

KANSAINVÄLISTEN SUHTEIDEN TUTKIMUKSEN SEURA  
THE FINNISH INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION

KATSE

Jäsenkirje 2014





Kansainvälisten suhteiden tutkimuksen seura perustettiin 1.10.1993. Sen tarkoituksena on edistää kansainvälisten suhteiden sekä ulko- ja maailmanpolitiikan tutkimusta ja harrastusta Suomessa. Seuran toiminta-ajatuksena on monitieteisyys. Seura järjestää esitelmä- ja keskustelutilaisuuksia ja pyrkii harjoittamaan julkaisu-toimintaa eri muodoissa.

Seuran johtokunnan valitsee syysvuosikokous. Toimintavuonna 2014 puheenjohtajana toimii Leena Malkki, varapuheenjohtajana Leena Kotilainen ja sihteerinä Ohto Rintala. Muut jäsenet ovat Mika Aaltola, Tuomas Forsberg, Minna Jokela, Antti Kaski, Annina Kärkkäinen, Aini Linjakumpu, Juha Martelius, Teemu Palosaari, Ville Sinkkonen, Pilvi Torsti, Tanja Tamminen, Henri Vogt ja Juha Vuori.

Seuran jäsenmaksu toimintavuonna 2014 on 18 euroa; perustutkinto-opiskelijoilta 9 euroa. Yhdistyksiltä ja seuroilta jäsenmaksu on 16 senttiä/jäsen (vähintään 56 euroa). Kannatusjäseniksi voivat liittyä sellaiset yhteisöt, jotka haluavat tukea seuran toimintaa. Jäseneksi voi liittyä maksamalla jäsenmaksun KATSE:n tilille Danske Bank FI7480001570240573. Viestiksi mukaan osoite ja sähköpostiosoite, niin jäsenkirje ja muu posti löytää perille.

Osoite:  
Kansainvälisten suhteiden tutkimuksen seura  
c/o Poliitiikan ja talouden tutkimuksen laitos  
00014 Helsingin yliopisto

Puheenjohtaja Leena Malkki  
s-posti: [leena.malkki@helsinki.fi](mailto:leena.malkki@helsinki.fi)

Varapuheenjohtaja Leena Kotilainen  
s-posti: [leena.kotilainen@utu.fi](mailto:leena.kotilainen@utu.fi)

Sihteerä Ohto Rintala  
s-posti: [ohto.rintala@helsinki.fi](mailto:ohto.rintala@helsinki.fi)

KATSE Jäsenkirje 1/2014  
Ulkoasusuunnittelu: Teresa Haukkala ja Leena Malkki  
Toimittaminen: Leena Kotilainen  
Taitto: Leena Malkki  
Julkaisija: Kansainvälisten suhteiden tutkimuksen seura

# Sisällys

Sisällys.....	3
KATSE ry:n vuosi 2014.....	4
Leena Malkki.....	4
Krimin/Ukrainan kriisin poliittisen ratkaisun väylät .....	5
Kari Möttölä.....	5
Krimin kriisi ja Euroopan turvallisuusjärjestyksen valuviat .....	8
Tuomas Forsberg .....	8
Keskustelua Suomen ja Itävallan mallista Ukrainan tulevaisuuden hahmotteluissa.....	11
Johanna Rainio-Niemi .....	11
Euroopan turvallisuuspolitiikan syheröissä – kahvilla Hiski Haukkalan kanssa.....	16
Leena Kotilainen .....	16
Russian greatpowerness: Foreign policy, two Chechen wars and international organisations.....	20
Hanna Smith .....	20
Kirjoittajat .....	25

# KATSE ry:n vuosi 2014



*Leena Malkki*

Kulunut vuosi on ollut kansainvälisen politiikan asiantuntijoille poikkeuksellisenkin kiinnostavaa ja kiireistä aikaa. Ukrainan tapahtumat ovat haastaneet kaikkia alalla toimivia pohtimaan käsityksiään maailmanpoliittisesta tilanteesta ja sen tulevaisuudesta. Lisäksi kesän mittaan käytiin julkisuudessa vilkasta keskustelua suomalaisesta politiikan tutkimuksen tilasta.

Monet KATSE ry:n jäsenet ovat olleet näkyvästi esillä näissä molemmissa keskusteluissa. Merkittäväksi foorumiksi kansainvälisen politiikan keskusteluille on viime aikoina noussut Poliitikasta-sivusto ([www.poliitikasta.fi](http://www.poliitikasta.fi)). Siellä julkaistut kirjoitukset ovat tulleet huomioiduksi myös mediassa. Kirjoittajien joukossa on ollut runsaasti myös yhdistyksemme jäseniä. Tämä on erityisen ilahduttavaa, koska Poliitikasta-sivusto tarjoaa sellaisen avoimen kohtaamispaikan kansainvälisestä politiikasta käydylle keskustelulle, jota näen mielelläni myös meidän seuramme tukevan. Kannustan jäseniämme jatkosakin tarjoamaan aktiivisesti tekstejään Poliitikasta-sivustolle. Toimituksen yhteystiedot löytyvät jäsenkirjeen loppupuolelta.

KATSE ry:n tämän vuoden toiminta on keskittynyt totuttuun tapaan ajankohtaisiin teemoihin. Ukrainasta puhuttiin jo huhtikuussa järjestetyssä esitelmätilaisuudessa, jolloin aiheesta alustivat Kari Möttölä ja Tuomas Forsberg. Molemmat alustukset ovat luettavissa tässä jäsenkirjeessä. Ukraina, Venäjä ja turvallisuuspolitiikka ovat tällä kertaa laajemminkin jäsenkirjeen teemana.

Syksyn aikana KATSE ry lähtee taas pitkältä aikaa tien päälle. Muutama vuosi sitten seura jalkautui ja vieraili Tampereella ja Rovaniemellä. Tällä kertaa kansainvälisen politiikan roadshow pysähtyy Turussa ja Jyväskylässä. Jyväskylässä keskustellaan keskiviikkona 22.10. kansainvälisen politiikan tutkimuksen tilasta ja mahdollisuuksista Suomessa. Tilaisuus järjestetään yhteistyössä ulkoministeriön kanssa. Turussa taas pohditaan tiistaina 28.10. pehmeää valtaa maailmanpolitiikassa.

Kansainvälisen politiikan tutkimuksen haasteisiin palataan vielä marraskuussa syyskokouksen yhteydessä, erityisesti keskittyen asiantuntijoiden rooliin julkisessa keskustelussa.

Tarkempaa tietoa tapahtumista lähetetään seuran jäsenille sähköpostitse.

Syksyn mittaan käynnistyy myös KATSE ry:n päätaphtuman eli seuraavan konferenssin suunnittelu. Ajakohta on alustavasti 15-16.1.2016. Merkitkääpä tämä jo lyijykynällä kalentereihinne.

KATSE ry ja Eurooppa-tutkimuksen verkosto järjestivät tiistaina 8.4.2014 keskustelutilaisuuden *Ukraina – Kylmän sodan jälkeisen maailmanjärjestyksen valuviat?* Tilaisuudessa alusti Helsingin Eurooppa-tutkimuksen verkoston vierailleva tutkija, professori Kari Möttölä ja kommenttipuheenvuoron esitti Tampereen yliopiston kansainvälisen politiikan professori Tuomas Forsberg. Oheiset tekstit ovat lyhennelmiä heidän puheenvuoroistaan. Huomioitava on, että puheenvuorot pidettiin Krimin valtauksen jälkeen, mutta ennen vakavan sotilaallisen konfliktin puhkeamista Itä-Ukrainassa.

## Krimin/Ukrainan kriisin poliittisen ratkaisun väylät



*Kari Möttölä*

Alustuksessa käsiteltiin Krimin/Ukrainan kriisin taustaa ja syntyä geopoliittisesta ja rakenteellisesta näkökulmasta, jonka jälkeen siinä hahmoteltiin poliittisen ratkaisun mahdollisuuksia seuraavasti:

Tähänastisten toimien ja vastatoimien tuloksena on se, että lähimmän tulevaisuuden keskeinen kysymys kaikkien osapuolten etujen ja tavoitteiden näkökulmasta on Ukrainan poliittinen ja taloudellinen vakaus. Tämän saavuttaminen on epävarmaa ja vaikeasti hallittavissa ja sen horjuttamiseen voidaan helposti vaikuttaa ulkoapäin.

Ollennainen kysymys on, ollaanko Ukrainan tapauksessa geopoliittisella rajalinjalla, jossa on tehtävä Euroopan turvallisuutta koskevia uudelleenarviointeja ja ratkaisuja. Olisivatko vaadittavat ratkaisut osana uudenlaiseen maailmanjärjestykseen siirtymistä vai voitaisiinko Ukrainan kriisi selvittää nykyisen turvallisuusjärjestyksen ehdoin ja välinein?

Aikaisemman kokemuksen mukaan kohti neuvotteluratkaisuja voidaan edetä usealla tasolla rinnakkain, toisiaan täydentävinä tai peräkkäin.

(1) Venäjän ja Yhdysvaltain kahdenväliset neuvottelut ovat käynnissä diplomaattisena kärkihankkeena. Yhdysvallat on ottanut diplomaattisen johtajuuden lännen puolella, vaikka Euroopan unioni ja erikseen Saksa väistämättä nousevat etualalle Venäjän tärkeimpinä kumppaneina ja vastapuolina,

kun mahdollisia järjestelyjä ryhdytään toteuttamaan ja voimavaroja kohdentamaan. EU sen enempää kuin Saksakaan eivät ole rakentuneet tai valmiita senkaltaiseen valtopolitiikkaan, jota Ukrainan ympärillä käydään, vaan ne ovat tässä suhteessa identiteettikriisin kourissa.

Yhdysvaltain johtoroolin taustalla ovat sisäiset paineet, mutta Washingtonin reaktio osoittaa Yhdysvaltain säilyvän Euroopan turvallisuudesta vastuullisena suurvaltana. Toinen asia on se, johtaako Ukrainan kriisi Yhdysvaltain sotilaallisten ja taloudellisten voimavarojen uudelleensuuntaamiseen Eurooppaan tai muutoin pitkäaikaiseen läsnäolon ja kiinnostuksen kasvuun. Tuskin näin tapahtuu, ainakaan Aasiaan ja Kiinaan kohdistuvan panostuksen kustannuksella.

Kahdenvälinen neuvottelusuhde Yhdysvaltain kanssa käy Venäjän statusvetoiseen politiikkaan, mutta on epävarmaa, tuleeko Ukrainan kriisistä bilateraalisesta suurvaltopolitiikan elvytys vai yksittäinen tapahtuma, todennäköisesti jälkimmäinen. *Resetin* kohtalo on pilannut mahdollisuuden uuteen yritykseen Venäjän suhteiden asettamiseksi strategisen tärkeysjärjestyksen kärkeen yhdysvaltalaisen eliitin piirissä. Presidentti Obama totesi Brysselissä maaliskuussa, että Venäjä on alueellinen valta eikä se ole Yhdysvaltain suurin turvallisuusuhka.

(2) Vastuullisten suurvaltojen ja kansainvälisten instituutioiden kontaktiryhmä saatetaan koota määrittelemään Ukrainan/Krimin kansainvälistä asemaa "kansainvälisen yhteisön" nimissä (samaa tapaan kuin Iranin, Lähi-idän ja Pohjois-Korean tapauksissa).

Pohjimmiltaan suurvaltavetoiset *top down*-ratkaisut voivat sisältää järjestelyjä, joilla on historiallisesti ja poliittisesti kiistanalainen tai arveluttava maine. Ainakaan ne eivät helposti sovellu yhdentyvään ja valinnanvapauden periaatteen sääntelemään Euroopan turvallisuusjärjestykseen.

Jos lännelle ja samalla Venäjälle annetaan sitova sananvalta tai veto-oikeus Ukrainan aseman ja sisäisen järjestyksen muotoutumiseen, siitä muodostuu käytännössä puskurivyöhyke. Kansainvälisyydellisesti sovittu pysyvä puolueettomuus ("Itävallan malli"), siis pysyminen Nato-jäsenyyden ulkopuolella, rajoittaisi keskeisesti Ukrainan valinnanvapautta ja herättäisi kysymyksen ratkaisun merkityksestä ennakkotapauksena tulevissa tai muissa vastaavissa tilanteissa. Liittovaltiojärjestely, etenkin pitkälle vietyinä ("Bosnian malli"), saattaisi – jopa todennäköisesti – jättää Ukrainan rakenteellisesti heikoksi valtioksi ja sen eri maantieteelliset osat eri tavoin suojelupaltojen vaikutuksen alaisiksi.

(3) Ukrainan ja Venäjän välisissä suorissa neuvotteluissa jouduttaisiin tarkistamaan 1990-luvulla tehtyjä sopimuksia, ja aiheina olisivat ainakin rajat, vähemmistöjen asema ja alueiden autonomia sekä laivastotukikohta ja muut turvallisuuskytymykset. Erityisenä kohtana on vuoden 1994 Budapestin sopimus, jossa määriteltiin Ukrainan ydinaseettomuus ja alueellinen koskemattomuus kolmen ydinasevallan ja Ukrainan kesken.

Kovin usein ei huomata, että Krimin liittämisessä Venäjä on rikkonut entisen Neuvostoliiton alueen järjestystä koskevaa sopimusta, jossa neuvototasavallat sopivat uusien itsenäisten valtioiden perustamisesta silloisten rajojen mukaan Neuvostoliittoon hajottaessaan. Voi kysyä, mitä epävarmuutta Venäjän operaatio luo muissa IVY-maissa, ja toisaalta mitä oppia Krimin kohtalosta otetaan Venäjän omissa hallinnollisissa osissa.

(4) Monenkeskinen foorumi tai ryhmä saatetaan muodostaa Etyjin puitteissa seuraamaan tehtyjen sopimusten tai järjestelyjen toteuttamista tai valmistelemaan niitä – kuten pitkittyneiden konflikti-

en tapauksissa yritetään tehdä. Myös kauppa- ja taloudellisia kysymyksiä saatetaan viedä monenkeskiseen yhteyteen (WTO) pyrittäessä uudelleen määrittelemään Euroopan unionin ja Euraasian unionin asemaa Ukrainan kumppaneina.

Etyjin erityismissio ensimmäisenä yhteisenä tuloksena saattaa toimia monenkeskisen ratkaisun esivaiheena, kun sen tehtävänä on valvoa Ukrainan sisäistä tilannetta ja raportoida siitä osanottajamaille. Tämä voi periaatteessa luoda läpinäkyvyyttä ja yhteisen tietopohjan neuvotteluille. Etyjin, Euroopan neuvoston sekä muiden kansainvälisten instituutioiden läsnäololla Ukrainassa pyritään paitsi pohjustamaan tulevia tukiohjelmia myös estämään ristiriitojen kärjistymistä.

(5) Mikäli neuvotteluihin tai ratkaisuihin ei päästä, Krimistä, jonka kansainvälinen status jää kiistanalaiseksi, saattaa tulla uusi jäätynyt ja siten pitkittyvä konflikti Etyj-alueelle. Krim on muihin tapauksiin verrattuna laadullisesti ja poliittisesti suuremman luokan kysymys. Venäjään liittäminen on peruuttamattomampi toimi; kiistaan kohdistuvat eri osapuolten poliittiset panokset ovat raskaammat; ja Ukrainan/Krimin tapauksen vaikutukset kansainväliseen järjestykseen ovat välittömästi ja pidemmällä aikavälillä syvemmät ja laajemmat.

Mitkä ovat Ukrainan/Krimin kriisin pitkäaikaiset seuraukset?

Kansainvälisten suhteiden näkökulmasta on ehditty jo kysyä, onko Ukrainan/Krimin kriisin seurauksena käynnistymässä uusi kylmä sota ja/tai uusi aikakausi. Olennaisempi ja välittömämpi kysymys on, voidaanko kriisiin saavuttaa alueellisesti ja sisällöllisesti rajattu ratkaisu, esimerkiksi edellä kaavailtujen mallien mukaisesti, vallitsevan Etyj-Euroopan turvallisuusjärjestyksen periaatteiden pohjalta ja sen mekanismien puitteissa. Wienissä tehtävä Helsinki+40 -työ tähtää alueen vahvistamiseen turvallisuusyhteisönä.

Eurooppalaisen ratkaisun avainkohtia ovat Venäjän väliintulon vähemmistöjä koskevien perusteiden rajaaminen ja hylkääminen mallina; voimakeinojen käytöstä luopuminen; Ukrainan eurooppalaisen valinnan säilyminen; taloussuhteiden normalistuminen; ja yhteyksien palauttaminen Venäjän ja lännen instituutioiden välille.

Kylmä sota vastakkaisine liittokuntineen ja ideologioineen ei ole toistumassa globalisoituvassa ja alueellistuvassa maailmanjärjestyksessä. Kylmän sodan jälkeistä aikaa käydään läpi Ukrainassa, jonka kohdalla saattaa syntyä epäjatkuvuutta ja jonkinasteista uutta jakolinjaa heijastava ratkaisu turvallisuusyhteisönä yhtenäistyvään Etyj-Eurooppaan.

Venäjä ei ole Neuvostoliitto, mutta presidentti Putin on toiminnallaan ja narratiivillaan herättänyt kysymyksen, ovatko maan sisä- ja ulkopoliittiset tavoitteet sellaisessa solmussa, että Venäjä on vuosisataisessa suhteessaan eurooppalaistumiseen ja modernisointiin tullut tienhaaraan ja valitsemassa erityistien. Venäjän taloudelliset edut puhuvat valintaa vastaan keski- tai pitkällä aikavälillä riippumatta siitä, kuinka kauan Putinin aikakausi kestää. Lyhyen aikavälin kehitys riippuu siitä, voiko Venäjä saada Ukrainan kysymyksestä ratkaisun, joka tyydyttää sen identiteetti- ja statustavoitteita.

Kansainvälinen järjestys on syvässä muutoksessa, mutta Ukrainan kysymys ja Venäjän rooli kokonaisuudessaan on siinä eräs tärkeä, mutta ei kokonaisuutta ratkaiseva tekijä. Lähinnä Ukrainan kriisi tukee turvallisuusjärjestyksen malleja koskevassa keskustelussa alueellistumista, jossa useiden suurvaltojen rooli korostuu alueillaan.

Sovellettaessa alueellistamismallia kriisi antaa suuntaa Etyjin kehystämän Euroopan turvallisuusjärjestykselle, jossa Venäjä voi ottaa aloitteita sekä käyttää jarruttavaa ja estävää, mutta ei hallitsevaa valtaa. Siitä huolimatta valtasuhteiden muutoksen, identiteetin huoltamisen ja keskinäisriippuvuuden globaalin hallinnan muodostama kolmikanta kansainvälisen turvallisuusjärjestyksen ainesosina kehystää vaikutustekijänä Ukrainan/Krimin kriisin kulkua ja ratkaisemista.

# Krimin kriisi ja Euroopan turvallisuusjärjestyksen valuviat



*Tuomas Forsberg*

Miten tähän on tultu? Olisiko meidän pitänyt tietää? Olisimmeko voineet toimia toisin? Mitä meidän nyt tulisi tehdä? Näitä klassisia kysymyksiä voidaan taas esittää Ukrainan kriisistä, Venäjän puuttumisesta tilanteeseen ja Krimin liittamisestä Venäjään.

Krimin kriisi ei tullut sinänsä yllätyksenä, mutta harva pystyi ennakoimaan, että Venäjä puuttui siihen niin nopeasti Kiovan vallanvaihdoksen jälkeen. Vaikka Krim oli ollut säännönmukaisesti esillä puhuttaessa entisen Neuvostoliiton alueen konfliktipotentiaalista, alueella ei ollut viime aikoina levotonta ja Ukraina oli uusinnut hieman aikaisemmin Sevastopolin vuokrasopimuksen Venäjän kanssa. Pohjois-Amerikan kansainvälisen politiikan asiantuntijoista vain 20 prosenttia ennakoivat Venäjän sotilaallisen puuttumisen helmikuun lopussa. Suomalaiset eivät todennäköisesti olisi pärjänneet sen paremmin, joskaan eivät ehkä huonomminkaan. Tilannetta eivät osanneet ennakoida sen paremmin Venäjän tutkijat kuin turvallisuuden tutkijatkaan, joskin jälkimmäiset onnistuivat ennakoinnissa hieman edellisiä paremmin. Se, että Krimin miehitys oli yllätys, osoittaa kuinka pienessä piirissä asia oli suunniteltu ja kuinka taitavasti se oli toteutettu.

Pessimistit röyhistelevät nyt rintaansa ja ilkkuvat niitä, jotka olivat uskoneet Venäjän länsimäistymiseen tai haluttomuuteen uhmata länttä. Monia poliitikkoja ja asiantuntijoita voidaan syyttää sinisilmäisyydestä, mutta ongelmana on, etteivät pessimistit puolestaan uskoneet myönteisiin kehityskuluihin Venäjällä. Näitäkin on, kuten Venäjän WTO-jäsenyyden toteutuminen. Venäjä-pessimistit eivät myöskään uskoneet perestroikan muuttavan Neuvostoliittoa, vaikka Gorbatsšov oli tehnyt radikaaleja uudistuksia.

Venäjän toimien ennakointi on arvaamatonta, sillä päätökset tehdään pienessä piirissä, pienemmässä kuin aikoinaan Neuvostoliitossa. Hallitus on käytännössä keskeisten turvallisuuspoliittisten päätösten valmistelusta ulkona. On kysytty, toimiiko Putin edes rationaalisesti? Monet merkit viittaavat siihen, että vaikka erikoisjoukkojen operaatio oli huolella valmisteltu ja jo useampia vuosia aikaisemmin harjoiteltukin, päätös oli impulsiivinen ja Kreml on joutunut improvisoimaan tilanteen kehityksessä. Vallankumous Ukrainassa tuli Kremlille yllätyksenä ja se reagoi tavalla, jossa päällimmäiseksi nousi suuttumus Ukrainan uusia vallanpitäjiä sekä länttä kohtaan ja pelko omien asemien menettämisestä. Sinänsä Krimin operaatio oli huolellisesti valmisteltu ja suhteellisen riskitön. Itse asiassa Putinin ulko- ja turvallisuuspolitiikka on ollut riskejä karttavaa. Tätä taustaa vasten Venäjän laajamittaiset sotatoimet Itä-Ukrainassa ovat epätodennäköisiä, mutta toisaalta tilanteen mukana kehittyvä logiikka voi muuttaa Kremlin riskiarvioita.

Mitä olisi voitu tehdä toisin? Monien, myös läntisten, kommentaattorien mielestä Venäjä ei ole yksin syyllinen tapahtuneeseen vaan länsi on toiminut vähintään yhtä väärin. Ennen kaikkea kylmän sodan päättymisen jälkeen länsi olisi voinut toimia toisin. Yhdysvaltojen entinen Moskovan suurlähettiläs Jack Matlock jr. on kritisoinut länttä ja erityisesti Yhdysvaltojen presidenttejä Bill Clintonia ja George W. Bushia sekä heidän hallintojaan Venäjän kunnioituksen puutteesta. Mutta mitä sitten on riittävä kunnioitus? Venäjä oli monessa mielessä saanut jonkinlaisen erityisaseman; paikan G8-ryhmässä ja sitä varten perustetun Nato-Venäjä -neuvoston. Erityisesti Bill Clinton ja aluksi myös George W. Bush pyrkivät luomaan diplomaattisesti



läheiset suhteet Venäjään ja myös tapasivat ahkerasti Venäjän johtajia.

Venäläiset kuitenkin pettyivät. Bush ei antanut Putinille riittävästi huomiota, muttei hän myöskään antanut eurooppalaisille kumppaneilleen, edes Blairille, näiden toivomaa huomiota terrorismin vastaisen sodan dominoivassa agendassa. Venäläisten ja eurooppalaisten reaktiot kuitenkin eroisivat. Venäläisten mielestä heitä kohdeltiin väärin heidän venäläisyytensä vuoksi, kun eurooppalaisten mielestä heitä kohdeltiin väärin, koska kyseessä on Yhdysvallat ja erityisesti Bushin hallinto.

Putin on kritisoinut länttä Venäjän nöyryyttämisestä ja häviäjänä kohtelemisesta. Mutta Matlockaan ei ole sitä mieltä, että länsi olisi pettänyt lupauksensa olla laajentamatta Natoa, koska sellaista ei koskaan annettu. Gorbatschovin ja Bush vanhemman välillä tällainen ymmärrys oli, mutta sen ei voinut millään katsoa sitovan presidenttien seuraajia. Ennen kaikkea Gorbatschov ja Jeltsin hyväksyivät periaatteen, jossa suvereenilla valtiolla on itsellään oikeus päättää, mihin sotilasliittoon ne kuuluvat vai kuuluvatko mihinkään.

Kun Itä- ja Keski-Euroopan maat halusivat lähestyä länttä niin poliittisesti kuin sotilaallisestikin, Yhdysvaltojen täytyi reagoida. Venäjän näkökulmasta Naton uusilla jäsenmailla ei ole ollut omaa subjektiviteettia: Nato on se aktiivinen toimija, joka laajentui. Venäjällä ei välttämättä ole muutenkaan ollut kykyä nähdä omaa käyttäytymistään pienten naapurivaltioiden näkökulmasta.

Onko länsi ollut liian tiukka vai liian löysä suhteissa Venäjään? Naton laajentumisesta luopuminen Venäjän vastustuksen vuoksi olisi vienyt taaksepäin niitä periaatteita, joiden varassa Euroopan turvallisuus lepää. Sen sijaan länsi olisi ehkä voinut kehittää aktiivisemmin Etyjiä eikä Natoa 1990-luvulla. Toisaalta kun Natoon ryhdyttiin panostamaan, olisi Venäjälle pitänyt 2000-luvun alussa antaa aito mahdollisuus päästä sen jäseneksi. Vaikka Kosovon sota jätti haavat Venäjän ja lännen välisiin suhteisiin, on syytä muistaa, että Putinin tultua presidentiksi uusi mahdollisuuksien ikkuna oli kuitenkin hetken aikaa auki. Muutamassa vuodessa 2000-luvun puoliväliin mennessä se sitten hiljalleen sulkeutui. Venäjän presidentti Dmitri Medvedevin tekemä ehdotus uudeksi turvallisuus-sopimukseksi ei myöskään ollut uskottava, mutta

ehkä lännen haluttomuus käydä neuvotteluja uudesta sopimuksesta oli jälleen yksi osoitus Venäjälle, ettei poliittista tietä muutoksiin ole. Georgian sodan osalta länsi antoi nopeasti anteeksi, mutta se oli helppoa, sillä iso osa konfliktin syystä voitiin vierittää Saakashviliin harteille. Tulkitsiko Venäjä tätä päättämättömyyttä niin, ettei lännellä jatkosakaan tulisi olemaan halua tai kykyä vastustaa sen voimapolitiittisia toimia entisen Neuvostoliiton alueella?

Kun ajatellaan mitä 1990-luvulla olisi voitu tehdä toisin, on länttä usein syytetty triumphalismista ja asenteellisesta Venäjä-vastaisuudesta. Jäänteitä tällaisesta varmasti oli kylmän sodan ajalta ja sitä aikaisemmaltakin ajalta, mutta toisaalta on myös muistettava Venäjän politiikka ja sen kehitys. Tähän kuuluvat kansallismielisten äkkiväärän Vladimir Zhirinovskin puolueen nousu sekä monet Venäjän omat toimet, mukaan lukien viivyttyä Baltian maista vetäytyttäessä ja rajasopimusten kanssa venkoilu. Nämä toimet eivät olleet omiaan vahvistamaan käsitystä aidosti länteen pyrkivästä Venäjästä.

Olisiko lännen pitänyt toimia aktiivisemmin vai passiivisemmin Ukrainan suhteen? Yhtäältä voidaan sanoa EU:n aiheuttaneen kriisin sotkeutumalla Ukrainan tilanteeseen, mutta toisaalta voidaan väittää, ettei EU ole puuttunut riittävän tarmokkaasti maan korruptioon ja muihin vallan väärinkäytöksiin. Vaikka EU on kriisin yhteydessä ehkä turhankin selvästi asettunut nykyisten vallanpitäjien puolelle, on syytä muistaa, että EU oli yhtä lailla valmis etenemään jo Venäjä-myönteisenä pidetyn Viktor Janukovytschin kanssa ja legitimoimaan hänen hallintonsa. EU:ssa ei kyetty näkemään sen oma politiikan seurauksia, mutta se ei välttämättä tee kaikista toimista väärää. NATO ei ollut kriisin kärjistyessä aktiivinen osapuoli, mutta taustalla oli silti myös pelko Ukrainan mahdollisesta Nato-jäsenyydestä. Bukarestin 2008 Nato-huippukokouksessa annettu julistus Ukrainan (ja Georgian) tulevasta Nato-jäsenyydestä ei ollut loppuun asti harkittu.

Niiden, jotka ajattelevat Venäjän ja lännen olevan jollain lailla yhtä syyllisiä Ukrainan tilanteen kärjistymiseen, on kuitenkin hyvä muistaa muutama perusasia. Länsi teki yhteistyötä kulloisenkin Ukrainan hallituksen kanssa, Venäjä taas kävi aktiivista kampanjaa etenkin Viktor Jushtshenkoa vas-

taan. Länsi puuttui Ukrainan presidentinvaaleihin 2004 kieltäytymällä tunnustamasta tulosta, koska kansainväliset vaalitarkkailijat olivat raportoineet vaalivilpistä. Venäjä taas puuttui näihin vaaleihin tukemalla vaalivilppiä. Länsi ei lähettänyt sotilaita, Venäjä lähetti. Tämä ei tee lännen politiikasta välttämättä hyvää tai onnistunutta, mutta samalla viivalla Venäjän kanssa se ei silti ole.

Sama koskee Kosovon ja Krimin tapausten vertailua. Ennen Kosovoa oli selkeitä merkkejä vähemmistön sorrosta ja ainakin jo joitakin pitäviä todisteita tällaisesta toiminnasta. Kosovossa ei ollut kansanäänestystä, mutta Etyjin kautta valvotut vaalit. Tarkkailijoiden mukaan vaalit olivat yleisesti ottaen rehelliset. Kosovon kansainvälisestä asemasta käytiin neuvotteluja lähes kymmenen vuotta, neuvotteluja, joihin myös Venäjä osallistui. Venäjä hylkäsi yhdessä Serbian kanssa Ahtisaaren ehdottaman suunnitelman Kosovon semi-itseenäisestä statuksesta 2007, jonka jälkeen Kosovo julistautui itsenäiseksi. Krimin itsenäisyydestä ja Venäjään liittämistä ei käyty minkäänlaisia kansainvälisiä neuvotteluja, ja prosessi toteutettiin kansanäänestyksineen muutamassa viikossa.

Yksi kylmän sodan aikana luodun järjestelmän ehkä valuviaksikin laskettavista perusteista on se, ettei rajojen muuttamisesta voi oikein käydä neuvotteluja, sillä ne on suljettu nykyisen rajaregiimin

ulkopuolelle. Kansainvälinen normisto toki pitää sisällään rauhanomaisen muutoksen mahdollisuuden, mutta vain jos molemmat osapuolet sitä haluavat. Ongelmana on se, ettei ole selvää mille perustalle oikeidenmukainen rauhanomaiset muutokset mahdollistava rajaregiimi voitaisiin pystyttää. Historiallisen oikeudenmukaisuuden peruste ei ole täysin mielivaltainen, mutta se on käytännössä erittäin hankala. E.H. Carrin klassista analyysiä maailmansotien välisen ajan kriisiä mukaillen voidaan sanoa, että kun poliittiseen muutoksen ei ole väylää, se toteutetaan sotilaallisesti.

Länsi ei ole valmis vastaamaan Venäjän sotilaalliseen haasteeseen Krimin osalta. Sen sijaan se on tyytynyt tuomitsemaan ja sanktioimaan. Sanktiot ovat olleet suhteellisen kesyjä, mutta länsi on valmis lisäämään niitä, jos Venäjä ei peräänny tai jos se jatkaa sotilaallista etenemistään Itä-Ukrainassa. Sanktioilla ei välttämättä ole välitöntä merkitystä suorina pakotteina, mutta niillä on silti oma merkityksensä kommunikaation välineenä. Siksi yhtenäisyys ja yhtenäinen viesti antavat painoarvoa. Sanktioilla ei ehkä saada Venäjää peräytymään Krimiltä, mutta ne voivat olla riittäviä rajoittamaan sotilaallisen voiman käyttöä jatkossa. Ennen kaikkea sanktiot antavat viestin siitä, mitä ajattelemme Venäjän toimista.

# Keskustelua Suomen ja Itävallan mallista Ukrainan tulevaisuuden hahmotteluissa



*Johanna Rainio-Niemi*

Ukrainan kriisin puhkeamisen jälkeen kahden EU-jäsenmaan – Suomen ja Itävallan – kylmän sodan aikaista asemaa on käsitelty tavallista enemmän kansainvälisissä julkisissa keskusteluissa. On kysytty, olisiko näistä maista – tarkemmin sanottuna niiden historiasta – löydettävissä ajatuksellisia apuvälineitä ja tienviittoja, joita voisi käyttää mallina Ukrainan tulevaisuutta hahmoteltaessa, kansainvälisesti mutta myös kansallisesti ukrainalaisten parissa.

Seuraavassa valotan lyhyesti näitä keskusteluita ja kartoitan sitä, mikä tässä yhteydessä yhdistää ja erottaa Suomea ja Itävaltaa. Mitä eroja ja yhtäläisyyksiä löytyy historiassa? Miltä näyttää nykypäivä? Miten Suomessa ja Itävallassa on reagoiduttu ja asemoiduttu suhteessa Ukrainan kriisin herättämiin kysymyksiin? Entä miten on suhtauduttu maiden historiaa koskevaan uuteen kansainväliseen mielenkiintoon?

Itävalta ja Suomi ovat kumpikin selvin sanoin ilmaisseet sitoutuneisuutensa EU:n yhteiseen linjaan. Maantieteellisesti nämä kaksi maata ovat suhteellisen kaukaisia toisilleen, kotimaiselta historialtaan monella tapaa enemmän erilaisia kuin samankaltaisia. Samankaltaisuuksiakin löytyy, ei vähiten liittyen maiden asemaan laajemmalla eurooppalaisen geopolitiikan kartalla: kumpikin maa itsenäistyi ensimmäisen maailmansodan jälkeen, oli toisessa maailmansodassa Saksan leirissä, pyrki toisen maailmansodan jälkeen noudattamaan puolueettomuutta suhteessa itä-länsi jännitteisiin ja liittyi Euroopan unioniin vuonna 1995. Tänä päivänä Itävalta on edelleen sotilaallisesti liittoutumaton, kuten ovat EU-jäsenyyden jälkeisellä kaudella olleet myös Suomi ja Ruotsi.

Näistä lähtökohdista käsin on kiinnostavaa verrata sitä, millaisia piirteitä viimeisin eurooppalaisen turvallisuusjärjestyksen järjestys on näissä kahdessa maassa nostattanut esiin.

Suomi-optio?

Ajatuksia Suomen ja Itävallan malleista on esiintynyt kansainvälisissä sanomalehdissä ja arvostetuissa aikakauslehdissä, politiikan kommentaattoreiden, neuvonantajien ja veteraanidiplomaattien kirjoituksissa kevästä alkaen. Tämä läntinen keskustelu on se, johon huomio tässä rajautuu.

Maalis-huhtikuussa yhdysvaltalaiset kylmän sodan raskaan sarjan veteraanipoliitikot Zbigniew Brzezinski ja Henry Kissinger esittivät ajatuksia siitä, että ”Suomi-optio” saattaisi olla käyttökelpoinen Ukrainan tulevaisuutta hahmoteltaessa. Ajatus on pysytellyt kansainvälisessä julkisuudessa sittemmin yllättävänkin sinnikkäästi – joskin matkan varrella myös hioutunut. Ajatus rakentuu kolmen perustekijän varaan: Suomi on demokraattinen maa, joka jakaa rajan Venäjän kanssa; sillä on toimivat suhteet länteen ja itään ja se on sotilaallisesti liittoutumaton.

Suomessa ajatus Suomi-optiosta torjuttiin. Ensi-reaktiot vaihtelivat närkästyksestä kiusaantuneisuuteen. Eikö maailmalla muisteta, että Suomi on poliittisesti liittoutunut Euroopan unionin jäsenmaa, ei idän ja lännen välissä eikä millään tavalla erityinen suhteessaan Venäjään? Pääviesti oli, ettei Suomi ole rinnastettavissa Ukrainaan, eikä siten sopiva sille tai millekään muullekaan itäeurooppalaiselle maalle malliksi.

Kotimaisessa keskustelussa Suomi-optiota koskevat ajatukset oli lopulta helposti ohitettu läpikotaisin vanhentuneina, menneen maailman jäänteinä. Toiseksi, siinä missä amerikkalainen ajatus "Suomi-optiosta" rakentui ennen kaikkea sotilaallisen liittoumattomuuden varaan, suomalainen julkinen mielenkiinto suuntautui Ukrainan kriisin seurauksena vastakkaiseen asiaan, mahdolliseen Nato-jäsenyyteen. Kuten pääministeri Jyrki Katainen saksalaislehden haastattelussa huhtikuun alussa alleviivasi – myös Suomen mallia koskevia puheita torjuen – Suomi ei ole puolueeton vaan EU:n jäsenmaa, joka pitää kiinni Nato-optiosta. Kuten option korostus antoi ymmärtää, sotilaallinen liittoumattomuus ei Suomen tapauksessa ole perustavanlaatuinen, pysyvä valinta vaan luonteeltaan "toistaiseksi", *ad hoc*.

Itävallan malli?

Samaan aikaan kun ajatus Suomen mallista torjuttiin ponnekkaasti viittaamalla EU-jäsenyyteen ja Nato-optioon, Itävalta – toinen sotilaallisesti liittoutumaton EU-jäsenmaa – tarjosi Ukrainalle malliksi omaa "puolueettomuuttaan". Maaliskuun lopulla konservatiivista kansanpuoluetta (ÖVP) edustava ulkoministeri Sebastian Kurz kertoi, että Ukrainan ulkoministerin Andrii Destsystjan pyynnöstä Itävalta lähettää asiantuntija-apua Kiovaan sen vaihtoehdon pohtimiseksi, voisiko Ukraina omaehtoisesti valita sotilaallisen liittoutumattomuuden, "jopa" puolueettomuuden.

Itävallassa maan ulkoministerin ilmoitus sai taakseen huomattavan laajan poliittisen rintaman, joka kahden suuren hallituspuolueen (kansanpuolue ÖVP ja sosiaalidemokraattinen SPÖ) ulottui oppositiossa oleviin Vihreisiin. Yksituumaisuudesta poikkesi alun alkaen vain oikeistopopulistinen Vapauspuolue (FPÖ), joka on toistuvasti vaatinut hallitukselta tarkempaa puolueettomuutta suhteessa Venäjään.

Suomalaisen keskusteluun tottuneen ensimmäinen kysymys kuuluu, miten on mahdollista, että Euroopan unionin jäsenmaa tarjoaa "puolueettomuutta" malliksi muille? Suomalaisessa katsannosahan puolueettomuus käsitteenä kuuluu EU-jäsenyyttä edeltäneeseen aikaan, ollen sille vaihtoehtoinen ellei peräti vastakkainen ilmiö. Puolueet-

tomuus on jotakin, mistä Suomi päättäväisesti hankkiutui eroon EU-jäsenyyden tullen, tilaisuuden salliessa. Se ei siis tässäkään valossa ole sellaista, mitä muille lähdetäisiin suosittelemaan.

Houkutusta ei lisää sekään, että suomalaisessa julkisessa muistissa käsitteet puolueettomuus ja suomettumisen ovat sekoittuneet toinen toisiinsa. Vaikka puolueettomuus ei ilmiönä tyhjenny suomettumiseen, Suomessa puolueettomuudesta ei juuri tule puhetta kuin suomettumisen yhteydessä. Tämä piirre tekee suomalaisittain vaikeaksi nähdä sitä merkitysten kirjoja, joka kansainvälisesti – myös läntisissä keskusteluissa – puolueettomuuteen voidaan, jos niin halutaan, liittää. Puolueettomuus ilmiönä on paljon vanhempi, laajempi ja monisyisempi kuin vain Suomen puolueettomuus ja sen mahdolliset erityispiirteet. Kylmän sodan puolueettomuus puolestaan – sen kaikissa kansallisissa variaatioissa – on monisäikeistä, vaikeasti hahmotettavaa ja vahvasti politisoitumaan pyrkivää, sisäsyntyisesti kiistanalaista ja tulkinnanvaraista. Sen merkitysluottavuudet – kansalliset ja kansainväliset – katoavat näkyvistä yksioikoisesti tulkiten. Suomalaisittain vallitseva kuva puolueettomuudesta suomettumisenä ei ymmärrettävästi ole kovin mairitteleva ja mieluiten koko aihe työnnettäisiin menneisyyden romukoppaan: kaikki "se" on ollut ja mennyttä eikä sillä ole tai ei ainakaan pitäisi olla merkitystä nykypäivän Suomen kannalta.

Tässä valossa on entistäkin kiintoisampaa kysyä, mistä EU-kumppani Itävallan puolueettomuusmallimarkkinoinnissa oikein on kysymys?

Puolueettomuus Itävallan malliin

Puolueettomuusmalli, jota Itävalta Ukrainalle viime keväänä ehdotti perustuu Itävallan omaan, viralliseen tulkintaan Itävallan vuosien 1955–1995 välistä historiasta. Tämän ajanjakson alussa – näin siis malliin liittyvä historiantulkinta – Itävalta julistautui omaehtoisesti pysyvästi puolueettomaksi maaksi ja ajanjakson lopussa, vuonna 1995, liittyi jäseneksi Euroopan unioniin yhdessä Ruotsin ja Suomen kanssa.

Toisin kuin Suomi ja Ruotsi, jotka tekivät virallisen pesäeron puolueettomuuspolitiikkaan jo 1990-luvun alkuvuosina, Itävalta säilytti EU-jäsenyydestä huolimatta perustuslaissaan olevan maininnan

maan pysyvistä puolueettomuudesta. Tämä on tärkeää havaita kun yritetään hahmottaa Itävallan nykysuhdetta omaan puolueettomuuteensa.

Mitä puolueettomuus sitten käytännössä on tarkoittanut Itävallassa EU-jäsenyyden aikakaudella? Erot Suomeen tai Ruotsiin olivat pitkään käytännössä vähäisiä tai näkymättömissä. Itävaltakin pysytteli sotilaallisesti liittoutumattomana. Päivänpoliittisesti saati ulkopoliittisesti puolueettomuus ei juuri ole näytellyt roolia. Nato-kannatusta esiintyi paljon etenkin vuosituhannen vaihteessa, mutta puolueettomuuspykälää ei silti koskaan lähdetty toden teolla muuttamaan, sillä tarvittavaa 2/3 osan äänienemmistöä ei ilman toisen suuren puolueen (sosiaalidemokraattien) tukea olisi parlamentissa saatu kokoon.

Tietyt painotuserot korostuvat etenkin viimeaikaisen kehityksen valossa. Ne liittyvät ennen kaikkea siihen merkitykseen, joka puolueettomuudelle on jatkuvasti annettu kansallisen identiteettipolitiikan yhtenä jatkuvasti tärkeänä, mutta sinällään harmittomana ja nostalgisena osatekijänä. Tällaisena "kansalaisille rakkaana" menneisyyden jäänteinä puolueettomuus rauhassa saanut pölyttyä valtiopolitiikan nostalgiaakabineteissa. Entisen liittokansleri Wolfgang Schüsselin (ÖVP) vertaus kuuluisaan marsipaanisuklaamakeiseen, Mozartin kuulaan, kuvaa suhtautumista osuvasti.

Naton laajentumiskierrokset tulivat ja menivät. Itävalta ei liittynyt, kuten ei Suomi tai Ruotsikaan. Itävaltalainen mielenkiinto Nato-optiota kohtaan laimeni sitä mukaa, kun naapuruston entiset Varsovan liiton jäsenmaat olivat tukevasti matkalla Natoon. Väistyvän Nato-option takaa päätään alkoi nostaa puolueettomuus, joka teki virallisen paluun itävaltalaiseen politiikkaan kahden suuren puolueen (SPÖ-ÖVP) hallitusohjelmassa vuonna 2011.

Suomen ja Itävallan puolueettomuushistorian vertailua

Itävallan perustuslakiin kytketty, nk. pysyvä puolueettomuus poikkesi jo kylmän sodan aikana Ruotsin ja Suomen pääasiassa poliittiseksi mielletystä puolueettomuudesta. Toisaalta juuri Suomen ja Itävallan puolueettomuus oli "todellista" kylmän sodan puolueettomuutta, sen vastakkainasettelun pai-

neesta esiin kasvavaa. Tämä epäilemättä selittää nykyistäkin mielenkiintoa.

Vaikka Itävallan ja Suomen puolueettomuustulkinnot erosivat toisistaan sekä lähtökohtien, ajoitukset että kotimaisen ja kansainvälisen taustansa puolesta, ehkä tärkein ero koski maiden puolueettomuuspolitiikan erilaista sopimuksellista pohjaa. Suomalaista puolueettomuuspolitiikkaa kehysti käytännössä, jos ei muodollisesti, Neuvostoliiton kanssa solmittu kahdenvälinen YYA-sopimus. YYA-sopimuksen varjo ei väistynyt koskaan ja monella tapaa juuri se muodosti alustan suomettumispuheille kansainvälisesti ja kansallisesti. Itävallan puolueettomuusjulistus kytkettiin kansalliseen lainsäädäntöön. Se oli siis lakipohjaista kuten Sveitsin kuuluisa puolueettomuus, mutta ei kuitenkaan Sveitsin mallin mukaan kansainvälisen sopimuksen vaan kansallisen perustuslakiin kytketyn sopimuksen nojalla. Itävallan neljän ulkopuolisen vallan allekirjoittama valtiosopimus ja kansallisen parlamentin antama puolueettomuusjulistus olivat siis toisistaan erillisiä eikä yhdelläkään valtiosopimuksen allekirjoittajista – Neuvostoliitto mukaan lukien – täten ollut muodollista tai selvää sopimuksellista sanomista Itävallan puolueettomuuteen tai sen tulkintoihin. Tästä näkökulmasta Itävallan puolueettomuus ei ollut pelkästään Neuvostoliiton sane-luratkaisu, kuten toisinaan kuulee sanottavan, vaan monikerroksinen rakennelma, jossa oli sijansa niin läntisillä kuin itävaltalalaisten omilla intresseillä.

Kylmän sodan kontekstissa sopimuksellisilla yksityiskohdalla oli laajakantoinen merkitys. Tuolla kaudella sopimusten tulkinnasta ja kilpailevien tulkintojen torjunnasta kehkeytyi aivan oma politiikan lajinsa, jossa raja muodon ja käytännön, lain ja politiikan, välillä ei ollut koskaan eikä missään selvä. Aste-eroja tulkinnanvaraisuudessa ja tulkinta-altiudessa löytyi, mutta siltikin kyse oli loppujen lopuksi nimenomaan tulkinnosta ja niiden välillä käydyistä kamppailuista.

Itävallan puolueettomuudella oli kansainvälispoliittinen syntytausta, mutta siitä tehtiin maan kansallinen identiteetti. 1960-luvun loppupuolelle tultaessa puolueettomuudesta oli kehittynyt (ja kehitetty) Itävallan uusi valtiollisen ja kansallisen olemassaolon peruskivi. Tämä kehitys noudatti Sveitsin mallin mukaista ajatusta puolueettomuudesta, ei etnis-kansallisesti vaan valtiollis-poliittisesti mää-

rittynään valtioideologiana, joka tarjosi yhteisen raamin muuten sisäisesti moninaiselle (monikielille, monikansalliselle, vahvan federatiiviselle) yhteiskunnalle ja sen kansalaisille. Valtiolliseen koheesioon kiinteästi liittyvä aatehistoriallinen tausta selittää myös sitä, miksei puolueettomuudesta katsottu olevan tarpeellista luopua Itävallassa EU-jäsenyyden oloissa.

Suomessa nämä puolet eurooppalaisen (ja myös vanhan amerikkalaisen) puolueettomuuspolitiikan aatehistoriassa ovat tyypillisesti jääneet vähälle huomiolle. Kylmän sodan Suomessakin puolueettomuudelle yritettiin tämän suuntaista sisältöä tuottaa, mutta ulkoisesti ja sisäisesti vaikeissa oloissa. Kuva jäi sekä sisäisesti että ulkoisesti hauraaksi. Suomessa korostui puolueettomuuspolitiikan kapeasti ulkopoliittinen, varsin välineellinen ja pragmaattis-realistinen luenta, joka on kylmän sodan jälkeisessä kuvassa yksinomaan vahvistunut: puolueettomuus oli tosiasioiden sanelema kansallisen selviytymisen kannalta välttämätön pakko. Ei muuta.

Nostalgisten puolueettomuusmallien vaikutukset reaali politiikkaan?

Itävallan keväinen puolueettomuusmallikampanja on mahdollinen kahdesta syystä. Ensinnäkin kuva omasta menneestä puolueettomuudesta on myönteisempi ja omaehtoisempi kuin Suomessa. Tämä on osin perusteltua, mutta jossain määrin myös myönteisesti värittyneen valikoivan muistin tulosta – perinne, jolla silläkin on itävaltalaisittain historiaa. Kyseessä on myös imagopolitiikka.

On myös huomattava, ettei itävaltalainen nykyymmärrys puolueettomuudesta ole vanhaa, kylmän sodan monoliittista, kaiken kattavaa valtiodoktriinista puolueettomuutta. Se ei myöskään ole enää pelkkää nostalgista "Mozart Kugel"-puolueettomuutta vaan on saanut takaisin ulkopoliittisia, ennen kaikkea (lähi)alueellispoliittisia funktioitaan vahvasti päivitettyssä, kaikin tavoin joustavassa ja riisutussa muodossa. Se ei näyttäydä menneisyyden painolastina tai rajoitteena vaan kansallisen historian rikkautena, mahdollisuutena profiloitua nykypäivässä laajaa turvallisuutta tuottavana, konflikteja ehkäisevänä ja välittävänä toimijana ennen muuta Balkanin ja Mustanmeren alueilla.

Ukrainalle tarjottu "malli" on esimerkki siitä, mitä päivitetty puolueettomuus Itävallan malliin tarkoittaa käytännössä. Ydinajatuksena on, että Itävallan tapaan omaehtoisesti valittu "liittoutumattomuus, jopa puolueettomuus" ei rajaisi Ukrainankaan mahdollisuuksia läntisten demokraattisten arvojen sekä oikeusvaltionormien omaksumiseen. Kylmän sodan Itävaltakin kehitti yhteiskunta- ja talousjärjestelmänsä läntisen arvomaailman mukaisesti ja tätä kautta aukesi ovi aikanaan myös EU täysjäsenyyteen. Kuten Itävallan mallin on tarkoitus kertoa, sotilaallinen liittoutumattomuus tai "jopa" puolueettomuus, mikäli ukrainalaiset sen itse päätyivät valitsemaan, ei sulkisi pois EU-täysjäsenyyttä. Matkalla sinne – näin Ukrainalle tarjottu malli – maa voisi katsoa tapaa, jolla Itävaltakin aikanaan omaksui roolin idän ja lännen välisen yhteistyön, ei vastakkainasettelun symbolina. Kokonaan toinen kysymys on, kuinka realistiset mahdollisuudet tällaisella mallilla on edes jossain määrin toteutua Ukrainassa. Joka tapauksessa kysymyksessä on erittäin pitkän aikavälin ajatus.

Uusi vastakkainasettelu – päivitetty puolueettomuus?

Kun kylmän sodan vastakkainasettelu alkoi 1980-luvun Euroopassa osoittaa lientymisen merkkejä, puolueettomuusasiantuntijat kokoontuivat konferensseihin pohtimaan, edellyttääkö puolueettomuuspolitiikka aina vastakkainasettelua, konfliktia, ollakseen mahdollista.

Konfliktikeskeinen näkemys vei voiton: kylmää sotaa ja Neuvostoliiton hajoamista seurannut suhteellisen rauhallinen, yhteistyön ja yhdentymisen leimaama kehitys pyyhki puolueettomuuden pois kokonaan (Ruotsi/Suomi) tai rapautti sen käytännön merkityksen (Itävalta, Sveitsi). Ilman vastakkainasettelua puolueettomuudella ei ollut päivänpoliittista merkitystä. Sveitsissä ja Itävallassa puolueettomuus sai pölyttyä kansalaisille rakkaana, harmittomana muistona menneestä. Pragmaattisessa Pohjolassa poliitikot eivät jääneet tunteilemaan eikä menneen haikailulle ole ollut sijaa sen jälkeenkään.

Jos ja kun puolueettomuuden konfliktikeskeinen tulkinta pitää, seuraava kysymys kuuluu, tuoko uusi vastakkainasettelu tullessaan myös uudenlaisen,

päivitetyn ja osin elvytetyn puolueettomuuden ilmiön.

Kehitys viime vuosien Sveitsissä ja Itävallassa näyttäisi viittaavan tähän suuntaan. Ruotsissa ja Suomessa, jo aiemmin tehtyjä valintoja seurailleen, vastakkainasettelun uusi kärjistyminen näyttäisi toistaiseksi vauhdittaneen kehitystä lähinnä päinvastaiseen suuntaan: pääpuheenaiheina keväällä ja alkukesästä säilyi tiivistyvän keskinäisen yhteistyön rinnalla kysymys sotilaallisen liittoutumisen mahdollisuudesta, yhdessä ja/tai erikseen. On kiinnostavaa nähdä muodostuuko Ukrainan kriisistä vedenjakaja, jonka seurauksena kolmen EU:hun vuonna 1995 liittyneen entisen puolueettoman maan polut erkanevat yhä selvemmin toisistaan.

Niin hämmentävän takaperoiselta kuin puolueettomuudesta puhuminen nykypäivän suomalaisesta näkökulmasta saattaakin tuntua, Suomi-optiota koskevat keväiset puheet on mahdollista tulkita ja asettaa edellä esitellyn laajemman keskustelun viitekehykseen. Tässä valossa ne alkavat näyttää yhä vähemmän pelkältä peräpeiliin tuijottamiselta tai Suomen edelleen herkän lähihistorian kommentoinnilta sinällään.

*Teksti perustuu Rainio-Niemen alustukseen Eurooppa-tutkimuksen päivän avausseminaarissa Helsingissä 25. elokuuta 2014. Päivän järjestivät yliopiston Eurooppa-tutkimuksen verkosto ja Suomen Eurooppa-tutkimuksen seura FESA.*

# Euroopan turvallisuuspolitiikan syheröissä – kahvilla Hiski Haukalan kanssa



*Ulkoasiainministeriön erikoistutkija ja työstä vapautettuna oleva kansainvälisen politiikan apulaisprofessori Hiski Haukkala ruoti kesäkuun alussa Venäjän ja EU:n suhteita, Ukrainan kriisiä ja yliopistomaailman ja käytännön toimijoiden kohtaamattomuutta.*

## *Leena Kotilainen*

Ystävänä kuvaili EU:ta koulun ylitunnolliseksi oppilaaksi ja Venäjää siksi kaikkia hermostuttavaksi koulukiusaajaksi, jonka kanssa on vain yritettävä tulla toimeen. Onko tämä kuvaus realistinen?

On siinä tietenkin jotain perää, mutta jos venäläisiltä kysytään, on EU ollut koko kylmän sodan kauden jälkeisen ajan koulun rehtori. Se on luonut säännöt, vaatinut kuria, laatinut opetusohjelman, valinnut oppikirjat ja edellyttänyt ja kytännyt Venäjän tekevän läksynsä EU:n toiveiden mukaan. Syy siihen, miksi Venäjä on nyt eräänlainen koulukiusaaja, on sen läpikotainen kyllästyminen ja väsyminen tähän tilanteeseen.

Toki Venäjän toiminta on repivää ja jopa tuhoisaa. Tässä haastetaan kylmän sodan jälkeisiä pelisääntöjä Euroopassa ja näyttää siltä, että EU:n on perusytimeltään siviilivaltana todella vaikea reagoida alueellisen suurvallan toimiin. Toisaalta tämä voi olla hyväkin asia, sillä todella tehokkaat vastatoimet Venäjää kohtaan saivat todennäköisesti aikaan paljon tuhoisamman konfliktin.

Miten Nato, ja erityisesti monien Nato- ja EU-maiden päällekkäisyys linkittyy tähän kuvioon?

Turvallisuusarkkitehtuurimme on toki todella syheröinen. Mutta on kuitenkin tiettyä työnjakoa. Naton roolina on ollut ennen kaikkea rauhoittaa omia jäseniään ja varmistaa heidän turvallisuutensa. Koska Suomi ei ole jäsenmaa, emme ole osallisina näistä asioista millään muotoa. Jotkut ovat sitä mieltä että se on hyvä asia ja toisten mielestä se on

ongelma, mutta tämä on eri debatti. Natolla ei kuitenkaan ole sen kummempaa roolia tässä kriisissä. Se on ottanut tuomitsevan kannan ja jäädyttänyt omaa yhteistyötään Venäjän kanssa, mutta Nato ei ole konfliktin suora osapuoli. Venäjän retoriikassa Nato on nostettu osapuoleksi, mutta se ei ole nähdäkseni todellisuus.

Onhan Nato ainakin informaatioidankäynnin kannalta konfliktin osapuoli?

Nato on Venäjälle kätevä viholliskuva ja punainen vaate. Erityisesti Venäjä ei halua suostua Naton itälaajenemiseen entisen Neuvostoliiton alueelle. Iso kysymys juuri nyt on se, että ilmeisesti myös EU:n läsnäolo koetaan vihamieliseksi ja silloin ollaan tietysti isoissa ongelmissa. Haastetuiksi tulevat tällöin näiden organisaatioiden perustoimintaperiaatteet ja ajatus siitä, että kylmän sodan jälkeisessä Euroopassa kaikilla mailla on itsellään oikeus valita ne organisaatiot joihin ne kuuluvat tai eivät kuulu. On hirveän ongelmallinen ja huolestuttava kehityspiirre, että Venäjä nyt tuntuu haluavan haastaa tätä periaatetta.

Jos ja kun Venäjä kokee naapureidensa Natojäsenyyden uhkaksi, miksi Suomen kaltainen pieni toimija edes haluaisi hakea jäsenyyttä ja uhitella tällä lailla yhä enemmän?

Niin, nämä ovat todella hankalia kysymyksiä joihin on vaikea ottaa edes analyttisesti yksiselitteistä kantaa. Asiassa on monta puolta ja näkökulmaa, jotka ovat kaikki tietyllä lailla legitiimejä. Ja se hel-



vetillinen dilemma Suomen ja minkä tahansa päätöksentekijän kannalta on, että iso osa näistä omalta kannaltaan legitiimeistä argumenteista on yhteismitattomia. Niistä ei siis ole mahdollista johtaa tasapainotilaa, jossa olisi mahdollista tehdä ratkaisu suuntaan taikka toiseen. Viime kädessä tarvitaan poliittinen tilannearvio ja päätös.

Entä yhä vain valmiustilassa seisovat EU:n nopean toiminnan joukot? Ehkä Ukrainan kriisi ei täytä niin sanotun humanitaarisen intervention kriteereitä, mutta millaisissa tilanteissa joukkoja ylipäätään voisi käyttää? Tarvittaisiinko uusi Bosnia?

Kaiketi kriisin pitäisi olla sellainen, että se olisi hoidettavissa. EU haluaa tällaisella ryhmällä näyttävää voittoa. Kriisin pitää olla tarpeeksi pieni, hoidettavissa oleva – tavallaan Malin operaatio olisi voinut olla tällainen. Mutta ei instrumentti ole välttämättä turha, vaikkei sitä ole koskaan käytettykään. EU:n kriisinhallinta voisi olla huonommassa jamassa ilman näitä instrumentteja. Ei olisi yhteistä harjoittelua, ei luotaisi sitä toimintakykyä jota jossain tilanteessa tullaan tarvitsemaan. Selvää on, että EU on ollut arka sotilaallisen kriisinhallinnan tiimoilta yhä enenevässä määrin viime vuosina. Kenties operaatiot ovat olleet liian suuria tai ehkä ei ole ollut riittävä konsensus joukkojen käyttöön. On joka tapauksessa mahdotonta nähdä EU:n lähettävän sotilaita Ukrainaankin, tilanteeseen, jossa EU:n kaverit ja Venäjän tukemat joukot ampuisivat toisiaan.

Tarvittaisiin siis selkeästi jokin ulkopuolinen kohde?

Se kuuluisa kolmas taho. On itsestään selvää, ettei EU halua joukkojaan tulikosketukseen suurvallan kanssa, edes välillisesti.

Mitä EU sitten voi käytännössä tehdä tällaisessa tilanteessa, jossa intressit ovat aika kovat? Taloudellisia ja muita sanktioita voidaan toki käyttää, mutta mitä muuta?

Ainakin EU voi signaloida suhteellisen voimakkaasti, ettei tällainen peli käy laatuun. Sitä se on toki jo tehnytkin esimerkiksi sanktioiden kautta, joilla on tätä kautta tärkeä tehtävä. Sanktiot luovat Venäjän sisällä taloudellista epävarmuutta ja tulevat pitkällä aikavälillä erittäin kalliiksi. Näin markkinat kostavat

ilman, että kenenkään täytyy aktiivisesti tehdä mitään.

Kyllähän tämä näkyy Suomen kaupassakin?

Totta kai. Nyt jo näkyy talousluvuissa pudotusta. Turismi vähenee, tuonti vähenee hiljalleen ja vienti erityisesti, koska venäläisten ostovoima on vähentynyt. Tämä kaikki tietysti vaikuttaa negatiivisesti meidän talouteemme.

Tuleeko tässä ristiriita EU:n ja Suomen intressien välille?

Minusta olisi kauhean lyhytnäköistä Suomelta ajatella joitakin lyhyitä taloudellisia etuja ja lähteä vaarantamaan EU:n yhteistä linjaa tai näitä periaatteita. Voidaan myös kysyä, mikä se kultamuna sitten on jonka me voisimme Venäjän markkinoilta kotiin kantaa. En ole varma, että siellä sellaista jättipottia enää edes on.

Kuinka lähestyä Ukrainan kaltaista kriisiä yhtäältä politiikan tutkijana, joka tunnistaa ehkä enemmän monimutkaisuuden kuin yksinkertaisuuden, ja toisaalta neuvonantajana, jolta vaaditaan yksinkertaistuksia?

Metodologisesti tällaista tilannetta ei tietyllä lailla lähestytä politiikan tutkijana. Tätä lähestytään ehkä *policy-analytikkona*, joka on analyyttisesti hieman erilainen tehtävä. Tässä ei varsinaisesti sovelleta kansainvälisen politiikan teorioita ja sitä kautta yritetään selittää tilannetta, vaan paremminkin pyritään haarukoimaan peruspalikoita. Näistä yksi on yksinkertaisesti tilannekuva: mitä ihmettä tapahtuu ja miksi. Toiseksi pyritään kartoittamaan erilaisten toimijoiden intentioita ja mahdollisuuksia toimia. Tässä usein auttaa enemmän pätevä aluetuntemus kuin teoreettinen tieto.

Ukrainan kriisiin liittyen kaikkien pitäisi nyt miettiä, miten voidaan välttää vielä isompi juna-turma. Venäjä osoittaa toimillaan, ettei se hyväksy kylmän sodan jälkeisen politiikan jatkumista. Että tämä ei enää vetele. Ja he ovat osoittaneet olevansa valmiita yllättävän pitkälle meneviin toimiin. Toisaalta on läntinen analyysi, jossa vastauksena haasteeseen nähdään saman politiikan lisääminen ja nopeuttaminen, todennäköisesti Ukrainan voimakkaampi assosioiminen. Hämähäkkimiehen vaito takaraivossani kuitenkin sanoo, että tässä on

kammottava, potentiaalisesti sovittamaton ristiriita, joka voi johtaa todella vakavaan kriisiin. Minusta tämä on todellinen dilemma ja huolenani on, ettei tätä riittävän laajasti vielä nähdä ja ymmärretä.

Intentioiden haarukoiminen täytyy kuitenkin useimmiten perustaa arvauksille?

Arvauksiakin on mahdollista johtaa monista asioista. Tässä maailmassa on esimerkiksi todella paljon tarjolla puhetta konfliktin eri osapuolilta, ja vaikka puheessa on tietenkin paljon sumutusta, niin kaikki ei ole sumutusta. Lisäksi hyödyllinen on eräänlainen *area studies* -näkökulma, joka rakentuu pitkää kokemuksesta tietystä alueesta tai maasta. Osin tämä tulee lähellä Hedley Bullin parjattua ”klassista metodia”, mutta sillä on mielestäni edelleen oma sijansa.

Nimenomaan siitä tietystä historiallisesta kontekstista lähtien. Ja jos lähdetään soveltamaan joitakin yleisiä näkemyksiä spesifissä tilanteessa, niin mennään varmasti pieleen?

Aivan varmasti. Jos esimerkiksi koettaisi soveltaa IR-teorian suuria paradigmoja abstraktilla tasolla tällaisessa kaoottisessa tilanteessa, niin tulisi varmasti aika kamalaa jälkeä.

Tarvitaan sen sijaan vahvaa ymmärrystä siitä, miten ihmiset toimivat erilaisissa kulttuurisissa konteksteissa erilaisten rakenteellisten ja psykososiaalisten paineiden alla. Tarvitaan psykologista näkökulmaa ja kulttuurista kompassia, jotta ymmärretään niitä maailmankuvia joiden valossa ihmiset maailmaa tarkastelevat. Teoreettinen ajattelu auttaa haarukoimaan huomioitavia asioita ja lisäämään harmaan sävyjä, mutta suoraan hyllyltä ei tämänkaltaisen tilanteen analysoimiseen mielestäni voi vetää teoriaa.

Ei ole olemassa täydellisen arvoneutraalia rationaliteettia, jonka läpi voidaan katsoa asioita. Tai ainakaan kaikki asiat eivät palaudu länsimaiseen rationaliteettiin. Se voi olla ihan hyödyllinen heuristiikka tietyissä tilanteissa, mutta varsinkin konfliktitilanteissa niiden dynamiikkojen ymmärtäminen vaatii aikamoista kulttuurista sensitiivisyyttä. Kuten EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ongelmien ymmärtämisessä täytyy huomioida 28 jäsenen omat traditiot ja intressit, samalla tavalla

Venäjän tai Ukrainan toiminnan selittämiseen vaaditaan niin maailmankuvien, poliittisen päätöksentekokulttuurien, pitkien toimintakaarien ja historian syvien vuosien ymmärrystä. Jopa silloinkin kun toimijat eivät näistä vaikutteista välttämättä olisi itsekään aktiivisesti tietoisia.

Olet harvinainen tapaus kansainvälisten suhteiden alalla, sillä sinulla on jalat sekä yliopisto- että niin sanotussa käytännön maailmassa. Esimerkiksi USA:ssa tällainen surffailu on tavallisempaa, mutta meillä Suomessa usein painotetaan, että pitäisi valita joko tutkijan polun tai käytännönläheisemmän työn väiltä. Suunnittelitko urasi vai mitä tapahtui?

En, life happens. Ei kai kukaan elämäänsä voi suunnitella ja jos yrittää niin jumala nauraa. Olen aina ollut hirveän levoton sielu ja innokas tarttumaan uusiin haasteisiin. Ehkä myös onnekas, että on tullut tilaisuuksia joihin olen sitten tarttunut. Soisin, että sitä tapahtuisi paljon enemmän. Mielestäni jokaisen politiikan tutkijan pitäisi olla jossain roolissa tai panoksessa tekemässä politiikkaa. Ei sen tarvitse tarkoittaa, että kaikki ovat UM:ssä töissä; joku voi mennä puoluepolitiikkaan, toinen paikallispolitiikkaan, kansalaisjärjestöaktiiviksi tai muualle.

Mutta mielestäni olisi todella arvokasta, että ymmärrettäisiin kuinka ihmiset tekevät päätöksiä. Miten nämä päätökset vuorovaikuttavat toisten ihmisten ja toisten päätösten kanssa ja miten syntyy politiikkoja, miten syntyy rakenteita ja miten tämä maailma tavallaan rakenteistuu tällaisessa inhimillisessä vuorovaikutuksessa. Tätä kautta ymmärtää suuren osan yhteiskuntatieteellisistä teorioista eräänlaisina enemmän tai vähemmän hyödyllisinä abstraktioina tai heuristiikkoina, eikä kovinkaan jyrkinä malleina tai kuvauksina maailman toiminnasta. Se tuo terveellistä nöyryyttä ja samalla tervetullutta lihaa teoreettisten luiden ympärille. Molemmista on varmasti iloa kaikille tutkimusmaailmassa.

Olen täysin samaa mieltä. Mutta kun keskustelen tästä korkeassa asemassa olevien ihmisten kanssa, paljastuu valtava kuilu. Käytännön ihmiset kuvittelevat tutkijat vain kammioissaan istuviksi teorioiden pyörittelijöiksi, käsitys joka on osaltaan

oikea, mutta myös osaltaan väärä. Ja tutkijat näkevät käytännön ihmiset "vain" policyn tekijöiksi. On enemmän kuin kuilu näiden maailmojen välillä. Häkellyttävintä meidän alallamme on ollut tämä akateemisten vertaisten ylenkatse ja vihamielisyys politiikanteon maailmaa kohtaa. Se on minusta käsittämätön asenne politiikan tutkijalta. On kummallisen omahyväistä, että on varaa suhtautua vihamielisesti siihen maailmaan jota tutkii. Ja se on kummallista, ettei koe älyllistä mielenkiintoa heittäytyä sinne ja oppia itse jotakin.

Toinen asia on, että tutkijoilla on kuitenkin tässä maailmassa kauheasti annettavaa. Kun menee sinne mukaan, niin huomaa, että kyky ajatella abstraktisti, käyttää käsitteitä, voi joissakin tilanteissa olla *game changer*. Kun virkamiehet miettivät jotakin asiaa hirveän teknisestä näkökulmasta, niin voi tarjota heille toisen perspektiivin, huomion, akateemisessa kontekstissa ehkä jopa täydellisen itsensäselvyyden, joka voi olla todella valaiseva ja mielenkiintoinen virkamiehille. Heidän perspektiivinsä voi avautua tätä kautta. Tätä ei kuitenkaan synny ilman vuorovaikutusta, ja vuorovaikutusta ei synny ilman näiden ihmisten luokse menemistä. Vuorovaikutusta ei ole se, että tutkija kirjoittaa kirjan, julkaisee sen ja ajattelee että nyt on vuorovaikutettu. Ei.

Vuorovaikutus syntyy siitä, että tapaa ihmisiä, keskustelee heidän kanssaan ja monesti se tarkoittaa sitä että heidän luokseen täytyy mennä. He ovat liian kiireisiä, omassa maailmassaan kiinni ja usein aiheettomastikin ylenkatsovat tutkijoita. Meillä on mahdollisuus ja velvollisuus muuttaa näitä käsityksiä menemällä sinne mukaan. Olen hirveän hyvilläni, että nyt on tulossa nuori polvi, eräänlainen aktivistitutkijoiden polvi, joka tutkii tärkeitä asioita ja haluaa vaikuttaa maailmaan. Ymmärretään, että siihen maailmaan vaikutetaan myös toimimalla tässä maailmassa, mikä rooli se ikinä sitten onkaan. Tähän haluaisin itse rohkaista

opiskelijoita ja nuorempia polvia; siirtymään rohkeasti näille poluille hakemaan omaa ääntä ja vaikuttamismahdollisuuksia myös sen perinteisen akateemisen putken ulkopuolella.

Luonnollinen jatkokysymys on, miten tällaista vuorovaikutusta voidaan lisätä?

Tämä on polku, jossa jokaisen tulee kahlata omat jälkensä lumeen. Pitää olla itse aktiivinen. Monesti olen törmännyt virkamiehiin, jotka ihmettelevät, että miksei heihin olla yhteyksissä, miksei heiltä kysytä asioista. Suomessakin on tutkijoita, jotka tutkivat heidän alaansa ja kirjoittavat joskus kiukukuisen vieraskynän heidän asiastaan ilman, että ovat ikinä halunneet kysyä kritiikin kohteelta, miltä tilanne heistä näyttää. Pitää luoda profiilia, joka on enemmän kuin Kosmopolis-artikkeli tai kirja Routledgella. Tällöin syntyy kosketuspintaa muihin ihmisiin ikään kuin luonnostaan. Maailma on täynnä mahdollisuuksia ja se vaatii mielikuvitusta ja halua kokeilla omaa juttua.

Varmaankin pitää myös opetella puhumaan eri yleisöille erilaisilla kielillä?

On todella tärkeää, että osaa puhua niin että ihmiset ymmärtävät. Itse esimerkiksi kävin yliopistouran alussa paljon ympäri Suomea työväenopistoilla puhumassa. Niissä on kaikenlaisia eläkeläisten akatemiaita ynnä muita, joihin voi jopa tyrkyttää itseään puhujaksi. Menee puhumaan tavallisille vanhoille rouville – yleensä ne ovat naisia, papat kai odottavat kotona tylsistyneinä kuolemaa. Tällaisissa tilanteissa on pakko kehittää tapa puhua vaikeista asioista tavalla joka aukeaa ihmisille; viipaloida sitä samaa teoreettista ja empiiristä makkaraa eri tavoin. Se oli minun korkeakouluni. Ja se ei ole *selling out*, se ei ole halpaa. Vaan siinä tekee sekä itselleen että yleisöilleen palveluksen.

# Russian greatpowerness: Foreign policy, two Chechen wars and international organisations

Lectio praecursoria

29 August 2014, University of Helsinki



*Hanna Smith*

On August 18th 1991, the winds of change could be felt in the Soviet Union, Gorbachev's perestroika had changed many things in the country. Pluralism was a fact and people were not afraid of expressing their views. But still on that day it was the Soviet Union trying to transform itself within the existing system. On the next day, August 19th, the world woke up to the news that Gorbachev's Soviet Union was to be changed back to the Soviet Union it was before perestroika. A state of emergency was declared and an atmosphere of fear associated with tunes from Tchaikovsky's swan lake was once again present. It looked like the system would reverse all the changes made during perestroika. Then, only three days later when Gorbachev returned to Moscow from his Black Sea villa, the country had changed yet again and power shifted away from Gorbachev. The dissolution of the Soviet Union was just around the corner. This time, the people seemed to be ready to change the system fully. These five days are a good illustration of what kind of country Russia is to study. Things can rapidly take unexpected turns. Those days are also a good reminder that the things that one would expect to change fast do not, and vice versa.

Researchers of Russia, other areas, and international relations do battle and balance constantly between concepts of change and continuity. With the fall of the Soviet Union many things were seen to change - the bipolar world order, socialist countries' political systems and indeed the way the world economy worked. As Stanley Hoffmann (1977) has put it, "because we have an inadequate

basis for comparison, we are tempted to exaggerate either continuity with the past that we know badly, or the radical originality of the present, depending on whether we are more struck by the features we deem permanent, or with those we do not believe existed before. And yet a more rigorous examination of the past might reveal that what we sense as new really is not, and that some of the "traditional" features are far more complex than we think."

This applies to Russian studies too. The fall of the Soviet Union was mostly analyzed by researchers through lenses of change. Change of political system, change of economic system, change of borders, change of history, change of names of cities and streets, change of passports and change of Russia-West relationship. But then there were also things that did not change. Those more persistent factors existed in the background while researchers and others concentrated on analyzing and understanding change.

In the Russia-West relationship, while many things changed, there were also things that either did not change all, or where the changing process was slow. This situation created a picture where there was also room for misinterpretations and misunderstandings. In this thesis, I wanted to tackle one aspect in this equation, namely Russian great power identity – Russian greatpowerness.

Arguably the Russian state after the fall of the Soviet Union did not have a clear state identity and no clear ideology to replace Marxist-Leninist ideology. But what it did have was its Great Power iden-

tity. This Russian self-image – Russian greatpowerness - has evolved through different state formats and times. Borders have changed, leaders fell, Russia has experienced defeats and victories in wars, internal turmoil and soul searching as to who the Russians really are. Russians themselves have struggled to make sense of all of its history's twists and turns and this has perhaps made it so hard to make sense of analyses of Russia. If one does not understand itself, it is also hard for others to do that.

As historian Alexei Miller notes, "one would be hard pressed to find another country in which there is no consensus on such a broad range of basic topics. There is no agreement on whether Russia should be considered a nation-state or on whether we should strive to make it such a state."

But in one thing Russia, its elites and population seem to be on the same page, and that is Russian greatpowerness. Greatpowerness for the purpose of this thesis is understood as a state's self-image as one of the dominant powers in the world which can have a variety of impacts on that state's behaviour. Such behaviour can be observed across a wide range of activities and includes measures not only to confirm Great Power status to the citizens of the state itself, but also to obtain and continually reaffirm the recognition of that status by the international community. Therefore it can be argued that the Russian self-perception of greatpowerness in effect is an ideology that is not new to Russian foreign policy.

This study explored how Russian Great Power identity has expressed itself in Russian interactions with the European Union, the Council of Europe and the OSCE. The international organizations provided a valuable testing ground of how it is possible that Russian greatpowerness has impacted on Russian behaviour in these organizations. Furthermore the organizations do not represent any state and so are a mixture of a normative framework and different national identities interacting. Therefore, the organizations show well how a country cooperates in the international arena. Since the organizations are a mix of different countries, one country cannot dominate alone. Great Powers can have better possibilities to influence decisions but they can not act alone and therefore need other countries' co-

operation. By looking at Russian interaction in these organizations or with them the study hoped to find some of the answers to the roots of the problems existing in Russia-West relations. The particular issue in which Russian reactions and behaviour was examined was in the framework of the two Chechen wars. The two Chechen wars were chosen since arguably the Chechen wars have been one of the major challenges to the greatpowerness of the Russian Federation since the fall of the Soviet Union.

The dissertation ties Russian foreign policy making since 1991 into mainstream international relations theory. Liberalism has played less of a role in understandings of Russian foreign policy at first, but then became more influential with Russian economic recovery. The main focus in this study has been on realism and constructivism which can also be found in the studies of the Soviet Union. In realism, the concept of "normal state" has been rather dominant. Even if realism, especially the "normal state" approach, has its explanatory power it still falls short of explaining why sometimes Russia is more willing to cooperate and why sometimes material gains come second to gains in prestige. The approach focusing on the state of mind and subjective aims of the makers of Russian foreign policy has most in common with constructivism. Constructivism comes closest to the core of this study. Explanations anchored in persistent factors and identity can help to explain fluctuations in Russian foreign policy directions and in fact turn inconsistencies into consistencies. In greatpowerness the external, in the spirit of Alexander Wendt's ideas, is very much activated by internal factors as the case-studies show.

Even if the focus of this study has been in three mainstream international relations theories, this does not mean that other theories would not have much to offer on Russian foreign policy studies. But since this study's focus is on Russian greatpowerness it falls naturally into the constructivism and makes a contribution in that field.

It has been problematic to define a Great Power. Often the list of Great Powers from various historical epochs seems to be intuitive rather than based on agreed definitions. Each scholar defines a Great Power in their own ways and often a Great

Power is taken as a given concept without asking; what makes a country a Great Power? An undoubted Great Power has elements from all the three mainstream IR-schools. From realism comes the material factors like military, size of the country, and status granted by others in global affairs, from liberalism comes soft power elements and from constructivism good governance. The aspects that have been called into question in the case of Russia relate to good governance, and recently after a successful start the soft power elements that Russian itself has lifted into the core of its foreign policy. The question of recognition is central when dealing with greatpowerness. If a country sees itself as a great power and others don't – there is a huge potential for conflict.

Here the Russian domestic political arena is also hugely important to understand and map out. Many scholars far more knowledgeable and cleverer than I am, have done indepth work on that. In this thesis I have also tried to map out firstly the Russian foreign policy thinking dividing them into three different groups using Andrei Tsygankov's categories of westernisers, statistes and civilizationists. There are others who have mapped the Russian foreign policy schools like Igor Zevelev. The thing that is common to these schools arguably is Russian greatpowerness. Inside of Russian greatpowerness are multiple persistent factors that are in interplay; imperialism, sovereignty, expansionism, resentment, isolationism and multilateralism. Much depends on external and internal factors when it comes to how, when and where these persistent factors lift their head and what is a dominant discourse at a particular time. It should be mentioned that these factors are interpreted very much in a Great Power framework.

Even if I started this work 13 years ago, during this time, the thesis has not been more relevant than today when Russia and the West are living through their biggest rift in many, many decades. Looking retrospectively, a better understanding of Russian greatpowerness in the early 1990s and 2000s would have perhaps provided better tools to understand Russian behavior in international organizations.

Turning to my case studies: Now Russia and the EU are at loggerheads and more problems lie

ahead should the situation in Eastern Ukraine deteriorate. This perhaps is a natural development. Looking back, it seems now even inevitable that Russia and the EU would eventually collide if they failed with integration attempts. Interestingly it is the EU context that was closest to Russian greatpower identity. Russia has genuinely wanted to become a European country, and I would claim it still does. Therefore the rejection it has felt from the European Union side has hit hardest Russian greatpowerness. But to a conflict situation one always needs at least two parties and so what perhaps Russia has failed to see is that a part of being an undoubted Great Power, a European Great Power, is also good governance, the way and style you treat your own people and country.

The one organization one would expect most problems with is the Council of Europe, an organization that has written the most critical Western report on Russian political and human rights developments. The organization in which the European Court of Human Rights keeps ruling against Russia in rather unpleasant cases for Russia. But in fact the Council of Europe is the organization in which Russian participation can be analysed as being most successful. This has to do with the fact that Russia established itself as one of the big members by choosing to pay more membership fees than required and with the fact that Russia sees the decision-making structure of the Council of Europe beneficial to itself. This does not mean that the interaction would not have been difficult or that Russia has liked what the Council of Europe does, sometimes the contrary, or that the Council of Europe would somehow have been successful in managing to convince Russia to follow the European convention of human rights. But what it does mean is that when Russian greatpowerness feels "safe", cooperation works.

In the case of the OSCE one could say that it is still the favourite organization of Russia in Europe but it's the one Russia feels most disappointed with and betrayed by. Russia was hoping to transform the European security architecture after the fall of the Soviet Union in the way that Nato would merge with the OSCE in some way. The Helsinki 1975 principles would be the guiding lines and Russia would be the second Great Power in the organization.

Here it also saw an OSCE role in the first Chechen war as a mediator and perhaps even guarantor of peace. The organisation's failure to treat Russia as a Great Power rather than just one of many members led to new tensions. The Russian domestic political situation that required a picture of a strong Russia could not accept the position OSCE gave to it, and so Russia started to seek more independent and unfortunately more hostile line. Yet even today Russia seem to have high hopes of what kind of an organization the OSCE should and could be. This is not only visible in the case of the first Chechen war but also in the current crisis in Ukraine.

In conclusion, in this study there is no comparative framework – Russian greatpowerness is not compared to other Great Powers. That is the future challenge to look at whether the findings in this study can be used in a comparative study and how Russian greatpowerness will look like from that perspective. Now the conclusion is that even if there are many similarities among the Great Powers there are also clear differences that have roots in domestic factors. I will finish with a bold claim that a greater understanding of how greatpowerness in any particular case works will give us better tools to interact and make wise decisions in this increasingly unstable world.



Julkaise ja tutustu ajankohtaiseen politiikan tutkimukseen!

*Politiikasta* julkaisee tutkimukseen perustuvia artikkeleita, kolumneja ja arvioita ajankohtaisista poliittisista ilmiöistä, yhteiskunnan tapahtumista ja politiikan tutkimuksesta. Sivusto tarjoaa puitteet yhteiskunnalliselle keskustelulle ja tutkimusyhteisön viestinnälle. *Politiikasta*-sivusto saavuttaa jatkuvasti kasvavan yleisön verkossa ja sosiaalisessa mediassa. Sivuston kansainvälinen kausijulkaisutunnus ISSN 2323-7090 mahdollistaa artikkeleiden tallentamisen yliopistojen tietokantoihin.

Tutustu kirjoittajan ohjeisiin sivustolla [www.politiikasta.fi](http://www.politiikasta.fi) ja lähetä julkaisuehdotuksesi toimituskunnalle: [toimitus@politiikasta.fi](mailto:toimitus@politiikasta.fi).



# Kirjoittajat

Tuomas Forsberg  
Professori  
Kansainvälinen politiikka  
Tampereen yliopisto

Leena Kotilainen  
Tohtorikoulutettava  
Valtio-oppi  
Turun yliopisto

Kari Möttölä  
Professori, vieraileva tutkija  
Eurooppa-tutkimuksen verkosto  
Helsingin yliopisto

Johanna Rainio-Niemi  
Yliopistotutkija  
Poliittinen historia  
Helsingin yliopisto

Hanna Smith  
Tutkija  
Aleksanteri-instituutti  
Helsingin yliopisto