

Klaus Törnudd

Risto Ryti-seuran vuosikokous 15.2. 2011

Pienet valtiot maailmanpolitiikassa

En ole koskaan itse tavannut Risto Rytiiä, mutta vuonna 1956 minut promovoiitiin maisteriksi samassa promotiossa, missä hänet promovoiitiin valtiotieteen kunniatohtoriksi. Tosin hän ei ollut itse läsnä, vaan hänen poikansa Niilo Ryti nouti hatun, miekan ja diplomin.

En ole myöskään historian tutkija, mutta olen luvannut puhua täällä aiheesta “Pienet valtiot maailmanpolitiikassa”, joka voidaan liittää Risto Rytin elämän vaiheisiin monella tavalla. Niiden vuosikymmenien aikana, maailmansotien välillä ja 1940-luvulla, jolloin hän suoritti tärkeimmän osan elämäntyöstään, hän joutui voimakkaasti kokemaan Suomen pienuuden Euroopan häikäilemättömien diktatuurivaltioiden puristuksessa. Sama kokemus oli tietysti muillakin poliitikoilla ja virkamiehillä, jotka tuolloin tekivät parhaansa maamme itsenäisyyden ja turvallisuuden säilyttämisen puolesta. Esimerkiksi Juho Kusti Paasikivi toisti 1930-luvun päiväkirjoissaan usein, että “pienillä ei ole mitään turvaa”, kun hän näki sodan uhkan kasvavan sekä Neuvostoliiton ja Saksan tavan kohdella pieniä valtioita.

Itsenäisyyden alkuvuosina Suomi oli yrittänyt tukeutua Kansainliittoon, jonka tehtävänä oli toimia kansainvälisen rauhan puolesta ylläpitämällä kollektiivisen turvallisuuden periaatetta. Risto Ryti oli itse mukana Kansainliiton taloudellisen komitean työssä 1930-luvulla, mutta se oli tietenkin sivunäyttämö.

Saman vuosikymmenen aikana nähtiin Kansainliiton turvallisuuspoliittisen uskottavuuden murenevan. Hyvin dramaattisesti sen joutui kokemaan Etiopia, jonka keisari kävi itse Genevessä Kansainliiton yleiskokouksessa kesäkuussa 1936 vetoamassa muihin maihin saadakseen apua Italian hyökkäystä vastaan. Kansainliitossa päätettiin taloudellisista pakotteista Italiaa vastaan, mutta niiden täytäntöönpano eri jäsenvaltioissa jäi hyvin vaillinaiseksi. Italiaa ne eivät paljon häirinneet. Italia miehitti koko Etiopian, joka sitten vapautui vasta toisen maailmansodan kautta. Suomi taas joutui Neuvostoliiton hyökkäyksen kohteeksi marraskuun viimeisenä päivänä 1939. Seuraavana päivänä Risto Ryti otti

vastahakoisesti mutta velvollisuudentuntoisesti vastaan pääministerin tehtävän, ja hänen johtamansa Suomen hallitus kääntyi Kansainliiton puoleen. Tarkoituksena oli saada aikaan uusi neuvotteluyhteys, mutta yritys tyrehtyi heti Neuvostoliiton ylimielisen suhtautumisen johdosta. Kansainliiton yleiskokous totesi, että Neuvostoliitto oli aloittanut hyökkäyksen Suomea vastaan ja kehotti jäsenvaltioita antamaan Suomelle apua. Kansainliiton neuvosto päätti erottaa Neuvostoliiton järjestön jäsenyydestä, mutta erottamisesta ei ollut Suomelle mitään hyötyä.

Suomen itsenäisyyspäivänä vuonna 1943 järjestettiin Turun palokunnantalossa valtakunnallinen itsenäisyysjuhla, jossa tasavallan presidentti piti puheen. Siinä Risto Ryti esitti pienten valtioiden kohtaloista muutamia katkeria ajatuksia seuraavin sanoin:

Suurta muutosta uhkaa nykyisen sodan kehitys myös erityisesti pienten valtioiden asemaan. Niiden puolueettomuutta ei tässä sodassa ole kunnioitettu ja niiden alueista, asioista ja tekemisistä ovat väkevämmät tahtoneet määrällä välittämättä niiden omasta tahdosta ja edusta. Kansainvälinen oikeus, jonka arvovalta erityisesti pienille valtioille on elintärkeä, on menettänyt suuren osan merkitystään. Sen sijaan on tullut voiman oikeus.

Suomessa siis tiedostettiin hyvin selvästi noihin aikoihin, että Suomi oli pieni valtio. Samantapaisia kokemuksia oli monilla muilla – Baltian mailla, pohjoismailla, Saksan ja Neuvostoliiton naapurimailla – jotka joutuivat kokemaan kovia toisen maailmansodan kynnyksellä ja sen aikana. Suomi selvisi lopulta sikäli paremmin kuin monet muut, että vältyttiin miehitykseltä, mutta suuria uhrauksia tarvittiin, Risto Rydiltä vielä sodan jälkeenkin vankeudessa.

Uusi maailmanjärjestö Yhdistyneet Kansakunnat perustettiin jo vuonna 1945, toisen maailmansodan päättymisvaiheessa. Voitaneen sanoa, että YK:n peruskirja on yhdistelmä idealismia ja suurvaltapolitiittista realismia. Siinä varmistettiin sodan keskeisten voittajavaltioiden asema turvallisuusneuvoston pysyvinä jäseninä. Peruskirjan mukaan kaikkia jäsenvaltioita, suuria ja pieniä, koskevat kuitenkin samat velvoitteet yhdistää voimansa kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Kollektiivinen turvallisuus omaksuttiin myös uuden maailmanjärjestön keskeiseksi periaatteeksi. Se tarkoittaa, että kaikkien jäsenvaltioiden on kohdistettava pakotteita mahdollisia rauhanrikkooja vastaan. Mikäli kollektiivisen turvallisuuden toimivuuteen voidaan luottaa sen pitäisi tietysti vaikuttaa pelotteena niin että rauhaa ei rikota eikä hyökkäystä edes tapahdu. Tähän saakka sen toimivuus on ollut sangen kyseenalainen, eikä siitä ainakaan ole apua kun rauhan rikkoja kuuluu turvallisuusneuvoston pysyviin, siis veto-oikeudella varustettuihin suurvaltajäseniin.

Kuwaitin kriisissä vähän yli kaksikymmentä vuotta sitten saatiin kuitenkin kollektiivinen turvallisuus toimimaan suurin piirtein peruskirjan tarkoittamalla tavalla, kun päätettiin Irakiin kohdistuvista pakotteista. Irak oli vuonna 1990 miehittänyt pienen naapurivaltionsa Kuwaitin. Tämä hyökkäys tuli heti turvallisuusneuvostossa käsittelyyn. Tuolloin olivat sekä Suomi että Etiopia turvallisuusneuvoston jäseniä, ja me muistimme kyllä mitä 1930-luvulla oli tapahtunut.

YK on tänäkin päivänä edelleen ainoa maailmanlaajuinen turvallisuusjärjestö. Pääsihteeri Dag Hammarskjöld lausui eräässä kuuluisassa puheessaan, että YK on olemassa nimenomaan turvaa hakevia pieniä valtioita varten. Suurvallat pärjäävät omillaan. Nyt voidaankin kysyä mitä pienille valtioille kuuluu nykyajan kansainvälisessä järjestelmässä. Ovatko ne yhtä alttiita uhkauksille ja painostukselle kuin Euroopan pikkuvaltiot 1930-luvulla?

Ensiksi kannattaa pysähtyä hetkeksi miettimään mitä me oikeastaan tarkoitamme, kun puhumme pienistä valtioista. Kun lähtökohtana on turvallisuus, on itse asiassa selvää, että me tarkoitamme sotilaallisesti suhteellisen heikkoja valtioita, sellaisia joilla ei ole edellytyksiä harjoittaa voimapolitiikkaa muita valtioita kohtaan. Muita tuntomerkkejä on vaikea määritellä. Esimerkiksi Suomi ei suinkaan kuulu väkiluvultaan maailman kaikkein pienimpiin valtioihin, ja pinta-alaltaan Suomi on suurempi kuin useimmat muut Euroopan valtiot. Kansallislaulumme pitää sikäli hyvin paikkansa, että Suomi ei ole rikas maa absoluuttisessa mielessä. Suhteessa väkilukuun maamme kuuluu sentään kansantuloltaan maailman hyvin menestyviin valtioihin. Suomalaiset ovatkin varmasti oppineet, että Suomi on niitä maita, joilta odotetaan panostusta köyhien kehitysmaiden hyväksi. Silti olemme Suomessa myös tottuneet siihen, että maamme on pidettävä pienenä valtiona, sellaisena josta ei voi kuvitella että se tarttuisi aseisiin toisia valtioita vastaan – paitsi tietysti jos tänne hyökätään. Suomen kansan puolustustahto on vahva.

Itsenäisiä valtioita on nyt enemmän kuin koskaan. YK:lla on 192 jäsenvaltiota, ja järjestön ulkopuolella on vain muutama erityistapaus. On entistä vaikeampaa esittää yleisiä havaintoja pienvaltioista, koska niitä on hyvin monenlaisia. Muutamat ovat hyvinvointivaltioita, toiset ovat köyhiä, jotkut ovat saarivaltioita, toisilla ei ole lainkaan merenrantaa jne.

Maailmanpankki järjestää vuosikokouksensa yhteydessä erityisen pienvaltiofoorumin, johon kutsutaan ne 56 jäsenvaltiota, joiden väkiluku on enintään puolitoista miljoonaa, useimmat kehitysmaita. Euroopasta siihen osallistuvat Islanti, Kypros, Malta, San Marino ja Viro.

Monet nykyajan tutkijat ovatkin keskittyneet tarkastelemaan pieniä valtioita nimenomaan maailmantalouden ja varsinkin taloudellisen riippuvuuden näkökulmasta. Niitäkin pieniä valtioita, jotka eivät joudu kokemaan sellaista ulkoisen hyökkäyksen uhkaa, joka oli niin monien kohtalona viime vuosisadan Euroopassa, vaivaavat monet muut heikkoudet ja vaikeudet. Useimmat ovat köyhiä kehitysmaita, ja niiden yhteiskuntarakenteet ovat vajavaiset, eli ne ovat Gunnar Myrdalin terminologialla ns. pehmeitä valtioita. Ne saattavat olla hyvin haavoittuvia taloudellisessa mielessä ja riippuvaisia niiden ulkopuolella tehdyistä päätöksistä, jotka vaikuttavat suoraan niiden hyvinvointiin. Riippuvuudesta löytyy nykyään esimerkkejä myös teollistuneiden Euroopan maiden piiristä, niin kuin olemme nähneet Kreikan ja Irlannin tapauksissa. Pienten valtioiden asema maailmantaloudessa on kuitenkin erillinen aihe, jota en tällä kertaa pysty tarkemmin käsittelemään.

Pienen valtion vastakohtana on tietysti suurvalta. Suurvaltoja nykymaailmassa ovat monien mielestä ennen kaikkea ns. lailliset ydinasevaltiot, ne viisi joilla tiedettiin olevan ydinaseita kun ydinsulkusopimus tehtiin vuonna 1968. Ne ovat samalla YK:n turvallisuusneuvoston pysyviä jäseniä. Ranskan pääministeri Pierre Mendès-France lausui aikoinaan palatessaan kotimaahan YK:n päämajasta, että valtiolla pitää olla atomipommi jotta sillä olisi vaikutusvaltaa maailmanpolitiikassa. Nykyään toiset ehkä pitävät vain Venäjää ja Yhdysvaltoja todellisina suurvaltoina, koska ainoastaan niillä on hallussaan mannertenväliseen käyttöön soveltuvia strategisia ydinaseita. Tavanomaisempi määritelmä lähtee siitä, että suurvaltoina voidaan pitää sellaisia valtioita, jotka katsovat että niillä on etuja valvottavinaan kaikkialla maailmassa ja jotka näin ollen pyrkivät olemaan kaikissa maailman kolkissa jollakin tavoin läsnä vaikuttamassa asioiden kulkuun. Suurvallan näkökulmasta pienet valtiot ovat taas niitä, joihin vaikutetaan, joille toiset ja isommat laativat sääntöjä. Nämäkin käsitteet ovat tietysti hyvin epämääräisiä, eikä selvää rajanvetoa voida tehdä.

Sekä pienvaltio että suurvalta ovat siis suhteellisia käsitteitä. Pienuus tulee selvimmän näkyviin, kun ollaan vastakkain ison naapurin tai muuten vahvemman valtion kanssa, niin kuin Etiopia vuonna 1936, Suomi vuonna 1939 tai Georgia vuonna 2008. Toisaalta löytyy tuoreita kokemuksia siitäkin, että suhteellisen heikot valtiot saattavat olla keskenään vihamielisiä ja turvautua sotilaalliseen voimaan tai ainakin uhkauksiin. Mieleen tulee aivan viime ajoilta sellaisia pareja kuin Armenia ja Azerbaidžan, Kolumbia ja Venezuela, Kongo ja Uganda, Kroatia ja Serbia ja monet muut. Käsite ”pieni valtio” taitaa olla liian epämääräinen, jotta sen pohjalta voitaisiin jotakin yleistää. Pienuuden lisäksi tarvitaan muutakin jotta voitaisiin todella olla varmoja siitä, että valtio ei häiritse muiden rauhaa. Pienetkään eivät aina ole olleet hyvin käyttäytyviä.

Voidaan kysyä olisiko maailma rauhanomainen ja turvallinen, jos kaikki valtiot olisivat sellaisia suhteellisen heikkoja, hyvin käyttäytyviä ja sääntöjä noudattavia suorastaan kilttejä valtioita kuin Suomi meidän mielestämme on? Voimme ehkä kuvitella miltä sellaisten valtioiden maailma näyttäisi. Turvallisella pohjalla ollaan nähdäkseni sitten kun järjestelmässä ovat nimenomaan demokraattisesti hallitut oikeusvaltiot.

Ainakin on selvää, että pienten valtioiden etujen mukaista on pyrkiä rajoittamaan voimapolitiikan ja voiman käyttöä maailmassa. Sen vuoksi ne ovat yleensä aina suosineet aseidenriisuntaa ja kaikkea aseistuksen sääntelyä, kansainvälisen oikeuden ja monikansallisten järjestöjen vahvistumista sekä kollektiivista turvallisuutta. Pienillä valtioilla on usein mahdollisuuksia esiintyä moraalisten tai yleisten oikeudellisten periaatteiden puolesta, koska ei voida epäillä että ne pyrkisivät maailman herruuteen. Varsinkin jos ne samalla pystyvät nojautumaan kansainvälisten järjestöjen voimavaroihin, niillä on edellytyksiä vaikuttaa myönteisesti asioiden kulkuun.

Asetelma saattaa näyttää erilaiselta, kun sitä tarkastelee suurvallan näkökulmasta. Joulukuussa uutisoitiin, että Yhdysvaltain suurlähetystö Tukholmassa raportissaan oli pitänyt ulkoministeri Carl Bildtia “keskikokoisena koirana, jolla on ison koiran asenne” (medium size dog with big dog attitude). Isot eivät aina pidä siitä, että pienet korottavat ääntään. Voidaan päätellä, että pienvaltion on syytä tarkkaan harkita lausuntojaan jotta ne tulisivat oikeaan aikaan ja oikeassa paikassa.

Ns. YK-järjestelmä kaikkine tunnettuine erityisjärjestöineen muodostaa tärkeän itsenäisten valtioiden verkoston, mutta sen lisäksi maailmaan syntyy jatkuvasti uusia valtioiden yhteistyöjärjestöjä. Meidän omassa maanosassamme Euroopan neuvosto, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö sekä ennen kaikkea Euroopan unioni ovat luoneet tiheitä alueellisia verkostoja. Kaikissa näissä järjestöissä on päättäviä elimiä, joissa jokaisella jäsenvaltiolla, suurilla ja pienillä, on yhtäläinen äänioikeus ja sen mukana mahdollisuus vaikuttaa päätöksiin. Ihmisoikeuksien kansainvälinen suojelu ja ensi askeleitaan ottavan kansainvälisen rikostuomioistuimen toiminta ulottuvat syvälle valtioiden rajojen yli. Järjestöt ja niiden taustalla kasvava kansainvälisen oikeuden säännöstö muodostavat yhdessä koko maailmalle normatiivisen rakenteen.

Tämä rakenne on toisen maailmansodan jälkeen suurin piirtein kestänyt siihen kohdistuneet rasitukset. Jos se edelleen kestää ja vahvistuu, voidaan päätellä, että nykyisen vuosituhannen alkuvuodet ovat ainakin fyysisen turvallisuuden kannalta suotuisat pienille valtioille. Toisin

sanoen, näyttää siltä, että pienet valtiot nyt ovat turvallisemmassa asemassa kuin koskaan ennen. Kansainvälinen oikeus, YK:n entistä suurempi valmius puuttua asioihin, siirtomaiden vapautuminen ja kylmän sodan päättymisen ovat kaikki myötävaikuttaneet tähän tulokseen. Toisaalta jäsenvaltiot eivät ikävä kyllä ole vielä kyenneet antamaan tai tahtoneet antaa kansainvälisille järjestöille niin paljon voimavaroja ja niin paljon valtuuksia, että ne olisivat voineet todella tehokkaasti ja ennalta ehkäisevästi puuttua nykymaailman kriisitilanteisiin.

Kylmän sodan päättymisen jälkeen on mielestäni maailmanpolitiikassa sijaa myös optimismille. Valtioiden väliset sodat ovat käyneet yhä harvinaisemmiksi. Väkivaltaa käytetään kyllä edelleen melko paljon, mutta tämä tapahtuu pääosin valtioiden rajojen sisäpuolella. YK:n, Ety-järjestön ja EU:n käynnissä olevat kriisinhallintatoimet kohdistuvat sen vuoksi etupäässä sellaisiin tilanteisiin, joissa ei ole suvereneja valtioita vastakkain. Sen sijaan valtioiden sisäiset kriisit heijastuvat monella tavoin myös rajojen ulkopuolelle. Ne heijastuvat jopa niin kauas, että Suomi ja monet muut Euroopan valtiot ovat katsoneet tarpeelliseksi osallistua omilla voimavaroillaan vaikeisiin ponnistuksiin sekä Afganistanin sisäisen rauhoittamisen ja vakauttamisen hyväksi että merirosvojen torjumiseksi Intian valtamerellä.

Aikoinaan katsottiin, että YK:n rauhanturvatoimissa oli soveliaista turvautua nimenomaan pienistä – ja kylmässä sodassa puolueettomista – jäsenvaltioista rekrytoituihin sotilaisiin. Silloin Suomikin oli “rauhanturvatoiminnan suurvalta”. Nykyään kansainvälinen kriisinhallinta on paisunut niin suureksi asiaksi, että pienten valtioiden voimavarat eivät siihen riitä. Suomessa perinne on säilynyt, mutta minun mielestäni Suomi voisi tehdä enemmänkin, ei välttämättä Afganistanissa mutta varsinkin YK:n rauhanoperaatioissa, joiden kokonaisvahvuus tällä hetkellä on noin 124 000 henkilöä, heidän joukossaan vain 26 suomalaista. Pientenkin valtioiden on osallistuttava solidaarisesti vastuun kantamiseen, ja henkilöstöä tarvitaan sekä suurten että pienempien taholta.

Kylmän sodan päättymisen on itse asiassa johtanut siihen, että pienillä valtioilla on entistä näkyvämpi ja usein myös arvovaltaisempi rooli kansainvälisessä politiikassa. Ennen kaikkea niiden ei tarvitse entiseen tapaan joutua suurvaltablokkien kilpailun kohteiksi. Tältä pohjalta niille avautuu myös entistä parempia mahdollisuuksia vaikuttaa asioiden kulkuun.

Yhdysvaltalainen politiikan tutkija Karl W. Deutsch kehitti jo 1950-luvulla teorian ns. turvallisuusyhteisöistä. Hänen mukaansa sellainen ryhmä valtioita, joiden kesken sodan mahdollisuus pidetään kokonaan poissuljettuna tai äärimmäisen epätodennäköisenä,

muodostaa turvallisuusyhteisön. Kyseessä olevien valtioiden välinen monipuolinen vuorovaikutus sitoo ne rauhanomaiseksi yhteisöksi. Niinpä voitaisiin sanoa, että esimerkiksi pohjoismaat muodostavat turvallisuusyhteisön, samoin varmaan koko Euroopan unioni, Kanada ja Yhdysvallat sekä monet muut hyvien naapurien ryhmittymät. Deutschin teoriassa ei siis käytetä mitään varsinaista mittaria, vaan on pelkästään kyse siitä, että asiasta vallitsee yleinen käsitys, jota kukaan ei vakavasti kiistä. Huomioon ottaen nykyisen maailman ongelmat täytyisi teoriaan luultavasti lisätä vaatimus että yhteisöön kuuluvien valtioiden sisäiset olot myös ovat vailla väkivaltaisia riitoja.

Tällä perusteella voitaisiin kulkea kahta reittiä maailmanrauhan vahvistamiseksi. Olisi saatava aikaan lisää turvallisuusyhteisöjä ja olisi huolehdittava siitä, että yhteisöjen välillä ei ole jyrkkiä vastakohtaisuuksia. Kehityksen päässä hämöttää tilanne, missä koko maailma muodostaa yhtenäisen turvallisuusyhteisön.

Maailmanlaajuinen turvallisuusyhteisö olisi hieno asia, mutta se ei ole mikään yksiselitteinen järjestysmuoto. Voidaan hyvin kuvitella erilaisia menetelmiä nykyisten ja tulevien globaaliongelmien käsittelylle, ja maailman valtiot voivat järjestäytyä monella eri tavalla. Minun entinen oppilaani Harto Hakovirta, josta sittemmin tuli Turun yliopiston professori, esittää kirjassaan *Maailmanpolitiikka* (2002) viisi eri tulevaisuudenmallia: hegemonia, konsertti, valtasapaino, regiimijärjestelmä ja maailmanhallitus. Toinen entinen oppilaani, Raimo Väyrynen, sittemmin rauhantutkija, professori, Suomen akatemian johtaja sekä Ulkopoliittisen instituutin johtaja, julkaisi vuonna 1988 pienen kirjan *Pienet valtiot kansainvälisissä suhteissa*. Kirja päättyi siihen johtopäätökseen, että “muutoksen suunta kansainvälisissä suhteissa vie joka tapauksessa pois kansallisvaltiojärjestelmästä – hitaasti, mutta varmasti”.

Näiden molempien herrojen näkemykset eivät ole lainkaan ristiriidassa keskenään. Kehitys on haasteellinen pienille valtioille, jotka kuitenkin haluavat säilyttää kansallisen autonomiansa ja identiteettinsä huolimatta muutospaineista talouden ja kulttuurin aloilla. Maailma ei ole koskaan valmis, eikä se tule koskaan olemaan täysin oikeudenmukainen kaikkien ihmisten kannalta, mutta sitä voidaan kuitenkin parantaa. Siinä voivat pienet valtiot sekä pienten valtioiden edustajat ja muut asukkaat entistä helpommin löytää oman roolinsa. Risto Ryti törmäsi aivan ylivoimaisiin vaikeuksiin, mutta hänkin yritti parhaansa.

