East. The Sino-Indian Rivalry”, *National Interest* (Nov/Dec 2006), s. 92-96. (“No one in Asia wants to pool sovereignty or find refuge in postmodern, trans-state associations.”)

ajankohtaistua uudelleen. Historia ei ole loppunut tässäkään mielessä – vaikka näin toivottaisiinkin. Uusien ja vanhojen uhkien yhtäaikainen ole-massaolo ja niiden alati muuttuva esiintymisjärjestys haastavat kuitenkin uudella tavalla niin poliittiset päättäjämme kuin sotilaallisen ja muun valtiollisen toimeenpanokykymme. Kyse on uhkan ja turvallisuuden tuottamisen politisoitumisesta, etenkin vähien voimavarojen jakamisesta useille tarvitsijoille. Virhearvioinnit haasteeseen vastaamisessa ovat vain huomattavasti vakavampia kuin perinteisessä politiikan tekemisessä tai aikaisemmassa staattisessa turvallisuuspolitiikassa.

Yhteistoiminta. Uhkien laaja-alaisuus, monialaisuus, monimuotoisuus ja rajat ylittävä luonne lisäävät tarvetta kansainväliseen yhteistoimintaan. Kyse on niin omien voimavarojen riittämättömästä maantieteellisestä ulottuvuudesta, erityisosaamisen tarpeista kuin omien voimavarojen riittämättömyydestä. Jos turvattomuus ja uhkan kokeminen on yhteistä, niin on suorastaan poliittisesti ja moraalisesti vastuutonta yrittää ratkaista niitä yksin. Poliittinen vastuu kannetaan suhteessa omaan väestöön juuri sen ensisijaisena turvallisuuden takaajana ja moraalinen vastuu suhteessa muuhun maailmaan välteltäessä ongelmien ratkaisua. Liiallinen usko kansallisten voimavarojen riittävyteen tai ongelman pimittäminen esimerkiksi pandemian kaltaisessa uhkamallissa pikemminkin vaarantavat ihmisten ja kansakuntien turvallisuutta ja hyvinvointia kuin edistävät uhkaan vastaamista.

KIRJOITTAJAT

Professori **Malcolm Dando** (DSc, CBIol, FIBiol) on Bradfordin yliopiston (UK) kansainvälisen turvallisuuden professori ja sen aseriisunnan tutkimuskeskuksen johtaja. Hän keskittynyt biologisten ja kemiallisten aseiden kysymyksiin ja on toiminut useiden kansallisten viranomaisten ja kansainvälisten ja järjestöjen asiantuntijana. Dandon julkaisuista mainittakoon *Preventing Biological Warfare: The Failure of American Leadership* (Palgrave, 2002); *The New Biological Weapons: Threat, Proliferation and Control* (Lynne Rienne, 2001) sekä *Deadly Cultures. Biological Weapons Since 1945* (Harvard University Press, 2006).

Yhteiskuntatieteiden maisteri **Marke Hirvonen** on jatko-opiskelija Tampereen yliopistossa politiikan tutkimuksen laitoksella pääaineenaan kansainvälinen politiikka. Hän valmistee väitöskirjaa EU:n huume politiikasta otsikolla ”*Looking for European added value: the EU drugs policy and security*”.

Everstiluutnantti **Tommy Jeppsson** Ruotsin puolustusvoimista palvelee vierailevana opettajana Maanpuolustuskorkeakoulun Strategian laitoksella. Hän valmistui Ruotsin sotakorkeakoulusta vuonna 1984 ja Norjan vastaavalta kurssilta vuonna 1995. Hän on palvellut strategian opettajana Norjassa vuosina 1997–1999 ja Ruotsissa 2000–2004. Jeppsson on julkaissut mm. strategian oppikirjan ”*Militärstrategiskt tänkande i ett småstatsperspektiv*” (Försvarshögskolan, 2005) yhdessä Inge Tjöstheimin kanssa ja ”*EU Battlegroups – Theory and Development in the Light of Finnish-Swedish Cooperation*” yhdessä Mika Kerttusen ja Tommi Koivulan kanssa (Strategian laitos, 2005).

Tohtori **Alpo Juntunen** palvelee Strategian laitoksen erikoistutkijana. Hän on keskittynyt Venäjän historiaan ja geopolitiikkaan. Juntunen on julkaissut mm. teokset *Valta ja Rautatiet* (SKS, 1997), *Itään vai Länteen. Venäjän vaihtoehdot* (Ajatus, 2003) sekä Lähi-idän ja Keski-Aasian energiakysymyksiä käsittelevät artikkelit Försvarshögskolanin ja Maanpuolustuskorkeakoulun yhteisessä vuosikirjassa ”*A Wider Middle East*” vuonna 2005 sekä Suomen sotatieteellisen seuran Tiede ja Ase -vuosijulkaisussa 2006.

Everstiluutnantti **Mika Kerttunen** on strategian pääopettaja. Hän valmistui yleisesikuntaupseerikurssilta vuonna 1995 ja Norjan vastaavalta kurssilta vuonna 1999. Ennen nykyistä tehtäväänsä hän palveli strategian opettajana Ruotsin maanpuolustuskorkeakoulussa. Hän valmistee väitöskirjaa Helsingin yliopiston Valtiotieteelliseen tiedekuntaan aiheesta ”*Nuclear Weapons and Indian Foreign Policy*”. Kerttusen julkaisuista mainittakoon ”*EU Battlegroups – Theory and Development in the Light of Finnish-Swedish*

Cooperation” (Strategian laitos, 2005) yhdessä Tommy Jeppssonin ja Tommi Koivulan kanssa sekä Försvarshögskolanin ja Maanpuolustuskorkeakoulun vuoden 2006 vuosikirjan ”*European Security and Defence Policy. An European Challenge*” (Försvarshögskolan, 2006) sekä tulevan Kiinaa käsittelevän vuosikirjan (2007) toimittaminen.

Komentajakapteeni **Juha-Antero Puistola** palvelee opettajana Maanpuolustuskorkeakoulun Strategian laitoksella. Hän on valmistunut yleisesikuntaupseerikurssilta vuonna 2000. Hän on ennen nykyistä tehtäväänsä palvelut Suomenlahden meripuolustusalueella sekä Euroopan unionin Operaatio Althean Suomen yhteysupseerina SHAPE:ssä. Hänen pääseuranta-alueensa Strategian laitoksella ovat terrorismi ja Irakin tilanne. Puistola on mm. julkaissut eurooppalaista terrorismia käsittelevän kirjan yhdessä Janne Herran kanssa (Tammi, 2006).

Everstiluutnantti **Torsti Sirén** palvelee opettajana Maanpuolustuskorkeakoulun Strategian laitoksella. Hän valmistui yleisesikuntaupseerikurssilta vuonna 1998 ja Helsingin yliopiston Humanistisesta tiedekunnasta humanististen tieteiden kandidaatiksi vuonna 2000. Ennen nykyistä virkatehtäväänsä hän on palvellut Kaartin pataljoonassa, Pääesikunnassa ja Oulun sotilasläänin esikunnassa. Hänen pääseuranta-alueensa Strategian laitoksella on itäisen Keski-Euroopan maiden politiikka. Hän valmistelee väitöskirjaa Helsingin yliopiston valtiotieteelliseen tiedekuntaan aiheesta ”*State Agency, Identity and the New World Order – Reconstructing Polish Defence Identity after the Cold War Era*”.

Aikaisemmin tässä sarjassa on julkaistu

Julkaisusarja 2: Tutkimusselosteita

No 1, 1997

Military Cooperation and its Prospects in the Baltic Sea Region

No 2, 1997

Ahti Kannisto - Tapio Palmunen - Pasi Välimäki: Muuttuuko turvallisuuspolitiikan linja? Valtioneuvoston eduskunnalle vuosina 1995 ja 1997 antamien turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selontekojen vertailu

No 3, 1998

Aaro Toivonen (ed.): Russia's Security Political Prospects

No 4, 1998

Aaro Toivonen (ed.): The Present and Near Future of the Nordic Defence

No 5, 1999

Lea Ahoniemi: Suomea koskevat uudet ei-sotilaalliset turvallisuusuhkatekijät

No 6, 2000

Krista Huhtala (ed.): Russia's Security Policy at the Turn of the Millennium

No 7, 2000

Tomas Ries (ed.): NATO Tomorrow

No 8, 2000

Pekka Sivonen (ed.): Security-Political Prospects in Northern Europe at the Beginning of the Millennium

No 9, 2000

Mika Kerttunen (ed.): Security in the North – Change and Continuity –

No 10, 2001

Suomen turvallisuusympäristö 2000-luvun alussa

No 11, 2001

Marc-André Ryter: EU Capabilities for Autonomous Military Crisis Management: Possibilities and Limits

No 12, 2001

Ossi Kervinen: Euroopan Unionin kriisinhallintatoimen päätöksenteko:
Rakenteet ja toimintamahdollisuudet

No 13, 2001

Tomas Ries, Axel Hagelstam (eds.): Sweden and Finland. Security
Perceptions and Defence Policy

No 14, 2001

Pentti Forsström (ed.): Russia's Potential in the 21st Century

No 15, 2002

Pentti Forsström: Venäjä vuonna 2020. Arvioita sotilaspolitiikasta ja sen
perusteista

No 16, 2002

Joonas Sipilä (toim.): Strategian 30-vuotisjuhlaseminaari 1.3.2002

No 17, 2002

Tomas Ries, Joonas Sipilä (eds.): Drifting Apart? European views on the
Atlantic Relationship

No 18, 2002

Marc-André Ryter: Managing Contemporary Crises: A Challenge for the
European Union

No 19, 2003

Fred Blomberg, Jyri Saanio: Viro, Latvia ja Liettua turvallisuuspoliittisten
muutosten kynnyksellä. Baltian maiden integraatioratkaisujen vaikutukset
Suomen turvallisuuspoliittiseen asemaan

No 20, 2003

Osmo Tuomi: Seuraako Euroopan unioni aikaisempien suurvaltojen
kehitystä

No 21, 2003

Kaarle Lagerstam, Juha-Antero Puistola, Torsti Sirén: Yhdysvaltalainen
sotilasstrategia tänään

No 22, 2003

Kalevi Ruhala, Pekka Sivonen, Teija Tiilikainen, Pauli Järvenpää: Suomen
turvallisuuspolitiikan vaihtoehdot

No 23, 2003

Marc-André Ryster: Motives for Humanitarian Intervention and the International Community

No 24, 2003

Kaarle Lagerstam: Yhdysvaltojen turvallisuuspolitiikka kylmän sodan jälkeen

No 25, 2004

Joonas Sipilä, Erko Mikkola (eds.): Terrorism and Counter-terrorism – Impact on Defence and other Security Systems

No 26, 2004

Torsti Sirén, Juha-Antero Puistola, Jyri Raitasalo, Kari Takamaa, Arvi Tavaila: Turvallisuuspoliittisten vaihtoehtojen Suomen puolustusjärjestelmälle aiheuttamia vaikutuksia

No 27, 2004

Pentti Forsström, Erko Mikkola (eds.): Russian Military Policy and Strategy

No 28, 2004

Arvi Tavaila, Pentti Forsström, Pertti Inkinen, Juha-Antero Puistola, Torsti Sirén: Venäjän asevoimat ja sotilasstrategia

No 29, 2005

Erko Mikkola (ed.): The Future of Multilateral Security Co-operation in the New Security Environment

No 30, 2005

Mika Kerttunen, Tommi Koivula, Tommy Jeppsson: EU Battlegroups – Theory and Development in the Light of Finnish-Swedish Co-operation

No 31, 2005

Tommi Koivula, Tuomas Tammilehto (eds.): Crisis Management: A New Form of Nation-Building?

No 32, 2006

Peter Ekholm: Ymmärrystä yli rajojen: Valtakunnallisten maanpuolustuskurssien vaikuttavuus

No 33, 2006

Mika Harju-Seppänen: Kiinan ulkopolitiikka, puolustuspolitiikka sekä sotilasstrategia

No 34, 2006

Stefan Forss: Yhdysvaltain ydinasepolitiikka

No 35, 2006

Tommi Koivula, Heidi Kauppinen (eds.): Promoting Peace and Security in Africa: Is the European Union Up to the Challenge?

No 36, 2006

Tommy Jeppsson, Erko Mikkola (eds.): Perspectives on the Evolving Nature of Military Power

Strategian laitos
Maanpuolustuskorkeakoulu
PL 266
00171 HELSINKI

Department of Strategic and Defence Studies
National Defence University
POB 266
FIN - 00171 HELSINKI
FINLAND

Tel: +358 9 181 26320
Fax: +358 9 181 26324
E-mail: strategian.laitos@mil.fi
Internet: <http://www.mpkk.fi/>