

Vancouverista Vladivostokiin

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö ETYJ on maantieteellisesti mitaten maailman laajin alueellinen turvallisuusjärjestö, jossa on 56 osanottajavaltiota Euroopasta, Keski-Aasiasta ja Pohjois-Amerikasta. Siten ETYJ kattaa alueeltaan tuntevan osan pohjoisesta pallonpuoliskosta.

ETYJ:in lähtökohta ja toiminta-ajatus poikkeavat useimmista turvallisuusjärjestöistä. Se on itse määritellyt keskeisiksi toimintamuotoikseen varhaisvaroituksen, konfliktien eston, kriisinhallinnan ja konfliktien jälkeisen toiminnan (early warning, conflict prevention, crisis management and post-conflict rehabilitation). Järjestön rooli on edelleen määritelty siten, että se pyrkii olemaan näissä kysymyksissä toimialueensa ensisijainen kansainvälinen toimija. Toimintamuotojensa moninaisuuden vuoksi järjestön suuntautumista turvallisuuteen voi luonnehtia kokonaisvaltaiseksi: kriisejä pyritään ehkäisemään, hillitsemään ja ratkaisemaan niiden eri vaiheissa käyttäen erilaisia lähestymistapoja ja välineitä. Tätä keinovalikoiman monipuolisuutta voidaan pitää järjestön vahvuutena.

Käytännössä ETYJ:in toimintamahdollisuudet ovat kuitenkin rajautuneet konfliktikaaren alku- ja loppuvaiheisiin: muiden turvallisuusjärjestöjen harjoittamaan sotilaalliseen kriisinhallintaan sillä ei ole kylmän sodan jälkeenkään ollut todellisia mahdollisuuksia. Keskeinen syy tähän on ollut toiminnan lähtökohta, että kaikilla osanottajavaltioille on annettu yhtäläinen asema ja että päätökset tehdään konsensusperiaatteella. Näin ollen järjestön toimintamahdollisuuksia on heikentänyt se, että sillä on ollut vain rajallinen kyky tehdä ja toimeenpanna päätöksiä tilanteessa, jossa osanottajavaltioiden välillä ei vallitse yksimielisyyttä.

Muutokset turvallisuuskäsityksissä – vaikutukset ETYJ:iin

Vuonna 2030 keskeiset ETYJ:in kansainvälistä toimintaympäristöä muokkaavat voimat ovat elinympäristön merkittävä heikkeneminen, yleismaailmallinen globalisaatioprosessi, kansainvälisen järjestelmän konfliktialttiuden eriävä kehitys eri puolilla maailmaa sekä alueellisempänä ilmiönä ajoittainen jännite Venäjän ja läntisten osanottajavaltioiden välillä. Nämä kaikki globaalit tai alueelliset ilmiöt tulevat vaikuttamaan ETYJ:in toimintaympäristöön ja -mahdollisuuksiin.

Kansainvälinen ilmastonmuutos ja elinympäristön yleinen heikkeneminen johtavat entistä useammin ympäristöön ja luonnonvaroihin liittyviin konflikteihin sekä asuinsijoiltaan poissiirtyviin ihmismassoihin.¹¹⁷ Suoranaisena seurauksena ilmastonmuutoksesta on myös esim. tuolloin Keski-Aasiassa ja Etelä-Euroopassa etenevä kuivuus.

Toisaalta kansainvälisen turvallisuuden problematiikka näyttää olevan moninaistumassa myös ETY:n toimialueen sisällä: vakaammissa ja vauraammissa läntisissä osanottajavaltioissa päähuomio kiinnittyy ympäristökysymyksiin ja pehmeisiin turvallisuusongelmiin, kun taas idässä ja etelässä keskeisiä kysymyksiä ovat esim. huoli asevarustelusta ja hajoavien valtioiden aiheuttamista ongelmista sekä ylipäätään perinteisempi valtioidenvälinen problematiikka.¹¹⁸

ETY:n kehitys on seurausta näistä ristikkäisistä paineista. Turvallisuus nähdään vuonna 2030 yhä selvemmin jakamattomana: uhkia tai niiden ratkaisutapoja tulee olemaan yhä vaikeampaa rajata alueellisiksi tai puhtaasti valtioidenvälisiksi ilmiöiksi. Tämä asettaa haasteen ETY:n kaltaiselle alueelliselle turvallisuusjärjestölle. Joustavan rakenteensa ansiosta se kuitenkin kykenee monilta osin mukautumaan muuttuvaan turvallisuuspoliittiseen ympäristöön, mikä ilmenee vuoteen 2030 mennessä mm. ETY:n ”luottamusta ja turvallisuutta lisääviä toimia” (Confidence- and Security-Building Measures CSBMs, suom. LTL) suunniteltaessa. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi pyrkimyksiä kehittää mekanismeja valtioiden sisäisten väestöryhmien aseistautumisen kontrolloimiseksi ja ryhmien välisten laittomuuksien ehkäisemiseksi.

Tämän lisäksi perinteisillä toiminta-alueilla vähenevän työmäärän vuoksi ETY on jo nyt laajentamassa toimintaansa uusille ”pehmeän turvallisuuden” alueille. Tällaisia ovat mm. ympäristöasiat, rikollisuuden torjunta, ihmiskaupan estäminen ja talouskysymykset.

Yhdessä nämä muutosprosessit tulevat aiheuttamaan sen, että ETY tulee vuoteen 2030 mennessä entistä voimakkaammin profiloitumaan ensinnäkin valtioiden sisäisiin konflikteihin ja toiseksi ”pehmeisiin” turvallisuuskysymyksiin. Painopisteen maantieteellinen siirtyminen itään ja etelään merkitsee toimintojen vähentämistä läntisissä osanottajavaltioissa.

117 Délégation aux affaires stratégiques'n raportti pitää ekosysteemin olennaisen huononemisen todennäköisyyttä seuraavien 30 vuoden aikana ”vahvana”. Délégation aux affaires stratégiques (2005). Perspectives européennes 2030. http://www.defense.gouv.fr/sites/das/enjeux_defense/etudes_realisees_par_la_das/perspectives_europeennes_2030, s. 6-7.

118 Alueellisten turvallisuusdynamiikkojen erilaistumisesta ks. Gnesotto, Nicole – Grevi, Giovanni (Directors). The New Global Puzzle: What World for the EU in 2025? European Union Institute for Security Studies, Paris, 2006, s. 194.

Perinteisen turvallisuusproblematiikan jatkuvuus

Uudet turvallisuusuhkat eivät kuitenkaan tule merkitsemään perinteisen turvallisuus-problematiikan katoamista ETYJ:in asialistalta.

Monet ETYJ:in nykyiset toimintamuodot tulevat säilymään vuoteen 2030 saakka, erityisesti valtioiden välisessä sotilasalan yhteistyössä. Odotettavissa on, että esimerkiksi sotilaallisen avoimuuden (military transparency) käytäntöjä tullaan edelleen maltillisesti kehittämään, koska tällaisten keskinäisen epäluottamuksen vähentämiseen tähtävien mekanismien olemassaolo on kaikkien osapuolten kannalta tarkoituksenmukaista, edellyttäen että kansainvälisen järjestelmän konfliktialttius ei olennaisesti lisäännä. Toiminnan kenttää tullaan kuitenkin laajentamaan: on luultavaa, että LTL -toimia tullaan ulottamaan nykyisen ETYJ -alueen ulkopuolelle eli järjestön kautta pyritään avaamaan vähitellen myös nykyisten kumppanimaiden sotilaspoliittista kenttää.

Näistä ennen kaikkea Lähi- ja Keski-idässä ja Pohjois-Afrikassa sijaitsevista kumppanimaista, esimerkiksi Afganistanista ja Iranista tulee vuoteen 2030 mennessä myös ETYJ:in osanottajavaltioita.

ETYJ:in tulevaisuus vuoteen 2030 mennessä tulee keskeisessä määrin riippumaan siitä, millainen Venäjän tuleva kehitys on ja millaisiksi Venäjän ja läntisten osanottajavaltioiden väliset suhteet muodostuvat. Mikäli suhteissa saadaan aikaan osapuolia tyydyttävä perusjärjestely, on ETYJ:illä mahdollisuus täysipainoisesti keskittyä rakenteensa uudistamiseen ja toimintansa suuntaamiseen uusille turvallisuuden alueille. Mikäli Venäjän ja länsimaiden suhteissa ilmenee jännitystä, joutuu ETYJ:kin todennäköisesti kiristyneen tilanteen "panttivangiksi", jolloin sen uudistusprosessi ja toiminta eri osa-alueilla hidastuu.

Jälkimmäinen vaihtoehto vaikuttaa todennäköisemmältä. On luultavinta, että Venäjän kehitys ei kulje kohti länsimaista demokratiaa ja että se tulee pitämään suurta osaa IVY -alueesta omana etupiirinään tulevien 25 vuoden aikana. Tästä syystä se suhtautuu sensitiivisesti kansainvälisten järjestöjen toimintaan alueella ja tämä tulee myös aiheuttamaan Venäjän ja ETYJ:n välillä ajoittaisia jännitteitä. Poliittisesti jännittyneessä tilanteessa varsinkin ihmisoikeus- ja demokratiateemoja korostava ETYJ saatetaan tulkita yritykseksi levittää läntistä vaikutusvaltaa IVY -maiden alueelle. Todennäköisesti Venäjä tulee tavoittelemaan pikemminkin ETYJ:ä, joka keskittyisi vain perinteisiin turvallisuuskysymyksiin.

ETYJ:in runkona tulee vuoteen 2030 saakka säilymään demokratia- ja oikeusvaltiokehityksen edistäminen ja sotilasalan yhteistyö tulee olemaan osa tätä kehitystä. Järjestö tulee entistä enemmän keskittymään turvallisuuden uusille osa-alueille, kuten rikollisuuden ja ympäristöongelmien torjuntaan. Näissä rajatun ja käytännöllisen yhteistyön kysymyksissä osanottajavaltiot todennäköisesti tulevat pääsemään ETYJ:in roolista yksimielisyyteen.

Pyrkimys lisätä vähemmistöjä, poliittisia vapauksia ja ihmisoikeuksia painottavaa elementtiä ETYJ:in tehtäviin tulee kohtaamaan vastustusta ennen kaikkea Venäjän

taholta, mikä on omiaan ajoittain vaikeuttamaan järjestön toimintaa. Nämä ristiriidat eivät kuitenkaan johda ETYJ:in lakkauttamiseen, Venäjän eroamiseen siitä tai muuhun jäsenpohjan merkittävään vähenemiseen.

Hidastamiskyvystään huolimatta Venäjä ei kuitenkaan kykene estämään ETYJ:in kehitystä demokraattisia arvoja ja oikeusvaltiota korostavaksi järjestöksi.

ETYJ:in asema 2030

Todennäköisesti ETYJ:in institutionaalinen olemassaolo ei ole uhattuna vuoteen 2030 mennessä. Järjestön keskeiset piirteet, ennen kaikkea sen kattava jäsenpohja ja kiistämätön, joskin rajallinen hyödyllisyys heterogeenisen osanottajavaltiojoukon monikansallisena keskustelu- ja neuvotteluforumina turvaavat sen olemassaolon seuraavien kahdenkymmenen vuoden aikana. Myöskään muut globaalit tai alueelliset turvallisuusjärjestöt eivät tule kokonaan syrjäyttämään ETYJ:iä.

ETYK/ETYJ on historiansa aikana osoittanut kykenevänsä sopeutumaan muuttuvaan toimintaympäristöön. Osittain tässä on auttanut järjestön kevyt ja joustava rakenne. Tämä muuntautumiskyky tulee ajankohtaistumaan jälleen vuoteen 2030 mennessä, jolloin erilaiset uudet toimintamuodot ovat huomattavasti nykyistä keskeisemmällä sijalla ETYJ:in profiilissa. Prosessiin kytkeytyy myös järjestön organisaatorinen maltillinen uudistaminen, mm. pääsihteerin toimintavalmiuksien lisääminen joka mahdollistaa nykyistä pitkäjänteisemmän toiminnan suunnittelun.¹¹⁹

Jatkuvuudesta huolimatta näköpiirissä ei ole myöskään ETYJ:in merkityksen huomattavaa kasvua. Vaikka se näyttää tulevaisuudessa pysyvän osallistujavaltio pohjaltaan vähintään yhtä kattavana kuin tänä päivänä, muodostuvat osanottajavaltioiden heterogeenisuus ja päätöksenteossa vaadittava konsensusperiaate rajoitteiksi ETYJ:in tehokkuuden ja vaikutusvallan olennaiselle kasvulle. Toisin sanoen, vuoteen 2030 saakka ETYJ on rakenteellisesti kykenemätön nousemaan eurooppalaisessa turvallisuusjärjestelmässä nykyistä keskeisemmäksi toimijaksi.

ETYJ:in keskeisiä tulevaisuuden haasteita ovat ensinnäkin kysymys sen tarpeellisuudesta ja "paikasta" turvallisuusjärjestönä alueella, jonka valtiot ovat enimmäkseen tiiviisti kytkeytyneet muihin turvallisuusjärjestöihin, toiseksi sen kyky uudistua kohtaamaan pehmeitä ja ei-valtiollisia turvallisuusuhkia sekä kolmanneksi kysymys Venäjän suhtautumisesta järjestön toimintaan erityisesti IVY-alueella.

Myös tulevina vuosikymmeninä ETYJ tulee ensisijaisesti olemaan luonteeltaan muuta turvallisuustoimintaa tukeva järjestö. Se täydentää muuta turvallisuusyhteistyötä alueellisella ja temaattisella kattavuudellaan ja instrumenttiansa moninaisuudellaan. Järjestön toimialueen keskeiset turvallisuuskysymykset tullaan jatkossakin ratkaisemaan alueen voimakkaimpien valtioiden ja niiden ETYJ:iä tiiviimmin integroi-

119 Common Purpose: Towards a More Effective OSCE. Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons On Strengthening the Effectiveness of the OSCE. 27 June, 2005, s. 20; 22-23. http://www.osce.org/documents/cio/2005/06/15432_en.pdf.

tuneiden liittokuntien toimesta.¹²⁰ Tästä kroonisesta ”merkittävyysvajeesta” huolimatta monille kansainvälisille järjestöille tyypillinen voimakas, olosuhteiden muutoksista paljolti riippumaton organisatorinen olemassaolon jatkuvuus tulee olemaan leimallista myös ETY:ille.

Ennakoitua parempi kehitys

Edellä on pyritty esittämään ETY:in todennäköisin asema vuonna 2030: näkemystä hallitsee käsitys ETY:in olemassaolon jatkuvuudesta, maltillisesta muutoksesta ja samanaikaisesta oman merkityksen tavoittelun paineesta asetelmassa, jossa toiminta-alueen suurvaltojen välit ajoittain kiristyvät ja jossa toiset järjestöt hallitsevat turvallisuuskenttää.

Ennustettua myönteisempi kehityskulku sisältäisi ETY:in aseman huomattavan vahvistumisen, johon kytkeytyisi toimielinten merkittävä tehostuminen ja mahdollisesti toimialueen laajeneminen. Olennaisena edellytyksenä tässä on Venäjän ja läntisten osanottajavaltioiden suhteiden pysyvä paraneminen - kuitenkin sillä tavoin rajoitetusti, että Euroopan unioni tai Nato eivät laajennu koko ETY:in toiminta-alueelle ja kohoa sitä kautta syrjäyttämään ETY:iä sen omalta tehtäväkentältä. Käytännössä ETY:istä saattaisi tällöin muodostua koko kriisinhallinnan kentällä, sotilaallinen kriisinhallinta mukaan lukien, aidosti toimintakykyinen järjestö. Odotettua myönteisemmässä kehityskulussa ETY nousisikin kaikkien osanottajavaltioiden hyväksymäksi kansainväliseksi toimijaksi, jonka poliittinen hyväksyttävyyden olisi Natoa ja Euroopan unionia laajempi. ETY saattaisi tuolloin esimerkiksi nousta johtavaan asemaan Afganistanin jälleenrakennuksessa. ETY:in kannalta myönteisin kehityskulku olisi siis kansainvälisen jännitteen voimakas liennytyks, mutta ei kuitenkaan alueen valtioiden yhteensulautumiseen tai poliittiseen integraatioon johtava kehitys.

Ennakoitua huonompi vaihtoehto

Kielteisenä, ja myönteistä selvästi todennäköisempänä kehityskulkuna on ETY:in faktuaalinen hajoaminen tai institutionaalinen lakkauttaminen Venäjän ja läntisten osanottajavaltioiden välisten pahenevien erimielisyyksien johdosta, jolloin myös muut entiset IVY-maat voisivat irtautua järjestön toiminnasta. Todennäköisesti järjestö jatkaisi tuolloin rajoitetun ajan tynkälämää läntisten osanottajavaltioiden tai ainakin Euroopan alueella, entisessä Jugoslaviassa ja mahdollisesti Keski-Aasiassa. Vaihtoehtoisesti ETY saattaisi hajota myös sellaisen kehityksen seurauksena, että EU, Nato tai joku muu Venäjän ja läntiset osanottajavaltiot kokoava turvallisuusorganisaatio laajentuisi kattamaan järjestön nykyisen toimialueen: tällöin ETY:in tehtävät luultavimmin siirtyisivät muille organisaatioille.

120 Ks. esim. Pál Dunay, *The OSCE in Crisis*. Chaillot Paper No 88, European Union Institute for Security Studies, Paris, April 2006, s. 31-33.

Vaikutukset Suomeen

ETYJ:in kaltaisten järjestöjen elinvoimaisuus ja hyvä toimintakyky on Suomen, kuten muidenkin pienten valtioiden edun mukaista, varsinkin koska niiden toimintakyky näyttää kytkeytyvän läheisesti lähialueemme valtioiden yleisten suhteiden toimivuuteen. On huomattavaa, että ETYJ:in erilaiset kehityskulut heijastuvat Suomeen pitkälti Euroopan unionin kautta, koska toimintakykyinen ETYJ on EU:lle hyödyllinen foorumi suhteessa unionin ulkopuolisiin valtioihin. Kansainvälisen jännitteen vuoksi hajoava ETYJ heikentäisi EU:n turvallisuuspoliittista toimintakykyä. Vastaavasti ETYJ:in lakkauttaminen muiden turvallisuusjärjestöjen laajenemisen vuoksi vahvistaisi Suomenkin turvallisuutta, mikäli olisimme tällaisessa järjestelyssä mukana.

Suomen kannalta ETYJ:in todennäköisin kehityskulku merkitsee lisääntyvää kysyntää uusien turvallisuussuhkien hallintakeinoille ja ylipäätään ETYJ:in taholta tulevaa tarvetta entistä monipuolisemmalle turvallisuusosaamiselle, joskin hallitseva piirre on kokoomme ja resursseihimme nähden melko voimakas osallistuminen järjestön toimintaan. Ennakoitua parempi kehitys merkitsisi epäilemättä Suomelle selvää aktiviteetin kasvua ja monipuolistumista ETYJ:in puitteissa, mahdollisesti EU:n kautta kanavoidun toiminnan kustannuksella. Ennakoitua negatiivisempi kehitys taas kytkeytyisi yleisempään lähialueemme negatiiviseen turvallisuuskehitykseen, jolloin ETYJ:iin käytettyjä resursseja ohjattaisiin luultavimmin kansallisen turvallisuuden ylläpitoon tai toimintakykyisemmiksi katsottujen turvallisuusjärjestöjen toimintaan.