

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu

Anni Mäkelä

KEHITYKSELLÄ VAKAUTTA JA TURVALLISUUTTA

Kehityksen ja turvallisuuden diskursiivinen yhdistyminen Suomen ulkopoliitikassa

Valtio-oppi
Pro gradu -tutkielma
Lokakuu 2012

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

MÄKELÄ, ANNI: Kehityksellä vakautta ja turvallisuutta. Kehityksen ja turvallisuuden diskursiivinen yhdistyminen Suomen ulkopoliitikassa.

Pro gradu -tutkielma, 83 s.

Valtio-oppi

Lokakuu 2012

Pro gradu -tutkielmani käsittelee kehityksen ja turvallisuuden välistä diskursiivista yhteyttä Suomen ulkopoliitikassa. Tutkielman aineisto koostuu virallisdokumenteista, kuten Suomen kehityspoliittisista ohjelmista sekä turvallisuus- ja puolustuspoliittisista selonteista. Lähestyn aineistoa sosiaalisen konstruktivismiin ja diskurssianalyysin kautta.

Kehityksen ja turvallisuuden käsitteet ovat epämääräisiä ja tulkinnanvaraisia, ja niiden voidaan nähdä rakentuvan ja merkityksellistyvän sosiaalisessa todellisuudessa. Turvallisuuden ja kehityksen välinen yhteys on korostunut kylmän sodan päättymisen ja turvallisuuspoliittisen murroksen myötä. Kansainvälistyneiden uhkakuvien, joihin on yhdistetty liiallinen väestönkasvu, ympäristön kuormittuminen ja laajalle levinnyt köyhyys, nähdään laajentavan turvallisuuskäsitystä perinteisen sotilaallisen uhan ulkopuolelle sekä valtioiden ja alueiden rajat ylittäviksi.

Myös Suomessa on omaksuttu kehityksen ja turvallisuuden välinen yhteys, joka on noussut esiin kansainvälisessä politiikassa ja tutkimuksessa 1990-luvulta alkaen. Enää ei ajatella kehityspolitiikan olevan ainoastaan kehitysyhteistyötä tai turvallisuuspolitiikan olevan sidoksissa ainoastaan puolustusvoimien toimintaan. Sitoutuminen laajan turvallisuuskäsitykseen, inhimillisen kehityksen ja inhimillisen turvallisuuden sekä ihmisoikeuksien ja demokratian korostaminen kehitys- ja turvallisuuspolitiikassa ilmentävät kehityksen ja turvallisuuden yhdistämistä Suomen ulkopoliitikassa.

Kehityksen ja turvallisuuden yhdistävät diskurssit rakentuvat laajan turvallisuuskäsityksen, hallinnan ja kansainvälisen yhteisön ympärille. Niiden taustalla voidaan nähdä vaikuttavan moraalinen velvoite turvallisuuden ja kehityksen edistämisestä, halu lisätä omaa vaikutusvaltaa sekä pyrkimys puolustaa eurooppalaista aluetta ja identiteettiä sitä uhkaavilta riskeiltä. Uhkien ehkäisy, torjunta ja hallinta yhdistävät sekä kehitys- että turvallisuuspolitiikkaa. Kehityksen ja turvallisuuden yhdistävissä diskursseissa hallitsevana päämääränä pidetäänkin uhkien torjuntaa ja vakauden lisäämistä. Vakaus uskotaan saavutettavan demokraattisessa poliittisessä järjestelmässä ja ihmisoikeuksia noudattamalla. Vakaus on noussut kehityksen tärkeimmäksi elementiksi ja vakauttaminen on sekä kehityspolitiikan tärkein päämäärä että keino.

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	1
2. KEHITYKSEN KÄSITE KEHITYSPOLITIIKAN TAUSTALLA	5
2.1. Kehityksen käsite	5
2.2. Kehityspolitiikan erilaiset tavoitteet	7
3. KEHITYS- JA TURVALLISUUSPOLITIikka OSANA SUOMEN IDENTITEETTIÄ	12
3.1. Valtiollista identiteettiä muodostamassa	12
3.2. Lännettymisestä eurooppalaiseksi turvallisuusyhteisöksi	15
4. TURVALLISUUDEN MUUTTUVA KENTTÄ	18
4.1. Laaja turvallisuus	18
4.2. Turvallistaminen	21
4.3. Inhimillinen turvallisuus	22
5. TURVALLISUUDEN JA KEHITYKSEN YHTEYS	26
5.1. Hyvää hallintoa rakentamassa	26
5.2. Kehityksen turvallistamisen problematiikka	31
6. ANALYYSIN PERUSTA	36
6.1. Tutkimustehtävä ja aineisto	36
6.2. Sosiaalinen konstruktivismi ja diskurssianalyysi tarkastelun välineenä	38
7. SUOMI MUUTTUVASSA TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ	43
7.1. Kehityspolitiikan suuntaviivoja	43
7.1.1. Kehitysmaapoliittinen linjaus 1998	43
7.1.2. Kehityspoliittinen ohjelma 2004	45
7.1.3. Kehityspoliittinen ohjelma 2007	47
7.1.4. Kehityspoliittinen toimenpideohjelma 2012	49
7.2. Kohti laajempaa turvallisuutta	52
7.2.1. Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 1995	52
7.2.2. Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2001	53
7.2.3. Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004	55
7.2.4. Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2009	57
8. KEHITYKSEN JA TURVALLISUUDEN DISKURSIIVINEN YHDISTYMINEN	59
8.1. Limittyvät diskurssit	59
8.1.2. Laajan turvallisuuden diskurssi	61
8.1.3. Hallintadiskurssi	64
8.1.4. Yhteisöllisyysdiskurssi	66
9. JOHTOPÄÄTÖKSET	70
LÄHDELUETTELO	79

1. JOHDANTO

”Ei ole kehitystä ilman turvallisuutta, eikä turvallisuutta ilman kehitystä”,¹ linjasi YK:n pääsihteeri Kofi Annan Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokoukselle antamassaan raportissa vuonna 2005. Sama toteamus on tullut myöhemmin vastaan lukuisten eri tahojen puheissa, raporteissa ja kirjoituksissa. Turvallisuuden ja kehityksen nähdään kytkeytyvän toisiinsa, ja 1990-luvulta alkaen turvallisuus on noussut enenevässä määrin kehityspoliittiselle agendalle. Pro gradu -tutkielmani käsittelee turvallisuuden ja kehityksen välistä diskursiivista yhteyttä Suomen ulkopoliitikassa.

Kehityksestä puhutaan paljon: puhutaan kehityksen tarpeesta, alikehityksestä, kehitysmaista ja kehittyneistä maista. Varsinainen kehityksen käsite on kuitenkin epämääräinen, monimerkityksinen ja ristiriitainen sisältäen erilaisia arvopainotuksia. Myös kehityspoliitiikka on vahvasti sidoksissa kehityksen käsitteen määrittelyyn. Kehitys ohjaa kansainvälistä ja kansallista toimintakenttää ja ajattelua: se on samaan aikaan arvo ja päämäärä. Toimintaa ohjaavana ideana kehityksestä on tullut tietyn keskustelun, kehitysdiskurssin, hegemoninen käsite.²

Kansainväliset normit ja trendit vaikuttavat kansallisen politiikan muotoutumiseen ja siitä käytyyn keskusteluun. Kansainväliset kehitysapunormit heijastuvat kotimaiselle politiikka-areenalle, ja ne sisällytetään osaksi kansallista apupoliitiikkaa³. Kehitysyhteistyö on monimuotoinen ilmiö, joka voidaan nähdä valtioiden välisenä resurssien siirtona, ulkopoliitiikan välineenä, suunniteltuna kehityksinterventiona tai käytännön resurssienjakotaisteluna. Vaikka kehitysyhteistyö yleensä määritellään virallisesti voimavarojen siirroksi taloudellisesti kehittyneistä maista vähemmän kehittyneisiin maihin, on sillä aina ollut myös poliittisia ja kaupallisia tarkoitusperiä. Kehityspoliitikassa on useita agendoja, joilla on sekä julkinen ja virallinen että epävirallinen ja julkilausumaton puolensa. Kun tarkastellaan apuvirtojen trendejä ja suuntautumisen muutoksia, voidaan kehitysyhteistyötä tulkita myös ulkopoliittisten pyrkimysten osoittimena.⁴

Turvallisuuden ja kehityksen välinen yhteys on korostunut kylmän sodan päättymisen ja turvallisuuspoliittisen murroksen myötä. Esimerkiksi 2000-luvulla käynnistynyt terrorismin vastainen sota on vaikuttanut turvallisuuskysymysten korostumiseen kehityspoliitikassa, sillä yhteiskunnan vakaus ja kehitys nähdään toistensa elinehtoina, ja jommankumman puuttumisen pelätään johtavan valtion heikkenemiseen, konflikteihin, terrorismiin ja rikollisuuteen⁵. Kehityksen

¹ United Nations General Assembly 2005, 55.

² Koponen 2007, 49.

³ Siitonen 2005, 235–330.

⁴ Koponen & Seppänen 2007, 346.

⁵ Metsola 2008.

ja turvallisuuden toisiaan täydentävyys on yleisesti nostettu esiin merkkinä turvallisuuden käsitteen laajentumisesta. Kansainvälistyneiden uhkakuvien, joihin on yhdistetty yhteiskunnan murtuminen, liiallinen väestönkasvu, ympäristön kuormittuminen ja laajalle levinnyt köyhyys, nähdään laajentavan turvallisuuskäsitystä perinteisen sotilaallisen uhan ulkopuolelle. Turvallisuuspoliittinen toimintaympäristö ja turvallisuuden käsite ovat laajentuneet valtioiden ja alueiden rajat ylittäviksi. Kehityksen ja köyhyyden poistaminen nähdään osana inhimillistä turvallisuutta. Ihmisten turvallisuuden painottaminen valtioiden turvallisuuden sijaan tukee näkemystä inhimillisestä turvallisuudesta. Koska inhimillistä turvallisuutta uhkaavat tekijät on laajalti yhdistetty alikehitykseen, perustuu turvallisuuden täydentäminen kehityksellä myös maailman köyhien suojelemiseen ja aseman parantamiseen. Tämä turvallisuuden laajeneminen on nähty uutena alkuna, ja samaan aikaan turvallisuuden ja kehityksen yhdistyminen on hyväksytty ongelmattomana tosiasiana.⁶

Turvallisuuden ja kehityksen välistä yhteyttä voidaan tarkastella sosiaalisen konstruktivismin lähtökohdista seikkana, joka on rakennettu ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa, eikä siten ole kiistaton. Sosiaalisen konstruktivismin peruslähtökohta on ajatus siitä, että sosiaalinen todellisuus on sosiaalisesti rakennettu ja muotoilee toimijoiden identiteetin ja intressit. Sosiaalinen konstruktivismi tarkastelee todellisuuden rakentumista merkitysten kautta. Erityinen huomio kiinnittyy kieleen ja sen rakentamaan maailman ja sanojen suhteeseen. Kieli kuvaa ja selittää ja maailmaa. Sen avulla myös tehdään asioita.⁷ Sosiaalisen konstruktivismin mukaan kohtaamme tutkimamme todellisuuden aina jostakin näkökulmasta merkityksellistettynä. Asioiden ja ilmiöiden merkityksellistäminen on historiallisten prosessien tulosta ja merkityksellistämisessä on käynnissä vastakkaisia tendenssejä: merkitysten vakiinnuttaminen ja merkitysten moninaisuus, rajojen hämäryys ja muuntuminen sekä uusien merkityksellistämisen tapojen esiin nouseminen. Merkitysten rakentuminen on pitkälti myös kontekstisidonnaista.⁸

Niin turvallisuuspolitiikka kuin kehityspolitiikkakin ovat osaltaan pyrkineet määrittelemään Suomen roolia kansainvälisessä yhteisössä. Turvallisuuden määrittely on liitetty kansalliseen identiteettiin, mutta myös kehityspolitiikalla on ollut roolinsa valtiollisen identiteetin rakentamisessa⁹. Turvallisuudella on Suomessa ollut voimakkaasti valtiollinen luonne: turvallisuuden tavoittelu ja turvallisuuteen pyrkimys ovat sitoneet kansan ja valtion yhteen. Uhat ovat mahdollistaneet erottautumisen ja rajojen piirtämisen sekä luoneet puitteet käsitteelle ”me”.

⁶ Duffield, 2007, 2–3.

⁷ Gergen 1999, 33–34.

⁸ Jokinen, Juhila & Suoninen 1999, 39–40.

⁹ Ks. esim. Harle & Moisio 2000; Siitonen 2005.

Pertti Joenniemi kytkee turvallisuuspuheen kysymyksiin identiteetistä, samanlaisuuden ja erilaisuuden välisen rajan asettamisesta sekä yleisimmin käsityksiin Suomesta. Turvallisuuspuheen tavoitteena on Suomea koskevien käsitysten säilyminen ja rajan piirtäminen suhteessa ulkoiseen. Uudessa Euroopassa Suomeen kohdistuvat vaarat eivät välttämättä muodostu ulkoisista sotilaallisista tekijöistä perinteisessä mielessä, mikä heikentää entisten turvallisuushkaa artikuloivien tarinoiden uskottavuutta.¹⁰

Muutokset turvallisuusympäristössä vievät aikaisemmilta sodan mahdollisuuteen nojaavilta tarinoilta pohjaa ja uudet narratiivit muuttavat horisonttia ja aiheuttavat vaikeuksia turvallisuuspoliittisen agendan hallinnassa. Kansainvälistymisen paineet näkyvät myös turvallisuuspolitiikassa tarpeena suhteuttaa oma politiikka kansainväliseen turvallisuuskehitykseen.¹¹ Suomessa realistinen diskurssi on ollut hallitseva toisen maailmansodan jälkeisenä aikana. Turvallisuutta on arvioitu historiallisiin kokemuksiin nojaten valtion koskemattomuuden ja säilymisen kannalta. Kylmän sodan päättymisen jälkeen realismin on nähty ainakin osittain murtuneen, ja turvallisuuspoliittista muutosta on korostettu erityisesti identiteetin osalta. Euroopan unionista on nähty tulleen keskeinen Suomen identiteettiä määrittävä tekijä.¹² Myös kehityspolitiikkaa on tulkittu identiteettipolitiikan näkökulmasta: konstruktivistisen teorian mukaan kansainväliset normit paitsi rajoittavat ja sääntelevät valtioiden käyttäytymistä myös antavat valtioille tavoitteita. Normit välittyvät ensin kansalliseen poliittiseen keskusteluun, josta ne voidaan omaksua osaksi kansallista identiteettipolitiikkaa.¹³

Pro gradu -tutkielmassani tarkastelen sitä, miten turvallisuuden ja kehityksen diskursiivista yhteyttä rakennetaan Suomen ulkopolitiikassa. Tutkielmani empiirinen aineisto koostuu virallisista instituutioaineistoista, kuten Suomen kehityspoliittisista linjauksista sekä turvallisuus- ja puolustuspoliittisista selonteoista. Lähestyn aineistoa sosiaalisen konstruktivismiin ja diskurssianalyysin kautta.

Tutkielma etenee tutkielman temaattisen taustan, teoreettisen viitekehyksen määrittämisen ja tutkimustehtävän tarkemman esittelyn kautta aineiston analyysiin. Johdannossa olen esitellyt tutkielman teeman. Toisessa luvussa tarkastelen kehityksen käsitettä ja kehityspolitiikan tavoitteita. Kehityksen käsite ja kehityspolitiikan tavoitteet ja motiivit ovat keskeinen osa-alue kehityspoliittisten kysymysten tarkastelussa, sillä ne määrittelevät toteutettavaa kehityspolitiikkaa.

¹⁰ Joenniemi 1993, 17–23.

¹¹ Mt., 17–23.

¹² Kylä-Harakka 2006, 6.

¹³ Siitonen 2005, 325–330.

Identiteettiä on pidetty yhtenä selittävänä tekijänä Suomen turvallisuus- ja kehityspolitiikan muotoutumisessa. Kehityspolitiikka on ollut keino identifioitua osaksi läntistä yhteisöä ja piirtää eroa Neuvostoliittoon.¹⁴ Kolmannessa luvussa tarkastelen turvallisuus- ja kehityspolitiikkaa valtiollisen identiteetin näkökulmasta ja kuvailen Suomen kehityspolitiikan vaihteita. Maailmanpoliittisen tilanteen muutos on vaikuttanut Suomen tarpeeseen yrittää asemoitua oikein kansainvälisessä yhteisössä, ja siten myös kehityspolitiikan välineellinen merkitys on muuttunut¹⁵.

Neljännessä luvussa siirryn tarkastelemaan turvallisuuskäsityksen laajentumista. Turvallisuuskäsityksen laajenemisen ohessa käsittelen turvallistamisteoriaa ja inhimillisen turvallisuuden käsitettä. Turvallistamisessa on kyse tietyn asian, tässä tapauksessa kehityksen, tarkastelusta ja määrittelystä turvallisuuslinssien läpi¹⁶. Inhimillinen turvallisuus puolestaan on osa laajaa turvallisuuskäsitystä, joka yhdistää kehityksen ja turvallisuuden tarkastellen turvallisuutta yksilön näkökulmasta perinteisen valtiollisen näkökulman sijaan¹⁷. Viidennessä luvussa tarkastelen lähemmin turvallisuuden ja kehityksen yhdistämistä erityisesti globaalihallinnan näkökulmasta sekä kehityksen turvallistamisen problematiikkaa.

Kuudennessa luvussa tarkennan tutkimustehtävää sekä esittelen aineiston ja metodologisen viitekehyksen, joka koostuu sosiaalisesta konstruktivismista ja diskurssianalyysistä. Seitsemännessä luvussa kuvailen aineistonani toimivia kehitys- ja turvallisuuspoliittisia virallisdokumentteja vuosilta 1995–2012, ja tuon esille niissä havaitsemiani painopisteitä ja muutoksia tarkasteluajavälillä. Kahdeksannessa luvussa käyn läpi aineistosta esiin nousevia turvallisuutta ja kehitystä yhdistäviä diskursseja sekä tarkastelen kehityksen ja turvallisuuden yhdistymistä Suomen ulkopolitiikassa ja aineistossa rakennettua turvallisuus- ja kehityskäsitystä. Johtopäätöksissä vedän yhteen tutkielman tulokset peilaamalla teoreettista pohdintaa analyysistä esiin nousseisiin seikkoihin.

¹⁴ Ks. Koponen 1999; Siitonen 2005.

¹⁵ Siitonen 2005, 255–257.

¹⁶ Ks. esim. Buzan & Hansen 2009, 212–217.

¹⁷ Ks. esim. Kaldor 2007.

2. KEHITYKSEN KÄSITE KEHITYSPOLITIIKAN TAUSTALLA

2.1. Kehityksen käsite

Kehityksen käsite ei ole muuttumaton vaan historiallinen: se on syntynyt tietyssä tilanteessa ja muuttuu tilanteen mukana. Ajatus siitä, mitä kehityksen käsite pitää sisällään vaihtelee talouskasvusta poliittiseen osallistumiseen ja elinolojen muutokseen. Kehityksen käsite rakentuu kolmesta eri perusulottuvuudesta. Kehitys päämääränä viittaa ihanteeseen, johon pyritään ja jonka saavuttamista tulee aktiivisesti edistää. Ajatus kehityksestä empiirisenä yhteiskunnallisena prosessina tarkastelee kehitystä historiallisesti määräytyvänä ilmiönä, jota voidaan ideologisesti arvottaa, mutta myös empiirisesti tutkia. Kolmas ulottuvuus, kehitys interventiona eli kehittämisenä viittaa kehitykseen tietoisesti aiottuna, rationaalisesti suunniteltavissa olevana toimintona.¹⁸

Tavat, joilla kehityksestä kirjoitetaan ja puhutaan kertovat myös valtasuhteista. Kehityksen määrittely sisältää usein tietynlaisia konventioita ja kehityksen määrittelyssä on osittain kyse strategiasta, jolla esimerkiksi edistetään ja oikeutetaan kehityksen nimissä tehtyjä interventioita ja käytäntöjä. Kehitysdiskurssit kertovat tavasta konstruoida maailmaa. Diskurssit tuotetaan historiallisessa ja maantieteellisessä kontekstissa, ja niiden avulla piirretään alueita, etäisyyksiä ja rajoja luoden samalla vastakohtia ”kehittyneen” ja ”kehittymättömän” välille. Kehitystä koskevan puheen ja tekstien kriittisessä tarkastelussa on keskeistä paitsi se, mitä niissä sanotaan, myös se, mitä kehitystekstit eivät sano, mitä ne häivyttävät, kenet ne vaientavat ja miksi.¹⁹

Kehitys modernisaation merkityksessä on edelleen yksi vallitsevista kehityksen määritelmistä. Ajatellaan, että kehitys on yhteiskunnallinen prosessi, joka on käyty läpi teollistuneissa maissa, mutta ei vielä muissa yhteiskunnissa, jotka ovat siksi edelleen kehitysmaita. Modernisaatioteoria mieltää kehityksen lähtökohdaksi talouskasvun, jonka uskotaan automaattisesti tuottavan hyvää koko yhteiskunnalle. Nykyisin kehityksen määrittelemisen modernisaatioksi on väistymässä suppeamman historiallisen määrittelyn tieltä, ja kehitys nähdään mieluummin parannuksena, jolla on vain osittain modernisaation piirteitä. Nykyisessä kehitysjattelussa tähän viitataan köyhyyden vähentämisenä.²⁰

Kehityksen käsitteeseen liittyy vahvasti yksi modernin eurooppalaisen ajattelun tärkeimmistä perinteistä, edistys- ja sivistysajattelu. Edistysajattelulla tarkoitetaan sitä, että historiallinen muutos

¹⁸ Koponen 2007, 50–51.

¹⁹ Crush 1995, 5–14.

²⁰ Koponen 2007, 54–55.

etenee lineaarisesti ja myönteiseen suuntaan yhteiskuntien ”sivistyessä” ja ”edistyessä” jatkuvasti.²¹ Michael Cowen ja Robert Shenton korostavat kehityksen ja edistyksen olevan kaksi eri asiaa, jotka tulee käsitteellisesti erottaa toisistaan. Kehityksen käsite sisältää ajatuksen päämäärän tietoisesta edistämisestä, kun taas edistys ei edellytä tarkoituksellista toimintaa ja interventiota.²²

Kehityksen ja kehitysajattelun historiaa voidaan jäljittää ainakin 1700-luvulle. Kehitysajattelusta erottuu ainakin kaksi eri linjaa: eurooppalainen aatehistoria ja siirtomaakehitys. Cowenin ja Shentonin mukaan kehityksen käsitteen ja kehitysopin nousu 1700-luvulla voitiin nähdä reaktiona teollisen vallankumouksen ”edistykseen”, jonka kääntöpuoleksi nähtiin vanhojen yhteisöjen murtuminen ja sosiaalinen epäjärjestys. Teollinen ”edistys” katkoi vanhat, yhteisölliset sosiaaliset suhteet ja yhteisöllisen järjestyksen palauttamiseksi tarvittiin tietoista kehittämistoimintaa.²³ Eurooppalaisen yhteiskunta-ajattelun lisäksi kehityksen käsitettä on muokannut siirtomaajärjestelmä. Sen lisäksi, että ”kehittämistoiminta” aloitettiin siirtomaa-aikana perustamalla muun muassa klinikoita, kouluja ja rakentamalla infrastruktuuria, emämaat maksoivat avustuksia siirtomailleen pääosin hallinnon ja asevoimien ylläpitoa varten. Tukea saatettiin käyttää myös sellaisiin taloudellisiin ja sosiaalisiin tarkoituksiin, joita nykyään pidettäisiin kehittämisenä. Juhani Koposen mukaan näitä avustuksia voidaan tavallaan pitää kehitysavun alkumuotoina. ”Kehitys” oli itse asiassa merkittävä osa siirtomaavaltaa, sillä siirtomaahallinto ei voinut toimia ilman toivotunlaista kehitystä. Siirtomaiden resurssit oli kehitettävä hyödyntämiskelpoisiksi. Tätä taustaa vasten siirtomaihin kohdistuvaa kehittämistoimintaa voidaan pitää kehittämisenä riistoa varten.²⁴

Kehityksen käsitettä käytettiin myös transitiivisen kehityksen tapaisessa ideologisessa merkityksessä oikeuttamaan siirtomaavaltaa. Transitiivisella kehityksellä viitataan kehitykseen interventiona. Väitettiin, että jos ”alkukantaiset” kansat eivät itse osaa käyttää ja kehittää resurssejaan, eurooppalaisilla oli paitsi oikeus myös suorastaan velvollisuus tehdä se heidän puolestaan kaikkien eduksi.²⁵

Moderni kehityksen käsite uskoo ja lupaa, että ideaalisena pidettyyn kehitykseen päästään, kun yhteiskunnan kehitysongelmiin puututaan hyvää tarkoittaen ja rationaalisesti suunnitellen. Modernia valtiota ohjaakin kehitysimperatiivi: mitä kehittyneempi valtio on, sitä enemmän sillä on resursseja ja vastaavasti myös valtaa ja voimaa. Jako kehittyneisiin maihin ja kehitysmaihin

²¹ Koponen 2007, 51.

²² Cowen & Shenton 1996, 12–25.

²³ Mt., 56–59.

²⁴ Koponen 2007, 63–64.

²⁵ Mt., 64.

vaikuttaa kollektiiviseen psyykeeseen ja ilmenee kansallisena habituksena.²⁶ Toisaalta esimerkiksi Amartya Sen näkee kehityksen ihmisten nauttimien todellisten vapauksien laajenemisena, joka on sekä kehityksen päämäärä että väline. Todellisilla vapauksilla hän tarkoittaa ihmisten kykyä viettää sellaista elämää, jota he arvostavat. Tähän sisältyy materiaalisen perusturvallisuuden ohella poliittisia vapauksia ja sosiaalisia mahdollisuuksia osallistua yhteisön toimintaan ja tuntea itsekunnioitusta.²⁷ Koska kehitystä ei voida määritellä yksiselitteisesti, onkin tutkimuksen kannalta oleellista pohtia sitä, mitä kehityksen nimissä tehdään ja millä perusteella²⁸.

Myös kehityksen mittareita on arvioitu eri tavoin. Toisen maailmansodan jälkeen kansainvälisessä apupolitiikassa keskityttiin vahvasti bruttokansantuotteeseen kehityksen mittarina. Tämä tuki vallitsevaa käsitystä siitä, että paras takuu ihmisten hyvinvoinnille on talouskasvu. Tätä näkemystä korostettiin erityisesti Maailmanpankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n toiminnassa. Kuitenkin esimerkiksi 1980-luvulla kritiikki talouskasvukeskeistä ajattelua vastaan voimistui. Kasvukritiikki korosti esimerkiksi Intian Keralan, Sri Lankan, Kuuban ja Costa Rican luomaa esimerkkiä maista ja alueista, joissa yhdistyivät korkea eliniänodote ja alhainen bruttokansantuote osoittaen, että BKT ei aina korreloi muiden hyvinvointitekijöiden kanssa. Kehityksen mittaustarpeita laajemmin vastaamaan kehitettiin inhimillisen kehityksen indeksi, joka mittaa BKT:n lisäksi koulutustasoa ja eliniänodotetta.²⁹

2000-luvulla Yhdistyneiden kansakuntien vuosituhattavoitteet ovat olleet johtavassa roolissa kehityksen tavoitteista ja mittareista puhuttaessa. Ne koostuvat kahdeksasta tavoitteesta, joihin kuuluvat muun muassa äärimmäisen köyhyyden ja nälän puolittaminen vuoteen 2015 mennessä sekä globaali kumppanuus.³⁰

2.2. Kehityspolitiikan erilaiset tavoitteet

Peter Singer esitti 1970-luvulla, että rikkaiden ihmisten moraalinen velvollisuus on antaa rahaa hyväntekeväisyyteen. Hän muistutti, että ihmishenki on aina arvokas, ja ihmisten moraalinen velvollisuus on asettaa ihmishenkien pelastaminen etusijalle.³¹ Kehityksen käsitteen tulkintaan liittyy vahvasti myös kehityspolitiikka, jolla pyritään vaikuttamaan kehitykseen. Ymmärrän kehityspolitiikan käsitteen laajemmaksi kokonaisuudeksi kuin pelkästään kehitysyhteistyön ja -

²⁶ Koponen 2007, 52, 59–60.

²⁷ Sen 1999, 3–4.

²⁸ Koponen 2007, 59–60.

²⁹ King & Murray 2001, 586–587.

³⁰ Ks. esim. UNDP 2003.

³¹ Singer 1979, 158–181.

avun. Kehityspolitiikalla viitataan toimintaan kaikilla niillä politiikkasektoreilla, joilla on vaikutusta kehitysmaiden asemaan, kuten ulko- ja turvallisuuspolitiikka, kauppapolitiikka, ympäristöpolitiikka ja maatalouspolitiikka.

Kehitysyhteistyön ja kehitysavun käsitteet ovat melko rinnakkaisia, ja niiden ero on pitkälti retorinen. Kehitysaputermiä pidetään usein melko vanhahtavana ja se korostaa avunantajan valtaa. Juhani Koposen mukaan myös nykyisen kaltainen kehitysyhteistyö on pohjimmiltaan apusuhde ja siten myös epäsymmetrinen valtasuhde.³² Tämän vuoksi käytän termejä *kehitysapu* tai *apupolitiikka*, kun käsittelen aihetta avunantajavaltion näkökulmasta.

Puhutaanpa sitten kehitysavusta tai -yhteistyöstä, sillä tarkoitetaan voimavarojen siirtoa vauraammista maista köyhimpiin. Kyseessä on suunniteltu kehitysinterventio, jossa tietyllä resurssipainotuksella pyritään saamaan aikaan myönteisiä muutoksia tietyssä paikassa. Nykyisin kehitysyhteistyön virallinen päätavoite on YK:n vuosituhattavoitteiden mukainen köyhyiden vähentäminen. Julkiselle kehitysavulle on olemassa tarkka tekninen määritelmä, joka säätelee sitä, mitä resurssivirtoja siihen voidaan laskea. Paljon esillä ollut 0,7 prosentin tavoite,³³ johon myös Suomi on sitoutunut, kattaa nimenomaan julkisen kehitysavun. Julkisen kehitysavun eli ODA:n (*official development aid*) laskemiseen käytetään Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n kehitysapukomitean DAC:n määritelmiä. Humanitäärisen ja katastrofiavun osuus julkisesta kehitysavusta on merkittävä. Sen sijaan sotilaallinen apu on pyritty jättämään ODA:n ulkopuolella, joskin rajanveto on haasteellista ja tosiasiallista sotilasapua on silloin tällöin annettu kehitysavun nimissä. Viime vuosina kiistakysymykseksi ovat nousseet erilaiset kriisinhallintakustannukset ja niiden sisällyttäminen ODA:n piiriin.³⁴

Kehityspolitiikkaa ja avunantajan motiiveja voidaan tarkastella useista eri näkökulmista. Eri teoriat lähestyvät aihetta yleensä joko lahjoittajamaan kansallisen edun tai avunsaajan tarpeen näkökulmasta. Realistisen koulukunnan mukaan apupolitiikka ei eroa talous-, diplomatia- tai sotilaspolitiikasta, vaan niiden kaikkien tavoitteena on palvella kansallista etua. Intressit voivat vaihdella vakauden ylläpitämisestä taloudelliseen kehitykseen ja ovat sidonnaisia aikaan ja paikkaan. Esimerkiksi kylmän sodan aikana apu määriteltiin suurvaltojen valtapoliittiseksi instrumentiksi. Avun odotettiin tukevan liittolaismaita ja luovan vastapainoa kilpaileville valtioille. Perimmäisenä tavoitteena oli muuttaa vastaanottajamaan käyttäytymistä haluttuun suuntaan.

³² Koponen & Seppänen 2007, 337.

³³ Suomi on sitoutunut nostamaan kehitysyhteistyömäärärahansa 0,7 prosenttiin bruttokansantulosta vuoteen 2015 mennessä. Ulkoasiainministeriö 2009a.

³⁴ Koponen & Seppänen 2007, 338–342.

Realistisen koulukunnan tarjoamaa lahjoittajamaan intressimallia voidaan pitää yleisesti selityksenä kahdenvälisen avun allokaatioille viiden suurimman lahjoittajamaan eli Yhdysvaltojen, Saksan, Yhdistyneen kuningaskunnan, Ranskan ja Japanin kohdalla. Selitysmalli ei kuitenkaan välttämättä sovellu monenkeskiseen apuun tai pienten lahjoittajamaiden apupolitiikkaan.³⁵

Konstruktivistisen näkökulman mukaan sekä edut että tarpeet tuotetaan sosiaalisen vuorovaikutuksen prosesseissa. Kehitysavun ideana olisi, että avunantajamaat ymmärtävät omaksi intressikseen auttaa avunsaajaa sen tarpeiden mukaan. Konflikti syntyy siitä, että lahjoittajilla on myös omia taloudellisia, strategisia ja poliittisia intressejä, jotka ovat kytköksissä maantieteelliseen sijaintiin, maan kokoon tai resursseihin. Ne ovat myös sidoksissa sosiaalisen kontekstiin ja muuttuvat sen mukana. Esimerkiksi Afrikan eteläosissa jako Neuvostoliiton ja lännen liittolaisiin menetti merkityksensä kylmän sodan loputtua. Samoin ymmärrys vastaanottajamaan tarpeista on historiallisesti ja sosiaalisesti määriteltyä, kuten kestävän kehityksen idean nousu 1980-luvun lopulla. Aiemmin tavoitteena oli muun muassa nopea taloudellinen kasvu, teollistuminen tai kommunismin aatteen levittäminen. Kansainväliset normit eivät ainoastaan määrää valtion käyttäytymistä, vaan mahdollistavat käyttäytymisen uudet muodot institutionalisoimalla kollektiivisesti tunnustetut odotukset sopivasta käyttäytymisestä annetussa identiteetissä. Muutos tai variaatio valtion identiteetissä vaikuttaa kansalliseen identiteettiin ja poliitikoihin. Toimijoiden identiteetit ja intressit elävät koko ajan.³⁶

Juhani Koponen nostaa esille developmentalismin ja instrumentalismin käsitteet. Developmentalismin käsitteellä viitataan tiettyyn ajattelutapaan ja sen rajaamiin prosesseihin, instituutioihin ja rakenteisiin sekä näiden ympärille rakentuneeseen diskurssiin.³⁷ Developmentalismi perustuu modernin kehityksen käsitteeseen ja ajatukseen siitä, että hyvää tarkoittavalla kehitysinterventiolla voidaan saada aikaan halutunlaista yhteiskunnallista kehitystä. Kehitys on developmentalistisen diskurssin hegemoninen käsite, joka määrittää keskustelun rajoja ja sisältää useita ääneen lausumattomia oletuksia ja arvoja.³⁸ Instrumentalistiset näkökulmat taas liittyvät yksittäisten valtioiden perinteisiin rooleihin ja tehtäviin, kuten sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden ylläpitämiseen ja poliittisten ja taloudellisten etujen hankkimiseen. Näihin lukeutuvat muun muassa strategiset, poliittiset ja taloudelliset motiivit. Developmentalistiset käsitykset siitä, mikä on oikeaa ja hyvää kehitystä ja kuinka siihen päästään, ovat muuttuneet ja muuttuvat

³⁵ Siitonen 2005, 25–27, 42.

³⁶ Mt., 42–45, 47.

³⁷ Koponen 1999, 2.

³⁸ Koponen 2007, 60–62.

jatkuvasti. Instrumentalistiset tavoitteet elävät tilanteen mukaan. Kulloinenkin apupolitiikka voidaan nähdä näiden molempien aineiden yhteistuotoksena.³⁹

Olav Stokken vertaileva tutkimus Alankomaista, Tanskasta, Norjasta, Ruotsista ja Kanadasta pyrkii vastaamaan siihen, mitkä tekijät selittävät maiden harjoittamaa kehityspolitiikkaa. Mainitut maat ovat Kanadaa lukuun ottamatta kuuluneet virallisen kehitysavun antajien etujoukkoon. Stokke nostaa pienten ja keskisuurten maiden (*Western middle powers*) apupolitiikan tärkeimmäksi selittäjäksi yhdenvertaisuusideologian ja hyvinvointivaltion. Kansalliset intressit ja tavat niiden edistämiseen eroavat hyvin paljon lahjoittajamaiden välillä ja ovat usein riippuvaisia valtion asemasta alueellisessa ja globaalissa systeemissä. Kansalliset intressit voivat koostua turvallisuusnäkökulmista ja taloudellisesta edusta, mutta myös tietystä arvomaailmasta, jota halutaan edistää. Hyvinvointivaltio ja yhdenvertaisuusideologia ovat näitä arvotekijöitä. Suurvaltojen suosima kahdenväliseen apuun suuntautunut politiikka eroaa pienempien ja monenkeskiseen järjestelmään suuntautuneiden maiden politiikasta. Stokken mukaan pienet ja keskisuuret valtiot näkevät etunaan palvella kansainvälisiä sopimuksia ja regiimejä konfliktien ratkaisussa ja rauhan ja talouden vakauttamisessa.⁴⁰

Ulrich Beck on esittänyt ajatuksen ylikansallisesta valtiosta ja mukaan lukevasta suvereeniudesta, jota ilmentää paradoksaalinen periaate siitä, että oman vallan vähentämisen kautta saadaan lisää valtaa. Mikäli kansallisvaltiot haluavat lisätä kontrollimahdollisuuksiaan maailmassa, niiden on delegoitava valtavälineitään ylikansallisille instansseille, jotta ne laajentaisivat vaikutusmahdollisuuksiaan ylikansallisesti. Tällöin valtion oma intressi pakottaa sen luopumaan omasta itsenäisestä vallastaan ja intresseistään kansallisvaltiona. Mukaan lukeva suvereenius tarkoittaa sitä, että suvereeniusoikeuksista luopuminen käy yksiin poliittisen vaikutusvallan lisäämisen kanssa, ja siinä auttaa ylikansallinen yhteistoiminta. Beckin mallissa valtioiden liitot toimivat ”maailman yhteiskunnassa” niin sanottuina glokaaleina valtioina, jotka yhdistymisen kautta kehittävät alueellista suvereniteettiaan ja identiteettiään kansallisen tason yläpuolella. Yhteistoiminnan kautta valtiolliset toimijat saavat lisää vaikutusmahdollisuuksia, mikäli onnistuvat lisäämään vaurautta ylikansallisen yhteistoiminnan avulla.⁴¹

³⁹ Koponen & Seppänen 2007, 338.

⁴⁰ Stokke 1989, 9, 275–277.

⁴¹ Beck 1999, 222–227.

Samansuuntainen muutos voidaan nähdä kansainvälisen järjestelmän regiimeissä. Kylmän sodan jälkeen nähdään syntyneen uusi globaalihallinnan regiimi⁴². Kansainvälisen politiikan riidat muuttuivat luonteeltaan ei-ideologisiksi ja palasivat perinteisen valtopolitiikan, taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen konflikteiksi. Vakiintuneille valtasuhteille ja organisaatioille oli etsittävä uusia legitimaatioperusteita. Kylmän sodan aikana kehittyneiden markkinatalousmaiden kehittämät kansainvälisen politiikan ja yhteistoimintapohjaiset toimintaoletukset sekä liberalistisen poliittisen järjestelmän ajatukset omaksuttiin globaalihallinnan periaatteiksi ja uudeksi hallitsemisen regiimiksi. Se sisältää periaatteita rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä kansainvälisten suhteiden perustana, demokratiasta poliittisen elämän tehokkaimpana ja legitiimeimpänä muotona ja vapaan markkinatalouden varakkuuden luomisen parhaana keinona. Koska Yhdysvaltojen saavuttama suurvalta-asema pitää sisällään tosiasiallisen veto-oikeuden turvallisuuspolitiikan, kansainvälisen finanss hallinnan ja ympäristöpolitiikan globaaleissa regiimeissä, globaalihallintakeskustelu heijastelee osittain pienten maiden pyrkimystä kohti vahvempaa monenkeskistä hallintaa ja irtautumista kylmän sodan aikaisesta hegemonisesta johtamismallista paitsi länsimaissa, myös koko maailmanpolitiikan tasolla.⁴³

⁴² Regiimillä viitataan joukkoon eksplisiittisesti ja implisiittisesti määriteltyjä periaatteita, sääntöjä, normeja ja päätöksentekomenettelyjä, joita kohti tiettyjä kysymyksiä käsittelevien kansainvälisen järjestelmän toimijoiden odotukset lähestyvät. Regiimin tehtävänä on luoda vakautta ja tehostaa toimintaa. Tiihonen & Tiihonen 2004, 30–31.

⁴³ Tiihonen & Tiihonen 2004, 52–55.

3. KEHITYS- JA TURVALLISUUSPOLITIikka OSANA SUOMEN IDENTITEETTÄ

3.1. Valtiollista identiteettiä muodostamassa

Turvallisuudesta on muodostunut monessa suhteessa valtiollisen Suomen *raison d'être*. Turvallisuus on käsitetty hyvin objektiivisesti ja nähty todellisuuden heijastumana ilman, että tulkinnalliseen puoleen on kiinnitetty paljoakaan huomiota. Turvallisuuspolitiikan tehtäväksi on tulkittu Suomeen ja suomalaisuuteen sisältyvän abstraktin varjeleminen erilaisuudelta.⁴⁴

Kylmän sodan jälkeen turvallisuusasetelma on muuttunut ja uhkien uskottavuus on noussut keskiöön samoin kuin valtiollisen suvereniteetin merkityksen kaventuminen. Sodan mahdollisuus poliittista tilaa järjestävänä periaatteena on heikentynyt. On vaikea perustella näkemystä, jonka mukaan Suomeen kohdistuisi suurimittainen, mutta muusta Euroopasta erillinen sotilaallinen uhka. Turvattomuuskokemukset muodostavat siteitä kansalaisten välille, ja lojaalisuus julkiselle vallalle turvallisuuden takaajana on Suomessa säilynyt verrattain voimakkaana.⁴⁵

Kun turvallisuutta tarkastellaan sosiaalisen konstruktivismin lähtökohdista, siinä on kysymys tulkinnoista ja valinnoista, joiden kautta toimija tai uhka osoitetaan vaaralliseksi tai vaarattomaksi. Venäjän sotilaallinen voima käsitetään uhkaksi Suomelle uhka toisin kuin Ruotsin sotilaallinen voima. Venäjän ydinvoimat nähdään uhkana Suomen turvallisuudelle, kun taas omat tai Ruotsin ydinvoimat eivät sitä ole. Harlen ja Moision mukaan turvallisuuspuheessa on pohjimmiltaan kysymys tilanteen määrittelystä ja erityisesti identiteetistä. Identiteetti on muuttuva ilmiö, sosiaalisen konstruoinnin tulos ja identiteetin rakentuminen prosessi, joka tapahtuu ajassa ja tilassa.⁴⁶

David Campbellin mukaan turvallisuus ja turvallisuuden kohdistuvat uhat ovat turvallisuuden kirjoittamisen tuloksia. Se miten uhat esiintyvät turvallisuuspoliittisessa keskustelussa ei perusta ulkoisiin toimijoihin ja heidän edustamaansa uhkaan, vaan siihen millaiseksi turvallisuuspoliittinen diskurssi rakentaa turvallisuusuhat. Campbellin mukaan turvallisuusuhka ei ole objektiivinen asiantila, joka on itsenäisesti olemassa.⁴⁷

⁴⁴ Joenniemi 1993, 17–18.

⁴⁵ Mt., 18–19.

⁴⁶ Harle & Moision 2000, 11–12.

⁴⁷ Campbell 1998, 1–2.

Harlen ja Moision mukaan geopolittiset uhkakuvat ovat Suomen kansallisen identiteettiprojektin historian ja luonteen taustalla oleva perustekijä. Kriittisen geopolitiikan valossa kansallinen identiteetti tarkoittaa pyrkimystä suomalaisten oman paikan määrittämiseen muiden kansojen joukossa. Tavoitteena on ollut todistaa, että suomalaiset ovat samanlaisia kuin muutkin suomalaisten *hyvinä pitämät* kansat. Suomalaiset eivät halua olla yksin, vaan kuulua oikeaan viiteryhmään.⁴⁸ Paitsi turvallisuuspolitiikassa, myös kehityspolitiikassa voidaan havaita sama pyrkimys. Esimerkiksi kehitysyhteistyön periaatepäätöksessä todetaan kehitysyhteistyön olevan ”merkittävä sivistysvaltion tunnusmerkki”⁴⁹.

Kriittisen geopolitiikan suuntauksen johtohahmoja ovat olleet Gearoid Ó Tuathail ja Simon Dalby, jotka ovat tulkinneet maantieteellisen tiedon foucault’laista tiedon ja vallan näkökulmaa soveltaen valtiollisen valta- ja hallintajärjestelmän osana. Maantieteellistä tietoa ei tarvita vain sodankäyntiin, vaan myös valtion alueen muodostamiseen ja ylläpitämiseen, sen hallintaan ja haltuunottoon. Tähän liittyy myös kysymys identiteetipolitiikasta.⁵⁰

Ó Tuathail nostaa esille kysymyksen geopolitiikan roolista tämänhetkisessä maailmassa. Miten kansallisvaltion status ja kansallinen turvallisuus suhteutuvat valtioiden rajat ylittäviin uhkiiin, kuten ympäristön pilaantumiseen, kansainväliseen rikollisuuteen tai joukkotuhoaseisiin? Ó Tuathailin mukaan nykyisessä geopolitiikassa on kyse narratiivista, jossa yhdistyvät sekä moderni geopolitiikka että postmoderni käsitys maailmasta. Modernin geopolitiikka on geopolitiikan diskursiivinen muoto, joka oikeuttaa suvereenin valtion, rajat ja alueelliset määrätyt yhteiskunnat, kun taas postmodernissa maailmassa valtiot eivät ole samalla tavoin suvereenia ja ylikansalliset toimijat sekä voimat problematisoivat rajat.⁵¹

Ó Tuathail käyttää esimerkkinä Yhdysvaltain ulko- ja turvallisuuspoliittista diskurssia, joka Clintonin kaudella sisällytti perinteisten uhkien, kuten alueellisten vihollisten, turvallisuusliittoutumien ja voimatasapainon oheen myös ei-alueellisia uhkia ja globaaleja vaaroja. Nämä yhdistivät modernin ja postmodernin turvallisuuskuvan määrittellen ylikansalliset uhat ja kerrostaen ne samalla osaksi valtiokeskeistä turvallisuuden problematiikkaa.⁵²

Pohdittaessa geopolittista uhkakuva ja valtion identiteettiä palaudutaan valtio-opin peruskysymykseen siitä, millä oikeutuksella modernilla valtiolla ja sen valtakoneistolla on legitiimi

⁴⁸ Harle & Moision 2000, 15, 48.

⁴⁹ VNpp 1996, 5.

⁵⁰ Harle & Moision 2000, 42.

⁵¹ Ó Tuathail 2002, 17–29.

⁵² Mt., 19–29.

väkivallan monopoli tietyllä maantieteellisellä alueella. Sama ajatus voidaan palauttaa ajatukseen yhteiskuntasopimuksesta: valtio pitää huolta kansalaistensa avulla valtioon kohdistuvista todellisista tai kuvitelluista uhista. Valtion sisällä hyvä elämä toteutuu ainoastaan, jos ulkopuoliset uhkatekijät tiedostetaan ja rajataan ”meidän alueemme” ulkopuolelle. Geopoliittisen uhkakuvan olemassaolo perustuu nimenomaan siihen, että yhteisön todellisuus ja järjestys on vaarassa tuhoutua joidenkin yhteisön ulkopuolisten seikkojen vuoksi. Toisinaan geopoliittinen uhkakuva on selkeä, toisinaan hyvin monisäikeinen ja heterogeeninen kuvaus sellaisesta tilanteesta tai tapahtumaketjusta, jossa yhteisö eli tässä tapauksessa Suomi kohtaa jonkin ulkoisen uhkaavan asian. Ulkoinen uhka tuottaa vaaran, joka saattaa tuhota kyseisen yhteisön vakiintuneet arvot ja oletukset, tavat ja käytännöt, siis koko sosiaalisen todellisuuden ja viedä sen kaaokseen. Tämän näkökulman mukaan valtion turvallisuuspolitiikkaa ei oikeastaan voi ymmärtää irrallaan niistä geopoliittisista uhkakuvista, joita käytetään yhteisön rakentamiseen, uusintamiseen ja suojaamiseen.⁵³

Carl Schmittin mukaan valtiota ei ole olemassa ilman julkista vihollista, jonka olemukseen kuuluu se, että konflikti tuon julkisen vihollisen kanssa on potentiaalisesti mahdollinen. Se ei ehkä uhkaa nyt tai avoimesti, mutta tuo uhka on alati, joskin useimmiten vain potentiaalisesti olemassa. Valtion julkinen vihollinen on siten osa valtion ideaa, alueellista perustaa ja siten lopulta osa valtion hallinnollisia instituutioita. Harlen ja Moision mukaan valtion ontologian kannalta vihollinen ei ole yhteisön olemassaolon kannalta lainkaan niin vaarallinen kuin sen häviäminen, joka tarkoittaisi uhatun valtion perustan liukenemistä.⁵⁴

Kansainvälistymisprosessin yhteydessä on ollut paljon puhetta Suomen kansallisesta identiteetistä, ja liittyminen Euroopan unioniin on antanut aiheen uuteen identiteettityöhön, Suomen määrittelyyn suhteessa toisiin. Integraatio muuttaa politiikkaa, ja integraatiokehitys on merkinnyt kansallisvaltioiden roolin muutosta, niiden tehtävien uudelleen määrittämistä tai poliittisten identiteettien uudelleen muotoutumista. Muutokset voi nähdä ylikansallisten identiteettien ja liittoutumien vahvistumiseksi, mutta myös alueellistumiseksi. Poliittinen mobilisaatio muuntuu uusien rajalinjojen mukaan. Kansalliset intressit tai identiteetti eivät olekaan enää ainoita tai tärkeimpiä määrittäviä tekijöitä.⁵⁵ Jos kansakunta ymmärretään historiallisesti ja sosiaalisesti rakentuneena, kuten Gellner, Hobsbawn ja Anderson ovat esittäneet, ja kansallisen kulttuurin

⁵³ Harle & Moision 2000, 50.

⁵⁴ Mt., 51.

⁵⁵ Keränen 1998a, 9; Keränen 1998b, 152.

määrittely nähdään bourdieulaisittain eri intressiryhmien kilpailun ja neuvottelun kohteena, media toimii julkisena foorumina, jossa määrittelystä taistellaan ja keskustellaan⁵⁶.

3.2. Lännettymisestä eurooppalaiseksi turvallisuusyhteiseksi

Suomalaisessa kehityspolitiikassa voidaan nähdä tietty jaksottuminen. Vuosien 1945 ja 1955 välisenä aikana Suomi pysytteli kansainvälisen apujärjestelmän ulkopuolella. Suomi kieltäytyi Yhdysvaltain tarjoamasta Marshall-avusta, mutta vastaanotti taloudellista apua Maailmanpankilta ja humanitaarista apua Unicefiltä. Osallistuminen kansainvälisiin kehitysinstituutioihin ja -ohjelmiin alkoi vuonna 1955, kun Suomi liittyi YK:hon. Kehityspolitiikan linjat alkoivat pikkuhiljaa muotoutua 1960-luvulla yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa. Kuitenkin Suomi pysyi nettomääräisesti kehitysavun vastaanottajana vuoteen 1968 saakka, jolloin Suomesta tuli DAC:n eli OECD:n alaisen kehitysapukomitean jäsen.⁵⁷

Suomen apupolitiikan kehityskaarta voidaan pitää ailahtelevana ja ristiriitaisena. Pysyvänä piirteenä on kuitenkin ollut se, että Suomi on pysytellyt pienenä avunantajamaana. Juhani Koposen mukaan Suomen kehityspolitiikka voidaan jakaa kolmeen jaksoon, joissa kussakin yhdistyvät sekä developmentalistiset että instrumentalistiset tavoitteet. Koponen kutsuu ensimmäistä kautta muovautumisvaiheeksi, joka ulottuu kehitysyhteistyön alkuvuosista 1960-luvulta vuoteen 1972. Muovautumiskauden aikana yhdistyivät developmentalistiset elementit kansallisiin tavoitteisiin ja instrumentalismiin. Kehitysyhteistyön tärkein instrumentaalinen tehtävä oli nostaa Suomen profiilia pohjoismaisena länsimaana vastapainona Neuvostoliiton valta-asemalle Suomen ulkopolitiikassa, kun taas developmentalistiset vaikutteet tulivat lähinnä YK:n suunnalta ja suuri osa varoista ohjautuikin YK:n kautta monenkeskisenä apuna.⁵⁸

Seuraava, pohjoismais-nationalistinen vaihe vallitsi vuosina 1972–1991. Tällöin määrärahat kasvoivat ja erityisesti kaupalliset näkökulmat nousivat developmentalismin rinnalle. Kahdenvälisen avun osuus kasvoi, ja instrumentalistisista tavoitteista painottuivat taloudelliset tavoitteet aiempien poliittisten tavoitteiden sijaan. Samaan aikaan kehityspolitiikan kritiikki kasvoi, ja 1980-luvulla painopiste alkoi siirtyä vähiten kehittyneiden maiden suuntaan. Kehitysyhteistyön laatu nousi keskeiseksi kysymykseksi avun määrän rinnalle. Kansainvälisillä foorumeilla esiin

⁵⁶ Kantola 1998, 50.

⁵⁷ Siitonen 1996, 3–4.

⁵⁸ Koponen 1999, 4–7.

nousseet sukupuoli- ja ympäristökysymykset alettiin huomioida myös suomalaisessa keskustelussa.⁵⁹

Keskellä 1990-luvun alun lamaa alkoi Suomen kehitysmaapolitiikan kolmas kausi, jota voidaan kutsua globalisaation ja EU:n kaudeksi. Suomen apupolitiikan viiteryhmänä eivät enää olleet muut Pohjoismaat, vaan Euroopan unioni, ja Suomesta tuli osa laajempaa politiikantekoyksikköä. Kehitysavun suhteellinen määrä laski 1990-luvulla, mutta developmentalistiset näkökulmat vahvistuivat, koska kaksi suurinta instrumentaalista motiivia menettivät merkityksensä. Suomi ei enää tarvinnut kehitysapua luodakseen itselleen profiilia länsimaana, vaan jäsenyys Euroopan unionissa ja rahaliitossa toivat Suomen osaksi Euroopan ydintä. Myös avun tuomat suorat kaupalliset edut olivat melko vaatimattomia.⁶⁰

Suomen ulkopoliittikkaa ja kehitysapua voidaan arvioida suhteessa maan geopoliittiseen asemaan. Hidas hyvinvointivaltion rakentaminen vaikutti Suomen omaan kehitykseen ja myöhäiseen mukaantuloon kansainväliseen apuregiimiin. Suomelle osallistuminen apuohjelmaan nousi optioksi vasta vuonna 1955 YK-jäsenyyden myötä. Se tarjosi poliittisesti sopivan kanavan osallistua kansainväliseen apuregiimiin, ja lukeutuminen muihin Pohjoismaihin tarjosi kollektiivista identiteettiä. Osallistuminen YK:hon ja muihin kansainvälisiin organisaatioihin vahvistivat Suomen imagoa länsimaana. Toisaalta monenkeskiseen apuun keskittymistä voidaan arvioida myös turvallisuuspoliittisesta näkökulmasta. Monenkeskisestä avusta tuli neutraaliuden elementti. Suomi pyrki välttämään kannanottamista, sillä sen identiteetti keskittyi vahvasti rajavaltion turvallisuusnäkökohtiin.⁶¹

Keskustelu Suomen asemasta kylmän sodan jälkeisessä tilanteessa on saanut useita eri muotoja. Harle ja Moision näkevät sen kuitenkin keskittyneen systemaattisesti valtion julkisen vihollisen, Venäjän, ja laajemman eurooppalaisen turvallisuusjärjestelmän väliseen suhteeseen. Eri toimijoiden osallistuessa keskusteluun syntyy ristiriitoja eri näkemysten välille. Toiset vaativat politiikan lähtökohdaksi sitä, että turvallisuus ymmärrettäisiin laajemmin yksilöiden inhimilliseksi tarpeeksi jokapäiväisessä elämässä, kun taas toiset näkevät turvallisuustavoitteeksi maan säilymisen itsenäisenä, suvereenina kokonaisuutena. Näyttääkin siltä, että globalisaatiokehitys ja Euroopan unionin kehitys ovat aiheuttaneet suuren hajaannuksen turvallisuuspolitiikassa. Harlen ja Moision mukaan Neuvostoliiton romahtaminen ja niin kutsutun läntisen yhteisön vahvistuminen ovat avanneet mahdollisuuden toteuttaa lopultakin Suomen kansallinen identiteettiprojekti ja viedä

⁵⁹ Koponen 1999, 10–11.

⁶⁰ Mt., 5, 18–23.

⁶¹ Siitonen 2005, 131–195.

Suomen historiallinen länsisuuntautuminen päätepisteeseensä. Tähän liittyvä avoin rajan piirtäminen itään ja sitä tukeva pyrkimys läntisiin turvallisuusinstituutioihin ja ei-suomettuneisiin läntisiin kansoihin on luettavissa virallisista dokumenteista.⁶²

1990-luvulla muuttunut maailmankuva, globalisaatio ja voimistuva integraatio loivat uusia haasteita ja uhkia. Kehityspolitiikan uudelleenarviointi nosti esille uusia tavoitteita, kuten kestävän kehityksen, köyhyyden vähentämisen, demokratian ja ihmisoikeudet. Samaan aikaan uudet kehityspoliittiset tavoitteet osoittivat globaalit ongelmat myös osaksi kansallista poliittista ja taloudellista turvallisuutta ja palvelivat myös Suomen turvallisuuspoliittisia intressejä. Apupolitiikalle haettiin uutta oikeutusta ja kehitysavun linkittäminen turvallisuuspolitiikkaan palautti kehityspolitiikan suoraan ulkopolitiikan ytimeen.⁶³

Kansainvälisillä normeilla on perustavanlaatuinen vaikutus apupolitiikkaan ja -käytäntöihin. Pienen maan identiteetti kansainvälisessä yhteisössä motivoi täyttämään asetut normit. Samalla kansallinen identiteetti kertoo normien, arvojen ja intressien hierarkiasta.⁶⁴ Suomen kehityspolitiikkaa ovat määrittäneet kolme tekijää: pienuus, taloudelliset suhteet ja muuttuva asema kansainvälisessä yhteisössä.

⁶² Harle & Moisio 2000, 252–255.

⁶³ Siitonen 2005, 255–257.

⁶⁴ Mt., 310, 326.

4. TURVALLISUUDEN MUUTTUVA KENTTÄ

4.1. Laaja turvallisuus

Turvallisuuskäsitteet saivat uuden alun kylmän sodan päättymisen jälkeen. Tarve määrittää turvallisuuden käsitteitä uudelleen johtui sekä käytännöllisistä että teoreettisista syistä. Turvallisuuden määrittely on ristiriitainen ja moniselitteinen.⁶⁵ Turvallisuus ja turvattomuus perustuvat riskien mahdollisuuteen. Turvallisuus voidaan ymmärtää niin valtion kuin yksilönkin turvallisuutena, uhkilta suojautumisena tai uhkien puutteena, status quon ylläpitämisenä, kansainvälisenä toimintakykynä tai yksilön ja valtion välisenä ristiriitana. Mitä laajemmasta turvallisuuskäsityksestä on kyse, sitä laajemmat ovat myös turvallisuusuhkien ja mahdollisuuksien kenttä sekä keinot toimia turvallisuustodellisuudessa. Uhkien luonne sekä turvallisuuden keinot ja päämäärä ovat epäselviä.

Perinteisesti turvallisuus on käsitteenä liitetty valtion sotilaalliseen turvallisuuteen ja siten turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan. Ulkopuolinen voima tai asia tuottaa turvallisuusuhan. 1990-luvulle tultaessa perinteiset turvallisuuskäsitteet muuttuivat, ja turvallisuuden käsite ei enää yhdisty vain sotilaallisiin toimiin.⁶⁶ Turvallisuutta ei siis enää uhkaa vain toinen valtio, vaan uhka voi muodostua uudella tavalla, itse tuotettuna ja globaalina.

W.B. Gallie esitti 1950-luvulla teorian kiistanalaisista käsitteistä (*contested concepts*), joihin olennaisesti sisältyy ristiriitoja ja kiistanalaisuutta, sillä niiden neutraali määrittely ei ole mahdollista⁶⁷. Näihin käsitteisiin lukeutuu myös turvallisuuden käsite. Steve Smithin mukaan turvallisuuden käsitteen määrittely sisältää aina tietyn poliittisen näkökulman, joskin vielä 1980-luvulle saakka turvallisuuden käsitettä harvoin kyseenalaistettiin. Turvallisuuden käsitteellinen laajentuminen huomioi myös muut kuin valtiolliset toimijat ja uhat laajentaen turvallisuuden käsitteen sotilaallisen turvallisuuden ulkopuolelle.⁶⁸ Turvallisuuden käsite on laajentunut sekä horisontaalisesti että vertikaalisesti. Se on laajentunut sotilaallisesta taloudelliseen, poliittiseen ja ekologiseen, kansallisesta yksilölliseen, valtiollisesta maapallolliseen ja alueellisesta paikalliseen. Turvallisuuden käsitteen määrittelystä on tullut taistelukenttä, jossa toiset haluavat laajentaa käsitettä ja toiset haluavat keskittyä perinteiseen valtion sotilaalliseen turvallisuuteen.⁶⁹

⁶⁵ Buzan 1983.

⁶⁶ Huru 1998, 11–12.

⁶⁷ Smith 2005, 27.

⁶⁸ Mt., 28–29.

⁶⁹ Smith 2005, 55–58.

Kari Laitinen (1999) tarkastelee väitöskirjassaan turvallisuuden diskursiivisia orientaatioita ja muutosta turvallisuuden todellisuudessa. Onko kysymys muutoksesta kielellisissä käytännöissä vai todellisista historiallisista, sosiaalisista ja poliittisista muutoksista? Perinteisiin turvallisuuden orientaatioihin kuuluu ajatus turvallisuuden hallittavuudesta, ja uudenlaiset orientaatiot haastavat tavat ymmärtää turvallisuuden käsite. Perinteinen turvallisuus on ilmennyt kontrollina ja järjestyksenä, jota valtio suojelee ja ylläpitää. Laitisen mukaan postmoderni tapa ymmärtää turvallisuus sisältää ajatuksen ajan, tilan ja maailman rakentumisesta kontekstuaalisesti, jolloin turvallisuutta ei voida hallita, kontrolloida eikä ennustaa. Modernin kritiikki turvallisuuden suhteen merkitsee sitä, että pyritään purkamaan vallitsevat totuudet ja vanhat elementit sekä samalla luopumaan siitä kuvitelmasta, että asioita ja ilmiöitä voidaan kontrolloida.⁷⁰ Ei ole vain yhtä oikeaa tapaa määritellä turvallisuutta ja objektiivista tapaa tuottaa turvallisuusdiskurssia. Käsite ja diskurssi ovat aina sidoksissa tiettyyn aikaan ja paikkaan, joihin vaikuttavat niiden tuottajan ideologiset lähtökohdat. Voidaan pohtia, kenen määritelmästä ja turvallisuudesta on kyse ja miten turvallisuus ymmärretään – uhkilta puolustautumisena vai uhkien puutteena?

Turvallisuus yhdistyy käsitykseen uhkista, jotka, kuten turvallisuuskin, voidaan määritellä hyvin erilaisista lähtökohdista käsin. Arto Nokkala käsittelee kylmän sodan päättymisen aiheuttamaa uhkakuvien muutosta Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Uhat ja niiden voimakkuus voidaan määritellä eri poliittisista lähtökohdista käsin. Uhka-käsitteen synonyymina voidaan käyttää sanoja vaara, haaste tai epävarmuus, ja määrittelyä voidaan muuntaa valittuun turvallisuuspolitiikkaan ja -diskurssiin sopivaksi. Kyse on uhan tulkinnasta, joka voi muuttua uhan noustessa ristiriitojen kohteeksi. Uhkakuvia tuotetaan poliittisesti ja samalla nimetään asioita, jotka kuuluvat turvallisuuden piiriin. Uhkakuvien ja -väittämien avulla rakennetaan turvallisuuspoliittisia skenaarioita ja todellisuutta, mikä on keskeistä turvallisuuspoliittisessa keskustelussa. Uhkakuvien rakentamista voidaan käyttää turvallisuusdoktriinin argumentaatiossa, ja se kytkeytyy usein pelotteen ylläpitoon. Uhkakuvien ylläpito on poliittisen kamppailun väline. Niillä legitimoidaan turvallisuuspolitiikka, ja samalla pyritään luomaan konsensusta ja tavoittamaan laaja yleisö. Nokkalan mukaan uhat hajanaistuivat ja heikkenivät kylmän sodan päättymisen jälkeisessä Suomessa, joskin turvallisuuspolitiikka pysyi edelleen varsin poliittis-sotilaallispainotteisena.⁷¹

Uhkakuvista käytävää keskustelua voidaan pitää turvallisuuspolitiikan keskeisenä sisältönä, sillä uhkakuvaväittämien avulla rakennetaan ei-toivottavaa tulevaisuuskuvaa ja sen todellisuutta. Uhkakuvien muodostamisella viitataan normien ja rooliodotusten ohjaamaan uhkakuvien

⁷⁰ Laitinen 1999, 95–96.

⁷¹ Nokkala 2001, 238–243.

tuottamiseen tiettyjä käyttötarkoituksia varten. Uhkia ja uhkakuvia käytetään turvallisuuskokttriinin eli -opin argumentaatiassa ja turvallisuuspoliittisten toimien osana tai niitä varten. Uhkakuvat ovat poliittisen kamppailun väline, joilla pyritään turvallisuuspolitiikan legitimointiin ja toimintaresurssien hankintaan. Uhkakuvilla on myös ideologinen ja kasvatuksellinen tarkoitus, ja niiden avulla pyritään luomaan perusteita jatkuvuudelle ja suunnittelulle sekä vahvistamaan konsensusta.⁷²

Uudet turvallisuusuhat ovat nousseet vanhojen rinnalle turvallisuusdiskursseissa. Uusille turvallisuusongelmille on ominaista hajautuneisuus, moniulotteisuus ja ennustettavuuden puute. Michael Renner esittelee globaalin turvallisuuden uhkia World Watch-instituutin Maailman tila 2005 -julkaisussa. Globalisoituvassa maailmassa turvallisuuskysymyksiä ei voida ratkaista perinteisten kansallisen turvallisuuden mallien pohjalta. Renner korostaa ihmisten turvallisuutta ja hyvinvointia sekä turvallisuuden universaaliutta. Ei-sotilaalliset ulottuvuudet ovat olennaisia turvallisuuden ja vakauden kannalta. Monet ongelmat, kuten kilpailu luonnonvaroista, ympäristön pilaantuminen, tartuntatautien leviäminen, kansainvälinen rikollisuus, luonnononnettomuudet, kasvavat varallisuuserot ja toimeentulon epävarmuus korostuvat usein erityisesti köyhemmissä maissa. Ongelmien laukaisema turvattomuus voi ilmetä kasvavana radikalisoitumisena ja väkivaltana, mutta myös muulla tavoin. Esimerkiksi likaisen veden ja puutteellisen jätehuollon aiheuttama uhrien lukumäärä on moninkertainen verrattuna aseellisiin konflikteihin.⁷³ Valtioiden rajat ylittävät riskit ja haavoittuvuus ovat uhkia, joilta ei voida puolustautua perinteisin sotilaallisoin keinoin.

David Campbellin mukaan vaara ja riski ovat tulkinnasta nousevia seikkoja. Vaara ei edusta mitään ensisijaista, välttämätöntä tai ongelmatonta suhdetta toimintaan, josta sen sanotaan aiheutuvan. Riskien ymmärtämisellä tulkinnanvaraisiksi on tärkeä vaikutus kansainvälisiin suhteisiin. Tämä näkökulma ei kiellä, etteikö olisi olemassa ”todellisia” vaaroja, kuten tarttuvia tauteja, onnettomuuksia ja poliittista väkivaltaa, asioita, jotka ovat elämän ja kuoleman kysymyksiä. Kuitenkaan kaikki riskit eivät ole tasavertaisia, eikä kaikkia riskejä tulkita vaaroiksi. Esimerkiksi HIV:n on tulkittu olevan suurin uhka Yhdysvaltain julkisessa terveydenhuollossa, vaikka esimerkiksi keuhkokuume, diabetes tai krooniset maksasairaudet kukin yksinään aiheuttavat enemmän kuolonuhreja. Samoin vaaran tulkittamisen kautta on tuotettu lupa ”huumesodalle” huolimatta siitä, että laillisten lääkkeiden aiheuttamat kuolemat ovat yhtä yleisiä. Terrorismiin

⁷² Nokkala 1999, 50–52.

⁷³ Renner 2005, 27–30.

viitataan suurimpana kansallisena uhkana, vaikka sen todennäköinen esiintyminen Yhdysvalloissa on suhteellisen vähäistä.⁷⁴

4.2. Turvallistaminen

Kööpenhaminan koulukunnan⁷⁵ luomat turvallistamisen ja yhteisöllisen turvallisuuden (*societal security*) käsitteet liittyvät vahvasti turvallisuuden diskursiiviseen laajentumiseen. Yhteisöllisen turvallisuuden käsite tuotiin keskusteluun 1990-luvun alussa perustuen jo aiemmin esiin nousseeseen turvallisuuden laajenemiseen. Uudenlaiset uhat nousivat uhaksi kansalliselle identiteetille ja yhteisöllinen turvallisuus määriteltiin yhteisön kyvyksi säilyttää perusolemuksensa muuttuvissa olosuhteissa. Yhteisöllinen turvallisuus viittasi mahdollisiin ja tosiasiallisiin uhkiin. Turvallistamisteorian mukaan turvallisuuden määritelmä riippui sen menestyksekkäästä konstruoinnista puheessa. Turvallistamisteorian juuret voidaan nähdä puheaktissa, schmittiläisessä poikkeustilan käsitteessä sekä perinteisessä turvallisuusdebatissa. Nämä kolme muodostavat kansallisen turvallisuusdiskurssin, joka konstruoi uhkia ja vihollisia. Turvallisuus voidaan nähdä diskursiivisena ja poliittisena voimana. Se on käsite, joka tekee jotain ennemminkin kuin vain kuvaa vallitsevaa asiantilaa. Vaikka turvallistaminen on periaatteessa mahdollista kenelle tahansa, pääasiallisina toimijoina voidaan nähdä poliittiset johtajat, virastot, hallitukset ja etujärjestöt. Makroturvallistamisella puolestaan viitataan turvallistamispuheen muodostamiseen laajemmassa skaalassa kansainvälisessä politiikassa.⁷⁶

Ole Waever esittää turvallisuuden puheaktina, joka muuttaa turvallisuusongelman statusta niin, että sen hallitseminen vaatii siirtymistä perinteisten instituutioiden ulkopuolelle erityispolitiikkaan, joka pyrkii oikeuttamaan rajut ja selittämättömät toimenpiteet⁷⁷. Turvallistaminen viittaa äärimmäiseen politisoitumiseen, jolloin jokin asia tuodaan turvallisuuspolitiikan alueelle. Turvallisuuspuheenvuoro realisoituu turvallistamiseksi, kun yleisö hyväksyy turvallistamishdotuksen.⁷⁸ Teoriassa mikä tahansa julkinen asia voi ensin politisoitua ja edelleen turvallistua niin, että asia esitetään eksistentiaalisena uhkana, joka vaatii erityistoimenpiteitä ja joka oikeuttaa toimet normaalien poliittisten toimintakehysten ulkopuolella⁷⁹. Turvallisuuden kielellinen

⁷⁴ Campbell 1998, 2.

⁷⁵ Kööpenhaminan koulukunnalla viitataan turvallisuustutkimuksen suuntaukseen, jonka tunnetuimpia edustajia ovat Barry Buzan ja Ole Waever. Erityisesti koulukunta tunnetaan turvallisuuden käsitteen laajenemiseen liittyvään keskusteluun tuomastaan turvallistamisen ja yhteisöllisen turvallisuuden käsitteistä. Ks. esim. Buzan & Hansen 2009, 212.

⁷⁶ Buzan & Hansen 2009, 212–217.

⁷⁷ Buzan, Waever & de Wilde 1998, 23–27. Ks. myös Barnett 2001, 25; Smith 2005, 34.

⁷⁸ Laitinen 1999, 150–154.

⁷⁹ Buzan, Waever & de Wilde 1998, 23 – 24.

konventio toteutuu tietyssä diskurssissa, tiettyjen muodostumissääntöjen alaisena. Tutkimuksen kannalta on merkittävää analysoida sitä, missä määrin turvallistamisella on vaikutusta turvallisuusagendan muutokseen ja laajuuteen sekä ymmärtää niitä prosesseja, joissa määritellään, mitä tulee pitää uhkana ja miten niihin pitää kollektiivisesti vastata⁸⁰.

Turvallistamisteoriaa on kritisoitu sen valtio- ja eliittikeskeisyydestä. Se ei myöskään pysty identifioimaan niin kutsutta hiljaisen turvallisuuden ongelmaa, joka ilmenee, kun potentiaalisesta turvattomuudesta ei ole mahdollista puhua. Näin ollen turvallistamisteoria on melko länsikeskeinen ja nojaa olettamukseen sananvapaudesta ja yksilön suojasta mielivaltaa vastaan. Lisäksi turvallistamisteoria kohtaa saman haasteen kuin monet muutkin turvallisuusteoriat: voiko valtio nojata viholliseen oman identiteettinsä ja valtansa ylläpitämiseksi?⁸¹

Turvallistamisstrategiaa käytettäessä pyritään kuvaamaan asioita ja ilmiöitä turvallisuuslinssien lävitse. Tällöin turvallisuus on vähemmän objektiivinen tila, vaan ennemminkin tapa kilpailla näkyvyydestä, vaikutusvallasta ja resursseista. Turvallistaminen herättääkin kysymyksen siitä, pitäisikö monia turvallistamisen kohteista kohdella lainkaan turvallisuuskysymyksenä. Esimerkiksi monessa tapauksessa aliehkityksen turvallistaminen on nähty sekä epätoivottavana että epäsovittavana vastauksena tilanteeseen. Se vain ruokkii pelkoa ja rohkaisee sotilaallisiin ratkaisuihin.⁸² Keskittyminen turvallisuuteen tuottaa militarisoinnin ongelman ja korostaa sotilaallisten ratkaisujen tarvetta kansallisen turvallisuuden ja resurssien takaamiseksi. Keskittyminen niin kutsuttuun kovaan politiikkaan vie huomiota keskeisistä tämän hetkisistä kehitysongelmista, ja monet sotilaallista ratkaisua halvemmat ja rauhanomaisemmat ratkaisukeinot jäävät käyttämättä.⁸³

4.3 Inhimillinen turvallisuus

Inhimillinen turvallisuus nousi kansainväliselle agendalle 1990-luvun alussa, kun YK:n kehitysohjelma UNDP nosti käsitteen esiin Human Development -raportissaan vuonna 1994⁸⁴. Inhimillisen turvallisuuden käsite viittaa yleensä vapautteen väkivallan pelosta, puutteesta ja köyhyydestä (*'freedom from fear and want'*). Keskeinen ajatus oli, että turvallisuuden on keskityttävä ihmisiin, ei kansallisten rajojen turvaamiseen. Kehityksen ja turvallisuuden yhdistäminen tarjosi kehitysyhteisölle mahdollisuuden saavuttaa enemmän poliittista huomiota ja

⁸⁰ Laitinen 1999, 150–154.

⁸¹ Buzan & Hansen 2009, 212–217.

⁸² Duffield 2007, 3–4.

⁸³ Brown, Hammill & McLeman 1997, 1153–1154.

⁸⁴ UNDP 1994.

taloudellisia resursseja ja turvallisuusyhteisölle mahdollisuuden valloittaa uusia alueita.⁸⁵ Inhimillisen turvallisuuden on sanottu muodostavan uuden paradigman kansainväliseen politiikkaan. Erityisesti Kanada, Japani ja Norja ovat yhdistäneet inhimillisen turvallisuuden vahvasti osaksi ulkopoliittikaansa.⁸⁶

Mary Kaldorin mukaan inhimillinen turvallisuus tarjoaa uuden näkökulman sekä turvallisuuteen että kehitykseen. Turvallisuuspolitiikat ovat taipuvaisia edelleen keskittymään valtiota uhkaaviin seikkoihin ja perinteiseen sotilaalliseen kapasiteettiin. Taloudellinen apu koostuu joko humanitaarisesta avusta tai kehitysavusta, joita puolestaan määrittävät liberalisoitumisen, yksityistämisen ja makrotalouden politiikat. Inhimillinen turvallisuus tarkoittaa yksilöiden ja yhteisöjen turvallisuutta valtiollisen turvallisuuden sijaan, ja se yhdistää sekä ihmisoikeudet että inhimillisen kehityksen. Inhimillisen turvallisuuden konsepti näyttääkin kehittyneen kahteen suuntaan. Toinen korostaa yksilön turvallisuutta, toinen turvallisuuden eri aspektien yhdistymistä toisiinsa ja kehityksen merkitystä turvallisuusstrategiana.⁸⁷

Turvallisuus nähdään usein fyysisen väkivallan puuttumisena, kun taas kehitystä tarkastellaan usein materiaalisena kehityksenä ja elinolosuhteiden paranemisena. Kaldorin mukaan tämä käsitys on harhaanjohtava. Turvallisuus on vastakkain äärimmäisen haavoittuvaisuuden kanssa, paitsi sotien, myös luonnon ja ihmisten aiheuttamien katastrofien, kuten nälänhädän ja hirmumyrskyjen. Kehityksen puolestaan pitäisi olla enemmän kuin vain siedettävä elintaso. Se on myös turvallisuuden tunnetta ja mahdollisuutta vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. Ihmisoikeuksien etusijaisuus erottaa inhimillisen turvallisuuden näkökulman valtion turvallisuudesta. Periaatteen mukaan ihmisoikeuksilla on etusija valtiolliseen suvereniteettiin nähden. Kaldorin mukaan nykyään on mahdotonta erottaa turvallisuutta ja kehitystä. Samoin ero ulko- ja sisäpolitiikan sekä kovien ja pehmeiden arvojen politiikan välillä on murtumassa. Kaldorin mukaan inhimillisen turvallisuuden näkökulma hyödyttäisi kehitystä monella tapaa: se tarjoaisi kehitykselle suotuisat olosuhteet, osallistaisi inhimilliseen kehitykseen ja vahvistaisi hallinnon legitimitettä sekä painottaisi enemmän yksilöitä ja yhteisöjä kuin taloudellisia mittareita ja täten uudistaisi perinteisiä kehitysstrategioita.⁸⁸ Inhimillinen turvallisuus siis laajentaa turvallisuuskäsitettä paitsi valtiosta yksilöön, myös fyysisestä turvallisuudesta ja väkivallan puutteesta (vapaudesta pelosta) laajempiin turvallisuuden tunteeseen vaikuttaviin tekijöihin, kuten poliittisiin oikeuksiin ja taloudelliseen hyvinvointiin (vapaus puutteesta).

⁸⁵ King & Murray 2001, 585–587.

⁸⁶ Mt., 589.

⁸⁷ Kaldor 2007, 182–184.

⁸⁸ Kaldor 2007, 185–197.

Inhimillisen turvallisuuden yleensä määritellään priorisoivan ihmisiä valtioiden edelle. Tästä näkökulmasta kansainvälistä turvallisuutta uhkaavat alikehityksen eri osa-alueet, kuten köyhyys, terveysongelmat, maahanmuutto ja ympäristön tuhoutuminen, perinteisen sotilaallisen uhan sijaan. Mark Duffield näkee inhimillisen turvallisuuden kuitenkin edelleen valtiokeskeisenä. Inhimillinen turvallisuus vaatii valtioilta keskeistä roolia ihmisten suojelussa ja turvaamisessa. Puhuttaessa kyvystä tarjota julkisia hyödykkeitä ja tukea inhimilliselle turvallisuudelle ilmennetään eroa tehokkaiden ja tehottomien valtioiden välillä. Pyrkimykset vahvistaa heikkoja valtioita inhimillisen turvallisuuden tukemiseksi ovat siirtyneet kehityspolitiikan kärkeen, ja niinpä valtio on säilynyt edelleen kehityspolitiikan keskiössä.⁸⁹

Duffield tarkastelee inhimillistä turvallisuutta hallinnan näkökulmasta: inhimillinen turvallisuus pyrkii yhdistämään eri intressejä, sektoreita ja toimijoita. Inhimillistä turvallisuutta on kritisoitu sen epämääräisyydestä, määrittelyn puutteesta, mittaamattomuudesta ja epäyhtenäisyydestä. Inhimillisen turvallisuuden käsite onkin enemmän poliittisten ja moraalisten arvojen määrittäjä kuin analyttinen käsite, mikä mahdollistaa sen käytön hallinnan välineenä.⁹⁰ Roland Parisin mukaan inhimillisen turvallisuuden käsite on verrattavissa kestävän kehityksen käsitteeseen: kaikki kannattavat sitä, mutta vain harvoilla on käsitystä sen merkityksestä⁹¹.

Inhimillisen turvallisuuden käsitteen kritiikki on muun muassa sisältänyt huomion siitä, ettei se epämääräisenä käsitteenä voi toimia käytännön ohjenuorana akateemisessa tutkimuksessa tai politiikkaohjelmien muodostuksessa. Ensinnäkin siitä uupuu tarkka määritelmä, ja sillä on tarkoitettu kaikkea aina fyysisestä turvallisuudesta psyykkiseen hyvinvointiin. Toiseksi kaikkein innokkaimmilla inhimillisen turvallisuuden kannattajilla on vahvat intressit pitää terminologia yhä laajenevana ja ympäröivänä. Inhimillisen turvallisuuden ideaa pitää kasassa joukko moninaisia toimijoita, jotka pyrkivät siirtämään huomion perinteisestä turvallisuudesta kohti tavoitteita, jotka ovat perinteisesti kuuluneet kansainvälisen kehityksen otsakkeen alle. Vaikka inhimillisen turvallisuuden määritelmät vaihtelevat, suurin osa niistä painottaa tavallisten ihmisten hyvinvointia.⁹² Pääosin inhimillisen turvallisuuden näkökulmassa on eriydytty kahteen suuntaan, joista ensimmäinen korostaa inhimillisen turvallisuuden olevan yksilön turvallisuutta poliittiselta väkivallalta ja toinen erilaisten turvalluuksien keskinäisriippuvuutta ja erityisesti kehitystä keskeisenä turvallisuusstrategiana.⁹³

⁸⁹ Duffield 2007, 111.

⁹⁰ Mt., 112–115.

⁹¹ Paris 2001, 88–89.

⁹² Paris 2001, 88–102.

⁹³ Isotalo 2009, 69.

Inhimillisen turvallisuuden käsitteen voidaan nähdä kulkevan käsi kädessä inhimillisen kehityksen käsitteen kanssa. Molemmat ovat ihmiskeskeisiä, monisektorisia ja moniulotteisia. Taylor Owen näkee inhimillisen turvallisuuden edellytyksenä inhimilliselle kehitykselle, mutta ei toisin päin. Inhimillinen turvallisuus katsoo suoraan uhkatuotoiksi, kuten väkivaltaan tai taloudellisiin taantumisiin, kun taas inhimillisessä kehityksessä on puolestaan ennemminkin kyse voimaantumisprosessista. Inhimillinen kehitys on kiinnostuneempi pitkän aikavälin institutionaalista kehityksestä inhimillisen turvallisuuden tarjotessa hätätilan lievittämistä. Kaiken kaikkiaan paljon riippuu siitä, miten laajaksi inhimillinen turvallisuus käsitteellistetään.⁹⁴

Käsitteen määrittelyn laajuus herättääkin kysymyksen siitä, mitä inhimillinen turvallisuus ei ole. Laajalla käsitteellä voidaan perustella lähes mitä tahansa. Jos käsite tarkoittaa kaikkea, se ei lopulta tarkoita mitään. Lisäksi useita eri tavoitteita ja periaatteita on vaikea laittaa tärkeysjärjestykseen, eivätkä niiden muodostamat eri kategoriat edusta turvallisuustarpeiden hierarkiaa. Tutkimuksen kannalta ongelmallista on, että inhimillinen turvallisuus voi tukea mitä vain hypoteesia, riippuen tutkijan lähtökohdista ja intresseistä.⁹⁵

Parisin mukaan kyseessä ei kuitenkaan ole täysin tyhjä retoriikka, sillä inhimillisen turvallisuuden painottamisella on saavutettu merkittäviä asioita, kuten henkilömiinojen käytön kieltävä sopimus ja kansainvälisen rikosoikeuden pelote. Vaikka inhimillisen turvallisuuden paradigma ei tarjoakaan käytännön kehystä analyysille, voi sitä hyödyntää laajempänä tutkimuskategoriana turvallisuustutkimuksessa. Inhimillinen turvallisuus muodostaa kategorian, joka pääosin koskee ei-sotilaallisia uhkia yhteisöille, ryhmille ja yksilöille vastakohtana perinteisten turvallisuusnäkökulmien korostamalle valtion suojelemiselle ulkoisilta uhilta.⁹⁶

⁹⁴ Owen 2008, 121.

⁹⁵ Paris 2001, 87–102.

⁹⁶ Paris 2001, 87–102.

5. TURVALLISUUDEN JA KEHITYKSEN YHTEYS

5.1. Hyvää hallintoa rakentamassa

Kehityksen ja turvallisuuden lähentyminen on tuottanut uuden turvallisuuskehityksen, jossa alikehityksestä on tullut vaarallista. Näkemykset uusien sotien syistä ovat kehitysongelmien varassa, kuten köyhyydessä, resurssikilpailussa ja heikoissa rakenteissa.⁹⁷ Toisaalta turvallisuuden ja kehityksen välistä kytkeä oikeuttavat turvallisuushat eivät kuitenkaan ole kaikin puolin uusia. Esimerkiksi terrorismi on tuttu ilmiö jo ennestään, ja monet niin kutsuttujen uusien sotien piirteistä ovat löydettävissä kylmän sodan asetelmien takaa ja kauempaa sodankäynnin historiasta. Tämä herättää kysymyksen siitä, kumpi on muuttunut enemmän, konfliktit vai niiden tulkinta.⁹⁸

Myöskään kehityksen ymmärtäminen turvallisuuskysymyksenä ei ole uusi ilmiö. Eurooppalainen yhteiskunta-ajattelu muokkasi kehityksen käsitettä, ja kehitys yhteiskuntapoliittisena tavoitteena syntyi vastauksena teollistuvan Euroopan köyhälistön ja irtolaisten ongelmiin. Juuriltaan temmattu väestönosa nähtiin ongelmana, joka uhkasi yhteiskunnan vakautta ja turvallisuutta. Huoli turvallisuudesta vaikutti myös siihen, miten siirtokuntia hallinnoitiin. Siirtomaavalta hallitsi laajalla alueella hajanaisia ja monimuotoisia väestöjä niukin resurssein. Tämän ongelman ratkaisemisessa käytettiin kuria ja väkivaltaa sekä paikallisen eliitin valikoivaa valjastamista hallintoon. Siirtomaiden itsenäistyminen ei muuttanut asetelmaa, vaan itsenäistyneet valtiot kiinnittivät paljon huomiota turvallisuutensa takaamiseen. Myös nykyisen kaltainen kehitysajattelu nousi toisen maailmansodan jälkeen osittain turvallisuuskysymyksistä. Länsimaat halusivat ohjata kehitysmaat omalta kannaltaan suotuisalle tielle ja estää niiden luisumisen kommunismiin. Ajateltiin, että kansainväliset kehityspyrkimykset voivat muuttaa kehitysmaat moderneiksi liberaalidemokratioiksi.⁹⁹

Kylmän sodan jälkeisenä aikana kehitysmaiden väkivaltaiset konfliktit saavuttivat lisääntyvässä määrin huomiota kansainvälisessä yhteisössä. Konfliktin ehkäisy, rauhanrakennus ja -turvaaminen sekä konfliktin jälkeinen jälleenrakennus nousivat huolenaiheiksi kansainvälisessä yhteisössä. Yhtäältä tunnistettiin yhteys inhimillisen turvallisuuden ja sosio-ekonomisen kehityksen välillä, ja toisaalta saavuttiin yleinen yhteisymmärrys köyhien maiden humanitääristen kriisien yhteydestä myös länsimaiden vakauteen. Kehityksen ja turvallisuuden suhteissa voidaan havaita

⁹⁷ Duffield 2001, 15–16.

⁹⁸ Metsola 2011, 124.

⁹⁹ Mt., 124–125.

paradigmamuutos. Uusi turvallisuusparadigma on syvempi ja laajempi kuin vanha ja sisältää siirtymän perinteisestä turvallisuuskäsityksestä uusiin elementteihin, kuten talouteen, ympäristöön ja sosiaalisiin aspekteihin.¹⁰⁰

Ihmisoikeudet ja demokratia on nostettu hyvän hallinnan (*good governance*) keskeisiksi elementeiksi. Demokratia liitetään rauhaan ja vakauteen, ja sitä pidetään taloudellisen kehityksen ja kansainväliseen taloudelliseen integraation osallistumisen välttämättömyytenä. Demokratiavientä on yleisesti perusteltu sillä, että sen uskotaan edistävän rauhaa, koska demokraattiset valtiot harvoin sotivat toisiaan vastaan. Demokratiavaatimukset liittyvät tiukasti myös kehitysavun ehdollistamiseen, ja muun muassa Euroopan unioni on määritellyt ihmisoikeudet ja demokratian keskeiseksi kehityspoliittiseksi tavoitteeksi.¹⁰¹

Toisaalta niin kutsuttu liberaalin rauhan tai demokraattisen rauhan käsite on herättänyt myös kritiikkiä, jonka mukaan pyrkimys yleistää läntiset mallit niille vieraisiin konteksteihin saattaa ennemminkin tuottaa konfliktitilanteen uudelleen ja lisätä epävakautta. Sen nähdään heijastavan lännen hegemonisia arvoja ja poliittisia ja taloudellisia intressejä.¹⁰² Muun muassa Roland Paris on kyseenalaistanut käsityksen talouden liberalisoitumisen ja demokratisoitumisen synnyttämästä rauhasta. Interventiopolitiikka, joka edistää demokratiaa ja markkinoita saattaa samalla rohkaista kilpailuun ja ruokkia konfliktiherkkyttä tilanteessa, jossa institutionaaliset rakenteet eivät ole tarpeeksi vahvat. Hänen mukaansa instituutioiden vakauttaminen pitäisikin laittaa etusijalle ennen liberalisointia, jotta voitaisiin perustaa tarvittavat sääntelyjärjestelmät, jotka varmistavat yhteiskunnan siirtymisen hitaasti kohti markkinademokratiaa.¹⁰³

Turvallisuus tai paremminkin turvattomuus nähdään yhtenä aikamme merkittävimmistä kehityshaasteista. Maailmanpankin mukaan noin puolitoista miljardia ihmistä elää haurassa, konfliktin vaikutuksen alaisissa valtioissa tai maissa, joissa esiintyy laajamittaista järjestäytyntä rikollisuutta ja väkivaltaa. Näistä samaisista alhaisen tulontason maista yksikään ei ole saavuttanut YK:n vuosituhattavoitteita.¹⁰⁴

Maailmanpankin kehitysraportin mukaan työllisyys, turvallisuus ja toimiva oikeusjärjestelmä auttavat ulos väkivallan kierteestä, ja siten legitiimien järjestelmien ja hallinnon vahvistaminen on

¹⁰⁰ Hossain, Siitonen & Sharma 2007, 5–11.

¹⁰¹ Tiihonen & Tiihonen 2004, 110–112, 134.

¹⁰² Chandler 2010, 25, 29.

¹⁰³ Paris 2004, 40–51, 179, 211.

¹⁰⁴ The World Bank 2011, 1.

keskeinen väline konfliktien ratkaisussa ja ehkäisyssä¹⁰⁵. Inhimillisen turvallisuuden paradigman rinnalla voidaankin laajempaan kehykseen nähdä valtionrakentaminen (*statebuilding*), josta on tullut uusi prioriteetti kansainvälisessä politiikassa. David Chandlerin mukaan kansainvälisen turvallisuusdiskurssin vallitseva teema on nykyisin kansainvälinen valtionrakentaminen. Oli kyse sitten sodasta, konfliktista, kehityksestä, köyhyydestä, ihmisoikeuksista ja demokratiasta, terrorismista, talousongelmista, ympäristöstä, terveydestä tai väestönkasvusta, on valtionrakentaminen nähty ratkaisuna, kun potentiaalisenä uhkana nähdään hauraiden valtioiden tuottama epävakaus.¹⁰⁶

Turvallisuuden ja kehityksen yhdistyminen linkittyy kasvavaan globaalihallinnan järjestelmään. Turvallisuusuhat eivät ole vain perinteisiä valtioiden välisiä sotia, vaan kansainvälinen epävakaus, konfliktit, terrorismi ja rikollisuus ovat osa uutta turvallisuuskehystä. Osana tätä turvallisuuskuvaavaa myös alikehityksestä on tullut vaarallista.¹⁰⁷ Globaalihallinnan käsite on sidoksissa globalisaation, hallinnan (*governance*) ja demokratian käsitteisiin¹⁰⁸. Globaalihallinnan käsite on yksi keino pyrittäessä ymmärtämään ja vastamaan globaaliin muutokseen ja globalisaatiokeskusteluun¹⁰⁹.

Kehityksen merkityksen nähdään muuttuneen merkittävästi, eikä sitä enää liitetä pelkästään talouskasvuun, jota kehityksen oletetaan seuraavan, vaan myös yhteiskunnallisiin muutoksiin ja yhteistyöjärjestelyihin. Alikehityksen representointi turvallisuusuhkana paitsi vaatii sosiaalista muutosta, myös luo tarpeen kontrolloida sitä. Uudessa turvallisuuskehyksessä vakaus on mahdotonta ilman kehitystä ja kehitys kestäväntä ilman vakautta.¹¹⁰ Pohjoisen ja etelän välisen suhteen muuttuva luonne linkittyy siirtymään hierarkkisista ja alueellisten hallitusten suhteista polyarkkiseen ja rajat ylittävään hallinnan verkostoon. Sosiaalisen muutoksen agenda muotoutuu pohjoisen strategisissa verkostoissa ja ryhmissä, jotka yhdistävät hallituksia, kansalaisjärjestöjä, armeijaa ja yrityksiä uudella tavalla.¹¹¹

Valtionrakentaminen hyvän hallinnon kehittämisenä ja demokratian vientinä on noussut avainkäsitteeksi. Valtionrakentaminen ei ole vain jotain, mitä tapahtuu intervention jälkeen vaan väline, jolla pyritään ehkäisemään valtion taloudellinen ja poliittinen romahtaminen. Hyvästä

¹⁰⁵ The World Bank 2011, 2.

¹⁰⁶ Chandler 2010, 4.

¹⁰⁷ Duffield 2001, 1–2.

¹⁰⁸ Tiihonen & Tiihonen 2004, 5–14.

¹⁰⁹ Hewson & Sinclair 2004, 226–228.

¹¹⁰ Mt., 42, 259.

¹¹¹ Duffield 2001, 2.

hallinnosta on tullut ratkaisu globalisoituneen maailman ongelmiin kestävän kehityksen, rauhan, demokratian ja oikeusvaltion mahdollistajana.¹¹²

Kansainvälisen valtionrakennusdiskurssin ennakko-oletuksena on, että mikä tahansa ongelma onkaan, taloudesta, valtiosta ja yhteiskunnasta voidaan tehdä kestävämpiä ja vastustuskykyisempiä, jos ne toimivat tavoitteenaan vastata markkinoiden ja muiden ulkoisten paineiden kysyntään. Ongelmana ei siis nähdä markkinoiden aiheuttamaa epätasapainoa, vaan hauraiden ja epäonnistuneiden valtioiden heikot instituutiot, jotka epäonnistuvat markkinoiden järjestämisessä, ja siten eivät kykene täyttämään tehtävänsä. Huonon hallinnon väitetään estävän hyvän globalisaatiokehityksen ja vaurauden ja altistavan huonolle globalisaatiolle ja globaalien talouden haittapuolille.¹¹³

Valtionrakentamista on tarkasteltu eri näkökulmista. Osa keskittyy kansainväliseen hallintaan, osa konfliktin jälkeiseen rauhanrakentamiseen, osa valtioiden kapasiteetin lisäämiseen osoittaakseen alikehityksen vai valtion epäonnistumisen aiheuttamia ongelmia. Nämä eri tulkinnat jakavat sosiaalisen maailman tavoilla, jotka mahdollistavat tiettyjen politiikkakäytäntöjen identifioimisen koettuun ongelmaan.¹¹⁴

Näyttää siltä, että riippumatta ongelman luonteesta, valtionrakentamisen tuottama käsitteellinen kehys on ollut keskeinen sekä ongelmien mallintamisessa että ratkaisuehdotusten rakentamisessa. Esimerkiksi tämänhetkissä kansainvälisissä turvallisuusdiskursseissa valtionrakentamisen avulla osoitetaan uhkia, jotka nousevat heikoista valtioista, joiden ymmärretään tarjoavan suojaa terroristeille, huumeiden salakuljetukselle ja järjestäytyneelle rikollisuudella ja siten levittävän epävakautta, pakolaisia, rikoksia ja terroria. Valtionrakentamisesta on tullut kaikenkattava strategia ja moraalinen imperatiivi. Epäonnistuneet ja hauraat valtiot ovat maailmanlaajuisen systemaattisen kriisin keskiössä ja niiden varaan rakentuvat globaalien vakauden vakavimmat haasteet. Globaalien turvattomuuden, köyhyyden ja alikehityksen sekä sodan ja konfliktin lähteinä nähdään heikot valtiot, jotka muodollisesta suvereniteetista huolimatta eivät kykene turvaamaan kansalaistensa hyvinvointia ja täten altistavat epävakaudelle myös muut maat.¹¹⁵

Valtionrakentamisprojekti lukitsee demokratian, kehityksen ja turvallisuuden yhteen. Haurailta valtioilta uupuvat tarvittavat resurssit hyvään hallintoon. Länsimaisesta näkökulmasta käsin tämä on ymmärretty niin, että valtion pitäisi tarjota institutionaalinen perusta, joka mahdollistaisi

¹¹² Chandler 2010, 1.

¹¹³ Mt., 7.

¹¹⁴ Mt., 1–21.

¹¹⁵ Chandler 2010, 4–5.

kansalaisilleen henkilökohtaisten ja taloudellisten intressien tavoittelun - turvallisuuden ja järjestyksen puitteissa. Hyvän hallinnon kehittäminen voisi siten olla ennaltaehkäisevä vaihtoehto kalliille sotilaalliselle interventiolle.¹¹⁶

Avunantajamaiden pyrkimyksenä on siis mahdollistaa parempaa päätöksentekoa ja varmistaa, että päätöksenteko on pakotettu kansainvälisen sääntelyn kehykseen. Hyvän hallinnon politiikan on oltava pitkäjänteistä, jotta taloudellista kehitystä saataisiin aikaan. Sen sijaan huonolla hallinnolla voi olla hyvinkin nopeasti heikentävä vaikutus yhteiskunnan vakauteen. Huonoihin institutionaalsiin rakenteisiin pohjautuva hallinto estää kansalaisten pääsyn nauttimaan taloudellisen kasvun ja globalisaation eduista sekä korostaa globalisaation haittavaikutuksia. Kansainvälinen valtionrakentaminen on täten mieltänyt tehtäväkseen kukistaa institutionaaliset esteet sekä muuttaa pelisääntöjä ja siten kääntää huono hallinto hyväksi. Uskotaan, että hyvän hallinnon kehittäminen voi poistaa institutionaalisia tukkeutumia, jotka estävät luomasta vakaata sosiaalista järjestystä ja valtiota hyötymästä kansainvälisen yhteisön vakaasta sosiaalisesta ja taloudellisesta järjestelmästä. Tämä institutionaalinen tai postliberaali hallinta nostaa kehitysongelmien lähteeksi heikot instituutiot ja huonon hallinnon, jotka estävät valtiota toimimasta markkinoilla tehokkaasti ja hyötymästä niistä. Nopeat korjausliikkeet sotilaallisten interventioiden tai kansainvälisen avun kautta eivät ole mahdollisia, vaan hyvän hallinnon rakentaminen on pitkäkestoinen projekti, joka operoi sekä valtiollisella että kansalaisyhteiskunnan tasoilla.¹¹⁷

Kehityksen ja turvallisuuden yhdistyminen ja hallinta on liitetty Michel Foucault'n biopolitiikan ja biovallan käsitteisiin. Kehityksen turvallistaminen tuottaa tarpeen hallita alikehityksen tuottamia epävakauden lähteitä.¹¹⁸ Foucault'n mukaan valta määrätä konkreettisesti elämästä kehittyi 1600-luvulta lähtien kahdessa perusmuodossa, jotka eivät ole toisilleen vastakkaisia vaan liittyvät toisiinsa. Kurivalta keskittyi yksilöön ja ruumiiseen, biovalta taas väestöön, jota ohjailaan joukolla väliintuloja ja sääntelymenetelmiä.¹¹⁹ Biovallan myötä väestöstä tulee taloudellinen ja poliittinen kysymys, johon ei voi vastata perinteisen juridisen valtakäsityksen kautta. Biovalta ei toimi lain, oikeuden tai rangaistuksen vaan tekniikan, kontrollin ja normalisaation avulla vaikuttaen niin valtion kautta kuin sen ulkopuolellakin. Yksilöitä koskevat kuriteknikat ja väestöön kohdistuvat sääntelymenetelmät yhdistyvät normalisoivassa hallinnassa, jonka tavoitteena on ihmisten sopeuttaminen vallitseviin normeihin.¹²⁰ Hallinnan näkökulmasta on oleellista, että suvereeni

¹¹⁶ Mt., 5.

¹¹⁷ Mt., 6–7.

¹¹⁸ Ks. esim. Duffield 2007.

¹¹⁹ Foucault 1998, 99.

¹²⁰ Alt 2010, 53.

kykenee järjestämään hallinnoimansa alueen niin, että siellä ilmenevät virtaukset ovat voimissaan, vahingolliset virtaukset voidaan pitää hallinnassa ja vaaralliset virtaukset voidaan poistaa.¹²¹

Vaaran diskurssit eivät liity suuriin maailmanlopun uhkakuviin, vaan ihmiset ehdollistuvat pitämään tavallista elämäänsä vaarallisena ja epävarmana. Turvallisuuden, vaaran ja pelon diskurssit tekevät ihmisistä erilaisiin sosiaalisiin teknologioihin mukautuvaisen. Suvi Altin mukaan inhimillisen turvallisuuden kuuluvat keskeisesti kaikki nämä diskurssit, ja niiden esittämien turvattomuuksien sanotaan olevan samat kaikille maailman ihmisille. Niinpä ihmiselämä ja ihmiset tulee tehdä turvallisiksi. Foucault’laisesta näkökulmasta tarkasteltuna turvallisuus ei ole poliittisen subjektin toimintaa mahdollistava tila, vaan ennen kaikkea elämää hallinnoivien mekanismien järjestelmä. Turvallisuus pitää aina sisällään hallinnan, ja biopoliittisesta näkökulmasta tarkasteltuna inhimillisen turvallisuuden diskurssia voidaan pitää hallinnan suhteena, joka tuottaa turvaamista kaipaavia subjekteja.¹²²

5.2. Kehityksen turvallistamisen problematiikka

Turvallisuuden ja kehityksen yhdistäminen voidaan nähdä keinona herättää julkista kiinnostusta ja sitoa toimijoita taistelemaan alikehitystä vastaan. Köyhyyden poistaminen ei ole useinkaan ollut ensimmäisenä poliittisella agendalla, ja turvallisuusnäkökulma luo uusia mahdollisuuksia. Toisaalta lisääntynyt turvallisuuden hyödyntäminen elinolosuhteiden ja kansainvälisen yhteisön vahvistamisessa on herättänyt myös kritiikkiä.

Yksi turvallisuuden ja kehityksen toisiinsa kytkeytymisen ongelmallisista seurauksista on kehityksen turvallistuminen. Kehitys- ja turvallisuuskysymysten näkeminen lomittaisena kasvattaa houkutusta hoitaa kehitysongelmat turvallisuusongelmina ja samalla liukua kohti kovempia tai sotilaallisempia ratkaisuja. Tämä on nähtävissä esimerkiksi kriisinhallinnan ja humanitäärisen avun painoarvon lisääntymisenä.¹²³ Muun muassa Iso-Britannia on päättänyt suunnata kehitysrahoja yhä enemmän konfliktien ehkäisyyn, ja kehitysrahoituksessa on alettu pitää yhä enemmän silmällä kotimaan turvallisuutta¹²⁴. Kansainvälisessä turvallisuusdiskurssissa voidaan nähdä siirtymä reaktiivisesta interventiosta ennaltaehkäisevään interventioon, jonka avulla pyritään estämään

¹²¹ Vuori 2010, 3.

¹²² Alt 2010, 53.

¹²³ Metsola 2011, 125–126.

¹²⁴ Eronen 2010.

haitalliset toimet¹²⁵. Vaarana on, että kehityspolitiikan resurssit keskittyvät pelkästään turvallisuusnäkökulmiin perinteisen sosioekonomisen kehityksen kustannuksella.

Toinen ongelma kehitysongelmien tulkitsemisessa turvallisuusongelmiksi on, että se leimaa kehitysmaiden ihmiset hankaliksi ja vaarallisiksi, kuten kapinallisiksi tai laittomiksi siirtolaisiksi. Tällainen ajattelu ylläpitää kuilua kehittyneiden ja kehitysmaiden välillä. Heidän kehitysongelmansa näyttävät meidän turvallisuusongelminamme. Pyrkimys huolehtia köyhien ongelmista etelässä yhdistyy sen varmistamiseen, että he eivät voi etsiä parempaa elämää pohjoisessa. Samalla pyritään kasvattamaan muureja Euroopan unionin ulkorajoilla.¹²⁶

Riina Isotalo nostaa esille kylmän sodan jälkeisen turvallistamistrendin esimerkiksi pakolaisuutta ja liikkuvuutta koskevien politiikkakäytäntöjen polarisoitumisesta kahden navan, kehityksen ja turvallisuuden, ympärille. Näiden napojen välillä kehityksen ja turvallisuuden käytännöt ovat sekoittuneet niin sanotussa kokonaisvaltaisessa kriisinhallinnassa. Ihmisten liikkuvuus on politisoitu sekä turvallisuuden että kehityksen kautta. Nämä prosessit ovat samanaikaisesti sekä yhteen kietoutuneita että ristiriitaisia: samaan aikaan kun muuttoliike nähdään kehityksen resurssina, kontrolloimattoman väestön liikehdintä nähdään valtiollisena turvallisuusuhkana. Länsimaiden politiikoissa pakolaisia ja turvapaikanhakijoita kohdellaan enenevässä määrin joko turvallisuusuhkina tai taloudellisina siirtolaisina.¹²⁷

Muuttoliike on turvallisuuden ja kehityksen suhteen keskiössä. Käytännöt, jotka ehkäisevät pakolaisten ja siirtolaisten liikkuvuutta, on rikkaan, vastaanottavan maan näkökulmasta usein ennaltaehkäisevää itsepuolustusta. Puuttuminen pakolaisuutta aiheuttavien tekijöiden syihin pelkän reaktiivisen toiminnan sijaan voidaan nähdä positiivisena kehityskulkuna. Ongelmallista kuitenkin on, mikäli lisätuotteena muodostuu tavoite kaventaa ihmisten vapaata liikkuvuutta.¹²⁸

Kolmas seuraus on valtion suvereniteetin ehdollistuminen. Valtion suvereniteetti ei enää ole itsestäänselvyys kansainvälisessä järjestelmässä, vaan tietyt olosuhteet oikeuttavat väliintulon. Siihen liittyy myös käsitys turvallisuusuhkien rajat ylittävästä luonteesta. Jos etelän turvallisuusongelmien ajatellaan kulkeutuvan meille pohjoiseen esimerkiksi terrorismina, järjestäytyneenä rikollisuutena tai laittomana siirtolaisuutena, on helpompi oikeuttaa väliintuloja siellä, missä ongelmien ajatellaan syntyvän. Myös päinvastainen tilanne on mahdollinen: kehitysmaissa vallanpitäjät voivat valjastaa terrorismin vastaisen taistelun poliittisten vastustajiensa

¹²⁵ Chandler 2010, 192.

¹²⁶ Metsola 2011, 126.

¹²⁷ Isotalo 2009, 60, 79.

¹²⁸ Mt., 64–65.

leimaamiseen ja oman valtansa pönkittämiseen ja täten oikeuttaa poikkeustoimia ja saada tukea kansainväliseltä yhteisöltä.¹²⁹

Myös turvallisuuskäsityksen laajeneminen ja inhimillisen turvallisuuden käsite kytkeytyvät suvereniteetin ehdollistumiseen. Inhimillisestä turvallisuudesta alettiin puhua 1990-luvun puolivälissä, jonka jälkeen siitä on tullut kehityspoliittisen sanaston peruskalustoa. Asioista, jotka aiemmin ymmärrettiin kehityskysymyksiksi, kuten terveys, ruokaturva ja ympäristö, on alettu puhua inhimillisen turvallisuuden osina. Käsitteen laajalla käytöllä on vaikutuksensa. Kun turvallisuuskäsitys laajenee valtiotasolta yksilöiden perusoikeuksiin ja tarpeisiin inhimillisen turvallisuuden nimissä, madaltuu kynnys ulkoisiin väliintuloihin. Valtiollinen koskemattomuus ehdollistetaan perustavanlaatuisempaan pidetylle arvolle, yksilön oikeuksille. Tämä ilmenee muun muassa vuonna 2005 YK:n yleiskokouksen hyväksymässä suojeluvastuun periaatteessa, jonka mukaan kansainvälisellä yhteisöllä on valtuudet puuttua tilanteisiin, joissa valtio ei kykene huolehtimaan kansalaistensa perusoikeuksista ja turvallisuudesta.¹³⁰

Toisaalta suojeluvastuun käsitteessä suvereniteettia ei välttämättä hylätä vaan suojeluvastuun lähtökohtana on suvereniteetin ja ihmisoikeuksien suhteen tulkitseminen uudelleen. Perinteisesti ihmisoikeudet on nähty valtion sisäiseen toimivaltaan kuuluvina asioina, joihin ei ole ollut lupa puuttua. Suojeluvastuun näkökulmasta kuitenkin valtion suvereniteetti voidaan tulkita vastuullisuudeksi. Tällöin valtiolla on ensisijainen vastuu suojella kansalaisiaan, ja mikäli valtio ei siihen kykene, tulee valtion sisäisiin asioihin puuttumattomuuden periaatteesta toissijainen suhteessa kansainvälisen yhteisön vastuuseen puuttua tilanteeseen. Suojeluvastuun periaate asettaa ihmisoikeusloukkaukset tasavertaisiksi muiden kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavien tekijöiden kanssa purkaen jännitettä ihmisoikeuksien ja valtion oikeuksien välillä rakentamalla suhdetta yksilön hyväksi. Suhteessa valtion suvereniteettiin asia nähdään useimmissa tapauksissa siten, että väestön suojeleminen tapahtuu parhaiten pyrkimällä vahvistamaan valtion kykyä ja kapasiteettia ihmisoikeuksien suojelemiseen, ja parhaana takeena ihmisoikeuksien toteutumiseksi nähdään moraalisesti toimivat, legitiimit ja vastuulliset valtiot. Toisaalta humanitaarista interventiota vastustavat näkevät suojeluvastuun käsitteen osana länsimaista imperialismia, ja pitävät parhaana, että kukin valtio hoitaisi oman valtiollisen rakentumisprosessinsa, vaikka se kohtaisikin ongelmia..¹³¹

¹²⁹ Metsola 2011, 126–127.

¹³⁰ Mt., 126–127.

¹³¹ Seppä 2008 14–15; Seppä 2010, 31.

Väliintulojen ongelma on osa valtionrakentamisen haasteista. Rauhanturvaamisessa on siirrytty yhä enemmän kriisinhallintaan, johon liittyy sekä kohdealueen rauhoittaminen voimakeinoin että kokonaisvaltainen valtionrakennus. Tällaisissa operaatioissa demokratiaa ja ihmisoikeuksia toteuttava yhteiskuntajärjestys nähdään yleisesti turvallisuuden edellytyksenä ja päinvastoin. Käytännössä kuitenkin kansainväliset operaatiot ovat olleet valikoivia ja eivät ohjautu yksinomaan tai ensisijaisesti suojelemaan kohdealueella elävien ihmisten oikeuksia ja turvallisuutta. Lalli Metsola nostaakin esiin kysymyksen siitä, purkaako inhimillisen turvallisuuden näkökulma globaaleja valtarakenteita vai pönkittääkö se niitä? Kuka määrittelee, milloin ja missä ilmenee turvallisuusongelma ja tarve väliintuloon. Jos tarkastellaan, missä interventioita on tehty ja missä ei, eivät inhimillisen turvallisuuden puutteet yksinään riitä väliintulon syyksi. Hauraan valtion tai tilanteen täytyy olla kansainvälisen yhteisön mielestä sille uhka. Myös liittolaissuhteet ja hankalaksi koetun hallinnon sotilaallinen voima vaikuttavat siihen, ryhdytäänkö interventioon vai ei.¹³² Inhimillinen turvallisuus, vapaus ja demokratia ovat yleisiä ja voimakkaita ideoita, joiden avulla on mahdollista saada demokraattisissa valtioissa hyväksyntää pakkotoimille oman alueen ulkopuolella. Näitä periaatteita on vaikea vastustaa, ellei muisteta katsoa retoriikan taakse ja sitä, millaista käytännön politiikkaa niiden nimissä toteutetaan.¹³³

Kriittisen näkökulman mukaan näennäisesti yleismaailmallinen turvallisuus ja ihmisoikeuspuhe pyrkivät häivyttämään poliittisen tarkoituksenmukaisuuden ulkopoliittikan perustana niin, että oletettu läntinen arvoyhteisö toimii kansainvälisten normien asettajana, ja kansainvälisen politiikan valtasuhteet kätketään puheenvuoroihin, joissa vedotaan universaaleiksi oletettuihin arvoihin. Inhimillisellä turvallisuudella oikeutetut sotilaalliset tai kehitysinterventiot jatkavat läntisten kehitysmaasuhteiden pitkää linjaa, jossa korostuu pyrkimys kontrolloida ja hallita köyhää etelää sekä sen tuottamia uhkia ja mahdollisuuksia. Turvallisuuden ja kehityksen läheinen liittäminen toisiinsa ja liberaalidemokraattisiin rakenteisiin ilmentää ja edelleen muovaa maailmanpoliittisia valtasuhteita. Pyrkimys inhimilliseen turvallisuuteen voidaan nähdä uudenaikaisena hallinnan muotona, joka pyrkii laajentumaan alueiden kontrollista niillä elävien ihmisten suoraan hallinnointiin. Tässä mielessä inhimillinen turvallisuus edistää modernien väestönhallinnan keinojen ulottumista uusille elämäalueille ja yhä selvemmin myös valtioiden rajat ylittävään tilaan.¹³⁴

Metsolan mukaan kehityksen ja turvallisuuden yhteydestä ei pidä tehdä uutta oppia, vaan olisi maltettava tarkastella lähemmin erityyppisiä kehitysongelmia. Maissa, jotka eivät ole akuuteissa

¹³² Metsola 2011, 127–129.

¹³³ Mt., 128.

¹³⁴ Metsola 2011, 130–133.

konflikti- tai postkonfliktitilanteissa, kehitys ja turvallisuus ovat kaksi eri asiaa ja tuottavat erilaisen näkökulman ongelmiin. Asioiden määrittäminen turvallisuuskysymyksiksi johtaa kovempiin ja kontrollikeskeisiin ratkaisuihin kuin niiden määrittelemisen kehityskysymyksiksi.¹³⁵ Lisäksi kehityksen nousu kansainvälisen valtionrakentamisen ja konfliktinehkäisyn agendan eturiviin voidaan nähdä etäännyttävän länsivaltoja ja kansainvälisiä järjestöjä ottamasta vastuuta kehitysongelmista ja painottaen ajatusta siitä, että köyhien on löydettävä omat ratkaisunsa omiin ongelmiinsa.¹³⁶

¹³⁵ Mt., 130–134.

¹³⁶ Chandler 2010, 144.

6. ANALYYSIN PERUSTA

6.1. Tutkimustehtävä ja aineisto

Kehityksen ja turvallisuuden yhteydestä käyty keskustelu on kansainvälisesti lisääntynyt niin eri organisaatioissa, valtioiden agendoilla kuin tutkimuksessakin. Koska kansainväliset politiikanormit heijastuvat kotimaan politiikkaan, voidaan olettaa, että kehityksen ja turvallisuuden yhdistäminen näkyy myös Suomen poliittisissa linjauksissa.

Tutkimustehtävänäni on pohtia, *miten turvallisuuden ja kehityksen yhteys esitetään Suomen ulkopolitiikan virallisissa linjauksissa*. Tarkastelen sitä, miten turvallisuuden ja kehityksen välinen yhteys näkyy Suomen virallisdokumenteissa, millaista kehitys- ja turvallisuuskäsitystä niissä rakennetaan, ja millainen kehityskulku ja muutos näissä diskursseissa on tapahtunut 1990-luvun puolivälistä alkaen. Kansainvälisessä kehityksessä kehityksen ja turvallisuuden yhdistymisen taustatekijöinä voidaan pitää kylmän sodan jälkeistä murrosta maailmanjärjestyksessä, globalisaation tuottamia uusia näkökulmia ja hallinnan tarvetta sekä turvallisuuskäsityksen laajenemista. Tutkielmassani kiinnitän huomiota näihin seikkoihin.

Tutkielmani empiirinen aineisto koostuu virallisdokumenteista. Aineistoni painottuu turvallisuus- ja puolustuspoliittisiin selontekoihin sekä kehityspoliittisiin linjauksiin. Mukaan olen valinnut Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittiset selonteot vuosilta 1995¹³⁷, 2001¹³⁸, 2004¹³⁹ ja 2009¹⁴⁰. Kehityspoliitiikan virallisdokumenteista mukana ovat Suomen kehityskaupoliitiikan linjaus vuodelta 1998¹⁴¹, valtioneuvoston periaatepäätökset Suomen kehityspoliittisiksi ohjelmasta vuosilta 2004¹⁴² ja 2007¹⁴³ sekä valtioneuvoston periaatepäätös kehityspoliittisesta toimenpideohjelmasta vuodelta 2012¹⁴⁴. Aineistossani olen pyrkinyt säilyttämään ajallisen tasapainon, jotta vertailtavuus säilyisi. 1990-luvulla tapahtui merkittäviä muutoksia Suomen kansainvälisessä toimintaympäristössä, kuten Neuvostoliiton hajoaminen 1990-luvun alussa ja Suomen jäsenyys Euroopan unionissa. Selontekomenettelyä on käytetty linjaamaan Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa 1990-luvun puolivälistä alkaen, ja turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selontekokäytäntö on sen jälkeen vakiintunut menettelytavaksi, jossa valtioneuvosta antaa turvallisuus- ja puolustuspoliittisen

¹³⁷ VNS 1/1995.

¹³⁸ VNS 2/2001.

¹³⁹ VNS 16/2004.

¹⁴⁰ VNS 11/2009.

¹⁴¹ VN 1998.

¹⁴² VNpp 2004.

¹⁴³ VNpp 2007.

¹⁴⁴ VNpp 2012.

linjauksensa kerran vaalikaudessa arvioitavaksi eduskunnalle¹⁴⁵. Aineisto alkaa 1990-luvun puolivälistä, koska tuolloin on tehty ensimmäinen nykymuodossa oleva turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteko. Myös Suomen nykymuotoisen kehityspolitiikan, jossa kehitysyhteistyö on yksi laajemman politiikkakokonaisuuden välineistä, perusteet on määritelty 1990-luvun linjauksissa. Turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selontekojen tarkastelussa pääpaino on turvallisuuspoliittista toimintaympäristöä kuvaavissa osioissa. Kehityspoliittisissa linjauksissa keskityn tavoitteisiin ja painopisteisiin jättäen kehitysyhteistyön käytännön toteuttamiseen liittyvän hallinnollisen ja resurssipuolen vähemmälle huomiolle.

Kehityspoliittisten linjausten avulla pyritään suuntamaan Suomen kehityskaupolitiikkaa. Ne käsittelevät kehityspolitiikan eri sektoreita, mutta toimeenpanossa keskitytään kehitysyhteistyöhön, jota voidaan pitää yhtenä kehityspolitiikan välineenä. Kehityspoliittisten linjaukset kertovat Suomen kehityspolitiikan tavoitteista, vallitsevasta kehityksen käsitteestä ja toimintaa ohjaavista arvoista.

Kehityspoliittiset ohjelmat ovat aina sidottuja aikaansa ja tekijöihinsä sekä sen hetkiseen poliittiseen tilanteeseen. Uusi hallitus haluaa jättää ohjelmiin kädenjälkensä, mikä voi aiheuttaa haasteita jatkuvuudelle. Kehityspoliittinen ohjelma on silta hallituksessa määriteltyjen yleisten tavoitteiden ja periaatteiden sekä kehityspolitiikan käytännön toteutuksen välissä. Ohjelmassa määritellään ongelmat ja valitaan toimintamallit niiden ratkaisemiseen. Parhaimmillaan kehityspoliittinen ohjelma voi toimia hyvän hallinnon välineenä, joka mahdollistaa laajapohjaisen ja johdonmukaisen toiminnan. Toisaalta laajapohjaisuus ja erilaisten intressien kirjo sekä se, että kaikki poliittiset ohjelmat ovat perimmiltään ”näin tulemme toimimaan” -henkisiä aikomuskoosteita, muodostavat kehittymispoliittisen ohjelman suurimman haasteen.¹⁴⁶

Turvallisuus- ja puolustuspoliittiset selonteot ovat osa Suomen virallista turvallisuuden määrittelyä, joka voidaan nähdä osana tietynlaisen turvallisuustodellisuuden tuottamista ja tulkintaa. Selonteoissa arvioidaan Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kokonaisuutta ja esitetään valtioneuvoston tekemät turvallisuus- ja puolustuspoliittiset linjaukset.

Yksi Suomen virallinen ”maailmankatsomus” esitetään turvallisuuspoliittisissa selonteoissa. Turvallisuuspoliittiset selonteot sisältävät tiedot siitä, mitä suomalaisten tulisi pelätä ja mihin ryhmään Suomi kuuluu. Selonteot kartoittavat ja luokittelevat kylmän sodan jälkeisen Suomen ulkoiset uhkatekijät, jolloin erilaiset uhkakuvarakennelmat on helpompi tunnistaa. Geopoliittisilla uhkakuvilla tarkoitetaan juuri negatiivisen toiseuden kautta luokiteltua ja rakennettua ulkoista

¹⁴⁵ Linnéll 2008, 1–2.

¹⁴⁶ Stocchetti 2011.

uhkatekijää, pelon kuvaa, joka korostaa olemassa olevaa vaaraa Suomen alueelliselle loukkaamattomuudelle ja suvereniteetin ylläpitämiselle.¹⁴⁷

Uhkakuvista käytävää keskustelua voidaan pitää turvallisuuspolitiikan keskeisenä sisältönä, sillä uhkakuvaväittämien avulla rakennetaan ei-toivottavaa tulevaisuuskuvaa ja sen todellisuutta. Uhkakuvien muodostamisella viitataan normien ja rooliodotusten ohjaamaan uhkakuvien tuottamiseen tiettyjä käyttötarkoituksia varten. Uhkia ja uhkakuvia käytetään turvallisuuspoliittisen doktriinin argumentaatioissa ja toimien osana tai niitä varten. Uhkakuvat ovat poliittisen kamppailun väline, jolla pyritään turvallisuuspolitiikan legitimointiin ja toimintaresurssien hankintaan. Uhkakuvilla on myös ideologinen ja kasvatuksellinen tarkoitus, ja niiden avulla pyritään luomaan perusteita jatkuvuudelle ja suunnittelulle sekä vahvistamaan konsensusta.¹⁴⁸

6.2. Sosiaalinen konstruktivismi ja diskurssianalyysi tarkastelun välineenä

Niin sosiaalinen konstruktivismi kuin diskurssianalyysikin palautuvat molemmat kieleen ja kielelliseen vuorovaikutukseen. Diskurssianalyysi voidaan myös nähdä kuuluvaksi osaksi sosiaalisen konstruktivismin viitekehystä. Itse näen sosiaalisen konstruktivismin hivenen teoreettisempänä kehyksenä diskurssianalyysin tarjotessa kenties hieman käytännöllisemmän välineen.

Sosiaalinen konstruktivismi tarkastelee todellisuuden rakentumista merkitysten kautta. Erityinen huomio kiinnittyy kieleen ja sen rakentamaan maailman ja sanojen suhteeseen. Kieli kuvaa ja selittää ja maailmaa. Sen avulla myös tehdään asioita. Kyse on puheakteista, jotka tuottavat asioita.¹⁴⁹ Puheaktin käsite on peräisin J.L. Austinilta, jonka mukaan kieli ei vain kuvaa maailmaa, vaan puheaktin kautta asioita tehdään sanoilla. Kaikki merkitykselliset ilmaisut voidaan käsitteellistää puheakteiksi, teoiksi, jotka saavat jotain aikaiseksi tai suorittavat jotakin ihmisten välisessä maailmassa.¹⁵⁰

Sosiaalisen konstruktivismin mukaan kohtaamme tutkimamme todellisuuden aina jostakin näkökulmasta merkityksellistettynä. Tutkimuskohdetta on mahdollista lähestyä vain niiden symbolien ja merkitysten kautta, jotka ovat kulttuurisesti mahdollisia.¹⁵¹ Sosiaalinen konstruktivismi herättää kysymyksen siitä, mikä on ”totuus” ja miten se määritellään. Samaa asiaan

¹⁴⁷ Harle & Moisio 2000, 255–257.

¹⁴⁸ Nokkala 1999, 50–52.

¹⁴⁹ Gergen 1999, 33–34.

¹⁵⁰ Mt., 35.

¹⁵¹ Jokinen Juhila & Suoninen 1999, 39.

voidaan kysyä niin turvallisuuden, kehityksen ja identiteetinkin suhteen. Mitä ne ovat ja kuka niitä määrittelee?

Diskurssianalyysin teoreettinen tausta on sosiaalisen konstruktivismin traditiossa. Myös diskurssianalyysillä tarkoitetaan tutkimusmetodia, jossa kielen oletetaan rakentavan, merkityksellistävän ja muuntavan sosiaalista todellisuutta. Kieli nähdään merkityssysteeminä, jonka avulla todellisuutta rakennetaan ja luodaan kuva maailmasta, jossa elämme. Kielen avulla konstruimme kohteet, joista puhumme. Kysymys on tavasta sanoa – tai jättää sanomatta. Diskurssianalyysissä on kyse ulkoista maailmaa luovien konstruktioiden näkyväksi tekemisestä ja selittämisestä.¹⁵²

Konstruktivisuuden idea liittyy kielen jäsentämiseen sosiaalisesti jaettuina merkityssysteeminä, joissa merkitykset muodostuvat suhteessa toisiinsa. Diskurssianalyysin tarkoituksena on rakentaa kuvaus siitä, miten sosiaalinen todellisuus on rakentunut, ja miten sitä edelleen rakennetaan. Kyse on merkityssysteemien, diskurssien, kirjosta, jossa sosiaalinen todellisuus hahmottuu moninaisena, rinnakkaisten tai keskenään kilpailevien systeemien kenttänä, jotka eri tavoin merkityksellistävät maailmaa, sen prosesseja ja suhteita. Jokinen, Juhila ja Suoninen määrittelevät diskurssit ”verrattain eheiksi säännönmukaisten merkityssuhteiden systeemeiksi, jotka rakentuvat sosiaalisissa käytännöissä ja samalla rakentavat sosiaalista todellisuutta.”¹⁵³

Nyky-yhteiskuntatieteet ovat saaneet vahvasti vaikutteita sosiaalisesta konstruktivismista ja ajatuksesta siitä, että maailma on sosiaalisesti rakennettu. Monet yhteiskuntatieteelliset teoriat, erityisesti idealistinen suuntaus, korostavat tekstin ja diskurssin roolia sosiaalisen maailman rakentumisessa. Realisti väittäisi, että vaikka sosiaalisen maailman aspektit, kuten sosiaaliset instituutiot, ovat sosiaalisesti konstruoituja, ne lopulta rakennuttuaan ovat todellisuutta, joka vaikuttaa ja rajoittaa tekstuaalista tai diskursiivista todellisuuden rakentamista. Norman Fairclough’n mukaan sosiaalista todellisuutta voidaan tekstuaalisesti konstruoida eri tavoin, mutta niiden vaikutus muutokseen riippuu useista kontekstuaalisista tekijöistä, mukaan lukien jo olemassa oleva sosiaalinen todellisuus. Fairclough’n mukaan diskursseilla voidaankin rakentaa sosiaalista maailmaa, mutta tietyin rajoittein.¹⁵⁴

Koska konstruktivistisen tutkimuksen viitekehys on löyhä, on myös tutkimuksessa eri linjoja. Keskeistä on siis kysymys: luetaanko aineistoa niin, että kieli ymmärretään lopultakin jollain

¹⁵² Jokinen, Juhila & Suoninen 1993, 17–19.

¹⁵³ Mt., 27.

¹⁵⁴ Fairclough 2003, 8–9.

monimutkaisella tavalla kuvaavan tai heijastavan maailmaa vai niin, että maailma nähdään merkityksellistyvän tuossa kielessä? Aineistoa voidaan lähestyä ontologisen tai episteemisen konstruktivismiin kautta. Ontologisessa konstruktivismissa tutkimuskohdetta ei kokonaisuudessaan palauteta kieleen, vaikka se ensisijainen tutkimuskohde onkin. Tekstin ja puheen ulkopuolella ajatellaan olevan ei-diskursiivisia maailmoja ja ontologinen todellisuus, kuten luonto tai käyttäytymisen biologinen perusta. Diskurssianalyysin tehtävänä on paitsi selvittää, miten noita maailmoja rakennetaan diskursiivisesti kielellisissä käytännöissä, myös pohtia ei-diskursiivisten maailmojen ja diskursiivisten käytäntöjen välistä vastaavuutta. Episteeminen konstruktivismi puolestaan kieltäytyy ottamasta kantaa siihen, onko kielen ulkopuolella olemassa todellisuutta vai ei. Diskurssianalyttinen tutkimus palautuu aina kieleen ja on tavallaan sen vanki. Tekstejä ei lueta ”tiedossa olevien” vallan, instituutioiden ja alistavien totuuksien läpi vaan tutkimuskohteena on se, mitä ihmiset teksteillään ja puheillaan kulloinkin tekevät. Kiinnostavaksi kysymykseksi nousee se, miten puheet ja tekstit itsessään rakentavat kielen tuolla puolen olevaa maailmaa. Ontologisen konstruktivismiin mukaan puhetilanteiden ja tekstien rajat voidaan ylittää suhteuttamalla aineistossa konstruoidut merkitykset esimerkiksi laajempiin yhteiskunnallisiin rakenteisiin, ja yksittäisessä tilanteessa tuotetut merkitykset ovat sidoksissa tekstin ja puheen ulkopuoliseen maailmaan. Episteemiselle konstruktivismille yksittäisten tilanteiden rajat aukeavat toisiin teksteihin ja puheisiin. Tällöin kysymys on merkitysten liikkumisesta rakenteista toisiin, joissa ne kuitenkin aina realisoituvat omalla tavallaan.¹⁵⁵

Tässä tutkielmassa kallistun enemmän ontologisen konstruktivismiin näkemykseen. Näen aineistosta esiin nousevan tekstin suhteessa laajempiin yhteiskunnallisiin rakenteisiin ja olevan sidoksissa myös ulkopuoliseen maailmaan. Köyhyys, nälänhätä ja väkivalta ovat todellisia ongelmia näkökulmasta riippumatta. Näen, että diskurssit ovat sidoksissa instituutioihin ja valtaan, niillä on kytkös poliittisiin ja taloudellisiin rakenteisiin ja ne ylläpitävät valtasuhteita¹⁵⁶.

Kielessä diskursiivisesta näkökulmasta tarkasteltuna on kyse toiminnasta ja vallankäytöstä. Keskeistä on kuka, miten, missä ja miksi määrittelee ilmiöitä, jotka tuottavat inhimillisiä kokemuksia, ja miten valtasuhteita tuotetaan sosiaalisissa käytännöissä¹⁵⁷. Diskurssianalyysi liitetään usein Michel Foucault’n ajatteluun diskurssin ja vallan suhteesta. Foucault’lle kielessä on kyse valtasuhteista ja tiedon diskursseista, siitä kuka tietää ja omistaa totuuden.¹⁵⁸

¹⁵⁵ Juhila 1999, 162–175.

¹⁵⁶ Mt., 165.

¹⁵⁷ Remes 2006, 291; Jokinen & Juhila 1993, 75.

¹⁵⁸ Fairclough 1999, 38–39.

Diskurssien välisiä suhteita analysoitaessa kiinnitetään huomiota siihen, millaiset sosiaalisen todellisuuden jäsenystavat vaikuttavat dominoivilta analysoitavassa aineistossa. Tällöin ei niinkään keskitytä diskurssien moninaisuuteen, vaan mielenkiinto on kulttuurisissa itsestäänselvyyksissä, hegemonisen aseman saavuttaneissa diskursseissa, jotka mielletään ikään kuin luonnollisiksi ja kyseenalaistamattomiksi totuuksiksi.¹⁵⁹ Diskurssien sisäisiä valtasuhteita tarkasteltaessa kiinnitetään puolestaan huomiota siihen, mitä diskurssissa sanotaan tai tehdään, millaiset ovat toimijoiden väliset suhteet ja millaisiin subjektipositioihin ihmiset voivat asemoitua¹⁶⁰.

Valta-analyysissa voidaan lisäksi kiinnittää huomiota diskurssien tunnistamisen lisäksi siihen, miten diskursseja tuotetaan ja uusinnetaan sosiaalisissa käytänteissä eli millaisissa prosesseissa merkityssysteemejä rakennetaan. Tällöin voidaan kiinnittää huomiota esimerkiksi tietojen ja käytäntöjen yksinkertaistamiseen ja naturalisointiin, konsensukseen tietyn tiedon legitimoinnissa, jaettuihin kulttuurisiin konventioihin sekä diskurssien yhteen kietoutumiseen eli siihen, millä tavoin diskurssit tukeutuvat toisiinsa.¹⁶¹ Kehityspoliittisen toimijuuden roolia voidaan tarkastella kehityspoliittisen diskurssin ja sen jännitteiden valossa. Se, miten kehityksestä puhutaan antaa suunnan kehityspolitiikan piirissä tapahtuvalle toiminnalle ja tätä taustaa vasten havainnollistaa toimijan hyväksymää kehityspoliittisesta diskurssia ja ilmentää toimijan käyttämää kehityspoliittista valtaa.¹⁶²

Sosiaalisen konstruktivismiin tutkimuskehityksessä voidaan nähdä neljä pääkohtaa: kriittisyys itsestäänselvyksiä kohtaan, käsitystemme historiallis-kulttuurisuus, tiedon syntyminen sosiaalisissa prosesseissa sekä tiedon ja sosiaalisen toiminnan yhteenkuuluminen¹⁶³. Diskursiivisen näkökulman mukaan se, mitä ja kuinka turvallisuudesta puhutaan, synnyttää todellisuutta ymmärtämisen kautta. Käsitteen muutos on sidoksissa yhteiskunnalliseen muutokseen.¹⁶⁴ Tämä voidaan nähdä esimerkiksi kylmän sodan päättymisen yhteydessä: muuttunut yhteiskunnallinen tila muutti myös turvallisuusorientaatiota ja uudenlaiset turvallisuusuhat saivat enemmän huomiota¹⁶⁵. Sama kielellinen konventio liittyy myös kehityksen määrittelyyn ja luomiseen. Esimerkiksi Claude

¹⁵⁹ Jokinen & Juhila 1993, 76–77.

¹⁶⁰ Mt., 88.

¹⁶¹ Mt., 88–95.

¹⁶² Stocchetti 2006, 30–53.

¹⁶³ Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006.

¹⁶⁴ Laitinen 1999, 97–99.

¹⁶⁵ Ks. esim. Laitinen 1999.

Alvaresin mukaan kehityksen määrittelyn suhteen tieto on valtaa, mutta myös valta on tietoa: se jolla on valtaa, voi myös määritellä ideaalin kehityksestä¹⁶⁶.

Aloitan aineiston analyysin kuvailemalla aineistonani käyttämiä kehityspoliittisia dokumentteja ja turvallisuus- ja puolustuspoliittisia selontekoja. Pyrin luomaan yleiskuvan aineistosta kokonaisuutena sekä dokumenttien sisällöstä. Lisäksi kiinnitän huomiota kussakin dokumentissa esiintyviin painopistealueisiin ja mahdolliseen muutokseen, joka on tapahtunut tarkasteluvälillä. Erityishuomiota kiinnitän kehityksen ja turvallisuuden yhteyden mahdolliseen esiintymiseen.

Diskurssianalyysin avulla pyrin tunnistamaan aineistosta esiin nousevat diskurssit. Nimeän ja kuvailen aineistosta esiin nousevat diskurssit käyden läpi niiden ominaispiirteitä ja tuomalla esiin esimerkkejä siitä, miten ne aineistossa ilmenevät. Diskurssien tunnistamisen avulla pyrin hahmottamaan, miten turvallisuuden ja kehityksen välistä yhteyttä on Suomen ulkopoliittikan virallisissa linjauksissa rakennettu, miten nämä diskurssit suhteutuvat toisiinsa, ja eroavatko turvallisuus- ja kehityspoliittisissa dokumenteissa esitetyt diskurssit toisistaan ja millaista kehitys- ja turvallisuuskäsitystä niiden avulla rakennetaan. Näin muodostan kuvan siitä, millainen on virallisdokumenteissa vallitseva käsitys turvallisuudesta ja kehityksestä sekä niiden välisestä suhteesta.

¹⁶⁶ Alvares 1992, 230. Lainattu Crushin 1995, 5 mukaan.

7. SUOMI MUUTTUVASSA TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ

7.1. Kehityspolitiikan suuntaviivoja

7.1.1. Kehityskaupoliittinen linjauk 1998

Suomen nykytuotoisen kehityspolitiikan perusteet on linjattu vuoden 1998 kehityskaupoliittisessa linjauksessa. Kehityspolitiikan käsite on laajentunut ja viittaa laaja-alaiseen kokonaisuuteen, joka on käsitteenä laajempi kuin pelkkä kehitysyhteistyö, joka on ennemminkin yksi kehityspolitiikan välineistä. Vuonna 1996 tehdyssä kehitysyhteistyön periaatepäätöksessä todettiin, että valtioneuvoston tulee laatia laajempi kehityskaupoliittinen strategia, jossa kehityskaupoliittisille asetetaan yhteisiä päämääriä, ja jossa eri politiikkalohkojen tavoitteet ovat sopusoinnussa keskenään¹⁶⁷. Suomen kehityskaupoliittisen linjauksessa 1998¹⁶⁸ korostuvat globaalistuvan toimintaympäristön muutos ja vuorovaikutuksen lisääntyminen maailmassa sekä kulttuurien välinen vuorovaikutus. Kehityspolitiikan päätehtävänä nähdään hyvinvoinnin ja rauhan edistäminen ja niihin kohdistuvien uhkien ehkäiseminen. Linjauksen mukaan Suomen on suuntauduttava enemmän ulospäin näitä tavoiteltaessa ja yhteistyö niin valtioiden, yritysten kuin kansalaisjärjestöjen kanssa nähdään merkittäviksi.

”Suomen kehityskaupoliittisen ensisijaisena tavoitteena on syvenevän keskinäisen riippuvuuden maailmassa edistää rauhaa, yhteistyötä ja hyvinvointia sekä ehkäistä niihin kohdistuvia uhkia.”¹⁶⁹

1990-luvulla kansainvälisessä ympäristössä tapahtuneet muutokset muuttivat myös Suomen poliittista asemaa. Kansainvälisen politiikan muuttunut tilanne ja Suomen jäsenyys Euroopan unionissa huomioidaan myös kehityspolitiikassa ja niiden koetaan laajentaneen Suomen mahdollisuuksia vaikuttaa maailmanlaajuisiin kysymyksiin. Pohjoismainen yhteistyö nähdään merkittäviksi, ja Suomi korostaa pohjoismaalaisuuden myönteistä merkitystä kehityskaupoliittisissa ilman kolonialistista historiaa. Aktiivisen kehityspolitiikan nähdään myös lisäävän Suomen vaikutusvaltaa Euroopan unionin sisällä.

”Kahdenväliset suhteet kehityskaupoliittisiin palvelevat Suomen vaikutusmahdollisuuksia myös EU:n piirissä.”¹⁷⁰

¹⁶⁷ VNpp 1996, 6.

¹⁶⁸ VN 1998.

¹⁶⁹ VN 1998.

¹⁷⁰ VN 1998.

Yhtenä keskeisenä taustatekijänä linjauksessa nähdään kansojen välisen vuorovaikutuksen lisääntyminen ja globaalistuminen, joka ei jäsenny vain maiden ja kansallisten yksikköjen mukaan. Globaalistumista nähdään edistäneen niin talouden liberalisoituminen kuin teknologian kehitys. Globaalistumisvaikutukset näkyvät myös sosiaalisissa ja kulttuurisuhteissa sekä ekologisissa vaikutuksissa. Linjauksessa uskotaan, että talouden, politiikan ja kulttuurin globaalistumiskehitykseen voidaan vaikuttaa kansainvälisellä yhteistyöllä. Linjaus pyrkii esittämään keinoja, joita Suomi voisi aktiivisella politiikalla käyttää globaalistumisen myönteisten vaikutusten hyödyntämiseksi ja negatiivisten seurausten, kuten väestöryhmien marginalisoitumisen, vähentämiseksi.

Linjauksessa pyritään korostamaan kumppanuutta, johon sisältyy sitoutuminen yhteisiin tavoitteisiin ja kansainvälisten normien ja sopimusten noudattamiseen. Samalla keskeiseksi osaksi kumppanuutta nähdään kehitysmaiden vastuu omasta kehityksestään. Euroopan unionin jäsenyyden vaikutus näkyy linjauksessa ja Suomen kehityspolitiikan tavoitteet on liitetty yhteen unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteiden kanssa. Linjauksessa pyritään korostamaan kehityspolitiikan kokonaisvaltaisuutta eri politiikkalohkoilla ja kehitysyhteistyön roolia yhtenä kehityspolitiikan välineenä. Kehitysyhteistyö on väline, jolla edistetään tärkeinä pidettyjä tavoitteita.

”Kehitysyhteistyön periaatepäätöksessä todetaan kehitysyhteistyön olevan olennainen osa ulkopolitiikkaa. Tämän mukaisesti kehitysyhteistyö nähdään linjauksessa yhtenä kehitysmaapolitiikan välineenä, jolla vaikutetaan turvallisuuden lisääntymiseen, köyhyyden vähentämiseen, kestävään taloudelliseen, sosiaaliseen ja ekologiseen kehitykseen sekä demokratian, hyvän hallinnon ja ihmisoikeuksien ja tasa-arvon edistämiseen.”¹⁷¹

Linjauksessa nostetaan esille kehityspolitiikan välinearvo turvallisuudelle. Maailmanlaajuisten paineiden, kuten hallitsemattomien muuttoliikkeiden, pakolaisuuden, ilmastonmuutoksen, rikollisuuden, huumeiden ja kulkutautien leviämisen sekä uskonnollisen fundamentalismin koetaan voivan kohdistua myös Eurooppaan. Näihin mahdollisiin uhkatekijöihin voidaan vaikuttaa ennaltaehkäisevästi tukemalla kehitysmaita globaaliagendan toteuttamisessa ja auttamalla kehitysmaita puuttumaan ongelmien syihin.

Kehityspolitiikan globaaliagenda ja monenkeskisyys saavat huomiota. Globaaliagendalla tarkoitetaan asiakokonaisuutta, joka on hahmottunut 1990-luvulla YK:n suurissa kokouksissa¹⁷²,

¹⁷¹ VN 1998.

¹⁷² Esimerkiksi Rion ympäristö- ja kehityskonferenssi 1992, Naisten maailmankonferenssi Pekingissä 1995, Maailman ruokaturvahuippukokous Roomassa 1996.

joissa on sovittu maailmanlaajuisista toimintaohjelmista, kuten sosiaalisista ja ympäristökysymyksistä. Kehityspolitiikan tavoitteissa kiinnitetään huomiota laajamittaiseen köyhyyden vähentämiseen muun muassa velkojen anteeksiannon kautta, kehityspoliittiseen johdonmukaisuuteen, ihmisoikeuksien kunnioitukseen ja demokratian edistämiseen, ympäristöongelmien ehkäisemiseen sekä taloudellisen vuorovaikutuksen lisäämiseen. Myös laaja ja kokonaisvaltainen turvallisuus nousee esille yhtenä kehityspolitiikan tavoitteena. Turvallisuuden suhteen huomio kiinnittyy erityisesti asevalvontaan, aseistariisuntaan ja pienaseisiin. Kriisinhallinnan siviilivalmiuksien kehittäminen nostetaan tavoitteeksi. Rauhanrakentamisen avulla tuetaan demokraattisia rakenteita, joiden nähdään luovan perustan inhimilliselle turvallisuudelle ja ihmisoikeuksien kunnioitukselle.

Linjaus nostaakin Suomen kehityspolitiikan lähtökohdiksi demokratian, hyvän hallinnon ja ihmisoikeuksien kehittäminen, joka tukee vakautta ja taloudellista kehitystä luoden edellytyksiä yritystoiminnan etabloitumiselle ja investoinneille. Ihmisoikeuksien korostaminen liitetään myös osaksi Euroopan unionin jäsenmaiden ”arvoyhteisöä”, jonka tärkeimpiin yhteen sitoviin arvoihin kuuluvat yksilön ihmisoikeudet ja demokraattinen päätöksentekojärjestelmä. Tällä tavoin vahvistetaan samalla Suomen kuulumista eurooppalaiseen yhteisöön.

Tavoitteeksi nostetaan kehitysmaiden poliittisten ja taloudellisten uudistusten tukeminen ja muutosprosessin hallinta sekä sitä kautta luodut edellytykset rauhanomaiselle kestäväälle kehitykselle ja hyvinvoinnille. Kehitysyhteistyö on väline, jonka avulla luodaan taloudellista, sosiaalista ja institutionaalista pohjaa kansainväliselle rauhalle ja inhimilliselle ja ekologiselle turvallisuudelle sekä tuetaan yhteiskuntien valmiutta käsitellä konflikteja rauhanomaisesti ja vaikuttaa konflikteihin ratkaisun löytymiseen.

7.1.2. Kehityspoliittinen ohjelma 2004

Vuoden 2004 kehityspoliittisessa ohjelmassa¹⁷³ painotetaan keskinäisriippuvuutta maailmassa, jossa myös Suomella on vastuu edistää kehitystä. Toisaalta kehityksen edistäminen nähdään myös keinona rakentaa omaa turvallisuutta ja hyvinvointia. Kehitysmailloilla nähdään olevan ensisijainen vastuu omasta kehityksestään, mutta köyhyyden vähentäminen edellyttää teollisuusmaiden politiikan tarkastelua kokonaisvaltaisemmin.

Erityispainotusta kehityspoliittisessa ohjelmassa saavat johdonmukaisuus ja laaja-alaisuus sekä ”suomalainen lisäarvo”. Johdonmukaisuusteeman mukaisesti kehityspolitiikan osatekijöiksi

¹⁷³ VNpp 2004.

nostetaan turvallisuus, kauppa, ympäristö, maa- ja metsätalous, koulutus sekä muuttoliike. Kehitysyhteistyö nähdään kehityspolitiikan keskeisenä välineenä, jolla voidaan edistää kehitykselle suotuisien olosuhteiden vahvistumista köyhimmässä maissa elinkeinojen, investointien ja talouskasvun aikaansaamiseksi. Kehityspolitiikan keskeisiin periaatteisiin luetaan kestävä kehitys, laaja kehitysrahoitus, julkisen ja yksityisen sektorin sekä kansalaisyhteiskunnan kumppanuus, pitkäaikainen sitoutuminen ja avoimuus, oikeuspohjainen lähtökohta ja ihmisoikeuksien toteutuminen yksilön tasolla, kehitysmaiden ja niiden ihmisten oman päätösvallan ja vastuun kunnioittaminen sekä sitoutuminen YK:n vuosituhattajulistuksen arvoihin ja päämääriin. Kehityspolitiikan keskeisimmäksi päämääräksi ohjelmassa nostetaan vaikuttaminen äärimmäisen köyhyyden poistamiseen maailmasta. Päämäärää tukevin tavoitteina nähdään ympäristöuhkien torjuminen, tasa-arvon, ihmisoikeuksien, kansanvallan ja hyvän hallinnon edistäminen, maailmanlaajuisen turvallisuuden sekä taloudellisen vuorovaikutuksen lisääminen.

YK:n vuosituhattavoitteet toimivat ohjenuorana, ja ohjelmassa painotetaan monenkeskisen järjestelmän merkitystä. Osa monenkeskistä järjestelmää on Helsinki-prosessi, joka on Suomen ja Tansanian yhteistyöprojekti, jonka pyrkimyksenä on edistää kansainvälistä keskustelua tasa-arvoisemmasta globalisaation hallinnasta. Monenkeskisen järjestelmän painotusta lisää Suomen vuoden 2004 puheenjohtajuus YK:n talous- ja sosiaalineuvosto ECOSOC:ssa.

Euroopan unionin puitteissa päätetään monista Suomen kehityspolitiikkaan liittyvistä kysymyksistä ja Suomi toimii lisääntyvässä määrin EU:n kautta unionin vaikuttaessa kansalliseen politiikkaan. Toisaalta EU-jäsenyyden nähdään lisänneen Suomen mahdollisuuksia vaikuttaa maailmanlaajuisen kehitykseen ja lisänneen Suomen kansainvälistä näkyvyyttä. Vuoden 2004 kehityspoliittisessa ohjelmassa todetaan jäsenyyden tarjoavan mahdollisuuksia, mutta myös ohjaavan Suomen mahdollisuuksia tehdä itsenäisiä kehityspoliittisia ratkaisuja.

Läpileikkaavina teemoina Suomen kehityspolitiikan toimenpanossa ovat naisten ja tyttöjen oikeuksien edistäminen ja aseman parantaminen, helposti syrjäytyvien ryhmien oikeuksien ja tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien edistäminen sekä ympäristökysymysten huomioonottaminen. Ohjelman mukaan tukea kohdennetaan erityisesti demokraattisten instituutioiden ja kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen, paikallishallinnon kehittämiseen ja korruption vastaiseen taisteluun. Kehityspolitiikan todetaan olevan myös osa turvallisuuspolitiikkaa globaalin turvallisuuden ja vakauden lisääjänä erityisesti uusien turvallisuusuhkien torjuna.

”Suomi sovittaa määrätietoisesti ja pitkäjänteisesti turvallisuus- ja kehityspolitiikan keinoja yhteen siten, että globaali turvallisuus ja vakaus lisääntyvät.

Epäoikeudenmukaisuuksien poistaminen ja köyhyyden vähentäminen palvelevat konfliktien, väkivallan ja rikollisuuden ennalta ehkäisyä.”¹⁷⁴

Kehityspoliittisen ohjelman mukaan muuttoliike on kehityskysymys, ja pitkäjänteisellä kehitysyhteistyöllä voidaan vaikuttaa sellaisten olosuhteiden syntymiseen, joissa siirtolaisuuden pääasialliset syyt poistuvat. Muuttoliike nähdään myös turvallisuuskysymyksenä, kun siihen liitetään hallitsemattomat muuttovirrat ja negatiiviset lieveilmiöt, kuten ihmiskauppa, rikollisuus, muukalaisvihamielisyys ja rasismi. Toisaalta hallitun muuttoliikkeen uskotaan tuovan myös mahdollisuuksia ja hyötyjä.

Turvallisuus ja vakaus nousevat vahvasti esille kestävän kehityksen edellytyksenä. Ihmisoikeuksien kunnioitus, demokratia ja hyvä hallinto nähdään keskeisinä tasapainon luojina yhteiskunnassa. Turvallisuusnäkökulmat ja laaja turvallisuus saavat paljon huomiota. Turvallisuuden ja kehityksen yhteys painottuu: turvallisuuspolitiikan näkökulmasta kehityspoliitikalla on haasteena saada aikaan sellaista kestävä kehitystä, jolla voidaan vaikuttaa konfliktien ja väkivallan syihin ja saada ne poistettua. Samalla turvallisuuden ja vakauden edistäminen on olennainen tekijä pyrittäessä saavuttamaan kehityspoliittiset tavoitteet, sillä väkivaltaiset konfliktit ovat kehityksen este useissa kehitysmaissa. Köyhyyden, epäoikeudenmukaisuuden ja huonon hallinnon nähdään tarjoavan kasvualustan konflikteille, väkivallalle ja terrorismille. Ohjelman mukaan Suomi kohdentaakin tukea kriisien ennaltaehkäisyyn, hallintaan ja jälkihoitoon kehitysmaissa. Kriisinhallinnan eri osa-alueet nähdään merkittävinä ja siviilikriisinhallinnan osuus kasvavana. Kehityspoliittisella toiminnalla voidaan vaikuttaa paitsi konfliktien ennaltaehkäisyyn ja syiden hoitoon myös jo leimahtaneiden ongelmien ratkaisuun ja jälkihoitoon. Hyvää hallintoa ja oikeusvaltion rakenteita korostetaan konfliktien ehkäisyssä.

Ohjelmassa myötäillään vuonna 2004 laadittua turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa, jossa kehityspoliitiikan todetaan olevan yksi keino lisätä turvallisuutta. Myös Euroopan unionin vuonna 2003 julkaistun turvallisuusstrategian lähtökohtana on laaja turvallisuus. Kehityspoliittisessa ohjelmassa todetaankin Suomen edistävän turvallisuuden ja kehityksen käsittelyä toisiinsa liittyvinä kysymyksinä myös EU:n piirissä.

7.1.3. Kehityspoliittinen ohjelma 2007

Siinä missä aiemmat linjaukset ovat painottaneet kehityspoliitiikan roolia osana ulkopoliitiikkaa, korostetaan vuoden 2007 kehityspoliittisessa ohjelmassa kehityspoliitiikan olevan osa paitsi Suomen

¹⁷⁴ VNpp 2004, 14.

ulko- myös turvallisuuspolitiikkaa. Kuten edellinenkin ohjelma, myös vuoden 2007 ohjelmassa pyritään painottamaan kokonaisvaltaisen kehityspolitiikan merkitystä, jolloin myös muiden politiikkasektoreiden vaikutus kehitysmaiden asemaan tunnustetaan. EU:n kehityspolitiikka ja ulkosuhteet ovat keskeinen osa myös Suomen kehityspolitiikkaa.

1990-luvulta alkaen kansainväliselle agendalle nousseet ympäristökysymykset ja niihin liittyvät sopimukset ja neuvottelut näkyvät myös Suomen kehityspoliittisessa ohjelmassa. Ohjelmassa käydään läpi kestävän kehityksen ajattelun historiaa mukaan lukien kansainväliset sopimukset,¹⁷⁵ jotka yhdistävät ympäristön ja kehityksen sekä YK:n roolia kollektiivisen turvallisuuden järjestelmänä. Pääpaino ohjelmassa onkin ympäristössä, ja luonnontaloudellista kestävyyttä painotetaan kestävän kehityksen perustekijänä. Tähän kuuluvat luonnontaloudellisesti kestävät tuotanto- ja kulutustavat niin teollisuus- kuin kehitysmaissa. Ohjelma tuo uutena terminä esille ”ihmiskuntapolitiikan” käsitteen, joka on pitkälti linkitetty globaaliin ympäristöpolitiikkaan. Ilmastonmuutos on noussut kehityspolitiikan keskeiseksi kysymykseksi.

”Suomi painottaa kehityspolitiikassaan aiempaa vahvemmin ilmasto- ja ympäristökysymyksiä, kriisien ennaltaehkäisyä sekä rauhanprosessien tukemista.”¹⁷⁶

Uusiutuvat luonnonvarat, aluepolitiikka ja uusi teknologia nähdään keskeisinä kehitysmaiden talouskehitykselle ja ympäristönsuojelulle. Läpileikkaavina teemoina ovat naisten ja tyttöjen oikeuksien ja aseman parantaminen, helposti syrjäytyvien ryhmien, kuten lasten, vammaisten, alkuperäiskansojen ja etnisten vähemmistöjen oikeuksien ja tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien parantaminen sekä aidsin vastainen taistelu ja hiv/aids terveydellisenä ja yhteiskunnallisena ongelmana. Kehityspolitiikan toimeenpanoa ohjaaviksi periaatteiksi nostetaan johdonmukaisuus, täydentävyys ja vaikuttavuus.

Turvallisuuden ja kehityksen yhteys tuodaan ohjelmassa esille, ja kehityspolitiikan tehtäväksi nostetaan toimiminen turvallisuuden vahvistajana sanan laajassa merkityksessä. Esimerkiksi luonnonvarojen ehtymisen ja ympäristön vaurioitumisen tunnustetaan aiheuttavan konflikteja ja vaikeuttavan niiden ratkaisemista. Laajan turvallisuuden eri tekijöiden, humanitaarisen avun ja muun kehitysyhteistyön keskinäistä yhteyttä ja jatkumoa halutaan vahvistaa ja ohjelman mukaan Suomi pyrkii tukemaan rauhanprosesseja ja rauhanrakentamista kehityspolitiikan keinoin. Demokratia, oikeusvaltiokehitys, ihmisoikeudet ja toimiva kansalaisyhteiskunta on edelleen

¹⁷⁵ Keskeisiä kehitys- ja ympäristökysymykset yhdistäneitä kansainvälisiä merkkipaaluja ovat olleet muun muassa Rion konferenssissa 1992 luodut kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda 21, ilmastonmuutosta koskeva puitesopimus ja yleissopimus luonnon monimuotoisuuden suojelusta ja kestävästä käytöstä, vuonna 1997 laadittu Kioton pöytäkirja ja YK:n vuosituhatjulistus, johon sisältyi myös ympäristönäkökohtia.

¹⁷⁶ VNpp 2007, 6.

nostettu kestävä kehityksen peruspilareiksi. Kestävä kehitys ja turvallisuuden vahvistamiseksi peräänkuulutetaan dialogia, koordinaatiota ja yhteistyötä kaikkien toimijoiden välillä. Vuoden 2007 kehityspoliittisen ohjelman mukaan kehityspolitiikan tehtävänä on toimia turvallisuuden vahvistamiseksi sanan laajassa merkityksessä ja laajan turvallisuuden, humanitaarisen avun sekä muun kehitysyhteistyön välistä jatkumoa pyritään vahvistamaan.

7.1.4. Kehityspoliittinen toimenpideohjelma 2012

Kehityspoliittisissa ohjelmissa turvallisuus ja kehitys yhdistetään selvimmin vuoden 2004 ohjelmassa. Vuoden 2007 ohjelmassa korostuvat ympäristöargumentit. Vuoden 2012 ohjelmassa yhteyden esittäminen on piilotetumpaa, mutta selvästi havaittavissa tiettyjen painotusten kautta, erityisesti demokratia- ja ihmisoikeuspuheessa.

Myös vuoden 2012 kehityspoliittinen toimenpideohjelma¹⁷⁷ toteaa alkajaisiksi kehityspolitiikan olevan

”[...]osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, jonka tavoite on kansainvälisen vakauden, turvallisuuden, rauhan, oikeudenmukaisuuden ja kestävä kehityksen vahvistaminen sekä oikeusvaltion, demokratian ja ihmisoikeuksien edistäminen.”¹⁷⁸

Siinä missä aiemmat linjaukset ovat painottaneet vakautta ja kehitystä kohdemaissa, todetaan tässä ohjelmassa selkeästi kehityspolitiikan edistävän myös suomalaisten omaa turvallisuutta. Maailman vaurastumisen ja kehitysmaiden taloudellisten näkymien ohella huomataan kuitenkin kehityksen epätasaisuus, jossa globaalista kehitysvauhdista ovat jääneet jälkeen vähiten kehittyneet maat sekä konflikteista ja ympäristön vaurioitumisesta kärsivät hauraat valtiot. Nousevat taloudet aiheuttavat muutoksia globaalihallinnan järjestelmässä. Muun muassa Kiina, Intia ja Brasilia ovat kasvattaneet vaikutusvaltaansa kansainvälisessä politiikassa.

Vuoden 2012 ohjelman painopisteet ovat ihmisoikeusperustaisessa lähestymistavassa, demokratian edistämisessä, osallistavassa ja työllistävässä vihreässä taloudessa, luonnonvarojen kestävässä hallinnassa, ympäristönsuojelussa ja inhimillisessä kehityksessä. Ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan tavoitteena on, että ihmiset tuntevat oikeutensa ja kykenevät toimimaan niiden puolesta. Kehityksen edellytyksenä nähdään, että yhteiskunta toimii vastuullisesti ja oikeudenmukaisesti, ja että talous- ja elinkeinopolitiikka mahdollistavat suotuisan toimintaympäristön. Kehitysmaiden uskotaan voivan nousta köyhyydestä kansainvälisen kaupan ja

¹⁷⁷ VN 2012.

¹⁷⁸ VNpp 2012, 5.

talouden avulla sekä hyödyntämällä paremmin omia varojaan kehitykseen. Tässä oleelliseksi nähdään pyrkimys hillitä sääntelemätöntä pääomapakkoa kehityksistä ja puuttua veroparatiiseihin. Lämpileikkaaviksi tavoitteiksi on nostettu sukupuolten tasa-arvo, eriarvoisuuden vähentäminen ja ilmastokestävyys.

Kehityspoliittinen toimenpideohjelma nostaa esille osallistavan ja työllistävän vihreän talouden, joka tähtää sosiaalisen tasa-arvon vahvistumiseen perustuen luonnonvarojen kestäväan käyttöön. Vihreä talous luokitellaan vähäpäästöiseksi, resurssitehokkaaksi ja yhteiskunnallisesti osallistavaksi. Toimenpideohjelman mukaan yritysten yhteiskuntavastuu toimintansa taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristövaikutusten osalta on tunnistettava.

Luonnonvarojen kestävä hallinta ja ympäristönsuojelu uskotaan edistävän kehitystä ja hyvinvointia. Monilla köyhillä mailla on runsaat luonnonvarat. Kestävä, resurssitehokas ja demokraattinen luonnonvarojen hallinta varmistaa, että luonnonvaroista saadut tulot hyödyttävät alkuperämaata ja jakautuvat koko väestön hyväksi. Väestönkasvu, kaupungistuminen ja ilmastonmuutos lisäävät kilpailua resursseista ja uhkaavat toimeentuloa. Pahimmillaan ympäristön tuhoutuminen, maanomistuskysymykset ja kiistat luonnonvaroista aiheuttavat väkivaltaisia konflikteja. Luonnonvarojen oikeudenmukainen hallinta lisää yhteiskunnallista vakautta ja ehkäisee konflikteja. Vesi, metsät ja ruokaturva kytetään laaja-alaisesti kehitykseen, köyhyyden vähentämiseen ja turvallisuuteen. Terveystta, hyvinvointia ja siten kehitystä ei saavuteta ilman oikeutta turvalliseen ja puhtaaseen sanitaatioon. Vesivarojen tasapuolinen ja kokonaisvaltainen hallinta on edellytys vesien eri käyttötartpeiden ja suojelun sekä ihmisten hyvinvoinnin turvaamiselle. Lisäksi vesien oikeudenmukainen hallinta ehkäisee konflikteja sekä maiden välillä että niiden sisällä.

Ohjelmassa halutaan vahvistaa inhimillistä kehitystä koulutuksen, terveyden ja turvallisten työolosuhteiden avulla. Koulutus, sukupuolten välinen tasa-arvo ja taloudellinen tuottavuus ovat vahvasti yhteyksissä toisiinsa. Haavoittuvien ja helposti syrjäytyvien aseman vahvistamisen vähentää eriarvoisuutta ja luo edellytyksiä kestäväälle kehitykselle. Väestönkasvulla, kehityksellä ja turvallisuuden nähdään olevan yhteys väestöliikkeisiin, ja elämisen mahdollisuuksia edistämisen ja puolustamisen uskotaan voivan vähentävän pakkoa muuttaa pois kotiseudulta.

Ihmisoikeuksien ja demokratian merkitys valtion toiminnalle ja kehitykselle painottuu ohjelmassa vahvasti. Osana ihmisoikeuksien ja demokratian edistämistä ohjelmassa nostetaan esille myös hauraat valtiot ja toimivien instituutioiden merkitys yhteiskunnallisen vakauden lähteenä. Tässä voidaan nähdä selkeä siirtymä kansainvälisesti levinneeseen valtionrakentamisen agendaan. Ohjelmassa todetaan valtion kyvyn vastata perustehtävistään olevan myös köyhyyden vähentämisen

edellytys. Heikot instituutiot eivät kykene tuottamaan turvallisuutta, oikeudenmukaisuutta ja työllisyyttä tukevaa talouskehitystä, minkä vuoksi hauraat valtiot tarvitsevat kansainvälisen yhteisön tukea.

Toisaalta ohjelmissa tuodaan esille myös kohdemaan valtiollisen suvereniteetin ehdollistuminen, mikäli valtio laiminlyö velvollisuuksiaan ja sivuuttaa oikeusvaltioperiaatteet. Silloin myös yhteistyö hallitusten välillä nähdään mahdottomana. Ohjelman mukaan tukea voidaan kohdentaa demokraattisten voimien ja kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen, mikäli hallitustenväliselle yhteistyölle ei ole edellytyksiä. Tähän voidaan nähdä yhteys globaalihallintaan ja kehitysavun ehdollistamiseen demokratiavaatimusten kautta.

Ohjelmassa nostetaan esiin vuoden 2011 ”arabikevään” tapahtumat, jotka koettiin ennakoimattomiksi ja osoittivat kansainvälisen yhteisön jättäneen maissa vallitsevan demokratiavajeen huomiotta keskittyessään painottamaan näennäistä vakautta.

”Arabikevät vahvistaa demokratiakysymysten painottumista myös Suomen kehityspolitiikassa ja -yhteistyössä. Jatkossa kehitysyhteistyövaroja voidaan kohdentaa myös ihmisoikeus- ja demokratia tukena yhteiskunnallista muutosta läpikäyviin maihin.”¹⁷⁹

Vuonna 2012 tehty toimenpideohjelma linjaa Suomen kehitysyhteistyön painopisteen olevan Afrikan ja Aasian vähiten kehittyneissä maissa. Suomen toteuttamasta kehityspolitiikasta kertoo myös kehitysyhteistyörahojen kohdentuminen. Monenkeskisen avun osuus on painottunut, mutta vajaa kolmannes suuntautuu maa- ja aluekohtaiseen kehitysyhteistyöhön¹⁸⁰. Suomen pitkäaikaiset kumppanimaat ovat olleet Etiopia, Kenia, Mosambik, Nepal, Sambia ja Tansania. Nykyisin alemman keskitulon maana pidettävän Vietnamin kanssa tavoitteena on siirtyä asteittain muihin yhteistyömuotoihin ja Nicaraguaa tuetaan jatkossa kansalaisjärjestöyhteistyön kautta. Aiempien pitkäaikaisten kumppanien ohella huomio kiinnittyy Afganistaniin, jonka kanssa Suomi sitoutuu pitkäaikaiseen yhteistyöhön. Lisäksi Suomi tekee kehitysyhteistyötä Palestiinalaisalueilla ja Etelä-Sudanissa. Kehityspoliittisessa toimenpideohjelmassa todetaan Suomen selvittävän mahdollisuuksia lisätä hauraiden valtioiden erityistarpeiden painottamista kehityspolitiikassaan.

Kehitysyhteistyön yhdistäminen rauhanvälitys-, rauhanturva-, ja kriisinhallintatehtäviin nostetaan keskeiseksi mahdollisuudeksi kokonaisvaltaisen turvallisuuden lisäämiseksi. Ohjelmassa muistutetaan, että kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan tukeminen kehitysyhteistyövaroin tulee

¹⁷⁹ VNpp 2012, 29.

¹⁸⁰ Ks. TAE 2012.

perustua kehityspoliittisiin tavoitteisiin ja noudattaa ODA-kriteerejä. Pääosin rauhanvälitystoimet nähdään kuitenkin ODA-kelpoisiksi.

7.2. Kohti laajempaa turvallisuutta

7.2.1. Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 1995

Vuoden 1995 turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko¹⁸¹ on ensimmäinen nykyisellä konseptilla toteutettu malli. Selonteon rakentama kuva Suomen asemasta muuttuvassa turvallisuusympäristössä, johon vaikuttaa muun muassa Neuvostoliiton hajoaminen ja Euroopan integraatiokehitys, korostaa murrosta kansainvälisessä ympäristössä ja kansainvälisen toimijuuden roolia.

Vuoden 1995 selonteko nostaa esille sotilaallisten uhkien ohella myös turvallisuutta uhkaavat ei-sotilaalliset tekijät ja korostaa kansainvälisen yhteistyön merkitystä. Selonteossa korostetaan kansainvälisen yhteistyön merkitystä rauhan takeena ja kansainvälisten instituutioiden ja organisaatioiden, kuten YK:n, ETYJ:n ja Euroopan neuvoston roolia. Turvallisuuden nähdään rakentuvan entistä enemmän kansainvälisen yhteistyön varaan.

Toisaalta kansallisen puolustuksen tärkeyttä korostetaan ja viitataan sen olevan kansainvälisen turvallisuuden ehto. Erityisesti yhtenäinen Eurooppa esitetään turvallisuuden ja vakauden takaajana, mitä voidaan selittää Euroopan unionin roolin kasvulla ja Suomen jäsenyyden perustelulla turvallisuusargumentein. Vahvan Euroopan unionin nähdään lisäävän Suomen vaikutusmahdollisuuksia kansainvälisen turvallisuusjärjestyksen rakentamisessa. Turvallisuuskäsitteen sidos yhteiskunnalliseen murrokseen on selkeästi havaittavissa kylmän sodan loppumisen jälkeen ja Euroopan integraatiokehityksen yhteydessä, ja muuttuva turvallisuuskuva saa enemmän huomiota.

”Uusien turvallisuusongelmien ratkaiseminen vaatii laajaa ja kokonaisvaltaista turvallisuuden käsitettä ja kansalaisten ja valtioiden tietoisuutta sen edellyttämästä toiminnasta. Turvallisuuteen kuuluu poliittisten ja sotilaallisten puolten ohella ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja oikeusvaltion vakiintuminen sekä taloudellinen yhteistyö ja keskinäinen solidaarisuus ympäristön suojelemiseksi.”¹⁸²

Turvallisuusympäristön määrittelyssä korostuu vahvasti Eurooppa-keskeisyys ja tavoitteena on edistää nimenomaan Pohjois-Euroopan vakautta. Demokratia, ihmisoikeudet ja markkinatalous ovat

¹⁸¹ VNS 1/1995.

¹⁸² VNS 1/1995, 12.

esille tuotuja arvoja. Suomen ja Euroopan vakauden kannalta tärkeää on myös lähialueiden vakaus ja niiden demokratiakehitys. Euroopaksi ymmärretään nimenomaan Euroopan unionin alue, ja Euroopan lähialueiden konfliktit ja niiden heijastevaikutukset uhkaavat myös Euroopan ja siten myös Suomen rauhaa. Vakauspolitiikan ensisijaisena kanavana nähdään vaikuttaminen EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Euroopan uusien demokratioiden tukeminen on keskeinen osa vakauspolitiikkaa.

”Kestävän perustan kansainväliselle turvallisuudelle tarjoaa demokratian vahvistuminen ja demokraattisten yhteiskuntien muodostaman vyöhykkeen laajentuminen Euroopassa ja muilla alueilla.”¹⁸³

Demokratian, ihmisoikeuksien ja konfliktien hallinnan osalta huomio on keskittynyt Euroopan lähialueisiin, joista epävakauden koetaan voida levitä myös läntiseen Eurooppaan, johon Suomikin nyt vahvasti kokee lukeutuvansa. Kehityskysymykset ja niihin vaikuttaminen yhdistetään lähinnä YK:n toimintaan ja todetaan, että ”[...]kehitysyhteistyö luo kestäväää perustaa kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle.”¹⁸⁴

Varsinaista kehityksen ja turvallisuuden yhteyttä ei vielä ole havaittavissa. Vaikka laajan turvallisuuden käsite tuodaan esille, on turvallisuus sidottu konflikteihin ja käsittää pääosin vain sotilaallisen turvallisuuden. Ihmisoikeudet ja demokratia ovat vakauden lähde, mutta turvallisuusuhan muodostavat sotilaalliset konfliktit. Asevalvonta ja siihen liittyvät sopimukset ovat yksi vakauden osa-alue. Venäjän yhteiskunnallinen kehitys nähdään keskeisenä Suomen turvallisuusympäristöön vaikuttavana tekijänä.

7.2.2. Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2001

Turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön määrittelyssä jatkuu keskeisessä roolissa kylmän sodan jälkeinen demokraattinen uudistus- ja vakauskehitys Euroopassa. Euroopan unionin nähdään vahvistuvan paitsi taloudellisena ja poliittisena myös turvallisuuspoliittisena toimijana. Sekä unionin suhteet Venäjään että Yhdysvaltoihin ovat osa turvallisuuspolitiikkaa. Muutokset Euroopan turvallisuuspoliittisessa tilanteessa nähdään syvinä ja pysyvinä.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2001 -selonteossa¹⁸⁵ nousee esille globalisaatio uutena ilmiönä. Globalisaation nähdään tarjoavan mahdollisuuksia kokonaisvaltaisen turvallisuuden lujittamiseksi, mutta myös riskien kirjo on kasvanut. Keskinäisriippuvuuden kasvun uskotaan

¹⁸³ VNS 1/1995, 10.

¹⁸⁴ VNS 1/1995, 9.

¹⁸⁵ VNS 2/2001.

parantavan myös keinoja puuttua turvallisuusongelmien syihin, mutta se edellyttää laajapohjaisen yhteistyön kehittämistä. Myös turvallisuuden käsite on laajempi ja kansainväliseen turvallisuuteen nähdään vaikuttavan muutkin sotilaalliset tekijät. Kansainvälisen ja Euroopan turvallisuuden nähdään edellyttävän yhteistyötä paitsi sotien ja aseellisten konfliktien estämiseksi myös poliittisten, taloudellisten, ekologisten ja informaatiouhkien torjumiseksi.

”Kansainvälisen riippuvuuden ja globaalitalouden kehittymisen myötä yhteiskunnat ovat tulleet yhä haavoittuvammiksi näille kansalliset rajat ylittävälle riskeille ja uhkille. Ihmisoikeuksien loukkaukset, yhteiskunnan perusrakenteiden vaurioituminen, informaatiouhkat, suuronnettomuudet, terrorismi, rajat ylittävä kansainvälinen rikollisuus, ympäristön muutokset, epidemiat ja väestöliikkeet kuuluvat sotilaallisten konfliktien ohella nykyajan turvallisuusuhkien kirjoon.”¹⁸⁶

Selonteossa käydään vahvasti läpi naapurussuhteiden merkitystä, puolustuksen kehittämistä ja puolustusvoimien rakennemuutosta. Kokonaismaanpuolustukseen liittyy myös varautuminen ja yhteiskuntaa kohdistuvien uhkien torjuminen, johon sisältyy niin sisäinen turvallisuus, rajojen valvonta kuin huoltovarmuus. Konfliktinestoon ja kansainväliseen kriisinhallintaan kiinnitetään enenevässä määrin huomiota. Kansainvälinen yhteistyö ja kriisinhallinta koostuvat osallistumisesta YK:n, ETYJ:n, EU:n tai Naton toimeenpanemiin kriisinhallintaoperaatioihin.

Selonteosta käy ilmi kansainvälisesti muuttunut ajattelu suojeluvastuusta ja intervention mahdollisuudesta, mikäli valtio ei kykene itse huolehtimaan omista kansalaisistaan. Taustalla voidaan nähdä 1990-luvun tapahtumat, kuten Jugoslavian hajoamissodat ja erityisesti Kosovon sota 1990-luvun lopussa. Valtiosuvereeniuden kyseenalaistaminen on noussut esille kansainvälisessä ajattelussa erityisesti ihmisoikeusloukkausten suhteen. Tämä näkyy myös Suomen turvallisuuspoliittisissa linjauksissa.

”Kriisien luonteen muuttuminen 1990-luvulla valtioiden välisistä kriiseistä valtioiden sisäisiksi, usein etnisiä piirteitä omaaviksi konflikteiksi edellyttää kansainväliseltä yhteisöltä monipuolisia toimia rauhantilan palauttamiseksi ja yhteiskunnan toimintakyvyn elvyttämiseksi. Koska räikeät ja massiiviset ihmisoikeusrikkomukset voivat uhata kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta, valtiosuvereeniutta ei enää pidetä ehdottomana esteenä niihin puuttumiselle.”¹⁸⁷

Turvallisuusuhkien kirjo ja turvallisuuspoliittinen toimintaympäristö ovat laajentuneet. Esimerkiksi ympäristön muutoksen nähdään aiheuttavan suoria tai epäsuoria uhkia yhteiskuntien turvallisuudelle ja alueellisten ja paikallisten konfliktien kumpuavan luonnonvarojen tai viljelyalueiden hallinnasta ja terrorismin uhan sekä kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden

¹⁸⁶ VNS 2/2001, 16.

¹⁸⁷ VNS 2/2001, 15-16.

lisääntyvän. Myös ihmisten liikkuvuus on kasvavan huomion kohteena niin tartuntatautien leviämisen kuin pakolaisuudenkin näkökulmasta. Taloudellista, sosiaalista, ihmisoikeus- ja demokratiakehitystä tukemalla pyritään ”epätoivottujen väestöliikkeiden” ennaltaehkäisyyn.

7.2.3. Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004

Turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteissa voidaan nähdä selkeä siirtymä vuosien 2001 ja 2004 välillä. Siinä missä vielä vuosien 1995 ja 2001 selonteot keskittyvät muuttuneeseen maailmanjärjestykseen ja erityisesti Euroopan yhtenäistymiskehitykseen, on vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa¹⁸⁸ painopiste siirtynyt alueellisista ongelmista kansainvälisiin uhkakuviin. Erityisesti terrorismi valtiollisen turvallisuuden uhkana on korostuneessa asemassa vuonna 2001 New Yorkin World Trade Centeriin kohdistuneen terroristiskun ja ”terrorismin vastaisen sodan” käynnistymisen jälkeen. Samalla myös Nato-keskustelu on saanut enemmän tilaa. Ympäristöuhat ja kestävä kehitys ovat nousseet osaksi turvallisuuspuhetta ja turvallisuusuhkien taustasyihin kiinnitetään enemmän huomiota.

Yleisesti ottaen turvallisuushaasteet nähdään entistä enemmän valtioiden rajat ylittäviksi. Globalisaation vaikutukset turvallisuuteen saavat entistä enemmän huomiota. Kun vuoden 2001 selonteossa globalisaation nähtiin tarjoavan ennen kaikkea mahdollisuuksia kokonaisvaltaisen turvallisuuden lujittamiseksi, nähdään nyt paitsi globalisaation tarjoamat mahdollisuudet myös haasteet ja epäonnistumiset. Lähialueiden vakaus on vahvistunut, mutta maailmanlaajuiset ongelmat ovat myös Suomen kannalta tulleet haasteellisimmiksi ja heijastelevat myös Suomen turvallisuusympäristöön. Vuoden 2004 selonteossa nousee esille myös Suomen vastuu koko kansainvälisestä turvallisuudesta.

”Suomi ja sen lähiympäristö eivät ole erillään muusta maailmasta, vaan osa laajempaa kokonaisuutta niin myönteisten mahdollisuuksien kuin myös vaarojen ja riskien suhteen.”¹⁸⁹

Vaikka laaja turvallisuus on noussut jo aiemmin esille, on turvallisuuden käsite nyt selkeästi laveampi. Vasta vuoden 2004 selonteossa rakennetaan selvä yhteys turvallisuuden ja kehityksen välille. Köyhyys, eriarvoisuus ja kehityksen puute nähdään jo sinällään epävakautta ruokkivina tekijöinä, jotka voivat synnyttää erilaisia kriisejä, jotka vaikuttavat uusien turvallisuusuhkien ja konfliktien taustalla. Kehityspoliittisten linjausten toteuttamisen nähdään tukevan Suomen ulkoiselle toimintakyvylle asetettuja tavoitteita laajan turvallisuuskäsityksen pohjalta.

¹⁸⁸ VNS 16/2004.

¹⁸⁹ VNS 6/2004, 18.

Konfliktinestoon liitetään myös kehitysyhteistyöhön sisällytettävät järjestelmälliset sisäistä ja alueellista turvallisuutta edistävät toiminnot ja työtavat.

”Toimintakykynsä menettäneistä valtioista tulee turvallisuustyhjiöitä, jotka tarjoavat toimintaympäristöjä uudelle globaalille terrorismille ja järjestäytyneelle rikollisuudelle sekä luovat paineita väestöliikkeille.”¹⁹⁰

Turvallisuuskysymyksiin nostetaan kulttuurien väliset erot ja mahdolliset ristiriidat. Kulttuurien välinen yhteentörmäys nähdään mahdollisena epävakauden ja konfliktin aiheuttajana, joka voi aiheuttaa suoran uhkan myös länsimaille. Tämä liitetään erityisesti islamin vahvistumiseen ja leviämiseen. Terrorismi liitetään ääri-islamististen ryhmien liikehdintään, joiden nähdään muodostavan tämän päivän Euroopan pahimman terroriuhkan aiempien ”perinteisten” ryhmittymien, kuten baskien separatistijärjestö ETA:n ja Irlannin tasavaltalaisarmeija IRA:n, sijaan. Maailmanlaajuisen terrorismin nähdään nousevan erityisesti Lähi-idästä, Kaakkois-Aasiasta, Afrikan sarvesta ja Itä-Afrikasta, mutta myös ääriryhmien leviäminen laajemmalle muun muassa eurooppalaisen maahanmuuttajaväestön keskuuteen nähdään mahdollisena uhkana.

”Euroopan islamilaiset maahanmuuttajaväestöt ovat radikaaliryhmien rekrytointitoimien kohteena.”¹⁹¹

Järjestäytynyt rikollisuus, huumausaineet ja ihmiskauppa nähdään yhteiskuntien rakenteita uhkaavina seikkoina, jotka vaikuttavat yhä laajemmin valtioiden rajojen yli. Taloudelliset ja teknologiset riskit korostuvat globalisaatiokehityksen myötä erityisesti tietoverkkojen ja energian saatavuuden osalta. Ympäristöuhat ovat sekä äkillisiä onnettomuuksia että vähitellen kehittyviä uhkia, kuten ilmastonmuutos, ja ne kytkeytyvät turvallisuuspolitiikkaan entistä laajemmin. Laajat väestöliikkeet liitetään ympäristökatastrofeihin, alueellisiin konflikteihin ja elintasoeroihin.

Selonteossa todetaan jokaisella valtiolla olevan ensisijainen vastuu kansalaistensa turvallisuudesta. Samalla kuitenkin turvallisuuskysymykset ovat aikaisempaa enemmän valtioiden rajat ylittäviä, ja turvallisuushaasteisiin vastaamisessa keskeistä on kahdensivulisen ja monenkeskisen yhteistyön lisääminen ja oikeudellisesti sitovien menettelytapojen vakiinnuttaminen. Turvallisuuden lisäämiseen pyritään monenkeskisen yhteistyön, YK:n ja kansainvälisen oikeuden vahvistamisen sekä globalisaation hallinnan avulla. Suomi korostaa kansainvälisen yhteisön vastuuta siviiliväestön suojelussa ja kriisien ennaltaehkäisyssä.

¹⁹⁰ VNS 6/2004, 20.

¹⁹¹ VNS 16/2004, 21.

7.2.4 Turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2009

Vuoden 2009 turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko tuo esille laajan turvallisuuskäsityksen ulottuvuuksia, jotka kattavat niin sotilaallisen voiman käytön kuin sähköverkon toimintahäiriöt ja äärimmäiset sääilmiötkin. Keskinäisriippuvaisen maailman turvallisuushaasteet nähdään laajoina ja rajat ylittävinä. Selonteossa turvallisuuden käsitettä pyritään avaamaan, ja valtiokeskeisen, suvereneiteettiin sidotun turvallisuuden ohella nostetaan esille myös yhteisöllisen ja inhimillisen turvallisuuden käsitteet. Selonteko nostaa esille sellaisia maailmanlaajuisia kysymyksiä, joita ei nähdä lähtökohtaisesti turvallisuusuhkina, mutta jotka saattavat kehittyessään heikentää vakautta ja vaikuttaa turvallisuuskehitykseen. Näihin kysymyksiin lukeutuu alikehitys ja sen heijastevaikutukset.

Laaja turvallisuuskäsitys kattaa sellaiset turvallisuuskysymykset, jotka kehittyessään saattavat muodostua uhkiksi ja aiheuttaa merkittävää vaaraa tai haittaa Suomelle, väestölle tai suomalaisen yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille. Tällaiset laaja-alaiset turvallisuusuhat ovat joko ihmisten aktiivista toimintaa, kuten esimerkiksi sotilaallisen voiman käyttö, terrorismi ja tietoverkkojen häirintä, tai tahattomia tapahtumia, kuten sähköverkon laajat toimintahäiriöt tai luonnon ääri-ilmiöitä. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen uhkamallisto on laadittu laajan turvallisuuskäsityksen pohjalta, ja kuvatut uhkamallit muodostavat varautumissuunnittelun perustan.

Kansainvälisen kehyksen merkitystä painotetaan valtiollisen turvallisuuden osana, ja Euroopan unionin asema korostuu jäsenmaiden keskinäisen avunantovelvoitteen myötä.

”EU-jäsenyys on tarjonnut Suomelle mahdollisuuksia sen välittömään turvallisuusympäristöön vaikuttamiseksi. Jäsenyys velvoittaa Suomen osallistumaan myös sellaisten kysymysten käsittelyyn, jotka eivät välttämättä kuuluneet perinteisen turvallisuuspoliittisen ajattelun mukaan Suomen prioriteetteihin.”¹⁹²

Selonteossa tuodaan esille suojeluvastuun periaate, jonka mukaan kansainvälisen yhteisön tulisi harkita puuttumista tilanteisiin, joissa valtio on haluton tai kykenemätön suojelemaan väestöään tai on itse aiheuttamassa humanitaarista katastrofia. Toisaalta toiveikkuus kansainvälisten organisaatioiden, kuten YK:n, roolista kollektiivisen turvallisuuden ylläpitäjänä oli huomattavasti vahvempaa vielä 1990-luvulla kuin 2000-luvun lopulla, jolloin monenkeskisen järjestelmän toimintakyky on havaittu puutteelliseksi.

¹⁹² VNS 11/2009, 10.

Ympäristökysymysten painottaminen on lisääntynyt selvästi vuosien 2004 ja 2009 selonteissa. Energiaturvallisuus, Itämeren pilaantuminen, öljy- ja kemikaalionnettomuudet ovat esimerkkejä ympäristötekijöiden vaikutuksesta turvallisuuteen. Vuoden 2009 selonteossa erityishuomiota saa ilmastonmuutos maailmanlaajuisena ongelmana. Ilmastonmuutoksen aiheuttamat turvallisuusriskit yhdistyvät kehityskysymyksiin, köyhyyteen ja niiden aiheuttamaan epävakauteen, joka voi heijastella myös Eurooppaan.

”Ilmastonmuutoksen ympäristövaikutukset ovat läheisessä yhteydessä köyhyyteen, ja niillä voi olla erityisen vakavia haittavaikutuksia jo ennestään toimintakyvyttömiin valtioihin. Ilmastonmuutos voi vaikuttaa merkittävästi luonnononnettomuuksien ja konfliktien syvenemiseen sekä resurssien globaaliin uudelleenjakautumiseen. Ilmastonmuutoksella on vaikutuksia myös ravinnontuotantoon ja makeavesivarastojen saatavuuteen.”¹⁹³

Kehityspolitiikka ja kehitysyhteistyö nostetaan yhdeksi keinoksi poistaa turvallisuusuhkien syitä. Kehityspolitiikka on sidottu turvallisuuspolitiikkaan, ja sen avulla luodaan edellytyksiä ehkäistä väkivaltaisia konflikteja, vähentää rakenteellista epätasa-arvoa ja parantaa ihmisten mahdollisuuksia vaikuttaa omaan ja maansa kehitykseen. Selonteko linjaa Suomen tukevan kehitysyhteistyön keinoin aseellisten konfliktien sovittelua ja konfliktin jälkeistä rauhanrakentamista. Erityisesti kriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön koherenssiin kiinnitetään huomiota siten, että henkilöstöresurssit ja rahoitusmahdollisuudet palvelevat kokonaisvaltaisesti kriisinhallinnan tarpeita ja kehitysyhteistyön tukimahdollisuuksia hyödynnetään kehityspoliittisen ohjelman mukaisesti. Kehityspolitiikan painopisteen siirtymää kriisinhallinnan tukemiseen vahvistetaan siis myös turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa.

Turvallisuusympäristön tarkastelu ja laaja turvallisuuskäsitys ovat osa kaikkia selontekoja. Selonteossa todetaan uusiin turvallisuusuhkiin vastaamisen edellyttävän uusien toimintamuotojen kehittämistä ja syventämistä. Keinojen erittelyssä painoarvo on keskittynyt kuitenkin sotilaalliseen puolustukseen ja armeijan kehittämiseen.

¹⁹³ VNS 11/2009, 22.

8. KEHITYKSEN JA TURVALLISUUDEN DISKURSIIVINEN YHDISTYMINEN

8.1. Limittyvät diskurssit

Tässä luvussa nimeän ja kuvailen aineistona käyttämäni turvallisuus- ja puolustuspoliittisista selonteista ja kehityspoliittisista dokumenteista löytämäni diskurssit sekä nostan esille esimerkkejä näiden ilmenemisestä aineistossa. Aineistosta löytämäni diskurssit ovat rinnakkaisia ja päällekkäisiä linkittyen voimakkaasti toisiinsa. Ne voivat olla myös ristiriitaisia keskenään ja saman diskurssin sisältä voi löytyä erilaisia painotuksia ja linjoja. Diskurssin sisällä voidaan käydä kamppailua merkitysten vakiinnuttamisesta. Kun vallankäyttöä analysoidaan tekstin ja puheen kautta, on olennaista kiinnittää huomiota siihen, mitä sanotaan, mutta myös siihen, mitä jätetään sanomatta ja jätetään ikään kuin piiloon taustaoletuksiksi. Tekstin ulkopuolelle voidaan myös rajata aiheita, joita ei pidetä toivottavina julkisessa keskustelussa.

Kuviossa 1. esitän aineistosta esiin nousseet diskurssit ja niiden keskeisimmät ominaispiirteet. Aineistosta esiin nousevat diskurssit voidaan karkeasti jakaa kolmeen pääkategoriaan: laajan turvallisuuden diskurssi, hallintadiskurssi ja yhteisöllisyysdiskurssi. Diskurssien luokittelu on haasteellista, sillä niissä esiintyy hyvin samanlaisia piirteitä, ja ne käsittelevät samoja aiheita hieman eri näkökulmista. Toistuvia teemoja ovat globalisaation vaikutus turvallisuuteen, kansainvälisen yhteistyön merkitys ja omien vaikutusmahdollisuuksien lisääminen, kehitysongelmat konfliktien taustalla ja hallitsemattomat väestönlikkeet. Luokittelun olisi voinut tehdä myös muulla tavoin, mutta päädyin näihin kolmeen kategoriaan, sillä ne nousevat selkeimmin esille tarkastellessani aineistoa teoreettisen viitekehitykseni pohjalta.

Kuvio 1. Kehityksen ja turvallisuuden yhdistävät diskurssit



Laajan turvallisuuden diskurssi, hallintadiskurssi ja yhteisöllisyysdiskurssi esiintyvät kaikki sekä kehityspoliittisissa dokumenteissa että turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteissa. Turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa dokumenteissa kaikki kolme diskurssia on melko tasapuolisesti esillä. Turvallisuusuhkien kirjo on laajentunut, toimintaympäristö kansainvälistynyt ja turvallisuuden ylläpitäminen vaati kokonaisvaltaista hallintaa. Kehityspoliittisissa dokumenteissa korostuu erityisesti hallintadiskurssi, mutta laajan turvallisuuden diskurssi ja yhteisöllisyysdiskurssi ovat myös esillä. Kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön avulla pyritään kehityshaasteiden ja -ongelmien hallintaan. Siten myös kehityksen ja turvallisuuden yhdistävissä diskursseissa paino on ennen kaikkea epävakautta ruokkivien tekijöiden ehkäisyssä ja hallinnassa.

Nämä kolme päädiskurssia voidaan nähdä toisiaan tukevinä, ei niinkään kilpailevinä diskursseina. Ne kaikki vahvistavat tietynlaista narratiivia kehityksen ja turvallisuuden suhteesta. Kehityksen ja turvallisuuden yhdistyminen nähdään kiistattomana tosiasiana, eikä sitä sinällään kyseenalaisteta. Toisaalta saman diskurssin sisällä voidaan nähdä erilaisia aladiskursseja. Esimerkiksi laajan

turvallisuuden diskurssit sisältävät niin turvallistamispuheen kuin inhimillisen turvallisuuden näkökulman. Turvallisuus- ja kehityspoliittisten virallisdokumenttien välillä voidaan havaita painotuseroja, mutta kokonaisuudessaan kysymys on todellisuuden rakentamista samasta lähtökohdasta. Tämä on toki luontevaa, sillä voitaisiin pitää erikoisena, mikäli valtioneuvoston tuottamissa dokumenteissa olisi suuria sisäisiä ristiriitoja. Koska virallisdokumenteissa esiintyvien diskurssien välillä ei voida niinkään nähdä kilpailua hegemonisesta asemasta, on painopiste tarkastelussa siirrettävä siihen, millaista kehitys- ja turvallisuuskäsitystä aineistossa rakennetaan sen sijaan, että tarkastelussa keskityttäisiin diskurssien väliseen kamppailuun.

8.1.2. Laajan turvallisuuden diskurssi

Laajan turvallisuuden diskurssi on sisällöltään laava ja yhdistää kehityksen ja turvallisuuden eri tavoin. Sen alle voidaan sisällyttää niin inhimillisen turvallisuuden käsite kuin turvallistamisteoriakin. Laajan turvallisuuden diskurssi korostaa uusia turvallisuusuhkia ja laajentaa turvallisuuden käsitettä sotilaallisen aspektin ulkopuolelle nostaten esiin poliittisia, taloudellisia ja ekologisia uhkia. Uhkakuvat ovat moninaistuneet ja hajanaistuneet.

”Uusien turvallisuusongelmien ratkaiseminen vaatii laajaa ja kokonaisvaltaista turvallisuuden käsitettä ja kansalaisten ja valtioiden tietoisuutta sen edellyttämästä toiminnasta. Turvallisuuteen kuuluu poliittisten ja sotilaallisten puolten ohella ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja oikeusvaltion vakiintuminen sekä taloudellinen yhteistyö ja keskinäinen solidaarisuus ympäristön suojelemiseksi.”¹⁹⁴

Laajentuneessa turvallisuuskäsityksessä maailmanlaajuisten ongelmien, kehityskriisien ja alueellisten konfliktien merkitys turvallisuudelle on lisääntynyt. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden riippuvuus laajasta kansainvälisestä tilanteesta on globalisaation myötä voimistunut. Turvallisuus on noussut kysymykseksi myös muilla politiikkasektoreilla, ja kokonaisvaltaista turvallisuutta lisätään perinteisen sotilaspolitiikan ulkopuolella. Laaja turvallisuuskäsitys tuodaankin esille niin turvallisuus- kuin kehityspoliittisissa dokumenteissa.

”Laaja turvallisuuskäsitys kattaa sellaiset turvallisuuskysymykset, jotka kehittyessään saattavat muodostua uhkiksi ja aiheuttaa merkittävää vaaraa tai haittaa Suomelle, väestölle tai suomalaisen yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille.”¹⁹⁵

”Tänä päivänä ensisijaisia turvallisuusuhkia ovat aseelliset konfliktit, kriisit ja epävakaat heijastusvaikutuksineen, terrorismi, joukkotuhoaseiden leviäminen, rajat ylittävä

¹⁹⁴ VNS 1/1995, 12.

¹⁹⁵ VNS 2009, 9.

rikollisuus, huumeet, hiv/aids, ympäristötuhot, hallitsemattomat muuttoliikkeet. Näiden uhkien torjumiseen voidaan osaltaan vaikuttaa kehityspolitiikan keinoin.”¹⁹⁶

Laaja turvallisuus voidaan käsittää monella tapaa, ja käsitteen laajuus vaihtelee sekä horisontaalisesti että vertikaalisesti. Valtion turvallisuuteen vaikuttavia tekijöitä voivat olla niin muuttoliike, ympäristön tuhoutuminen kuin poliittiset muutokset. Kun turvallisuutta ajatellaan syvemmin, voidaan pohtia paitsi kansainvälisen yhteisön ja valtioiden turvallisuutta myös paikallisten yhteisöjen ja ihmisten turvallisuutta. Yksilön turvallisuuteen vaikuttavat esimerkiksi ruoan riittävyys ja terveys. Tähän liittyy myös inhimillisen turvallisuuden käsite, joka koskee pääosin ei-sotilaallisia uhkia yhteisöille, ryhmille ja yksilöille vastakohtana suojelemiseen ulkoisilta uhilta¹⁹⁷.

”Turvallisuuspolitiikalla on perinteisesti vastattu valtion turvallisuuteen kohdistuvaan sotilaalliseen tai poliittiseen uhkaan. Turvallisuudella on viitattu yleisesti olemassaolon edellytyksiin, olipa kyse valtion itsenäisyydestä ja päätäntävällästä, yksilön elämästä tai väestöryhmän kulttuurisista ominaispiirteistä. Valtiokeskeisen, suvereniteettiin sidotun turvallisuuden ohella puhutaan sekä yhteisöllisestä että inhimillisestä turvallisuudesta.”¹⁹⁸

”Demokratian leviäminen ja vakiintuminen on parhaana takeena sille, että turvallisuutta voidaan rakentaa yksilön tasolta ja yksilöä varten. Turvallisuuspolitiikassa voidaan ottaa huomioon inhimilliset arvot ja yksilöiden edut sekä lisätä yksilöiden ja ryhmien vaikutusmahdollisuuksia oman hyvinvointinsa ja turvallisuutensa edistämiseksi kansainvälisissä yhteyksissä. Arkipäivän ja käytännön elämää parantava turvallisuuspolitiikka on haaste kaikille valtioille ja yhteiskunnille.”¹⁹⁹

Turvallisuutta ei siis nähdä enää vain valtiolle kuuluvana etuoikeutena, vaan turvallisuutta rakennetaan myös yksilöä varten. Inhimilliseen turvallisuuteen liittyy myös yksilön suojeleminen valtion aiheuttamalta turvattomuudelta, kuten ihmisoikeusrikkomuksilta. Tähän voidaan liittää esimerkiksi suojeluvastuusta puhuminen, jolla kansainvälisen yhteisön interventio liitetään ihmisten turvaamiseen, silloin kun valtio on itse siihen haluton tai kykenemätön.

Turvallisuus ja kehitys nähdään keskeisenä vakauteen vaikuttavana tekijänä. Laajan turvallisuuden diskurssissa ennen kaikkea kehityksen merkitys turvallisuuden lisääjänä korostuu. Köyhyys ja eriarvoisuus ovat jo sinällään turvallisuutta uhkaavia tekijöitä, mutta varsinaisena uhkana nähdään epävakauden synnyttämät kriisit ja niiden purkautuminen väkivaltaisina konflikteina.

196 VNpp2004, 5.

197 Paris 2001, 87–102.

198 VNS 11/2009, 9.

199 VNS 1/1995, 11.

Laajan turvallisuuden diskurssissa näkyy turvallistamisen²⁰⁰ piirteitä. Turvallistamiseen kiteytyy ajatus kielestä turvallisuustodellisuuden rakentajana. Turvallisuutta vakiona olotilana ei ole olemassakaan, vaan turvallisuus voi olla millainen olotila tahansa riippuen siitä, miten turvallisuuden määrittelijä sen sisällön kulloinkin määrittelee²⁰¹. Tästä esimerkkinä on köyhyyden ja kehityksen puutteen esittäminen konfliktin taustatekijänä ja epävakauden aiheuttajana, joka voi heijastua myös Eurooppaan ja Suomeen. Kehitys turvallistetaan ja militarisoidaan, ja se tuodaan sotilaallisen turvallisuuden areenalle.

”Köyhyys, eriarvoisuus ja kehityksen puute ovat jo sinänsä yhteiskuntien epävakautta ruokkivia tekijöitä. Kehityspolitiikan ja yhteiskunnallisten uudistusten epäonnistuminen tai globalisaation hyödyistä syrjäytyminen purkautuu erilaisina kriiseinä, jotka vaikuttavat keskeisesti uusien turvallisuusuuhkien ja konfliktien taustalla. Pitkäjänteisellä kehitys- ja kumppanuuspolitiikalla pyritään tukemaan yhteiskuntia ja niiden talouksia pyrkimyksissä uudistuksiin. Samalla on epäonnistumisiin kuitenkin varauduttava esimerkiksi kriisinhallintaa kehittämällä.”²⁰²

Läntisellä turvallisuusagendalla on viime vuosina korostettu muuttoliikkeen potentiaalista yhteyttä järjestäytyneeseen rikollisuuteen, terrorismiin, kansalliseen identiteettiin ja yhteiskunnan turvallisuuteen. Euroopan unionissa rajaturvallisuuden parantaminen ja laittoman maahantulon kontrolloiminen ovat nousseet kärkiprioriteeteiksi. Tämä on johtanut alueellisuuspolitiikkaan, jossa uskotaan, että liikkuvuuden aiheuttamien turvallisuusuuhkien leviäminen voidaan estää vaikuttamalla siirtolaisuuden perussyihin kehitysmaissa.²⁰³

Ihmisten liikkuvuus politisoidaan ja liikkuvuutta käsitellään diskurssin sisällä osin ristiriitaisestikin. Muuttoliike voi olla niin konfliktin syy kuin seurauskin. Laajan turvallisuuden diskurssissa liikkuvuus turvallistetaan tuoden se turvallisuuden areenalle kiinnittämällä huomiota liikkuvuuden aiheuttamiin turvallisuushiin. Köyhyys ja konfliktit ruokkivat järjestäytyntä rikollisuutta, ihmiskauppaa ja terrorismia. Turvallisuusuuhkia voivat olla niin ääriliikkeiden leviäminen maahanmuuttajaväestön keskuudessa, tartuntataudit kuin väestöryhmien välisten suhteiden kärjistyminen vastaanottajamaissa.

”[...]väestöliikkeiden syntyyn vaikuttavat kuitenkin etenkin alueellinen epävakaus, ihmisoikeuksien laajamittaiset loukkaukset, kehitysongelmat, konfliktit ja ympäristökatastrofit. Väestöliikkeiden taustasyinä ovat usein inhimillinen kärsimys,

²⁰⁰ Ks. esim. Buzan & Hansen 2009.

²⁰¹ Palu 2004, 9.

²⁰² VNS 16/2004, 19.

²⁰³ Isotalo 2010, 67.

eriarvoisuus ja elintasoerot. Väestöliikkeet voivat puolestaan lisätä epävakautta, taloudellisia paineita sekä epidemioiden riskiä.”²⁰⁴

”Tartuntatautien leviämisen riskit kasvavat ihmisten liikkuvuuden vuoksi. Hiv/aids uhkaa yhteiskuntakehitystä erityisesti Saharan eteläpuolisessa Afrikassa, jossa asuu valtaosa maailman aidsiin sairastuneista. On todennäköistä, että tulevina vuosina ilmestyy uusia ennen tuntemattomia viruksia sekä entistä vastustuskykyisempiä mutaatioita jo tunnetuista viruksista, ja sars-epidemiaa vastaavien, nopeasti väestöstä toiseen leviävien maailmanlaajuisten epidemioiden ilmaantumien on todennäköistä. Epidemioilla on yhä enemmän terveydellisten seurausten ohella taloudellisia vaikutuksia.”²⁰⁵

Laajan turvallisuuden diskurssissa voidaan nähdä kaksi erillistä linjaa, joista toinen kattaa valtion kohdistuvien uhkien moninaisuuden ja turvallisuuden laajenemisen horisontaalisessa mielessä. Toinen puolestaan laajentaa turvallisuuden vertikaalisesti valtiosta yhteisöihin ja yksilöihin.

8.1.3. Hallintadiskurssi

Muuttoliike ja sen hallinta ovat keskeisiä kysymyksiä sekä kehitys- että turvallisuuspolitiikassa. *Hallintadiskurssi* yhdistää kehityksen ja turvallisuuden käsitteet vakauteen. Kehitys on yhtä kuin vakaus ja vakaus yhtä kuin turvallisuus. Hallintadiskurssin keskeinen piirre on pyrkimys kontrolliin eri tavoin. Hallinnan avulla edistetään vakautta ja ehkäistään ongelmien leviämistä. Hallinnassa voi olla kyse niin väestönkasvusta, ilmastonmuutoksesta, vesivarannoista, muuttoliikkeestä, asekaupasta kuin konfliktin leviämisestä.

”Väestönkasvulla, kehityksellä ja turvallisuudella on yhteys väestöliikkeisiin. Elämisen mahdollisuuksia edistämällä ja puolustamalla voidaan vähentää pakkoa muuttaa pois kotiseudulta.”²⁰⁶

”Kehitysyhteistyö on laajasti ymmärrettyä kriisien ennaltaehkäisyä. Sen avulla pyritään vaikuttamaan yhteiskuntien rakenteellisiin ongelmiin, jotka saattavat kärjistyessään ja pitkittyessään johtaa konflikteihin.”²⁰⁷

”Yhteiskunnallisten olojen vakaus on edellytys kaikelle kehitykselle. Kriisitilanteissa ei voi tapahtua edistystä. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää väkivaltaisista kriiseistä kärsiviin tai niistä toipuviin yhteiskuntiin. Kriisejä on pyrittävä ehkäisemään ennakolta. On tuettava niiden kokonaisvaltaista ratkaisemista ja paluuta rauhallisiin ja turvallisiin oloihin. Vakauden ja turvallisuuden luominen, demokratia- ja oikeusvaltiokehitys sekä ihmisoikeuksien, erityisesti naisten aseman vahvistaminen ja kansalaisyhteiskunnan

²⁰⁴ VNS 11/2009, 24.

²⁰⁵ VNS 16/2004, 30,

²⁰⁶ VNpp 2012, 40.

²⁰⁷ VNS 2/2001, 18.

tukeminen luovat pohjan kestäväälle kehitykselle. Kehityspolitiikan tehtävänä on toimia turvallisuuden vahvistamiseksi sanan laajassa merkityksessä.”²⁰⁸

Hallintadiskurssi liittyy olennaisesti monenkeskiseen yhteistyöhön, kehitysyhteistyöhön ja instituutioiden kehittämiseen, jotka nähdään hallinnan välineinä. Kansainvälisen yhteistyö- ja sopimusjärjestelmän avulla pyritään ohjaamaan ja hallitsemaan globalisaation vaikutuksia. Kehitysyhteistyö köyhyydestä kumpuavien ongelmien ehkäisemisen ja lievittämisen välineenä korostuu turvallisuuden ja kehityksen yhdistävissä hallintadiskursseissa.

Hallintadiskurssiin liittyvät sekä kehitys- että turvallisuuspolitiikassa korostetut ihmisoikeudet ja demokratia. Ihmisoikeudet ja demokratia korostuvat koko aineistossa. Demokratian uskotaan tuottavan vakautta monin eri tavoin ja tuovan vaurautta ja turvallisuutta toimivien markkinoiden ja hallinnollisten instituutioiden kautta. Demokratian vieminen onkin noussut keskeiseksi strategiaksi, jonka uskotaan tuovan vakautta ja vaurautta. Ihmisoikeudet ja demokratia kulkevat käsi kädessä. Ihmisoikeuksien suojeleminen nähdään keskeisenä tehtävänä.

”Suomen politiikka edistää hallittua ja väkivallatonta siirtymistä demokratiaan ja vastuulliseen markkinatalouteen. Toimiva demokratia ja tasapuolisesti jakautunut taloudellinen ja sosiaalinen hyvinvointi ehkäisevät kriisejä ennakolta ja auttavat niiden käsittelyä poliittisin keinoin. Samalla ne ehkäisevät hallitsemattomien muuttoliikkeiden syntyä ja pakolaisongelmaa.”²⁰⁹

Sinällään ihmisoikeudet ja niiden edistäminen liittyvät enemmän inhimilliseen turvallisuuteen ja yksilön suojelemiseen terrorilta. Kuitenkin ne yhdistyvät myös hallintadiskurssiin, sillä ihmisoikeusloukkausten nähdään paitsi uhkaavan yksilöiden turvallisuutta myös aiheuttavan epävakautta ja konfliktialttiutta.

”Globaalin poliittisen ja taloudellisen murroksen jatkuessa kansainvälisen yhteisön keskeisenä turvallisuuspoliittisena strategiana on demokratian, oikeusvaltioperiaatteen, hyvän hallinnon ja ihmisoikeuksien tukeminen kestäväen vakauden ja turvallisuuden perustana siirtymämaissa ja kriisialueilla sekä heikoissa valtioissa.”²¹⁰

Kansainvälisessä turvallisuuskeskustelussa valtionrakentaminen nähdään keskeisenä keinona torjua hauraista valtioista leviäviä uhkia, kuten epävakautta, hallitsemattomia muuttoliikkeitä, kansainvälistä rikollisuutta ja terrorismia. Valtionrakentamisesta on tullut kaikenkattava strategia ja hauraiden valtioiden varaan rakentuvat globaalin vakauden vakavimmat haasteet. Köyhyyden, turvattomuuden ja konfliktien nähdään kumpuavan toimintahäiriöisistä ja hauraista valtioista, jotka

²⁰⁸ VNpp 2007, 15.

²⁰⁹ VN 1998

²¹⁰ VNS 16/2004, 30

eivät kykene turvaamaan kansalaistensa hyvinvointia ja siten asettavat myös muut valtiot alttiiksi turvattomuudelle. Valtionrakentaminen nähdään ennaltaehkäisevänä vaihtoehtona kalliille sotilaalliselle interventiolle. Samaan diskursiiviseen kehykseen on liitetty kehitys, turvallisuus ja demokratia, joiden nähdään muodostavan liiton ja valtionrakentamisen tarjoavan kehyksen niiden yhteiselle tarkastelulle.²¹¹ Hallintadiskurssit voidaan liittää myös valtioiden rakentamisen ja globaalihallinnan tematiikkaan.

”Suuri määrä työttömiä nuoria ja autoritaariset poliittiset järjestelmät ovat räjähdysherkkä yhdistelmä useassa kehitysmaassa. Toimintakyvyttömät valtiot eivät kykene tai halua huolehtia perusvelvoitteistaan eli turvallisuudesta, legitiimien poliittisten instituutioiden luomisesta ja ylläpitämisestä, taloudellisesta kehityksestä sekä peruspalvelujen tuottamisesta kansalaisille. Tämä saattaa horjuttaa alueen vakautta ja laajeta valtioiden väliseksi konflikteiksi, muun muassa hallitsemattomien muuttoliikkeiden ja lisääntyneen pakolaisuuden myötä.”²¹²

”Kansainvälinen järjestys perustuu valtioiden toimintaan sovittujen sääntöjen puitteissa ja kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseen. Mikäli valtio heikkenee tai peräti sortuu, syntyy usein uhkia paitsi asianomaisen maan asukkaille itselleen myös alueelliselle ja kansainväliselle vakaudelle ja turvallisuudelle. Toimintakykynsä menettäneistä valtioista tulee usein turvallisuustyhjiöitä, jotka tarjoavat toimintaympäristöjä uudelle globaalille terrorismille ja järjestäytyneelle rikollisuudelle sekä luovat paineita väestöliikkeille. Kulkutautien leviämisen uhka ja ympäristön tilaan liittyvät riskit voivat kasvaa. Sortuvien valtioiden tilanne voi myös kärjistä ja laajentaa alueellisia konflikteja sekä synnyttää kansainvälistyviä sisällissotia.”²¹³

Valtionrakentaminen, vakaat instituutiot, demokratia ja ihmisoikeudet on sidottu myös suomalaisessa hallintadiskurssissa yhteen, ja instituutioiden vahvistaminen nähdään yhtenä kehityspolitiikan tärkeimpänä tehtävänä ja turvallisuuspolitiikan keskeisenä välineenä. Kriisinhallinnan ja rauhanvälityksen korostumista voidaan tulkita osana hallintadiskurssia.

8.1.4. Yhteisöllisyysdiskurssi

Kolmannen päädiskurssin muodostaa *yhteisöllisyysdiskurssi*, joka korostaa Suomen asemaa osana kansainvälistä yhteisöä ja Euroopan unionia. Suomen turvallisuuden kehitys nähdään tiiviissä yhteydessä kansainväliseen kehitykseen, josta Suomi pyrkii kantamaan vastuuta ja vahvistamaan kansainvälisen yhteisön kykyä vastata turvallisuusuhkiin. Yhteisöllisyysdiskurssissa esiintyy vahvasti kaksi linjaa. Ensimmäinen niistä korostaa keskinäisriippuvaisuutta maailmassa, jossa

211 Chandler 2010, 4–5.

212 VNS 11/2009, 14–15.

213 VNS 16/2004, 20.

maantieteelliset välimatkat ovat lyhentyneet ja valtioiden väliset rajat menettäneet merkityksensä. Globaalissa maailmassa uhkat ovat yhteisiä ja siten turvallisuus jakamatonta.

Kansainvälisen riippuvuuden ja globalisaation myötä yhteiskunnat ovat tulleet entistä haavoittuvammiksi kansalliset rajat ylittävälle uudentalaisille riskeille ja uhkille.”²¹⁴

”Ilmastonmuutos ja koko globaalia taloutta ravisteleva finanssikriisi osoittavat, miten voimattomia kansallisvaltiot ovat yksinään. Globalisaatio lisää valtioiden keskinäisriippuvuutta. Valtioiden rajat ylittäviä ongelmia ei voida ratkaista ilman yhteistyötä. Yhteisiin globaaleihin turvallisuushaasteisiin kuuluvat köyhyyden vähentäminen, ilmastopolitiikka, ruokakriisi, kriisinhallinta, joukkotuhoaseiden leviämisen estäminen ja terrorismin torjunta.”²¹⁵

Maailmanlaajuisten ongelmien, kehityskriisien ja alueellisten konfliktien merkitys turvallisuudelle on lisääntynyt. Riippuvuus laajasta kansainvälisestä tilanteesta on voimistunut. Globalisaatio on luonut uusia mahdollisuuksia, mutta se on myös johtanut syrjäytymiseen ja eriarvoisuuden kasvuun. Turvallisuusongelmien vaikutukset välittyvät globalisaation myötä rajojen yli entistä nopeammin ja entistä laajemmalle alueelle ja eri tavoin myös Eurooppaan ja Suomeen.”²¹⁶

Koska uhat ovat yhteisiä, on yhteistä myös vastuu niiden torjumisessa. Taloudellinen ja sosiaalinen kehitys on sidoksissa vakauteen, ja köyhyys ja eriarvoisuus ovat yhteiskunnan epävakautta ruokkivia tekijöitä. Diskurssi korostaa vastuullisuuden ja köyhempien maiden tukemisen merkitystä turvallisuuden ja kehityksen takaamiseksi sekä konfliktinesto- ja kriisinhallintapolitiikkaa turvallisuus- ja kehityspolitiikan osana. Suomi haluaa osoittaa olevansa vastuullinen kansainvälisen yhteisön jäsen ja osallistua resurssien tasavertaisempaan jakoon.

”Uudet turvallisuusuhkat luovat haasteita ja paineita. Perinteisten läntisten yhteiskuntien on vältettävä kääntymisen sisänpäin tai protektionismiin ja vahvistettava kansainvälistymistä ja yhteisöllistä asennoitumista.”²¹⁷

”Tämän päivän maailmassa ihmiset ja valtiot ovat toisistaan riippuvaisia ja vaikuttavat toistensa hyvinvointiin monin eri tavoin. Vastuullisena kansainvälisen yhteisön jäsenenä Suomi edistää kehitystä ja globalisaation hyötyjen tasaisempaa jakautumista. Tämä on vastuumme, mutta näin myös rakennamme oman yhteiskuntamme turvallisuutta, talouskasvua ja henkistä hyvinvointia.”²¹⁸

214 VNS 2/2001, 7.

215 VNS 11/2009, 34.

216 VNS 16/2004, 73.

217 VNS 1/1995 12.

218 VNpp 2004, 4.

Toinen yhteisöllisyysdiskurssin päälinja liittyy Suomen asemaan ja rooliin osana Eurooppaa ja Euroopan unionia. Tähän yhteisöllisyyskeskusteluun voidaan liittää aiemmin esiin tuotu tarve liittää Suomi läntisten kansakuntien joukkoon ja oikeanlaiseen ryhmään²¹⁹. Suomi on osa laajempaa kansainvälistä kokonaisuutta. Tämä korostuu erityisesti turvallisuuspoliittisissa dokumenteissa, ja suomalainen turvallisuusdiskurssi asemoituu osaksi eurooppalaista viitekehystä. Suomi pyrkii osoittamaan valmiutensa puolustaa unionin yhteistä turvallisuutta rauhanturvaamisen, kriisinhallinnan ja kehitysavun keinoin sitoen ulkopoliittikan linjansa unionin yhteiseen linjaan.

Unionin jäsenyyden nähdään tuovan mukanaan tiettyjä velvoitteita, mutta myös kasvattavan Suomen vaikutusvaltaa kansainvälisessä yhteisössä ja oman turvallisuusympäristönsä muodostumisessa. Unioni tarjoaa vahvemmat mahdollisuudet toimia kansainvälisellä areenalla, kun taas aktiivinen toiminta kansainvälisessä yhteisössä lisää myös Suomen vaikutusvaltaa unionin sisällä.

”EU-jäsenyys on tarjonnut Suomelle mahdollisuuksia sen välittömään turvallisuusympäristöön vaikuttamiseksi. Jäsenyys velvoittaa Suomen osallistumaan myös sellaisten kysymysten käsittelyyn, jotka eivät välttämättä kuuluneet perinteisen turvallisuuspoliittisen ajattelun mukaan Suomen prioriteetteihin.”²²⁰

”Toimimalla aktiivisesti unionin jäsenenä yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittyvällä sektorilla Suomi vahvistaa vaikutusvaltaansa kansainvälisissä asioissa ja edistää turvallisuustavoitteitaan.”²²¹

”Muuttunut kansainvälispoliittinen tilanne ja Suomen jäsenyys EU:ssa ovat laajentaneet Suomen mahdollisuuksia vaikuttaa maailmanlaajuisiin kysymyksiin.”²²²

Keskinäisriippuvaisessa maailmassa kansainvälinen yhteistyö lisää myös Suomen hyvinvointia ja turvallisuutta. Kun puhutaan Euroopan turvallisuudesta, puhutaan samalla myös Suomen turvallisuudesta. Eurooppalaisen yhteisön vakautta uhkaavat kehitysongelmat uhkaavat siten myös Suomen vakautta. Toimimalla ennaltaehkäisevästi ”ongelmien” alkulähteillä, voidaan pyrkiä ehkäisemään epävakauden leviäminen Eurooppaan.

”Vaikka tavanomaisen sodan uhka on etenkin Euroopassa väistynyt, kytkeytyy myös Suomen turvallisuus globalisaation myötä laajempaan kansainväliseen ympäristöön. Viime vuosien aikana laaja-alaiseen turvallisuuteen kohdistuvat uudet uhat ovat

²¹⁹ Ks. esim. Joenniemi 1993; Harle & Moisio 2000.

²²⁰ VNS 11/2009, 110.

²²¹ VNS 2/2001, 38.

²²² VN 1998.

enenevässä määrin alkaneet heijastua Euroopan maiden ulkoiseen ja sisäiseen turvallisuuteen.”²²³

”Globalisaatio on vähentänyt maantieteellisen etäisyyden merkitystä. Globaalit ja kansallisvaltioiden rajat ylittävät ongelmat vaikuttavat maailmanlaajuiseen, Euroopan ja suomalaisen yhteiskunnan ja kansalaisten turvallisuuteen. Riskit ja uhat ovat saaneet uusia muotoja ja niiden vaikutukset välittyvät nopeammin ja laajemmalle alueelle. Uhkien torjunta edellyttääkin laaja-alaista kansainvälistä yhteistyötä ja parempaa valmiutta puuttua ongelmiin ja niiden syihin.”²²⁴

Jos aiemmin keskeinen osa suomalaisen identiteetin rakentamista oli pyrkimys lukeutua mukaan ja osoittaa kuuluvansa eurooppalaiseen yhteisöön, nyt olennaisempaa on turvata yhteisön, johon jo kuulutaan, rajat ulkoisilta uhkatekijöiltä.

²²³ VNS 16/2004, 17.

²²⁴ VNS 16/2004, 18–19.

9. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkielmassa olen tarkastellut turvallisuuden ja kehityksen yhteyttä Suomen ulkopoliitikassa. Analyysi on kohdentunut kehityspoliittisiin ohjelmiin ja linjauksiin sekä turvallisuus- ja puolustuspoliittisiin selontekoihin. Tutkimustehtävänäni oli pohtia, miten turvallisuuden ja kehityksen yhteys esitetään Suomen ulkopoliitikan virallisissa linjauksissa. Tutkimustehtävä jakaantui seuraavanlaisiin kysymyksiin: miten turvallisuuden ja kehityksen välinen yhteys näkyy Suomen virallisdokumenteissa, millaista kehitys- ja turvallisuuskäsitystä niissä rakennetaan, ja millaista kehityskulkua ja muutosta näissä diskursseissa on tapahtunut 1990-luvun puolivälistä alkaen?

Tutkimuksen pohjalta voidaan todeta, että myös Suomessa on omaksuttu kehityksen ja turvallisuuden välinen yhteys, joka on noussut esiin kansainvälisessä politiikassa ja tutkimuksessa 1990-luvulta alkaen. Kehityspoliitikan puolella yhteys on tunnustettu jo 1990-luvulla ja turvallisuusnäkökulmien painottaminen kehityspoliitikassa on ollut selkeästi esillä tutkielmassa käytössä olleella tarkasteluajavälillä. Kehitys on nostettu turvallisuuden taustatekijäksi ja kehityskysymykset esiintyvät myös turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoissa. Siirtymä on kuitenkin ollut hitaampaa. 1990- ja 2000-luvun vaihteessa turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoissa keskityttiin kylmän sodan päättymisen jälkeiseen muuttuneeseen maailmantilanteeseen ja Euroopan vakauttamiseen. 2000-luvun aikana käsitys turvallisuusympäristöstä on laajentunut sekä maantieteellisesti että abstraktisti. Turvallisuuden ja kehityksen yhteyden painotus on kasvanut selkeästi. Kehityksen ja turvallisuuden yhdistävät diskurssit rakentuvat laajan turvallisuuskäsityksen, hallinnan ja kansainvälisen yhteisön ympärille, ja niiden taustalla voidaan nähdä vaikuttavan niin moraalinen velvoite turvallisuuden ja kehityksen edistämisestä kuin halu lisätä omaa vaikutusvaltaa sekä pyrkimys puolustaa eurooppalaista aluetta ja identiteettiä sitä uhkaavilta, muualta tulevilta riskeiltä.

Kehitys- ja turvallisuuspolitiikkaa yhdistää molempien sektoreiden laaja-alaisuus. Enää ei ajatella kehityspoliitikan olevan ainoastaan kehitysyhteistyötä tai turvallisuuspolitiikan olevan sidoksissa ainoastaan puolustusvoimien toimintaan. Sitoutuminen laajan turvallisuuskäsitykseen, inhimillisen kehityksen ja inhimillisen turvallisuuden sekä ihmisoikeuksien ja demokratian korostaminen kehitys- ja turvallisuuspolitiikassa ilmentävät kehityksen ja turvallisuuden yhdistämistä Suomen ulkopoliitikassa. Turvallisuusympäristö nähdään muuttuneen, ja kun siihen aiemmin suhtauduttiin annettuna, nyt koetaan, että turvallisuusympäristöön voidaan itse vaikuttaa.

Rauhanvälittämisestä on tullut keskeinen osa kehitys- ja turvallisuuspolitiikkaan, ja Suomi on aktivoitunut sotilaallisessa kriisinhallinnassa ja siviilikriisinhallinnassa. Suomessa rauhanvälittämisestä on tullut keskeinen osa ulkopoliittista keskustelua. Muun muassa vuonna 2010 ulkoministeri Alexander Stubbin asettama maabrändityöryhmä esitti, että Suomesta tehtäisiin ”maailman ongelmanratkaisija”²²⁵. Rauhanvälitystoiminta yhdistetään kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan ja kehityspolitiikkaan. Tämä voidaan lukea osaksi hallintadiskurssia. Rauhanvälittämisellä ja kriisinhallinnalla pyritään kasvattamaan kokonaisvaltaista turvallisuutta ja globaalia vakautta. Toisaalta suomalaisten rauhanturvaajien määrä on 2000-luvulla supistunut huomattavasti, ja monissa länsimaissa yleisemminkin osallistuminen YK:n rauhanturvatehtäviin on vähentynyt joukkojen keskittyessä Naton tai EU:n johtamiin kriisinhallintaoperaatioihin²²⁶.

Konstruktivistinen näkökulma kehityspolitiikkaan esittää, että kansainväliset normit eivät ainoastaan muokkaa lahjoittajamaan käytöstä vaan myös sen intressejä. Konstruktivistisesti ajateltuna myös lahjoittajamaan intressit ja tarpeet ovat sosiaalisesti rakennettuja. Valtioiden intressit kehittyvät identiteetin mukana. Kansainväliset normit konstituivat apupolitiikkaa ja käytäntöjä, jotka taas uudelleenrakentavat normeja. Pienen maan identiteetti kansainvälisessä yhteisössä motivoi täyttämään kansainväliset normit.²²⁷ Suomen intressit ovat sidoksissa Euroopan unionin intresseihin, ja Suomi profiloituu osaksi unionia ja läntistä Eurooppaa. Ennen vallitsi tarve todistaa kuuluvuutta siihen, nyt vahvistetaan yhdessä omaa identiteettiä.

Tarkastellessani turvallisuuden ja kehityksen yhteyden rakentamista aineiston valossa, havaitsin yhteyden esittämisen taustalla kolme toistuvaa piirrettä, jotka voidaan liittää identiteetin rakentamiseen: eurooppalaisen yhteisön puolustaminen, moraalinen vastuu ja Suomen vaikutusvallan lisääminen. Ne korostuvat yhteisöllisyysdiskurssissa ja konstruoivat Suomen valtiollista identiteettiä, jossa Suomi halutaan nähdä länsimaisena sivistysvaltiona ja tiiviinä osana eurooppalaista yhteisöä, jossa sillä on pienestä koostaan huolimatta arvovaltaa.

Alikehityksestä nähdään kumpuavan uhkatekijöitä, jotka aiheuttavat eskaloituessaan epävakautta myös Eurooppaan. Euroopan muurit halutaan nostaa puolustamaan omaa kansallista ja alueellista turvallisuutta. Tällöin turvallisuuden ja kehityksen yhdistämisen vahvana selittäjänä nähdään ”oma etu” ja sen suojeleminen. Oman turvallisuuden varjelu edellyttää myös kehitysinterventioita. Vilho Harlen ja Sami Moision mukaan valtion virallisista dokumenteista luettava pyrkimys läntisiin turvallisuusinstituutioihin tukee tavoitetta viimeistellä Suomen kansallinen identiteettiprojekti ja

²²⁵ Junkkari 2010.

²²⁶ Räikkä 2012.

²²⁷ Siitonen 2005, 326.

historiallinen länsisuuntautuminen²²⁸. Lauri Siitosen väitöskirjassa esiin tuodun näkemyksen mukaan kehityspolitiikassa voidaan nähdä korostuvan normatiivisten tavoitteiden sijaan kehitysavun välineellinen merkitys turvallisuuden edistäjänä ja Suomen halu osoittaa valmiutensa puolustaa Euroopan unionia rauhanturvaamisen, kriisinhallinnan ja kehitysavun keinoin²²⁹. Myös oma tutkimukseni tukee näitä näkemyksiä ja aineistossa voidaan havaita pyrkimys vahvistaa Suomen roolia ja identiteettiä osana Euroopan unionia sekä vaikuttaa Euroopan turvallisuuteen kehityspolitiikan keinoin.

Läntisen sivistysmaan identiteettiin yhdistetään Suomen velvollisuus edistää paitsi kehitystä myös turvallisuutta. Näkökulma moraaliseen vastuusta tukee myös developmentalistisia tavoitteita. Tämän näkökulman mukaan maailman yhteiskunnassa olemme kaikki riippuvaisia toisistamme. Tällöin aineistossa uskotaan demokratian ja ihmisoikeuksien suojelun olevan eettinen kysymys ja moraalinen velvoite. Turvallisuuden ja kehityksen yhdistämisessä nousi esille myös Suomen vaikutusvallan lisääminen kansainvälisessä järjestelmässä. Aktiivisella toiminnalla EU:n, YK:n ja kahdenvälisen suhteiden puitteissa, toivotaan Suomen pienenä maana saavan enemmän näkyvyyttä ja painoarvoa ja lukeutuvan toivotunlaiseen viiteryhmään. Tähän voidaan liittää Suomen pyrkimys profiloitua rauhanvälitystehtävissä.

Kun tarkastellaan kehityksen ja turvallisuuden yhdistävien diskurssien kehityskulkua vuosien 1995 ja 2012 välillä, voidaan pääosin havaita diskurssien vahvistuneen. Turvallisuus ja kehitys ovat integroituneet ja tematiikat yhdistyneet. Tämä voidaan havaita muun muassa keskittymisessä valtionrakentamiseen, kriisinhallintaan ja hauraiden valtioiden tuottamaan epävakauden uhkaan. Kokonaisuudessaan turvallisuuskysymysten voidaan nähdä selkeästi vallanneen tilaa kehityspolitiikassa 1990-luvun lopulta alkaen ja turvallisuusnäkökulmaa voidaan pitää kiistattomana osana kehityspolitiikkaa. Kehityspoliittisissa dokumenteissa turvallisuuden ja kehityksen yhteys nähdään kahdesta eri näkökulmasta. Yhtäältä tarkastellaan yksilöille turvattomuutta aiheuttavia tekijöitä, kuten nälkää ja sairauksia, toisaalta kehityspolitiikka nähdään instrumenttina valtiota uhkaavien turvallisuusriskien ehkäisemiseksi ja hallitsemiseksi.

Turvallisuuspoliittisessa aineistossa kehityksen ja turvallisuuden yhdistämisen voidaan havaita lisääntyvän lineaarisesti. Vuosien 1995 ja 2001 selonteissa kehityksen ja turvallisuuden suoraa yhdistämistä ei vielä juurikaan esiinny, joskin samat vakauden ja hallinnan tematiikat ovat jo esillä. Painopiste on Euroopan vakauttamisessa ja lähialueiden tilanteessa. Vuonna 2004 ja 2009 selonteissa kehityskysymykset nousevat selvemmin esille turvallisuuden taustatekijöinä.

²²⁸ Harle & Moisio 2000, 252–255.

²²⁹ Siitonen 2005, 320.

Kehityksen ja turvallisuuden yhdistyminen nähdään tosiasiana turvallisuuspoliittisessa toimintaympäristössä, jossa perinteinen turvallisuuskäsitys kuitenkin painottuu. Toimintaympäristö on laajentunut eurooppalaisesta maailmanlaajuiseksi. Maailmanlaajuinen kehitys luo vakautta ja turvallisuutta, kun taas kehitysongelmat ja niiden heijastevaikutukset tuottavat turvallisuusriskejä. Kaiken kaikkiaan selontekojen luoma turvallisuuskuva on melko valtiokeskeinen, ja turvallisuuspoliittinen narratiivi yhdistää uudet ja ylikansalliset uhkakuvat osaksi valtion alueellista turvallisuutta. Turvallisuutta käsitellään pääosin kansallisen turvallisuuden ja valtion näkökulmasta. Selontekoja voidaan myös kritisoida jäykkyydestä ja konsensushakuisuudesta, jotka pakottavat toistamaan vanhaa ja uusintavat todennäköisenä pidettyjä uhkakuvia ja sitä, mitä pidetään poliittisesti sopivana.

Muun muassa Liisa Laakso on kritisoinut turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selontekojen jumiutumista vanhoihin uriin: puolustusvoimien mahdollisiin henkilöstövähennyksiin, reservin kokoon ja juupas-eipäs-väittelyyn Nato-jäsenyydestä. Vaikka esimerkiksi vuonna 2004 hyväksytyssä selonteossa tarkastellaankin perusteellisesti kansainvälistä toimintaympäristöä mukaan lukien kehityskysymykset, ihmisoikeudet ja globaali turvallisuus, saman selonteon toimintalinjauksissa niille uhrattiin kuitenkin vain puoli sivua, kun taas sotilaallisen puolustuksen kehittämiseen käytettiin kolmisenkymmentä sivua. Laakson mukaan ei-sotilaallisen ulottuvuuden ylimalkainen käsittely ei anna tasapainoista kuvaa niistä välineistä, joita Suomella on käytettävissään turvallisuuden lisäämiseksi.²³⁰

Millaista kehitys- ja turvallisuuskäsitystä kehityspoliittisissa dokumenteissa ja turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoissa sitten rakennetaan? Tutkimuksen perusteella voidaan havaita kehityksen ja turvallisuuden käsitteiden rinnastaminen ja liittäminen yhteen. Sosiaalinen konstruktivismi tarkastelee todellisuuden rakentumista merkitysten kautta²³¹. Myös turvallisuudessa ja kehityksessä voidaan havaita käsitteiden merkitysten moninaisuus, tulkinnanvaraisuus ja rajojen hämärtyminen. Sekä turvallisuus että kehitys voidaan nähdä kiistanalaisina käsitteinä, joiden merkitykset muodostuvat suhteessa toisiinsa kielellisen konvention rakentaessa tietynlaista todellisuutta.

Suomen ulkopolitiikassa kehityksen ja turvallisuuden yhteyttä rakennetaan ennen kaikkea turvallisuuden käsitteellisen laajenemisen kautta. Laajan turvallisuuden käsite on melko löyhä, ja se sisältää hyvin erilaisia tulkintoja. Niille yhteistä on turvallisuuden laajentuminen perinteisen sotilaallisen turvallisuuden ulkopuolelle, jossa turvallisuusuhkiin vaikuttavat muutkin tekijät kuin

²³⁰ Laakso 2008.

²³¹ Jokinen, Juhila & Suoninen 1999, 39–40.

vieraan vallan sotilaallinen voima. Laajan turvallisuuden käsite esiintyy sekä kehitys- että turvallisuuspoliittisissa dokumenteissa, mutta sen merkityksessä voidaan havaita eroja ja muutoksia. Pääosin turvallisuuden laajentumista käsitellään kuitenkin horisontaalisella tasolla, valtioon kohdistuvien uhkien laajenemisena sen sijaan, että pohdittaisiin turvallisuutta laajemmin yksilön näkökulmasta. Inhimillinen turvallisuus on osa laajentunutta turvallisuuskäsitettä. Aineistossa inhimillinen turvallisuus ymmärretään ennen kaikkea ihmisoikeuksien kautta ja yksilöiden suojaamisena sorrolta ja väkivallalta.

Turvallisuuskäsityksen laajeneminen näyttäytyy keskeisenä osana kehityksen ja turvallisuuden diskursiivista yhdistymistä. Laajan turvallisuuden diskurssi esiintyy läpi koko aineiston, mutta laajan turvallisuuden käsitteen määrittelyssä voidaan havaita eroja ja erilaisia kehityspolkuja. Turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoissa puhutaan laajasta ja kokonaisvaltaisesta turvallisuudesta. Kylmän sodan jälkeiseen muutokseen liitetään uusia turvallisuusongelmia, kuten poliittinen epävakaus, alueelliset ja sisäiset ristiriidat, hallitsemattomat väestönlikkeet ja kansallisuuskiihat. Nämä ongelmat voivat kärjistyä aseellisina selkkauksina ja niihin liittyvinä pakolaisvirtoina. Laaja turvallisuus ymmärretään siten, että valtion turvallisuuteen vaikuttavien uhkatekijöiden määrä on lisääntynyt ja nämä uhat saattavat aiheuttaa kärjistyessään konflikteja, jotka eskaloituessaan uhkaavat myös suomalaista yhteiskuntaa ja Suomen valtiota. Kun turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoissa laajan turvallisuuskäsityksen painopiste on valtiollista turvallisuutta ja vakautta uhkaavien tekijöiden laajenemisessa ja esimerkiksi kehitys ja ihmisten liikkuvuus turvallistetaan, on kehityspoliittisissa dokumenteissa laaja turvallisuus kytketty vahvemmin inhimilliseen turvallisuuteen ja yksilöä uhkaaviin tekijöihin. Kuitenkin molemmat linjat esiintyvät sekä turvallisuus- että kehityspoliittisissa dokumenteissa.

Uusien turvallisuuden diskursiivisten orientaatioiden on sanottu haastavan tavat ymmärtää turvallisuuden käsite ja ajatuksen sen hallittavuudesta²³². Oman tutkimukseni valossa pyrkimys turvallisuuden hallintaan ei kuitenkaan ole vähentynyt, vaan se ilmenee edelleen pyrkimyksenä hallita ja kontrolloida uhkia aiheuttavia tekijöitä ja vakautta laajennetuoin keinoin.

Hallintadiskurssi esiintyy vahvana ja liitetään ennen kaikkea demokratiaan, ihmisoikeuksiin ja vakauteen. Demokratia ja ihmisoikeuskysymykset ovat nousseet maailmanlaajuisiksi keskusteluaiheiksi ja globaalihallinnan kohteiksi. Demokratian vientiä on perusteltu talouden ja yhteiskunnan rakenteiden luomisella, ihmisoikeuksilla ja hyvän hallinnan rakentamisella. Demokratia, ihmisoikeudet ja markkinatalous ovat toistuvia teemoja niin kehityspoliittisissa

²³² Laitinen 1999, 95–96.

linjauksissa kuin turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoissa. Tämä kertoo osaltaan vallitsevasta kehityskäsityksestä. Hyvä hallinto, ihmisoikeudet ja toimiva demokratia kehityksen mittareina voidaan liittää Amartya Senin toimintamahdollisuusteorian mukaiseen ajatteluun kehityksestä ihmisten todellisten vapauksien laajenemisena ja kykynä osallistua yhteiskunnalliseen elämään²³³. Samaan aikaan ne ilmentävät pyrkimystä vahvistaa kansainvälistä globaalihallinnan kehystä ja valtionrakentamiskurssia ratkaisuna hauraiden valtioiden tuottamaan potentiaaliseen uhkaan²³⁴.

Uhkien ehkäisy, torjunta ja hallinta yhdistävät sekä kehitys- että turvallisuuspolitiikkaa. Erityisen vahvasti esille nousee niiden rinnastaminen vakauteen, joka uskotaan saavutettavan demokraattisessa poliittisessä järjestelmässä ja ihmisoikeuksia noudattamalla. Vaikuttaa siltä, että ihmisoikeuksien suojeleminen on arvokasta paitsi moraalista lähtökohdista, ennen kaikkea potentiaalisen konfliktitilanteen ja sen heijastevaikutusten estämiseksi. Vakautta liitetään myös muuttoliike ja sen hallinta. Pääosin muuttoliikettä käsitellään aineistossa epätoivottavana ja uhkaavana tekijänä, jota pitää pyrkiä ehkäisemään ja torjumaan. Muuttoliikkeen nähdään syntyvän kehityshaasteista ja luovan turvallisuusuhkia. Vakaus on noussut kehityksen tärkeimmäksi elementiksi ja vakauttaminen on sekä sen tärkein päämäärä että keino. Vakaus paitsi tuottaa kehitystä ja turvallisuutta kohdealueella, suojelee omaa aluetta mahdollisilta uhkilta. Toisaalta voidaan miettiä, tuoko vakaus mukanaan kehitystä vai onko vakaus kuitenkin taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen tuotos, kun perustarpeet ovat tyydyttyt.

Yhtenä esimerkkinä kehityksen ja turvallisuuden yhdistymisestä Suomen ulkopoliitikassa voidaan tarkastella Afganistania, josta on tullut yksi Suomen kehitysyhteistyön pääkumppanimaista. Afganistan nousee esiin niin kehityspoliittisissa ohjelmissa kuin turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoissa esimerkkinä hauraasta valtiosta, jossa toimimisessa yhdistyvät niin sotilaallinen kriisinhallinta, siviilikriisinhallinta kuin kehitysyhteistyökin. Suomen suuntaamat apuvirrat Afganistaniin ovat tasaisesti kasvaneet 2000-luvulla²³⁵. Afganistan nähdään kansainvälisen yhteisön ja siten myös Suomen ulko-, turvallisuus- ja kehityspoliittikan keskeisenä haasteena. Afganistanin vakauttaminen ja jälleenrakennus nähdään olennaisena paitsi Afganistanin ja sen kansalaisten tulevaisuuden kannalta, myös globaalien ja alueellisten vakauden varmistamiseksi. Afganistanin kehityksellä nähdään oleva suora yhteys kansainvälisen terrorismin ja ääriliikkeiden toiminnan hillitsemisessä. Lisäksi Afganistanilla on keskeinen rooli kansainvälisen huumekaupan rajoittamisessa, sillä noin 90 prosenttia maailman unikkotuotannosta on peräisin Afganistanista.

²³³ Sen 1999, 3–4.

²³⁴ Ks. Duffield 2001 1–2; Chandler 2010 1–21.

²³⁵ Ks. esimerkiksi maa- ja aluekohtaiset maksatukset 2000–2010. Ulkoasiainministeriö 2012.

Turvallisuusnäkökulmien painottuminen kehityspolitiikassa näkyy myös Afganistaniin suunnatuissa apuvirroissa. Suomen kehitysyhteistyö Afganistanissa on suunnattu pääosin kahdelle sektorille, joista ensimmäinen on hyvä hallinto, oikeusvaltio ja ihmisoikeudet erityispainopisteenä turvallisuussektorin kehittäminen, toinen on maaseutukehitys, erityispainopisteenä huumeuutantoa korvaavien elinkeinojen tukeminen.²³⁶

Suomen osallistumista Afganistanin operaation onkin perusteltu seuraavilla tekijöillä: Suomi kantaa vastuuta kansainvälisestä rauhasta ja turvallisuudesta. Kriisinhallinta on yksi Suomen ulkopolitiikan peruskulmakivistä, minkä vuoksi kriisinhallintaoperaatioihin osallistuminen on Suomelle tärkeää. Lisäksi demokratian, oikeusvaltioperiaatteiden ja ihmisoikeuksien puolustaminen, pyrkimys estää Afganistanin luisuminen kansainvälistä terrorismia tukevien ryhmittymien hallintaan, huumeiden viljelyn vähentäminen ja sitä kautta huumeiden saatavuuden rajoittaminen Suomessa, arvostus läheisiä suhteita Yhdysvaltoja kohtaan ja Afganistanin operaation tärkeys näiden suhteiden kannalta sekä puolustusvoimien mahdollisuus kehittää taitoja, joista on hyötyä Suomen kansalliselle puolustukselle, ovat osa perusteluita.²³⁷ Perusteluissa kansalliset intressit nousevat vahvasti esiin moraalisen velvoitteen ja eettisten näkökulmien ohella.

Inhimillinen turvallisuus, vapaus ja demokratia näkyvät myös Afganistan-keskustelussa. Väliintuloa on oikeutettu sekä kansainvälisillä turvallisuushilla että paikallisten ihmisten inhimillisellä turvallisuudella. Suomi korostaa inhimillistä turvallisuutta ja kriisinhallintaa, mutta ne ovat samalla osa laajempaa kokonaisuutta, johon kuuluu myös sotilaallinen ulottuvuus. Muun muassa Lalli Metsola kyseenalaistaa sen, mitkä kysymykset oikeasti vaikuttavat Afganistan-operaation taustalla ja ovatko ulkopuoliset sotilaalliset interventiot kestävä tapa tavoitteiden saavuttamiseksi. Uskommeko, että valtioilla ja muilla toimijoilla on oikeus edistää oikeana pitämiään arvojaan voimakeinoin missä haluavat? Suomalaisessa keskustelussa puhutaan kärkkäästi kansainvälisestä yhteisöstä ja läntisestä arvoyhteisöstä. Kuitenkin läntinen arvoyhteisö on käsitteenä kiistanalainen ja ilmiönä moniääninen. Ne jotka vetoavat siihen, pyrkivät käyttämään määrittelyvaltaa, jossa sisäiset erot häivytetään näkyvistä ja sanelemaan miten ”lännen” pitäisi toimia suhteessa muuhun maailmaan ja sen aiheuttamiin riskeihin. Puhe läntisistä arvoista on politiikan tekemisen keino, ei sen lähtökohta.²³⁸

Sekä kehitys- että turvallisuuspoliittisissa dokumenteissa näkyvät kansainvälisesti paljon huomiota saaneet kysymykset ja agendamuutokset. Ajankohtaiset tapahtumat heijastuvat luonnollisesti myös

²³⁶ Ulkoasiainministeriö 2009b..

²³⁷ Saloniuss-Pasternak 2011, 4–5.

²³⁸ Metsola 2011, 128–130.

politiikkalinjauksiin. Myös sosiaalisesti konstruoidut diskurssit voidaan nähdä olevan sidoksissa aikaan ja paikkaan. Turvallisuuden ja kehityksen yhdistymistä voidaan tarkastella yhtenä kansainvälisen politiikan trendinä, joka ei välttämättä ole uusi asia, mutta on saanut enemmän huomiota. Turvallisuuden ja kehityksen yhteyden historiallista kehityskulkua tarkasteltaessa voidaan havaita, että turvallisuusnäkökulmat ovat olleet aina osa kehityspolitiikka²³⁹. Nyt kuitenkin näkökulma on laajentunut ja se ilmaistaan selkeämmin.

Kehityksen ja turvallisuuden yhdistäviä diskursseja voidaan tulkita ajankohtaisten tekijöiden valossa. Pyrkimys YK:n turvallisuusneuvoston jäseneksi on yksi selittävä tekijä kehityksen ja turvallisuuden yhteyden ja monenkeskisen järjestelmän korostamisessa. Toisaalta voidaan nähdä myös paljon esillä ollut taloudellisen taantumien ja kehityspolitiikan vahvan kritiikin aiheuttama tarve perustella kehitysyhteistyöhön käytettäviä resursseja niiden välineellisen arvon vuoksi.

Konfliktin ennaltaehkäisystä on tullut kehityspolitiikan julkilausuttu päämäärä. Kehityksen ja turvallisuuden yhdistävissä diskursseissa hallitsevana päämääränä pidetään uhkien torjuntaa ja vakauden lisäämistä. David Chandlerin mukaan valtionrakentamisesta on tullut avainkäsite kansainvälisessä turvallisuusdiskurssissa niin ongelmien mallintamisen kuin ratkaisujen esittämisen suhteen²⁴⁰. Valtionrakentamiseen liittyvä tematiikka on noussut esiin aineistosta koko tarkasteluvälillä vaikka terminä valtionrakentaminen (*statebuilding*) on noussut vahvemmin esiin vasta 2000-luvun lopulla niin teoreettisessa keskustelussa kuin suomalaisissa politiikkalinjauksissa. Valtionrakentaminen liittyy vahvasti vakauden hallintaan, joka nousee esille hallintadiskurssissa. Hauraiden valtioiden instituutioiden tukeminen, hyvä hallinto, ihmisoikeudet ja demokratiakehitys kulkevat mukana läpi koko aineiston. Niihin tiivistyy pitkälti koko turvallisuuden ja kehityksen yhteyden rakentaminen.

Aineiston analyysissä haasteelliseksi osoittautui diskurssien luokittelun vaikeus, sillä aineistosta esiin nousseet diskurssit olivat päällekkäisiä ja lomittuneita. Diskursseista löytyi paljon samoja piirteitä. Havaitsin diskurssit toisiaan tukeviksi ja niiden rakentavan samankaltaista linjaa. Myöskään ennako-odotukseni kahden erityyppisen aineiston diskurssien eroista ei täyttynyt vaan sekä kehitys- että turvallisuuspoliittinen aineisto rakensivat hyvin samankaltaista kuvaa kehityksen ja turvallisuuden yhdistymisestä.

Mielenkiintoista on havaita ristiriita kehitykseen ja turvallisuuteen tähtäävissä argumenteissa erityisesti käsiteltäessä vastuuta ja suvereniteettia. Kunkin maan nähdään olevan itse vastuussa

²³⁹ Ks. esim. Koponen 1999; Metsola 2011; Cowen & Shenton 1996.

²⁴⁰ Chandler 2010, 1–4.

kehittämisestään, mutta samaan aikaan turvallisuus ja vakaus ovat jakamattomia ja yhteisiä. Niiden ylläpito nähdään vaativan globaalia hallintaa sekä tarvittaessa kansainvälisen yhteisön puuttumista.

Tutkimus jättää auki joukon kysymyksiä, jotka jäävät tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Avoimiksi kysymyksiksi jää, onko kielellisellä yhdistämisellä todellista koherenssia politiikan toimeenpanossa ja toteuttavatko turvallisuus- ja kehityspolitiikka yhteistä visiota työnjaon, resurssien ja prioriteettien suhteen. Mitä erilaiset kansainväliset operaatiot peilaavat: pyritäänkö niiden avulla hankkimaan meriittejä konfliktinratkaisijana, ovatko ne osa maanpuolustusharjoittelua tai ihmisoikeuksien edistämistä vai kaikkea tätä? Taloudelliset luvut puhuvat omaa kieltään. Vuoden 2012 valtioneuvoston talousarviossa sotilaalliseen maanpuolustukseen kohdistettiin 2 433 692 000 euroa, sotilaalliseen kriisinhallintaan 66 666 000 euroa, kansainväliseen kehitysyhteistyöhön 897 284 000 euroa ja kriisinhallintaan 73 654 000 euroa²⁴¹. Mielenkiintoista olisi myös verrata Suomen linjauksia suhteessa muiden EU-maiden linjauksiin. Kaikki noudattavat samaa EU-politiikka, mutta näkökulmat saattavat vaihdella.

Pääosin kehityspolitiikka nähdään alisteisena ulko- ja turvallisuuspolitiikalle. Kuitenkin kehityspolitiikan painoarvo on kasvanut, kun sen yhteys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan on tunnustettu. Kehitysyhteistyöllä on kahdenlainen rooli. Yhtäältä se on väline turvallisuuden lisäämiseksi, jolloin instrumentaalinen merkitys painottuu. Toisaalta kehitysyhteistyöllä on myös developmentalistinen arvonsa, jolloin kehitys nähdään tavoiteltavana ja kehitysyhteistyö moraalisenä velvollisuutena.

²⁴¹ TAE 2012.

LÄHDELUETTELO

PRIMÄÄRILÄHTEET

Valtioneuvosto (1998), Suomen kehityskaupoliittikan linjaus 15.10.1998. Saatavissa <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=81668&nodeid=15457&contentlan=1&culture=fi-FI>, luettu 20.5.2012.

VNpp (1996), Kehitysyhteistyön periaatepäätös. Valtioneuvoston periaatepäätös 12.9.1996.

VNpp (2004), Kehityspoliittinen ohjelma 2004. Valtioneuvoston periaatepäätös 5.2.2004.

VNpp (2007), Kehityspoliittinen ohjelma 2007. Kohti oikeudenmukaista ja kestävää ihmiskuntapolitiikkaa. Valtioneuvoston periaatepäätös 18.10.2007.

VNpp (2012), Suomen kehityspoliittinen toimenpide ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 16.2.2012.

VNS 1/1995. Turvallisuus muuttuvassa maailmassa. Suomen turvallisuuspolitiikan suuntalinjat. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6.6.1995. Helsinki: Valtioneuvosto.

VNS 2/2001. Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2001. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 13.6.2001. Helsinki: Valtioneuvosto.

VNS 6/2004. Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2004 Valtioneuvoston kanslia.

VNS 11/2009. Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2009. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

SEKUNDÄÄRILÄHTEET

Alt, Suvi (2010), ”Biopoliittisia näkökulmia inhimilliseen turvallisuuteen: Foucault, Agamben ja biovallan ”ihminen”.” *Kosmopolis* 4/2010, 49-68.

Alvares, Claude (1992), *Science, Development and Violence: The Twilight of Modernity*. Delhi: Oxford University Press.

Barnett, Jon (2001), *The Meaning of Environmental Security*. London: Zed Books.

Beck, Ulrich (1999), *Mitä globalisaatio on?* Tampere: Vastapaino.

Brown, Oli – Anne Hammill – Robert McLeman (2007), ”Climate change as the ‘new’ security threat: implications for Africa.” *International Affairs* 83:6/2007, 1141–1154.

Buzan, Barry (1983), *People, State and Fear: the national security problem in international relations*. Brighton: Wheatsheaf.

Buzan, Barry – Lene Hansen (2009), *The evolution of international security studies*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Buzan, Barry - Ole Waever – Jaap de Wilde (1998), *Security : A new framework for analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Campbell, David (1998), *Writing Security: United States foreign policy and the politics of identity*. Manchester: Manchester University Press.
- Chandler, David (2010), *International Statebuilding. The Rise of Post-Liberal Governance*. New York: Routledge.
- Cowen, Michael – Robert Shenton (1996), *Doctrines of Development*, Lontoo: Routledge.
- Crush, Jonathan (1995), "Imaging Development." Teoksessa Crush, Jonathan (toim.), *Power of Development*. Lontoo: Routledge.
- Duffield, Mark (2001), *Global Governance and the New Wars*. Lontoo: Zed Books.
- Duffield, Mark (2007), *Development, Security and Unending Wars: Governing the World of Peoples*. Cambridge: Polity Press.
- Eronen, Eeva (2010), "Britannia suuntaa apurahoja konfliktialueille – turvallisuuden nimissä." Kepa 19.10.2010. <http://www.kepa.fi/uutiset/7932>.
- Gergen, Kenneth J. (1999), *An Invitation to Social Construction*. Lontoo: SAGE Publications.
- Fairclough, Norman (2003), *Analysing Discourse: textual analysis for social research*. Lontoo: Taylor & Francis.
- Foucault, Michel (1998), *Seksuaalisuuden historia*. Kolmas painos. Helsinki: Gaudeamus
- Harle, Vilho – Sami Moisio (2000), *Missä Suomi on? Kansallisen identiteettipolitiikan historia ja geopolitiikka*. Tampere: Vastapaino.
- Hossain, Masud – Lauri Siitonen – Sudhindra Sharma (2007), *Development Co-operation for Conflict Prevention and Conflict Resolution*. Helsinki: Institute of Development Studies, University of Helsinki.
- Hewson, Martin – Timothy J. Sinclair (2004), "The emergence of global governance theory." Teoksessa Sinclair, Timothy, J. (toim.), *Global governance. Critical concepts in political science*. Lontoo: Routledge, 226–242.
- Huru, Jouko (1998), "On the Changing Essence of Security." Teoksessa Huru, Jouko - Olli-Pekka Jalonen – Michael Sheehan (toim.) *New Dimensions of Security*. Research Report 83. Tampere: TAPRI, 11–34.
- Isotalo, Riina (2009), "Politicizing the Transnational. On Implications for Migrants, Refugees, and Scholarship." *Social Analysis*, 53(3): 60–84.
- Joenniemi, Pertti (1993), "Euro-Suomi: rajalla, rajojen välissä vai rajaton." Teoksessa Joenniemi, Pertti –Risto Alapuro – Kyösti Pekonen, *Suomesta Euro-Suomeen*. Tampere: Tapri.
- Jokinen, Arja - Kirsi Juhila (1993), "Valtasuhteiden analysoiminen." Teoksessa Jokinen, Arja – Kirsi Juhila - Eero Suoninen (toim.) *Diskurssianalyysin aakkoset*. Tampere: Vastapaino, 75–110.

- Jokinen, Arja - Kirsi Juhila - Eero Suoninen (1993), ”Diskursiivinen maailma: teoreettiset lähtökohdat ja analyttiset käsitteet.” Teoksessa Jokinen, Arja – Kirsi Juhila – Eero Suoninen (toim.) *Diskurssianalyysin aakkoset*. Tampere: Vastapaino, 17–47.
- Jokinen, Arja –Kirsi Juhila- Eero Suoninen (1999) *Diskurssianalyysi liikkeessä*. Tampere: Vastapaino.
- Junkkari, Marko (2010), ”Maabrändivaltuuskunta: Suomesta maailman ongelmanratkaisija.” *Helsingin Sanomat* 25.11.2010.
- Kantola, Anu (1998), ”Vaara sisällämme. Historiallinen dokumentti hallinnan tekstinä.” Teoksessa Keränen, Marja (toim.) *Kansallisvaltion kielioppi*. Jyväskylä: Sophi. 49–63.
- Kaldor, Mary (2007), *Human Security*. Cambridge: Polity Press.
- Keränen, Marja (1998a), ”Johdanto: Miksi tutkimme Suomea.” Teoksessa Keränen, Marja (toim.) *Kansallisvaltion kielioppi*. Jyväskylä: Sophi. 5–16.
- Keränen, Marja (1998b) ”Suomi tutkimuksen luontona.” Teoksessa Keränen, Marja (toim.) *Kansallisvaltion kielioppi*. Jyväskylä: Sophi. . 152–168.
- King, Gary – Christopher J.L. Murray (2001), “Rethinking Human Security.” *Political Science Quarterly* 116 (4): 585-610.
- Koponen, Juhani (1999) *Developmentalism vs. instrumentalism. An interpretation of history of Finnish development aid*. FAD Working paper 1/99. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Koponen, Juhani – Maaria Seppänen (2007), ”Kehitysyhteistyön monet kasvot.” Teoksessa Koponen Juhani – Jari Lankinen – Anna Kervinen (toim.), *Kehityskaatutkimus. Johdatus perusteisiin*. Helsinki: Gaudeamus, 335-363.
- Koponen Juhani (2007), ”Kehityksen merkitykset.” Teoksessa Koponen Juhani – Jari Lanki – Anna Kervinen (toim.), *Kehityskaatutkimus. Johdatus perusteisiin*. Helsinki: Gaudeamus, 49–68.
- Kylä-Harakka, Paula (2006), ”Kansalliset edut ja turvallisuus: Keskustelu henkilömiinat kieltävästä Ottawan sopimuksesta.” *Kosmopolis* 4/2006, 6–29.
- Laakso, Liisa (2008), ”Kehitysyhteistyö lisää turvallisuutta.” *Helsingin Sanomat* 1.7.2008.
- Laitinen, Kari (1999), *Turvallisuuden todellisuus ja problematiikka*. Tampere: Tampeen yliopisto
- Limnell, Jarno (2008), *Toimiiko turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selontekomenettely?*. Strategialaitoksen työpapereita 24/4. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Metsola, Lalli (2008), ”Turvallisuus ja kehitys kietoutuvat entistä tiivimmiin yhteen”, *Helsingin Sanomat* 18.8.2008.
- Metsola, Lalli (2011), ”Turvallisuus ja kehitys: opin ruuminavaus.” Teoksessa Koponen, Juhani – Tiina Kontinen (toim.), *Kehitysapukeisarin vaatekaapilla*. Helsinki: Like.
- Nokkala, Arto (1999), ”Kylmä sota päättyi – miten Suomen uhkakuvat muuttuivat?.” *Kosmopolis* 29:4/1999, 47–66.

- Nokkala, Arto (2001), *Laajeneva sotilaspolitiikka: Strategia ja turvallisuus suomalaisen asevoiman rakentamisessa*. Tutkimuksia No. 94. Tampere: Tapri
- Ó Tuathail, Gearóid (2002), "De-Territorialized Threats and Global Dangers: Geopolitics and Risk Society." Teoksessa Newman, David (toim.) *Boundaries, Territory and Postmodernity*. London: Frank Cass Publishers, 17–31.
- Owen, Taylor (2008), "The Uncertain Future of Human Security in the UN." *International Social Science Journal* 193:59/2008, 113-127.
- Palu, Helle (2004), "Terrorismin vastainen sota. Tarina keisarin uusista vaatteista." *Kosmopolis* 34:2/2004, 9-32.
- Paris, Roland (2001), "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?." *International Security* 26 (2): 87-102.
- Paris, Roland (2004), *At war's end: building peace after civil conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Remes, Liisa (2006), "Diskurssianalyysin perusteet." Teoksessa Metsämuuronen, Jari (toim.) *Laadullisen tutkimuksen käsikirja*. Jyväskylä: International Methelp Ky, 288–374.
- Renner, Michael (2005), "Globaali turvallisuus." Teoksessa *Maailman Tila 2005*, Worldwatch Institute. Helsinki: Gaudeamus, 27–46.
- Räikkä, Jyrki (2012), "Suomalaisten maine rauhanturvaamisen suurvaltana murentunut." *Helsingin sanomat* 15.4.2012.
- Saaranen-Kauppinen, Anita – Anna Puusniekka (2006), *KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto*. Tampere : Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto <<http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/>>, luettu 28.07.2011.
- Salonius-Pasternak, Charly (2011), *On aika päättää. Suomen vaihtoehdot Afganistanissa 2012-2012*. FIIA Briefing Paper 89. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Seppä, Tarja (2008), "Englantilainen koulukunta ja Darfur. Humanitaarisen intervention ja suojeluvastuun problematiikasta." *Kosmopolis* 38:2/2008, 7-29.
- Seppä, Tarja (2010), "Suojeluvastuun periaate ja siviilien suojeleminen Darfurissa." Teoksessa Alm, Oili – Tapio Juntunen (toim.), *Inhimillistä turvallisuutta rakentamassa. Näkökulmia ja käytännön esimerkkejä*. Helsinki: KATU.
- Siitonen, Lauri (1996), *Social Science literature on Finnish development aid. A review and bibliography*. FAD Working paper 1/96. Helsinki: Helsingin yliopisto
- Siitonen, Lauri (2005), *Aid and Identity Policy. Small donors and Aid Regime Norms*. Turku: Turun yliopisto.
- Singer, Peter (1979), *Practical Ethics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Smith, Steve (2005), "The Contested Concept of Security." Teoksessa Booth, Ken (toim.) *Critical Security Studies and World Politics*. Lontoo: Lynne Rienner Publishers, 27–62.
- Stocchetti, Marikki (2006), "Euroopan konsensus: Euroopan unionin toimijuus kehityspoliittisen julkilausuman valossa." *Kosmopolis* 4/2006, 30-53.
- Stocchetti, Marikki (2011), "Kehityspoliittinen ohjelma: kartta vai hyvien aikomusten ostoslista." *Kehitys-Utveckling* 4/2011.
- Stokke, Olav (1989), *Western middle powers and global poverty*. Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies.
- TAE (2012), *Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2012*.
- Tiilikainen, Teija (1998), *Europe and Finland. Defining political identity of Finland in Western Europe*. Aldershot: Ashgate.
- Tiihonen, Seppo – Paula Tiihonen (2004), *Kohti globaalivastuuta*. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Ulkoasiainministeriö (2009a), *Kysymyksiä ja vastauksia kehityspolitiikasta ja kehitysyhteistyöstä*. <http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=37041&contentlan=1&culture=fi-FI>. Päivitetty 10.7.2009.
- Ulkoasiainministeriö (2009b), Suomen Afganistan-toimintaohjelma. Saatavissa formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=42293&GUID={E1009E61-24BD-49E5-9776-9B790C66F89E}, luettu 20.4.2012.
- Ulkoasiainministeriö (2011), Kehitysyhteistyön toteutuneet maksatukset 2010. <http://www.formin.fi/Public/default.aspx?nodeid=15404&contentlan=1&culture=fi-FI>, luettu 20.9.2012.
- UNDP (1994), *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press.
- UNDP (2003), *Human Development Report 2003. Millennium Development Goals: a compact among nations to end human poverty*. New York: Oxford University Press.
- United Nations General Assembly (2005), *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Report of the Secretary General. A/59/2005.
- World Bank (2011), *World Development Report 2011. Conflict, Security, and Development*. Washington D.C.
- Vuori, Juha A. (2010) "Pääkirjoitus: Hallintavallan ongelmat ja tekniikat." *Kosmopolis* 4/2010, 3-6.