

Henri Kiiskilä

MISTÄ YHDYSVALTAIN ULKOPOLITIIKKA KUMPUAA?

Sisällönanalyysi Yhdysvaltain ulkopoliittisen linjan
syntyprosessista suhteessa Pohjois-Koreaan

Tampereen yliopisto

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

KIISKILÄ, HENRI: Mistä Yhdysvaltain ulkopoliittikka kumpuaa? Sisällönanalyysi Yhdysvaltain ulkopoliittisen linjan syntyprosessista suhteessa Pohjois-Koreaan.

Pro gradu –tutkielma, 85 s.

Huhtikuu 2020

Tutkielma tarkastelee Yhdysvaltain ulkopoliittista päätöksentekoa ja siinä vaikuttavia intressejä suhteessa Pohjois-Koreaan, jolloin Yhdysvaltojen tavoitteena on Pohjois-Korean ydinaseriisunta. Tarkastelun tavoitteena on analysoida Yhdysvaltain ulkopoliittista päätöksentekoa Pohjois-Korean kontekstissa siten, että päätöksentekoprosessien sisältä on mahdollista havainnoida keskenään kamppailevia intressejä, joista Yhdysvaltain ulkopoliittinen linja lopulta muodostuu.

Tämä Pro gradu –tutkielma tarjoaa teoriapohjaisen sisällönanalyysin Yhdysvaltain ulkopoliittikan muodostumisessa peilaten sitä kahdenväliseen suhteeseen Pohjois-Korean kanssa. Tutkielmassani hyödynnän Foreign Policy Analysis (FPA) –mallia teoreettisen viitekehyksen osalta, jossa keskeisinä käsitteinä näyttäytyvät toimijakohtainen tarkastelu ja intressien kamppailu. Analyysissäni hyödynnän FPA:n tarjoamaa käsitteistöä sekä byrokraattisen politiikan mallia, joka huomioi hallintokoneiston roolin osana ulkopoliittisen päätöksenteon kokonaisuutta. Analyysi huomioi myös ne merkittävät intressiryhmät, jotka esiintyvät aineistossa ja joilla on merkittävä rooli Yhdysvaltain ulkopoliittikan luomisessa.

Tutkielman johtopäätösten perusteella voidaan todeta, että Yhdysvaltojen ulkopoliittikka kumpuaa eri intressiryhmien vaikutuksesta päätöksentekoon kunakin aikana ja että kamppailevat intressit perustuvat ryhmien asemaan hallinnossa.

Avainsanat: Yhdysvallat, Pohjois-Korea, sisällönanalyysi, ulkopoliittikka, FPA.

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check –ohjelmalla.

Sisällysluettelo

1. Johdanto	1
2. Yhdysvallat ulkopoliittisena toimijana	4
2.1. Näkökulmia Yhdysvaltojen ulkopoliittikkaan	6
2.2. Yhdysvallat ja Pohjois-Korea	11
2.3. Yhdysvaltojen ulkopoliittikan rakenne	14
2.4. Aiempi tutkimus	23
3. FPA teoreettisena viitekehyksenä	26
3.1. Mitä on FPA?	27
3.2. FPA Yhdysvaltain ulkopoliittikan kontekstissa	33
3.3. Teoreettinen viitekehys tässä tutkimuksessa	36
4. Tutkimuskysymykset, menetelmä ja aineisto	38
4.1. Tutkimuskysymykset	38
4.2. Menetelmä	39
4.3. Aineisto	41
5. Analyysi	50
5.1. Lähtökohdat analyysille	51
5.2. FPA:n tarjoama selitysvoima	52
5.3. Keskeiset havainnot FPA:n silmin	65
5.4. Ulkopoliittikkaa muovaavat intressit	67
5.5. Ulkopoliittisen linjan muodostuminen	69
6. Johtopäätökset	71
7. Yhteenveto	75
LÄHTEET	78

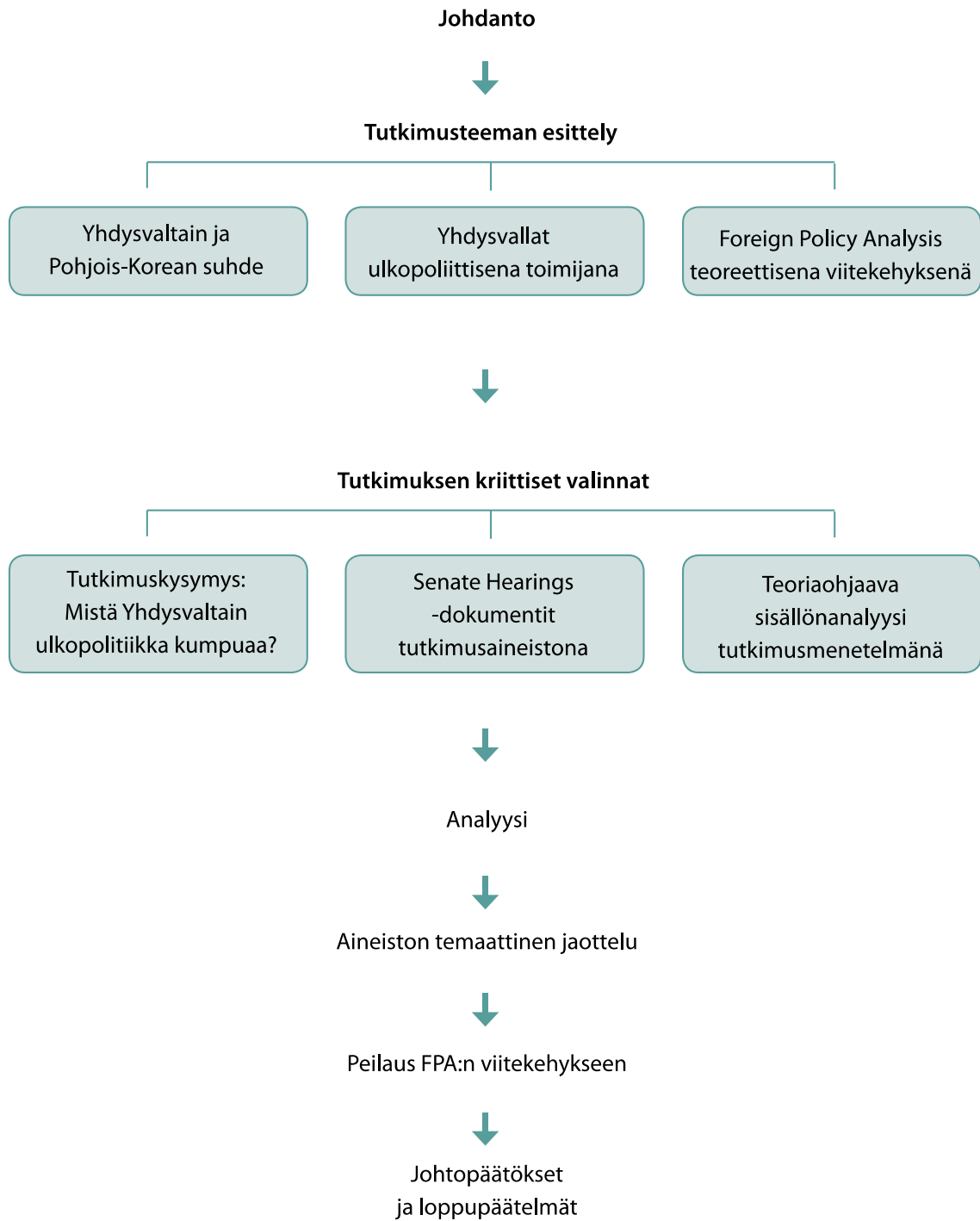
1. Johdanto

Tutkielmani analysoi Yhdysvaltain ulkopoliittisten linjausten syntyä, niiden sisäisiä prosesseja ja toimintakulttuuria suhteessa Pohjois-Koreaan sekä maiden väliseen bilateraaliin suhteeseen. Yhdysvaltain ulkopoliitiikkaa tutkittaessa on mielenkiintoista kohdentaa tarkastelu myös Pohjois-Koreaan ulkopoliitiikan kohteena, jolla on ainutlaatuinen asema yhtenä maailman sulkeutuneimmista valtioista ja joka on onnistunut säilyttämään oman koskemattomuutensa sekä asemansa ydinohjelmastaan ja ihmisoikeusrikkomuksista huolimatta (Noland 1997, 517). Pohjois-Korean regiimiä, uhkaa kansainväliselle yhteisölle ja valtiokehitystä on tutkittu paljon erilaisista näkökulmista (ks. Esim. Bechtol 2005; Heo & Woo 2008), mutta Yhdysvaltain ulkopoliitiikan analysoinnin kautta tarkasteltuna tutkimusta on suhteellisen vähän. Yhdysvaltain ja Pohjois-Korean välinen suhde on pysynyt kansainvälisen politiikan agendalla pitkään ja on siten myös osaltaan ylläpitänyt keskustelua muun muassa ydinasevaltioiden asemasta suhteessa muuhun kansainväliseen yhteisöön. Juuri Yhdysvaltojen hegemoninen asema kansainvälisessä järjestelmässä sekä sen ulkopoliittinen auktoriteetti luovat siitä mielenkiintoisen tutkimuskohteen. Tämä tutkielma pyrkiikin tarkastelemaan Yhdysvaltain ulkopoliittisten päätöksenteon sisään ja siten havainnoimaan ja erittelemään kilpailevia näkemyksiä ja intressejä. Tällöin on mahdollista muodostaa laaja-alaisempi ymmärrys Yhdysvalloista ulkopoliittisena toimijana sekä sen suhteesta Pohjois-Koreaan.

Tämä tutkielma keskittyykin Yhdysvaltain näkökulmaan hyödyntäen analyysissa Foreign policy analysis (FPA) –menetelmän tarjoamaa teoreettista viitekehystä, jonka pohjalta pyrkii vastaamaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin; *mistä Yhdysvaltain ulkopoliitiikka Pohjois-Koreaa kohtaan kumpuaa ja millaisia vaikuttavia intressejä kilpailee ulkopoliittisten prosessien sisällä?* Tutkielman primääriaineistona toimivat Yhdysvaltain senaatille esitetyt asiantuntijaraportit, kannanotot ja analyysit (Senate Hearings), jotka käsittelevät Pohjois-Koreaa ja maiden välistä suhdetta. Aineisto itsessään on hyvin moninaista ja siksi sopii hyvin

työssäni tutkimusmenetelmänä toimivaan teoriaohjaavaan sisällönanalyysiin, jonka avulla on mahdollista järjestää, analysoida ja tutkia tutkimusaineistoa teorian ohjaamana sekä lopuksi tehdä tutkielman tutkimuskysymyksiin vastaavia johtopäätöksiä. FPA:n tarjoaman teoreettisen viitekehyksen sisältä tutkielman analyysiosioon on muodostettu analyysikehikko, joka nojaa teorian alakäsitteisiin. Analysoimalla tutkimusaineistosta nousevia intressejä, teemoja ja toimijoita tämä tutkielma pyrkii vetämään johtopäätöksiä siitä, mitkä intressit vaikuttavat Yhdysvaltain ulkopoliittikan luomisvaiheessa lopullisiin toimintavaihtoehtoihin (policy options) ja millaisia muita kilpailevia intressejä tai ajatuksia prosessien sisältä on identifioitavissa. Näin pystytään luomaan näkemys siitä, mitkä tekijät tai intressit lopulta ohjaavat Yhdysvaltain ulkopoliittisen linjan syntyä ja millaisia ominaispiirteitä Yhdysvaltojen ja Pohjois-Korean välisessä suhteessa on ulkopoliittisen tarkastelun silmin.

Tutkielma tulee ensin taustoittamaan Yhdysvaltain ulkopoliittikan historiaa ja sille luonteenomaisia piirteitä lyhyesti ja tarkastelee sitten myös Yhdysvaltain ja Pohjois-Korean välistä suhdetta. Taustoitusta seuraa kattava teoreettisen viitekehyksen tarkastelu sekä aineiston ja menetelmän esittely. Itse analyysi nojaa FPA:n käsitteiden tarjoaman teoriapohjaan ja analyysirunkoon, jota vasten aineistosta löydettäviä intressejä ja näkemyksiä voidaan peilata, tutkia ja tarkastella Yhdysvaltojen ja Pohjois-Korean kahden välisen suhteen kontekstissa. Tarkastelun keskeisimmässä roolissa ovat eittämättä aineistossa esiintyvät intressit ulkopoliittisten prosessien ohjaamiseksi, koska ne voivat auttaa meitä ymmärtämään lopullisten ulkopoliittisten toimintavaihtoehtojen alkuperää sekä syitä niiden taustalla. Tutkimuksen rajaamiseksi pyrin keskittymään presidentti Obaman hallinnon aikaiseen toimintaan (2009-2017) ja hyödyntämään primääriaineistosta nostettuja todistuksia tuolta ajanjaksolta. Aikakausi on myös siksi merkittävä, että tuona aikana myös Pohjois-Korean nykyinen totalitaarinen hallitsija Kim Jong-un nousi valtaan, joka teemana muutti myös Yhdysvaltojen ulkopoliittista lähestymistä Pohjois-Koreaa kohtaan sekä maiden välistä suhdetta.



Kuvaaja 1. Tutkimuksen rakenne

2. Yhdysvallat ulkopoliittisena toimijana

Yhdysvalloilla on läpi historiansa ajan ollut merkittävä rooli kansainvälisen politiikan keskiössä, erityisesti toisen maailmansodan jälkeen, jolloin Yhdysvallat viimeistään omaksui globaalin suurvallan aseman ja johtavan roolin kansainvälisessä yhteisössä (Schultz 2018). Ylipäätään Yhdysvaltain johtavaa asemaa kansainvälisissä kysymyksissä voidaan pitää luonteenomaisena roolituksena sotien jälkeisenä aikana. Yhdysvaltain hallinnon sisällä muodostui merkittävä konsensus siitä, että Yhdysvaltain tulisi vahvistaa asemaansa globaalissa kontekstissa ja laajentaa ulkopoliittisia yhteyksiään diplomatian keinoin eri instituutioihin ja yhteenliittymiin Euroopassa ja Aasiassa. Yhdysvaltain merkittävä ja aktiivinen rooli kansainvälisissä kysymyksissä yhdistyi myös haluun vahvistaa suhteita Yhdistyneiden kansakuntien (YK) toimintaan sekä NATO:n roolin vahvistamiseen kansainvälisten konfliktien torjumisessa. Kylmän sodan päätyttyä alkoi kuitenkin saavutettu konsensus Yhdysvaltain hallinnon sisällä jakautua ja merkittävät konfliktit, kuten Irakin sota ja 9/11, jakoivat mielipiteitä. Juuri presidentti Obaman aikakauden alettua hänen hallintonsa päähuomio keskittyi aseellisen voiman hyödyntämisen vähentämiseen kansainvälisissä projekteissa, mutta samalla tarkoituksena oli säilyttää Yhdysvaltain aktiivinen ja vastuullinen rooli ulkopoliittisissa kysymyksissä. (Schultz 2018, 10-12.)

Voidaankin argumentoida, että Yhdysvaltain aktiivista otetta ulkopoliitiikan osalta helpotti vahva konsensus hallinnon sisällä, joka jatkui pitkään. Merkittävänä tekijänä voidaan myös nähdä Yhdysvaltain hegemoninen asema suurvaltana, joka osaltaan johti kansainvälisten kysymysten käsittelyä ja ratkomista. Epäilemättä roolitus perustui Yhdysvaltain sotilaalliseen ja taloudelliseen mahtiin, mutta myös siihen, että Yhdysvallat halusi omaksua aktiivisen ulkopoliitiikan perinteen ja siten kantaa vastuunsa suurvaltana.

Yhdysvaltain hegemonian perusta on löydettävissä yhteisestä vihollisesta, kommunismista, jota vastaan monet valtiot yhdistyivät legitimoiden Yhdysvaltain johtavan aseman yhteisen kamppailun nimissä. Tällöin avainasemassa oli

nimenomaan yhteinen tavoite, kommunismin ja autoritaaristen valtiotoimijoiden leviämisen estäminen, joka ei palvellut pelkästään Yhdysvaltoja vaan koko läntistä maailmaa, kansainvälistä yhteisöä ja sen hyvinvointia (Telatar 2014, 42-43). Kuten Antonio Gramsci (1986) teoriassaan totesi, hegemoniassa on kyse intellektuaalisesta ja moraalisesta johtajuudesta, jotka manifestoituessaan asettavat toimijan johtavaan asemaan suhteessa muihin ryhmittymiin. Yhdysvaltain hegemoninen asema joutui kuitenkin kyseenalaistetuksi yhteisen vihollisen kadottua 1990-luvulla, jolloin ideologinen perusta Yhdysvaltain johtavalle asemalle katosi Neuvostoliiton kaatumisen mukana. Tällöin myös Yhdysvaltain ulkopolitiikan oli muututtava, koska sen asema oli heikentynyt suhteessa muuhun kansainväliseen yhteisöön ja esimerkiksi kansainvälisiin instituutioihin. Uusi uhka kansainväliselle järjestykselle ja rauhalle ilmeni terrorismin muodossa, jonka kautta Yhdysvallat pyrki säilyttämään hegemonisen asemansa uuden yhteisen vihollisen turvin. Tällöin Yhdysvaltojen intressit olivat taas linjassa muiden valtiotoimijoiden kanssa yhteisen tavoitteen muodossa ja siksi globaali sota terrorismia vastaan vahvisti jälleen Yhdysvaltojen hegemonista asemaa 9/11 –iskujen jälkeen. (Telatar 2014.)

Voidaan argumentoida, että Yhdysvallat on onnistunut pitämään kiinni hegemoniastaan vähintäänkin osittain merkittävien globaalien uhkien jälkimainingeissa. Yhdysvaltojen merkittävä asema NATO:ssa on myös omiaan vahvistamaan Yhdysvaltojen asemaa kansainvälistä turvallisuutta ja globaaleja uhkakuvia koskevissa kysymyksissä. On kuitenkin huomattava, että Yhdysvaltain hegemonista asemaa ovat vahvistaneet sen omat intressit pysyä globaalina suurvaltana, jotka ovat nähtävissä muun muassa terrorismin vastaisen sodan julistuksessa ja halussa sitoa sen omat intressit muiden maiden intresseihin. Tämän pohjalta tutkielman teoreettinen ja temaattinen pohjustus nojaa näkemykseen Yhdysvalloista merkittävänä globaalina suurvaltana, joka on saavuttanut asemansa sekä omien intressiensä ajamana, että asemansa pakottamana globaalina suurvaltana, jolta odotetaan tekoja ja johtajuutta globaaleissa kysymyksissä.

2.1. Näkökulmia Yhdysvaltojen ulkopoliitiikkaan

Yhdysvaltojen ulkopoliittista linjaa ja profiilia on syytä tarkastella sen globaalien aseman näkökulmasta, jolloin on mahdollista ymmärtää näkemyksiä, jotka määrittelevät erilaisia vastuita tai velvollisuuksia Yhdysvalloille yhtenä kansainvälisen järjestelmän suurvalloista. Lisäksi on huomionarvoista nostaa esiin se tosiasia, että Yhdysvallat on edustanut tiettyä arvoperustaa ja ajatusmaailmaa, kuten demokratiaa ja vapautta, joka osaltaan on ohjannut sen valtiollista kehitystä suhteessa muun maailman aatteisiin ja näkemyksiin. Tässä tutkielman osiossa on tarkoitus pohjustaa ja avata tematiikkaa Yhdysvaltain ulkopoliittisesta toimijuudesta ja avata samoin erilaisia teoreettisia näkemyksiä ulkopoliittisten ratkaisujen selittämiseksi. Tämä tutkielma nojaa maailmankuvansa osalta poliittiseen realismiin siinä mielessä, että se näkee kansainvälisen järjestelmän perustuvan toimijoiden väliseen anarkiaan ja kamppailuun valta-asemista. Se kuitenkin myös hyväksyy hegemonian kaltaiset ilmiöt utilitarismin näkökulmasta siten, että on myös suvereenien valtiotoimijoiden intresseissä säilyttää maailmanjärjestys ja tukea taloudellista kehitystä koska niistä on mahdollista hyötyä myös yksittäisen valtiotoimijan näkökulmasta.

Yhdysvalloista puhuttaessa kansainvälisen järjestelmän kontekstissa on yleistä ajautua keskusteluun hegemoniasta tai sen roolista Yhdysvaltain toimijaprofiilia tai asemaa tarkasteltaessa. Kuten aiemmassa kappaleessa määriteltiin, näkee tämä tutkielma hegemonian käsitteen keskeisenä Yhdysvaltain ulkopoliittista luonnetta tai profiilia arvioitaessa. Hegemoniasta on löydettävissä useita teoreettisia määritelmiä ja ajatuksia (ks. esim. Keohane 1984) koulukunnasta tai aatepohjasta riippuen. Erilaisia teoreettisia näkemyksiä hegemonian käsitteeseen ja rooliin on löydettävissä Marxilaisesta näkemyksestä hegemonian asemasta kansanluokkien välisissä suhteissa liberaalin koulukunnan ajatukseen hegemoniasta instituutioiden ominaisuutena ja tämän tutkielman kannattamaan realistisen koulukunnan teoriaan hegemoniasta ilmiönä valtioiden välisessä järjestelmässä. Viimeksi mainitussa teoretisoinnissa painotus on erityisesti valtiotoimijoiden roolissa ja mahdollisuudessa saavuttaa hegemoninen asema toimijoiden välisen tasapainon

ja maailmanjärjestyksen ylläpitämiseksi, mikä asettaa toimijan johtavaan asemaan suhteessa muuhun järjestelmään. (Chiang 2015, 2-4.)

Voidaankin argumentoida, että Yhdysvaltain ulkopoliittinen profiili ja sen toimijuuden peruspilarit nojaavat sen hegemoniseen asemaan suhteessa muuhun kansainväliseen järjestelmään ja sen toimijoihin. Yhdysvaltain rooli on kestänyt järjestelmän kohdatessa uhkia maailmanjärjestyksen säilymistä vastaan ja yhteinen viholliskuva tai ajatus toiseudesta järjestelmän ulkopuolella on vahvistanut Yhdysvaltojen johtavaa asemaa tuon järjestelmän hierarkiassa. Tämän ajatuksen pohjalta voidaan myös pohtia sitä, kuinka paljon tuo hegemoninen asema ohjaa Yhdysvaltain poliittista päätöksentekoa tai erityisesti ulkopoliittikkaa järjestelmän muiden toimijoiden kanssa tapahtuvassa kommunikaatiossa ja kanssakäymisessä. On epäilemättä mahdollista nähdä yhtäläisyyksiä Yhdysvaltojen ulkopoliittisissa toimissa ja hegemonisen toimijan profiilissa. Kuten Keohane (1984) omassa teorianäkemyksessään toteaa, on hegemonisen vakauden saavuttamiseksi toimijan omattavat selkeät rakenteet ja omistussuhteet kriittisiin resursseihin ja ylläpidettävä johtavaa asemaa markkinataloudessa. Tästä hyvänä esimerkkinä toimii Yhdysvaltojen kylmän sodan aikaiset ulkopoliittiset toimet, jolloin se loi selkeät suhteet liittolaistensa maailmalla vahvistaen näin asemaansa hegemoniana järjestelmässä. Vahvojen suhteiden ja liittolaisuuden lisäksi Yhdysvaltojen hegemoniaa tuki entisestään jaetut intressit turvallisuuskysymyksissä, minkä johdosta poliittisia kompromisseja tehtiin poliittisen talouden ja järjestyksen säilyttämiseksi. (Chiang 2015.)

Yhdysvaltojen hegemonista asemaa tarkasteltaessa on kuitenkin syytä kääntää katse myös hegemonian rooliin osana teoreettista viitekehystä, jonka kautta hegemoniaa ja kansainvälistä järjestelmää on pyritty ymmärtämään. Hegemonia nähdään siis ilmiönä kansainvälisen järjestelmän toimijoiden välisissä suhteissa ja miten toimijat näkevät toisensa ominaisuudet sekä valta-suhteet. Poliittisen realismin silmin tarkasteltaessa hegemonia on siis järjestelmän anarkisesta luonteesta poikkeava ilmiö. Voidaankin nähdä, että kansainvälisen järjestelmän taustalla toimiva, logiikkaan perustuva anarkinen tila, rikkoontuu hetkeksi

hegemonisessa asemassa toimivan valtiotoimijan tuodessa toimijoita lähemmäs toisiaan anarkiaan perustuvan kilpailun sijaan mahdollistaen samalla diplomatiaa ja kumppanuussuhteita esimerkiksi taloudellisissa kysymyksissä (ks. esim. Buzan 1993, Waltz 1979).

Näistä lähtöoletuksista voidaan siis palata pohdinnassa Yhdysvaltain hegemoniseen asemaan ja sen pitkäjänteisyyteen. Yhdysvallat on pystynyt ylläpitämään johtavan asemansa muiden toimijoiden legitimoimassa tilassa. Sen asema on kuitenkin jatkuvasti uhattuna yhteisten vihollisten tai muun status quo -tilan muuttavan tekijän poistuessa. Kuten Mearsheimer (2001) on nostanut esiin, on anarkisessa ympäristössä jokaisen valtiotoimijan edun mukaista pyrkiä hyötymään kaikista mahdollisista skenaarioista, joissa vallitseva tilanne muuttuu ja hegemonisen aseman omaava toimija voidaan haastaa. Näin siis Mearsheimerin offensiivisen realismin teoriamallin mukaan on jokaisen toimijan tavoitteena tulla hegemoniaksi kansainvälisessä järjestelmässä. Tämän ajatuksen pohjalta voidaankin vetää johtopäätös, että Yhdysvallat on joutunut kamppailemaan hegemoniansa säilymisen puolesta opportunistisen utilitarismin vallitessa kansainvälisessä järjestelmässä, jota pohjimmiltaan ajaa valtiotoimijoiden halu maksimoida oma etunsa hegemonian luoneen vallitsevan tilan poistuessa.

Hegemonian lisäksi toinen Yhdysvaltojen ulkopoliittista toimijuutta vahvasti leimaava ominaisuus tai teema on sen asema yhtenä kansainvälisen järjestelmän suurvalloista. Käsite "suurvalta" on siinä mielessä mielenkiintoinen, että se nojaa ajatukseen määrittelemättömästä suuruudesta, koosta, resursseista tai ylipäätään vallasta, joka ohjaa suhtautumista kyseiseen toimijaan. On yleistä ajatella myös, että suurvalloista puhuttaessa Yhdysvallat on yksi niistä tai jopa suurin ja merkittävin suurvalloista. Ajatus Yhdysvalloista suurvaltana on myös kytköksissä sen hegemoniseen asemaan, mutta voidaan argumentoida, että valtiotoimija voi näyttäytyä ja toimia suurvaltana myös ilman vastaavanlaista hegemonista asemaa kansainvälisessä järjestelmässä. Suurvalta-asemassa voidaan nähdä olevan ennemminkin kyse vaikutusvallasta resurssien, taloudellisen mahdin tai sotilaallisen voiman osalta, johon Yhdysvaltain tilanteessa hegemonia liittyy ilmiönä

johtuen erityisesti sen ylivoimaisista asevoimista, taitavasta ulkopoliitikasta, johtavasta asemasta maailmantaloudessa, ja etumatkassa teknologisten ratkaisujen saralla. (Posen 2003.)

Yhdysvaltojen suurvalta-asema nojaa historiallisesti merkittävään sotilaalliseen voimaan ja sen kykyyn ylläpitää ylivoimaista sotilaallista valmiustilaa maalla, merellä ja ilmassa. Ylipäätään sen sotilaallinen mahti sekä vahvat liittolaisuudet toisten sotilaallisten mahtien kanssa voidaan nähdä vahvistaneen Yhdysvaltain asemaa globaalina suurvaltana. Tämän lisäksi Yhdysvaltain johtava asema taloudessa maailman sotien jälkeen entisestään pönkitti sen asemaa maailman johtavana suurvaltana. Tässä tapauksessa suurvalta-asema on myös kytköksissä Yhdysvaltojen hegemoniaan, sillä sen sotilaallinen mahti ja erityisesti sotilaallinen läsnäolo maan rajojen ulkopuolella sitoo hegemonisen aseman, ulkopoliittiset valinnat ja statuksen suurvaltana tiiviisti toisiinsa. Terrorismin vastaisen sodan entisestään innoittamana Yhdysvallat ovat harjoittaneet selektiivistä osallistumista ulkomailla sotilaallisissa toimissa. Se ylläpitää tukikohtia ja haluaa olla läsnä tietyillä strategisesti merkittävillä alueilla ylläpitääkseen nykyistä maailmanjärjestystä ja suojellakseen omaa asemaansa ja intressejään. Lisäksi tämän politiikan harjoittamisen tuloksena on suurvallan läsnäolon luoma rauha alueilla, kun vaihtoehtona olisi kriisin sattuessa tapahtuva interventio. Samanaikaisesti Yhdysvallat luo itselleen yhä enemmän vaihtoehtoja hegemonian ylläpitämiseen ja ulkopoliittikan rakentamiseen eri alueilla, joissa sen sotilaalliset voimat vaikuttavat. (Posen 2003.)

Suurvalloilla on usein nähty olevan merkittäviä globaaleja vaikutuksia pienempiin valtiotoimijoihin maailmalla, mikä itsessään epäilemättä voidaan nähdä ulkopoliittista muokkaavana tekijänä. Onkin mielenkiintoista pohtia, miten Yhdysvaltain asema suurvaltana ja hegemonisena toimijana on vaikuttanut sen ulkopoliittisiin valintoihin ja miten näihin valintoihin on päädytty hallinnon sisäisten prosessien osalta. Hegemonia voidaan nähdä anarkisen järjestelmän toimijoiden välisen valtakamppailun tuloksena, jolloin yksi toimija onnistuu hallitsemaan valtaa ja resursseja hallitsevan aseman luomiseksi. Tällöin hegemoninen toimija

(hegemon), voi asettaa sääntöjä kansainvälisen järjestelmän sisään joita muiden on seurattava ymmärtäen näin roolinsa järjestelmässä ja saaden siten etuja hegemoniselta toimijalta esimerkiksi yhteistyön kautta. Voidaan myös nähdä, että hegemonisen aseman omaava toimija samanaikaisesti luo tasapainoa ja toimintamalleja järjestelmän toimijoiden välille, jotka voivat hyödyttää johtavaa toimijaa tai muuten edistää sen globaaleja intressejä. Tällöin puhutaan institutionalisoidusta valta-asemasta järjestelmän sisällä, jota tukevat hegemonisen toimijan itse luomat säännöt. Nämä säännöt peilaavat hegemonian arvoja ja voivat edistää sen intressejä tai tavoitteita muiden toimijoiden kanssa käytävässä vuorovaikutuksessa. (Slobodchikoff 2017; Gilpin 1983.)

Voidaan argumentoida, että hegemonisesta asemasta ja suurvalta-asemaan liittyvistä vastuista huolimatta, Yhdysvallat on rationaalinen ja realismin valtiokäsitteeseen nojaava toimija, joka pyrkii ajamaan etujaan myös maailmalla. Tässä kohtaa tarkastelua onkin syytä kiinnittää huomiota erilaisiin intresseihin, jotka voivat ohjata Yhdysvaltain muuta käyttäytymistä osana kansainvälistä yhteisöä, jotta sen olisi mahdollista saavuttaa yksilölliset tavoitteensa samanaikaisesti. Kuten aiemmassa kappaleessa tämä tutkielma toi esiin, ovat intressit ohjanneet Yhdysvaltojen ulkopoliittista linjaa ja hegemonista asemaa menneisyydessä, mikä on luonut mahdollisuuden tutkia ulkopoliittikan luonnetta myös intressien käsitteen kautta. Aiemmin kansainvälisen järjestelmän toimijoiden jaetut intressit näyttäytyivät Yhdysvaltojen hegemoniaa tukevana elementteinä kylmän sodan jälkeisenä aikakautena kansainvälisen järjestelmän voimasuhteiden stabiloitua (Chiang 2015). Voidaankin argumentoida, että sekä jaetut intressit Yhdysvaltojen ja sen liitoisten kesken, että Yhdysvaltojen omat intressit ovat ohjanneet osaltaan sen ulkopoliittisia toimia ja tavoitteita.

Yhdysvaltain globaali asema merkittävänä suurvalta on ollut kiistaton jo pidemmän aikaa (Schultz 2017, 7). Ulkopoliittisessa mielessä tuo rooli on mahdollistanut sille eräänlaisen auktoriteettiaseman suhteessa moniin muihin pienempiin valtiotoimijoihin ja taas asettanut sen pöytään muiden suurvaltatoimijoiden kanssa kansainvälisen järjestelmän isommissa kysymyksissä. Asema suurvaltana tai

ylipäättään aktiivisena globaalina toimijana on kuitenkin mahdollista nähdä roolien symbioosina siten, että molemmat ruokkivat toisiaan. Voidaankin argumentoida, että Yhdysvaltain asema suurvaltana on mahdollistanut sen monet toimet esimerkiksi sotilaallisissa projekteissa maailmalla tai mielipidepolitiikkana kansainvälisissä instituutioissa. Tämä asema onkin epäilemättä luonut Yhdysvaltojen harjoittamaan ulkopoliittiseen toimintaan lisää vaihtoehtoja, koska sen resurssit ja asema maailmalla on sen mahdollistanut.

2.2. Yhdysvallat ja Pohjois-Korea

Yhdysvalloilla ja Pohjois-Korealla voidaan nähdä olevan hyvin mielenkiintoinen ja tapahtumarikas historia niin tutkielman rajaukseen osuvana ajankohtana kuin historiassa ennen sitä. Pohjois-Korealla on erityinen rooli kansainvälisen järjestelmän ulkopuolella, jota se ylläpitää ydinaseohjelman mahdollistaman uhan avulla. Yhdysvallat on asettunut oman ydinasepolitiikkansa ja sen kansainvälisen yhteisön sisällä hallitsevan hegemonisen aseman johdosta selkeästi Pohjois-Korean päävastustajaksi. Tähän vastakkainasetteluun nojaa myös Pohjois-Korean oma propagandakoneisto, jonka tarkoituksena on ylläpitää viholliskuvaa maan kansallisessa ympäristössä erityisesti hallinnon totalitaarisen järjestelmän tukemiseksi. Voidaan argumentoida, että Pohjois-Korean ja Yhdysvaltojen välinen vihanpito juontaa juurensa historiallisten tapahtumien lisäksi myös Pohjois-Korean hallintamuodon mallista. Totalitaarisen järjestelmän ja Kimien ympärille rakennetun henkilökultin voima ja legitimizeetti pohjautuu Yhdysvaltojen näyttelemään viholliskuvaan sekä ajatukseen Pohjois-Korean ylivertaisuudesta muuhun maailmaan nähden, jonka kautta itsevaltaista johtamiskulttuuria ja järjestelmää voidaan pönkittää (Fitzpatrick 2013; Ahn 2011). Näin ollen Yhdysvaltojen ja Pohjois-Korean nykytilanne on lukkiutunut kahden ydinasetoimijan bilateraalseksi vastakkainasetteluksi, jossa kansainvälinen yhteisö toimii yleisönä maiden ulkopoliittisessa viestinnässä.

Historiallisesti tarkasteltuna Yhdysvaltojen ja Pohjois-Korean välinen suhde on ollut haastava erityisesti Yhdysvaltain osallistuttua Korean niemimaalla käytyihin sotatoimiin Etelä-Korean tukena vastatakseen kommunistisen Pohjois-Korean aiheuttamaan uhkaan (Lee & Park 2016, 191-192). Kahdenvälinen suhde maiden välillä onkin nähnyt erilaisia vaiheita diplomaattisesta yhteydenpidosta offensiivisen retoriikkaan ja kovaan ulkopoliittiseen vuorovaikutukseen. Kuitenkin merkittävimpänä välejä hiertäneenä teemana voidaan pitää Korean sotaa ja Yhdysvaltain roolia siinä. Pohjois-Korean näkemysten mukaan Yhdysvallat estivät osallistumisellaan sitä yhdistämästä Korean niemimaata kommunismin alle ja samoin tukehduttivat kommunistisen vallankumouksen aatteen Yhdysvaltojen imperialistisen toiminnan johdosta. Näin Yhdysvalloista syntyi symboli ja viholliskuva, joka vaikuttaa edelleen vahvasti Pohjois-Korean ulkopoliittiseen päätöksentekoon sekä maan sisäiseen propagandakoneistoon. (Ibid.)

Yhdysvaltain ja Pohjois-Korean historiaa on Korean sodan interventiosta saakka leimannut voimakas vastakkainasettelu ja vaikeat diplomaattiset suhteet. Pohjois-Korea on luonut Yhdysvalloista uhkakuvan itselleen, johon se on pystynyt nojaamaan kansallisessa päätöksenteossa perustellen näin esimerkiksi ydinaseohjelmansa, johon kulminoituu koko sulkeutuneen valtion olemassaolo ja joka on selkeästi Pohjois-Korean tärkein ulkopoliittinen työkalu ja neuvotteluvälittäjä. Ydinasekeskustelu ja vastakkainasettelu teeman ympärillä onkin yksi selkeä kahdenvälistä suhdetta leimaava tekijä, sillä Yhdysvallat ja muu kansainvälinen yhteisö on pyrkinyt pysäyttämään Pohjois-Korean ydinohjelman useaan otteeseen erilaisin sanktioin, uhkauksin ja neuvotteluin. (Fitzpatrick 2013; Ahn 2011.)

Tämän tutkielman rajauksen mukaisesti on mielenkiintoista tarkastella Barack Obaman aikakaudella korostunutta tilannetta maiden välillä. Kimien dynastian ja autoritaarisen hallinnon pohjana on ollut koko hallinnon olemassaolon ajan Pohjois-Korean ydinohjelma ja sen kyky ylläpitää niin sanottua kauhun tasapainoa, eli hallinto on ostanut itselleen rauhan ydinasepelotteellaan, vaikka sanktioita ja muita painostuskeinoja on pyritty kohdistamaan maata kohtaan. Erityisesti Kim Jong-unin valtakaudella ydinkokeita on tehty julkisesti ja niistä on uutisoitu

kansainväliselle medialle tehokkaasti mielikuvan ylläpitämiseksi. Ydinasepelon lisäksi Pohjois-Korea on pyrkinyt kehittämään teknologiaa, joka mahdollistaisi sen satelliittien hyödyntämisen sotilaallisessa tarkoituksessa. Pohjois-Korea onkin tehnyt useita yrityksiä satelliittiteknologian hyödyntämisessä, mikä on myös nostanut huolta Kimien dynastian hallinnoiman maan ambizioista avaruuden ja satelliittien mahdollistavan ohjustekniikan suhteen. (Kim 2010, 20-22; Shang 2013, 222-226.)

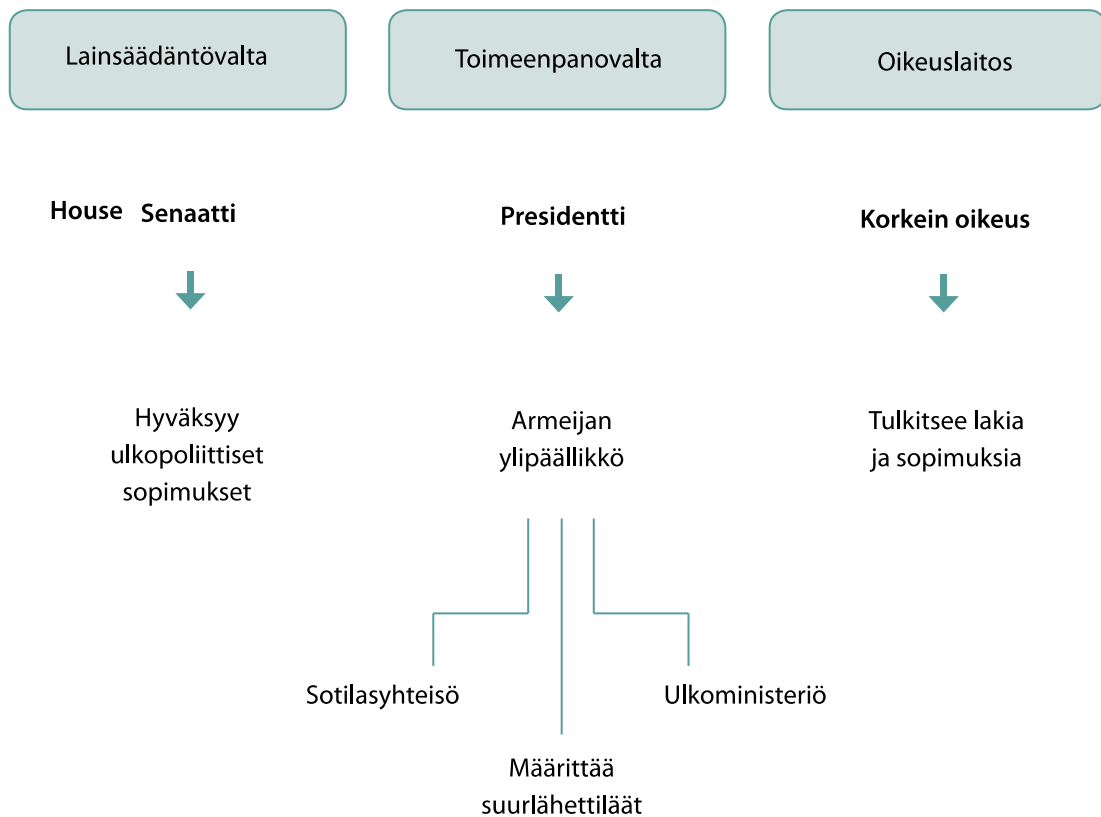
Yhdysvaltain näkökulmasta ajateltuna Pohjois-Korean ydinaseongelma on siis ollut haaste maiden väliselle suhteelle jo pidemmän aikaa ja presidentti Obaman hallinto on joutunut kamppailemaan samojen ongelmien kanssa kuin edeltävät presidentit ja ulkoasiainhallinnot. Yhdysvaltain ulkopolitiikan ja diplomatian tavoitteena Pohjois-Korean kontekstissa on ollut jo pidempään maan ydinaseohjelman päättäminen ja ydinaseriisunta, johon Yhdysvallat on pyrkinyt neuvottelemalla, asettamalla taloudellisia sanktioita ja kansainvälisellä yhteistyöllä. (Kim 2010, 20-23; Jackson 2018, 249.)

Obaman strategia Pohjois-Koreaa kohtaan voidaan nähdä pragmaattisena ja joustavana siten, että sanktioiden ja kovemman diplomatian keinoin luotua painetta pidettiin hienovaraisesti yllä siten, että paluu neuvottelupöytään pysyisi auki mahdollisimman pitkään molempien osapuolten osalta. Tätä strategiaa kutsuttiin myös niin sanotuksi kahden polun strategiaksi (Two track strategy), jossa samanaikaisesti pyrittiin painostamaan Pohjois-Koreaa luopumaan ydinohjelmastaan ja kuitenkin palaamaan neuvottelupöytään diplomaattisen ratkaisun saavuttamiseksi. Obama ja Yhdysvallat toi mukaan alueelliset kumppaninsa (Japani, Etelä-Korea, Kiina yms.) ja pyrki siten löytämään ratkaisua paikallisesti monen toimijan kautta (Six party talks). Pohjois-Korea ei kuitenkaan suostunut tähän ratkaisuun, mutta olisi ollut valmis keskustelemaan jatkosta Yhdysvaltojen kanssa bilateraalisisissa neuvotteluissa, joihin taas Obaman hallinto ei ollut valmis jättäen siten vallitsevan status quo –tilan muuttumattomaksi. (Kim 2010.)

Kokonaisuutena voidaan nähdä, että Obaman hallinto pyrki jatkuvasti multilateraaleihin keskusteluihin hakien siten ratkaisua laaja-alaisesti alueelliseen ongelmaan, jonka Pohjois-Korean ydinaseuhka on luonut olemassaolollaan. On selvää, että kyseessä ei ollut vain paikallinen uhka, mutta Obaman strategian voidaan nähdä hakevan stabiilitettä alueelle sen sijaan, että Yhdysvallat tekisi kahdenvälisen sopimuksen neuvottelujen onnistuessa. Pohjois-Korea taas näkee Yhdysvallat primäärinä uhkana omalle hallinnolleen, jolloin on sen etujen mukaista pyrkiä ensisijaisesti kahdenvälisiin neuvotteluihin. Obaman hallinto jatkoi pyrkimyksiään saada Pohjois-Korea palaamaan multilateraaleihin neuvotteluihin (Six party talks), mutta ei onnistunut tuomaan Pohjois-Korean edustajia samaan pöytään muiden toimijoiden kanssa.

2.3. Yhdysvaltojen ulkopoliitiikan rakenne

Tämä tutkielma näkee tärkeänä pohjatuksena teoreettiselle tarkastelulle tarkentaa tapaa, jolla Yhdysvaltain ulkopoliittinen hallintokokonaisuus ja rakenne muodostuu. Näin tutkimusaineistosta pystytään huomioimaan, erittelemään ja tarkastelemaan erilaisia intressejä, ajatuksia ja voimia, jotka kamppailevat vaikutusvallasta Yhdysvaltain ulkopoliittisen päätöksenteon keskiössä. Tämän tutkielman primääriaineisto koostuu Yhdysvaltain senaattiin kuuluvan kansainvälisten asioiden komitean (United States Senate Committee on Foreign Relations) edessä tehdyistä asiantuntijanlausunnoista, raporteista, todistuksista ja näkemyksistä, jotka edustavat yhteiskunnan ja hallinnon eri osa-alueita. Tämän komitean dokumentoimat kuulemiset ja raportit valikoituvat tutkielman primääriaineistoksi komitean keskeisen roolin ansiosta koskien Yhdysvaltain ulkopoliittista päätöksentekoa ja diplomaattisuhteita. Tutkielman tässä osiossa on tarkoitus esitellä ja tulkita Yhdysvaltain ulkopoliitiikan rakennetta ja siinä esiintyviä toimijoita, jotta olisi mahdollista tarkastella myös eri toimijoiden suhteita sekä sitä prosessia, josta lopulta ulkopoliittiset linjaukset syntyvät. Ohessa oleva kaavio pyrkii havainnollistamaan ulkopoliittisen päätöksenteon hallinnollista kokonaisuutta, jonka jälkeen tutkielma tulee esittelemään toimijat ja hallintohaarat yksityiskohtaisemmin.



Kuvaaja 2. Yhdysvaltain ulkopoliittisen päätöksenteon rakenne ja toimijat (Asadi & Arjmand 2018, p. 220-222, mukailten).

Yhdysvaltain ulkopoliittinen rakenne koostuu kolmesta merkittävästä kokonaisuudesta tai toimijasta, jotka jakaantuvat niiden perustuslaillisen aseman mukaan. Kuitenkin voidaan katsoa, että oikeuslaitoksella on ulkopoliittisessa päätöksenteossa sivuosainen rooli, sillä sen toiminnot koskevat pääsääntöisesti jo tehtyjen sopimusten ja linjausten tulkintaa sekä analysointia oikeudellisissa

kysymyksissä. Tällöin varsinainen vallanjako lakia säätävän ja lakia toimeenpanevan haaran osalta on ulkopoliittisia toimintoja tarkasteltaessa tärkeämpää. Ylipäätään voidaan argumentoida, että Yhdysvaltain ulkopoliittikka usein henkilöityy presidenttiin, mistä voi syntyä harhaluulo, että presidentti on yksin vastuussa ulkopoliittikan synnystä tai sen painopisteiden linjaamisesta. Näin ei kuitenkaan ole, vaan Yhdysvaltain kongressi koostuen sen kahdesta haarasta (House of Representatives & Senate) omaa perustuslaillisen oikeuden valvoa toimeenpanevaa haaraa, eli presidenttiä, jolloin sen vaikutus ulkopoliittisiin linjauksiin on ilmeinen. (Asadi & Arjmand 2018; Carter 1986.)

Tämä tutkielma argumentoi, että myös edellä esiteltujen haarojen sisällä vaikuttaa erilaisia intressiryhmiä, jotka pyrkivät osallistumaan ja vaikuttamaan ulkopoliittiseen päätöksentekoon omien intressiensä ohjaamana. Erityisesti lakeja säätävän haaran (kongressi) sisällä voidaan nähdä näitä intressiryhmiä, jotka toimivat myös tämän tutkielman analyysiosion yhtenä tarkastelukohteena. Toimeenpanevan elimen sisällä näitä ryhmiä voidaan nähdä vähemmän presidentin laajojen valtaoikeuksien ansiosta, mutta epäilemättä myös valkoisen talon kontekstissa toimii erilaisia ryhmiä puolue toimijoista muihin intressiryhmiin. Tämä tutkielma kuitenkin näkee mielekkäämpänä tarkastella lakeja säätävän haaran sisään, jota edustaa senaatin ulkopoliittinen toimikunta, jonka luomat dokumentit toimivat myös tutkielman aineistona.

Lainsäädäntövalta

Lainsäädäntövaltaa Yhdysvaltain valtion hallinnossa hallitsee kongressi, joka koostuu sen kahdesta huoneesta (House of Representatives & Senate). Lakeja säätävänä osapuolena kongressin tehtävänä on myös osaltaan valvoa presidentin toimia, mikä korostaa kongressin roolia myös ulkopoliittisessa päätöksenteossa. Kongressin huoneiden edustajat toimivat myös erilaisissa hallinnollisissa elimissä, kuten tämän tutkielman primääriaineiston tuottanut ulkopoliittinen toimikunta (Senate Foreign Relations Committee), joissa käydään läpi eri alojen

asiantuntijoiden ja muiden toimijoiden todistuksia sekä lausuntoja erilaisten toimintavaihtoehtojen luomiseksi (policy options).

Lainsäädäntövallan roolia ulkopoliittisessa päätöksenteossa voidaan pitää merkittävänä yhdessä istuvan presidentin kanssa. Näitä kahta toimijaa usein pidetäänkin päätöksentekoprosessien kannalta merkittävimpinä toimijoina ja niiden kautta ulkopoliittisten linjausten luomisprosessi kulkee ennen varsinaista lainsäädäntöä. Näin myös kongressin roolina on hyväksyä ja vahvistaa ulkopoliittiset sopimukset (treaties) Yhdysvaltain ulkopoliittisen linjan mukaisesti. (Asadi & Arjmand 2018.)

Ylipäätään kongressin ja sen alaisten elinten roolia voidaan pitää Yhdysvaltain ulkopoliitiikan muodostumisessa merkittävänä. Näissä komiteoissa käydään keskusteluja, kuullaan asiantuntijoita, tehdään tulkintaa olemassa olevasta ulkopoliitiikasta ja muodostetaan uusia linjauksia olemassa olevan strategian yhteyteen uusien sopimusten kautta. Näin ollen suhde presidentin kanssa tehtävään ulkopoliitiikkaan on nähtävä suhteellisen tasapainoisena, vaikka asiasta on käyty aktiivista keskustelua pohtien, onko presidentin rooli Yhdysvaltain ulkopoliitiikan luomisessa dominoivampi, kuin kongressin vastaava. (ks. esim. Ahn 2011; Gordon & Marini 1988; Schlesinger 1973; United States Senate 2019.)

Kuten aiemmassa kappaleessa nostettiin esiin, voidaan lakeja säättävän haaran sisällä nähdä myöhemmin tarkemmin tarkasteltavia intressiryhmiä, jotka pyrkivät vaikuttamaan päätöksentekoon. Toimijat voivat myös näyttäytyä useampien intressiryhmien sisällä samanaikaisesti. Näitä ryhmiä ovat erityisesti päätöksenteon pohjalle tutkimus – ja tiedustelutietoa tuottavat akateemiset ja sotilaalliset yhteisöt, haaran eri elimissä toimivat poliittiset toimijat sekä toimintaa ylläpitävät hallinnolliset toimijat. Hallinnon toimintaan pyrkii vaikuttamaan myös vahvat ulkopuoliset ryhmittymät, kuten esimerkiksi kaupalliset toimijat, uskonnolliset tai etniset intressiryhmät ja median edustajat (Oueslati 2014). Näillä ryhmillä voidaan nähdä olevan erilaisia intressejä vaikuttaa päätöksentekoon, jota tutkitaan myöhemmin tutkielman analyysiosiossa.

Toimeenpanovalta

Toimeenpanovaltaa ulkopoliittisessa päätöksenteossa hallitsee presidentti, jolla on myös sotilaallisten voimien ylipäällikön rooli. Yhdysvaltain presidentillä voidaan usein nähdä kahta erilaista roolia, toinen rooli tai presidentin esittämä mielikuva on varattu sisäpolitiikalle ja toinen taas ulko -ja turvallisuuspolitiikalle, jossa usein näyttäytyy hyvin erilainen presidentti kuin sisäpolitiikassa, missä puoluepolitiikka tai henkilökohtaiset intressit vaikuttavat vahvemmin kuin taas ulkopoliitikassa. Myös presidentin valtaoikeudet tai mahdollisuudet vaikuttaa ulkopoliittiseen päätöksentekoon voidaan nähdä jakautuvan kahteen osioon. Ensimmäinen voidaan nähdä reagoivana toimintana (esimerkiksi vahvistaen uuden status quo – tilan hyväksymällä uuden asetuksen) tai taas aktiivisena toimintana, jossa presidentti pyrkii vaikuttamaan aktiivisesti ulkopoliittisten linjausten ja lakien syntyyn (esimerkiksi käyttämällä veto-oikeuttaan). (Asadi & Arjmand 2018; Shugart 1998.)

Ylipäätään presidentin rooli Yhdysvaltain ulkopoliittisessa päätöksenteossa voidaan nähdä sidottuna lainsäädäntövaltaa hallitsevaan kongressiin, jolloin hallinnon yhtenäisyys ja sisäpolitiikka myös näyttelevät roolia presidentin mahdollisuuksissa luoda ja ulkopoliittikkaa. Esimerkiksi puoluepolitiikka, sisäpoliittiset jakolinjat ja muu instituutionaalinen sodankäynti hallinnon sisällä heikentää myös presidentin valtaa ulkopoliitikassa verrattuna tilanteeseen, jossa hallinto ja sen alaiset toimijat tai elimet olisivat yhtenäisen linjan takana tai ideologisesti samalla viivalla ulkopoliittikkaa rakennettaessa. Pohjois-Korean tapauksessa esimerkiksi on nähtävissä selkeitä eroja hallinnon yhtäläisyyksissä ja Yhdysvaltain ulkopoliitikassa. Hallinnon sisäiset riitatilanteet ovat aiemmin luoneet passiivisempaa suhtautumista Yhdysvalloilta Pohjois-Koreaa kohtaan, kun taas yhtenäisen hallinnon aikana on nähtävissä pragmaattisempia ja radikaalimpia linjauksia Yhdysvaltain ulkopoliitikassa. (Ahn 2011, 354-355.)

Toimeenpanevan haaran sisällä olevat intressiryhmät eivät ole tämän tutkielman rajauksen sisällä, mutta on mielenkiintoista ottaa huomioon myös presidentin

ympärillä toimivat intressiryhmät. Presidentillä on yksittäiseksi toimijaksi vahvat valtaoikeudet, mutta toimii toki oman puolueensa sisällä ja kongressin valvomana. Lisäksi voidaan argumentoida, että presidentin toimintaan pyrkii vaikuttamaan myös monet muut hallinnon sisäiset ryhmittymät, poliittiset lobbaajat ja kaksipuoluejärjestelmän toinen osapuoli. Näistä parhaina esimerkkeinä toimivat varmasti presidentin neuvonantajat, ulkoministeriön sisällä toimivat poliittiset toimijat ja puolustusministeriön kautta vaikuttavat sotilasyhteisön jäsenet (Oueslati 2014). Näin ollen voidaan argumentoida, että myös presidentin toimintaan pyrkii vaikuttamaan moni ulkoinen ryhmittymä ja virkamieskoneisto, joka valmistelelee presidentin poliittisen agendan, viestinnän ja hoitaa suhteita muuhun hallintoon.

Oikeuslaitos

Oikeuslaitoksen rooli jää usein toissijaiseksi kahden muun hallinnon haaran dominoidessa keskustelua ja tutkimusta Yhdysvaltain ulkopoliittisesta päätöksenteosta (Asadi & Arjmand 2018). Sen roolista osana Yhdysvaltain ulkopoliitiikan keskiötä on kuitenkin keskusteltu akateemisissa ympyröissä merkittävästi ja on olemassa näkemyksiä, joidenka mukaan Yhdysvaltain oikeuslaitoksen tulisi olla aktiivisemmin mukana tukemassa Yhdysvaltain ulkopoliittikkaa ja kansainvälisen lakiympäristön kehitystä. Tämä ajatus juontaa juurensa Yhdysvaltain historian kolonialismin aikajaksosta ja nykyisestä hegemoniasta, jonka johdosta sillä on mahdollisuus vaikuttaa legaaliseen toimintaympäristöön kansainvälisessä kontekstissa erilaisissa kysymyksissä ja tuottaa siten jatkumoa Yhdysvaltain muulle ulkopoliitikalle (Cabranes 2015, 125-126).

Oikeuslaitoksen todellista kykyä vaikuttaa Yhdysvaltain ulkopoliitiikan syntyyn ja lakiprosesseihin ulkomailla on kyseenalaistettu maailman itsenäistyneitä ja polarisoiduttua ja Yhdysvaltain korkein oikeus on myös aktiivisesti pyrkinyt muuttamaan käytäntöä siten, että oikeuslaitoksen toimintamandaatti kohdistuisi entistä tiukemmin sisäpoliittisiin asioihin. Näin ollen voidaan nähdä, että

Yhdysvaltain oikeuslaitoksella on myös vastuu maan toiminnan ja voiman heijastumisesta ulkopoliitikassa lain silmin. Tällöin oikeudellisten toimijoiden rooliksi muodostuu vahvemmin rajoittunut rooli, jossa oikeuslaitos seisoo hallinnon kahden muun haaran toiminnan taustalla tulkiten lakia ja ratifioiden sopimuksia. Ei siis ole kyse siitä, eikä Yhdysvaltojen ulkopoliitikan ja hegemonian yhtenä tavoitteena olisi vaikuttaa kansainvälistä oikeutta kiinnostaviin teemoihin ja tapauksiin, mutta argumenttina onkin, että Yhdysvaltojen oikeuslaitos ei ole kaikista soveltuvin tehtävään johtavassa roolissa. Voidaankin argumentoida, että lainsäädäntövaltaa hallitseva ja sitä toimeenpaneva haara ovat lähtökohtaisesti valmiimpia kohtaamaan myös kansainvälisen oikeuden piiriin osuvia kysymyksiä Yhdysvaltain ulkopoliitikassa ja siksi oikeuslaitokselle jää rajoittuneempi rooli taustalla. (Cabranes 2015.)

Oikeuslaitoksen sisällä voi toki vaikuttaa myös intressiryhmiä, mutta oikeuslaitoksen valvovan tai arvioivan roolin johdosta niillä ei ole suoraa linjaa vaikuttaa ulkopoliittiseen päätöksentekoon. Voidaan kuitenkin argumentoida, että oikeudellisten ennakkotapausten luominen ja lain tai sopimusten tulkinta ovat tietynlainen tapa vaikuttaa ulkopoliitikan kenttään, mutta sen rooliksi jää usein tulkita ja arvioida sopimuksia tai linjauksia vasta niiden muodostuttua (Cabranes 2015). Näin voidaan nähdä, että myös oikeuslaitoksen sisällä toimivat toimijat voivat pyrkiä vaikuttamaan ulkopoliitikan muodostumiseen intressiensä mukaisesti, mutta niiden mahdollisuus vaikuttaa ulkopoliitikan kokonaisuuteen voi ilmentyä vasta lopullisia päätöksiä tai sopimuksia vahvistettaessa.

Ulkopoliittiset päätökset ja lopulliset linjaukset muodostuvat kuitenkin eri toimijoiden yhteistyöstä ja kokonaisuuksista ja on jossain määrin tilannekohtaista siinä, mikä haara johtaa keskustelua ja päätöksentekoa tietyissä ulkopoliittisissa kysymyksissä. Lainsäädäntövaltaa ja toimeenpanevaa valtaa hallitsevien toimijoiden suhteesta ja ulkopoliittisesta kysymyksestä riippuen Yhdysvaltain ulkopoliittisten ratkaisujen muodostuminen on tapauskohtaista riippuen vaaditun toiminnan luonteesta. Presidentillä on vahva mandaatti toimia sotilaallisten voimien johtajana tietynlaisia operaatioita tarvittaessa, kun taas kongressin kautta tarvitaan

hyväksyntä presidentin toiminnalle ja esimerkiksi ulkopoliittisten sopimusten solmimiselle eri kumppanien tai muiden kansainvälisten instituutioiden kanssa. Oikeuslaitoksen rooliksi jää tällöin tulkita lakia sopimusten ja ulkopoliittikan käytännön osalta ja ratifioida mahdolliset sopimukset. Ulkopoliittiset ratkaisut voivat siis olla lähtöisiä kongressin aloitteesta tai presidentin toimesta tilanteesta ja ulkopoliittisen kysymyksen luonteesta riippuen perustuen siihen, millaista toimintaa tilanne vaatii.

Ulkopolitiikan muodostumisessa on myös mielenkiintoista pohtia julkisen mielipiteen vaikutusta harjoitettavaan ulkopoliittikkaan. Yhdysvallat on aktiivisena hegemonisena toimijana luonut itsestään mielikuvan ulkopoliittikkansa osalta, joka osaltaan mahdollistaa ja rajaa sen ulkopoliittikan vaihtoehtoja suhteessa muihin toimijoihin. Joseph Nye (1990), toi esiin käsitteen pehmeästä vallasta, joka nojaa ajatukseen toimijan kyvystä saada haluamansa vuorovaikutustilanteesta ilman pakkovoimaa tai kaupankäyntiä. Tarkastelun kohteena on siis muiden valtiotoimijoiden julkinen näkemys Yhdysvalloista ulkopoliittisena toimijana ja kuinka hyväksyttävänä muu toimijat näkevät Yhdysvaltain pyrkimykset vaikuttaa kansainvälisiin asioihin tai tapahtumiin (Nye 2004; Goldsmith & Horiuchi 2012). Yhdysvaltain kontekstissa pehmeän vallan teoria epäilemättä tuo lisämahdollisuuksia tarkastella Yhdysvaltojen hegemonista asemaa ja kanssakäyntiä sen kumppanien kanssa kansainvälisen politiikan kysymyksissä. Yhdysvallat on aktiivisena ulkopoliittisena toimijana epäilemättä luonut itsestään julkisen mielikuvan monissa erityiskysymyksissä, jotka voivat vaikuttaa sen toimintamahdollisuuksiin ja muiden toimijoiden päätösprosesseihin erityisesti niissä kysymyksissä, joissa muiden toimijoiden omat intressit ovat myös pelissä. Voidaan kuitenkin argumentoida, että Yhdysvalloilla on mahdollisuus ohittaa julkisen mielipiteen vaikutus monissa kysymyksissä, sillä se ei tarvitse sotilaallista tukea tai muita resursseja muilta toimijoilta kaikkiin hankkeisiinsa ja sen asema johtavana kansainvälisenä toimijana luo myös mahdollisuuksia ilman muiden toimijoiden hyväksyntää.

Pehmeän vallan teorian silmin on myös mielenkiintoista pohtia yksittäisten presidenttien tai hallintojen vaikutusta Yhdysvaltojen julkiseen ulkokuvaan. Tiettyjen hallintojen aikakauteen on voinut toki osua haastavia kysymyksiä tai tapahtuma, jotka itsessään ovat voineet vaikuttaa muiden toimijoiden mielikuvaan Yhdysvalloista. Tällöin voidaan nähdä, että yksittäisen presidentin tai hallinnon preferenssit eivät välttämättä ole vaikuttaneet tällöin toimintaan, vaan valinnat on tehty haastavassa tilanteessa yleisten ulkopoliittisten linjausten pohjalta tilanteen vaatimalla tavalla, joka taas on vaikuttanut julkiseen mielipiteeseen Yhdysvalloista. Pehmeän vallan tai julkisen mielipiteen vaikutusta Yhdysvaltain ulkopoliitiikan muodostumiseen ei tulla tässä tutkielmassa tämän syvemmin huomioimaan, mutta se on syytä mainita yhtenä vaikuttavana tekijänä erityisesti poliittisten toimijoiden osalta erityisesti ulkopoliittisia päätöksiä tehdessä lähellä vaaleja.

Tämän tutkielman argumenttina on, että kongressi ja sen alaiset elimet, kuten tutkielman aineiston tuottanut Yhdysvaltain senaatin ulkopoliitiikan toimikunta, näyttelevät merkittävää roolia Yhdysvaltain ulkopoliitiikan synnyssä. Siksi tällaisten elinten kautta on mahdollista tutkia ja tarkastella niitä ajatuksia ja intressejä, joista Yhdysvaltain ulkopoliittiset linjaukset lopulta kumpuavat ja jotka vaikuttavat ideologisesti toiminnan taustalla. Voidaankin argumentoida, että senaatin ulkoasioiden toimikunta on yksi hyvä näyttämö siitä roolista, mitä lainsäädäntövaltaa hallitseva hallintoaara pitää hallussaan Yhdysvaltain ulkopoliitikassa ja miten se muodostaa omat linjauksensa erilaisissa ulkopoliittisissa kysymyksissä, joista taas muodostuu osa Yhdysvaltain virallista ulkopoliittista linjaa. Senaatin komiteat yhtenä osana kongressin kokonaisuutta kuuluu lainsäädäntövaltaa hallitsevaan hallinnon haaraan, joka yhdessä presidentin kanssa tilanteesta riippuen luo Yhdysvaltain ulkopoliittikkaa, jolloin komiteoissa esiintyvät ajatukset, intressit ja ideologiat toimivat hyvänä tarkastelukohteena tämän tutkielman tutkimuskysymyksiä ajatellen. Näin myös toimijat voivat kuulua eri hallinnollisissa konteksteissa eri intressiryhmiin riippuen kyseisen elimen roolista hallinnon sisällä. Poliittiset toimijat voivat näyttäytyä näin moninaisempina toimijoina kuin aluksi voisi vaikuttaa.

2.4. Aiempi tutkimus

Kuten aiemmassa johdantokappaleessa todetaan, on Yhdysvaltojen ja Pohjois-Korean välistä suhdetta tutkittu merkittävästi siten, että painotuksena on ollut Pohjois-Korean regiimi tai sen selviytyminen kansainvälisen yhteisön ulkopuolella painostuksesta huolimatta. Myös Yhdysvaltain ulkopoliittikkaa ja sen taustalla vaikuttavia intressejä sekä teemoja on tutkittu (ks. esim. Goldsmith & Horiuchi 2012; Oueslati 2014; Posen 2003) aiemmin, mutta FPA:n perustuvaa analyysia ulkopoliittikan sisäisistä intresseistä ja niiden kamppailusta suhteessa Pohjois-Koreaan on vielä jokseenkin vähän, vaan aiempi tutkimus perustuu enemmänkin Pohjois-Korean tai kansainvälisen yhteisön näkökulmaan, vaikka neuvottelupöydässä olisi myös Yhdysvallat (Shang 2014; Stevenson 2016). Aiemmassa tutkimuksessa Yhdysvaltain ulkopoliittikan yleisiksi intresseiksi on mainittu muun muassa suurvalta-aseman vahvistaminen, demokratian ja liberaalien arvojen edistäminen maailmalla sekä sosialismin vastustaminen (Oueslati 2014). Aiemmassa tutkimuksessa on nostettu myös esiin eri haarojen sisällä toimivien ryhmien intressejä vaikuttaa Yhdysvaltain ulkopoliittiseen päätöksentekoon. Esimerkiksi kaupalliset toimijat ovat hyvin kiinnostuneita vaikuttamaan Yhdysvaltain ulkopoliittikkaan öljytuotannon osalta, joka on sidoksissa monenlaiseen teollisuuteen ja suuryritysten asemaan markkinoilla. Muina esimerkkeinä voidaan pitää sotilaallisen yhteisön intressejä ylläpitää vahvaa läsnäoloa maailmalla globaalin suurvallan asemassa ja eri yritysten kiinnostus maailman uusiutumattomiin energian lähteisiin. Näiden intressien lisäksi on tutkittu akateemisen yhteisön ja tutkimustaitosten intressin mukaista vaatimusta luoda lisää tutkimuslaitoksia tukemaan uusien energialähteiden operationalisointia ja nykyisten parempaa hyödyntämistä. (Oueslati 2014; Manning 1977.) Tämä tutkimus osuukin siihen temaattiseen välimaastoon, jossa tarkastelun kohteena ovat ne tekijät ja intressiryhmät, jotka luovat sen intressien ja mielipiteiden kokonaisuuden, josta Yhdysvaltain ulkopoliittinen suhtautuminen Pohjois-Koreaa kohtaan kumpuaa.

Yhdysvaltain ulkopoliittista toimintaa sekä toimijuutta on tutkittu eri näkökulmista laajastikin menneisyydessä. Tällöin tutkimus on kohdistunut pääasiassa sen hegemoniseen asemaan, sotilaallisen voiman muodostamaan ulkopoliitiikkaan ja kansallisen intressien käsitteeseen, joka voidaan nähdä ulkopoliitiikan taustalla vaikuttavana tekijänä (Telatar 2014; Posen 2003; Brands 1999). Pohjois-Korean ja Yhdysvaltojen välistä suhdetta on myös tutkittu laaja-alaisesti aiemmin, jolloin keskiössä on epäilemättä ollut pääasiallisesti Pohjois-Korean luoma uhkanäkökulma sekä sen toimijuuden kehitys suhteessa Yhdysvaltoihin sen pääasiallisena vastustajana. Lisäksi merkittävänä tutkimuskohteena on ollut Pohjois-Korean ydinohjelman kehitys ja Yhdysvallat pääasiallisena neuvottelukumppanina siinä kokonaisuudessa, jossa Yhdysvaltain ulkopoliitiikan tavoitteena on ollut Pohjois-Korea ydinaseriisunta, jota on tavoiteltu moninaisin kahdenvälisten ja multilateraalien neuvotteluin (ks. esim. Heo & Woo 2008; Kim 2010; Lee & Park 2016).

Pohjois-Korean regiimin kehitystä ja roolia kansainvälisessä järjestelmässä on myös tarkasteltu monista eri näkökulmista. Näissä tutkimuksissa suhde Yhdysvaltoihin näyttäytyy enemmänkin siinä, miten Pohjois-Korea on rakentanut omaa toimijuuttaan ja autoritaarista sisäpolitiikkaansa Yhdysvaltain uhkakuvalla, mihin myös propagandakoneiston materiaali pääasiallisesti kohdistuu ja perustelee siten hallinnon tekemiä ratkaisuja. Ylipäätään autoritaaristen hallintojen toimintaa teoriointunut Barbara Geddes (2014) on tuonut esiin erilaisia luokituksia autoritaaristen toimintojen käsitteellistämiseksi, joista Pohjois-Koreaa yhdistelee kahta eri mallia näyttäytyen tietynlaisena hybriditoiminjana, jonka hallintomuoto perustuu sekä yksittäisen toimijan valtaan, että yksipuoluejärjestelmään. Näin myös Pohjois-Korean tutkimusta voidaan tehdä tarkastellen hallinnon eri osa-alueita, joissa kaikissa yhdistävänä teemana on Kimien dynastiaan keskitetty valta ja henkilökultti. (Geddes ym. 2014; Koo ym. 2016; Snyder 2001.)

Myös Yhdysvaltojen asemaa kansainvälisen järjestelmän kontekstissa on tutkittu paljon, jolloin merkittävimpiä tutkimusteemoja ovat olleet Yhdysvaltain rooli hegemoniana ja järjestelmän järjestystä ylläpitävänä suurvaltana. Tätä tulokulmaa

on hyödynnetty myös paljon niissä tutkimuksissa, joissa on pyritty ymmärtämään terrorismin vastaista sotaa ja uskonnollisten ääriyhmien merkitystä kansainvälisen järjestelmän vakaudelle (Telatar 2014; Chiang 2015). Yhdysvaltojen ulkopoliittikkaa ja sen mahdollisuuksia vaikuttaa kansainvälisen järjestelmän kysymyksiin leimaa vahvasti sen hegemoninen asema ja sotilaallisten voimien vahvuus suhteessa muihin merkittäviin toimijoihin. Ylipäätään on argumentoitu, että Yhdysvaltojen hegemonia ja suurvalta-asema nojaa vahvasti sen armeijan kokoon ja taloudelliseen mahtiin globaalissa kontekstissa (Posen 2003).

Yhdysvaltain ulkopoliittikkaa ja hegemoniaa on myös tutkittu siitä näkökulmasta, että se on menettämässä johtavan asemansa kansainvälisessä järjestelmässä. Esimerkiksi on argumentoitu, että Venäjä on nousemassa Neuvostoliiton romahduksen jälkeisestä alueellisesta mahdista yhdeksi merkittävistä suurvalloista ja että Kiina olisi ohittamassa Yhdysvallat taloudellisessa mahdissa 2000-luvulla (Overholt 1994; Schultz 2017; Slobodchikoff 2017). Lisäksi on esitetty näkemyksiä, joiden mukaan suurin yksittäinen uhka Yhdysvaltojen kansainväliselle asemalle on kuitenkin nähtävissä maan sisällä. Presidentti Donald Trumpin vahva ”America First” –slogan ja politiikka ovat fundamentaalisesti eroavia Yhdysvaltain aiemmasta ulkopoliitikasta, jonka kautta se on saavuttanut johtavan globaalisen asemansa. Suurimmat muutokset ovat nähtävissä Yhdysvaltojen sitoutumisessa sen Euroopan kumppaneihin, Venäjän sotilaallisen voiman kasvun hillitsemisessä ja avointen markkinoiden tukemisessa globaalissa taloudessa (Schultz 2017, 7-8). Presidentti Trumpin ulkopoliittikan vaikutukset alkavat vähitellen näkyä rikkoen Yhdysvaltojen aiempaa ulkopoliittista linjaa. Trumpin toiminnasta huolimatta Yhdysvaltojen asema johtavana toimijana on edelleen nähtävissä globaalissa kontekstissa ainakin toistaiseksi.

Yhdysvaltain ja Pohjois-Korean välistä suhdetta tarkasteleva aiempi tutkimus taas keskittyy vahvasti Pohjois-Korean ydinohjelman ja sen aiheuttaman globaalisen uhan ympärille (Kim 2010, 20). Myös sen pyrkimykset avaruusteknologian ja satelliittien hyödyntämiseen sotilaallisessa tarkoituksessa on herättänyt tutkijoiden huolen monista yrityksistä huolimatta, joissa on etsitty ratkaisua painostaa tai neuvotella

Pohjois-Koreaa luopumaan ydinohjelmastaan perustuen argumentteihin lähinaapurien ilmatilan rikkomuksilla sekä Yhdistyneiden kansakuntien (YK) päätöslauselmien vastaisella toiminnalla (Shang 2013). Näissä kysymyksissä Yhdysvallat näyttäytyy erityisesti osana kansainvälistä järjestelmää ja on pyrkinyt johtamaan multilateraaleja keskusteluja Pohjois-Korean kanssa, joka taas ei ole suostunut näihin neuvotteluihin vaan suostuu ainoastaan neuvottelemaan Yhdysvaltojen kanssa suoraan kahdenvälisissä keskusteluissa. Näissä keskusteluissa Pohjois-Koreaa on pyritty ennen kaikkea painostamaan luopumaan ydinasekehityksestään, mutta kuten aiemmin esittelyissä tutkimuksissa on noussut esiin, on ydinohjelma Pohjois-Korean regiimin selviytymisen kannalta sille elintärkeä. (Fitzpatrick 2013; Ahn 2011; Kim 2010.)

3. FPA teoreettisena viitekehyksenä

Foreign Policy Analysis –menetelmä (FPA) toimii tämän tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä siksi, että se tarjoaa selitysvoimaa valtiotoimijan ulkopoliittikan sisäisistä prosesseista ja pystyy siten valottamaan Yhdysvaltojen ulkopoliittikan muodostumisvaiheessa olevien toimintamahdollisuuksien alkuperiä ja niihin sidoksissa olevia intressejä. FPA on siis kansainvälisen politiikan alateoria ja keskittyy ulkopoliittisiin päätöksentekoprosesseihin ja implementaatioihin sekä yksilötasolla että ulkopoliitikassa toimivien ryhmittymien osalta. FPA on teoriana hyvin sidoksissa Yhdysvaltoihin, sillä se nousi tutkijoiden hyödyntämäksi viitekehykseksi 1960 –luvulla Yhdysvalloissa ja sitä tutkineet toimijat ovat pääsääntöisesti Yhdysvalloista. (Brummer & Hudson 2017.)

FPA:n syntymiselle oli toinenkin merkittävä taustasy, kun kylmä sota päättyi yllättäen jättäen monet tutkijat hämmentyneeksi siitä, miten kansainvälisen politiikan teoriaan nojaavat tutkimukset ja havainnot eivät onnistuneet ennustamaan sitä. Tällöin syntyi erillinen tarve tutkimusalalle, jolla olisi kyky tutkia, analysoida ja ennustaa valtiotoimijoiden välisiä suhteita ja ulkopoliittisia valintoja keskenään. Näin FPA syntyikin tutkimaan ja tarkastelemaan kuinka ulkopoliittisia

päätöksiä tehdään ja mitkä tekijät vaikuttavat itse päätöksentekoon tai toimijoiden vaihtoehtoihin. FPA voidaan siis nähdä teoreettisena viitekehystenä, joka osaltaan sitoo kansainvälisen politiikan teorian ja ulkopoliittikan tutkimuksen yhteiseen kontekstiin, jonka avulla voidaan etsiä selitysvoimaa toimijoiden väliseen vuorovaikutukseen. (Hudson & Vore 1995.)

Tässä tutkimuksessa FPA on pyritty valjastamaan tutkielman analyysiosion kantavaksi voimaksi sen tarjoamien käsitteiden kautta, joiden varaan tutkielman analyysikehikko muodostuu. Analyysi tulee siis kohdistumaan Senaatin edessä esitettyihin todistajanlausuntoihin, joita tutkielma peilaa FPA:n teoreettiseen kokonaisuuteen sekä seuraaviin alakäsitteisiin. Nämä käsitteet ovat FPA:n korostamia teemoja ja käsitteitä, joidenka kautta ulkopoliittisen päätöksenteon prosesseja voidaan tarkastella. Nämä FPA:n kirjallisuudessa korostetut käsitteet ovat intressien kamppailu päätöksentekoprosessissa ja toimijakeskeinen lähestymistapa valtiotoimijoiden tarkastelun sijaan (Hudson 2013).

Näiden käsitteiden lisäksi tämä tutkimus näkee byrokraattisen politiikan mallin tuovan lisäselitysvoimaa tutkielman tutkimuskysymyksiä ajatellen. Byrokraattisen politiikan malli itsessään on yksi poliittista päätöksentekoa teorisovista malleista, joka tarjoaa siten selitysvoimaa teoreettista tukea FPA:n teoreettiseen kokonaisuuteen. Näin ollen tämän tutkimuksen keskeiset käsitteet koostuvat FPA:n painottamista teemoista ja alakäsitteistä osana ulkopoliittisen päätöksenteon tutkimusta, jonka lisäksi byrokraattisen politiikan malli täydentää tutkielman teoreettista viitekehystä.

3.1. Mitä on FPA?

FPA:n erityislaatuinen luonne teoreettisena näkökulmana juontaa juurensa siihen näkemykseen, jonka mukaan kansainvälisten suhteiden teorit tarvitsevat lisätukea ennustaakseen ja tulkitakseen paremmin valtiotoimijoiden suhteita ja sisäisiä päätöksentekoprosesseja. FPA toimii eräänlaisena lisätukena kansainvälisten suhteiden tutkimukselle tarjoten selitysvoimaa siihen, miten inhimilliset toimijat

vaikuttavat ja toimivat instituutioiden ja valtiotoimijoiden hallinnollisten elinten sisällä. Täten FPA:n voidaan nähdä vastaavan parhaiten kysymykseen siitä, *miten ulkopoliittisia ratkaisuja tehdään ja millaisia vaikutuksia prosessin sisällä toimivilla ihmisillä tai ryhmittymillä voi olla päätöksenteon kokonaisuuteen ja lopputulokseen.* (Hudson & Vore 1995, 209-210.)

“From its inception, FPA has involved the examination of how foreign policy decisions are made and has assumed that the source of much behavior and most change in international politics is human beings, acting individually or in collectives”

(Hudson & Vore, 1995, s. 210)

“Examining the history, conceptual breadth, and recent trends in the study of foreign policy analysis, it is clear that this subfield provides what may be the best conceptual connection to the empirical ground upon which all international relations (IR) theory is based. Foreign policy analysis is characterized by an actor-specific focus, based upon the argument that all that occurs between nations is grounded in human decision makers acting singly or in groups. FPA offers significant contributions to IR – theoretical, substantive, and methodological – and is situated at the intersection of all social science and policy fields as they relate to international affairs. A renewed emphasis on actor-specific theory will allow IR to more fully reclaim its ability to manifest human agency, with its attendant change, creativity, accountability, and meaning.”

(Hudson 2005, s. 1)

Kuten Hudson ja Vore (1995) nostavat esiin, FPA:ssa on kyse erityisesti ulkopoliittisten päätösten ja linjausten muodostumisesta ja siitä, miten päätöksentekoprosessiin vaikuttavat ihmiset yksittäin tai ryhmissä omien intressiensä mukaisesti. Näin painotus siirtyy toimijakeskeisyyteen valtiotoimijoiden tarkastelun sijaan ja tarkastelussa on tilaa ottaa huomioon inhimillisiä elementtejä sekä toimijoiden välisiä suhteita tai sosioekonomista kulttuuria ja asemaa yhteiskunnassa. (Hudson 2013; Groom 2007.)

Alkuperältään FPA on muodostunut yhdeksi kansainvälisten suhteiden tutkimuksen haaraksi, josta on jalostunut oma viitekehysensä tutkia ja analysoida ulkopoliittista päätöksentekoa kansainvälisten suhteiden suurten teoriasuuntausten jatkeena. FPA:n lähestymistavassa voidaan nähdä perinteisiä tapoja tutkia ja teorisoita ulkopoliittista päätöksentekoa. Näihin kuuluvat esimerkiksi rationaalisen valinnan teoria (rational choice theory), jossa lähtöoletta on, että kaikki toimijat päätöksentekoprosessissa perustavat toimintansa rationaaliin ja perusteltaviin ratkaisuihin. Toinen esimerkki on kyberneettisen päätöksenteon teoria (cybernetic theory), joka taas näkee toimijoiden rajoitteet päätöksenteossa, jolloin päätöksenteko perustuu sillä hetkellä tyydyttäviin valintoihin ja vaihtoehtoihin. Lisäksi yhtenä merkittävänä teoriamallina voidaan pitää erilaisten mahdollisuuksien prospektointiin ja riskien arviointiin perustuvaa päätöksentekomallia (prospect theory), jossa keskiössä on toimijoiden kyky arvioida riskejä ja tuottaa päätöksiä perustuen eri vaihtoehtojen riskein ylipainotukseen. Muita päätöksentekoteorioita ovat muun muassa poliheuristeettinen malli (poliheuristic theory), jossa yhdistellään rationaalisen valinnan ja kognitiivisen lähestymistavan elementtejä päätöksentekoon sekä organisatorisen ja byrokraattisen politiikan mallit (organizational process model, bureaucratic politics model), jotka taas keskittyvät tutkimaan päätöksentekoprosesseja, joissa erilaisilla ryhmittymillä tai byrokraattisilla jaostoilla on omia intressejä päätöksenteossa. (ks. esim. Redd & Mintz 2013; Simon 1957; Kahneman & Tversky 1979; Allison 1969.)

FPA on siis metodi tai tutkimushaara, jonka kautta voidaan suuria teorioita tarkemmin tutkia, analysoida ja ymmärtää ulkopoliittisessa kontekstissa tapahtuvaa

päätöksentekoa sen erityispiirteineen. Se ottaa huomioon ulkopoliitikassa toimivien yksilöiden roolin päätöksentekijöinä ja osaa jäsentää pienten ryhmien päätöksentekoa, joissa ulkopoliittiset linjaukset usein luodaan. Kokonaisuutena voidaan todeta, että se palvelee hyvin tämän tutkielman kokonaisuutta siksi, että Yhdysvaltain ulkopoliittinen hallinto koostuu sekä yksilöistä (presidentti, hallinnon vaikuttajat, oikeuslaitos) että ryhmistä (komiteat, poliittiset puolueet, työryhmät, asiantuntijaryhmät) ja siksi niiden ulkopoliitiikan luomisprosessia tarkasteltaessa on pystyttävä analysoimaan erilaisia toimijoita päätöksentekijän roolissa.

Tämä tutkimus pyrkii jäsentämään FPA:n teoreettista kokonaisuutta sen keskeisten käsitteiden kautta, jotka tulevat myös ohjaamaan tutkimuksen analyysiosiota. Täten on syytä kiinnittää huomio näihin käsitteisiin ja ymmärtää sitä, millaisiin tukipilareihin FPA:n teoreettinen selitysvoima ja ontologinen perusta nojaavat. Nämä käsitteet toimivat myös analyysiosion pohjana ja antavat mahdollisuuden tarkastella Yhdysvaltain ulkopoliitiikan muodostumista sisältäpäin siten, että keskitetään huomio erilaisiin toimijaryhmiin, jotka päätöksenteossa vaikuttavat ja sitten tarkastellaan heidän intressejään ja toimintaa suhteessa FPA:n tarjoamaan teoreettiseen viitekehykseen.

Toimijakeskeisyys

FPA:n lähtökohta ulkopoliittisen päätöksenteon tarkasteluun on lähtökohtaisesti tutkia esiintyviä prosesseja, intressejä ja toimintavaihtoehtoja (policy options) toimijakeskeisesti. Toimijoita voidaan tarkastella sekä yksittäin että ryhmissä, jolloin tarkastelun keskiössä eivät ole enää puhtaat valtiotoimijat. Tällöin myös toimijoiden inhimillisyyden ja identiteetin tarkastelu nousee esiin siinä, että toimijat perustavat päätöksensä ja toimintansa inhimillisiin taustasyihin sekä tavoitteisiin. (Hudson & Vore 1995.)

Toimijakeskeisyyden käsitteellä voidaan nähdä tämän tutkimuksen kannalta olevan merkittävä painotus. Yhdysvaltain ulkopoliittisen päätöksenteon sisäisiä rakenteita

tarkastellessa on nähtävissä useita erilaisia ryhmittymiä, joilla on motiivi pyrkiä vaikuttamaan päätöksentekoon omien etujensa mukaisesti. Tätä ilmiötä voitaisiin tarkastella utilitarisena ilmiönä, jossa toimijat vain ajavat omaa etuaan, mutta se voidaan myös nähdä FPA:ta kiinnostavana kokonaisuutena, jossa yksilön päätöksentekoon ja vaihtoehtoihin vaikuttaa hänen asemansa yhteiskunnassa, ryhmässä tai hallinnossa, jolloin päätöksenteossa on huomioitava valtiolliset resurssit tai mahdollisuudet (Hudson 2013).

Intressien kamppailu

Intressien kamppailu näyttäytyy FPA:n kontekstissa myös toimijakeskeisyyden käsitteen kautta. Yksilöillä tai ryhmillä on joko yksittäisiä tai kollektiivisia intressejä vaikuttaa ulkopoliittiseen päätöksentekoon, jolloin luonnollisen kausaliteetin sanelemana nämä intressit kamppailevat osana päätöksentekoprosessia. Yksilöiden ja ryhmien intresseihin ja motivaatioon pyrkiä tietoisesti vaikuttamaan ulkopoliittiseen päätöksentekoon vaikuttaa erityisesti heidän roolinsa sekä valtiotoimijan sisäisissä byrokraattisissa koneistoissa, että rooli osana juuri tietyn valtiotoimijan päätöksentekijöiden joukkoa (Baumann & Stengel 2014, 500-501).

Tämän oletuksen pohjalta voidaan argumentoida, että toimijoiden intressit ovat vahvasti sidottuja heidän rooleihinsa päätöksentekokelemissä tai muissa ryhmittymissä, missä heillä on mahdollisuus vaikuttaa päätöksenteon vaihtoehtoihin tai prosessiin itseensä. Esimerkiksi Yhdysvaltain kontekstissa voidaan nähdä, että sotilasyhteisön edustajat omaavat intressejä sekä kansallisella tasolla oman vertaisjoukkonsa identiteetin kautta, että osana kansainvälistä kokonaisuutta siten, että heidän intressinsä nojaa vahvasti myös valtiollisiin intresseihin ulkopoliitikassa. Toisaalta taas voidaan nähdä, että poliittisella edustajalla on roolinsa puolesta intressi ajaa oman puolueensa tai muun eturyhmän intressejä ja samalla pyrkiä vaikuttamaan valtiollisella tasolla Yhdysvaltain globaalien intressien realisoitumiseen. Näin ollen voidaan nähdä, että intressit kamppailevat toimijoiden ja heidän edustamiensa roolien kautta osana

ulkopoliittista päätöksentekoprosessia, unohtamatta poliittisille toimijoille ominaista erityispiirrettä heidän toiminnassaan, eli julkisen mielipiteen huomiointia siten, että heillä säilyisi mahdollisuus tulla uudelleen valituksi ja siten säilyttää valta-asemansa.

Byrokraattisen politiikan malli

Byrokraattisen politiikan mallin läpi tarkastelu mahdollistaa hallinnollisissa elimissä tapahtuvan vuorovaikutuksen ja virkamieskoneiston laajemman roolin tarkastelun, jossa otetaan huomioon byrokraattisen luonteen ja roolin omaavat jaostot tai organisaatiot, sekä niiden sisällä esiintyvät lainalaisuudet, jotka toimijoiden otettava huomioon toimiessaan näiden organisaatioiden tai instituutioiden sisällä. Täten voidaan argumentoida, että ulkopoliittiseen päätöksentekoon kiinnittyvät organisaatiot tai byrokraattiset jaostot nousevat mukaan ulkopoliittisen päätöksenteon tarkasteluun, kuten esimerkiksi komiteat, neuvostot tai jonkin yksittäisen ulkopoliittisen ongelman ympärille kasatut erikoisryhmät. Näin ollen on myös syytä arvioida ja tarkastella byrokratiaa ja sen luonteenomaisia piirteitä osana laajempaa päätöksentekokokonaisuutta.

Ylipäätään byrokratian ja organisaatioiden roolia ulkopoliittisessa päätöksenteossa ei ole syytä vähätellä, sillä esimerkiksi organisaatiot tai muut legitiimit ryhmät ovat vahvoja toimijoita, joita ohjaa niiden organisatorinen tehtävä (organizational mission), johon niiden koko olemassaolo perustuu. Näin ollen ne taistelevat tuon mission tai tehtävän täyttämistä puolustaen samalla asemaansa hallinnon kokonaisuudessa. Tämän kaltainen taistelu voidaan rinnastaa ajatteluun selviytymisestä tai identiteetistä, joka itsessään korostaa ryhmien tai organisaatioiden panoksia päätöksenteon vallan jaossa. (ks. esim. Allison & Halperin 1972; Downs 1994.)

Näiden käsitteiden lisäksi yhtenä FPA:n mielenkiintoisena tutkimustyökaluna voidaan nähdä ryhmien päätöksenteon purkaminen osiin tarkastelun aikana.

Ryhmäpäättöksenteon merkitystä korostaa se fakta, että yksittäinen toimija ei pysty viemään läpi tai ulkopoliittisia päätöksiä yksin eivätkä toimijat toimi tyhjiössä, jossa ei olisi muita ryhmädynamiikkaan perustuvia vaikutteita tai toimijoita mukana (Hudson 2013, 73-74). Charles F. Hermann (1978) nostaa esiin merkittävän ajatuksen ryhmän sisäisistä valta-asemista sekä siitä, miten valta jakautuu ryhmäpäättöksenteossa. Merkittäviä ulkopoliittisia päätöksiä tehdään kuitenkin lähtökohtaisesti pienissä ryhmissä, joissa on pystyttävä käymään merkityksellistä keskustelua kaikkien osallistujien kesken. Ryhmän dynamiikka ja käytös voi muuttua vallanjaon perusteella esimerkiksi silloin, jos ryhmässä yhdellä toimijalla on valta tehdä päätöksiä itsenäisesti tai vastaavasti jos yksi päätoimija tai päätöksentekijä tarvitsee ryhmän konsensuksen ja tuen päätöksen vahvistamiseksi. Erityisesti Yhdysvaltain kontekstissa päätöksentekijöinä toimivat vahvasti erilaiset ryhmittymät hallinnon sisällä, jolloin keskiöön nousevat juurikin ryhmäpäättöksenteon dynamiikkaa koskevat tekijät sekä vuorovaikutus ja valtasuhteet ryhmien sisällä (Hermann 1978; Hudson 2013). Tässä tutkielmassa ryhmäpäättöksenteon dynamiikkaa on vaikea tutkia aineiston luonteen takia. Tutkielman aineistossa esiintyy enemmänkin yksittäisten toimijoiden tai heidän edustamiensa ryhmien näkemyksiä ja intressejä, jotka pyritään tuomaan osaksi päätöksentekoprosessia. Itse ryhmäpäättöksentekoa on tämän aineiston valossa ongelmallista tutkia ja siksi ryhmäpäättöksenteon tutkiminen ei ole mielekäästä tämän tutkielman kontekstissa.

3.2. FPA Yhdysvaltain ulkopoliitiikan kontekstissa

FPA voidaan nähdä Yhdysvaltain kontekstissa hyvin relevanttina tutkimustyökaluna ulkopoliittista päätöksentekoprosessia ja siihen vaikuttavia tekijöitä tarkasteltaessa. FPA mahdollistaa päätöksentekoprosessin sisäisen tarkastelun, minkä kautta on mahdollista arvioida ja huomioida kaikki relevantit toimijat ja intressit, jotka pyrkivät vaikuttamaan Yhdysvaltain ulkopoliittisen linjan

syntymiseen. On esimerkiksi argumentoitu, että institutionaalisten ja hallinnollisten elinten (komiteat, poliittiset ryhmittymät, hallintojaostot) ulkopuoliset, instituutioiden ulkopuolella esiintyvät ideologiat ja intressit on huomioitava osana laajempaa intressien kamppailua, jota käydään Yhdysvaltain ulkopoliittisissa päätöksentekoprosesseissa. Tällaisia ideologioita, ajatuksia ja intressejä edustavat muun muassa uutismaailma ja yleinen julkinen mielipide kansalaisten keskuudessa kunakin ajankohtana, uskonnolliset instituutiot ja toimijat, työmarkkinatoimijat, yhteiskunnalliset ajatushautomot, ihmisoikeusryhmät tai instituutiot, etniset vähemmistötoimijat sekä liiketoimintaan perustuvat yritykset. Kaikilla edellä mainituilla ryhmillä tai toimijoilla on omia intressejä vaikuttaa myös Yhdysvaltain ulkopoliittikkaan, vaikka monelle sisäpoliittiset intressit ovatkin ensisijaisia preferenssejä. (Oueslati 2014, 475-476.)

Edellä esiteltujen instituutioiden ulkopuolisten intressien vaikutus Yhdysvaltojen ulkopoliittikkaan on nähtävä osana laajempaa Yhdysvaltain ulkopoliittikan syntymisen analyysia, joka osaltaan selittää FPA:n syntyä teoreettisena viitekehyksenä. Yhdysvaltain ulkopoliittinen ympäristö muodostuu erittäin kompleksisestä kokonaisuudesta yhteiskunnan ja hallinnon monilla eri tasoilla näyttäytyvistä toimijoista, intresseistä ja instituutioista, joista osa toimii kansallisella ja osa kansainvälisellä tasolla (Oueslati 2014, 480). Näin voidaan argumentoida, että erilaisten Yhdysvaltain ulkopoliittikkaan vaikuttavien intressien kamppailun tarkastelu ja analysointi FPA:n käsitteiden silmin (toimijakeskeisyys, intressien kamppailu, ryhmäpäättökseen dynamiikka) auttaa näkemään ulkopoliittisen päätöksenteon kokonaiskuvan siten, että tarkastelun perusteella on mahdollista yksilöidä tekijöitä, joista Yhdysvaltain ulkopoliittiset linjaukset lopulta kumpuavat.

Yhdysvaltain ulkopoliittikkaa analysoitaessa on nähtävissä kolme perinteistä näkemystä siitä, mitkä intressiryhmät pyrkivät vaikuttamaan ulkopoliittiseen päätöksentekoon. Ensimmäinen näistä kilpailevista näkemyksistä on neoliberaalin näkemys siitä, kuinka lainsäädäntö – ja toimeenpanovaltaa hallitsevat toimijat käyvät poliittista kauppaa äänestäjien, lobbaajien ja muiden kansallisten ryhmittymien kanssa, jotka pyrkivät vaikuttamaan oman valtansa

alaisin keinoin (esimerkiksi lakot, lobbaus, kampanjarahoitus) ulkopoliitiikkaan luoden siten itselleen mieluisia toimintavaihtoehtoja (policy options) ja vaikuttaen siten ulkopoliittiseen päätöksentekoon. (Jacobs & Page 2005, 107-108.)

Toinen merkittävä näkemys nojaa ajatukseen siitä, kuinka poliittiset päättäjät ovat kääntyneet monissa ulkopoliittisissa kysymyksissä asiantuntijayhteisön ja esimerkiksi ajatushautomojen puoleen, jotka edustavat Yhdysvaltain yhteiskunnan teknokraattista tasoa. Näin asiantuntijoiden näkemyksille esimerkiksi erilaisten ulkopoliittisten toimintavaihtoehtojen riskievaluatioista ja kyvyllä analysoida erilaisia toimintavaihtoehtoja (policy options) annetaan suuri arvo ulkopoliittisessa päätöksenteossa mahdollistaen täten asiantuntijatason intressiryhmän osallistumisen Yhdysvaltain ulkopoliittiseen päätöksentekoon osana sen laajempaa hallinnollista ja institutionaalista kokonaisuutta. (Jacobs & Page 2005, 108-110.)

Kolmantena näkemyksenä voidaan pitää julkisen mielipiteen ja keskiarvoisen äänestäjän vaikutusta ulkopoliittiseen päätöksentekoon. Tässä tapauksessa ei puhuta yksittäisestä, tiedostaen vaikuttavasta intressiryhmästä, vaan yleisestä julkisesta mielipiteestä, jota poliittiset päättäjät pyrkivät seuraamaan pysyäkseen mahdollisimman lähellä äänestäjien toimintavaihtoehtojen preferenssejä. Tämän toiminnan taustalla on pyrkimys ylläpitää poliittista asemaa ja vaikutusvaltaa äänestäjien tuen säilyttämisen kautta. Empiiristen tutkimuksien mukaan yleinen mielipide on vaikuttanut Yhdysvaltain ulkopoliittiseen toimintaan siten, että ulkopoliittiset linjaukset ovat seuranneet kyselytutkimuksien määrittelemiä suuntaviivoja kansalaisten toiveista. (Jacobs & Page 2005, 108-109.)

Kokonaisuutena voidaan nähdä, että FPA:n toimijakeskeinen näkemys intressien kamppailusta osana ulkopoliittista päätöksentekoa soveltuu hyvin Yhdysvaltain ulkopoliittisen päätöksenteon analysointiin ja tarkasteluun. Ottaen huomioon, että FPA nousi esiin teoriamuotona 1960-luvulla nimenomaan Yhdysvalloissa, on syytä pohtia teoriasuunnan ”amerikkalaisuutta”. Onkin argumentoitu, että FPA:n selitysvoima on heikompi joidenkin muiden maiden ulkopoliittista päätöksentekoprosessia tarkastellessa eikä sille ole aina löydettävissä teoreettista vastinetta länsimaisen tutkimusperinteen ulkopuolelta (Brummer & Hudson 2017,

157-160). Tämän tutkielman kannalta kuitenkin FPA näyttäytyy kansainvälisen politiikan teoriasuuntausta tehokkaampana työkaluna tarkastella ja analysoida Yhdysvaltain ulkopoliitiikan päätöksentekoprosesseja ja siinä vaikuttavia intressiryhmiä. Tähän näkemykseen nojaa ajatus siitä, että FPA on lähtöisin Yhdysvaltalaisen tutkimusperinteen ja kansainvälisen politiikan teoriasuuntauksen ajatuksista ja näkemyksistä, jolloin sen voidaan nähdä tarjoavan selitysvoimaa juuri Yhdysvaltain kontekstiin tämän tutkielman tutkimusongelmiin nähden. Näin ollen voidaan nähdä, että tämän tutkielman kontekstissa FPA:n ”amerikkalaisuus” ei ole niinkään ongelma, mutta näkemys joka on syytä huomioida.

3.3. Teoreettinen viitekehys tässä tutkimuksessa

Tässä tutkimuksessa FPA muodostaa pääasiallisen teoreettisen viitekehysten Yhdysvaltain ulkopoliitiikan tutkimiselle. Analyysi tulee nojaamaan FPA:n kontekstiin kuuluviin alakäsitteisiin, joista muodostuu tutkielman johtopäätösten kokonaisuus. Näihin alakäsitteisiin on mahdollista peilata aineistossa esiintyviä intressiryhmiä (sotilasyhteisö, akateeminen yhteisö, poliittiset toimijat, hallinnolliset toimijat) ja heidän lausunnoista havaittavia intressejä Yhdysvaltain Pohjois-Koreaa koskevaan päätöksentekoon ja siten löytää selitysvoimaa siihen kysymykseen, mistä Yhdysvaltain ulkopoliittikka Pohjois-Koreaa kohtaan kumpuaa. Tarkoitukseni on muodostaa analyysikehikko näiden teoreettisten alakäsitteiden ympärille siten, että pystyn nostamaan aineistosta löytyviä intressejä ja Yhdysvaltain ulkopoliittiseen identiteettiin lukeutuvia tekijöitä osaksi tarkastelua. Itse analyysi pohjautuu teoriapohjan tarjoamien keskeisten käsitteiden ympärille ja byrokraattisen politiikan malli antaa lisätukea virkamieskoneiston roolin tarkasteluun.

FPA:n lisäksi tutkimuksen teoreettista pohjaa vahvistaa siis *byrokraattisen politiikan malli*, jolla tarkoitetaan teoriaa siitä, kuinka hallinnot tekevät ulkopoliittisia päätöksiä nojaten siten byrokratiaan ja omaksuttuihin hallintoprosesseihin (Redd & Mintz 2013, 22-24). Byrokratiaan perustuva ulkopoliitiikan teoriamalli nojaa kahteen

pääkysymykseen päätöksentekoprosessia tarkasteltaessa; kuinka päätöksentekoon päädytään ja millainen suhde päätöksentekijällä on omaan organisaationsa. Jälkimmäinen huomio on tärkeä siksi, että se mahdollistaa perinteisen poliittisen hallinnon sisäisen "kaupankäynnin" tai poliittiset lehmänkaupat (bargaining), jotka itsessään luovat uuden ulottuvuuden päätöksentekoprosessiin (Allison 1971). Tässä tutkielmassa byrokraattisen politiikan malli tarjoaa selitysvoimaa hallinnollisten toimijoiden intressien tarkasteluun ja byrokratian rooliin osana ulkopoliittista päätöksentekoa.

Juuri poliittinen kaupankäynti luo mielenkiintoisen aspektin osaksi byrokraattisen teorian mallia, sillä ne ovat usein hallinnon sisäisiä prosesseja omine preferensseineen ja intresseineen, joita voi olla haastava havainnoida hallinnon ulkopuolelta. Tämä painottaakin tutkijoiden kannalta huomion kiinnittämistä hallinnon toimintakulttuuriin ja eri ryhmittymien intresseihin hallinnon sisällä, jotka siten pyrkivät vaikuttamaan ulkopoliittikkaa koskevaan päätöksentekoon. Byrokratia itsessään nousee esiin teoriomallissa siten, että toimijat hyödyntävät hallinnon alaisia käytäntöjä, kanavia ja organisaatioita vaikuttaakseen erilaisiin toimintavaihtoehtoihin (policy options), jotka muodostavat lopullisen päätöksentekoprosessin rungon ja eri vaihtoehdot joista päätökset tehdään. (Redd & Mintz 2013.)

Tämän tutkimuksen kannalta byrokraattisen ulkopoliittikan teoriomalli tarjoaa mielenkiintoisen viitekehyksen analysoida aineistoa erityisesti hallinnon sisäisen kaupankäynnin osalta tarkastellen eri ryhmittymien intressejä ja siten halua vaikuttaa ulkopoliittiseen päätöksentekoon. Tämä teoriomalli tuo myös lisäsyvyyttä FPA:n teoreettiseen viitekehykseen, jossa poliittinen päätöksenteko hallinnollisissa elimissä ja yksilöiden toiminta osana näitä ryhmittymiä ovat keskiössä. Näin voidaan myös nähdä, että byrokraattisen koneiston sisällä toimivat yksilöt omaavat siten monta roolia osana eri ryhmiä ja niitä voidaan siten tarkastella myös useamman roolin tai vertaisryhmän kautta. Byrokraattisen politiikan malli ei kuitenkaan täysin sovellu tutkimuksen aineiston tutkimiseen siksi, että virkamieskoneiston rooli ei suoraan välity aineiston kautta.

4. Tutkimuskysymykset, menetelmä ja aineisto

Tämän kappaleen tarkoituksena on identifioida ja esitellä lyhyesti tämän tutkimuksen kriittiset valinnat, kuten tutkimusta ohjaavat tutkimuskysymykset, tutkimukseen valittu tutkimusmenetelmä sekä aineisto, johon tutkimuksen analyysi kohdistuu. Samanaikaisesti tarkoituksena on esittelyn lisäksi perustella ja tuoda esiin näiden valintojen yksilölliset vaikutukset tutkimuksen kokonaisuutta ajatellen ja perustella näitä valintoja siten, että tutkimuksen tavoitteet ja kulku selkeytyisi.

4.1. Tutkimuskysymykset

Kuten jo tutkielman aiemmassa johdantokappaleessa esiteltiin, tämän tutkielman kohdennus, teoria ja muut tutkimustekniset kriittiset valinnat kulminoituvat kahteen pääasialliseen tutkimuskysymykseen, jotka ovat:

- 1. Mistä tai millaisten hallinnon sisällä vaikuttavien voimien toiminnan seurauksena Yhdysvaltain ulkopoliittinen linja Pohjois-Koreaa kohtaan kumpuaa?*
- 2. Millaisia kamppailevia intressejä tai ajatuksia on löydettävissä ulkopoliittisen linjan syntyprosessin sisäلتä?*

Näiden tutkimuskysymysten kautta on tarkoitus löytää tarttumapintaa Yhdysvaltain ulkopoliitiikan päätöksentekoprosesseihin ja tarkentaa tutkimuksen kohdennusta erityisesti niihin tekijöihin, intresseihin tai ajatuksiin, jotka vaikuttavat ulkopoliittikkaa luovien tahojen taustalla sekä heidän toiminnassaan. Lisäksi tämä tutkielma on kiinnostunut identifioimaan ja tarkastelemaan niitä tahoja, joilla on merkittävä rooli ulkopoliitiikan synnyssä ja mitkä tekijät tai intressit ajavat heidän motivaatiotaan vaikuttaa ulkopoliitiikan tekoon. Näissä kysymyksissä on huomioitu Pohjois-Korea

niin sanottuna vastustajana tai ulkopoliitiikan kohteena, mutta tutkielma pyrkii myös huomiomaan maiden aiemman kahdenvälisen suhteen ominaispiirteet ja historian osana laajempaa tarkastelua. Näin on mahdollista koota kokonaisvaltainen näkemys ja analyysi siitä, miten Yhdysvaltojen ulkopoliittikka muodostuu, mistä sen sisältö ja linjaukset kumpuavat ja miten se näyttäytyy hallinnon ulkopuolelle suhteessa Pohjois-Koreaan.

Tutkielman analyysiosiossa tarkoituksena on tällöin soveltaa näiden tutkimuskysymysten ajatuksia osaksi laajempaa keskustelua Yhdysvaltain ulkopoliittisten päätösten synnystä perehtymällä aineiston todistajanlausuntoihin ja tarkastelemalla niitä FPA:n teoreettisesta viitekehystä. Lisävoimaa tarkasteluun tarjoaa juuri edellä mainittu *byrokraattisen ulkopoliitiikan teorianmalli*, joka ottaa huomioon intressien kamppailun lisäksi politiikan byrokraattisen aspektin sekä organisaatioiden roolin ja niin sanotun poliittisen kaupankäynnin (bargaining), jossa kompromissit päätöksissä ohjaavat rationaalisten poliittisten toimijoiden päätöksentekoa ja valintoja (Allison 1971).

4.2. Menetelmä

Tutkielmassani hyödynnettävänä tutkimusmetodina toimii teoriaohjaava sisällönanalyysi, jonka avulla aineistoa voidaan käydä läpi systemaattisesti ja johdonmukaisesti. Sisällönanalyysin kautta on mahdollista järjestää ja analysoida aineistoa objektiivisesti, jonka jälkeen aineistosta nousseista merkityksistä voidaan tehdä tutkielman tutkimuskysymystä vastaavia johtopäätöksiä. Nimensä mukaisesti teoria ohjaa johtopäätöksiä ja tutkimusaineiston analysointia, mutta ei määrittele tai rajoita suoranaisesti koko tutkimusprosessia tai tapaa, jolla aineisto kerätään ja järjestetään. (Tuomi & Sarajärvi 2008, 86-87.)

Teoriaohjaava sisällönanalyysi soveltuu tutkielman tutkimusmetodiksi erityisesti sen joustavan luonteen vuoksi. Tällä menetelmällisellä lähestymistavalla tutkijan on mahdollista tasapainotella teorian ja aineiston realiteettien välillä. Tutkijalla on siis mahdollisuus ammentaa teoreettisesta viitekehystä malleja, käsitteitä ja

ajatuksia, mutta analyysin itsessään ei tarvitse nojautua puhtaasti teorian lainalaisuuksiin. Myös aineiston kerääminen on hyvinkin vapaata, jolloin tutkijalla on mahdollisuus edetä tutkimuksessaan ensin aineistolähtöisesti ja myöhemmässä vaiheessa implementoida ajatuksia, käsitteitä tai luokituksia teoreettisesta viitekehystä aineiston analyysin tueksi. (Tuomi & Sarajärvi 2008, 82-83.)

Teoriaohjaava sisällönanalyysi soveltuukin tässä tutkielmassa erityisen hyvin tutkimusmetodiksi juuri moninaisesta ja mittavasta aineistosta johtuen. Tällöin on mahdollista kerätä analysoitavan aineiston piiriin erilaisia Yhdysvaltain senaatille esitettyjä raportteja ja kirjallisia arvioita, jotka sisällöltään käsittelevät Pohjois-Koreaa ja Yhdysvaltain erilaisia toimintamahdollisuuksia kahdenvälisessä ulkopoliittisessa suhteessa hyvin erilaisista näkökulmista sisältäen erilaisia intressejä jotka osaltaan muokkaavat ulkopoliittikan luomisprosessia. Aineistossa esiintyy eri hallintoalojen ja sotilashaarojen lisäksi yhteiskunnallisia vaikuttajia ja akateemisia tutkijoita, jotka osaltaan moninaistavat aineiston laatua ja määrää. Erityisen mielenkiintoiseksi aineiston tekee se, että nämä mielipiteet ovat todistuksia Senaatin kansainvälisten asioiden komitean edessä (United States Committee on Foreign Relations), minkä johdosta niistä on tehty viralliset dokumentit.

Teorialähtöisessä sisällön analyysissä on siis kyse siitä, että analyysin pohjalla rakennetta tuo jokin selkeä tausta-ajatus tai teoria, kuten tässä tutkimuksessa FPA. Tämän teorian pohjalta luodaan käsitteistö, eli teoreettista viitekehystä tukeva käsitteiden joukko, johon tutkimuksen aineistoa voidaan peilata ja siten ikään kuin arvioida teoria toimivuutta kyseisen tutkimuksen kontekstissa. Näin tutkimuksen analyysia luodessa on jo olemassa tietty joukko käsitteitä, joidenka kautta analyysia voidaan kategorisoida ja suhteuttaa aineistoa tutkimuksen kokonaisuuteen deduktiivista päättelyä (yleisen tason tarkastelusta yksittäisen havainnon analysointiin). Teorialähtöisessä sisällönanalyysissä käsitteet ja muu konteksti juontuvat aineiston sijaan teorian raamien sisältä, jolloin aineisto suhteutetaan valittuihin käsitteisiin. (Tuomi & Sarajärvi 2008; Eskola 2001; 2007.)

Tässä tutkimuksessa teoriaohjaava sisällönanalyysi mahdollistaa FPA:n

käsitteiden hyödyntämisen analyysityökaluna. Tällöin FPA:n keskeiset käsitteet (intressien kamppailu ja toimijakeskeisyys) toimivat analyysia ohjaavina kategorioina, joihin teemoittain jaettua aineistoa (sotilasyhteisö, poliittiset toimijat, hallinnolliset toimijat, akateeminen yhteisö) voidaan peilata ja siten pyrkiä etsimään selitysvoimaa FPA:n ja byrokraattisen politiikan mallin tarjoaman viitekehyksen avulla. Täten käsitteet ja niiden avulla tehtävä kategorioiminen voidaan nähdä tietynlaisena deduktiivisena tarkasteluna, jossa analyysi tutkii aineiston kokonaisuutta ensin yleisellä tasolla ja sitten luo niistä yksittäisiä havaintoja, joissa aineiston ”totuus” kulkee mukana analyysiprosessissa.

4.3. Aineisto

Tutkielmani primääriaineisto koostuu Yhdysvaltain senaatille esitetyistä raporteista, analyyseista sekä arvioista (*Senate Hearings*) koskien Pohjois-Koreaa. Pohjois-Koreaa koskevaa aineistoa on löydettävissä merkittäviä määriä eri teemoihin ja aiheisiin liittyen. Tässä kohtaa on myös huomionarvoista, että kaikki Pohjois-Koreaa koskeva materiaali ei ole julkista, vaan osa on määritelty salattavaksi Yhdysvaltain kansallisen turvallisuuden nimissä. Tämä tosiasia on epäilemättä aineistoa rajaava tekijä, mutta kokonaisuudessaan tutkielman kannalta relevanttia materiaalia on löydettävissä silti merkittävästi edustamaan erilaisia intressejä, jotka kamppailevat Yhdysvaltain ulkopoliittikan syntyprosessien keskiössä.

Moninaisen aineiston johdosta tutkimuksen metodina toimiva teoriaohjaava sisällönanalyysi antaa vapauden kerätä aineistoa joustavasti, jolloin aineiston järjestäminen on merkittävästi kevyempää ja palvelee paremmin tutkimuksen tavoitteita (Tuomi & Sarajärvi 2008, 82-83). Aineistona tutkielmassa toimivat siis eri asiantuntijoiden sekä poliittisten toimijoiden ja ryhmittymien Yhdysvaltain senaatin ulkopoliittiselle komitealle esittämät arviot, raportit ja asiantuntijalausunnat koskien Pohjois-Koreaa ja kahdenvälisen suhteen kehitystä sekä toimintavaihtoehtoja. Näkökulma näissä dokumenteissa on selkeästi Yhdysvaltain, mutta teemoissa nousee esiin myös kansainväliselle yhteisölle ja Yhdysvaltain liittolaisille sekä kauppakumppaneille merkittäviä teemoja Yhdysvaltain ulkopoliittikan silmin. Tästä

näkökulmasta on myös mahdollista arvioida Yhdysvaltain asemaa suhteessa muuhun kansainväliseen yhteisöön ja miten kyseinen rooli tai asema vaikuttaa Yhdysvaltain sisäisiin intresseihin ulkopoliittikan toimintavaihtoehtojen (policy options) muodostumisessa.

Senaatin edessä esitetyt todistukset ovat omiaan myös osoittamaan eri hallinnon ja valtiollisten toimijoiden, armeijan edustajien sekä akateemisen maailman asiantuntijatahojen intressejä ja ajatuksia ulkopoliittikan prioriteeteista, jotka kilpailevat siten hallinnon sisällä siitä, miten ulkopoliittinen linja todella muodostuu. Aineistoon valikoitujen dokumenttien todistukset edustavat tahoja sotilashallinnosta, yhteiskunnallisten asiantuntijoiden yhteisöstä, poliittisesta kontekstista sekä virkamieskoneistosta. Näiden tahojen todistuksista on löydettävissä erilaisia kilpailevia intressejä, jotka osaltaan kamppailevat pääsystä ulkopoliittikan keskiöön ja ohjaavaan asemaan käytännön linjauksissa.

Aineistossa käsitellään Yhdysvaltain ulkopoliittisesta näkökulmasta muun muassa erilaisia toimintastrategioita Pohjois-Korean ydinuhan torjumiseksi (Eberstadt 2017), esitetään havaintoja ja analyyseja Pohjois-Korean asevoimien iskukyvyystä (Klinger 2017), erilaisten diplomaattisten ratkaisujen mahdollisuudesta Pohjois-Korean, Kiinan ja Etelä-Korean kontekstissa (Abramowitz 2006) ja erityisesti Pohjois-Korean kyvystä ylläpitää regiimin olemassaoloa ulkopoliittisen strategiansa avulla (Kerry 2011). Näitä kaikkia dokumentteja pyrin tarkastelemaan teoreettisesta viitekehyksestä ammennettujen käsitteiden ja niitä tukevaan byrokraattisen politiikan teoriamallin kautta, joiden avulla on mahdollista havainnoida niitä tekijöitä, jotka luovat Yhdysvaltain ulkopoliittikkaa hallinnon sisällä. Tällöin tutkimuksen kiinnostuksen kohteina näyttäytyvät ne lausunnot ja mielipiteet, jotka ilmentävät eri ryhmien intressejä hallinnon sisällä.

Pyrin rajaamaan tutkimusaineistona toimivien dokumenttien määrää keskittymällä juuri niihin aineistossa esiintyviin intresseihin, jotka osaltaan ajavat Yhdysvaltain ulkopoliittikan toimintavaihtoehtoja tiettyihin suuntiin. Lisäksi on syytä tarkastella sellaista materiaalia, jossa on nähtävissä selkeää eri intressien välistä keskustelua tai kamppailua siitä, mihin suuntaan ulkopoliittista linjaa olisi syytä ohjata

Yhdysvaltain hallinnon sisällä.

Toissijaisena rajauksena aineistolle toimii temaattinen rajausta presidentti Barack Obaman aikakausi (2009-2017), joka valikoituu tarkasteltavaksi ajanjaksoksi kahdesta syystä. Ensinnäkin kyseinen ajankohta voidaan nähdä mielenkiintoisena uuden johtajan, Kim Jong-unin, pyrkiessä legitimoimaan asemaansa regiimin johdossa toistaiseksi lyhyen valtakautensa alussa onnistuneiden hankkeiden, kuten esimerkiksi ydinasekehityksen, kautta (Koo ym. 2016). Toiseksi tuo ajankohta ja sen ajan tapahtumat toivat pöytään vahvemmin erilaisten toimijoiden todistuksia senaatin kansainvälisten asioiden komitean eteen, mikä osaltaan mahdollistaa monipuolisemman tarkastelun Yhdysvaltain ulkopoliittisesti aktiivisten toimijoiden joukosta.

Aineisto on tässä tutkielmassa jaettu edustamaan Yhdysvaltojen hallinnon eri intressiryhmiä tai toimijoita, kuten armeijaa, akateemista yhteisöä, hallinnollisia toimijoita tai virkamieskoneistoa ja poliittisia toimijoita. Tämän jaottelun pohjalta analyysi tulee seuraavassa osiossa tarkastelemaan aineiston eri intressiryhmiä FPA:n teoreettisessa viitekehyksessä, eli peilaamalla niitä aiemmin esitelyihin keskeisiin käsitteisiin ja siten etsimällä FPA:n tarjoamaa selitysvoimaa ja tarkastelemalla sitä prosessia, josta lopulta Yhdysvaltain ulkopoliittiset linjaukset ja toimintavaihtoehdot kumpuavat. Näkökulma on Yhdysvaltain senaatin ulkoasioitoimikunnan, jonka roolina on toimia yhtenä osana Yhdysvaltain lakiasäätävää haaraa ja luoda ulkopoliittikkaa yhdessä lakeja toimeenpanevan haaran, eli presidentin kanssa.

Aineistosta on selvästi eroteltavissa seuraavat intressiryhmät, jotka ovat todistuksillaan ja asiantuntijalausunnoillaan olleet esittelemässä mielipidettään Yhdysvaltojen senaatin edessä vaikuttaakseen siten sen ulkopoliittiseen linjaan. Tämä tutkielma tulee rakentamaan analyysiosionsa näiden intressiryhmien ympärille ja niiden kautta on mahdollista johdonmukaisesti jäsentää niitä intressejä, jotka ohjaavat Yhdysvaltain ulkopoliittikan muodostumista. Nämä intressiryhmät ovat seuraavat:

- ❖ *Armeijaa tai sotilasyhteisöä edustavat tahot ja henkilöt*
- ❖ *Hallintoa ja virkamieskoneistoa edustavat tahot ja henkilöt*
- ❖ *Akateemisen yhteisön edustajat tai hallinnon ulkopuoliset tutkijat*
- ❖ *Poliittisia puolueita tai muita ryhmittäviä edustavat tahot ja henkilöt*

Näistä ryhmistä havainnollistavina esimerkkeinä voisivat toimia esimerkiksi senaatin ulkopoliittisen toimikunnan (Senate Foreign Relations Committee) puheenjohtaja John Kerryn lausunto komitean edessä, jossa hän vaati uudenlaista diplomaattista lähestymistapaa Pohjois-Korean suhteen, jossa Yhdysvallat lähtisi yhä voimakkaammin painostamaan Pohjois-Koreaa ja rikkoisi siten tämän hetkisen status quo -tilan (Kerry 2011). Mikäli tätä lausuntoa peilataan muuhun Yhdysvaltain ulkopoliittiseen kokonaisuuteen, voidaan sen nähdä noudattelevan Yhdysvaltain päätavoitetta Pohjois-Korean kanssa käytävässä ulkopoliittisessa kanssakäymisessä, eli sen ydinohjelman lopettamista ja ydinaseriisuntaa purkaen siten nykyisen kauhun tasapainon kahden toimijan välillä.

Toisena mielenkiintoisena esimerkkinä ennen laajempaa tarkastelua analyysiosiossa voitaisiin nähdä Scott Snyderin (2017) laatima lausunto ulkopoliittisen toimikunnan edessä. Snyderin voidaan nähdä edustavan Yhdysvaltain laajaa akateemista yhteisöä hänen toimiessaan vanhempänä tutkijana Yhdysvaltain Korean niemimaata koskevan ulkopolitiikan osalta. Snyderin näkemyksessä korostuu akateemisen yhteisön mahdollistama asiantuntijanäkemyks Yhdysvaltain ja Pohjois-Korean välisen suhteen nykytilasta Yhdysvaltain näkökulmasta samoin, kun mahdollisista uusista strategioista mitä Yhdysvallat voisi hyödyntää. Ylipäätään akateemisen yhteisön edustajien lausuntoja tutkittaessa on syytä kiinnittää huomio heidän edustamaansa tutkimuslaitokseen tai organisaatioon ja tällöin tunnistaa mahdolliset suhteet hallintoon tai muuhun rahoituksen lähteeseen.

Tutkielman primääriaineistona toimivat dokumentit, eli ulkopoliittisen toimikunnan edessä esitetyt todistukset ja asiantuntijalausunnot tullaan käymään tarkemmin läpi tutkielman analyysiosiossa. Seuraavan listauksen tarkoituksena on antaa yleiskuva eri intressiryhmien näkemyksistä, ajatuksista ja intresseistä, jotka on temaattisesti jaoteltu tutkimussuunnitelman mukaisesti eri kategorioihin.

Sotilasyhteisö

Sotilasyhteisön intressejä ulkopoliittista päätöksentekoa kohti voidaan nähdä muun muassa siinä, millaista informaatiota Yhdysvaltain ja Pohjois-Korean välisestä suhteesta käytetään ulkopoliittisen päätöksenteon pohjana. Yhdysvaltain armeijan edustajat tuovat ajankohtaista tietoa Pohjois-Korean ydinasekehityksestä ja sotilaallisista liikkeistä pohjautuen sotilastiedusteluun ja satelliittidataan. Toinen merkittävä anti sotilasyhteisön toimesta on uhka-arvioinnit koskien kahdenvälisen suhteen sotilaallista kehitystä. Sotilasyhteisön edustajien todistuksista on selvästi nähtävissä halu ylläpitää vahvaa linjaa ulkopoliitikassa siten, että Yhdysvallat jatkaa tiivistä yhteistyötä sotilaallisten kumppaniensa kanssa Korean niemimaan alueella ja siten ylläpitää painetta Pohjois-Koreaan myös läsnäolollaan konkreettisten toimien lisäksi. Sotilasyhteisön suurin huoli on vielä korostetusti muutakin yhteiskuntaa huolestuttava Pohjois-Korean ydinohjelma, jonka torjumisen ympärille sotilaallisten toimijoiden intressit pääasiallisesti sijoittuvat (Fried & Russel 2016).

Voidaan myös argumentoida, että sotilasyhteisön edustajilla voi olla myös hallinnollisia intressejä vahvistaa rooliaan päätöksentekokelemissä, josta uhkakuvien esiintuonti näyttäytyy yhtenä esimerkkinä. Kuten vuosina 2011-2013 Yhdysvaltain puolustusministerinä toiminut Leon Panetta¹ lausunnossaan toteaa: ”kohtaamme useita erilaisia ja monikansallisia uhkia muun muassa väkivaltaisten ääriateiden,

¹ “We confront multiple transnational threats including violent extremism, the destabilizing behavior of nations like Iran and North Korea” (Panetta 2012, 2).

kuten Iranin ja Pohjois-Korean toimesta”. Tämän kaltaiset julkilausumat voidaan nähdä esimerkkinä uhkakuvien luomisesta, jonka pohjaan voidaan rakentaa argumenttia vahvemman sotilaallisen osallistumisen puolesta. Esimerkiksi Daniel Fried ja Daniel Russel² (2016) Yhdysvaltain ulkoministeriön edustajina painottavat todistuksissaan sotilaallisen yhteistyön merkitystä ja armeijan läsnäolon roolia osana Yhdysvaltain ulkopoliittista strategiaa lausuen ”meidän on ylläpidettävä vahvaa sotilaallista asemaa alueella, joka pohjautuu raudanlujiin kumppanuuksiin Korean tasavallan ja Japanin kanssa”. He lisäksi toteavat, että ”Pohjois-Korean ydinasekehitys on merkittävä uhka Yhdysvaltain ja sen kumppanien turvallisuudelle samoin kuin koko alueen rauhallsuudelle, turvallisuudelle ja vakaudelle”³. Nämä kommentit voidaan nähdä ilmentävän sotilasyhteisön intressiä ylläpitää vahvaa läsnäoloa alueella ja uhkakuvien kautta painottaa sotilaallisten toimijoiden osallistumisen tärkeyttä ulkopoliittikkaa luotaessa.

Hallinto ja virkamieskoneisto

Hallinnon ja virkamieskoneiston intressejä voidaan nähdä esiintyvän erityisesti diplomaattisten toimintavaihtoehtojen kartoituksessa ja siinä, miten Yhdysvallat koordinoi muun kansainvälisen järjestelmän toimijoiden ja erityisesti kumppaniensa kanssa. Virkamieskoneiston rooli on epäilemättä monissa muissa Yhdysvaltain kahdenvälisissä suhteissa merkittävämpi, missä yhteistyötä tai neuvotteluita voidaan käydä molemmin puolin laajemmassa ringissä esimerkiksi eri virastojen, ministeriöiden tai suurlähettiläiden kesken. Pohjois-Korean tapauksessa hallinnon ja virkamieskoneiston rooli jää vahvemmin kansallisen tason valmisteluun korkean tason tapaamisia ja yhteydenpitoa varten. Lisäksi hallinnollisten toimijoiden

² “We maintain a strong defensive military posture, rooted in our ironclad alliances with ROK and Japan” (Fried & Russel 2016, 2).

³ “The continued development of North Korea’s nuclear and ballistic missile programs is a threat to the United States Homeland, our allies, and the peace, security and stability of the region” (Fried & Russel 2016, 1).

todistuksissa, kuten esimerkiksi Scott Snyderin (2017), nousee esiin halukkuus luoda moninaisempaa ja monitasoisempaa strategiaa Pohjois-Korean aiheuttaman ydinuhan ratkaisemiseksi. Snyder toteaa, että ”Yhdysvaltain paras strategia Pohjois-Korean ydinasekehityksen estämiseksi on johtaa kokonaisvaltaisesti koordinoitua strategiaa kumppaniensa kanssa, jonka tarkoituksena on pysäyttää Pohjois-Korean ydinasekehitys ja aiheuttaa keskustelua Pohjois-Korean eliitin keskuudessa ydinasekehityksen hyödyistä”⁴. Intresseissä korostuu näin moninaisen strategian luominen yhteistyössä paikallisten kumppaneiden ja kansainvälisen yhteisön kanssa.

Tässä voidaan nähdä virkamiesten ja erilaisten hallintoelinten edustajien intressi olla vahvemmin mukana uuden strategian valmistelussa ja siten mahdollistaa oma kykynsä vaikuttaa päätöksenteon keskiössä oleviin toimintavaihtoehtoihin. Snyderin ja esimerkiksi Randall Schriverin (2018) todistuksissa ilmenee hyvin hallinnollisten toimijoiden intressi luoda turvallisuutta ja vakautta alueelle diplomaattisten suhteiden ylläpidon ja kahden välisten suhteiden aktiivisen ylläpidon kautta. Näin voidaan nähdä, että hallinnollisten toimijoiden vaikutusvalta korostuisi osana strategian läpivientiä ja maiden eri hallinnot kehittäisivät kumppanuuksia pitkäjänteisesti.

Akateeminen yhteisö

Akateemisen yhteisön jäsenten näkemyksiä siihen, millaista ulkopoliittista lähestymistapaa Yhdysvaltojen tulisi noudattaa Pohjois-Korean tapauksessa leimaa tarve tunnistaa Pohjois-Korean toimintavaihtoehdot osana Yhdysvaltain

⁴ “The best U.S. option to counter North Korea’s nuclear development will be to lead a comprehensive and coordinated strategy designed both to prevent North Korea’s further nuclear development and to take measures designed to induce debate among North Korean elites that economic opportunities and long-term prospects for survival will be denied to North Korea as long as Kim Jong-un holds tight to North Korea’s nuclear arsenal” (Snyder 2017, 4).

omaa valmistautumista kahdenvälisessä suhteessa. Kuten on nähtävissä esimerkiksi The American Enterprise Institute –organisaation Nicholas Eberstadtin (2017) todistuksessa, akateemisen yhteisön intresseissä on epäilemättä pyrkiä osallistamaan itsensä vahvemmin Yhdysvaltain ulkopoliittisen päätöksenteon prosessiin tuottamalla tarkkaa tutkimusdataa siitä, millaisia strategisia toimintavaihtoehtoja Yhdysvalloilla on kussakin ajankohdassa tai toimintaskenaariossa. Ylipäätään tutkijoiden kyky tuottaa dataa ulkopoliittisen päätöksenteon tueksi voidaan nähdä Pohjois-Korean tapauksessa erityisen tärkeänä valtion sulkeutuneen luonteen ja siten rajallisen kommunikaatiosuhteen vuoksi, jonka myös akateemiset toimijat tunnistavat. Kuten Eberstadt toteaa ”meidän Pohjois-Korean politiikkamme on epäonnistunut, koska poliittiset johtajamme eivät ymmärrä Pohjois-Korean vastapuolen johtoa tai heidän tavoitteitaan. Emmekä voi toivoa onnistuvamme Pohjois-Korean uhan torjumisessa, kunnes opimme ymmärtämään heitä”⁵.

Myös kyky tulkita ja tutkia Pohjois-Korean toimintakulttuuria mahdollistaa akateemisen yhteisön vahvan panoksen tuottaa myös virkamieskoneiston peräänkuuluttamaa parempaa ymmärrystä Pohjois-Korean autoritaarisen hallinnon toiminnasta ja kulttuurista, joka taas osaltaan vahvistaa akateemisen yhteisön mandaattia olla mukana entistä tiiviimmin ulkopoliitiikan luomistyössä (Eberstadt 2017). Muun muassa Eberstadtin ja Bruce Klingerin (2017) todistuksissa on nähtävissä yksi selkä intressi, eli Pohjois-Korean ydinuhan ehkäisy, minkä muutkin intressiryhmät jakavat. Tähän tavoitteeseen liittyen akateemisen yhteisön todistuksissa näkyy tarve kollektiivisen turvallisuuden yläpitämiseksi ja Pohjois-Korean painostamiseksi ydinaseriisuntaan pitäen samanaikaisesti oven auki diplomaattiselle ratkaisulle. Kuten Klinger⁶ toteaa, ”on Pohjois-Korean kasvava

⁵ “Our North Korea policy is a failure because our public and our leaders do not understand our adversary and his intentions. We cannot hope to cope successfully with the North Korean threat until we do” (Eberstadt 2017, 1).

⁶ “North Korea’s nuclear and missile capabilities are already an existential threat to South Korea and Japan and will soon be a direct threat to the continental United States” (Klinger 2017, 3).

ydinarsenaali jo suuri uhka Korean nimimaalle sekä Japanille ja pian se on suora uhka myös Yhdysvalloille”

Klingerin todistus on erityisen hyvän esimerkki akateemisen yhteisön roolista ulkopoliittisessa päätöksenteossa, jossa hän jakaa ajankohtaista tutkimustietoa Pohjois-Korean ydinohjelman teknisestä luonteesta korostaen näin maan luomaa uhkaa. Näin ollen voidaan argumentoida, että akateemisen yhteisön intresseissä on nimenomaisesti painottaa tutkimustiedon merkitystä Pohjois-Koreaa koskevassa ulkopoliittisessa suunnittelussa ja pyrkiä siten ehkäisemään suora ydinisku Yhdysvaltoja vastaan.

Poliittiset toimijat

Poliittisten toimijoiden intressit voidaan tulkita monimutkaisempina muihin vertaisryhmiin nähden toimijoiden poliittisen luonteen vuoksi. Ne myös saattavat risteytyä jonkun toisen intressiryhmän rooliin toimiessaan esimerkiksi jossakin hallinnollisessa elimessä, jolla on vastuu ulkopoliittisen päätöksentekoprosessin osa-alueesta. Tällaisesta tilanteesta voidaan nähdä havainnollistavina esimerkkeinä aiemmin esitellyn ulkoministeriön edustajien todistukset (Fried & Russel 2016), joissa he edustavat sekä puolueellista asemaansa ministeriön sisällä, mutta kuuluvat asemansa puolesta myös ulkopoliittikkaa valmistelemaan elimeen. Näissä todistuksissa on nähtävissä erityisesti intressi edistää Pohjois-Korean tilannetta diplomatian ja kansainvälisen yhteisön kautta suoritettavan sanktiopoliittikan kautta. Kuten Fried ja Russel toteavat⁷, ”olemme ohjeistaneet suurlähetystöjämme maailmalla pyytämään isäntämaita tuomitsemaan Pohjois-Korean ohjuskokeen ja laskemaan tai heikentämään diplomaattisten ja taloudellisten suhteiden tasoa Pohjois-Koreaa kohtaan”

⁷ “We instructed our embassies around the world to ask host governments to condemn the test and take further additional actions to downgrade or sever diplomatic and economic ties” (Fried & Russel 2016, 3).

Poliittisten toimijoiden roolista tekee erityisen niiden side julkiseen mielipiteeseen äänestäjien kautta. Poliittisten toimijoiden intresseissä on säilyä asemassaan ja samanaikaisesti ajaa oman vertaisryhmänsä tai poliittisen yhteisönsä intressejä osana päätöksentekoprosessia. Poliittiset toimijat myös voivat saada painostusta osakseen toimia jonkin tietyn toimintavaihtoehdon mukaisesti esimerkiksi lobbauksen tai muiden liiketoiminnallisten toimijoiden hankkeiden johdosta. Politikkojen tai poliittisissa elimissä tai instituutioissa toimivien yksilöiden intresseissä oman säilymisensä lisäksi on osallistua päätöksentekoon mahdollisimman laajalla rintamalla ja ajaa hallinnon haarojen luomaa ulkopoliitiikkaa. He toimivat näin intressiensä mukaisesti maksimoidakseen oman vaikutusvaltansa eri elimissä tai vaikutuskanavissa käymällä poliittista kauppaa (bargaining) ja argumentoiden (Checkel 2008).

5. Analyysi

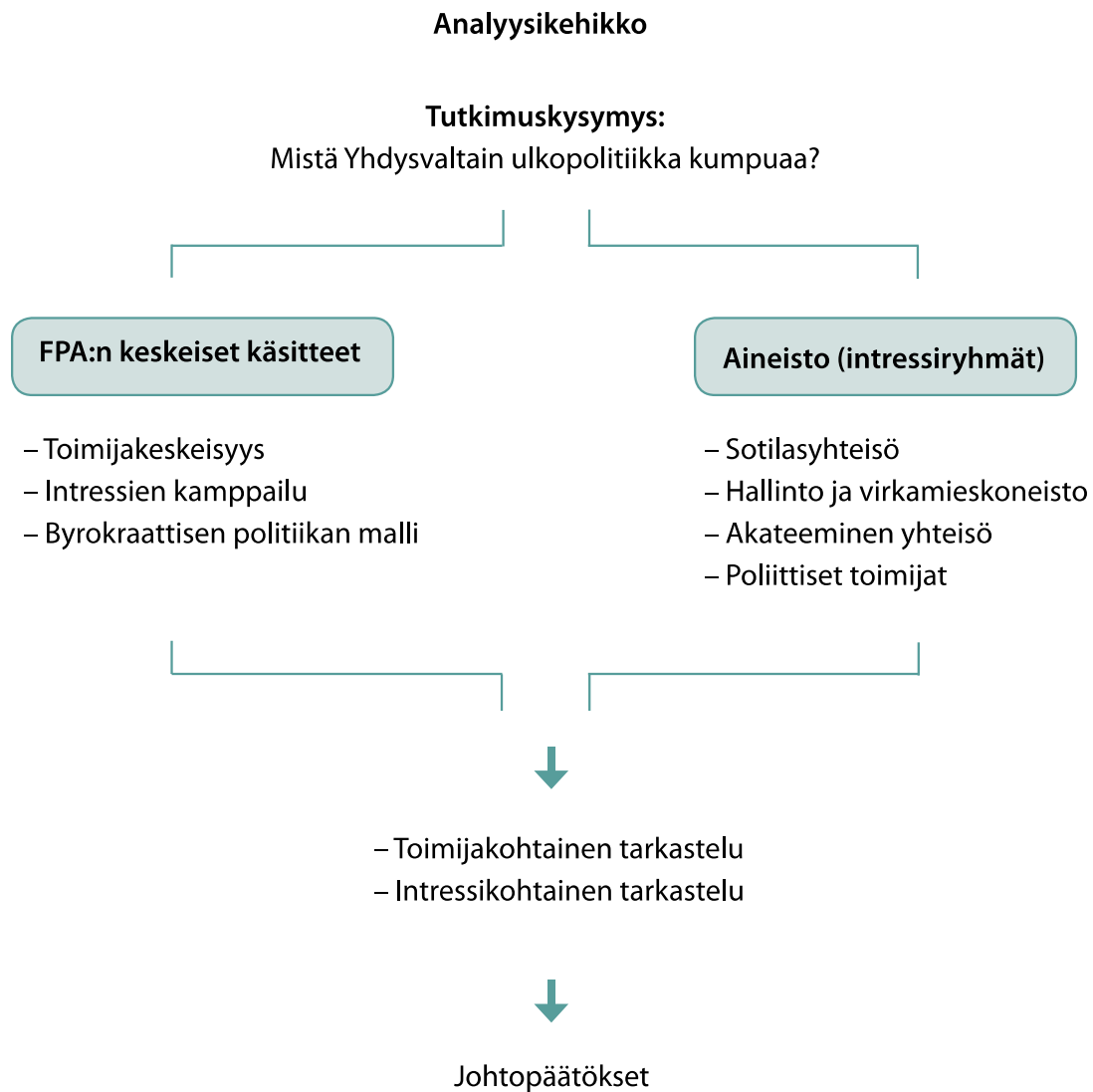
Analyysin tavoitteena on löytää selitysvoimaa tutkielman ensisijaisiin tutkimuskysymyksiin, jolloin tutkimustuloksista pyritään keräämään vastauksia tutkielman tutkimusongelmiin nähden analyysin johtopäätöksiä kerätessä. Analyysiin valikoituneista primääriaineiston dokumenteista nostetaan esiin teoreettisesti merkittäviä ja metodologisesti analyysin tarkoitusperiä palvelevia lausuntoja, joista on löydettävissä Yhdysvaltojen hallinnon sisäisten tahojen ja tai sen ulkopuolisten toimijoiden edustamia intressejä, aatteita tai näkemyksiä. Näin edellä mainittuja havaintoja voidaan asettaa teoreettisen viitekehyksen esittelemään analyysikehikkoon ja siten pyrkiä muodostamaan johtopäätöksiä Yhdysvaltain ulkopoliittisen päätöksenteon sisäisistä elementeistä suhteessa tutkielman tutkimuskysymyksiin. Kuten edeltävässä kappaleessa jo esiteltiin, pohjautuu analyysi hallinnon sisäisten ryhmittymien intressien tarkasteluun. Analyysi etenee lähtökohtien esittelyllä ennen varsinaista aineiston läpikäyntiä ja tarkastelua teorian ja metodin silmin. Lopuksi tarkoituksena on kasata analyysin tuloksista jäsennetyt johtopäätökset tutkimuksen kokonaisuutta ja tutkimuskysymyksiä ajatellen.

5.1. Lähtökohdat analyysille

Tämän tutkimuksen analyysiosio nojaa metodologiansa osalta tutkimuksen menetelmään, eli teoriaohjaavaan sisällönanalyysiin, joka siten osaltaan tuo raamit itse analyysille. Menetelmän kautta analyysi ammentaa selitysvoimaa FPA:n tarjoamasta viitekehuksesta teorian alakäsitteiden kautta, josta varsinainen analyysi muodostuu. Analyysi tulee koostumaan seuraavista pääelementeistä, jotka muodostavat itsessään tutkielman analyysirungon. Lähtökohta tieteelliselle tarkastelulle on luonnollisesti selitysvoiman etsiminen suhteessa kyseessä olevaan tutkimusongelmaan, joka tämän tutkielman osalta tarkoittaa aineiston analysointia siten, että on mahdollista löytää vastauksia siihen kysymykseen, miten Yhdysvaltojen ulkopoliittinen linja muodostuu ja millaisten toimijat tai intressit kamppailevat prosessin taustalla. Tämän tutkielman tutkimuskysymykset on esitelty jo aiemmassa kappaleessa ja analyysin johtopäätöksiä tehdessä tutkielma tulee peilaamaan analyysistä nousseita näkemyksiä tutkimuskysymyksiin.

Kuten on jo aiemmin mainittu, tulee analyysi pohjautumaan kuvaajan (Kuvaaja 3) mukaiseen malliin, jossa aineistoa tarkastellaan teemaattisen kategorioinnin pohjalta siten, että FPA:n viitekehysten tarjoamat keskeiset käsitteet toimivat rungon toisena osuutena. Näin voidaan siis tarkastella aineistoa ja siinä esiintyvien ryhmittymien näkemyksiä teoriapohjan valossa ja täten etsimään selitysvoimaa tutkielman tutkimuskysymyksiin vastatessa.

Aineistoa esittelevän kappaleen tapaan analyysi tulee esittelemään eri intressiryhmien näkemyksiä ja niitä intressejä, jotka voidaan nähdä kilpailevan osana laajempaa päätöksentekofoorumia hallinnon sisällä. Yhdysvaltain senaatin ulkopoliittinen komitea (United States Senate Committee on Foreign Relations) näyttäytyy yhtenä ulkopoliittisen päätöksenteon areenana Yhdysvaltain hallinnossa, joissa eri ryhmien intressit kamppailevat ja josta lopulta kysymyksen kohtaisesti Yhdysvaltain ulkopoliittinen linja lopulta muodostuu. Kuvaajan tarkoituksena on havainnollistaa analyysiosion kulkua vaihe vaiheelta päättyen tutkimuskysymysten kertaamiseen ja eri ryhmien intressien yhteenvetoon.



Kuvaaja 3. Tutkimuksen analyysikehikko

5.2. FPA:n tarjoama selitysvoima

FPA:n voidaan nähdä tarjoavan teoreettisena viitekehystenä selitysvoimaa erityisesti ulkopoliittisten prosessien tarkasteluun ja diplomatian tehokkuuden

arviointiin. Tämän tutkielman osalta FPA:n roolina on tarjota teoreettista tarttumapintaa ja keskeisiä käsitteitä, joiden kautta Yhdysvaltain ulkopoliittikan prosesseja voidaan tutkia ja jäsentää. Täten myös analyysiosio pureutuu tarkastelemaan aineiston kautta esiintyviä intressiryhmiä teorian keskeisten käsitteiden kautta ja siten etsii FPA:n teoreettisen viitekehyksen tarjoamaa selitysvoimaa.

Toimijakeskeisyys

“From its inception, FPA has involved the examination of how foreign policy decisions are made and has assumed that the source of much behavior and most change in international politics is human beings, acting individually or in collectives”

(Hudson & Vore 1995, s. 210)

FPA:n teoreettisen viitekehyksen yksi merkittävimmistä käsitteistä on katsoa ja tarkastella ulkopoliittisen toimijan vaihtoehtoja toimijakeskeisesti, toisin kuin kansainvälisen politiikan teoriasuuntauksessa, joka keskittyy ilmiöiden yläkäsitteisiin ja valtiotoimijoiden välisiin suhteisiin. Toimijakeskeisyys näyttäytyy tämän tutkimuksen aineistossa erityisesti intressiryhmien edustajien pyrkimyksenä korostaa uusien lähestymistapojen luomista Pohjois-Koreaa kohtaan, jossa usein näyttäytyy mahdollisuus heidän omalle osallistumiselleen ulkopoliittisessa päätöksenteossa ja siten omien intressien ajaminen strategiaa luotaessa.

Akateemisen yhteisön ja ylipäätään asiantuntijataso todistuksia on mielenkiintoista tarkastella toimijakeskeisen näkemyksen mukaisesti samoin kuin muiden eri tutkimusryhmien edustajien näkemyksiä ulkopoliittisen toimikunnan edessä. Lähtökohtaisesti asiantuntijoiden viesti mukailee samaa kuin esimerkiksi Leon Sigalin (2017) todistus, joka korostaa yhä lopullisen tavoitteen olevan Pohjois-Korean kokonaisvaltainen ydinaseriisunta. Kuten aiemmassa kappaleessa

esiteltiin, on akateemisen yhteisön viesti päättäjille aineiston pohjalta selvä, he painottavat kansainvälisen taloudellisen paineen ylläpitoa Yhdysvaltain kumppanien kautta niin pakottavasti, että Pohjois-Korean olisi palattava neuvottelupöytään, jonka se hylkäsi viimeksi epäonnistuneen Yhdysvaltain Pohjois-Korea –strategian epäonnistuttua. Akateemisten toimijoiden lausunnoista on kuitenkin nähtävissä myös toinen ääripää, joka korostaa kovan diplomatian sijaan Pohjois-Korean palkitsemista toivotusta kehityksestä. Kuten Mike Mochizuki (2003) George Washington -yliopistosta ⁸toteaa, ”Pyongyang luultavasti näkee ydinaseensa ainoana kansallisena valttina ja siksi tuskin luopuisi siitä saamatta jotain merkittävää vastakaupassa”.

Toimijakeskeisyyden käsitteen kautta tarkastellessa on selvää, että akateemisen yhteisön viesti resonoi ylipäättään tutkijoiden kannattamaa diplomatian linjaa, pois lukien ääriesimerkkinä nähtävä puhdas kaupankäynti ydinaseohjelman päättämiseksi. Voidaankin argumentoida, että heidän näkökulmastaan neuvottelupöytään palaaminen näyttäytyy ainoana loogisena toimintavaihtoehtona tässä kohtaa kahdenvälistä suhdetta. Täten he myös korostavat omaa rooliaan uuden tiedon tuottajina siinä, miten Yhdysvaltojen on mahdollista luoda uusi ja toimivampi strategia Pohjois-Korean kanssa käytävässä kahdenvälisessä suhteessa. Akateemisen yhteisön osalta tämä tarkoittaa Pohjois-Korean kulttuurin, toiminnan ja yhteiskunnan parempaa tuntemusta, samanaikaisesti painottaen tarvetta tehdä lisätutkimusta Pohjois-Korean yhteiskunnasta ja hallinnosta (Eberstadt 2017; Snyder 2017).

Sotilaallisen yhteisön toimijakohtaisessa tarkastelussa aineistosta on löydettävissä esimerkkejä toimijoista, jotka ovat sekä hallinnollisten elinten (puolustusministeriö) jäseniä, että vastuussa sotilasyhteisön jostakin toiminnosta. Tällöin voidaan katsoa, että heidän näkemyksensä Yhdysvaltain ulkopoliittisesta suhtautumisesta Pohjois-Koreaan jakaa kahden eri ryhmän intressit. Esimerkiksi korkea-arvoiset

⁸ “Pyongyang probably sees nuclear weapons as perhaps its only real national asset and hence will probably refuse to surrender them without getting a good deal in return” (Mochizuki 2003, 1).

komiteoiden puheenjohtajat ja ulkoministeriön kautta sotilasyhteisöä edustavat henkilöt otetaan päätöksentekoprosessiin mukaan sanomaan mielipiteensä armeijaa ja sotilaallisen voiman käyttöä koskevissa hankkeissa tai keskusteluissa. Näin sotilaallisen yhteisön jäsenillä voidaan nähdä olevan vaikutusvaltaa olemassa olevan tiedustelutiedon ja sotilaallisen asiantuntijuuden osalta. Sotilasyhteisön osalta toimijakeskeinen tarkastelu nojaa siihen ajatukseen, mikä on tälle yhteisölle tärkeää? Ylipäätään aineiston dokumenteista on nähtävissä sotilasyhteisön edustajien tarve tulla kuulluksi armeijaa tai sen rahoitusta tai kehitystä koskevissa hankkeissa (Kerry 2010).

Sotilasyhteisön edustajilla on tarve pysyä päätöksentekopöydissä aseellisen voiman hyödyntämistä koskevissa kysymyksissä, mikä voidaan nähdä itseisarvoisena tavoitteena heidän toiminnassaan. Muina intresseinä esiintyy esimerkiksi valmiustilan ylläpitäminen mahdollisen sotilaallisen uhan ilmetessä Pohjois-Korean osalta. Kuten Schriver ⁹ todistuksessaan toteaa, ”vaikka viimeaikainen diplomaattinen kehitys on lupaavaa, jatkaa puolustusministeriö yhteistyötä kumppaneidemme kanssa ylläpitääkseen sotilaallisten voimien valmiustason vastaamaan mahdollisia uhkia vastaan samanaikaisesti varmistaen, että meidän diplomaattimme voivat edetä keskusteluissa vahvasta asemasta”. Tätä näkemystä tai intressiä tukee viisi eri todistusta, jotka toimijakohtaisen tarkastelun kautta voidaan nähdä sotilaallisen yhteisön toimimisena yksilöinä hallinnon eri puolella ajaen samaa näkemystä.

Poliittisten toimijoiden osalta toimijakeskeisyys näkyy aineiston primäärilähteissä hyvin moninaisena ilmiönä. Poliittiset toimijat, kuten ulkopoliittisen komitean jäsenet, senaattorit, ulkoministeriön edustajat ja suurlähettiläät haluavat kaikki tulla kuulluksi päätöksentekoprosessissa. Tämä voidaan nähdä osana toimijoiden poliittista toimintaympäristöä, jossa heidän toimintansa taustalla vaikuttaa selvästi

⁹ “Although recent diplomatic developments are encouraging, the Department of Defense continues to work closely with our allies and partners to maintain and improve our readiness to defend against potential threats, while ensuring that our diplomats engage from a position of strength” (Schriver 2018, 3).

hallintovastuussa olevan puolueen strategia ja ideologiat. Tämä näkyy aineiston todistuksissa heidän viestinnässään esimerkiksi muiden puoluetoverien tai hallinnon sisäisten toimijoiden kehumisena, oman kotiosavaltion asioiden korostamisena ja hallituksen tai jopa presidentin tavoitteiden ja lausuntojen tukemisena (Campbell 2010). Hyvänä esimerkkinä toimii Mike Pompeon (2018) lausunto, jossa hän painottaa ulkopoliittisen hallinnon menestystä Pohjois-Korean suhteessa seuraavasti: ”Ei ole korkeampaa diplomaattista haastetta, kuin tämän vuosikymmeniä kestäneen uhkatilanteen ratkaiseminen. Panokset ovat korkealla kaikilla, mutta uskon paineiden kasaantuvan Pohjois-Korean regiimin päälle. Ulkoministeriö on onnistuneesti osallistanut muun maailman katkaisemaan siteet Pohjois-Koreaan ja luomaan sanktiot, joilla on ollut merkittävä vaikutus”¹⁰.

Jos pyritään asettumaan poliittisen toimijan saappaisiin pohtiessa Yhdysvaltain ulkopoliittista suhtautumista ja linjaa Pohjois-Koreaa kohtaan, nousee eittämättä esiin poliittisten toimijoiden huoli myös julkisen mielipiteen roolista samoin kuin muussa ulkopoliittisessa tai ylipäättään huomiota herättävässä kontekstissa. Pohjois-Korean tilanteessa on poliittisten toimijoiden etu, että Yhdysvalloissa ei ole vahvaa oppositiota puolustamassa Pohjois-Korean etua tai tuomitsemassa Yhdysvaltojen kovia sanktioita Pohjois-Koreaa kohtaan, minkä voidaan nähdä vapauttavan poliittiset toimijat jatkuvasta arvostelusta ja asemansa menettämisen pelosta (Ahn 2016). Näin poliittiset toimijat ovat vapaampia etsiessään ratkaisuja Pohjois-Korean aiheuttamaan uhkaan osana Yhdysvaltain ulkopoliittikan koneistoa, mutta ne säilyttävät toimijuudelleen ominaisen poliittisen piirteen osana toimintaansa. Merkittävimpänä intressinä näyttäytyy monen poliittisen toimijan suusta Pohjois-Korean lopullinen ydinaseriisunta sen aiheuttaman uhan vuoksi. Voitaisiin myös argumentoida, että poliittisten toimijoiden intressit diplomaattisten ratkaisujen löytämiseksi ovat linjassa hallinnollisten toimijoiden näkemysten

¹⁰ “There is no higher diplomatic task for the State Department team than solving this decades-in-the-making threat to our nation. The stakes are high for everyone, but I believe them to be the highest for the North Korean regime. The State Department has successfully rallied the world to cut ties and impose sanctions that have had a profound impact” (Pompeo 2018, 10).

kanssa, jolloin olisi mahdollista tuottaa kollektiivista vakautta Korean niemimaalle ja rahoitella sen kumppaneita alueella.

Hallinnolliset toimijat tai virkamieskoneiston edustajat näyttävät aineiston dokumenteissa noudattavan perinteistä ja institutionaalista lähestymistapaa Pohjois-Korean kontekstissa, jossa uutta strategiaa haetaan nojautuen tutkimustietoon, asiantuntijoidennäkemyksiin ja diplomatiaan (Fried & Russel 2016). Heidän toimijakeskeisen tarkastelun kautta on nähtävissä halu luottaa diplomatiaan ja neuvotteluprosessiin Pohjois-Korean kanssa lopullisen ydinaseriisunnan saavuttamiseksi. Tässä kontekstissa mielenkiintoisina toimijoina näyttävät myös suurlähettiläät, jotka osaltaan näyttävät poliittisina toimijoina, mutta kuitenkin lähtökohtaisesti osana ulkoasiainhallintoa ja siten vastaavat kuitenkin ensisijaisesti hallinnollisten toimijoiden päätösten ajamisesta diplomaattisessa kanssakäymisessä. Vastaava kaksinaisrooli ei ole yhtä vahva kuin esimerkiksi senaattorien tai muiden poliittisten päättäjien roolit joidenkin toimikuntien tai hallinnollisten elimien puheenjohtajina tai merkittävänä jäsenenä, mutta kuitenkin korostaa presidentin valtaa siinä, että hän on heidät valinnut hallintonsa edustajiksi ulkopoliittisissa kysymyksissä Pohjois-Korean kontekstissa.

Tämä roolitus mahdollistaa suurlähettiläiden toimimisen sekä virkamieskoneiston tai ulkoasianhallinnon edustajina, että poliittisina toimijoina, jotka edustavat myös heidät nimittäneen hallinnon näkemyksiä. Heillä on kuitenkin myös toimijakohtaisia näkemyksiä, kuten yhtenä hyvänä esimerkkinä toimii entisen suurlähettilään, Jay Lefkowitzin hyvin muista lausunnoista poikkeava näkemys, jonka mukaan Pohjois-Korean tilanne ei ratkea ilman Pohjois-Korean kansan omaa aktiivista aloitetta hajottaa totalitaarinen hallinto ja Yhdysvaltain tulisi tukea tätä prosessia kaikin keinoin osana laajempaa ulkopoliittista strategiaa. Lefkowitz ¹¹ toteaa, että ”Yhdysvaltain tulisi olla valmis konstruktiiiviseen osallistumiseen rajoitteiden ohella,

¹¹ “Instead, the U.S. should remain open to a policy of constructive engagement alongside containment, but with engagement on all issues, security, economic and human rights. Ultimately, security will only come when North Korean citizens are empowered to take their destiny into their own hands” (Leifkowitz 2015, 6).

ollen kuitenkin valmis toimimaan kaikilla ulkopolitiikan osa-alueilla. Lopulta turvallisuus on mahdollista saavuttaa vasta, kun Pohjois-Korean kansalaiset on voimaannutettu ottamaan kohtalonsa omiin käsiinsä”. Näin voidaan nähdä, että yksittäisten toimijoiden intressit osana niiden omaa intressiryhmää voivat näyttäytyä voimakkaina niiden asemansa ansiosta osana hallintoa.

Intressien kamppailu

“Actors know what they want and bargain to get it. To bargain means that individuals and bureaucratic unit cut deals at the level of strategy and specific tactics, while protecting their core policies and interests. More formally, the actors involved are instrumentally rational, carefully calculating, and seeking to maximize given interests.”

(Checkel 2008, s. 76)

Erot intressiryhmien (hallinnolliset toimijat, sotilasyhteisön edustajat, akateemisen yhteisön edustajat ja poliittiset toimijat) esittämässä intresseissä on nähtävissä hyvinkin selvästi ulkopoliittisen komitean edessä tehdyistä todistuksista. *Sotilasyhteisön* jäsenten ajatuksissa nousee esiin alueellinen yhteistyö Yhdysvaltain kumppanien kanssa Korean nimimaalla sekä erilaisten uusien hankkeiden edistäminen, joissa sotilaallisilla voimilla on roolinsa osana prosessia (Fried & Russel 2016). Tämä voidaan nähdä myös sotilasyhteisön jäsenten pyrkimyksenä ja intressinä korostaa omaa merkitystään Pohjois-Korean kanssa käytävässä ulkopoliittisessa vuorovaikutuksessa, jossa vastapuoli identifioituu selvästi sotilaalliseksi toimijaksi ydinaseohjelmansa ja siihen liittyvän viestinnän johdosta. Ei voida myöskään poissulkea argumenttia siitä, että sotilaallisten voimien kautta käyty ulkopoliittikka esimerkiksi sotilasharjoitusten muodossa Korean nimimaan alueella lähettää omanlaistaan viestiä ja samalla kertoo Yhdysvaltain armeijan läsnäolosta ja voimasta hyvin konkreettisen esimerkin kautta. Myös Yhdysvaltojen kumppanit Korean niemimaalla ovat toivoneet

Yhdysvalloilta aktiivista roolia alueella suhteessa Pohjois-Korean ohjuskokeisiin ja muuhun provokaatioon (Kim 2010).

Vahvaa aseellisten voimien läsnäoloa peräänkuuluttaa lausunnossaan erityisesti senaattori Bob Corker (2013)¹², joka näkee Yhdysvaltain omat ydinaseet avainasemassa Pohjois-Korean tilanteen ratkaisussa: ”uskon vakaasti, että Yhdysvaltain vahva sotilaallinen ydinasepelote on elintärkeä tekijä Yhdysvaltain omalle turvallisuudelle ja on kriittinen työkalu ylläpitäessämme turvallisuusvelvollisuuksiamme kumppaneitamme ajatellen Aasian ja Tyynenmeren alueella, mukaan lukien Japani ja Etelä-Korea”.

Akateemisen yhteisön edustajat taas tuovat päätöksentekoprosessiin oman asiantuntijuutensa, arviot Pohjois-Koreasta ulkopolitiikan vastapuolena ja ylipäätään pystyvät tuottamaan arvioita Kimin hallinnon tuottamasta uhasta Yhdysvalloilla ja kansainväliselle järjestelmälle pohjautuen tutkimustietoon ja asiantuntijalausuntoihin. Akateemisten toimijoiden ja tutkijoiden tai muiden asiantuntijoiden intresseissä on säilyttää oma asemansa ulkopoliittisten päätösten taustalla olevan tiedon tuottavina toimijoina ja ryhmittyminä, jotka siten kantavat suurta vastuuta Yhdysvaltain ulkopolitiikan niin sanotuista perustuksista, joihin kaikki päätökset lopulta nojaavat. Ilman tutkimustietoa tai arvioita diplomaattisten prosessien vaikutuksista kahdenväliseen suhteeseen tai kansainväliseen järjestelmään päättäjien on haastavaa saada kokonaisvaltaista tilannekuvaa kunakin ajankohtana, mikä itsessään tukee akateemisen yhteisön intressiä pysyä relevanttina osana päätöksentekoprosesseja (Abramowitz 2006). Näin ollen voidaan nähdä, että akateemisilla vaikuttajilla pääintressinä näyttäytyy toive oman roolinsa kasvattamisesta osana Yhdysvaltain ulkopolitiikkaa Pohjois-Koreaa kohtaan, jossa he painottavat lisätutkimuksen tarvetta uutta ulkopoliittista strategiaa luotaessa.

¹² “I firmly believe that a robust U.S. nuclear deterrent is essential to U.S. security and remains critical to maintaining our security commitments to our allies in the Asia-Pacific, including Japan and South Korea.

Poliittisten toimijoiden intressit voidaan nähdä hieman monimutkaisempina samoin kuin heidän toimijaprofiilinsa johtuen heidän asemastaan osana poliittista järjestelmää, jossa käydään jatkuvaa valtakamppailua siitä, kuka lopulta tekee päätöksiä Yhdysvaltain ulkopoliitiikasta. Pohjois-Korean kontekstissa heidän intressinsä näyttäytyvät erityisesti poliittisten toimijoiden lausunnoissa osana ulkopoliittista hallintoa ja sen eri elimiä (esimerkiksi juuri senaatin ulkopoliittinen komitea tai ulkoministeriön eri työryhmät), joissa he korostavat oman työnsä merkitystä korostamalla uhkakuvaa Yhdysvaltoja kohtaan ja osallistamaan omat kumppaninsa osaksi diplomaattista ja sotilaallista lähestymistapaa Pohjois-Korean ydinuhan poistamiseksi. Tästä kuvaavana esimerkkinä toimii Friedin ja Russelin¹³ (2016) lausunto: ”yhdessä YK:n ja kumppaniemme kanssa voimme aina parantaa, aiomme jatkaa globaalia painostuskampanjaa Pohjois-Koreaa kohtaan myös yleisemmällä tasolla ja pyrimme kannustamaan, tai tarvittaessa puskemaan, muita maita osallistumaan tähän hankkeeseen”.

Epäilemättä heillä on tahtotila myös tuottaa merkityksellisiä ratkaisuja Pohjois-Korean ydinohjelman päättämiseksi osana rauhanomaista ja diplomaattista ulkopoliittista strategiaa (Campbell 2010), mutta poliittiset toimijat epäilemättä näkevät intressinsä tässä roolissa myös samoin kuin rooleissaan kansallisen politiikan kontekstista, jossa kaksipuoluejärjestelmä aiheuttaa kitkaa hallinnon sisällä ja luo jatkuvan valtakamppailun toimijoiden välille. Vahva kanta Pohjois-Koreaa kohtaan on yleisesti hyväksytty, joten poliittisten toimijoiden voidaan nähdä hyödyntävän tätä toiminnassaan. Myös muut valtasuhteet ja niiden vaikutukset toimijoiden poliittisiin tavoitteisiin voidaan nähdä vaikuttavan poliittisten toimijoiden intresseihin ulkopoliitikassa. Esimerkiksi voidaan nähdä, että presidentin puoluetoverit voivat nähdä presidentin tukemisen puoluepolitiikassa linjassa omiin intresseihinsä säilyttää enemmistönsä seuraavissa vaaleissa, jolloin heidän kannattaa tukea presidenttiä ulkopoliitiikan toimeenpanevan haaran roolissa.

¹³ “With the UN and our allies, more remains to be done; we intend to pursue the global pressure campaign on North Korea more generally, and to urge, and where necessary push, other countries to join that effort” (Fried & Russel 2016, 7).

Hallinnollisten toimijoiden tai virkamieskoneiston intresseissä on nojata olemassa oleviin käytäntöihin ja etsiä ratkaisua ulkopoliittisiin ongelmiin Pohjois-Korean kanssa institutionaalisista ja organisatorisista käytännöistä, kuten Campbell (2010) todistuksessaan tuo esiin. Tällöin heidän intressinsä voidaan nähdä keskittyvän olemassa olevan käytännön ja siihen liittyvien prosessien ylläpito, jossa heidän roolinsa ylläpitävinä toimijoina on korostetusti taattu. Näin ollen voidaan argumentoida, että Pohjois-Koreaan kohdistuvassa ulkopoliitikassa ja sen tavoitteiden täyttämässä hallinnolliset toimijat pyrkivät vahvistamaan päätöksentekoprosesseja, joissa haetaan ratkaisuja erilaisten hallinnon elinten kautta (esimerkiksi komiteat, neuvostot, työryhmät). Tällöin voidaan myös nähdä, että heidän intressinsä voi olla ajoittain linjassa myös muiden tutkielman intressiryhmien kanssa. Esimerkiksi hallintokoneisto voi pyrkiä hakemaan akateemisen yhteisön apua ja asiantuntijuutta käsiteltäväksi erilaisissa päätöksentekofoorumeissa, jolloin niiden rooliksi tulisi kuulla ja käsitellä asiantuntijoiden lausuntoja, kuten esimerkiksi ulkopoliittisen komitean yhtenä roolina on Yhdysvaltain ulkopoliittista linjaa ja strategiaa valmisteltaessa. Lisäksi on syytä huomioida, että tietyt intressit voivat näyttäytyä eri ryhmissä erilaisina. Esimerkiksi tutkijat ovat olleet jo pitkään huolissaan Pohjois-Korean tekemistä ihmisoikeusrikkomuksista omia kansalaisiaan kohtaan humanitaarisen intressin pohjalta. Hallinnolliset toimijat voivat taas nähdä ihmisoikeusasiat yhtenä työkaluna heidän laajemman intressinsä saavuttamiseksi, eli turvallisuusuhan poistamiselle. Tämä ilmenee hyvin Jay Lefkowitzin (2015) lausunnossa¹⁴, jossa hän mainitsee, että ”vakavasti otettavan turvallisuusstrategian tulisi huomioida ihmisoikeusasiat työkaluna ulkopoliittisessa strategiassa”.

Yhdysvaltain ulkopoliitikassa kamppailevia intressejä ja ryhmiä tarkasteltaessa on huomioitava myös liike-elämää edustavat toimijat, vaikka ne eivät tämän tutkimuksen keskeisiin intressiryhmiin lukeudukaan. Aineiston pohjalta voidaan nähdä (ks. esim. Kanter 2006), että myös taloudelliset vaikuttajat ja toimijat

¹⁴ “With respect to both countries then, a serious national security strategy should incorporate human rights as one of our tools” (Lefkowitz 2015, 6).

pyrkivät tuomaan näkemyksiään esille Yhdysvaltain ulkopolitiikassa. Tällöin voidaan pitää mahdollisena, että on heidän intresseissään esimerkiksi tukea näkemystä Yhdysvaltain yhteistyöstä joidenkin tiettyjen ulkopoliittisten kumppaneiden kanssa. Pohjois-Korean tilanteessa taloudellisilla toimijoilla voisi nähdä olevan vähemmän intressejä siksi, että Pohjois-Korea suljettuna autoritaarisena valtiotoimijana ei omaa avoimia markkinoita tai mahdollisuutta tarjota kaupallista yhteistyötä Yhdysvaltalaisen yritystoimijoiden kanssa. Kaupallisten toimijoiden intressejä voisi silti nähdä esimerkiksi aseiteollisuuden tai muun sotilasteknologian kehityksen osalta, jolloin olisi näiden toimijoiden etujen mukaista olla mukana ulkopoliittisessa päätöksenteossa ja pyrkiä vaikuttamaan hallinnon kumppaneihin kotimaan markkinoilla.

Yhtenä esimerkkinä taloudellisten toimijoiden näkemyksistä näyttäytyy Arnold Kanterin (2006) lausunto, jossa hän korostaa Yhdysvaltain aktiivisuutta Pohjois-Korean painostuksessa ja erityisesti Yhdysvaltain valtionvarainministeriön tutkimusta Macaun Banco Delta Asian osalta, jossa Yhdysvallat havaitsi Pohjois-Korean rahanpesuhankkeen. Kanterin ¹⁵ sanoin ”Yhdysvaltojen tulee suorittaa tutkimus niin tarkasti kuin mahdollista ja siten painottaa, että taloudelliset sanktiot pysyvät voimassa”. Tämä voidaan nähdä yhtenä esimerkkinä taloudellisten toimijoiden pyrkimyksistä korostaa omaa asiantuntijuuttaan Pohjois-Korean tilanteessa, jolloin niillä voisi olla mahdollisuus vaikuttaa muuhunkin päätöksentekoon esimerkiksi aseiteollisuuden tai muiden sotilashankintojen osalta, jotka tukisivat niiden liiketaloudellisia intressejä. Näin ollen on heidän intresseissään korostaa taloudellisten kysymysten ja pakotteiden merkitystä Yhdysvaltain ulkopoliittisessa suhtautumisessa Pohjois-Koreaa kohtaan.

¹⁵ “However, the U.S. should pursue the matter (money laundering) as a tightly focused investigation, and one that is completed as expeditiously as possible, so as to rebut accusations by Pyongyang – and to assuage concerns among our 6-Party partners – that these are de facto economic sanctions against North Korea that will remain in place indefinitely” (Kanter 2006, 4).

Byrokraattisen politiikan malli

“While the game of international relations may be played according to national interest, there is also a second game being played within each government, a game of personal and/or organizational interests and ambitions, which may in fact be more determinative of a nation’s foreign policy than the game of national interest.”

(Hudson 2013, s. 101)

Tarkasteltaessa tämän tutkimuksen intressiryhmiä Yhdysvaltain ja Pohjois-Korean ulkopoliittisessa kontekstissa on huomioitava yksi fundamentaalinen ero tämän ja tämän tutkimuksen muiden keskeisten käsitteiden välillä. Byrokraattisen politiikan malli tarkastelee virkamieskoneistoa ja hallinnollisia toimijoita kokonaisuuksina tai ryhmittyminä, eikä niinkään toimijakeskeisesti yksittäisten toimijoiden tai pienten ryhmien päätöksentekoprosessien kautta (Hudson 2013). Tällöin on katsottava koko mallia myös hieman eri silmin kuin muuta teoreettista viitekehystä ja samalla pyrittävä erottelemaan se selitysvoima, jonka byrokraattisen politiikan malli tarjoaa FPA:n laajemman viitekehyksen tueksi.

Tämän tutkielman kokonaisuutta ajatellen byrokraattisen politiikan malli antaa lisämahdollisuuksia analysoida aineistoa hieman eri näkökulmasta. Näin ollen, jos tarkastellaan koko ulkopoliittista komiteaa, jonka dokumenteista tutkielman primääriaineisto koostuu, voidaan tehdä tulkintoja hieman laajemmasta näkökulmasta koko Yhdysvaltain ulkopoliittikkaan ja Pohjois-Korean tilanteeseen nähden. Senaatin ulkopoliittinen komitea on siis juurikin itsessään yksi mielenkiintoinen tutkimuskohde, koska se pitää sisällään poliittisia ja hallinnollisia toimijoita jäsenistössään sekä kuulee istunnoissaan akateemiseen ja sotilaalliseen yhteisöön sidoksissa olevia asiantuntijoita (United States Senate 2019). Se myös voidaan luokitella yhdeksi osaksi Yhdysvaltain ulkoasianhallinnon päätöksentekojoukkoa ja omaa ne ominaisuudet, jotta sitä voidaan tarkastella

FPA:n teoreettisen viitekehyksen kautta. Lisäksi sen istunnoissa on nähtävissä kilpailevia näkemyksiä eri intressiryhmien edustajien lausunnoissa siitä, miten Yhdysvaltojen tulisi kehittää suhdettaan Pohjois-Koreaan tai ratkaista olemassa oleva ongelma sen ydinohjelman päättämiseksi.

Näin ollen ulkopoliittinen komitea voidaan nähdä hyvänä esimerkkinä Yhdysvaltojen ulkopoliitiikan luonnin keskiössä olevasta päättäjälimestä, jonka sisällä eri ryhmittymien intressit kamppailevat siitä, millaisia ulkopoliittisia linjauksia lähdetään valmistelemaan. Samalla komiteassa istuvat poliittiset toimijat, joita sitoo poliittisen järjestelmän pelisäännöt ja julkisen mielipiteen noudattaminen siinä määrin, että toimijat pystyvät pitämään asemastaan kiinni myös tulevaisuudessa. Komitean kuulemisessa esiintyvät eri ryhmittymien intressit ja sen alaisuudessa toimii alakomiteoita, jotka keskittyvät Yhdysvaltain ulkopoliitiikan eri osa-alueisiin ja tekevät valmistelevaa työtä erilaisissa erityiskysymyksissä, luoden näin yhteyden Yhdysvaltain hallinnon virkamieskoneistoon ja mahdollistaen sen vaikuttamisen ulkopoliittisiin käytäntöihin ja kulttuuriin. Lisäksi komitean vastuualueisiin kuuluu Yhdysvaltain ulkopoliittisen linjan valmistelu, siihen kuuluvan lainsäädännön seuranta ja todentaminen sekä muun senaatin lakiasäätävään rooliin osallistuminen ulkopoliitiikan ja diplomatian osalta. (United States Senate 2019.)

Voidaankin argumentoida, että ulkopoliittinen komitea itsessään ilmentää hyvin Yhdysvaltain moninaista ulkopoliittisen päätöksentekofoorumien kenttää ja mahdollistaa siten monenlaisten tekijöiden vaikuttamisen lopullisten linjausten ja diplomaattisten ratkaisujen syntyyn. Sillä on samanaikaisesti vastuunsa osana senaattia ja siten lakiasäätävää haara, jolloin byrokraattisten voimien vaikutus voidaan nähdä mahdollisena vaikuttavana tekijänä lopullisiin toimintasuunnitelmiin päätöksentekoprosessien ja ulkopoliittisten käytänteiden (komiteatyö, kuulemiset, elinten välinen yhteistyö) kautta. Tämän tutkielman osalta on kuitenkin haastavaa tutkia virkamieskoneiston vaikutusta juuri senaatin ulkopoliittisen komitean osalta, koska tutkielman primääriaineisto keskittyy toimijakeskeiseen tarkasteluun ja jaotteluun intressiryhmittäin. On silti syytä huomioida, että virkamieskoneistolla on mahdollisuus toteuttaa omaa agendaansa komitean toiminnassa

5.3. Keskeiset havainnot FPA:n silmin

Aineiston analyysin ja tarkastelun pohjalta tutkielma pyrkii nyt nostamaan keskeisimpiä havaintoja jokaisen intressiryhmän toiminnan osalta ja pohtimaan niitä suhteessa laajempaan ulkopoliittiseen kokonaisuuteen Yhdysvaltain ja Pohjois-Korean välisessä suhteessa. Näin on mahdollista kerätä havaintoja FPA:n tarjoamasta selitysvuimasta ja ulkopoliittisen komitean roolista Yhdysvaltain muuta ulkopoliittista hallintokoneistoa sekä globaalia profiilia.

Aineistosta tehtyjen havaintojen perusteella voidaan argumentoida, että Yhdysvaltain ja Pohjois-Korean suhteeseen pyrkii vaikuttamaan moni eri intressiryhmä ja monista eri syistä. *Sotilasyhteisö* etsii ratkaisua kansallisen turvallisuuden nimissä rakentaen strategiaa Pohjois-Korean aiheuttamasta uhkakuvasta ja sen torjumisesta pohjautuen. Erityisen tärkeänä se näkee globaalin puolustusyhteistyön ja strategian, joka myötäilee kansainvälisen järjestelmän rakenteita tuoden siten legitimizeettiä Yhdysvaltojen sotilasoperaatioille maailmalla. Sotilasyhteisön roolia osana päätöksentekojoukkoa pönkittää heidän omat pyrkimyksensä tuoda esiin Pohjois-Korean ydinohjelman luokaa uhkakuvaa, jonka johdosta Yhdysvaltain on oltava valmis vastaamaan ja puolustamaan itseään tarvittaessa (Panetta 2012).

Akateemisen yhteisön intresseissä on selvästi syventää Pohjois-Korean hallinnon ja ulkopoliittisen toimintakulttuurin tuntemusta paremman ja tehokkaamman strategian luomiseksi (Eberstadt 2017; Snyder 2017). Lisäksi sen rooli on hyvin selvä ulkopoliittisen komitean kaltaisissa, Yhdysvaltain ulkopoliittista linjaa muodostavissa hallinnollisissa elimissä tutkimustietoa tuottavana ammattikuntana. Näin ollen voidaan nähdä, että akateeminen yhteisö pystyy vaikuttamaan komiteoiden ja muiden päättäjien ryhmissä tehtäviin päätöksentekoprosesseihin tuottamalla tieto päätöksenteon pohjaksi ja siten kehystämällä ulkopoliitiikan perustaa ja strategioiden lähtökohtia. Tutkijoiden intresseissä on nojata rauhanomaisiin ratkaisuihin ja edetä ulkopoliitiikassa diplomatian kautta kollektiivisen turvallisuuden saavuttamiseksi kotimaassa ja Korean niemimaalla.

Poliittisten toimijoiden todistuksissa on havaittavissa hyvin diplomaattista ja poliittista viestintää, jolla epäilemättä pyritään seuraamaan myös julkisen mielipiteen suuntalinjoja ja siten mahdollistamaan oman aseman säilyminen myös tulevaisuudessa. Tätä hanketta helpottaa yleisen mielipiteen tuki kovalle linjalle Pohjois-Koreaa kohtaan. Lisäksi on nähtävissä, että poliittiset toimijat suosivat monitasoisia ratkaisuja Pohjois-Korean tilanteen ratkaisemiseksi, joissa yhdistyy sotilaallinen valmius, taloudelliset sanktiot ja diplomatia. Yhteisenä tavoitteena näyttäytyy erityisesti toimivamman strategian löytäminen Pohjois-Korean ydinaseuhan taltuttamiseksi ja lopullisena tavoitteena Pohjois-Korean totaalinen ydinaseriisunta diplomaattisten neuvottelujen tuloksena tai vaihtoehtoisesti kovempien sanktioiden ja pakkokeinojen lopputuloksena (Fried & Russel 2016).

Hallinnollisten toimijoiden tai virkamieskoneiston näkemykset sekoittuvat usein poliittisten toimijoiden näkemyksiin, koska joissain tilanteissa myös poliittiset toimijat näyttäytyvät osana ulkoasianhallinnon virkamieskoneistoa niiden esittämän kahden roolin ansiosta. Kuten aiemmassa kappaleessa mainittiin, on hallinnollisten toimijoiden näkemys Yhdysvaltain ulkopoliittiseen suhtautumiseen Pohjois-Koreaa kohtaan diplomaattisiin neuvotteluihin perustuva linjanveto, jossa toivotaan neuvottelupöytään palaamista epäonnistuneiden neuvottelujen (Six Party Talks) jälkeen.

Hallinnollisten toimijoiden intressien ja ajatusten sekoittuessa poliittisten toimijoiden vastaaviin roolien päällekkäisyyden ansiosta voi kuitenkin näkemys Yhdysvaltojen ulkopoliittisiin linjauksiin muuttua. Tällöin voidaan nähdä, että poliittisten toimijoiden viiteryhmien (esimerkiksi puolueet tai rooli jossakin hallintoelimessä) ajatukset, poliittiset ideologiat tai intressit voivat näyttäytyä hallinnollisten elimien kautta. Esimerkiksi senaattorit tai muut komiteoiden merkittävät henkilöt tai puheenjohtajat voivat esittää näkemyksiään peilaten oman viiteryhmänsä näkemyksiä diplomaattisesta ja monikansallisesta ratkaisusta, mutta samanaikaisesti voivat vaikuttaa jossakin sotilaallisen yhteisön hallitsemassa elimessä (esimerkiksi puolustusministeriö), jonka johdosta voivat tukea vahvempaa linjaa sotilaallisen puolustuksen kontekstissa. Tällöin poliittisten toimijoiden näkemys Yhdysvaltain

suhtautumisesta Pohjois-Koreaan voi muuttua ja mukautua edustamaan monien hallinnollisten toimijoiden näkemystä, eli he voivat pitää tärkeimpänä toimintamallina (policy option) Pohjois-Korean tilanteessa diplomaattista ja prosessinomaista lähestymistapaa, kun se voisi muuten peilata aineistossa yleisemmin esiintyvää näkemystä poliittisten toimijoiden osalta, eli enemmän julkista mielipidettä seuraavaa näkemystä ja kovaa sanktiopolitiikkaa Pohjois-Koreaa kohtaan (Fried & Russel 2016).

5.4. Ulkopolitiikkaa muovaavat intressit

Kokonaisuutena voidaan argumentoida, että Yhdysvaltain ulkopolitiikkaan pyrkii vaikuttamaan monien eri intressiryhmien näkemykset ja mielipiteet tarjoten erilaisia lähestymistapoja ulkopoliittiseen strategiaan, kuten aiemmassa kappaleessa esiteltiin. Kokonaisuutta mutkistaa Yhdysvaltain hallinnon moninainen luonne ja hajautetut valtaoikeudet eri haaroihin (Asadi & Arjmand 2018, 220). Yhdysvaltain lopullisiin linjauksiin sen ulkopoliittisissa toimissa on harvoin suoraa ja selkeää polkua, vaan linjauksista vastaavat toimijat vaihtelevat tilannekohtaisesti. Esimerkiksi presidentin rooli korostuu merkittävästi yksittäisenä päättäjänä kriisien aikana tai muissa sotilaallisten voimien käyttöä vaativissa tilanteissa. Tällöin lakeja säättävä haara usein luovuttaa vetovastuun presidentille toiminnan tehostamiseksi nopeita ratkaisuja vaativissa ulkopoliittisissa kysymyksissä, mutta valvoo kuitenkin vallankäyttöä ja sen laillisuutta prosessin taustalla (Asadi & Arjmand 2018).

Voidaankin argumentoida, että tällaisissa tilanteissa presidentin vaikutusvalta Yhdysvaltain ulkopolitiikkaan korostuu, mikä jossain määrin sopii myös Yhdysvaltain suhteeseen Pohjois-Korean kanssa. FPA:n silmin tarkasteltuna presidentin toimintaa voidaan tällöin analysoida toimijakeskeisyyttä korostavan käsityksen kautta, jolloin presidentti näyttäytyy yksilön ja oman poliittisen taustan tai asiantuntijuutensa pohjalta kongressin tukemana. Näin ollen Yhdysvaltojen tilanteessa yksittäiselläkin toimijalla voi olla joissain tilanteissa merkittävät valtaoikeudet toimia ulkopolitiikassa ja siten ajaa oman agendansa tai intressiensä

mukaista linjaa. Toisena ääripäänä voidaan nähdä kongressin rooli lakeja säätävänä haarana, jolla voi olla merkittävä rooli hitaammin etenevissä ulkopoliittisissa kysymyksissä, jossa päätöksentekoon voi osallistua monta eri hallintoelintä ja niiden sisällä käydään laajoja valmisteluprosesseja sekä tehdään linjauksia pienissä ryhmissä.

FPA:n toimijakeskeisyyden käsitteen kautta tehdyn tarkastelun vastapainoksi on myös mielenkiintoista pohtia niin sanottua kansallisen intressin käsitettä, joka voi näyttäytyä myös yhtenä Yhdysvaltain ulkopoliittikkaa muovaavana intressinä. Kansallisen intressin käsitteellä tarkoitetaan tässä kontekstissa niitä arvoja ja näkemyksiä, jotka voivat myös näyttäytyä ulkopoliittikkaa johtavina intresseinä. Kansallisen intressin käsite on elänyt ja mukautunut Yhdysvaltain yhteiskunnallisen ja valtiollisen kehityksen mukana peilaten eri aikakausien merkittäviä arvoja ja teemoja Yhdysvaltain kansalliselle identiteetille. Akateemisen yhteisön näkemysten mukaan kansallisella intressillä on tarkoitettu 1890-luvulta alkaen erityisesti seuraavia arvoja; selkeä ja identifioitu diplomaattinen lähestyminen ulkomaisia markkinoita kohtaan, ulkomaankaupan ja sijoitusten tukeminen, demokratian puolustaminen ja promootio ulkopoliittisissa suhteissa, Yhdysvaltalaisien arvojen ja instituutioiden puolustaminen maailmalla ja kotimaassa sekä kansallinen turvallisuus ulkomaisia uhkia kohtaan (Brands 1999, 239-240). Tätä näkemystä tukee hyvin myös aineistossa esiintyvät akateemiset toimijat, kuten Scott Snyder, jonka todistuksessa ilmenee hyvin Yhdysvaltalaisien arvojen ja aseman suojeleminen vahvalla diplomaattisella vuorovaikutuksella Pohjois-Korean ja Yhdysvaltain kumppanien kanssa, globaali yhteistyö kansainvälisen yhteisön toimijoiden kanssa ja kansallisen turvallisuuden korostaminen sotilaallisessa toiminnassa (Snyder 2017).

Tämänkaltainen tarkastelu antaa mahdollisuuden huomioida tutkimukselliset erot lähestymistavassa esimerkiksi FPA:n viitekehyksen ja kansallisen intressin käsitteiden välillä. FPA:n toimijakeskeinen tutkimusote tai keskeinen käsite antaa mahdollisuuden tarkastella toimijoissa esiintyvää inhimillistä elementtiä ja yksilöistä muodostuvia kollektiiveja tai hallinnollisia elimiä syvemmin (Hudson 2013). Näin on

mahdollista tarkastella yksilöiden taustalla vaikuttavien intressejä ja näkemyksiä ulkopoliittikkaan, kuten tämä tutkielma on osoittanut. Voidaan toisaalta argumentoida, että kansallinen intressi on kaikkia tai ainakin suurta osaa Yhdysvaltojen ulkoasianhallinnossa toimivista yksilöistä ohjaava taustaideologia, jonka päälle rakentuvat yksittäisten toimijoiden omat intressit sekä heidän identiteettiinsä perustuvan yhteisön intressit (Brands 1999). Näin lopulta on mahdollista, että päättäjien näkemyksiin vaikuttavat molemmat tekijät, mutta FPA:n viitekehyksen kautta tehty analyysi avaa yksilöiden toimintaa ja ideologioita tarkemmin kuin tarkastelu pelkästä kansallisen intressin näkökulmasta.

5.5. Ulkopoliittisen linjan muodostuminen

Kuten aiemmissa kappaleissa on tuotu esiin, on Yhdysvaltain lopullisia ulkopoliittisia linjauksia tarkasteltaessa huomioitava Yhdysvaltain hallinnon kompleksinen luonne ja vallanjako, joka määrittää myös päätöksentekijöiden joukon tilannekohtaisesti. Aiemmin esitellyn kansallisen intressin ja toimijakohtaisen tarkastelun lisäksi on mielenkiintoista pohtia, miten Yhdysvaltain asema globaalina suurvaltana ja hegemonisena toimijana vaikuttaa sen ulkopoliittisiin linjauksiin yleisesti ja erityisesti suhteessa Pohjois-Korean kanssa. Kuten tutkielman aiempi kappale Yhdysvaltain ulkopoliittisesta toimijuudesta esitteli, on Yhdysvallat nähtävä globaalina suurvaltana, jolloin sen mahdollisuudet vaikuttaa kansainvälisen järjestelmän erityiskysymyksiin epäilemättä vaikuttavat sen ulkopoliittisiin linjauksiin. Myös edellä mainittu kansallinen intressi voi toimia eräänlaisena perusteluna puuttua aktiivisemmin globaaleihin kysymyksiin jopa aseellisten voimien kautta, jolloin kansainväliset teemat voidaan nähdä uhkana Yhdysvaltaisille arvoille tai sen kansalliselle turvallisuudelle. (Posen 2003; Brands 1999.)

Pohjois-Korean ydinohjelma ja autoritaarinen hallinto on aiheuttanut päänvaivaa kansainvälisen järjestelmän toimijoille koko Kimien dynastian ajan (Kim 2010). Pohjois-Korean tilanne voidaan siis nähdä osana kansainvälisen järjestelmän ja

rauhan säilyttämisen kokonaisuutta, jolloin monet valtiotoimijat hakevat johtajuutta hegemonisesta toimijasta, eli Yhdysvalloista. Myös tämä ulkopuolinen tarve johtajuudelle voi näyttäytyä yhtenä tekijänä, joka muovaa Yhdysvaltain ulkopoliittista suhtautumista Pohjois-Koreaa kohtaan. Pohjois-Korea on toistaiseksi esittänyt uhkauksia ja suorittanut testejä mannertenvälisen ohjusten osalta, mutta ei ole vielä toistaiseksi muuttanut uhkauksiaan todeksi ja hyökännyt aseellisesti Yhdysvaltoja tai sen kumppaneita vastaan, joten kovia sotatoimia tai muita aseellisten voimien kautta tehtyjä operaatioita ei olla tarvittu. Yhdysvaltojen yhtenä merkittävimmistä tavoitteista on ollut jatkaa merkittäviä multilateraaleja neuvotteluita (Six party Talks) pelkän kahdenvälisen suhteen kehittämisen sijaan. Tästä löytyy hyviä esimerkkejä myös aineiston osalta, jossa korostuu Yhdysvaltojen halukkuus löytää diplomaattinen ratkaisu Pohjois-Korean uhkaan. Kuten Klinger¹⁶ (2017) todistuksessaan tuo esiin, ”viimeisen 20 vuoden aikana on pidetty kahden, kolmen, neljän ja kuuden toimijan välisiä keskusteluja Pohjois-Korean ydinuhan ratkaisemiseksi. Yhdysvallat on lähettänyt lukuisia kertoja diplomaattisia toimijoita kahdenvälisiin keskusteluihin ja Yhdysvallat on kumppaniensa kanssa tarjonnut taloudellista tukea, kehitysapua, humanitaarista apua ja diplomaattisia ratkaisuja omia lakejaan vastaan”. Näin voidaan nähdä, että Yhdysvaltojen ensisijainen intressi valtiotoimijana on ollut löytää diplomaattinen ratkaisu ongelmaan. (Klinger 2017; Kim 2010, 32-33.)

Yhdysvaltain ulkopoliittisessa linja selkeästä vallanjaosta huolimatta henkilöityy monissa tapauksissa presidenttiin ja hänen näkemyksiinsä vaadittavasta ulkopoliitikasta (Asadi & Arjmand 2018). Presidenttiä lukuun ottamatta voidaan argumentoida, että muissa ulkoasianhallinnon elimissä ja ylipäätään lakeja säättävän haaran kautta kulkevassa ulkopoliittisten linjausten luomisprosessissa on usein mukana moninaisia toimijoita ja ryhmittymiä, jotka pyrkivät vaikuttamaan

¹⁶ “For over 20 years, there have been official two-party talks, three-party talks, four-party talks and six-party talks to resolve the North Korean nuclear issue. The U.S. dispatched government envoys on numerous occasions for bilateral discussion and the U.S. and its allies offered economic benefits, developmental assistance, humanitarian assistance and diplomatic recognition (Klinger 2017, 4).

suoritettavaan ulkopoliitikkaan. Päätöksiä linjauksista tehdään usein juurikin hallinnon sisäisissä komiteoissa, joissa kuullaan asiantuntijalausuntoja ja eri hallinnon haarojen toimijoita ennen toimintaehdotusten esittelemistä eteenpäin, kuten ulkopoliittisen toimikunnan tapauksessa (United States Senate 2019).

Edellä kuvattu ryhmäpäätöksentekoprosessi mahdollistaa eri intressiryhmien vaikuttamisen ulkopoliitikan luontiin, jolloin voidaan nähdä, että Yhdysvaltain ulkopoliittinen linja muodostuu sen hetkisten poliittisten toimijoiden preferensseistä, virkamieskoneiston ajaman käytännön mahdollistamasta prosessista, asiantuntijalausuntojen tutkimustiedosta ja hallinnon muiden toimijoiden kanssa käydystä konsultoinnista. Voidaan lisäksi argumentoida, että Yhdysvaltain globaali asema velvoittaa sitä ottamaan kantaa ja vaikuttamaan kansainvälisen järjestelmän kontekstissa nouseviin kysymyksiin, koska muuten vaarana on sen hegemonian heikentyminen. Tällöin nousee esiin myös aiemmin esitelty kansallinen intressi, joka liittyy tämän tutkielman esittelemien ryhmittymien ja yhteisöjen intresseihin. Näistä tekijöistä lopulta muodostuu Yhdysvaltain ulkopoliittinen linja myös Pohjois-Koreaa kohtaan, johon Yhdysvallat on etsinyt uutta strategiaa nykyisen kauhun tasapainon purkamiseksi ja Pohjois-Korean ydinaseohjelman lopettamiseksi (Kim 2010).

6. Johtopäätökset

Analyysin pohjalta on syytä kiinnittää huomio alkuperäisiin tutkimuskysymyksiin ennen tarkempien johtopäätösten tekemistä. Kokonaisuutena analyysi antoi uusia näkökulmia Yhdysvaltojen ulkopoliitikan syntyprosesseihin ja tämän tutkimuksen tarkoituksena oli vastata seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- 1. Mistä tai millaisten vaikuttavien voimien toiminnan seurauksena Yhdysvaltain ulkopoliittinen linja Pohjois-Koreaa kohtaan kumpuaa?**

Ensimmäiseen kysymykseen vastauksen hakeminen nojaa analyysin lähtökohtiin erilaisten ryhmittymien intressien ja ajatusten tai aatteiden kamppailusta ulkopoliittisen keskustelun sisällä. Kyse on lähtökohtaisesti vallan jaosta hallinnon sisällä ja toimijoiden rationaalisesta toiminnasta osana laajempaa kokonaisuutta, jonka pohjalta on mahdollista tarkastella lopullisten linjausten muodostumista. Vastausta tähän tutkimuskysymykseen on siis haettava laaja-alaisemmasta tarkastelusta kuin vain suoraan etsien tekijöitä, jotka vaikuttavat Yhdysvaltain ulkopoliittiseen linjaan. Tästä syystä tutkielman analyysiosio pyrki identifioimaan ja tarkastelemaan niitä voimia ja ideologioita, jotka vaikuttavat erilaisten ryhmittymien ulkopoliittisessa toiminnassa FPA:n keskeisten käsitteiden kautta.

FPA:n teoreettisen viitekehyksen kautta tehty analyysi osoitti, että monilla intressiryhmillä on mahdollisuus vaikuttaa Yhdysvaltain ulkopoliitiikkaan Pohjois-Korean tilanteessa. Tämän mahdollistaa Yhdysvaltain ulkopoliittisen kokonaisuuden moninainen luonne, jossa lakeja säätävä haara (kongressi) ja toimeenpaneva haara (presidentti) näyttelevät merkittävimpiä rooleja oikeuslaitoksen vaikutusvallan ollessa ennemminkin lakiympäristöä tulkitseva. Tämän jaottelun jälkeen tutkimus kiinnitti huomionsa eri intressiryhmiin hallinnon sisällä (sotilasyhteisö, poliittiset toimijat, hallinnolliset toimijat tai virkamieskoneisto ja akateeminen yhteisö) ja niiden näkemyksiin Yhdysvaltojen harjoittamasta ulkopoliitikasta Pohjois-Koreaa kohtaan.

Eri intressiryhmät toimivat osana laajempaa ulkopoliittista ympäristöä ja tutkimuksen primäärilähteinä toimineet ulkopoliittisen toimikunnan (United States Senate Committee on Foreign Relations) dokumentit kuvastivat tehokkaasti eri toimijoiden näkemyksiä Yhdysvaltain ulkopoliittisesta linjasta Pohjois-Korean kontekstissa. Näissä intressiryhmissä on hyvin nähtävissä yhteiskunnan ja ulkoasianhallinnon eri toimijoiden näkemyksiä siitä, millaista strategiaa Yhdysvaltojen tuli noudattaa sen tavoittellessa päätavoitettaan, eli Pohjois-Korean ydinaseohjelman päättämistä ja lopullista ydinaseriisuntaa.

Voidaankin siis argumentoida, että kaikki primääriaineistossa esiintyvät ryhmittymät osallistuvat eri vaiheissa Yhdysvaltain ulkopoliittisen linjan luomiseen.

Akateemisen yhteisön jäsenet tuottavat tutkimustietoa ja ymmärrystä erilaisista vaihtoehdoista kahdenvälisen suhteen kehittämisessä, poliittiset toimijat pyrkivät tekemään päätöksiä erilaisissa hallinnollisissa elimissä tuoden siten oman näkemyksensä ulkopoliittisen kokonaisuuteen, sotilasyhteisö tuottaa ajankohtaista operationaalista tietoa Korean niemimaalta ja työskentelee aktiivisesti yhteistyössä Yhdysvaltain paikallisten kumppaneiden kanssa ja virkamieskoneisto mahdollistaa ulkopoliittisten käytäntöjen sekä diplomatian hyödyntämisen Pohjois-Korean kontekstissa. Näin ollen voidaankin vetää johtopäätös siitä, että Yhdysvaltain ulkopoliittinen linja muodostuu lopulta näiden toimijoiden keskinäisestä vuorovaikutuksesta Yhdysvaltain ulkoasiainhallinnon sisällä. Tässä vuorovaikutuksessa esiintyvät mielipiteet ja intressit lopulta muodostavat Yhdysvaltain ulkopoliittisen linjan Pohjois-Koreaa kohtaan.

2. Millaisia kamppailevia intressejä tai ajatuksia on löydettävissä ulkopoliittisen linjan syntyprosessin sisällä?

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen lisäksi on analyysin pohjalta mahdollista identifioida selkeitä intressejä ja ajatuksia tai aatteita, jotka kamppailevat Yhdysvaltain ulkopoliittisen linjan syntyprosessin sisällä. Tutkimusaineisto on valittu teoriaan nojaten ja kuten aiemmassa kappaleessa esiteltiin, on aineistosta löydettävissä selkeät intressiryhmät, joilla on nimensä mukaisesti tietyt intressit pyrkiä vaikuttamaan Yhdysvaltain ulkopoliittiseen päätöksentekoon ja siten myös lopullisiin linjauksiin Pohjois-Koreaa kohtaan.

Aineiston tulkinnan ja analyysin pohjalta pystytään vetämään johtopäätöksiä siitä, millaisia intressejä on nähtävissä Yhdysvaltain ulkopoliittisen linjan syntyprosessin sisällä suhteessa Pohjois-Koreaan. Nämä intressit on jälleen syytä jakaa havainnollisten intressiryhmien mukaan, jotta on mahdollista ymmärtää sitä kontekstia, missä intressit kamppailevat. Akateemisen yhteisön intressinä näyttäytyy tutkimustiedon tuottaminen osaksi ulkopoliittista päätöksentekoa ja erityisesti halu ymmärtää Pohjois-Koreaa toimijana sekä diplomaattisten

ratkaisujen mahdollisuutta ennen lopullisen strategian implementointia. He myös pyrkivät ylläpitämään globaalia turvallisuutta ja välttämään siten sotatilanteen uhkaa. Sotilaallisen yhteisön intresseissä on säilyttää läsnäolo Korean niemimaalla sekä tiivis yhteistyö alueellisten kumppaneiden kanssa sotilaallista voimaa koskevissa kysymyksissä, jolloin puolustus olisi valmiina Pohjois-Korean mahdollisen hyökkäyksen alkaessa. Lisäksi sotilaallisen yhteisön läsnäolo nojaa intressiin siitä, että diplomaattiset toimijat kokevat olevan vahvemmassa asemassa neuvotteluihin lähdetessä sotilasyhteisön tukemana. Hallinnollisten toimijoiden osalta huomio kiinnittyy taas diplomaattisten ja organisatoristen prosessien kautta käytäviin neuvotteluihin, joissa olisi mahdollista saavuttaa merkityksellistä edistystä kahdenvälisestä suhteesta. Heidän näkemyksessään korostuu myös kansainvälinen yhteistyö sanktiopolitiikan ja muiden painostuskeinojen osalta. Viimeisenä ryhmänä näyttäytyy poliittiset toimijat, joiden intressit nojaavat sekä oman asemansa säilyttämiseen, että muun poliittisen verrokkiryhmän (puolueet, poliittiset liikkeet) strategian noudattamiseen kunakin ajankohtana. Poliittisten toimijoiden näkemykset voivat peilata myös hallinnollisten toimijoiden tai sotilasyhteisön näkemyksiä, jossa he etsivät moninaisempaa strategiaa, joka pitää sisällään diplomaattisia keinoja, kumppanien kanssa yhteistyössä tehtäviä taloudellisia painostushankkeita ja sotilaallista valmistautumista turvallisuuden ylläpitämiseksi.

Lisäksi on selvää, että varsinainen intressien kamppailu näyttäytyy enemmänkin siinä, että millaisella ulkopoliittisella strategialla Yhdysvallat voisi saavuttaa lopullisen tavoitteensa Pohjois-Korean suhteen, eli lopullisen ydinaseriisunnan. Yksittäisten strategiakysymysten tai toimintavaihtoehtoja koskevien intressien lisäksi on mahdollista nähdä kaikkien intressiryhmien kohdalla vahva pyrkimys tuoda esiin sellaisia ulkopoliittisia linjauksia, joissa ryhmät korostavat omaa merkitystään prosessille. Tämän tulkinnan pohjalta voidaan argumentoida, että näin he pyrkivät lisäksi korostamaan omaa ammattiosaamistaan ja siten vahvistamaan omaa valta-asemaansa osana päätöksentekoprosesseja eri foorumeissa.

Kokonaisuutena voidaan siis todeta, että edellä mainittujen ryhmittymien intressit näyttävät Yhdysvaltain moninaisen ulkopoliittisen kokonaisuuden eri vaiheissa ja erilaisilla painotuksilla pyrkien siten tuomaan hallinnon eri osajia päätöksentekopöytiin. Yhdysvaltain ulkoasianhallinnon vallan jaon vuoksi nämä intressit näyttävät kahdenvälisessä suhteessa eri aikoina riippuen suhteen tilasta. Lopulta näiden intressien pohjalta on nähtävissä prosessi, josta muodostuu Yhdysvaltain ulkopoliittinen linja kongressin ja presidentin tasapainoillessa ulkopoliitiikan johtajina.

7. Yhteenveto

Kokonaisuutena voidaan todeta, että Yhdysvaltain ja Pohjois-Korean suhde on ollut vaikea Yhdysvaltain puututtua Korean sodan kulkuun ja asetuttua Pohjois-Koreaa, sen autoritaarista ja henkilökulttiin perustuvaa hallintomuotoa sekä ydinohjelmaa vastaan. Yhdysvaltain asema globaalina suurvaltana ja hegemonisena toimijana kansainvälisen järjestelmän keskuudessa on ajanut sen puuttumaan Pohjois-Korean toimintaan. Epäonnistuneiden diplomaattisten ratkaisujen jälkeen Yhdysvallat on siirtynyt asettamaan kovia taloudellisia sanktioita pyrkiessään muiden kansainvälisen järjestelmän toimijoiden kanssa painostamaan Pohjois-Koreaa luopumaan ydinohjelmastaan ja vastaamaan kansalaisiaan kohtaan tehdyistä ihmisoikeusrikkomuksista.

Kahdenvälisen suhteen erityispiirteenä voidaankin pitää molempien toimijoiden luonnetta ja asemaa ydinasevaltioina, joka on osaltaan aiheuttanut toistuvaa uhkailua puolin ja tosin vaikeuttaen siten diplomaattisen ratkaisun löytämistä ongelmaan ja vaikeuttaen yleistä tilannetta. Näin ollen on päädytty eräänlaiseen kauhun tasapainoon, jossa Pohjois-Korean ainoa valttikortti on sen ydinaseohjelma ja joka samanaikaisesti on mahdollistanut sen regiimin selviämisen merkittävästä ulkoisesta painostuksesta huolimatta. Näin ollaan päädytty tilanteeseen, jossa multilateraalit neuvottelut paikallisten toimijoiden ja Yhdysvaltojen kanssa ovat

epäonnistuneet ja Yhdysvallat etsivät uutta toimivampaa ulkopoliittista strategiaa Pohjois-Korean ydinaseriisunnan toteuttamiseksi.

Tämä tutkielma lähti toteuttamaan tutkimussuunnitelmaa, jonka tutkimuskysymyksinä toimivat kysymykset siitä, mistä Yhdysvaltain ulkopoliittikka Pohjois-Koreaa vastaan kumpuaa ja millaisia kamppailevia intressejä on löydettävissä Yhdysvaltain ulkopoliittisen päätöksenteon sisältä suhteessa Pohjois-Koreaan. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys koostui FPA:n tarjoamista käsitteistä (intressien kamppailu ulkopoliittisessa päätöksenteossa, toimijakeskeinen tarkastelu) sekä lisätukena byrokraattisen politiikan malli, joka mahdollisti byrokraattisen vallan huomioinnin osana analyysia. Näistä teoreettisista lähtökohdista tutkielma eteni tarkastelemaan tutkimusaineistoa (Senate Hearings), jonka kautta oli mahdollista etsiä niitä tekijöitä, joista Yhdysvaltain ulkopoliittinen linja kumpuaa ja millaisia intressejä sen päätöksentekoprosesseissa on löydettävissä.

Analyysin tuloksista voidaan kokonaisuutena sanoa, että Yhdysvaltain ulkopoliittinen linja suhteessa Pohjois-Koreaan kumpuaa monien tekijöiden summasta. Linjausten muodostumiseen vaikuttaa Yhdysvaltain ulkoasianhallinnon vaihteleva vallanjako, jossa lakeja säätävä haara (kongressi) ja toimenpaneva haara (presidentti) muodostavat ulkopoliittisen päätösvallan kokonaisuuden, jonka lisäksi kongressilla on perustuslaillinen oikeus ja vastuu arvioida presidentin ulkopoliittista toimintaa. Näin ollen ulkopoliittisia päätöksiä esimerkiksi juuri Pohjois-Korean kontekstissa tehdään erilaisilla foorumeilla hallinnon sisällä yleisestä tilanteesta riippuen, josta yhtenä hyvänä esimerkkinä toimii tämän tutkielman aineiston tuottanut senaatin ulkopoliittinen komitea (United States Senate Committee on Foreign Relations). Juuri tämänkaltaisissa hallintoelimissä voidaan nähdä erilaisten intressiryhmien (sotilasyhteisö, hallinnolliset toimijat, akateeminen yhteisö ja poliittiset toimijat) ulkopoliittista toimintaa Yhdysvaltain linjausten luomiseksi. Näissä foorumeissa käydyt keskustelut, asiantuntijalausunnat ja kuulemiset näyttäytyvät osana ulkopoliittikan luomista ja

niitä analysoimalla sekä tulkitsemalla on löydettävissä niitä tekijöitä, joista lopulta Yhdysvaltain ulkopoliittinen linja Pohjois-Koreaa kohtaan muodostuu.

Analyysin pohjalta tehdyistä johtopäätöksistä käy ilmi, että Yhdysvaltain ulkopoliittinen linja kumpuaa erilaisten intressiryhmien osallistumisesta ulkopoliittiseen päätöksentekoon, jossa kaikki ryhmät omien intressiensä lisäksi jakavat saman pyrkimyksen säilyä relevantteina toimijoina päätöksiä tehtäessä. Tämän lisäksi tutkielma on havainnut, että sotilaallinen yhteisö painottaa paikallisen sotilasyhteistyön merkitystä osana Yhdysvaltain uutta ulkopoliittista strategiaa Pohjois-Koreaa kohtaan. Akateeminen yhteisö taas pitää intressinään tutkimustiedon hankkimista ja Pohjois-Korean toimijuuden tarkastelua ennen strategian luomista. Poliittiset toimijat pyrkivät muodostamaan strategian, joka palvelisi monialaisesti Yhdysvaltain tavoitteita kansainvälisessä yhteistyössä sekä kahdenvälisessä diplomaattisessa suhteessa. Hallinnollisten toimijoiden intresseissä on edistää kahdenvälistä suhdetta diplomatian ja organisatoristen kanavien kautta ja siten luoda selkeitä toimintamalleja tilanteen ratkaisemiseksi.

LÄHTEET

Primääriaineisto

Abramowitz, Morton (2006), Testimony before the United States Senate Committee on Foreign Relations, 20.7.2006. Luettu 10.3.2018.

Campbell, Kurt M. (2010), "Principles of U.S. Engagement in the Asia-Pacific". Testimony before the United States Senate Committee on Foreign Relations, 21.1.2010. Luettu 10.3.2018.

Eberstadt, Nicholas (2017), "From Engagement to Threat Reduction: Moving Toward a North Korea Strategy That Works". Prepared statement before the United States Senate Committee on Foreign Relations, 31.1.2017. Luettu 10.3.2018.

Fried, Daniel & Daniel Russel (2016), "The Persistent Threat of North Korea and Developing an Effective U.S. Response". Testimony before the United States Senate Committee on Foreign Relations, 25.6.2014. Luettu 10.3.2018.

Kanter, Arnold (2006), "North Korean Missile Launches and Implications for U.S. Policy". Testimony before the United States Senate Committee on Foreign Relations, 20.7.2006. Luettu 10.3.2018.

Kerry, John (2010), "Chairman Kerry's Floor Statement on New Start". Prepared statement before the United States Senate Committee on Foreign Relations, 29.11.2010. Luettu 10.3.2018.

Kerry, John (2011), "Chairman Kerry Calls for Vigorous Diplomacy with North Korea". Prepared statement before the United States Senate Committee on Foreign Relations, 1.3.2011. Luettu 10.3.2018.

Klinger, Bruce (2017), "Maximum Pressure and Engagement – Still Pulling Punches on U.S. Policy Toward North Korea". Testimony before the United States Senate Committee on Foreign Relations, 25.7.2017. Luettu 10.3.2018.

Leifkowitz, Jay (2015), Testimony before the United States Senate Committee on Foreign Relations, 7.10.2015. Luettu 10.3.2018.

Mochizuki, Mike (2003), "Towards a Grand Bargain with North Korea Including Human Rights Agenda". Testimony before the United States Senate Committee on Foreign Relations, 4.11.2003. Luettu 10.3.2018.

Panetta, Leon E. (2012), "Law of the Sea Convention – Submitted Statement". Prepared statement before the United States Senate Committee on Foreign Relations, 23.5.2012. Luettu 10.3.2018.

Pompeo, Mike (2018), Statement for the Record before the United States Senate Committee on Foreign Relations, 12.4.2018. Luettu 10.3.2018.

Schrivers, Randall (2018), Testimony before the United States Senate Committee on Foreign Relations, 15.5.2018. Luettu 30.5.2018.

Snyder, Scott A. (2017), "Confronting the North Korean Threat: Reassessing Policy Options". Prepared statement before the United States Senate Committee on Foreign Relations, 31.1.2017. Luettu 10.3.2018.

United States Senate (2019), *Rules of the Committee on Foreign Relations*. Washington: U.S. Government Publishing Office.

Artikkelit ja kirjallisuus

Ahn, Taehyung (2011), "Politics at the Water's Edge: The Presidency, Congress, and US Policy Toward North Korea". *Pacific Focus*, 26 (3), s. 336-359.

Allison, Graham T. (1969), "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis". *American Political Science Review*, 63, s. 689-718.

Allison, Graham T. (1971), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston, MA: Little, Brown.

Allison, Graham T. & Morton H. Halperin (1972), "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications". *World Politics*, 24, s. 40-79.

Asadi, Tohid & Marzieh Javadi Arjmand (2018), "Presidential-Congressional Relations in US Foreign Policy Decision-Making: A Theoretical Treatise". *MGIMO Review of International Relations*. 4 (61), s. 219-240.

Baumann, Rainer & Frank A. Stengel (2014), "Foreign policy analysis, globalization and non-state actors: state-centric after all?". *Journal of International Relations and Development*, 17, s. 489-521.

Bechtol, Bruce E. Jr. (2005), "North Korea: The Politics of Regime Survival". *Korea Observer*, 36 (4), Social Science Premium Collection s. 773-776.

Brands, H.W. (1999), "The Idea of the National Interest". *Diplomatic History*, 23 (2), s. 239-261.

Brummer, Klaus & Valerie M. Hudson (2017), "The Boundedness of Foreign Policy Analysis Theory?". *Global Society*, 31 (2) s. 157-166.

Buzan, Barry (1993), "From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School". *International Organization*, 47 (3) s. 327-352.

Cabranes, José A. (2015), "Withholding Judgment: Why U.S. Courts Shouldn't Make Foreign Policy". *Foreign Affairs*, 94 (5), s. 125-133.

Carter, R.G. (1986), "Congressional Foreign Policy Behavior: Persistent Patterns of the Postwar Period". *Presidential Studies Quarterly*, 16 (2), s. 329-359.

Checkel, Jeffrey T. (2008), "Constructivism and Foreign Policy". Teoksessa Smith, Steve, Amelia Hadfield & Tim Dunne (toim.) *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. New York: Oxford University Press, s. 71-83.

Chiang, Min-Hua (2015), "The US hegemony, East Asia and global governance". *Bandung: Journal of the Global South*, 1 (9) s. 1-13.

Downs, Anthony (1994), *Inside Bureaucracy*. Prospect Heights, IL: Waveland Press.

Eskola, Jari (2001), "Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen tutkimuksen analyysi vaihe vaiheelta". Teoksessa Aaltola, Juhani & Raine Valli (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2: Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. Jyväskylä: PS Kustannus, s. 133-157.

Eskola, Jari (2007), "Teemahaastattelututkimuksen toteuttamisesta". Teoksessa Viinamäki, Leena, Erkki Saari & Anja Ahola (toim.) *Polkuja soveltavaan yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen*. Helsinki: Tammi, s. 32-46.

Fitzpatrick, Mark (2013), "North Korea: Is Regime Change the Answer?". *Global Politics and Strategy*, 55 (3), s. 7-20.

Geddes, Barbara, Joseph Wright & Erica Frantz (2014), "Autocratic Breakdown and Regime Transitions: A New Data Set". *Perspective on Politics*, 12 (2), s. 313-331.

Gilpin, Robert (1983), *War and change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Goldsmith, Benjamin E. & Yusaku Horiuchi (2012), "In Search of Soft Power: Does Foreign Public Opinion Matter for US Foreign Policy?". *World Politics*, 64 (3), s. 85-555.

Gordon, Jones S, John A. Marini & Newt Gingrich (toim.) (1988), *The Imperial Congress: Crisis in the Separation of Powers*. New York: Pharos Books.

Gramsci, Antonio (1986) *Hapishane Defterleri: Tarih, Politika, Felsefe ve Kültür Sorunları Üzerine Seçme Metinler*, trans. Kenan Somer (Istanbul: Onur Yayınları, 1986).

Groom, A.J.R. (2007), "Foreign Policy Analysis: From Little Acorn to Giant Oak?". *International Studies*, 44 (3), s. 195-215.

Heo, Uk & Jung-Yeop Woo (2008), "The North Korean Nuclear Crisis: Motives, Progress, and Prospects". *Korea Observer*, 39 (4), Social Science Premium Collection s. 487-506.

Hermann, Charles F. (1978), "Decision Structure and Process Influences on Foreign Policy". Teoksessa East, Maurice A., S.A. Salmore & Charles F. Hermann (toim.), *Why Nations Act*, pp. 69-102. Beverly Hills, CA: Sage.

Hudson, Valerie M. (2005), "Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations". *Foreign Policy Analysis*, 1 (1), s. 1-30.

Hudson, Valerie M. (2013), *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Plymouth: Rowman & Littlefield.

Hudson, Valerie M. & Christopher Vore (1995), "Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow". *Mershon International Studies Review*, (39) s. 209-238.

Jackson, Van (2018), "Threat Consensus and Rapprochement Failure: Revisiting the Collapse of US-North Korea Relations, 1994-2002". *Foreign Policy Analysis*, 14, s. 235-253.

Jacobs, Lawrence R. & Benjamin I. Page (2005), "Who Influences U.S. Foreign Policy?". *American Political Science Review*. 99 (1), s. 107-123.

Kahneman, Daniel & Amos Tversky (1979), "Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk". *Econometrica*, 47, s. 91-263.

Keohane, Robert O. (1984), *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press.

Kim, Hong Nack (2010), "U.S.–North Korea Relations under the Obama Administration: Problems and Prospects". *North Korean Review*, 6 (1), s. 20-36.

Koo, Sang Bon, Jun Young Choi & Junseok Kim (2016), "Analyzing Kim Jong-un's Survival Strategy from the Comparative Authoritarian Perspective". *Pacific Focus*, 31 (2), s. 211-231.

Lee, Wootae & Seong-yong Park (2016), "Similar but Divergent Pathways: US-Cuba and US-North Korea Relations". *Pacific Focus*, 31 (2), s. 187-210.

Manning, Bayless (1977), "The Congress, The Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals". *Foreign Affairs; an American Quarterly Review*, 55 (2), s. 306-324.

Mearsheimer, John J. (2001), *The tragedy of great power politics*. New York: University of Chicago.

Noland, Marcus (1997), "Why North Korea Will Muddle Through". *Foreign Affairs*, 76 (4) s. 101-117.

Nye, Joseph S. (1990), *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York, NY: Basic Books.

Nye, Joseph S. (2004), *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York, NY: Public Affairs.

Oueslati, Salah (2014), "U.S. Foreign Policy and the Complex Factors in the Decision-Making Process". *Soc*, 51, s. 472-481.

Overholt, William H. (1994), *The Rise of China: How Economic Reform is Creating a New Superpower*. New York: W.W. Norton & Company, Inc.

Posen, Barry R. (2003), "Command of the Commons: The Military Foundation of US Hegemony". *International Security*, 28 (1) s. 5-46.

Redd, Steven B. & Alex Mintz (2013), "Policy Perspectives on National Security and Foreign Policy Decision Making". *Policy Studies Journal*, 41 (1) s. 11-37.

Schlesinger, Arthur M. (1973), *The Imperial Presidency*. Boston: Houghton Mifflin Company.

Schultz, Kenneth A. (2018), "Perils of Polarization for U.S. Foreign Policy". *The Washington Quarterly*, 40 (4) s. 7-28.

Shang, Kelly Kuan (2013), "Trespass to Airspace: How to Deter North Korea from Its Space Ambitions?". *Journal of East Asia and International Law*, 6 (1), s. 221-240.

Shugart, Matthew Soberg (1998), "The Inverse Relationship Between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politician's Constitutional Choices". *British Journal of Political Science*, 28 (1), s. 1-29.

Simon, Herbert A. (1955), "A Behavioral Model of Rational Choice". *Quarterly Journal of Economics*, 69, s. 99-118.

Slobodchikoff, Michael O. (2017), "Challenging US Hegemony: The Ukrainian Crisis and Russian Regional Order". *The Soviet and Post-Soviet Review*, 44, s. 76-95.

Snyder, Scott (2001), "North Korea's Challenge of Regime Survival: Internal Problems and Implications for the Future". *Pacific Affairs*, 73 (4), s. 517-533.

Stevenson, Jonathan (2016), "North Korea: US and Allied Military Options". *Strategic Comments*, 22 (9).

Telatar, Gökhan (2014), "Barack Obama, the War on Terrorism and the US Hegemony". *Turkish Journal of International Relations*, s. 42-58.

Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi (2009), *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.

Waltz, Kenneth N. (1979), *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley Pub. Co.