

**”EU ei ole suojassa sen ulkoisiin kumppaneihin
kohdistuvilta paineilta”**

Resilienssi Euroopan unionin politiikkaideana

Valtio-oppi
Pro gradu -tutkielma

Eero Oinonen

19.2.2023

Turku

Turun yliopiston laatu järjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Pro gradu -tutkielma

Oppiaine: Valtio-oppi

Tekijä: Eero Oinonen

Otsikko: ”EU ei ole suojassa sen ulkoisiin kumppaneihin kohdistuvilta paineilta” – Resilienssi Euroopan unionin politiikkaideana

Ohjaaja: Professori Henri Vogt

Sivumäärä: 78 sivua

Päivämäärä: 19.2.2023

Resilienssistä on muodostunut viime vuosien kansainvälispoliittisen kehityksen valossa yksi EU:n keskeisimmistä politiikkaa ohjaavista ajatuksista. Resilienssiä pidetään monitulkintaisena käsitteenä, joka soveltuu politiikan tutkimuksessa niin turvallisuuspolitiikkaan, kehityspolitiikkaan kuin valtion- ja rauhanrakennukseen. Monet suhtautuvat resilienssiin hallinnan paradigmana pessimistisesti katsoen, että se on uusliberaalin diskurssin ilmentymä, ja toisaalta useat katsovat, että käsite on sovellettavissa kestävässä hallintaa ohjaavaksi ideaksi. Tässä tutkielmassa resilienssiä lähestytään jälkimmäisestä näkökulmasta ja kutsutaan *resilienssijatteluksi*.

Keskeinen tehtävä tutkielmalle on selvittää, mitä resilienssi merkitsee. Tätä selvitetään menetelmällisesti kahdella ulottuvuudella: politiikkaratkaisuna sekä julkisena filosofiana. Resilienssiä jaotellaan teoreettisesti hallinnan neljälle ulottuvuudelle. Tutkielman aineistona toimivat keskeiset asiakirjat, jotka ilmentävät EU:n resilienssijattelun aikomuksia ja joista voidaan tulkita resilienssijatteluun vaikuttavia oletuksia yhteiskunnasta. Tutkielmassa päädytään toteamaan, että resilienssin merkitys EU:n ulkopoliitikassa on toimia muun muassa ratkaisuna tulkintaan kompleksisesta maailmasta ja että sillä on kauaskantoisia vaikutuksia tulevaisuuden valituiksi tuleviin politiikkatoimiin. Resilienssi on siis yhtäältä *ratkaisu* ja *filosofia*.

Tutkielmassa Euroopan komission vuonna 2016 julkaisema globaalistrategia tunnistetaan resilienssin merkityksen valtavirtaistamisen kannalta keskeiseksi lähteeksi. Strategiassa alustetaan kansainvälisen politiikan tilanne, johon resilienssi on EU:n piirissä muotoiltu. Olennainen osa tutkimusta on tarkastella resilienssiä edeltäneen liberaalin hallinnan paradigman vaikutusta ideana. Tutkielman keskeinen kontribuutio on huolellinen teoreettinen työ, jonka pohjalta ja vuoksi tutkielma on teoriaohjautuva syväluotaava käsitteenanalyysi.

Tutkielma sijoittuu ajankohtaiseen keskusteluun toimista, joilla pyritään aktiivisesti edistämään EU-jäsenvaltioiden kriisinsietokykyä entistä epävarmemmaksi koetussa kansainvälispoliittisessa tilanteessa sekä keskusteluun EU:n ulkopoliittisesta vaikuttavuudesta. Vaikka tutkielma tarkastelee lähinnä EU:n ulkoista toimintaa, voidaan sen teoreettista tarkastelua soveltaa EU:n sisäisen toiminnan tai jopa toisen toimijan ymmärtämiseksi.

Avainsanat: resilienssi, EU, politiikkaidea, valtionrakennus, turvallisuuspolitiikka

Sisällysluettelo

1	Johdanto	4
1.1	Resilienssi käsitteenä ja sen jaottelua	7
1.2	Gloabalistrategian viitoittama tie	13
2	Liberaalista hallinnasta resilienssiajatteluun	16
2.1	Ontologia	19
2.2	Logiikka	21
2.3	Tavoitteet	23
2.4	Kohteet	25
2.5	Yhteenveto	27
3	Menetelmä, aineisto ja tutkimuskysymykset	29
3.1	Ideat kolmella – tai kahdella – tasolla	29
3.1.1	Ideat politiikkaratkaisuna	31
3.1.2	Ideat julkisena filosofiana	32
3.2	Aineisto	33
3.3	Tutkimuksen motivointi ja tutkimuskysymykset	35
4	Analyysi EU:n resilienssikäsityksestä	38
4.1	Resilienssi politiikkaratkaisuna	38
4.1.1	Ontologia	38
4.1.2	Logiikka	42
4.1.3	Tavoitteet	45
4.1.4	Kohteet	49
4.2	Resilienssi julkisena filosofiana	52
4.2.1	Ontologia	52
4.2.2	Logiikka	57
4.2.3	Tavoitteet	61
4.2.4	Kohteet	65
5	Johtopäätökset	69
	Lähteet	72

1 Johdanto

Vuonna 2003 julkaistun Euroopan unionin (EU) ulkopolitiikan monivuotisen Euroopan turvallisuusstrategian (European Security Strategy, jäljempänä: ESS), mukainen ”hyvin hallittujen valtioiden kehä” kuvasti vuosituhaten alun positiivisia tunnelmia ajasta, jonka uskottiin olevan ”historian loppu”. Strategiassa (2003, 3) tulkittiin ettei ”Eurooppa ei ole koskaan aikaisemmin ollut yhtä vauras, turvallinen ja vapaa”. Sittenkin, 2010-luvun aikana, EU on joutunut tarkastelemaan ulkopoliittisia prioriteettejaan uudelleen. Nykyäikää kuvastavat tulkinnat, joiden mukaan toisen maailmansodan jälkeisen maailmanpoliittisen järjestyksen perusteet ovat romuttumassa (ks. esim. Vogt 2018). Erityisesti sääntöpohjaisen multilateralismin tila on heikentynyt. Viimeisten vuosikymmenten aikana kansainvälistä politiikkaa hallinneen läntisen liberaalin järjestyksen on jopa ennustettu päättyvän (Acharya 2017). Kiinan kasvanut valta, Venäjän revisionistinen ulkopolitiikka ja Yhdysvaltain epäennustettava sitoutuneisuus kansainväliseen yhteistyöhön ovat asettaneet EU:n uuteen tilanteeseen. EU:lla on tarve asemoida itsensä uudelleen kansainvälisen politiikan muuttuvaan järjestykseen.

Tähän maailmanjärjestyksen murrokseen Euroopan komissio julkaisi vuonna 2016 uuden monivuotisen ulkopoliittisen strategiansa, globaalistrategian (”A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy”, jäljempänä: EUGS), jossa esiteltiin unionin ulkopoliittinen *raison d’être*. Olemassaolon keskeisimmäksi arvoksi voidaan lukea sääntöpohjaisen maailmanjärjestyksen turvaaminen (EUGS 2016, Mogherinin esipuhe, 3–5). Unionin omassa tulkinnassa maailma tarvitsee edelleen vapauden, vaurauden ja turvallisuuden edistäjää. Historiallisista syistä EU:n olemassaolo ja toiminta perustuu sellaiselle pitkäjänteiselle maailmanpoliittista järjestystä ylläpitävälle politiikalle, jossa demokraattisten valtioiden lisääntyminen johtaisi niiden sisäänrakennetun ainutlaatuisen yhteistyökyvykkyyden seurauksena vääjäämättömään maailmanrauhaan (esim. Ikenberry 2018).

Globaalistrategiassa EU esitteli resilienssin ”uutena kompassina politiikkapäätöksille” (Euroopan komissio 2020a, 5). Edistämällä resilienssiä globaalisti, unioni kykenisi omien sanojensa mukaan pitämään kiinni ”globaalin johtajuuden roolistaan” (ma., 14) viitaten samalla tavoitteisiin, joilla turvataan sääntöpohjaisen maailmanjärjestyksen säilyminen. Resilienssi esiintyy EU:n instituutioiden käsitteenä nykyään moninaisissa yhteyksissä – niin

juhlapuheissa¹ kuin Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajamaa Slovenian kauden (vuoden 2021 jälkipuoli) ohjelman sloganissa², se on yksi EU:n turvallisuus- ja puolustusyhteistyön strategisen kompassin neljästä sisältökokonaisuudesta³ ja sen mukaan on nimetty EU:n koronapandemian vaikutuksista palautumiseen laadittu elpymistukiväline⁴. Moninainen käyttö viittaa siihen, että resilienssillä on laajasti merkille pantu asema poliittisena ideana. Käsitteen nimeäminen ”politiikkakompassiksi” antaa mahdollisuuden ymmärtää resilienssi keskeisenä suunnannäyttäjänä EU:n ulkopoliittisissa käytännöissä, strategioissa ja sanastossa.

Unioni pyrkii vaikuttamaan naapurustonsa kehityskulkuihin. Se pyrkii laajentamaan omaa ”ulkoisen toiminnan mahdollisuutta vaikuttaa valtion, yhteiskunnan ja yhteisön selviytymiskykyyn” (Euroopan komissio 2017, 4). Globaalistrategian mukaan Euroopan unionin tulisi eritoten panostaa itäisen ja eteläisen naapurustonsa valtioiden kykyyn selviytyä kriiseistä ja epävakauksista tässä ajassa, jonka koetaan olevan erilaisten uhkien täyttämä. Sen mukaan ”valtioiden ja yhteiskuntien selviytymiskyky [resilienssi] on strateginen painopisteemme naapurustossamme” (EUGS 2016, 25). Euroopan komission ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan yhteinen tiedonanto ”Strateginen lähestymistapa selviytymiskykyyn EU:n ulkoisessa toiminnassa” (jäljempänä: strateginen lähestymistapa) ilmentää resilienssin instrumentaalista tarkoitusta: EU ei ole suojassa sen ulkoisiin kumppaneihin kohdistuvilta paineilta ja [...] EU:n ulkopoliittikalla voidaan myös vahvistaa EU:n sisäistä selviytymiskykyä” (strateginen lähestymistapa 2017, 2).

Resilienssin kehittäminen toimintansa keskeisimpänä strategisena tavoitteena vastaa EU:n tulkinnassa maailmanjärjestyksen muutoksesta syntyneeseen tarpeeseen. Tavoite on maailmanpoliittisen ”areenan” yhdelle keskeiselle toimijalle ilmeinen: EU haluaa olla entistä vahvempi unioni, kuten globaalistrategian julkaisun aikainen Euroopan unionin ulkosuhteiden

¹ Euroopan komission varapuheenjohtaja ja Euroopan unionin korkean edustajan Josep Borrellin alustus. “Ahead of the EU – Western Balkans Summit, civil society discusses how to build resilience to disinformation.” https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/105069/ahead-eu-western-balkans-summit-civil-society-discusses-how-build-resilience-disinformation_en. Luettu 21.5.2022.

² Slovenian EU-puheenjohtajuusohjelma. ”Together. Resilient. Europe.” ks. <https://slovenian-presidency.consilium.europa.eu/en/programme/>. Luettu 1.7.2021.

³ Puolustusministeriö. “Mikä on strateginen kompassi?” ks. https://www.defmin.fi/ajankohtaista/pinnalla_nyt/eu_n_strateginen_kompassi#0e37a017. Luettu 21.5.2022.

⁴ EU:n elpymis- ja palautumistukiväline. ”Recovery and Resilience Facility” ks. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eueconomyexplained/recovery-and-resilience-facility_en. Luettu 7.3.2021.

korkea edustaja Federica Mogherini muotoilee (EUGS 2016, Mogherinin esipuhe, 4). Sitä varten se kokee naapuruusalueiden resilienssin kasvattamisen keskeiseksi keinoksi.

Tutkielman lähtökohtana on siis oletus siitä, että resilienssi on EU:n uusi ja nykyisyydessä kenties keskeisin *politiikkaidea*. Ideat ilmenevät poliittisen argumentaation uusina sanavalintoina, yhteiskuntapuheessa toistuvina termeinä ja käsitteinä (Björklund 2008). Resilienssi muodostaa havaittavan muutoksen suhteessa sen vuonna 2003 julkaisemaan strategiaan ja resilienssi esitellään uutena globaalistrategiassa uutena ulkoisen toiminnan käsitteenä. Sen vuoksi on tärkeää tutkia, mitä resilienssi EU:n politiikkaideana tarkoittaa. Tässä tutkielmassa tästä vaikutuskeinosta, eli resilienssistä hallinnan strategiaana, käytetään nimitystä *resilienssinrakennus (resilience-building)*. Resilienssinrakennuksella tarkoitetaan sitä toimintaa, jolla unioni edistää määrittelemiään resilienssin edistämiseen liittyviä tavoitteita sen ulkopuolisilla alueilla. Käsite sisältää samanlaisen merkityksen kuin *valtiorakennukseksi (statebuilding)* ymmärretty ulkopoliittisen hallinnan muoto ja on tulkittavissa sen uudelleenmuotoiluksi.

Resilienssi ei kuitenkaan ole yksiselitteinen käsite, vaan sen merkityksiin on kannustettu paneutumaan ontologisesti (*ontologically*) ymmärtääksemme sen sisäisiä usein ristiriitaisia dynamiikkoja ja konseptuaalisesti (*conceptually*) keskittyen erityisesti sen ilmentämään hallinnan muotoon (Korosteleva 2020a). Tutkielmassa pyritään vastaamaan tähän haasteeseen. Resilienssiin pohjautuvalla hallinnalla on mahdollisuus uudistaa käsitystämme *hallinnasta* ja globaalistrategiassa onkin otettu askeleita siihen suuntaan.

Tässä tutkielmassa resilienssin merkitystä politiikkaideana tarkastellaan moniulotteisesti: käsitteen *hallintaan* viittaavia ominaisuuksia jaotellaan neljälle tasolle ja resilienssin merkitystä selvitetään menetelmällä, jossa se eritellään kahdeksi *politiikkaidean* kategoriaksi. Näitä teoreettisia ja menetelmällisiä ulottuvuuksia hyödyntäen tutkielmassa luodaan kattava ontologinen ja konseptuaalinen kuva siitä, mitä resilienssi EU:lle tarkoittaa. Olennaista on myös tunnistaa globaalistrategian sisältöön vaikuttaneet historialliset ja nykyhetken tekijät, jotka vaikuttavat ideoiden muutokseen.

Tutkielman rakenne etenee seuraavanlaisesti: Seuraavissa alaluvuissa esitellään ensin tutkimusta resilienssin käsitteestä ja esitellään globaalistrategia, joka ilmentää EU:n tulkintaa erään taitekohdan maailmanpolitiikan tilanteesta. Luvussa 2 käydään tutkielman kannalta olennaista teoreettista keskustelua menneen ja nykyisen hallintatavan eroista, esitellen 1990-luvun alusta hallinneen liberaalin hallinnan ja nykyistä hallintaa kuvastavan

resilienssiajattelun. Luvussa 3 esitellään tutkielman menetelmä, joka ohjaa kysymään, mitkä tekijät ovat vaikuttaneet resilienssin nousuun ulkoisen toiminnan käsitteeksi ja mitä kirjoitettuja ja kirjoittamattomia vaikutuksia resilienssiajattelulla on EU:n toiminnalle. Samassa luvussa esitellään menetelmän ja teorian pohjalta luotu ristiintaulukointi, jonka induktiivinen malli ohjaa analyysiosiota. Luvun lopussa esitellään myös tutkielman tutkimuskysymykset. Luvussa 4, analysoidaan resilienssin käsitettä metodologisen taulukon kahdeksan alaluvun ohjaamina. Lopuksi luvussa 5 vedetään analyysin keskeisimmät havainnot yhteen johtopäätösten muodossa ja keskustellaan lyhyesti mahdollisista seuraavista askelista resilienssin tutkimuksen alalla.

1.1 Resilienssi käsitteenä ja sen jaottelua

Käsitteenä resilienssi ei ole uusi. Sillä mielletään olevan juuret antiikin Roomassa, mutta sen modernin käytön voidaan katsoa alkaneen toisen maailmansodan aikana, jolloin sillä viitattiin kansakunnan kykyyn kestää totaalinen sodankäynti ja sen seuraukset (Hyvönen ym. 2019). Käsitteen tieteellinen käyttö palautuu useimmissa tulkinnoissa 1970-luvulle ympäristötieteissä ja tietotekniikassa vallinneeseen systeemiajatteluun, jota on sittemmin alettu hyödyntää myös yhteiskuntatieteissä (Walker ja Cooper 2011; Chandler 2014a). Resilienssin genealogiaa ei tosin kaikissa tulkinnoissa pidetä näin yksiselitteisenä (ks. erit. Bourbeau 2018). Kansainvälisten suhteiden tutkimuksen ja turvallisuustutkimuksen käsitteistöön resilienssi nostettiin 2000-luvun alussa, kun sitä alettiin yhdistää globaalin hallintaan korostaen järjestelmien kestävyyttä taloudellisten uudistusten edessä (Bourbeau 2013). EU:n kontekstissa resilienssin ensiesiintymisenä pidetään usein Euroopan komission vuonna 2012 tuottamaa julkaisua ”EU approach to resilience: Learning from food crises”, jossa resilienssiä pidettiin yhteisöjen kyvyksi selviytyä ruokakriisistä ja kuivuuden vaikutuksista pääasiassa omin ansioin. Käsite esiintyi aluksi pikemminkin humanitaarista turvallisuutta korostavissa yhteyksissä kunnes globaalistrategiassa osoitettiin resilienssin käsitteelle selkeä turvallisuuspoliittinen kytkös (Baldaro ja Costantini 2021).

Resilienssillä tulkitaan olevan kaksoismerkitys: ”se kuvaa samalla sekä fyysisille rakenteille tyypillistä mekaanista ominaisuutta (kestokyky, taipuminen ilman katkeamista) että toisaalta organisaatioille, järjestelmille, yhteisöille tai viime kädessä yksilölle tyypillistä ominaisuutta tai luonteenpiirrettä (kyky säilyttää identiteetti vastoinikäymisistä huolimatta ja valmius palautua vastoinikäymisistä)” (Hyvönen ym. 2019, 9). Systeemiekologisen resilienssin keskiössä voidaan pitää yksilön, yhteisön tai ekosysteemin kykyä joustaa häiriötilanteissa.

Tätä ominaisuutta on kutsuttu ”piileväksi ominaisuudeksi”, jolla viitataan ”ennustamattomien häiriöiden ja ailahtelevuuden aikana aktivoituvan mukautumisen kapasiteettiin”, sen säilyttämiseen ja kehittämiseen (Juntunen 2014, 6). Resilienssin käsitteellä keskeistä on, että sillä kuvataan vuorovaikutteisuutta eletyn ympäristön, yhteisön, yhteiskunnan ja laajemman globaalitason välillä (Hyvönen ym. 2019). Globaalistrategiassa resilienssille annetaan seuraavanlainen määritelmä: ”selviytymiskyky – valtioiden ja yhteiskuntien kyky uudistua, eli kestää sisäiset ja ulkoiset kriisit ja toipua niistä” (EUGS 2016, 23) ja sen painotetaan olevan ”laajempi käsite, joka kattaa kaikki yksilöt ja koko yhteiskunnan” (ma., 24).

Globaalistrategian on kuvailtu jakavan resilienssinrakennuksen ”ulkoiseen ja sisäiseen ulottuvuuteen” (Bendiek 2017). Strategiassa naapurialueiden yhteiskunnallinen resilienssi erotetaan unionin omasta turvallisuudesta. Vastaavanlainen jako on nähtävissä nykyisen Euroopan komission käynnistämän vuosittain julkaistavan strategisen ennakointiraportin (*European Foresight Report*) ensimmäisessä painoksessa (2020a), joka keskittyy ”resilientimmän Euroopan” rakentamisen ulottuvuuksiin ja nimeää resilienssin EU:n uudeksi politiikkakompassiksi. Raportissa esitellään resilienssi ja analysoidaan sitä neljällä ulottuvuudella: sosiaalinen ja taloudellinen, geopoliittinen, kestävä kehitys, ja digitaalinen. Resilienssin ulkoinen ja sisäinen ulottuvuus voivat tosin kulkea eri tahdissa ja niissä voi olla toinen toistaan vahvistavia elementtejä sekä päällekkäisyyksiä. Tämän tutkielman kannalta (mahdollisesti keinotekoinen) jako on kuitenkin välttämätön, sillä työn tarkoitus on eritellä lähi- ja naapurisuusalueisiin kohdistuvaa resilienssinrakennusta EU-jäsenvaltioissa tehtävien toimien sijaan.

Taulukossa 1 on kuvailtu sisäisen ja ulkoisen resilienssinrakennuksen eroja niin keskeisten keinojen kuin toimijoiden sekä asiakirjojen osalta. Taulukko ei ole lopullinen eikä ehdoton eikä sen jaottelu ole poissulkeva. Taulukon tarkoitus on antaa kuva siitä, miten moninaisesti resilienssi esiintyy EU:n asiakirjoissa. Resilienssi näyttää EU:n alueella ja sen toimintana viittaavan laajempaan toimintakenttään kuin ulkoisena toimintana⁵.

⁵ Myös toimivaltakysymyksillä on sijaa siinä, millä keinoin ulkoisilla alueilla sisäisiin alueisiin verrattuna voidaan toimia.

Taulukko 1. Resilienssi EU:n sisäisenä ja ulkoisena toimintana

	Keinot	Toimijat	Asiakirjat
Resilienssin- rakennus EU:n sisäisenä toimintana	Kokonaisturvallisuus Pelotevaikutus, ml. kyberulottuvuus Sotilaallinen suorituskyky Toimitusketjut Koulutus Hyvä hallinto, ml. oikeuslaitokset Taloudellinen kestävyys EU:n ja Naton yhteistyö	Jäsenmaat EU:n sisäisiin asioihin erikoistuneet komission pääosastot Euroopan ulkosuhdehallinto	Elpymis- ja palautumisväline, RRF (2020) Turvallisuusunioni (2020) Strateginen kompassi (2022) EU:n ja Naton yhteinen julistus (2023)
Resilienssin- rakennus EU:n ulkoisena toimintana	Euroopan naapuruuspolitiikka (ENP) Itäinen kumppanuus (EaP) Laajentumispolitiikka Kehityspolitiikka ja humanitaarinen apu Kahdenväliset hankkeet Rauhanvälitys Kriisinhallinta- ja koulutusmissiot	Ulkosuhteisiin erikoistuneet komission pääosastot Euroopan ulkosuhdehallinto EU-delegaatiot Kumppanuushankkeet EU-jäsenmaiden omat hankkeet	Naapuruuspolitiikan tiedonanto (2015) Globaalistrategia (2016) Strateginen lähestymistapa resilienssiin (2017) Komission strategiset ennakointiraportit (2020, 2021) Tiedonanto itäisen kumppanuuden politiikasta (2020) Euroopan rauhanrahasto (2021) Tiedonanto eteläisen naapuruston uudistetusta kumppanuudesta (2021)

EU:n resilienssinrakennuksen nykytilaa kuvastaa ulkoisen ja sisäisen toiminnan eritahtisuus. Keväällä 2020 Eurooppaan levinnyt koronavirus ja sen aiheuttama kriisi ja sittemmin Venäjän täysimittainen hyökkäys Ukrainaan keväällä 2022 ovat vaikuttaneet EU:n 27 jäsenvaltiota koskevan taloudellisen resilienssin (toimitusketjut, energiariippumattomuus, huoltovarmuus) vahvistamiseksi. Turvallisuus- ja puolustuspoliittisesti jako on nähtävissä viime vuosien aikana käynnistettyjen puolustuspoliittisten aloitteiden, kuten pysyvän rakenteellisen yhteistyön (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO), Euroopan puolustusrahaston (*European Defence Fund*, EDF) ja strategisen kompassin (*Strategic Compass*, SC) muodossa. Edellä mainitut hankkeet keskittyvät olennaisesti EU:n sisäisen turvallisuuspoliittisen toimintakyvyn ja resilienssin kohentamiseen, muun muassa kyber- ja huoltovarmuuskysymyksissä. Ulkoisen toiminnan työkaluista mainittakoon esimerkiksi Euroopan rauhanrahasto (*European Peace Facility*, EPF), jonka varoilla on tarkoitus estää

konflikteja, tukea rauhanrakentamista ja vahvistaa kansainvälistä turvallisuutta. Sillä tuetaan EU:n ulkopuolisia valtioita ja tuoreeltaan sitä on esimerkiksi käytetty Ukrainan puolustustaistelun tukemiseksi.

Sisäisten ja ulkoisten kykyjen eritahtisuus ei ole tämän tutkielman keskeinen kysymys, mutta lyhyen pohdinnan arvoinen kontekstinsa vuoksi. Pääasiassa syitä eritahtisuudelle voinee hakea ulkoisen ympäristön muutoksista ja sen myötä poliittisen tahtotilan muutoksesta. Jälkimmäisen osalta etenkin Ranska on edistänyt Euroopan unionin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) kehittämistä, mikä on voinut siirtää ulkoisen toiminnan fokusta kauemmas tulevaisuuteen. Ensimmäistä näkemystä ovat edistäneet globaalistrategian julkaisun jälkeiset tapahtumat, muun muassa tulkinta Kiinasta järjestelmätason kilpailijana (*systemic rival*), Venäjän sotilaallisen voiman käyttöä pelkäämätön aggressiivinen ulkopoliittikka ja kiihtyneet konfliktit Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan ja Sahelin alueella. Perusteellinen tarve varautua sisäisesti ulkoisien uhkien varalta on kiihdyttänyt muutosta. Vaikka globaalistrategian julkaisun aikaisen korkean edustajan Federica Mogherinin (2014–2019) poliittinen erityisavustaja Nathalie Tocci (2020, 187–188) kirjoittaa, että resilienssinrakennus oli globaalistrategiassa tarkoitettu ensi sijassa EU:n ulkopuolisten maantieteellisten alueiden kehittämistä varten, näyttää kuitenkin siltä, että edellä mainittujen syiden varjossa jäsenmaat ovat suunnanneet poliittisen toimintakykynsä ensin oman alueensa resilienssin kohentamiseen tähtäävään toimintaan.

Toki eritahtisuutta voi tulkita myös tarpeettomaksi jaoksi, sillä EU:n sisäisen resilienssin lisääminen suosii yhtä lailla EU:n ulkoisia kykyjä, esimerkiksi parantamalla suorituskykyjä ja tiedonkulkua. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden ”neksuksen”, joka viittaa turvallisuusulottuvuuksien erottamattomuuteen, on esitetty olevan globaalistrategian esittelemän turvallisuuskuvan keskiössä (Tocci 2020). Kaiken lisäksi resilienssin turvallisuuspoliittinen raja näyttäytyy sisäisenä toimintana erityisen tulkinnanvaraisena. Hyvät hallinnon piirteet, kuten toimiva oikeuslaitos ja hallinnon läpinäkyvyys kuulunevat vahvasti yhteiskunnallisen resilienssin piiriin, mutta niiden kytkös perinteiseen turvallisuuspolitiikkaan on häilyvä. EU:n sisäistä resilienssinrakennusta ei voikaan kenties erotella turvallisuuspoliittisiin ja muihin sektoreihin (Bendiek 2017). Taloudellisen resilienssin kysymykset, kuten huoltovarmuus ja talouden resilienssi velkakestävyuden näkökulmasta jätetään tämän tutkielman ulkopuolelle, sillä globaalistrategian kehys viittaa ennen kaikkea turvallisuuspoliittiseen ulottuvuuteen.

Ulkoisen toiminnan alueellisina prioriteetteina globaalistrategiassa esitellään eritoten itäinen ja eteläinen naapurusto. Strategiassa resilienssi ulkoisena toimintana sidotaan tiiviisti Euroopan naapuruuspolitiikkaan (*European Neighbourhood Policy*, ENP), jonka viimeisimmässä, vuoden 2015 tarkastelussa resilienssi on niin turvallisuus-, kuin talousulottuvuuden kirjattu tavoite. Niin ikään itäisen kumppanuuden (*Eastern Partnership*, EaP) viimeisimmässä julkilausumassa vuodelta 2020 resilienssiä pidetään keskeisimpänä tavoitteena, se näkyy jopa otsikkotasolla, ”Reinforcing Resilience - an Eastern Partnership that delivers for all”. Ulkoiseen resilienssinrakentamiseen on luettu mukaan humanitaarisen avun ja kehityspolitiikan toimijat, joilla on merkittävä rooli resilienssin edistämässä.

Tutkimuskirjallisuus resilienssistä hallinnan strategiana on lisääntynyt 2010-luvulta lähtien yhtäaikaaisesti käsitteen määrällisen käytön lisääntymisen kanssa ja EU:n kontekstissa erityisesti globaalistrategian julkaisun jälkeen. Tutkimuskirjallisuudessa resilienssi on käsitteenä usein erilaisten tulkintakiistojen kohde. Ulkoisen toiminnan perustavoitteena sitä on kuvattu uudeksi käytännölliseksi lähestymistavaksi, jolla on potentiaalia muuttaa ulkopolitiikan perusteita (Juncos 2017; Smith 2017; Korosteleva 2020b). Sen on myös katsottu toimivan globaalien oikeudenmukaisuuden edistämässä pitäen kiinni EU:n transformatiivisesta, yhteiskuntia muokkaavasta kyvystä (Tonra 2018) ja sillä on argumentoitu olevan perusteita johtaa naapuruusalueiden vahvempaan itsehallintoon (Korosteleva 2020a).

Kriittisissä näkemyksissä korostetaan resilienssin luonnetta hallintamentaliteettina, jossa korostuvat etäältä hallitseminen (Joseph 2013) ja hauraiden kohteiden vastuuttaminen (Joseph 2016). Samassa hengessä on esitetty, että resilienssinrakennus olisi liberaalin hallinnan jatkumoa, joka ei tosiasiallisesti muuta valtionrakennuksen vuosikymmeniä hallinnutta luonnetta. Tällöin se olisi pikemmin esimerkiksi EU:n omakuvan uudelleenluomista (Joseph ja Juncos 2019a). Tutkimukselliset asetelmat perustuvat siis usein vertailuun siitä, tulisiko resilienssiä hallintana tulkita liberalismiin uudeksi ilmentymäksi (*neoliberalism*) vai jälkiliberaaliksi ilmentymäksi (*postliberalism*), joilla on argumentaatiossa eriäviä intellektuelleja ominaisuuksia. Hyvönen ja Juntunen (2016, 206–207) ovat kuvanneet tätä vastakkainasettelua hallintamentaliteetin (uusliberalismi) ja ideaalityypin (jälkiliberalismi) näkemysten välisenä kiistana.

Elena A. Korosteleva ja Trine Flockhart (2020) toisaalta havainnoivat, että yllä kuvattu kaksijako on siirtymässä resilienssin tutkimuksessa taka-alalle. Huolimatta siitä, että

resilienssistä on tehty keskenään ristiriitaisia tulkintoja, on käsite saavuttanut vahvan aseman turvallisuuspoliittisessa diskurssissa ja kansainvälisten organisaatioiden ja toimijoiden strategioissa (Mikkola ym. 2018). Toimijat, jotka perustelevat toimintaansa resilienssin edistämisellä ovat merkittäviä poliittisen vallankäyttäjiä. Käsitteen saama jalansija asettaa sen alttiiksi erilaisille tulkinnoille ja oikeutetusti myös kriittiselle tarkastelulle. Sitä mukaa kun resilienssi saavuttaa keskeisen aseman politiikkaideana, on entistä tärkeämpää, että sitä tutkitaan ja arvioidaan.

Resilienssiin voidaan liittää strategiatyypisesti eri ominaisuuksia, joiden tunnistaminen on keskeistä käsitteen kontekstualisoimiseksi. Hyvönen ja Juntunen (2016, 212) ovat koostaneet näitä perustaen Philippe Bourbeaun (2013) luomaan jaotteluun. Yhtäältä resilienssi voi saada säilyttävän (*maintenance*) merkityksen, jossa se ymmärretään ”valtioiden pyrkimyksenä kohdistaa kaikki käytettävissä olevat resurssit olemassa olevan järjestyksen ja *status quon* ylläpitämiseksi” (Hyvönen ja Juntunen 2016, 212). Siinä säilyttäminen tapahtuu olemassa olevia yhteiskunnallisia rakenteita ja normeja vahvistaen. Toisaalta marginalisoivassa (*marginality*) tulkinnassa ”ulkoisen tai sisäisen turvallisuusympäristön vaikutuksia ei pyritä tyystin estämään, vaan ne marginalisoidaan eristäytymisstrategioiden avulla irralleen yhteiskunnan ydinprosesseista.” Marginalisoivassa strategiassa hyödynnetään olemassa olevia sosiaalisia normeja ja rakenteita. Kolmas strategia on elpymiseen (*renewal*) pyrkivä muoto, jossa ei pyritä eristämään tai marginalisoimaan turvallisuusympäristön muutoksen vaikutuksia, vaan pikemminkin ”rekonstruoimaan kriisitilanteet yhteiskunnan kehittymistä, jopa tulevaisuusorientoitunutta turvallisuuden tunnetta lisäävinä tapahtumina.” Elpymiseen pyrkivä strategia hyödyntää sosiaalisten normien ja rakenteiden uudelleenmuotoilua. Nämä ideaalistrategiat auttavat hahmottamaan, että resilienssi ei ole yksiselitteinen käsite ja että resilienssi voi käyttötarkoituksesta ja -tarpeesta riippuen saada eri strategisia merkityksiä.

Suomenkielisessä turvallisuuspoliittisessa yhteydessä resilienssi ei vielä globaalistrategian julkaisun aikaan esiintynyt kovin laajasti, ja suomenkielinen tutkimus resilienssistä voisi muihin turvallisuuspoliittisiin käsitteisiin verrattuna kenties olla hieman runsaslukuisempaa. Tutumpi käsite *kokonaisturvallisuus* lienee aiheuttanut käsitteellistä päällekkäisyyttä ja tulkinnallisen tilan kapeutta. Toisaalta resilienssin käsitteen voisi suomenkielisessä kontekstissa olla saumatonta saada jalansijaa, sillä ideana sen pääsisällön voi perustellusti sanoa noudattavan suomalaista turvallisuuspoliittista ajattelua (ks. Hyvönen ja Juntunen 2018; Hyvönen ja Juntunen 2020). Harri Mikkola ym. (2018) ovat ansiokkaasti avanneet suomalaisessa kontekstissa käytettyjen käsitteiden eroja ja yhtäläisyyksiä. Heidän mukaansa

resilienssiin liitetään ainutlaatuisia ominaisuuksia, joita muut käsitteet eivät sisällä. He kuvaavat resilienssin sekä suojelun (*protection*) ja puolustuksen (*defence*) lähestymistapojen että resistanssin ja kriisinsietokyvyn ilmentämien strategioiden välisiä jännitteitä ja niille annettuja merkityksiä. Suomessa resilienssistä turvallisuuspoliittisena käsitteenä ovat kirjoittaneet eritoten Jyrki Ruohomäki (2020), Olli Ruohomäki (2018), Juha Vuori (2021; Bourbeau ja Vuori 2015) sekä Ari-Elmeri Hyvönen ja Tapio Juntunen yhteistyössä (2016; 2018; 2020) ja erikseen (Juntunen 2014). Tämän tutkielman tavoitteena on tulla osaksi suomenkielistä resilienssitutkimusta ja laajentaa siinä esiintyvää kirjallisuusperusteista tutkimusta. Lisäksi tutkielma tavoittelee argumentointia, joka vie resilienssin tutkimuksen kansainvälisen politiikan tutkimuksen keskiöön.⁶

Seuraavassa alaluvussa esitellään lyhyesti globaalistrategian piirtämä narratiivi. Tutkielman perusasetelman vuoksi, eli resilienssin käsitteellisen analyysin sekä politiikkaideaksi nousemisen tutkimiseksi, globaalistrategian luomaa kehystystä on tarpeen valottaa. Strategiaan kirjatun kertomuksen mukaan kansainvälisen politiikan järjestys on ennen kaikkea entistä arvaamattomampi.

1.2 Globaalistrategian viitoittama tie

Globaalistrategiassa resilienssi ensimmäistä kertaa esillä EU:n turvallisuuspoliittisena käsitteenä ja politiikkatavoitteena (Tonra 2018). Pelkästään määrällisesti se esiintyy tekstissä 32 kertaa (pois lukien esipuhe ja sisällysluettelo). Strategian tarkoituksena oli tunnistaa ja yhteisesti hyväksyä EU:n ulkopoliittiset intressit ja tavoitteet sekä keinot niiden saavuttamiseksi (Tocci 2015). Sillä pyrittiin vahvistamaan yhteistä narratiivia, jotta tuleviin haasteisiin pystyttäisiin vastaamaan aiempaa yhtenäisemmin (Tocci 2016). Strategiassa todetaan muuttunut maailmanjärjestys ja määritellään EU:n rooli siinä (Möttölä 2016). Dokumenttina globaalistrategia on edeltäjänsä huomattavasti pidempi (englanninkieliset versiot: EUGS noin 15000 sanaa vrt. ESS noin 4000 sanaa). Siinä lähestytään ulkosuhteita laajasta näkökulmasta verrattuna ESS:ssä esitettyyn kapeampaan turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen ajatteluun (Smith 2016). Vaikka globaalistrategiassa viitataan myös muihin ominaisuuksiin, kuten humanitaariseen apuun ja kehityspolitiikkaan, on sen tulokulma turvallisuuspainotteinen. Strategian narratiivissa resilienssinrakennusta voidaan pitää

⁶ Vaikka jotkin tutkijat ja hallinnon asiantuntijat ovat suomenkielisessä kontekstissa pidättäytyneet käyttämästä *resilienssiä* käsitteenä (mm. määritelmien moninaisuuden ja ”avoimen” luonteen vuoksi) kokee kirjoittaja, että käsitteenä resilienssin käyttö kertoo siitä, että olemme oppineet jotain maailmasta, jossa elämme (ks. vertauksena Saara Jantunen (2015) käsitteestä ”hybridi”).

turvallisuuskehystykseen viittaavana toimintana siihen liitetystä muista mahdollisista tulokulmista huolimatta. Tutkielman kannalta keskeisin anti on strategiassa kuvattujen viiden ”ulkoisen toiminnan prioriteetin” toinen kohta (EUGS 2016, 16):

- unionin turvallisuus,
- **valtioiden ja yhteiskuntien selviytymiskyky⁷ itäisessä ja eteläisessä naapurustossamme,**
- yhdennetty lähestymistapa konflikteihin,
- yhteistyöhön perustuvat alueelliset järjestelmät, ja
- globaali hallinta 2000-luvulla.

Kohdassa resilienssi esitetään ulkoisen toiminnan tavoitteena. Käsitteellä kuvataan siis etenkin lähialueiden yhteiskuntapoliittista olotilaa, jonka edistämiseen unionin pitäisi omassa toiminnassaan keskittyä.

Yleisin tulkinta strategiasta on, että se vastaa muuttuneen maailman haasteisiin ja pudottaa pois idealismin, jota oli esillä vielä vuosituhaten alussa julkaistussa ESS:ssä (Mälksoo 2016; Möttölä 2016; Wagner ja Anholt 2016; Smith 2017; Barbé ja Morillas 2019).

Globaalistrategiaa on kuvailtu pragmaattiseksi ja poliittista realismia painottavaksi ja sen on sanottu ilmentävän muutosta transformatiivisuutta, kykyä muokata kolmansia valtioita, painottavasta EU:sta kohti uutta aikaa (Bendiek 2017), jota kuvaavat muutokset sekä EU:n sisäisissä kyvyissä (Barbé ja Morillas 2019) että kansainvälisessä järjestelmässä (Tocci 2017a). Sisäisten kykyjen osalta Barbé ja Morillas (2019, 758–760) argumentoivat, että ulko- ja turvallisuuspolitiikan politisoituminen (ts. toimijoiden lisääntyminen, riitoja kärjistävät politiikkasektorit) on heikentänyt yhden narratiivin ajattelua, mikä on taas aiheuttanut epävakautta EU:n kykyyn tehdä päätöksiä. Perinteisesti EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP) ala on sijainnut sisäisten kiistojen ulkopuolella. Kansainvälisen politiikan järjestyksen muutosta (Tocci 2017a) kuvastaa se, että strategiassa muun muassa kerrotaan EU:n tarkoituksen ja olemassaolon tulleen kyseenalaistetuksi ja kuvailtaan nykyistä järjestystä ”yhteenliitetyimmäksi, kiistanalaisemmaksi ja monimutkaisemmaksi” (EUGS 2016, 7). Strategian yhden pääkirjoittajan Natalie Toccin vuoden 2016 arvion mukaan EU oli silloin ”keskellä syvintä eksistentiaalista kriisiään” (Tocci 2016, 462).

⁷ Kursivointi kirjoittajan. Globaalistrategian virallisessa suomennoksessa resilienssi käännetään ”selviytymiskyvyksi”. Tässä tutkielmassa pidättydytään kääntämästä englanninkielistä termiä, koska yhden suomennoksen valitseminen sulkisi pois käsitteen toisia tulkintoja. Tätä tukee myös kirjoittajan henkilökohtainen tavoite valtavirtaistaa käsitteen käyttöä suomenkielisessä kontekstissa.

Globaalistrategian on kuvattu onnistuneen EU:n ja sen jäsenvaltioiden intressien viestimisessä, mutta strategian toteuttamiseksi vaadittujen välineiden ja resurssien hahmottamisessa siinä on tulkittu olevan puutteita (Smith 2017). Siitä syystä yksi globaalistrategian ulkoista toimintaa koskeva kritiikki kohdistuu sen väljyyteen. On yhä epäselvää, miten resilienssin nousu toiminnalliseen keskiöön on tosiasiallisesti vaikuttanut kestävän rauhan ja valtioiden rakennukseen, ja millaisia reaktioita uusi idea on saanut kohdevaltioissa (Juncos ja Joseph 2020). Myös kuuluisa ajatus normatiivisen vallan Euroopasta (ks. Manners 2002) tulee väistämättä haastetuksi uuden globaalistrategian myötä. Vastaus siihen, sopiiko narratiivi EU:sta normatiivisena toimijana yhteen pragmaattisemman lähestymistavan kanssa jää globaalistrategiassa ”periaatteelliseksi pragmatismiksi” nimetyn osittain paradoksaalisen ajatuksen varjoon.

Tutkimusteknisesti globaalistrategia on mielekäs tutkimuskohde, sillä sen voi tulkita olevan ikään kuin EU:n oma tulkinta itsestään, jossa kuvaillaan myös sen tulkintoja maailmantilasta. Siksi strategiasta voidaan tehdä tulkintoja unionin tunnoista ja näkemyksistä suhteessa maailmantilaan, sekä tulkintoja EU:n käsityksestä ontologisesta turvallisuudesta. (Mälksoo 2016.) Strategia ja sen sisäänrakennettu ”strateginen kulttuuri” on sen toimijaluonteen määrittelyä ja tärkeä osa kansainvälispoliittisen toimijan identiteetin luomista (Rantanen 2022). Globaalistrategian on katsottu olevan ”strategisempi” kuin edeltäjänsä ESS, mutta siitä huolimatta sitä voi pitää esimerkiksi EU:n hallitustenvälisen muodon vuoksi rakenteellisesti heikkona strategiana (Smith 2017). Vaikka globaalistrategian julkaisusta tuli kesällä 2022 täyteen kuusi vuotta ja maailmanpoliittinen tilanne on useassa mielessä muuttunut dramaattisesti, on se pääpiirteissään kestänyt aikaa.

2 Liberaalista hallinnasta resilienssiajatteluun

Kylmän sodan jälkeistä valtionrakennuksen jaksoa, erityisesti välittömässä konfliktin jälkeisessä toteutettua toimintaa, voidaan kuvata termillä liberaali rauhanrakentaminen⁸ (*liberal peacebuilding*) tai laajemmassa yhteiskuntien muokkaamisen kontekstissa liberaalien ideaalien mukaiseksi valtionrakennukseksi (*statebuilding*). Akateemisessa tutkimuksessa YK:n pääsihteeri Boutros Boutros-Ghalin (1992–1996) vuonna 1992 pitämää puhetta ”Agenda for Peace” pidetään liberaalin rauhanrakentamisen lähtölaukauksena (mm. Call ja Cousens 2008; Sabaratnam 2011; Hameiri 2014; Themnér ja Ohlson 2014). Ennen tätä YK:n rauhanrakentamisen paradigmaa kuvasti rauhanturvaaminen, jonka keskeisenä periaatteena oli kohdevaltion sisäiseen politiikkaan puuttumattomuus (Paris 2004). Kipinän uudelle valtionrakentamisen strategialle antoi kylmän sodan jälkeinen kansainvälisten suhteiden uusi asento ja liberaalin järjestyksen voitto, johon Boutros-Ghali hahmotteli YK:n roolina progressiivisena ja autonomisena rauhan toimijana. Liberaalin valtionrakentamisen kyky perustuu niin kutsuttuun liberaalin rauhan teoriaan (*liberal peace theory*), jonka mukaan liberaalidemokratiat eivät sodi keskenään⁹. Siksi myös mittavat valtionrakennus interventiot, joilla tavoiteltiin kolmansien maiden suotuisaa kehitystä, koettiin oikeutettuina. Interventioiden, eli väliintulojen, moraalisen perustana toimivat yleismaailmallisiksi mielletyt liberaalit arvot, joita läntisten toimijoiden tuli puolustaa (Baldaro ja Costantini 2021).

Liberaalin ideaalin mukaiset valtionrakennuksen aktiivisimmat toimijat olivat läntisiä organisaatioita ja valtioita, kuten Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF), Maailmanpankki (WB), Euroopan unioni (EU), Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (ETYJ), Yhdistyneet Kansakunnat (YK) ja yksittäisiä valtioita, kuten Yhdysvallat ja Iso-Britannia (Paris 2004). Liberaalin interventionismin paradigman nopean institutionalisoitumisen on perusteltu olleen seurausta sen osuvasta kehystyksestä. Esimerkiksi Maailmanpankki, jonka sääntöjensä puitteissa ei tule ulottaa toimintaansa taloudellisten kysymysten ulkopuolelle, kykeni

⁸ Tämä tutkielman tarkoitusta varten *liberaalin rauhanrakentamisen* järjestys (ks. Wallensteen 2015) 1990-luvulta alkaen otetaan annettuna, eikä sen olemassaoloa arvioida erikseen. Vallitseva järjestys on ollut merkittävä tekijä siinä, miten hegemoninen rauhanrakennus on kehittynyt.

⁹ Logiikka perustuu valtioiden kehittymiseen sosiaalisesti, poliittisesti ja taloudellisesti siten, että markkinataloudella saavutetut hyödyt ylittävät sotilaallisella voimalla saavutetut hyödyt. Avoin talous edesauttaa valtion kehittymistä, joka vastaavasti edistää valtion demokratisoitumista. Näin logiikkaan lasketaan myös mukaan eräät demokraattisen hallintatavan normatiiviset piirteet, kuten poliittisten päättäjien vastuullisuus ja poliittisen tyytymättömyyden kanavoituminen demokraattisen järjestelmän kautta. (ks. Hegre, Gissinger ja Gleditsch 2003, 252–255.)

kuitenkin kannustamaan valtioita ”hyvään hallintatapaan” ja näin vaikuttamaan valtionrakennuksen vaiheessa mandaattiaan laajemmin. (Sabaratnam 2011). Toisaalta 1990-luvulla tarve rauhanvälitykselle ja sitä seuraavalle valtionrakennukselle sekä interventioille kasvoi, sillä aikakausi oli osin uuden maailmanpoliittisen tilan vuoksi valtioiden sisäisten konfliktien täyttämä (ks. Wallensteen 2015). Ajattelutavassa valtiot nähdään luonnoltaan teknisinä ja funktionaalisina – rationaalisina yksikköinä, joita voidaan kehittää ja vahvistaa ulkoisten toimijoiden voimin (de Guevara 2008). Peter Wallensteen on tunnistanut liberaalin valtionrakennuksen järjestystä havainnollistavat prosessit, joita kuvastavat tietyt käsitteet, kuten demokratia, yksilön vapaudet, markkinatalous, elinkeinovapaus, matalat verot, vapaakauppa sekä sosiaalinen eriarvoisuus (Wallensteen 2015, 60).

On oikeutettua sanoa EU kuuluneen 2000-luvun alussa liberaalien toimijoiden joukkoon. Euroopan turvallisuusstrategia (ESS) kuvastaa 2000-luvun alussa vallinnutta uskoa EU:n transformatiiviseen, yhteiskuntia ulkoapäin muokkaavaan kykyyn, jota kuvastaa ”hyvän hallinnon ja oikeusvaltioperiaatteen levittäminen sekä ihmisoikeuksien ja demokraattisten periaatteiden edistäminen” (Mälksoo 2016). Keskeinen iskulause turvallisuusstrategiassa oli ”tehokkaan multilateralismin” ylläpito, joka ilmensi maailmanpoliittisesta tilasta positiivista virettä. Keskustelu liberaalin rauhan paradigmasta on kehittynyt 2000-luvun aikana yhteisöjen, valtioiden, biologisen luonnon ja rakennetun ympäristön resilienssin korostamiseen, kuten globaalistrategia (2016) ja muut sitä seuranneet asiakirjat antavat ymmärtää.

Kuten kappaleessa 1.1 todettiin, resilienssiin liitetään tulkintakiistoja. Käsitteen tutkimuksessa vallalla on kaksi debattia ohjaavaa toisistaan eroavaa pääasiallista tulkintaa, josta kriittisempi tulkinta mieltää resilienssin olevan uusliberalistisen politiikan ja hallinnan väline. Tulkinta perustuu Foucault’n hallintamentaliteetin käsitteisiin (Walker ja Cooper 2011; Chandler 2013; Joseph 2013; ks. myös Hyvönen ja Juntunen 2016). Vastakkainen tulkinta korostaa resilienssiin emansipatorista potentiaalia. Sitä on kuvailtu kansainvälisten interventioiden tutkimuksessa jälki-interventionistiseksi, sillä se keskittyy kriisien ennakointiin ja ehkäisyyn sekä korostaen kohteiden voimaantumista (Chandler 2012; Chandler 2016; Bourbeau 2013). Samalla sitä on pidetty jälkiliberaalina, koska se eroaa merkittävästi ja usealla tasolla liberaalin hallinnan rationaliteeteista irtautuen sen premisseistä (Grove 2017).

Resilienssin ennen kaikkea turvallisuuskäsitteenä tarkastelevat tutkijat painottavat käsitteen tulkintaeroista huolimatta sen muokkaavan turvallisuuskäsityksiä ja turvallisuushallinnan

malleja kokonaisvaltaisesti (Mikkola ym. 2018), argumentoivat sen olevan tärkeä turvallisuuspoliittinen konsepti (Bourbeau 2018) ja katsovat sen olevan strateginen johtoajatus, *leitmotif* (Wagner ja Anholt 2016).

Tässä tutkielmassa tukeudutaan jälkiliberaaliin (tai jälki-interventionistiseen) käsitykseen resilienssistä ja käytetään kansainvälisen politiikan (*International Relations*), kansainvälisten interventioiden (*International Intervention*) ja rauhantutkimuksen (*Peace Research*) käsitteistöä ja kirjallisuutta. Valinnan katsotaan paremmin edustavan tutkielman tavoitetta esittää kattava analyysi resilienssin merkityksestä EU:n ulkoisen toiminnan ideana. Tällöin ei olisi mielekästä tarkastella vain sen diskursiivista olemassaoloa. Uusliberaalia kritiikkiä ei kuitenkaan sivuuteta. Jälkiliberaalia tulkintaa kutsutaan tässä yhteydessä tutkimuskirjallisuuden mukaisesti *resilienssiajatteluksi* (*resilience-thinking*) (esim. Walker, Salt ja Reid 2006; Chandler 2014a). Käsite kokoaa ansiokkaasti resilienssin perustuvan turvallisuusajattelun epistemologisen ja ontologisen olemuksen, joka on laajempi kokonaisuus kuin vain poliittisten asiakirjojen osoittama sisältö. Tällöin resilienssiajattelun nousua hallintana voi hahmotella mainitsematta resilienssiä käsitteenä ja tulkita kehystyksiä, joissa resilienssiajattelua ilmentetään (Chandler 2014a, 3). Valittu tulkinta edistää paremmin myös uuden tiedon tuottamisen tavoitetta.

Ymmärtääksemme resilienssiajattelun ominaisuuksia eritellään sen ja liberaalin hallinnan keskeisiä eroja neljällä hallinnan ulottuvuudella: ontologisilla lähtöoletuksilla, logiikassa, tavoitteilla ja kohteilla. Tutkimuskirjallisuudessa ei suoraan esiinny vastaavaa jaottelua resilienssille, vaan se esitetään usein siihen liitettyjen sisäänrakennettujen strategioiden analyysillä (esim. Bourbeau 2013; Mikkola ym. 2018). Esiteltyt neljä hallinnan ulottuvuutta perustuvat pohdintaan resilienssin roolista EU:n politiikkaideana. Kuten Elena Korosteleva (2020a) suosittaa, on resilienssiajattelua lähestyttävä ainakin ontologisesti. Ontologinen lähtökohta vaikuttaa havainnointikykyymme muista hallinnan ulottuvuuksista, jotka toimivat Korostelevan käsitteistöä käyttäen konseptuaalisella tasolla. Jonathan Joseph (2016, 377) yhtä lailla argumentoi, että ennen kuin voi hallita, täytyy maailma nähdä tietyllä tavalla ja tehdä erilaisia ontologisia oletuksia sen luonteesta ja siinä tapahtuvan toiminnan tyypeistä.

Resilienssi sisältää joitakin ristiriitaisia dynamiikkoja, jota voidaan pyrkiä havaitsemaan näiden ulottuvuuksien tutkimuksella. Jaottelu neljälle ulottuvuudelle tekee mahdolliseksi resilienssin käsitteellisen syväanalyysin ja toisaalta alla kaltaisen taulukon avulla havainnollistettuna näyttää liberaalin hallinnan ja resilienssiajattelun keskeisimmät erot.

Alla esitelty hallinnan ulottuvuuksien jako on yksi monista mahdollisuuksista eikä täydellinen. Ontologisen havainnointikyvyn merkitys on teoreettisen tulkinnan keskeinen muuttuva tekijä. Erittely on havainnollistettu taulukossa 2 ja niitä kuvaillaan seuraavien alaotsikoiden alla. Tällainen konseptuaalinen käsitteen määrittely on joka tapauksessa edellytys tutkielman analyysiosion sekä resilienssin jälkiliberaalin tulkinnan selkeyttämisen kannalta.

Taulukko 2. Liberaalin hallinnan ja resilienssiajattelun keskeisistä eroista neljällä hallinnan ulottuvuudella.

	Liberaali hallinta	Resilienssiajattelu
Ontologia	Hallittavissa oleva sosiaalinen ympäristö	Kompleksinen maailma, jossa epävarmuus ja arvaamattomuus vääjäämätöntä
Logiikka	Perustuu hierarkioihin Aktiivinen subjekti, passiivinen objekti	Perustuu itsereflektiiviseen ymmärrykseen Subjekti–objekti-jaottelu ei ole keskeistä eikä kenties mahdollinen
Tavoitteet	Lineaarista Instrumentaalisia hallinnan tavoitteita kuten demokratia, turvallisuus, rauha Mitataan politiikkaonnistumisilla	Epälineaarista Suhteista ja muutoksista oppiminen ja niihin sopeutuminen Kriisit mahdollisuuksia uusiutua
Kohteet	Valtiollisen ylätason instituutiot, turvallisuussektori	Avoin ja holistinen, jossa kansalaisyhteiskunta etusijalla

2.1 Ontologia

Hallinnan ontologialla viitataan perustavanlaatuihin näkemykseen ja oletuksiin ympärillä olevan maailman tilasta ja hallinnan mahdollisuuksista siinä. Näkemykset ja oletukset viittaavat tiettyihin kirjoittamattomiin tai kirjoitettuihin ”totuuksiin”, jotka luovat toimintamme edellytykset. Lähtöoletuksia voi pohtia käänteisesti: jos emme toimisi minkään ontologisen lähtöoletuksen vaikutuksen alaisena, tulisi meidän havainnoida ympäristöämme ja tehdä erikseen pikaisia yksilöityjä analyyskejä siitä jokaista seuraavaa toimintaamme varten. Liberaalilla hallinnalla ja resilienssillä hallinnan paradigmoina on tämän tutkielman kannalta olennainen ero: niiden suhde ylläkuvattuun, eli ”oikeaan” elämään.

Liberaalin hallinnan sortavia käytänteitä on kuvattu usein pohjautuen Foucault'n analyysiin hallinnasta (esim. Chandler 2012; Chandler 2014b; Dillon ja Reid 2009; Joseph 2013; Pugh 2014; Zanotti 2013). Liberaalin hallinnan käytännöistä ”oikean” elämän tulkitseminen yhä materiaalisemmaksi instrumentalismiksi on mitä Dillon ja Reid (2009) kuvailevat liberaaliksi biopolitiikaksi. Tämä on muuttanut ympäristön ja yksilöt teknillistieteellisen, poliittisen ja taloudellisen vallan välineiksi niitä määrittävän tekijän sijaan samalla kääntäen valtasuhteet pääläelleen (Dillon ja Reid 2009; Zebrowski 2015). Liberaaliin hallintaan liittyy olennaisesti myös ”täydellisen tiedon” tavoittelu, jotta politiikkatoimia voidaan toteuttaa.

Laajasti argumentoidaan, että resilienssiajattelu on noussut keskiöön aktiivisena vastauksena tietoisuuteen kompleksisesta ”oikeasta” elämästä (esim. Chandler 2014a; Chandler 2014b; Joseph 2016; Juncos 2018; Pugh 2014; Rosenow 2012). Resilienssin suhde kompleksisuuteen on saanut alkunsa kompleksisuusteorian kehittäjän Werner Heisenbergin huomiosta ja ”epävarmuuden periaatteesta”. Siitä, että partikkelien massaa ja momenttia on mahdoton mitata samanaikaisesti, jolloin täydellisen tiedon saavuttaminen on mahdotonta ja luonnontieteestä tutun ennustettavuuden kyvyn voidaan katsoa heikentyvän.

Kompleksisuusteoria perustuu oletukseen siitä, että ”suuressa osassa todellisuutta muutokset eivät tapahdu suoraviivaiseen tapaan” ja että pienet muutokset eivät välttämättä johda vaikutuksiin toisaalla systeemin sisällä tai sen kokonaisuudessa (Duit ja Galaz 2008, 312). Kompleksisuus tarkoittaa siis sitä, että järjestelmään luotu syöte ei väistämättömästi tuota odotusarvon mukaisia tuotoksia. Tällä tarkoitetaan jokin järjestelmän epälineaarisuutta (*non-linearity*), joka haastaa liberaalin hallinnan ontologisen lineaarisen oletuksen. (ks. Pugh 2014).

Ajatteluun jonkin järjestelmän kompleksisuudesta liitetään ominaisuuksina epälineaarisuuden lisäksi itseorganisointi (*self-organisation*), jolla tarkoitetaan systeemien organisointi-, sääntely- ja ylläpitokykyä ilman ulkopuolista vaikutinta sekä kokonaisvaltaisuus (*holism*), joka viittaa systeemien koostumukseen useista toisistaan riippuvaisista osista (de Coning 2016). Itseorganisoinnin voi resilienssiajattelussa pitää yhteiskuntien ja yhteisöjen välisenä vuorovaikutuksessa syntyvänä valmiutena sopeutua muuttuviin tilanteisiin (Mikkola ym. 2018). Toisin sanoen systeeminen itseorganisointuminen on jollain tapaa sisäänrakennettu ominaisuus yhteiskunnille ja yhteisöille.

Tärkeä huomio resilienssintutkimuksessa on yleisen (*general*) ja yksinkertaisen (*simple*) kompleksisuuden ero. Jälkiliberaalin resilienssiajattelun tulkinnassa keskustellaan laajasti

yleisestä kompleksisuudesta, jossa hallinnan tulee olla ”rajatonta” ja sen tulee perustua ”elämisen prosessiin” (Grove 2017; Korosteleva 2020b). Siinä kompleksisuus hyväksytään maailman luonteeksi, joka vaikuttaa muun muassa edellä mainittuihin oletuksiin (Chandler 2014a). Uusliberaalin tulkinnan resilienssistä katsotaan tukeutuvan yksinkertaiseen kompleksisuuteen. Siinä hallinta tulkitaan kohteiden ulkopuolella vaikuttavaksi voimaksi, jolloin systeemi voidaan liberaalin hallinnan mallin mukaisesti edelleen ”tuomita, tietää ja kontrolloida” (Grove 2017; ks. myös Bourbeau 2013; Chandler 2014a; Korosteleva 2020b). Teoreettinen ero on olennainen resilienssin tutkimuksessa ja pitää yleensä sisällään normatiivisen latauksen siitä, mitä lupauksia resilienssin tulkitaan täyttävän. Tarkastelukulmien hahmottaminen edesauttaa tieteellisten resilienssitulkintojen ryhmittelyssä.

Abstrakti kuvailu maailmassa vallitsevista kausaalisuhteista on operationalisoitava reaali maailman vaatimusten mukaiseksi. Kaikkialla vaikuttavasta epävarmuudesta ja kompleksisuudesta huolimatta niihin ajatellaan voitavan varautua lisäämällä resilienssiä, eli epävarmuuteen varautumista ja sen seurauksista toipumista. Yhteiskuntien ”epävarmuuden” tulkitaan kasvaneen keskinäisriippuvuuksien kasvun seurauksena, jolloin tällaisten epävarmuuksien hallinnasta on tullut keskeisempää (Kaufmann 2013). Mutta myös globaalin kompleksisuuden kasvu, esimerkiksi digitalisaation, keskinäisriippuvuuden lisääntyminen ja maailmankaupan tuomat muutokset, on vaikuttanut empiirisen epävarmuuden lisääntymiseen (Chandler 2014a). Resilienssi yksinkertaisuudessaan perustuu ”muutoksen ontologialle” (Walker, Salt ja Reid 2006, 9; Schmidt 2015). Näistä havainnosta tiivistettynä resilienssin ontologiaan voidaan siis lukea oletus maailman syväluonteen *kompleksisuudesta*.

2.2 Logiikka

Logiikalla tarkoitetaan tässä yhteydessä mekanisme, jolla turvallisuutta ajatellaan luotavan suhteessa turvattavaan kohteeseen. Aikansa kenties vaikutusvaltaisimman tarkastelun ”At War’s End: Building Peace After Civil Conflict” kirjoittanut Roland Paris (2004) argumentoi liberaalin rauhanrakentamisen olleen taloudellisten intressien ja yksinkertaistettujen oletusten ohjaamaa. Paris havainnoi ja osoittaa, että interventiot, jotka keskittyvät valtion institutionaalisen tason voimistamiseen ovat paradoksaalisesti heikentäneet monien konfliktinjälkeisten valtioiden vakautta (ks. myös de Guevara 2008; Roberts 2011; Ruohomäki 2018). Huomattavaa on, että valtionrakennukseen osallistuneen toimijat noudattivat kaikki samaa strategiaa eli ajattelutapa oli yhteisesti jaettu, jopa hegemoninen. Kylmän sodan päättyminen oli muutos, joka osoitti läntisen liberaalidemokratian voittokulun,

joten läntisen hallintatavan keskeisten ideoiden jalkauttamista myös muualle oli perusteltua puolustaa. Argumenttinsa tueksi Paris on tarkastellut kaikkia merkittäviä rauhanrakennusoperaatioita vuosien 1989 ja 1998 välillä ja arvioinut niiden (epä)onnistumista suhteessa Boutros-Ghalin ja tämän seuraajien julkilausumissa esitettyihin rauhanargumentteihin ja laajemmin YK:n rauhantavoitteisiin. Paris onnistui 2000-luvun alussa harkitusti operationalisoimaan valtionrakennuksen onnistumiset ja argumentoimaan, että monessa valtiossa liberaali hallinnan ohjaamat toimet ovat tuomittava epäonnistuneiksi. Hän tosin pitää epäonnistumisen syynä pikemminkin operaatioiden heikkoa toimeenpanoa kuin niitä ohjannutta suunnittelua ja metatason oletuksia (de Coning 2016).

Osa liberaalin hallinnan logiikkaa konfliktinjälkeisissä yhteiskunnissa oli epäonnistuneiden valtioiden (*failed states*) pelko, minkä vuoksi rauhan edistäminen 1990-luvulla perustui länsimaisten instituutioiden ja hallintatavan perustamiseen kohdevaltioissa (de Guevara 2008; Baldaro ja Costantini 2021). Esimerkiksi turvallisuusstrategiassa (ESS 2003, 6) todetaan valtioiden epäonnistumisen (*state failure*) olevan ”huolestuttava ilmiö”. Valtion hallintoa vahvistavia interventioita suosittiin, sillä perinteisen turvallisuuspolitiikan näkökulmasta epäonnistuneiden valtioiden heikot hallinnot tulkittiin johtavan kansainvälisesti merkittäviin uhkiin, kuten sotiin, terrorismiin, muuttoliikkeeseen tai huumausaineiden laittomaan kauppaan. Keskittymällä valtiollisten instituutioiden muokkaamiseen läntiset toimijat arvioivat pystyvänsä vaikuttamaan valtioiden toimivuuteen (Pugh 2014). Hallinnalla miellettiin olevan lähinnä tekninen luonne ja tekniset rajoitteet (Chandler 2014b).

Logiikkaa ohjasi ajatus siitä, että paikalliset yhteisöt ovat mieluisan kehityksen este (sillä he eivät tunnista ”omaa parastaan”), joten tuki suunnattiin valtiollisten instituutioiden vahvistamiseen (Chandler 2015). Logiikka perustui hierarkiaan, jossa lännen hallintatavat tulkittiin niitä vastaanottavia kohteita moraalisesti ylivertaisemmiksi. Interventioiden ongelmaksi on tunnistettu mallin yksipuolisuus: interventioita harjoittavien tahojen kyvyt nähdä paikallisten tarpeet ovat historiallisesti olleet heikot (Fukuyama 2004). Hallintaa ohjasivat omat kyvyt ja intressit paikallisten tarpeiden sijaan, ja myös kansainvälisiä kansalaisjärjestöjä pystyttiin ohjaamaan toimimaan näiden tavoitteiden eteen (Mac Ginty 2008).

Resilienssiajattelun mukaisen turvallisuuden parantamisen ennakkovaatimuksena on ontologinen turvallisuus (Flockhart 2020, 218). Sen mukaan yksilön tietoisuus omasta turvallisuudestaan (*security of the self*), joka muodostuu identiteetistä sekä yksilöllisestä

narratiivista, on keskeistä kyvyllä olla resilientti. Toisaalla on kuvattu samaa prosessia siten, että subjektin turvallisuus ei ole riippuvainen ainoastaan kohdattavan uhkan muodosta, vaan riippuvuussuhde muodostuu myös subjektiin itseensä (Chandler 2017). Kyvyiltään resilientiksi voi kasvaa ainoastaan olemalla tietoinen uppoutuneesta toimijuudestaan (Dunn Caverty, Kaufmann ja Kristensen 2015). Tällä viitataan toimijoiden itsereflektioon ja ymmärrykseen siitä, että he ovat yhteisöissään sekä subjektin että objektin asemassa (Chandler 2014a, 37–41). Siksi ”oikean” elämän tulkitaan olevan osa yksilöitä eikä niitä voi erottaa. Hallinta on tällöin todellisuuden hallintaa suhteiden ja niihin vaikuttavien prosessien avulla yksipuolisen ohjaamisen, manageroinnin tai kontrollin sijaan (mt., 13). Siinä missä liberaali hallinta pyrkii logiikassaan vapauttamaan yksilön sen kohtaamasta sorrosta, on resilienssiin perustuva hallinta yksilöä tai yhteiskuntia vapauttava jo itsessään (Kaufmann 2013).

Resilienssiajattelun logiikkaan voidaan lukea myös suoraviivaisten interventioiden rajoittaminen (Juncos 2017). Yksilöiden katsotaan kehittyvän omien kykyjensä ansiosta muualla määritetyn tavan sijaan. Resilienssi toimii näin ollen jossain menneisyyden ja tulevaisuuden välimaastossa, missä menneisyys tarjoaa oppeja ja tulevaisuus on tila, jossa sietokyky on tullut koetelluksi (Dunn Caverty, Kaufmann ja Kristensen 2015). Resilienssiin keskittyvä uusi valtionrakennuksen paradigma nostaa joidenkin havaintojen mukaan *turvallisuuden* pois toiminnan keskiöstä (Bourbeau ja Vuori 2018, 80–83). Lopulta resilienssiajattelun logiikan keskiössä ovat hallinnan kohteiden omien kykyjen tunnistaminen ja kykyjen suhde ympärillä olevaan maailmaan, jota tässä yhteydessä kutsutaan *refleksiivisyydeksi*.

2.3 Tavoitteet

Liberaalia hallintaa edistäviä toimijoita yhdistää usko kykyyn viedä valittuja politiikkapäitä (vapaat markkinat, demokratia, ihmisoikeudet) kohdemaihin. Tällöin tarkasti määritellyillä politiikkapäillä on toteuttamiseksi tarkoitus, johon myös keskitetään voimavaroja. Yksinkertaistetusti esitettynä ajateltiin, että esimerkiksi markkinataloutta voidaan edistää yritysmyönteisellä politiikalla, demokratiaa järjestämällä vaaleilla, ja ihmisoikeuksia tuomioistuimilla. (Chandler 2014b.) Eryityisesti turvallisten yhteiskuntien muodostamista pidettiin muun kehityksen edellytyksenä. Tavoitteet rakennettiin sillä oletuksella, että niitä voitaisiin rekonstruoida myös toisenlaisessa yhteiskunnallisessa

järjestelmässä (de Coning 2016). Liberaalin hallinnan tukijoiden ajatus oli ”toimiviksi havaittujen länsimaisten instituutioiden imitoiminen” kohdevaltiossa (Vasanen 2019, 36).

Näiden perusolettamusten kanssa toimi myös Euroopan unioni tavoitellessaan vaikutusvaltaa sille geopoliittisesti tärkeillä alueilla. Historiallisesti EU on käyttänyt valtaansa etenkin uusien jäsenvaltioiden liittymisprosessien aikana. Se on pyrkinyt aktiivisesti muokkaamaan kandidaattivaltioiden instituutioita ja talouden avoimuutta. Keskeisiä kehityskohteita ehdokasmaille vuonna 1993 olivat demokratiaa takaavien instituutioiden vakaus, oikeusvaltion edellytykset, ihmisoikeudet, vähemmistöjen oikeuksien kunnioittaminen sekä toimiva markkinatalous (ks. Euroopan komissio 1993). Kumppanuus- ja ehdokasmaihin kohdistuva vaikuttaminen transitiovaiheessa perustui oletukseen siitä, että unioni pystyy toimivallallaan viemään sille mieleistä hallintatapaa näihin. Esimerkiksi Kaakkois-Euroopan (Länsi-Balkanin) kanssa vuonna 1999 solmittu vakaussopimus pyrki yksituumaisesti muokkaamaan alueen hallintatapaa EU:n kannalta mieleisemmäksi. Sopimuksessa oli kirjattu liberaalin hallinnan logiikan noudattelemissa tavoitteita, kuten vapaat ja reilut vaalit, joita pidettiin vastuuvollisen ja edustuksellisen hallituksen vahvimpina mittareina. (Chandler 2007). Myös lähialueiden naapurivaltioihin on pyritty vaikuttamaan kauppasopimuksilla, joissa taloudellisten siteiden vahvistamisen vastikkeeksi vaadittiin ihmisoikeustilanteen kohentamista (Paris 2004). Tästä syystä liberaalia hallintaa voidaan kutsua lineaariseksi hallintatavaksi, jossa toimintaa määrittävät sille asetetut tavoitteet (Chandler 2014b).

Resilienssiajattelua on kuvattu pragmaattiseksi tai holistiseksi turvallisuusajatteluksi siitä syystä, että sitä edeltää ontologisen kompleksisuuden hyväksyminen. Se johtaa päätelmään, ettei maailmaa voi hallita ennalta määrättyjen tavoitteiden avulla (Chandler 2020; Tocci 2020). Resilienssi on siten ”vähemmän lopullinen päämäärä ja pikemminkin ajattelutapa, joka on saanut alkunsa hallinnan rajojen ymmärtämisestä” (Chandler 2014b, 13).

Resilienssiajattelu sijoittaa oliot siis jatkuvaan epävarmuuden tilaan, koska kaikkien osatekijöiden ja niiden seurausten tunnistavaa tilaa on käytännössä mahdoton luoda (Kaufman 2013). Resilienssiajattelun mukaan yhteiskuntien ja yksilöiden täytyy elää epävarmuuden kanssa sen sijaan että sitä pyrittäisiin poistamaan (Duffield 2012; Juncos 2017).

Emansipatorisesti tulkittuna resilienssiajattelussa vapaus ja turvallisuus eivät ole vastakkain, vaan turvallisuus toteutuu inhimillisen toiminnan ympärille valtiollisen voimankäytön sijaan (Zebrowski 2015, 3–4). Esimerkiksi turvallisuuden käsitettä voidaan kuvailla ”aktiviteetteina,

jolla suojataan maata, rakennuksia tai henkilöitä iskuja tai muita vaaroja vastaan”¹⁰. Kompleksisuuden ontologian mukaan käsitys turvallisuuden yksiselitteisestä havainnointikyvystä voidaan haastaa. Resilienssinrakennus ei välttämättä lisääkään turvallisuutta, vaan korkeintaan sillä voidaan hillitä ”vääjäämättömäksi koettujen uhkien tuottamia turvattomuusvaikutuksia” (Mikkola ym. 2018). Resilienssiin pohjautuvassa politiikassa onkin kyse varautumisesta ja ennakoinnista (Juncos 2018). Siksi voidaan mieltää, että asiat, joista emme tiedä, ettemme tiedä niistä (nk. *unknown unknowns*) ovat resilienssiajattelun epistemologian keskiössä (Chandler 2014a). Toisin sanoen resilienssi ei kiinnity tiettyyn uhkakuvastoon (Mikkola ym. 2018).

Epävarmuuden epistemologian vuoksi resilienssiajattelun tavoitteiksi voidaan tulkita muodostuvan vuorovaikutteinen tila, missä yksilöllä tai yhteisöllä ei ole lopullista havaittavissa tai mitattavissa olevaa asiantilaa. Resilienssiajattelua on kuvattu ”joksikin tulemisen jatkuvaksi prosessiksi” (Hyvönen ja Juntunen 2016) eli se ei ole lopullinen olemisen tila, joten sitä ei myöskään voi mitata absoluuttisilla mittareilla (Chandler 2017). Resilienssiajattelu sijoittaa ”oikean” elämän epävarmuuden epistemologiaan, joka haastaa uhkakuvien tunnistamisen ja edellyttää kykyä varautua ja sopeutua ehdollisuuteen sekä palautua mahdollisista kriisitiloista. Ulkopuolinen toimija voi resilienssiajattelun teoriassa korkeintaan pyrkiä tukemaan kriiseiltä suojautumista, mutta ei voi estää niiden kehittymistä. Täten resilienssiajattelun keskiössä on yksittäisen tavoitteen sijaan *käytännöllisyys*.

2.4 Kohteet

Liberaalia hallintaa kuvastaa keskusjohtoinen perusoletus. Osallistuessaan valtionrakennukseen ja suvereenin valtion kykyjen kehittämiseen, liberaalin hallinnan käytäntö on ollut keskittynyt valtion turvallisuuskoneiston ja oikeusvaltion periaatteiden kehittämiseen. Logiikkana tätä on kuvattu formalistiseksi institutionalismiksi (Paris 2004). Logiikka vaikuttaa keskeisesti hallinnan kohteisiin. Liberaalin hallinnan keskusjohtokeskeisyys tulee esille valtionrakennuksen ensimmäiseksi askeleeksi kutsutussa turvallisuusalan uudistuksessa (*Security Sector Reform, SSR*), jota pidettiin vaatimuksena yhteiskuntien muiden alojen kehittämiseksi (Andersen 2011). SSR:n ajatus on, että ”tehokkaat ja vastuuvolliset turvallisuusinstituutiot ovat keskeisiä kestävän rauhan ja kehityksen

¹⁰ Oxford Learner’s Dictionary of Academic English, hakusanalla “security”.
<https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/academic/security?q=security>. Luettu 26.10.2022.
 Vrt. “safety”: “Vaarojen ja uhkien poissaoloa tai kykyä suojautua niiltä”.
<https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/academic/safety?q=safety>

takaamiseksi” (Yhdistyneet kansakunnat 2008, 5). Näitä turvallisuusalaan keskittyviä interventioita on kuvattu paradoksaalisiksi. Vaikka niillä on tähdätty valtion itsemääräämisoikeuden kehittämiseen ja inhimillisen turvallisuuden lisäämiseen, ovat ne usein lyhyellä ja keskipitkällä tarkasteluvälillä usein johtaneet epävakauteen (Andersen 2011).

Resilienssin, päinvastoin, katsotaan valtionvälisenä hallintana olevan paikallista toimijuutta korostava lähestymistapa, jolloin ”ulkopuolisille toimijoille jää tehtäväksi tukea prosessia ja omistajia hallitsemaan vaikutuksia pienemmässä mittakaavassa” (Vasanen 2019, 40). Tämä parantaa toimien hyväksyttävyyttä paikallisten toimijoiden keskuudessa (Ruohomäki ja Nyholm 2020). Jos liberaalin hallinnan teoriassa selkeän hallitsija–hallittava-suhteen havaitseminen on yksiselitteistä, ei resilienssiajattelussa se välttämättä ole mahdollista. Resilienssillä ei hallintatapana voi olettaa olevan staattista kohdetta, koska sitä voidaan tulkita yksilöiden omaehtoisena hallintana (Chandler 2014b). Harri Mikkola ym. (2018, 86) ovat kuvailleet resilienssiajattelun kohdeajattelua ontologisten vaatimusten kautta:

”Turvallisuustutkimuksessa resilienssipolitiikkaa on pidetty ennen kaikkea turvallisuushallinnan mallina, jonka kautta turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön monimutkaistumisen haasteeseen vastataan hajauttamalla turvallisuusvastuita ja -toimijuutta valtiotasolta kansalaisyhteiskunnalle, yksityiselle sektorille sekä ylipäättään lähemmäs niitä yhteisöjä, jotka todennäköisesti myös kohtaavat kompleksisten turvallisuusuuhkien tuottamaa turvattomuutta omassa arjessaan.”

Resilienssiajattelua kuvastaa siis yhteisökeskeisyys eli sen voidaan toisaalta katsoa siirtävän turvallisuuden subjektia lähemmäs kansalaisten tasolle (Dunn Cavelty, Kaufmann ja Kristensen 2015). Sinänsä resilienssiajattelu turvautuu erottamattomasti paikallisen yksilön kykyyn ratkaista elämäänsä koskevia kysymyksiä, jota kuvastaa yhtä lailla resilienssiajattelun refleksiivistä toimijuutta painottava logiikka (Schmidt 2015).

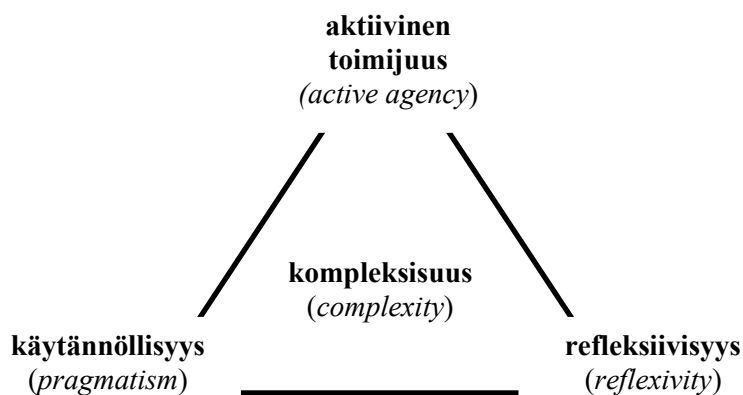
Kriittisenä huomiona todettakoon, että yksilön tasolla resilienssin voi itseasiassa ymmärtää vaativan varsin kehittyneitä taitoja, muun muassa subjektiivisuuden ymmärrystä, muuntautumiskykyä, reflektiivistä itseymmärrystä ja kykyä riskien arviointiin (Joseph 2013). Tällöin voi kysyä, pystyvätkö yksilöt tai yhteisöt olemassa olevilla kyvyillään kasvattamaan resilienssiään?

Resilienssiajattelun nousua voidaan tulkita myös kolonialististen ja ylhäältä–alaspäin lähestymistapojen kritiikkinä, ja sillä pyritään voimistamaan paikallisen omistajuuden tunnetta ja tukemaan paikallisia tekemään valintoja, jotka kehittävät heidän elinolojaan

(Humbert ja Joseph 2019; Joseph 2016; Pugh 2014). Toisin sanoen resilienssiajattelun mukaisesti hallinnan kohteet ovat ainakin osittain liberaalin hallinnan perinteen vastaisia: yhteisöjen voimistaminen on mielekkään kehityksen alku ja turvallisuuden edellytys. Resilienssillä on siis teoriassa emansipatorisia ominaisuuksia, jotka tulevat esiin yksilön intellektuellin kasvun tavoilla, esimerkiksi oppimisen ja kokeilemisen avulla. Yhteenvetona resilienssiajattelun kohde hallintana on määrittämätön *aktiivinen toimijuus*.

2.5 Yhteenveto

Yhteenvetona resilienssiin perustuvasta hallinnasta voidaan luoda alla oleva kuvio (kuva 1), jossa kuvaillaan resilienssiajattelun keskeiset teoreettiset elementit. Kuvion tarkoitus on luoda resilienssiajattelusta taustoittava yleispätevä malli, joka havainnollistaa resilienssiajattelun yhden jälkiliberaalin teoreettisen tulkinnan. Kuten tässä teorialuvussa on käynyt ilmi, on resilienssintutkimuksen ala melko sirpaleinen. Tällaisen mallin luominen voinee olla hyödyksi lukijalle, joka etsii yleispätevää tulkintaa jälkiliberaalista resilienssiajattelusta. Malli on käytettävissä myös muuhun kontekstiin kuin EU:n toiminnan tarkastelemiseen.



Kuva 1. Resilienssiin perustuvan hallinnan ulottuvuuksia havainnollistava kolmio.

Kuvassa kolmion keskellä sijaitseva kompleksisuus (*complexity*) viittaa resilienssiajattelun ontologiaan. Se sijaitsee kolmion keskellä, koska ontologisen kysymyksen ajatellaan luovan perusteet kolmion muiden ulottuvuuksien tulkinnalle ja suhteelle. Kolmion kärjet ovat kompleksisuusajattelun mukaisesti vuorovaikutteisessa suhteessa toisiinsa. Tarkka havainnointi siitä, miten kärkien suhde toisiinsa vaikuttaa kolmannen ilmentymiseen on kenties mahdotonta. Refleksiivisyys (*reflexivity*) viittaa resilienssiajattelun logiikkaan, jonka mukaan hallintaa uudelleentuotetaan oman uppoutuneisuutensa tunnistavien toimijoiden keskuudessa. Käytännöllisyys (*pragmatism*) viittaa resilienssiajattelun tavoitteisiin, jotka ovat

tilannesidonnaisia ja avoimia. Tavoitteena käytännöllisyys peilaa ennen kaikkea alituista kykyä muokkautua ennakoimattomuuden tuomiin haasteisiin. Aktiivisella toimijuudella (*active agency*) viitataan resilienssiajattelun hallinnan kohteisiin, jossa ennen kaikkea kansalaisyhteiskunnan ja yhteisöjen ajatellaan tuottavan turvallisuutta. Ontologisen lähtökohdan eron merkitys näkyy kaikilla esiteltyillä ulottuvuuksilla painavasti ja johtaa osittain tietynlaiseen päällekkäisyyteen muiden hallinnan ulottuvuuksien kohdalla.

3 Menetelmä, aineisto ja tutkimuskysymykset

Tässä kappaleessa esitellään tutkielman menetelmä, keskeiset aineistovalinnat sekä tutkimuskysymykset.

3.1 Ideat kolmella – tai kahdella – tasolla

Kuten johdannossa esiteltiin, on resilienssistä muodostunut keskeinen idea Euroopan unionin harjoittamassa ulkopoliitikassa. Empiirinen havainto ei itsessään paljasta, miksi juuri resilienssi on valittu ratkaisuksi, jota edistetään laajalla rintamalla. Toisin kuin materialistiset selitykset (esimerkiksi marxismi ja rationaalisen valinnan teoria), ideoiden merkitystä painottava lähestymistapa olettaa ensisijaisesti, että muun muassa teorit, mallit, maailmankatsomukset ja uskomukset vaikuttavat siihen, millaisia valintoja politiikassa tehdään. John L. Campbell (2002, 21–38) jaottelee ideoita viiteen eri tyyppikategoriaan: kognitiivisiin paradigmoihin ja maailmankatsomuksiin, normatiivisiin kehystyksiin, maailmankulttuuriin, kehyksiin, sekä ohjelmallisiin ideoihin. Tämä typologia mahdollistaa ideoiden merkityksen analyysin, mutta vaatii tuekseen kausaalisten mekanismien ymmärtämisen eli sen, miten tietyt ideat tulevat edistetyiksi lukuisten valintojen joukosta. Siten ideoilla voidaan katsoa olevan monenlaisia rooleja.

Resilienssin päätymistä EU:n ulkoisen toiminnan keskiöön selvitetään tässä tutkielmassa Jal Mehtan (2010, 23–46) esittelemää kolmiportaista politiikkaideoiden analyysikehikkoa hyödyntäen. Ideoiden merkitystä selvittääkseen Mehta jakaa ideat kolmeen tasoon: *politiikkaratkaisuihin, ongelman määrittelyiksi ja julkiseen filosofiaan*, joista viimeisimmästä hän erittelee *ajan hengen (zeitgeist)* mahdolliseksi alakategoriaksi. Kyseisiin kolmeen kategoriaan Mehta päätyy yhdistelemällä ideoiden merkityksistä kirjoittaneiden tieteilijöiden tulkintoja. Hänen mukaansa nämä kategoriat ovat keskeisiä ymmärtääksemme ideoiden relevanssia politiikkaprosesseissa (Mehta 2010, 27). Mehta ei pelkästään esittele kolme ideoiden roolityyppiä, vaan vastaa myös Campbellin (2002) esittämään kysymykseen kausaalisten mekanismien vaikutuksesta ideoiden nousulle lopullisen politiikkatoimien joukkoon.

Mehtan (2010) määritelmän mukaan idea merkitsee, kun se kykenee muuttamaan ihmisten käyttäytymistä, ja kun sitä ei voi redusoida johonkin toiseen ei-käsitteelliseen (*nonideational*) voimaan. Mehtaa (2010, 25) seuraten, ideat ovat keskeisiä muuttujia muun muassa yhteiskunnan asiakysymysten, sosiaalisten liikkeiden, vallankumousten,

tapahtumariippuvuuksien sekä poliittisten neuvotteluiden muodostumisessa. Hänen mukaansa ideat merkitsevät siinä, miten poliittiset päättäjät käyttäytyvät, näin ollen menetelmän positio on konstruktivistinen. Keskeisin tutkimuksellinen näkökulma on kysyä, *miten (how)* ideat merkitsevät. Jos kysytään vain *onko (whether)* ideoilla väliä, tullaan liiaksi keskittyttyä väittelyyn materialististen ja ideologisten selittäjien välillä, perustelee Mehta (2010). Campbell (2002, 22) kirjoittaa yhtä lailla, että tutkijoiden tulisi pystyä tarkentamaan, miten ideat vaikuttavat tehtyihin politiikkoihin. Omassa tutkimuksessaan Mehta (2010) pitää keskeisenä myös kysymystä siitä, miksi kaikkien mahdollisten politiikkavaihtoehtojen joukosta eräs politiikkaidea tulee valituksi, ja saa kyseisen muodon ja sisällön. Näitä valintoja eivät välttämättä ohjaa rationaalisen valinnan mukainen panoksen ja hyödyn suhde, vaan pikemminkin ideoissa piilevät merkitykset.

Tutkielman analyysiosio perustuu tieteellisistä ja tutkimusresurssisyyistä alla kuvailtujen kolmen ulottuvuuden sijaan kahteen kategoriaan, politiikkaratkaisuihin ja julkiseen filosofiaan. Mehtan esittelemä jako, jossa ongelmanratkaisun merkitys on politiikkaratkaisun esitaso, on verrattain tarkka ja edellyttäisi siksi hienojakoisemman erittelyn. Mehta (2010, 35–38) hahmottelee kuusi tekijää, jotka määrittävät tietyn ongelman määrittelyn menestyksen ja katsoo että ongelman määrittelyn erittelemine on usein ideoiden tutkimuksessa sivuutettu. Tieteellisesti tällainen jako ei välttämättä olisi mielekäs, sillä alla esitellyn politiikkaratkaisun määritelmä sisältää vastaavia tekijöitä ja toisaalta, on mahdollista argumentoida, että politiikkaratkaisun muotoilu ei edellytä korjattavan (poliittisen) ongelman tarkkaa määrittelyä.

Yleisellä tasolla voidaan todeta, että menetelmän valintaa on ohjannut uteliaisuus siitä, miten resilienssin nousua keskeiseksi käsitteeksi tulisi tutkia sekä politiikan tutkimukselle tuttu ominaisuus analysoida käsitteellisiä merkityksiä. On todettu, että ”pohjimmiltaan ideoiden tutkimuksessa on kyse *muutoksen, muuttumisen ja muuttamisen* tulkinnoista” (Björklund 2008). Toteamus sopii erityisen hyvin EU:n ilmentämän hallintatavan muutoksen tutkimuksen pohjaksi.

Alla esitellään kaksi roolia, joita politiikkaideat voivat yllä mainitun mukaisesti saada. Jakoa ei tule pitää lopullisena eikä eksklusiivisena – ennemmin se tarjoaa analyttisen työvälineen kvalitatiivisesta tutkimuksesta motivoituneelle kirjoittajalle.

3.1.1 Ideat politiikkaratkaisuuina

Ensimmäisellä ja kapeimmalla tasolla ideat voivat olla politiikkaratkaisuja. Tunnettuja esimerkkejä ideoista politiikkaratkaisuuina Jal Mehtan (2010) mukaan ovat esimerkiksi keynesiläisyys tai pienemmät luokkakoot. Kapeimmassa ymmärryksessä ongelmat ja tavoitteet, joita ratkaisulla korjataan, ovat annettuja. Yllä olevissa esimerkeissä epävakaa finanssisykli tai heikot oppimistulokset voisivat olla ongelmia, joita kyseisillä ratkaisuuilla korjataan. Ideat ovat aina jollakin tavalla intentionaalisia eli aikomuksellisia, jolloin niillä pyritään samaan aikaan jokin muutos poliittisessa ympäristössä (Björklund 2008). Mutta ratkaisuuinakaan ideat eivät vain vastaa johonkin määrättyyn tarpeeseen, vaan tulisi myös kysyä, miksi juuri tietty ratkaisu on päätynyt toimeenpantavaksi ratkaisujen (äärettömästä) joukosta.

Siksi Mehta (2010, 28–32) pyrkii selvittämään ideoiden nousua politiikkaratkaisuuiksi edelleen kolmenlaisen mallin avulla: Menestyksekkäät ideat vetoavat eli ovat toteutettavissa poliittisella, hallinnollisella ja menettelyllisellä tavalla. Tämän tulkinnan mukaan idea ei voi menestyä, ellei se onnistu vetoamaan kategorisesti kaikilla edellä mainituilla tavoilla. Toisaalta poliittisen valmistelun kausaalisten syy-seuraussuhteiden selvittäminen on haastava tehtävä, koska yksittäisten poliittisten päättäjien päätösmielityksiä on luultavasti mahdotonta selvittää. Joka tapauksessa poliittinen toteutuskelpoisuus voi olla niin voimakasta, että se vaikuttaa muiden vaihtoehtojen kaventumiseen, jolloin hallinnollinen ja menettelyllinen toteutustapa jäävät edellisen varjoon.

Toisaalta menestyksekkäät ideat onnistuvat sanoittamaan havaittavat ongelmat poliittisiksi ratkaisuuiksi vallitsevassa poliittisessa ilmapiirissä. Tämän ulottuvuuden tulkinnassa suuri merkitys on niin sanotuilla poliittisilla suunnittelijoilla, jotka onnistuvat edistämään tiettyä politiikkaratkaisua päätöksenteon tasolla. Lisäksi tässä mallissa ratkaisut voivat edeltää poliittisten ongelmien tunnistamista.

Ja lopulta historiallisessa perspektiivissä menestyksekkäät ideat perustuvat edellisistä politiikkatoimista tehtyihin havaintoihin ja niistä saatuihin oppeihin. Tämän mallin mukaan ideoilla on kehityskaarit, jota tulisi pystyä tarkastelemaan pidemmän historiallisen ajanjakson ajalta pysyvien muuttujien selvittämiseksi. Mallissa kriittisten solmukohtien tunnistaminen on tutkimuksellisesti keskeistä, mutta haastavaa, sillä ideoiden roolia selvittääkseen solmukohtat tulisi voida uudelleenluoda.

Tekijät, jotka johtavat jonkin tietyn politiikkaratkaisun voittoon ideoiden kilpailussa mielletään tässä tutkielmassa yllä olevaa kolmijakoa yhdistellen olevan eräänlainen poliittisstrateginen valinta. Poliittikkaratkaisuna ideaa voidaan hyödyntää tavoitteiden saavuttamiseksi ja ratkaisuna se esiintyy etenkin toimintaa ohjaavissa asiakirjoissa, kuten strategioissa ja toimeenpanosuunnitelmissa.

3.1.2 Ideat julkisena filosofiana

Tutkielman toista tasoa, ideoita julkisena filosofiana, voi pitää laajimpana Mehtan esittelemistä kolmesta ideoiden tasoista. Se sisältää oletuksia yhteiskunnasta ja markkinoista, jotka määrittelevät idean sisältöä. Mehtan (2010, 27) mukaan julkiset filosofiat ovat usein kamppailun tilassa, mutta jos yksi idea onnistuu saavuttamaan *zeitgeist*-tilan, voi siitä jopa tulla hetkellisesti kyseenalaistamaton yhteiskunnallinen totuus, jolla on julkista filosofiaa merkittävämpi vaikutus yhteiskunnan ja politiikan kehitykseen. Mehta (2010, 40) pitää julkista filosofiaa haastavana tutkimuskohteena ja päätyy toteamaan, että sitä on kuvailtu ”kansalliseksi mielialaksi”. Hyvönen ja Juntunen (2016, 207) ovat omassa tutkimuksessaan samantapaisen kysymyksenasettelun motivoimana tarkastelleet resilienssin käsitettä ”osana pidempään jatkunutta yhteiskuntapolitiikan roolia muokkaavaa ajattelutapojen muutosta”. Liisa Björklund (2008, 12) on hieman samaa tapaan kuvaillut, että kokonaisvaltaisesti poliittisten toimijoiden tapaan toimia ja tehdä ratkaisuja voidaan kuvailla maailmankuvaa koskeviksi uskomuksiksi. Mehtan näkemyksen mukaan tulee kysyä, miten tämänkaltaiset metaideat muuttuvat ajan kuluessa ja toisaalta miten nämä metaideat vaikuttavat tiettyihin poliittisiin keskusteluihin.

Ensimmäisen kysymyksen osalta joidenkin tutkijoiden mukaan metaideoiden muutosta kuvastaa parhaiten spiraali, jolla viitataan ideoiden uudelleensyntyyn tietyn ajanjakson kuluessa kuvainnollisesti kuin eri porrastasolla, eli historiallisessa kontekstissa. Sykliset näkemykset pitävät sisällään deterministisen luonteen, johon ennakoimattomat kehityskulut sopivat heikosti, ja toisaalta ennakoiminen sellaisella mallilla olisi varsin epätarkkaa. Siksi Mehta katsoo, että ideoiden tutkimusta julkisina filosofioina tulee lähestyä historiallisen rekonstruktion ja jälkien seurannan keinoin. Näin voidaan yhdistää materialistisia ja käsitteellisiä (*ideational*) tekijöitä, jotka ovat yhdessä aktiivisten toimijoiden kanssa vaikuttaneet metaideoiden kehitykseen. Toisin sanoen on tuotava yhteen yksittäisiä oletetun muutoksen ajan tapahtumia, jotka yhdessä kansallisen mielialan kanssa, aktiivisten toimijoiden sekä tehokkaan leviämisen seurauksena, ovat päätyneet nousuun.

Toinen kysymys tarkastelee julkista filosofiaa riippumattomana muuttujana, jota ei voi ohittaa monissa politiikan prosesseissa. Näin se vaikuttaa sekä siihen, mitkä henkilöt ovat tekemässä päätöksiä, miten nämä henkilöt ajattelevat että siihen, mitkä ratkaisuehdotukset tunnustetaan legitiimeiksi ja kannatettaviksi. Metaideat ovat tietynlaisia hiljaisesti hyväksytyjä kokonaisuuksia, jotka ovat osoittautuneet poliittisessa prosessissa menestyksekkäiksi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteivätkö muut ideat voisi nousta esiin prosessien aikana tai toisinaan päihittää edelliset julkiset filosofiat. Julkisten filosofioiden voidaan katsoa kaventavan poliittisen mielikuvituksen tilaa. Toimijat, jotka käyttäytyvät jaettuina filosofioita vastaan tulevat helposti väärintulkituiksi tai joutuvat perustelemaan mielipiteensä oikeutusta painokkaammin kuin vallitsevan asiointilan edistäjät.

Julkisen filosofian analyysikehikkoa voi kuvailla varsin avoimeksi. Tutkielmassa pyritäänkin hyödyntämään sen luomaa mahdollisuutta havaita implikaatioita ja kausaalisuhteita. Tässä mielessä julkinen filosofia on toimeenpanevaa tasoa abstraktimpi kuvailu käsitteen ilmentämistä tavoitteista ja sen toimeenpanon seurauksista. Julkinen filosofia on usein luettavissa kirjoittamattomina oletuksina.

3.2 Aineisto

Resilienssi käsitteenä esiintyy EU:n nykyisissä asiakirjoissa säännöllisesti ja moninaisissa yhteyksissä myös muussa kuin ulko- ja turvallisuuspoliittisessa kontekstissa. Resilienssin esiintyvyyttä, ja sitä seuraten aineistoa, voi karkeasti jaotella sivulla yhdeksän esitetyn taulukon 1 mukaan.

Vuonna 2016 julkaistu globaalistrategia poikkeaa merkitykseltään hieman muista lähteistä siten, että sen jälkeen julkaistu lähdeaineisto kontekstualisoi sisältöään viittaamalla strategiaan. Toisin sanoen globaalistrategiaa voidaan ensisijaisena EU:n pitkäaikaista näkökulmaa edustavana lähteenä, josta muut dokumentit ammentavat ja jota ne tarkentavat. Globaalistrategian luomisen käynnistänyt ja julkaisun aikana korkeana edustaja toiminut Federica Mogherini saattoi suhtautua oman toimikautensa pääasialliseen ulkopoliittiseen strategiaan uskollisemmin kuin seuraajansa. Toisaalta nykyinen korkea edustaja Josep Borell on todennut, että aikoo soveltaa globaalistrategiaa sen päivittämisen sijaan (Biscop 2021, 30). Näin hän on omassa retoriikassaan omaksunut globaalistrategian ja sen hengessä luotujen asiakirjojen diskurssin, mikä vaikuttaa tutkielman aineistovalintaan lähinnä sitä tukien. Näistä kahdesta edellä mainitusta syystä globaalistrategian tärkeys arvioidaan tässä tutkielmassa korkealle.

Strateginen lähestymistapa resilienssiin (2017) toimii tämän tutkielman yhtenä keskeisimpänä aineistona, koska asiakirjana sen tehtävä oli ”selventää ja kartoittaa” resilienssin toteutumisen mahdollisuuksia, joka ymmärretään tässä yhteydessä operationalisoimiseksi. Resilienssi on lisäksi noussut naapuruuspolitiikan ja itäisen kumppanuuden keskeiseen sanastoon.

Tutkielmassa hyödynnetyt lainaukset globaalistrategiasta (EUGS 2016) ja strategisesta lähestymistavasta (2017) resilienssiin ovat peräisin niiden virallisista suomenkielisistä käännösversioista. Muussa tapauksessa suomennokset ovat kirjoittajan vapaita käännöksiä niiden alkuperäisestä julkaisukielestä tai lainauksissa on hyödynnety englanninkielistä alkuperäistekstiä.

Asiakirjoja globaalistrategian ja strategisen tiedonannon ulkopuolella on luettu yleisellä tasolla kattavasti. Luennalla on luotu kokonaiskuva resilienssin esiintyvyydestä EU-kontekstissa havainnollistaen globaalistrategian julkaisuhetken jälkeistä aikaa. Asiakirjojen laajassa luennassa on hyödynnety Euroopan ulkosuhdehallinnon verkkosivuja (<https://www.eeas.europa.eu/en>) ja siellä hakutoimintoa hakusanoilla ”resilience” sekä ”european neighbourhood policy” ja ”eastern partnership”, joista jälkimmäisillä kahdella on löydetty ulkoista toimintaa kuvailevia tekstejä, joissa ei välttämättä kuitenkaan esiinny käsite resilienssi. Tutkielmassa kuitenkin tukeudutaan pääasiassa EU:n neuvoston hyväksymiin monenkeskisiin tai kahdenvälisiin strategioihin. Näiden ulkopuolelta on hyödynnety EU:n ulkosuhteiden korkean edustajan Josep Borrellin blogitekstejä, missä ajatus on ollut tarkastella resilienssijattelun esiintyvyyttä nykyhetkessä ja kenties ilmentyvää muutosta suhteessa globaalistrategian julkaisuhetkeen. Korkean edustajan puheenvuorot arvioidaan painoarvoltaan merkittäväksi lähdeaineistoksi, sillä hän sekä ilmentää ulkosuhdehallinnon ajattelutapaa että jalkauttaa poliittisesta päätöksenteosta kumpuavaa ajattelua hallintonsa sisälle. Kaiken aineiston luennassa huomiota on kiinnitetty erityisesti resilienssiä kuvaaviin otteisiin sekä turvallisuusajattelun muutoksen ilmenemään.

Yksi tutkielman kirjoittamisen aikana tehdyistä havainnoista ohjaa pohtimaan EU:n sisäisiä toimivaltasuhteita ja niiden sisällä vallitsevia asenteita. Euroopan komission julkaisemissa asiakirjoissa resilienssin paino on huomattavalla tavalla taloudellisissa ja teknologiaan viittaavissa yhteyksissä, kun taas neuvoston ja ulkosuhdehallinnon (tai korkean edustajan) julkaisuissa resilienssin huomio kiinnittyy ulko- ja turvallisuuspoliittiseen ulottuvuuteen. Osittain kyse lienee komission toimivallassa, joka on eritoten taloudellista ja toimeenpanevaa kun taas jäsenmailla yhdessä ulkosuhdehallinnon kanssa on ulkopoliitiikan ja sen muotoilun

vastuu. Perinteisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikka on kuulunut Euroopan unionin neuvoston toimivaltaan, eli jäsenmaille.

Tässä tutkielmassa keskitytään lähinnä neuvoston alaisiin asiakirjoihin edellä mainitun painotuksen takia. Tarkasti rajaamaton lähteiden käyttö saa oikeutuksensa toteamuksesta resilienssistä EU:n politiikkakompassina ja menetelmästä, jonka filosofisen osuuden selvittäminen voi oikeuttaa varsin avoimen suhtautumisen lähteisiin. Siinä missä politiikkaratkaisu näkyy ennen kaikkea strategioissa ja toimeenpanosuunnitelmissa, ilmenee julkinen filosofia pikemmin kirjoittamattomina oletuksina, jotka kuvaavat ajattelutavan muutosta suhteessa EU:n asemaan ja tapaan ilmaista sitä. Tutkielman tehtävä on hahmottaa politiikkatoimia syvempiä merkityksiä, joita resilienssiajattelu ilmentää (ks. Chandler 2014a tai tämän tutkielman sivu 19). Lähtökohtaisesti voidaan siis ajatella, että resilienssi ilmenee eri tavalla politiikkaratkaisuna kuin julkisena filosofiana.

3.3 Tutkimuksen motivointi ja tutkimuskysymykset

Kuten edellä on jo tuotu ilmi, resilienssi käsitteenä on saanut laajasti jalansijaa EU-politiikan arkisessa kielenkäytössä. Uusliberaali kritiikki ei ole pysäyttänyt käsitteen laajaa käyttöä. Joidenkin havainnoissa on ennemmin kasvattanut akateemisen kritiikin ja käytännön sovellutusten välistä etäisyyttä (Rogers 2020). Resilienssin käsitteellistä onnistumista kuvastaa ehkä pikemmin sen kyky osana globaalistrategiaa mobilisoida poliittisia ja taloudellisia resursseja riippumatta siitä, onko sille yhteneväinen tulkinta 27 jäsenvaltion ja sen toimijoiden kesken. Yhtenäistä toimintaa aktivoitiin tietoisesti globaalistrategian luonti- ja kirjoitusprosessin aikana. Korkea edustaja Mogherini valitsi luoda strategian avoimesti ja deliberatiivisesti ennen kaikkea jäsenvaltioiden mutta myös tutkijoiden ja kansalaisjärjestöjen kanssa (Tocci 2017a).

Globaalistrategian sisältöä on mielekästä tutkia, sillä siinä Euroopan unionia asemoidaan vuoden 2016 jälkeiseen ja yhä pätevään maailmanpoliittiseen kehykseen. Lisäksi globaalistrategiaa sisältöineen voi tulkita EU:n legitimitietin näkökulmasta – EU:n globaali toimijuus on perustunut sen kykyyn viestiä arvoistaan ja edistää niitä tehokkaasti (Altafin et al., 2017; Brassett et al., 2013; Juncos, 2017; Smith, 2016; Wagner and Anholt, 2016). EU:ta on pidetty muun muassa tavoittelevana (*aspirational*) toimijana, joka etsii mahdollisuuksia kehittää maailmaa oman taloudellisen kyvyn ja intressien pohjalta (Smith 2011). Se on edelleen yksi maailman merkittävimmistä ulkopoliittikan toimijoista ja sen kyky ja resurssit toteuttaa yhteiskuntia muuttavaa politiikkaa turvallisuus- ja kehityspoliittikan sektoreilla ovat

vaikuttavat. Resilienssi uutena ulkopoliittikan paradigmana tai ”kompassina” saa väistämättä suuren merkityksen ja siksi onkin keskeistä kysyä, mitä se tarkoittaa. Miten se saattaa vaikuttaa EU:n toimintaan ja miten sitä tulisi ymmärtää?

Tutkielma on laajaan asiakirja- ja kirjallisuusaineistoon perustuva käsitteellinen analyysi. Sen keskeisen sisällön muodostaa teorialuvussa esiteltyjen hallinnan ulottuvuuksien sekä menetelmän yhteydessä esitellyn kaksijaon ristiianalyysi. Siitä on luotu alla oleva taulukko 3, joka muodostaa analyysin rakenteen.

Taulukko 3. Hallinnan ulottuvuuksien ja kaksijaon menetelmän ristiintaulukointi.

	Resilienssi politiikkaratkaisuna	Resilienssi julkisena filosofiana
Ontologia	Vastaa kompleksisuuden asettamiin vaatimuksiin	Maailma, jossa toiminta ehdollista kompleksisuudelle
Logiikka	Paljastaa ihmispotentiaalin	Yhteisöjen voimaantuminen ja kyky tehdä oikeita valintoja
Tavoitteet	Kohentunut kyky reagoida kriiseihin ja palautua niistä	Avoin
Kohteet	Yksilöt, yhteisöt, yhteiskunta	Kaikki ihmisten ja instituutioiden väliset suhteet

Taulukossa ilmennetään resilienssiä politiikkaideana suhteessa hallinnan ulottuvuuksiin (rivit) menetelmän kahdella portaalla (sarakkeet). Näistä on muodostettu induktiivisia teoreettisia selitysmalleja, joita yksittäiset taulukon ruudut kuvastavat muodostamatta kuitenkaan suhdetta toimijaan eli EU:hun. Ruudukoissa kuvattujen selitysmallien tarkoitus on antaa rakenne analyysille ja tukea sitä. Kehikon teoriapohjaisesti muodostettua sisältöä on mahdollista peilata analyysiosiossa muodostettavaan EU:n ilmentämään käsitykseen resilienssistä. Kehikko on siis ensi sijassa metodologinen työkalu, jota voisi soveltaa myös toiseen toimijaan.

Tutkielman keskeisin kysymys on, mitä resilienssi tarkoittaa EU:n politiikkaideana. Metodia hyödyntäen tähän kysymykseen pyritään löytämään vastaus muodostamalla tutkimuskysymykset:

Mitkä tekijät johtivat resilienssin menestykseen politiikkaratkaisuna?

Mitä resilienssi julkisena filosofiana tarkoittaa EU:lle?

4 Analyysi EU:n resilienssikäsityksestä

Analyysiosiossa tarkastellaan EU:n ilmentämää käsitystä resilienssistä. Analyysin rakenne perustuu edellisessä luvussa esiteltyyn kehikkoon ja jakautuu kahteen pääluokkaan, resilienssiin politiikkaratkaisuna ja resilienssiin julkisena filosofiana.

Analyysissä tukeudutaan johdantoluvuissa esitellyn mukaisesti oletukseen siitä, että resilienssi on EU:n uusi ja nykyisyydessä kenties keskeisin *politiikkaidea*.

4.1 Resilienssi politiikkaratkaisuna

Politiikkaratkaisut vastaavat muuttuneisiin yhteiskunnallisiin tarpeisiin. Analyysitaso pohjautuu ensi sijassa lähteisiin, jotka tarkastelevat resilienssin käsitettä ja sen käytön implikaatioita kohdennetusti. Idean menestymiseen vaikuttavat niin historialliset tapahtumaketjut kuin opit niistä, idean poliittinen toteuttamiskelpoisuus sekä sen sopivuus vallitsevaan poliittiseen ilmapiiriin.

Resilienssin nousun syiden tarkastelemiseksi käsitettä on samalla mielekästä yrittää määritellä EU:n käyttämässä kontekstissa.

4.1.1 Ontologia

Teoreettisen keskustelun perusteella resilienssiajattelu perustuu tietoisuuteen maailmassa vallitsevasta kompleksisuudesta. Otteet EU:n kuvailemasta maailman tilasta antavat ymmärtää, että EU:n tulkinta maailmasta sisältää globaalistrategian jälkeen kompleksisuuden keskeisiä elementtejä, epävarmuuden ja arvaamattomuuden. Federica Mogherini, globaalistrategian luomisen käynnistänyt EU:n ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja (2014–2019), kirjoittaa strategian esipuheessaan (EUGS 2016, 5), että ”hauras maailma edellyttää luottavaisempaa ja vastuullisempaa Euroopan unionia”. Strategiassa (EUGS 2016, 7) todetaan, että ”elämme eksistentiaalisen kriisin aikoja sekä Euroopan unionissa että sen ulkopuolella. Unionimme on uhattuna.” ja katsotaan, että ”Suunnistamme tässä vaikeassa ja yhteenliitetymässä, kiistanalaisemmassa ja monimutkaisemmassa maailmassa yhteisten etujemme, periaatteidemme ja prioriteettiemme avulla”. Maailman kuvailut viittaavat siis kompleksisuusajatteluun pohjautuvaan tulkintaan.

Uudenlaisen lähestymistavan sisäistämisen puolesta puhuvat Mogherinin tutkijataustaisen poliittisen erityisavustajan Nathalie Toccin huomiot. Hän (Tocci 2020, 181) kirjoittaa, kuinka kompleksisuuden¹¹ tunnistaminen johti uusiin strategisiin vaatimuksiin:

“The world, of course, has always been complex. Through the concept of resilience, the EU made a first conceptual step toward recognizing it more as such. In other words, the EU acknowledged the need to build risk and uncertainty into its policies: The fact that developments in our surrounding regions (and beyond) are not simply beyond our full comprehension, but also and above all beyond our control.”

Tocci korostaa ennen kaikkea uutta tulkintaa maailmasta eikä niinkään maailman olotilan itsensä vaihtumista tai muuttumista. Kompleksisuuden ja resilienssin välisen kausaalisuhteen tulkinta saa vahvistuksen EU:n nykyisen korkean edustajan Josep Borrellin lausunnosta EU-delegaatioiden päälliköille vuotuisilla suurlähettiläspäivillä syyskuussa 2022 (Borrell 2022a):

”Well, it is a world of radical uncertainty. The speed and scope of change is exceptional. We should not try to deny it. We should not try to resist it. It would be a futile effort. We have to accept it and to adapt [to] it, prioritising flexibility and resilience.”

Borrellin lausunto on syntynyt eri ajassa ja eri tapahtumien varjossa kuin globaalistrategia, mutta vahvistaa kompleksisuuden tulkinnan sisäistämisen. Ottaen huomioon Nathalie Toccin vaikutuksen, lienee uuden tulkinnan sisäistämisen taustalla poliittisten suunnittelijoiden osaaminen. Resilienssillä on sanoitettu havaittavissa olevia tai koettuja muutoksia, esimerkiksi globaalistrategian mukainen kokemus EU:sta eksistentiaalisen kriisin ajassa.

Resilienssiajattelua voi pitää nimenomaisesti vastauksena kompleksisuuden ilmentymälle turvallisuuspoliittisessa ajattelussa. Jessica Schmidt (2015, 406) havainnoi, että kylmän sodan päättyminen, vuoden 2001 terroristi-iskut Yhdysvalloissa, sekä vuonna 2007 alkanut finanssikriisi ovat keskeisiä tapahtumia selittämään tarvetta suhtautua epävarmuuteen uudella tavalla. Listaa voidaan jatkaa EU:n lähialueilla vaikuttavilla kriiseillä (tai sodilla) Irakissa (2003–), Syyriassa (2011–), Libyassa (2011–) Malissa (2012–) ja Ukrainassa (2014–), joiden lisäksi terrori-iskut Euroopassa muuttivat käsitystä vakaasta ja hallittavasta maailmasta.

¹¹Tässä yhteydessä on huomattava kompleksisuuden käsitteellinen merkitys. Tutkielman merkityksessä sitä voi pitää tilana tai luonteena, pikemmin kuin minkään toimijan tai toimijajoukon aikaansaannoksena (Chandler 2014b). Voidaan ymmärtää, että kompleksisuus sinällään on aina vallinnut maailmassa, ja kyse ”uudessa tulkinnassa” on kompleksisuuteen suhtautumisesta – ennen kaikkea siitä, miten siihen reagoidaan.

Venäjän sotilaallinen hyökkäyssota Ukrainaan tulee kiistatta vaikuttamaan vielä tuntemattomissa määrin EU:n käsitykseen turvallisuudesta lähialueillaan.

Resilienssiajattelun ontologian menestymisen taustalla saattavat olla siis opit maailmanpolitiikan konkreettisista tapahtumista. Vuosituhannen alussa, vuoden 2003 ESS:ssä esitellyn näkemyksen mukaan uskottiin suotuisaan kehitykseen, joka mahdollistaisi ”hyvin hallittujen valtioiden” kehän. Euroopan lähialueilla on kuitenkin koettu tapahtumia, jotka ovat heikentäneet uskoa lähialueen kehityksen laadusta ja nopeudesta. Strategisessa lähestymistavassa resilienssiin (2017, 19) kuvaillaan EU:n uutta suhtautumista epävarmuuteen:

”Selviytymiskyvyn painottaminen EU:n globaalistrategiassa kertoo huomattavasta muutoksesta siinä, miten EU hallinnoi sokkien ja häiriötä aiheuttavien paineiden riskiä ja vaikutusta ulkopolitiikassaan. Globaalistrategiassa tunnustetaan, että tällaiset paineet ja sokit ovat osa EU:n toimintaympäristöä ja että ne olisi huomioitava EU:n työskentelytavassa sen sijaan, että niihin suhtaudutaan odottamattomana poikkeustilanteena.”

Valtionsisäiset konfliktit ja alueellinen epävakaus ovat kiihdyttäneet pohdintaa siitä, miten reaali maailman tapahtumiin tulisi suhtautua konfliktinehkäisyn näkökulmasta, mutta vaikutukset näkyvät myös historiallisella tasolla. Liberaalin hallinnan liiallisen kunnianhimon mukaisten toimien epäonnistumisesta on mitä ilmeisemmin otettu oppeja. Keskeinen havainto on, että lähialueiden valtioiden kehittämiseksi tehty työ ei välttämättä johtanutkaan valtiollisten instituutioiden kestävyuteen. Länsimaat kiirehtivät esimerkiksi järjestämään vaaleja, vaikka yhteiskunnallinen tilanne, muun muassa paikallinen valtakamppailu, ei tukenut vaalien miellettyjä hyviä seurauksia (Paris 2004). Lähialueiden kriisien esiintyvyys ja panostukset tehtyyn työhön eivät vastanneet toisiaan. Strategisessa lähestymistavassa (2017, 7) selvennetään tarvetta muuttaa lähestymistapaa konflikteihin:

”EU:n nykyistä mallia käsitellä kriisitilanteita on mukautettava paremmin tilanteeseen, jossa köyhyys, väestönkasvu, ilmastonmuutos, nopea kaupungistuminen, kilpailu rajallisista resursseista, konfliktit ja väkivaltaiset ääriliikkeet ajavat kokonaisia alueita epävakauteen.”

Tiedonannossa niin ikään korostetaan useiden osatekijöiden vaikutusta laajempaan epävakauteen ja pidetään niiden huomioimista uudessa tulkinnassa keskeisenä. Resilienssiin perustuva lähestymistapa on kompleksisuuden hallintana sosiaalisen ympäristön ja riippuvuuksien huomioimista, mutta sen ymmärtämistä, että niistä syntyy odottamattomia seurauksia. Lukuisien laskelmoitujen ja laskelmattomien muuttujien yhteisvaikutus tuottaa

vaikkeasti hallittavia tuloksia. Tätä on kutsuttu ilmaantumisen (*emergence*) ilmiöksi (Urry 2006). Euroopan komission tuottamassa strategisessa ennakointiraportissa (Muench ym. 2022, 1) havainnollistetaan ilmaantumisen merkittävyyttä:

“The European Union and the rest of the world has been experiencing disruptions that were once considered to be at the edge of plausibility.”

Strategisessa lähestymistavassa (2017, 3), muutamaa vuotta aiemmin, kuvaillaan varsin yksityiskohtaisesti, miten nykyinen maailma, jonka ”muutostahti on yhä nopeampi ja jossa valtioihin, yhteiskuntiin, yhteisöihin ja yksilöihin kohdistuu paineita, jotka aiheuttavat entistä enemmän häiriötä” edellyttää yhteiskuntien resilienssin kasvattamista. Euroopan turvallisuusstrategian (ESS) sisällöstä taas voi saada sellaisen kuvan, että sosiaalinen ympäristö on suoraviivaisempi ja hallittavissa. ESS:ssä (2003, 12) todetaan, että: ”oikeusvaltioperiaatteen ja demokratian asteittainen leviäminen on johtanut autoritaaristen hallintojen vaihtumiseen turvallisiksi, vakaiksi ja dynaamisiksi demokratioiksi.”

Resilienssin päätyminen turvallisuusajattelun keskiöön perustuu täten ennen kaikkea käsitykseen uhkien olemassaolosta ja niiden kohtaamisen vääjäämättömyydestä toimistamme riippumatta. Tämä käsitys eroaa huomattavasti liberaalin hallinnan selitysmallista. Nathalie Tocci (2020, 197) pitää resilienssiä ”linsseinä, jotka nousivat keskiöön, kun EU alkoi tuntemaan itsensä hauraammaksi kuin koskaan ennen”. Mutta toisin kuin Tocci kielikuvallisesti argumentoi, katsotaan tässä tutkielmassa, että resilienssiajattelu on päinvastoin poistanut liberalismiin linssit päättäjien kasvoilta. Nämä linssit edellyttävät sen hyväksymistä, että epävakaus ja arvaamattomuus ovat eletyn ympäristömme ominaisuuksia. Josep Borrellin (2022a) puheessaan esittämä näkemys epävarmuuden täyttämän maailmaan suhtautumisen välttämättömyydestä reflektoi juuri tätä tulkintaa.

Huomattavaa on sekin, että jo ennen globaalistrategian julkaisua kompleksisuuden ontologiaa esiin tuovien julkaisujen määrä oli nousussa ja eurooppalaisessa keskustelussa niiden vaikutusta hallinnan pyrkimykseen tuotiin ilmi jo 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopussa. Esimerkiksi vuonna 2010 itsenäisen mutta EU:n alaisen Institute for Security Studies (ISS) julkaisussa (ISS 2010) tuotiin esille muuttuvan maailman ominaisuuksia, kuten keskinäisriippuvuuden tiivistyminen, yhteenliitettyjen ongelmien lisääntyminen ja sisäpolitiikan verkottuminen kansainvälissä kysymyksissä.

Tiivistetysti, EU:n voidaan havaita muuttaneen tulkintaansa maailman syväluonteesta. Tätä on kutsuttu joissain yhteyksissä onto-poliittiseksi siirtymäksi (*onto-political shift*) (Rogers 2020)

ja toisaalla kompleksisuusajattelun (*complexity-thinking*) nousuna (Korosteleva ja Petrova 2022). Tämän tutkielman mukaan selitys on liberaalin hallinnan linssien poistamisessa, joka on syy havainnointikyvyn muutokselle. Maailman käsittäminen kompleksisuuden käsitteistön kautta tarjonnee selityksen sille, miksi viimeisten vuosikymmenten aikainen kehitys ei ole ollut niin suotuisaa kuin 1990-luvulla kuviteltiin. Tätä voidaan luonnehtia myös poliittisesti hyväksyttäväksi selitysvoimaksi, joka epäilemättä onnistuu kuvailemaan päättäjien tuskaa vuosikymmenien työn epävarmojen tuloksien edessä. Tätä tuskaa on podettu viimeksi sen jälkeen, kun länsimaiden jäljellä olevat työntekijät ja mahdollisesti hengenvaarassa olleet henkilöt evakuoitiin 20 vuotta kestäneen kriisinhallintaoperaation päätteeksi kaoottiseksi luonnehditussa ympäristössä Afganistanin pääkaupungista Kabulista elokuussa 2021.

4.1.2 Logiikka

Resilienssiajattelun teoreettisessa keskiössä on paikallisten yhteisöjen tarpeiden tunnistaminen ja niiden voimistaminen, jota teoriakappaleen yhteenvedossa kuvailtiin resilienssiajattelun refleksiivisyydeksi. Niiden katsotaan olevan erottamattomasti osa ”oikeaa” elämää kompleksisessa maailmassa ja olevan turvallisuuden edellytys (Bourbeau 2013; Chandler 2014b; Grove 2017; Korosteleva 2020b). Näkemyksen mukaan liberaalin hallinnan mukainen valtiokeskeinen kohdistus ei hierarkkisuudessaan voi olla menestyksestä, koska tosiasiallisesti yksilöt ovat uppoutuneita sosiaalisiin suhteisiinsa, normeihin, ideoihin ja kulttuureihinsa, joita ei voi ohjata ulkoapäin (Chandler 2015). Aiemmin vallinnutta liberaalia valtionrakennusta on kritisoitu nimenomaisesti *arjen (everyday)* ja *paikallisen (the local)* sivuuttamisesta. Normit, jotka määrittävät liberaalia hallintaa pyritään sen logiikassa jalkauttamaan yhteisöihin valtion toimintojen avulla. Liberaalille hallinnalle kriittisten näkemysten mukaan arki, eli ihmiset ja heidän päivittäiset tarpeensa sekä lähiympäristö voivat hyväksyä, mukautua, vastustaa tai hylätä ylhäältä päin tulevat mallit (Bleiker 2012; Richmond ja Mitchell 2012). EU tunnistaa arjen, jolla kompleksisuuden ontologiassa turvallisuus operoi (Chandler 2015), keskeiseksi operatiiviseksi tasoksi. Strategisessa lähestymistavassa (2017, 24) kuvaillaan:

”Vaikka selviytymiskykyisillä järjestelmillä on joitakin yhteisiä ominaisuuksia, alan ammattilaisten ja paikallisten toimijoiden tehtävänä on laatia tapauskohtaiset määritelmät. EU:n ja muiden ulkopuolisten toimijoiden tehtävänä on tukea tätä prosessia ja parantaa yhteiskuntien valmiuksia tunnistaa ja ratkaista omat ongelmansa.”

Painoarvo on eritoten refleksiivisyydessä, jossa paikalliset yhteisöt ovat erottamattomia valitusta kehityspolusta. Niille luodaan retorisesti menestyksen edellytykset toteamalla, että ulkopuolisilla on ainoastaan mahdollisuus tukea prosessia. Korkea edustaja Borrell (2022b) kuvaa blogissaan valtionrakennuksen paikallisuutta korostavaa logiikkaa:

”Only local forces can do this. By their very nature, foreigners are, almost inevitably, seen as ‘the other’, the outsider against whom local forces identify themselves and, eventually, resist.”

Korosteleva ja Flockhart (2020, 162) analysoivat, että globaalin ja paikallistason yhteyden katko on yksi keskeinen syy kansainvälisen järjestelmän kriisille. Resilienssin menestys voikin piillä siihen upotetuissa ajatuksissa, joiden mukaan yhteisöjen oman vastuun kehittäminen ja painottaminen heijastavat kansainvälisen järjestelmän, yleistettynä ”liberalismin”, kriisiä. Tällöin olisi haitallista pyrkiä toistamaan edellistä asiantilaa. Refleksiivisyydessään resilienssiajattelu voi parhaimmillaan paljastaa ihmispotentiaalin, jota on aiemmin kuvainnollisesti ”kahlittu” hierarkkisilla hallinnan malleilla. Strategisessa lähestymistavassa nimenomaisesti tähän kiinnitetään huomiota toteamalla, että EU:n olisi ”painotettava konfliktitilanteiden arvioinnissa enemmän paikallisia valmiuksia käsitellä riskejä sekä yhteisön sisäisiä selviytymiskykyyn myönteisesti vaikuttavia tekijöitä” (strateginen lähestymistapa 2017, 9). Etuna paikallisten kykyjen kohottamiselle pidetään myös hallinnan uskottavuuden ja tehokkuuden kasvua (Wagner ja Anholt 2016, 4). Siinä missä turvallisuusstrategiassa (ESS 2003) painotetaan turvallisuuden olevan kehityksen ennakkoehto, ei globaalistrategiassa (EUGS 2016, 26) esiinny kyseistä vaatimusta: ”Valtioista tulee selviytymiskykyisiä, kun yhteiskunnat tuntevat tilanteensa paranevan ja niillä on toivoa tulevaisuudesta.”

Resilienssin on kuvattu kääntävän tavoitteenasettelussa liberaalin hallinnan logiikan pääläelleen korostaen ennaltaehkäisyä (Chandler 2010; Juncos 2018; Mikkola ym. 2018). Strategisessa lähestymistavassa (2017, 2) todetaan samaan henkeen, että

”Kriisien rajoittamisen sijaan tarvitaan rakenteellisempaa, pitkäaikaisempaa ja epälinearisempaa lähestymistapaa haavoittuvuustekijöihin painottaen ennakointia, ehkäisyä ja valmiutta.”

Otteen mukaan kriisien rajoittaminen ei ole ensisijainen tavoite, vaan operatiivinen toiminta tulisi pikemmin suunnata ennakkovaikuttamiseen. Siinä paikallistaso saattaa olla joustavin ja nopein toimijuuden taso uusien uhkakuvien ilmentyessä. Uusilla uhkakuvilla voidaan viitata esimerkiksi niin kutsuttuihin hybridiuhkiin, joilla viitataan yleensä ei-sotilaallisten ja

sotilaallisten taktiikoiden yhdistelmään vaikuttamiskeinona. Resilienssiä onkin pidetty osittain vastakappaleena hybridiuhkia koskevalle keskustelulle ajallisen limittymän mutta myös sisällöllisten yhtymäkohtien seurauksena (Mikkola ym. 2018; Wagner ja Anholt 2020).

On haastavaa jälkikäteen tunnistaa niitä kohtia, joissa resilienssiajattelun logiikka näennäisesti huomioitiin ja hyväksyttiin uudeksi politiikkaideaksi. Vihjeitä siitä kuitenkin antavat Nathalie Toccin ajatukset. Strategian kirjoittamisen prosessin alkuhetkillä Tocci (2015, 116) havainnoi, että EU:n suhteellinen asema kansainvälisessä politiikassa on heikkenemässä. Sitä parantaakseen globaalistrategian oli tarkoitus toimia työkaluna, jolla voimistetaan unionin toimijoita, toimintoja ja politiikkoja. Kontekstiin vaikuttivat myös ulkoisen toiminnan pettymykset ja EU:n oma sisäinen tilanne (mm. finanssikriisin seuraukset EU:n yhtenäisyydelle ja jäsenvaltioiden taloudelliselle kestävyydelle). EU:n oli sopeuduttava uuteen toimintaympäristöön (Möttölä 2016). Resilienssi on tällöin toiminnallisena käsitteenä päättäjille edullinen, koska sen katsottiin ottavan huomioon sekä liberaalin hallinnan epäonnistumisen ja taloudellisen niukkuuden ajan tarpeen kehittää ulkoista toimintaa tehokkaammaksi että kohdeyhteiskunnan tarpeet positiivisesti huomioiden (Joseph ja Juncos 2019b). Mikkola ym. (2018, 86) perustelevat, että EU:n kaltaiset

”poliittiset liitot näyttäytyvät entistä reaktiivisimmilta suhteessa aikaisempaa nopeatahtisemmin muuttuviin ja aktualisoitaviin uhkakuviin [...]. Resilienssipolitiikan esiinnousu on pitkälti vastaus tähän 2000-luvun alusta eteenpäin voimistuneeseen muutokseen”.

Sikäli on huomattava, että resilienssi ei ole täysin uusi avaus ja käsite. Sen tuominen ulkoisen toiminnan keskeiseksi ideaksi oli Toccin (2020, 178) näkemyksen mukaan yksinkertaista, koska se oli käsitteenä tuttu sekä akateemisessa keskustelussa että joillain politiikkasektoreilla. Etenkin kehitysyhteistyö- ja ihmisoikeustoimille käsitteeseen yhdistetty logiikka oli tuttu. On kuitenkin myös argumentoitu (Romanova 2019), kuinka resilienssi käsitteenä pehmensi eri politiikkasektoreiden välillä vallitsevia eroja sen sijaan, että niitä olisi aidosti pyritty kehittämään.

Globaalistrategiasta kumpuavana politiikkaideana resilienssi mahdollisti EU:lle prioriteettinsa uudelleentarkastelun. Tarkastelu on johtanut edellisen paradigman heikkoudet tunnistaan prioriteetteihin, joissa oman ja lähialueiden toimintaympäristön muutosta ja mahdollisesti staattisen tilan puutetta painotetaan. Yhdessä muuttuneen ontologisen ymmärryksen kanssa politiikkaidean sisältöön ei välttämättä jäänyt paljon tilaa muunlaisille tulkinnoille. Havainto siitä, ”etteivät ontologisesti kompleksissa maailmassa tehdyt päätökset voi seurata

tavoiteorientoituneisuuden ehtoja” (Schmidt 2015, 407) muuttaa väistämättä tulkintaa hallinnan tarkoituksellisuudesta. On myös tulkittu, ettei resilienssinrakennus ulkoisena toimintana välttämättä ole ideaali hallintatapa mutta se mahdollistaa kestävämmät järjestelmät ja uskottavamman hallinnan (Korosteleva ja Petrova 2022). Kompleksisessa maailmassa hallinnan logiikkaa on tullut muokata niin, että hallintaa luodaan yhdessä ne lopulta toteutettavassa ympäristössä, eli paikallisten toimijoiden kanssa. Näin ollen resilienssi ideana lienee saavuttanut uskottavan perustelun sille, miten nykyajan haasteisiin tulee vastata.

4.1.3 Tavoitteet

Aiempia lukuja ja resilienssin teoreettisia perusteita mukailleen on perusteltua ajatella, että resilienssiä kasvattamalla voidaan vaikuttaa valtion turvallisuuspoliittisesti määriteltyyn elinkelpoisuuteen vääjäämättömien kriisien maailmassa. Yksinkertaisimmillaan resilienssin politiikkaratkaisu perustuu siis tahtoon edistää kohdevaltioiden kykyä reagoida kriiseihin ja palautua niistä. Globaalistrategiassa ilmennetään emansipatorista virettä toteamalla, että resilienssi antaa ”dynamiikan kestäväälle kasvulle ja vireille yhteiskunnille” (EUSG 2016, 23). Strategian tulkinnassa resilienssi ei siten kuvaa lopullista tilaa vaan ilmentää positiivista mukautuvuutta ja mahdollisuuksia uuden luomiseen. Strategisessa lähestymistavassa resilienssin tarvetta perustellaan ”edistymisen ylläpitämisellä” (strateginen lähestymistapa 2017, 3) ja siinä (ma., 24) tarkennetaan, että resilienssinrakennuksessa

”on kyse kumppanimaiden institutionaalisten ja yhteiskunnallisten vahvuuksien edelleen kehittämisestä, jotta voidaan saavuttaa kestävää kehitystä tai turvallisuutta koskevat pitkän aikavälin tavoitteet.”

Resilienssin kuvaillaan olevan ”dynaaminen konsepti”, jonka keskeinen valtioon liitetty ominaisuus on kyky uusiutua (Tocci 2020, 181). Yhteiskuntien ei ole tarkoitus palata siihen tilaan, jossa ne olivat ennen kriisiä. Tavoitteenasetteluna resilienssi korostaa täten eräänlaista positiivissävytteistä käytännöllisyyttä kahden- ja monenvälisessä yhteistyössä ilman välttämättömiä selkeästi ilmaistuja politiikkatavoitteita. Resilienssi saa siis normatiivisia piirteitä olematta tarkkarajainen sen tavoitetilan suhteen. Käsitteellä on ominaisuus välineenä, ei ”itsetarkoituksena” (strateginen lähestymistapa 2017, 24). Muuttunutta tavoitteenasettelua voidaan havainnollistaa sillä, että läntisten valtioiden pyrkimyksissä hallita kohdevaltioissa vallitsevaa yhteiskunnallista tietoisuutta ja kehitystä rationaalisten politiikkatavoitteiden ohjaamina koettiin epäonnistumisia, joiden seurauksena suhtautuminen hallittavuuden ideaaliin muuttui. Harjoitetut toimet eivät tuottaneetkaan odotettuja tuloksista, vaan pikemmin

vaikutukset olivat ennustamattomia. Jos uusi suhtautuminen käsitetään hallitsemisen ehdollisuuden ja kompleksisuuden ymmärryksenä, on resilienssi käytännöllisyyttä ja varautumista korostava lähestymistapa (Juncos 2017).

EU kutsuu tätä entistä käytännönläheisempää lähestymistapaansa *periaatteelliseksi käytännöllisyydeksi (principled pragmatism)*. Periaatteellinen käytännöllisyys on globaalistrategiassa esitelty eräänlainen EU:n ulkopoliittinen filosofia, jossa korostuvat paradoksinomaisesti sekä käytännöllisyys että periaatteellisuus. Tocchin (2020, 176) mukaan resilienssi on periaatteellisen käytännöllisyyden ruumiillistuma eli sen operationalisoitu käytäntö. Esimerkkiä osoittaakseen Tocci (2020, 179–181) kuvailee, että nykyisellään osa naapurisuusalueen valtioista olisi yhä halukkaampia liittymään unionin jäseniksi, kun taas toiset suhtautuvat unioniin entistä varautuneemmin. Integraatiokeskustelussa resilienssipolitiikka muuttaa kaikenkattavan integraation edistämisen tapauskohtaiseen lähestymistapaan. Samalla resilienssiä tulisi voida parantaa myös vähemmän halukkaiden valtioiden osalta:

”Strategisena painopisteenä on selviytymiskyky idässä ja etelässä – niissä maissa, jotka toivovat vahvempia yhteyksiä EU:hun, samoin kuin niissä maissa, jotka eivät sitä toivo – niin ENP:n puitteissa kuin sen ulkopuolellakin.” (EUGS 2016, 19)

Periaatteellisen käytännöllisyyden mukaista logiikkaa kuvastaa globaalistrategian katkelma (2016, 25–26), jossa korostetaan tavoitteiden avoimuutta ja sellaisten yhteiskuntien rakentamista, joissa hyväksi luokitellut asiat toteutuvat kuin itsestään:

”[...] on monta tapaa rakentaa osallistavia, vauraita ja turvallisia yhteiskuntia. Sen vuoksi sovellamme edelleen räätälöityjä politiikkoja tukeaksemme osallistavaa ja vastuullista hallintoa, jolla on ratkaiseva merkitys terrorismin, korruption ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi ja ihmisoikeuksien suojelemiseksi.”

Vuoden 2003 ESS ei sisältänyt käytännöllisyyttä korostavaa diskurssia. Siihen verrattuna globaalistrategiassa uutena esitelty käytännöllisyys on perusteltu useasta lähteestä.

Teoreettisesti räätälöidyt ratkaisut ovat välttämättömyys, sillä ne edustavat vastausta kompleksisuuden vaatimukselle. Käytännöllisyys antaa myös painoarvoa kohdealueiden tarpeille, ”oikealle” elämälle sekä irrottautuvat universaaleista toimintamalleista. Samalla käytännöllisyys edustaa oppia menneestä hallintatavasta, kuten edellisessä alaluvussa osoitettiin. Biscop (2016) pitää periaatteellista käytännöllisyyttä ”reaalipolitiikkana eurooppalaisilla luonteenpiirteillä”, jota hän käyttää osoittaakseen EU:n uuden reaalioliittisen asennoitumisen naapuruussuhteissaan mutta pitäen yllä uskoa tulevaan.

Viriileistä ja emansipatorisista ominaisuuksista huolimatta, EU:lle lähialueiden resilienssinrakennus ei yksinomaan kuvaile ulkoisen toiminnan prioriteetteja, vaan strategiana sen voi käsittää heijastavan myös unionin sisäistä toimintakykyä ja tarpeita. Wagner ja Anholt (2016, 415) kuvailevat, että resilienssi saavuttanut laajasti hyväksytyin asemansa, koska se asemoituu tavoitteena liian kunnianhimoisen liberaalin rauhanrakennuksen ja kunnianhimmottoman vakauden tavoittelun väliin. Maria Mälksoo (2016) taas argumentoi, että globaalistrategia on laajemmin ajateltuna ulkopoliittinen strategia sisäisellä tarkoituksella. Ulkoisen toiminnan prioriteeteilla, kuten resilienssillä, on näin ymmärrettyä unionin omaa asemaa kohentavia tavoitteita. Perusteluja lähestymistavalle voi hakea sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden kietoutuneisuudesta, joka todetaan strategisessa lähestymistavassa (2017, 16):

”EU:n suojele määritellään yhdeksi tärkeimmäksi tehtäväksi, ja naapureiden selviytymiskyvyn parantaminen on osa sitä.”

Tällöin sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden kiinnittyneisyys ovat perusta vaikuttaa ulkopuolisten alueiden vakautteen oman turvallisuuden lisäämiseksi. Ulkoisen toiminnan ja sisäisen tarpeen yhteys on resilienssiajattelussa ilmeinen.

Tätä painotetaan myös globaalistrategiassa: ”on kansalaistemme etujen mukaista investoida valtioiden ja yhteiskuntien selviytymiskykyyn Keski-Aasiaan asti ulottuvassa itäisessä ja Keski-Afrikkaan asti ulottuvassa eteläisessä naapurustossamme.” (EUGS 2016, 23). Näin toteaa myös Nathalie Tocci (2017b, 11) kirjoittaessaan, että globaalistrategialla olisi hänen mukaansa ollut kolme tavoitetta: ohjata politiikkatoimien suuntaa, vahvistaa poliittista yhtenäisyyttä sekä tehostaa ulkoisen toiminnan tehokkuutta. Kehyksenä globaalistrategian tarkoitus oli korvata EU:n normatiivista retoriikkaa käytännöllisemmällä ulosannilla (ma.).

Ulkoisen toiminnan tavoitteet sisäisen koheesion aikaansaajina ja idean menestyminen vallitsevassa poliittisessa ilmapiirissä ovat yhdistettävissä epäluottamukseen naapurialueiden yhteiskuntia muuttavaa kykyä kohtaan (Wagner ja Anholt 2016, 424; Lavenex 2016). Siksi resilienssin kykyyn uutena positiivisen latauksen saavana ideana on mahdollista suhtautua pessimistisesti: mikäli sillä ei pyritä aitoon yhteiskunnalliseen muutokseen eikä se olennaisesti eroa liberaalin hallinnan tavoitetilasta, onko sillä merkittävää vaikutusta niin EU:n toiminnalle kuin vastaanottavien valtioiden mielikuvalle EU:n toiminnasta? Tämä tulkinta on ennen kaikkea kritiikki, joka kumpuaa resilienssiin liitetyistä uusliberaaliksi mielletyistä ominaisuuksista ja oletukseen EU:n edistävän resilienssiä omien liberaaliin ajatteluun perustuvien tavoitteidensa vuoksi. Joseph ja Juncos (2019a) ovat kuvailleet

resilienssiä painottavaa ulkopoliittikkaa EU:n omakuvan kiillottamiseksi. Kriittinen huomio kohdistuu ennen kaikkea siihen, ettei resilienssi voisi muodostaa uutta paradigmaa, koska se on sellaisenaan vain entisten käytäntöjen diskursiivinen ilmentymä (Joseph ja Juncos 2019a).

EU:n omakuvan ja toimintakyvyn kannalta sille on yhä keskeistä toimia liberaalin toimijan tavoitteita (mm. demokratian ja ihmisoikeuksien edistäminen) noudattaen, mutta korostaen kaikessa ulkopoliittisessa toiminnassaan sisäistä koheesiota ja toimintakyvyn ylläpitoa. Resilienssinrakennus ulkoisessa toiminnassa voi lyhyellä tähtämellä edistää unionin omia tavoitteita, mutta samalla epävakauden tunnustamisen ja siihen vaikuttamisen välille voi syntyä toiminnallinen jännite (Joseph ja Juncos 2019a). Kriittisten näkemysten mukaan resilienssin heikko kohta on ”etäältä hallitsemisen” vaara, joka voi kiihdyttää epätoivottua kehitystä resilienssin ontologisen luonteen mukana. Jos kansainvälinen toimija samanaikaisesti toteaa epävarmuuden lisääntyneen sekä keskittyy oman turvallisuutensa kohentamiseksi, vaarana on, että lopputulos näyttäytyy irtautumisena naapurialueiden normatiivisesta kehittämisestä (Joseph 2016).

Polkuriippuvuuden (*path dependancy*) kannalta huomionarvoista on, ettei Nathalie Tocci (2018, 184–185) pysty vastaamaan kysymykseen, olisiko resilienssiajattelun mukaista prioriteetasettelua noudatettu, jos resilienssi ei olisi ulkoisen toiminnan keskeinen idea. Hänen mukaansa resilienssi oli ennen kaikkea (kirjoitushetkellä vuonna 2018 operationalisoimaton) konsepti, joka vastaa kompleksisuuden hyväksymisen tarpeeseen. Instituutioiden polkuriippuvuuden näkökulmasta tietyn suosion saavutettuaan käsitteillä on tapana ”tarttua” ja jäädä käyttöön voimistaen omaa tarpeellisuuttaan (Joseph ja Juncos 2019a). Siten resilienssi olisi etenkin instrumentaalinen käsite, joka työntyi ideoiden kamppailussa äärettömästä joukosta vaihtoehtoja voittajaksi siihen liitettyjen ominaisuuksien vuoksi. Samalla se voikin olla politiikkaratkaisuna resilienssin vahvuus, että se noudattelee yhä EU:n omakuvan mukaista laajasti hyväksyttyä logiikkaa ja tavoitteenasettelua, sekä on tulkittavissa liberalismien perinteitä noudattelevaksi.

Onkin mahdollista tulkita, että resilienssin voitto ideoiden kamppailussa julkilausuttujen tavoitteiden osalta perustuu sen kykyyn tyydyttää EU:n sisäisiä tarpeita, niin materialistisia kuin identiteettikysymyksiä. Sisäisen koheesion ja sen tarpeiden tyydyttäminen nähtiin ennen kaikkea Iso-Britannian EU-eron ja oikeistopopulististen virtausten vaikutusvallan lisääntyessä tarpeelliseksi (ks. esim. Juncos 2017; Mälksoo 2016; Bargués 2021). Samalla resilienssin menestys tavoitteiden ilmaisussa perustuu käsitteen tunnettavuuteen ja moninaisiin

käyttömahdollisuuksiin: sillä on onnistuttu luomaan kehys, jonka alle uudet kumppanuussuhteet ja EU:n oman toiminnan muutos mahtuvat.

4.1.4 Kohteet

Resilienssinrakennuksen kohteista EU:n dokumenteissa voidaan erotella valtio (*resilience of the state*) ja yhteiskunta (*resilience of the society*). Yhteiskunnan resilienssi näyttää viittaavan yhteisöjen eli valtiosta riippumattomien toimijoiden itsemääräämisoikeuteen. Niiden tulisi itse saada määritellä tarvittavat toimet ja toteuttaa niitä. Tätä ilmennetään EU:n edistämän resilienssinrakennuksen viittaavissa katkelmissa yhteisöjen omien kykyjen edistämällä. Strategisessa lähestymistavassa (2017, 24) todetaan yhtenä kymmenestä resilienssin edistämisen pääperiaatteista, kuinka

”Paikallishallinto ja kansalaisyhteiskunta ovat usein se perusta, jolle selviytymiskyky voi rakentua ja joka mahdollistaa sen vahvistumisen yhteisötasolla.”

Yhtä lailla globaalistrategiassa (EUGS 2016, 20) tunnistetaan, kuinka

”Yhteiskunnan selviytymiskykyä vahvistetaan syventämällä suhteita kansalaisyhteiskuntaan ja kannustamalla erityisesti sen pyrkimyksiä asettaa hallitukset vastuuseen.”

Toisella puolella, valtion tason resilienssin kohentamisen perusta on globaalistrategian (EUGS 2016, 24) mukaan ”laajentumispolitiikka, joka on korvaamaton väline parantamaan maiden selviytymiskykyä”. Laajentumispolitiikalla tavoitellaan yhteistyötä ”terrorismin torjunnan, turvallisuusalan uudistamisen, muuttoliikkeen, infrastruktuurin, energian ja ilmaston sekä ihmisten välisen kanssakäymisen aloilla.” (ma., 26). Laajentumispolitiikkaa on pidettävä valtiokeskeisen resilienssin kasvattamisen ydintoimintona. Se käy ilmi tavoitteiden listauksesta, jossa suurin osa on tavalla tai toisella sidottuja valtiollisten instituutioiden toimivuuden kehittämiseen.

Keskeisistä dokumenteista on näin ollen luettavissa, että EU:n politiikkaratkaisuna resilienssiä edistetään niin valtion- kuin kansalaisyhteiskunnan tasolla. Tavoitteen edistämiseen kahdella tasolla voi teoriassa syntyä ratkaisematon konflikti: toisen kohteen resilienssin kohentaminen saattaa heikentää toista. Mikäli yhteiskunnan resilienssiä kehitetään, voi se johtaa valtiohallintojen heikentymiseen ja päinvastoin, resilientti hallinto saattaa voida estää paikallisten yhteisöjen tarpeiden huomioimisen (Tonra 2018). Keskeisistä dokumenteista ei synny täysin selvää kuvaa, mitä tasoa EU:n piirissä halutaan korostavan. Samalla Josep

Borrell (2022b) tunnistaa vuonna julkaistussa blogikirjoituksessaan kohteiden erittelyn ja sen merkityksen kehityksen tavoittelussa:

“We need to look closer at the interests and motives of local actors and forces. Often the so-called ‘international community’ relies heavily on elites based in capitals, ideally English-speaking and Western-educated. But real power mostly lies with groups of tribes, mayors and militia leaders. In fragmented societies, people’s loyalty is not necessarily towards the central government in which they have no stake. Members of the security services are unlikely to want to risk their lives for a state-building project that they do not buy into.”

Täten yhteisöistä luodaan aktiivinen osapuoli passiivisen hallinnan kohteen sijaan, mikä onkin merkittävä ominaisuus resilienssiajattelussa. Lisäksi ainoastaan valtion resilienssin kehittäminen ei näytä Borrellin ajatuksissa olevan monissa yhteiskunnissa kehityksen tae.

EU:n suhde sen omaan globaaliin vaikuttavuuteen on ristiriitainen: se haluaa panostaa tehokkaisiin naapuruussuhteisiin, edistää vakautta sen naapuruusalueilla ja kehittää kansalaisyhteiskunnan panosta yhteiskunnallisessa muutoksessa demokratian nimissä. Toisaalta määräaikainen vakaus naapuruusalueilla yhteistyökehysten saattelemina hyödyttänevät sitä parhaillaan, sillä EU kamppailee saadakseen suurvalta-asemaansa kehitettyä. Nykyinen korkea edustaja Josep Borrell on käyttänyt ilmaisua ”speaking the language of power”, joka ilmentää voimakkaamman toimijuuden (sotilaallinen, diplomaattinen, taloudellinen) kehittämistarvetta. Resilienssin edistämisen tilaa on näin ollen kuvattu instrumentaalisesti: “Implicit in this is that if Europe’s neighbours are resilient to certain threats, those threats will not reach Europe itself” (Biscop 2017). Kehityskulun laajempaa kuvaa ilmentävät arviot, joiden mukaan unionin täytyy kehittää (sisä-)poliittista tahtotilaansa ulkoisen toimijuuden kehittämiseksi¹².

Resilienssin operatiivisessa käytössä yksi selitys ristiriidalle voi piillä kohdeajatteluun vaikuttavasta aikajänteen hahmottamisesta. Lyhyen aikavälin valtiollisen resilienssin kehittäminen, myös autokraattisissa hallinnoissa, saattaa edesauttaa EU:n pitkäaikaista tavoitetta tukea lähialueidensa demokraattista kehitystä. Epädemokraattinen vakaus voi mahdollisesti siis edistää EU:n omia pyrkimyksiä ainakin hetkellisesti. Globaalistrategiassa (2016, 27) aikajänne huomioidaan toteamalla, että:

¹² (ks. esim. Euroopan komission puheenjohtaja Ursula von der Leyenin puhe unionin tilasta 2021: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/SPEECH_21_4701, haettu 30.11.2022).

”Myönteinen muutos voi tapahtua ainoastaan sisältä päin ja voi viedä vuosia. Sitoutumisemme kansalaisyhteiskuntaan on näin ollen pitkän aikavälin sitoutumista.”

EU:lla on autoritaariseen hallintoon rajallisesti ulkopoliittista vipuvartta (taloudelliset kannustimet ehkä poislukien), jolla se voisi vaikuttaa hallintotapaan. Siten esimerkiksi yhteiskunnan yksilöiden vaurautta, tulevaisuuden mahdollisuuksia ja koulutustasoa voi ajatella lisättävän siinä toivossa, että tulevaisuudessa ne vaikuttavat repressiivisen valtion luhistumiseen. (Biscop 2016.) Esimerkiksi Valko-Venäjän oppositiojohtajia voinee pitää varsin resilientteinä ominaisuuksiltaan, sillä he ovat pystyneet solmimaan suhteita eurooppalaisiin valtioihin varsin tehokkaasti vuoden 2020 presidentinvaalien ja niitä seuranneen maastapaon jälkeen. Aikajännettä pidentäen toivo on, että hyvin verkottunut toistaiseksi maanpaossa oleva valtiojohto voisi tulevaisuudessa johtaa demokraattista valtiota EU:n välittömässä naapurustossa.

Tämän näkemyksen voi problematisoida. Mitkä ovat yhteiskunnan suotuisien rakenteiden (mm. demokraattinen oppositio, ihmisoikeuksia kunnioittava kansalaisyhteiskunta) mahdollisuus palautua niin olennaisesti kohdistuvista kriiseistä vahvempina? Tavallaan myös kansalaisia voi pitää kyvyiltään resilientteinä, jos ne tottuvat autokraattisen hallinnon alaisiksi ja uusiutuvat eli pystyvät jatkamaan esimerkiksi toimintaansa julkisuudelta piilossa. Myös ilman, että kykenevät muuttamaan hallintoa demokraattiseksi tai tavoittelisivat edes sitä. Tällöin sekä yhteiskunta että valtio ovat resilienttejä, mutta niiden välille muodostuu tavoitetilan ristiriita, jossa kansalaisyhteiskunta kutistuu omaehtoisen toiminnan ansiosta kriisejä sietäväksi ja niistä palautuvaksi toimijaksi ja valtio on jatkuvuutensa suhteen resilientti. Lisäksi EU:n ja epädemokraattisen hallinnon harjoittaman yhteistyön intensiteetin määrittäminen tehokkaiden naapuruussuhteiden pohjalta lienee hankalaa ilman, että näitä hallintoja vahvistetaan.

Resilienssin voitossa ideana, yllä oleva huomioiden, on kenties kyse EU:n oman globaalien toimijuuden parantamisen tarpeista. Tämä johtaa ristiriitaiseen tulkintaan resilienssiin perustuvan hallinnan kohdeajattelussa. Problemaattisuus syntyy ennen kaikkea normatiivisen tavoitteenasettelun, resilienssiajattelun ja hallinnon muodon välille. Epädemokraattisten valtioiden hallintoa voidaan sietää, niin kauan kun niissä säilyy vakaus. Huomionarvoista on kuitenkin, että kriisit ovat *emansipatorisissa* resilienssitulkinnoissa mahdollisuus positiiviseen uusiutumiseen. Kriisien vääjäämättömyys huomioiden keskipitkällä aikavälillä yhteiskunnallinen muutos on resilienssiajattelun mukaisesti todennäköistä. Näin voidaan

argumentoida tapahtuvan parhaillaan myös Ukrainassa, jolle on paradoksaalisesti kiihtyneen sodan aikana myönnetty EU-jäsenmaastatus, ja joka on Venäjän hyökkäyssodan seurauksena kehittynyt identiteettinsä tasolla.

4.2 Resilienssi julkisena filosofiana

Tässä alaluvussa resilienssiä jaotellaan analyysikehikon mukaisesti hallinnan ulottuvuuksille ja analysoidaan, millaisia toiminnallisia ja yhteiskuntatietoisuuteen vaikuttavia seurauksia resilienssiajattelulla EU:lle mahdollisesti on.

Tämä analyysiluku jatkaa keskustelua siitä mihin resilienssin tarkastelu politiikkaratkaisuna jäi. Lähdeaineistoa laajennetaan hieman kattamaan julkisten filosofoiden sisällään pitämät oletukset yhteiskunnista.

4.2.1 Ontologia

Resilienssiajattelun argumentoitiin vastaavan politiikkaratkaisuna kompleksisuuden vaatimukseen. Argumentoidun mukaan EU on omaksunut tulkinnan kompleksisesta maailmasta, joka ilmenee resilienssin käsitteen nousulla EU:n turvallisuuspoliittisen ajattelun keskiöön. EU pyrkii vaikuttamaan naapuruus- ja kumppanuusalueillaan uuden tulkinnan reunaehdoissa. Toisaalta on hahmotettavissa, että jälkiliberaalissa tulkinnassa resilienssi-käsitteen käyttö edellyttää kompleksisen maailman ontologian hyväksymistä, joten kompleksisuuden ja resilienssiajattelun suhde on olennainen.

Kompleksisuuden ilmentymää kuvaillaan globaalistrategiassa ”monimutkaisemmaksi, yhteenliitetymmäksi ja kiistanalaisemmaksi maailmaksi” (EUGS 2016, 7). Kuitenkin kun tarkastellaan globaalistrategiaa hieman tarkemmin, EU asettaa siinä itselleen kolmen kompleksisuuden osatekijän määrittelemät toiminnalliset vaatimukset:

- 1) ”Maailman muuttuessa monimutkaisemmaksi meiltä vaaditaan **yhtenäisyyttä**”,
- 2) ”Yhteenliitetymmässä maailmassa EU **toimii yhdessä** muiden kanssa” ja 3)
”Kiistanalaisemmassa maailmassa EU:n ohjenuorana on vahva **vastuuntunto**.”

Nämä vaatimukset ”perustuvat yhtä lailla strategista ympäristöämme koskevaan realistiseen arvioon kuin idealistiseen pyrkimykseen edistää parempaa maailmaa.” (EUGS 2016, 16).

Nämä kolme osatekijää edustavat EU:n periaatteelliselle käytännöllisyydelle pohjautuvaa ulkoista toimintaa, jonka toteutus resilienssi ja sen mukainen ajattelu ovat. Niiden lähemmällä tarkastelulla voi kenties pyrkiä hahmottamaan, mitä resilienssiajattelu tarkoittaa EU:lle.

Globaalistrategian jopa maaninen suhtautuminen *yhtenäisyyteen* pilkkoo resilienssiajattelussa esiteltävän arvaamattoman maailman EU:ta suoraan uhkaavaksi kehitykseksi. Samalla kun resilienssiajattelu kehittää ulkoisen toiminnan ajattelua, peilaa se koettua sisäistä uhkakuvastoa (EUGS 2016, 16):

”EU:n on pysyttävä yhtenäisenä tässä yhä monimutkaisemmassa maailmassa, jonka voimasuhteet ovat muuttumassa ja hajaantumassa. Euroopan yhtenäisyys ei ole koskaan ennen ollut yhtä tärkeää eikä yhtä kiireellistä, olipa kyse toimielimistä, valtioista tai kansoista. Koskaan ennen yhtenäisyyttämme ei ole koeteltu yhtä paljon.”

Koettua monimutkaisuutta vastaan ajatellaan toimivan vastaliikkeellä, monimutkaisuutta patoavalla yhtenäisyydellä. Lisäksi yhtenäisyys instrumentalisoidaan eksistentiaaliseksi (EUGS 2016, 26):

”Voimme puolustaa jaettuja etujamme vain pysymällä ja toimimalla yhdessä. Vain todellisen unionin yhdistetyn painoarvon ansiosta kansalaisille voidaan luoda turvallisuutta, vaurautta ja demokratiaa ja saada aikaan myönteistä muutosta maailmassa.”

Havainto siitä, että EU *toimii yhdessä* muiden kanssa sijoittaa unionin monenkeskisen maailman ylläpitäjiin. Globaalistrategiasta (2016) onkin havaittavissa multilateralismia ylläpitäviä toteamuksia:

”Tiedämme kuitenkin, että nämä ensisijaiset tavoitteet saavutetaan parhaiten, jos emme ole yksin. Lisäksi ne saavutetaan parhaiten kansainvälisessä järjestelmässä, joka perustuu sääntöihin ja monenvälisyyteen.” (EUGS 2016, 4)

”EU aikoo toimia esimerkkinä globaalista hallinnasta. Mutta se ei voi toimia yksin. Se toimii ohjaajana, yhdystahona, koordinoijana ja välittäjänä verkottuneiden toimijoiden parissa.“ (EUGS 2016, 43)

Kompleksisuuden ontologiassa EU näyttää sijoittavan itsensä epävarmuudesta huolimatta eräänlaiseksi *status quo* -vallaksi. Yhteenliitetumpään maailmaan vastaaminen yhteistyöllä pohjaa pitkällä aikavälillä EU:n omaan traditioon. Analyttisissä huomioissa tätä onkin verrattu usein Yhdysvaltoihin, jonka toimijuutta kansainvälisellä monenkeskisellä areenalla on tulkittu heikkeneväksi (Bargués 2021). Yhdessä toimiminen saa toisaalta myös EU:n tulkinnassa uudenlaisia muotoja, ja ”innovatiivisuutta” jossa käytännöllisyys on osittain etusijassa: ”Valitsemme kumppaneita niistä toimijoista, joiden kanssa on välttämätöntä tehdä yhteistyötä globaalien julkishyödykkeiden tuottamiseksi ja yhteisiin haasteisiin vastaamiseksi“ (EUGS 2016, 18).

Ohjenuorana *vahva vastuuntunto* vastaa strategiassa (EUGS 2016, 17–18) EU:n pitkän linjan omakuvaa: ”Vastuullinen osallistuminen ja yhteistyö voivat kuitenkin saada aikaan positiivista muutosta“, siinä EU on maailman suurimpana talousalueena, normatiivisena ja monenkeskiseen järjestykseen sitoutuneena toimijana onnistunut narratiivissaan kehittämään maailmaa monin tavoin, esimerkiksi ihmisoikeuksien, köyhyyden poistamisen ja konfliktien estämisen sektoreilla. Samalla vahvan vastuuntunnon korostaminen toimii viestintänä sisäisille ja ulkoisille toimijoille. Kokemus maailmassa vallitsevien haasteiden lisääntymisestä ja sisäänpäin kääntymisen houkutuksista huolimatta olisi EU:n etujen mukaista toimia monenkeskistä yhteistyötä painottaen. Painoarvoa voi myös asettaa ”vastuuntunnon” harkitulle ilmaisulle: ”Aiommekin toimia ripeästi estääksemme väkivaltaisia konflikteja, kyetäksemme ja ollaksemme valmiita reagoimaan kriiseihin vastuullisesti mutta kuitenkin päättäväisesti (EUGS 2016, 18). Vastuullisuus lienee osittain verrannollinen liberaalin rauhanrakentamisen koettuihin epäonnistumisiin.

Nämä kolme toiminnallista vaatimusta luovat mielikuvan resilienssiajattelusta EU:lle poliittisesti käypänä ohjenuorana ja ne jäsentävät, mistä EU:ta kohtaavissa haasteissa on kyse.

On huomioitava, että nykyinen korkea edustaja Josep Borrell on omalla toimikaudellaan korostanut säännöllisesti maailman muuttunutta luonnetta ja sen vaikutuksia kausaalisen tiedon tuottamiseen (ks. Borrell 2020, 2022a, 2022b). Resilienssiajattelu tukeutuukin vahvaan *kontingenssin epistemologiaan*, joka tarkoittaa tietoisuutta toimintaympäristön epävarmuudesta ja riskien luonteesta sattumanvaraisten prosessien seurauksena syntyvistä arvaamattomista vaikutuksista (Hyvönen ja Juntunen 2016, 209). Epävarmuus ja ennakoimattomat tapahtumat ovat korostuneet yhteiskuntia ravistelleiden kriisien, kuten COVID-19-pandemian ja Venäjän hyökkäyssodan aikana. Borrell (2022a) korostaa resilienssiajattelun epistemologisia taustaoletuksia (nk. *unknown unknowns*) esimerkiksi näin:

”But uncertainty is the rule. Events that one could imagine that they will never happen, they are happening one after the other. At this pace, the black swan will be the majority. It will not be white swans – all of them will be black – because one after the other, things have happened that had a very low probability of happening, nevertheless they happened, and they had a strong impact and certainly they happened.”

Korkean edustajan sitaatti on tulkittavissa uudeksi tulkinnaksi kansainvälisen järjestelmän hallittavuudesta että EU:n ulkoisen toiminnan kyvyistä. Ensiksi, kansainvälisen järjestelmän ja yhteistyön avulla ei ollakaan onnistuttu tuottamaan lineaarisesti parempaan kulkevaa globaalia kehitystä, ja toiseksi, resilienssiajattelun sisäänrakennettu kausaalisen tiedon rajat

paljastava merkitys rajoittaa ulkoisen toiminnan mahdollisuuksia. Jälkimmäisestä strateginen lähestymistapa (2017, 25) toteaa seuraavaa:

”Näin ollen kukin maa on ensisijaisesti vastuussa siitä, että selviytymiskyky on viety osaksi sen kansallisia ja paikallisia politiikkakehyksiä. EU ja sen jäsenvaltiot voivat kuitenkin tukea selviytymiskyvyn vahvistamista tekemällä siitä erottamattoman osan poliittista vuoropuhelua, myös kaikkien korkeimmalla tasolla. [...] Perinteisissä alakohtaisissa lähestymistavoissa ei välttämättä havaita kaikkia haavoittuvuustekijöitä ja niiden välisiä yhteyksiä eikä pystytäkään ennakoimaan, miten järjestelmä kokonaisuutena käyttäytyy joutuessaan paineen alaiseksi tai mitä mahdollisia seurauksia siitä on muille valtioille. Tämä tarkoittaa sitä, että missä tahansa tilanteessa riskit ja selviytymiskyky on arvioitava monella eri tasolla. Erityisesti on arvioitava tilanteita, joissa yksi selviytymiskyvyn osatekijä tai yksi toimijaryhmä on riippuvainen muiden selviytymiskyvystä tai joissa yhteiskunnan eri tasojen välisillä valtasuhteilla on iso merkitys.”

Mahdollisuuksia rajoittava toteamus on ilmeinen esimerkki siitä, mihin uudessa lähestymistavassa ajatellaan EU:n toimin pystyttävän. EU:n vastaus kompleksisuuteen on kokonaisvaltaisen riskianalyysin ja tiedon lisääminen, mikä voidaan tulkita kompleksisuuden määritelmän ja täydellisen tiedon mahdottomuuden vastaiseksi toimeksi (vrt. Hyvönen ja Juntunen 2016, 9). Kausaalisen tiedon rajojen tunnistaminen on toisaalta ehkä sisäänrakennettu toiveeseen ymmärtää valtasuhteiden monia tasoja samanaikaisesti ja näin ohittaa yksittäisten muuttujien yhteensovittaminen.

Toistuvat viittaukset maailman arvaamattomuuteen antavat kuitenkin ymmärtää, että resilienssiajattelu ominaisuuksineen on saavuttanut *zeitgeist*-tilan. Viittaukset maailman arvaamattomuuteen oli globaalistrategiassa uusi elementti. Niitä toistetaan ja vahvistetaan uudemmissa asiakirjoissa. Strategisessa kompassissa (2022, 53) käytetty kieli esimerkiksi viittaa merkittäviin muutoksiin turvallisuusympäristön tulkinnassa:

“It is paramount that our strategic partnerships deliver on their potential and that we address the profound security shifts currently underway. We will continue to invest in the resilience of partners in neighbouring states and beyond, in particular through the Union’s wider peace, security, neighbourhood, development and cooperation instruments.”

Korkea edustaja Borrell (2020) viittaa turvallisuusympäristöön tarpeena henkisellet sopeutumiselle, jonka voi käsittää olevan osa resilienssiajattelun mukana tuomaa muutosta:

“The geopolitical upheavals we are witnessing today underline the urgency with which the European Union must find its way in a world increasingly characterized by raw power politics. We Europeans must adjust our mental maps to deal with the world as it is, not as we hoped it would be.”

Ulkoisen toiminnan vaikuttavuutta ajatellen kompleksisuuden ontologiaan liittyy systemaattinen epävakauden ja kriisien hyväksyttävyyden riski: Resilienssiajattelussa keskitytään systeemien, eli esimerkiksi yhteiskuntien kykyyn torjua, kestää ja muuttua uhkien niitä kohdatessa, mutta siinä ei varsinaisesti oteta kantaa systeemien lähtötilanteeseen, kuten valtasuhteisiin tai käsityksiin oikeudenmukaisuudesta ja tasa-arvosta (Bierman ym. 2016). EU:n tapauksessa systeemit huomioidaan resilienssinrakennuksen tarpeen ohessa, lausumalla tarve globaalin hallinnan uudistamiselle. ”Globaali hallinta 2000-luvulla” on yksi globaalistrategian viidestä prioriteetista, jonka alla todetaan esimerkiksi, että ”sitoumus merkitsee pyrkimystä pikemminkin muuttaa kuin vain säilyttää nykyinen järjestelmä.” (EUGS 2016, 39).

Edelleen nykykehityksen resilienssiajattelussa on se vaara, että EU keskittyy toiminnassaan liiaksi itseensä kohdistuvan arvaamattomuuden ja epävakauden patoamiseen, jolloin vastuu reaktiivisista toimista siirtyy harmia kokeneen yhteiskunnan hoidettavaksi. Silloin resilienssin voi tulkita olevan vain selitysmalli alituisen epävakauden hyväksymisen kuvailemiselle, mikä taas muokkaa yhteiskuntapoliittista mielentilaamme perinteisesti vakautta tuottaneesta Euroopan unionista. On toki mahdollista, että tämä johtopäätös on vain lyhytkestoinen asiointila, sillä yhtenäinen EU pystynee pitkäaikaisesti toimimaan systemaattisemmin hyväksi toteamiensa tavoitteiden eteen. Resilienssiajattelu, etenkin arvaamattomuuden ja rajoittuneiden toimintamahdollisuuksien tiedostaminen, piiryy Josep Borrellin viimeaikaisissa puheissa EU:n ajan hengeksi. On hyvin mahdollista, että tuoreimmat kriisit ovat edesauttaneet resilienssiajattelun kehittymistä julkisesta filosofiasta *ajan hengeksi*. Kompleksisuuden ymmärrys ja sen seuraukset näyttäytyvät vaatimuksena yhtenäisyydelle, jossa puolustuspolitiikan korostuminen vaikuttaa olevan ajan hengen konkreettinen seuraus.

Ontologisesti tarkasteltuna resilienssiajattelu ilmenee ajan henkenä ja muuttaa EU:n ulkoista toimintaa kahdella tavalla: Ensiksi, painotus sisäisen ja ulkoisen toiminnan riippuvuussuhteesta (”neksuksesta”) käy ilmi. Neksus asettaa ulkoisen toiminnan sisäiselle yhtenäisyydelle ja uhkakuvastolle ehdolliseksi. Toiseksi, kontingenssin epistemologia vaikuttaa koettuihin toimintamahdollisuuksiimme, vaikka EU:n toiminnalliset vastaukset kompleksisuuteen pitävät sisällään monenkeskisen yhteistyön perinteitä painottavia tulkintoja. Ennen kaikkea epistemologinen uudelleen tulkinta aiheuttaa muutoksen ulkoisen toiminnan koetussa kyvykkyydessä ja kansainvälisen kietoutuneisuuden oletuksissa.

4.2.2 Logiikka

Logiikan todettiin politiikkaratkaisuna vastaavan eritoten *arjen* ja *paikallisen* huomioimiseen, mitä voi pitää vastauksena käsityksille liberaalin hallinnan perinteessä nähdylle heikkouksille. Samalla osoitettiin, että logiikkaa kuvastava refleksiivisyys on EU:lle mahdollisuus tarkastella prioriteetteja uudelleen. Samalla, kun ontologinen ympäristö määriteltiin uudelleen, oli luonnollista tarkastella hallinnan logiikkaa uudelleen. Julkisena filosofiana taas resilienssiajattelun logiikalla saattaa olla merkittävä vaikutus EU:n toimintaan.

Myöntämällä, että arki, paikalliset ja ”oikea” elämä ovat hallinnan operatiivinen taso ja siten parhaiden ratkaisujen lähde, ei ole väärin argumentoida, että resilienssiajattelu siirtää vastuuta valtionsisäisesti valtion instituutioilta yhteisöille ja vastaavasti EU:lta lähi- ja naapuruusalueille. Resilienssiajattelu on miellellävissä kutsuksi yhteiskunnille, yhteisöille tai yksilöille ottaa vastuuta ja toimia vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa löytäen itselleen parhaita ratkaisuja (Chandler 2014b). (Uus-)Liberaalin ajattelun mukainen malli antaisi enemmän ymmärtää, että valtio on vastuussa kansalaisten (objektien) selviytymisestä (Rogers 2020). Resilienssin esittelemisen edustaa itsessään voi jo edustaa uutta ajan henkeä, jonka mukaiseen ajattelutapaan kuuluu toisenlainen tulkita hallinnan hierarkioista. Logiikan keskiössä on refleksiivisyys, joka ilmenee muutamalla tavalla: paikallisena omistajuutena (*local ownership*), kapasiteettien rakentamisena (*capacity building*) ja uudenaikaisina kumppanuuksina (*partnerships*). Näiden ilmentymien analyysin tarkoitus on osoittaa mahdolliset muutokset EU:n ulkoisessa toiminnassa. Ilmentymät on koostettu tutkimuskirjallisuudesta.

Paikallinen omistajuus näyttäytyy EU:n strategisessa tiedonannossa (2017, 24) merkitsevänä EU:lle resilienssin sijaintia:

”Paikallishallinto ja kansalaisyhteiskunta ovat usein se perusta, jolle selviytymiskyky voi rakentua ja joka mahdollistaa sen vahvistumisen yhteisötasolla. Naisilla on erityinen ja keskeinen rooli, joka on tunnustettava ja jota on hyödynnettävä samalla, kun puututaan sukupuolten epätasa-arvon rakenteellisiin syihin.”

Paikallinen omistajuus on tulkittavissa käännteentekeväksi filosofiseksi muutokseksi kohti kulttuureja ja identiteettejä korostavaa konstruktivismia. Näin kulttuurit tulkitaan resurssiksi, jota ”voidaan hyödyntää positiivisesti” (Bargués-Pedreny 2015, 121). Tässä mielessä resilienssiajatteluun kuuluu luottavainen suhtautuminen yksilöiden kykyyn vastata

turvallisuusympäristön haasteisiin, koska sisäänrakennetut ominaisuudet ovat jo itsessään resilienssin ominaisuus.

Kriittisestä näkökulmasta on mahdollista nähdä paikallinen omistajuus uhkana toimijoiden moninaisuudessa. Mikäli paikallinen omistajuus siirtyisi erilaisten valtatyhyjiöiden synnyttämänä esimerkiksi rikollis- tai terroristiryhmien haltuun, on näiden haastava nähdä toteuttavan EU:n kuvittelemaa yhteiskuntakäsitystä, vaikka ne olisivatkin resilienttejä kyvyiltään. Hallintavallan palautuminen Talibanille Afganistanissa elokuun 2021 tapahtumien jälkeen lienee osoitus liikkeen resilienssistä, mutta tuskin EU:n tahdonilmaisun mukaisessa muodossa paikallista omistajuutta kohtaan. Sikäli kompleksisuuden ja systeemien itseohjautuvuuden hyväksyminen edellyttäisi myös tämänlaisen kehityskulun sisällyttämisen resilienssiajattelun tulokseksi (ks. de Coning 2016). Mutta kuten yllä olevasta lainauksestakin käy ilmi, ovat EU:n käsitykseen resilienssistä ominaista normatiiviset piirteet, kuten naisten osallisuus.

Samalla resilienssiajattelu vaikuttaa tosin refleksiivisyyden logiikassaan politisoivan elämän osa-alueita, joita yksittäinen yksilö omaksi vastuukseensa aiemmassa paradigmassa kokenut (Humbert ja Joseph 2019, 220–221). Keskustelu palautuu etäältä hallitsemiseen ja siihen, mikä vastuu valtiolla on yhteiskuntansa jäsenten turvallisuudesta. On myös argumentoitu, että kohdevaltioiden paikallisen omistajuuden korostaminen on EU:n YTPP-missioiden ominaisuus, sillä jäsenvaltiot haluavat vähentää riskiä, joka sisältyisi omien joukkojen lähettämiseen riskialueille (Wagner 2017).

Resilienssiajattelun logiikka *kapasiteetin rakentamisena* näyttää EU:n tahdonilmaisussa olevan kumppanimaiden eräänlaista *strategisten oikeiden valintojen* tukemista. Se yhdistää niin kohteen itsereflektiivisen ymmärryksen omasta roolistaan turvallisuuden ja kehityksen tuottajana kuin EU:n mentorimaisen roolin. Komission ja korkean edustajan yhteisessä tiedonannossa (strateginen lähestymistapa 2017, 5) todetaan, että

”EU:n olisi jatkettava kunkin yhteiskunnan tarpeisiin ja olosuhteisiin mukautettujen kumppanimaiden omien toimien tukemista, jotta voitaisiin kehittää kestäviä ja demokraattisia valtioita sekä vastuuvollisia ja avoimia instituutioita, uudistaa turvallisuusalaa sekä lujittaa oikeusvaltiota, laaja-alaista osallistavaa kasvua ja työllisyyttä, osallistavaa päätöksentekoa ja tiedon julkisuutta. Paikallisten viranomaisten ja yhteisöjen sekä kansalaisyhteiskunnan sidosryhmien osallistumiseen kiinnitetään erityistä huomiota.”

Hallittavissa olevan irrallisen maailman sijaan katkelmasta voi ymmärtää sosiaalisen elämän erottamattomuuden ja ehdollisuuden. Kumppanimailla katsotaan tämän katkelman perusteella olevan omat intressit, aktiivinen toimijuus ja toiminnan tavoitteet, joita unioni voi tukea ja mahdollistaa muttei ohittaa. Resilienssiä itsessään ei siis pyritä jalkauttamaan kohteisiin. Ontologian kielellä sen voi ymmärtää tarkoittavan sitä, ettei EU voi yksiselitteisesti tarkastella ja määritellä, mitkä tekijät vaikuttavat ”oikean” elämän konstruktion ja mitkä sen tavoitteet ovat, vaan pikemmin kohdevaltion toimijat kuuluvat niiden pääasiallisiksi määrittäjiksi.

Kapasiteetin rakentaminen koostuu useiden analysoimasta ihmiskeskeisestä lähestymistavasta (*human-centered perspective*), jossa paino on yhteisöjen kriisien kestävyudessa ja itseohjautuvassa kehityksessä (ks. Chandler 2015; Joseph ja Juncos 2019b). Ihmiskeskeisyys ja kapasiteetin rakentaminen ihmiskeskeisestä näkökulmasta on tulkittu ontologiseksi faktaksi. Ihmiskeskeisyyden ”uudelleen löytäminen” on argumentoitu liittyvän ainakin osin neoliberaaliin ihmiskuvaan. Samalla tavalla kuin tässä tutkielmassa argumentoitiin resilienssiajattelun kuvainnollisesti pudottavan liberaalin hallinnan linssit maailmankatsomuksemme edestä, on katsottu, että ihmiskapasiteetin tunnistaminen olisi todellisuuden hyväksymistä (Schmidt 2015). Sikäli siis EU:n ihmiskeskeisyyttä painottava tulkinta resilienssistä on kenties katsottavissa ihmiskuvan muutokseksi.

Lopuksi resilienssin refleksiivistä logiikkaa voidaan havainnoida EU:n *uudenlaisissa kumppanuuksissa*. Esimerkiksi nykyisen, vuonna 2019 toimikautensa aloittaneen EU-komission tiedonanto (Euroopan komissio 2020b) EU–Afrikka-strategiasta mukailee sisällöltään resilienssiajattelun logiikkaa korostaen osapuolten tasavertaista suhdetta:

”Jotta molemmat osapuolet hyötyisivät, kumppanuuden olisi perustuttava selkeään näkemykseen molempien omista ja yhteisistä eduista ja vastuista, ja siinä olisi otettava huomioon suhteen kokonaisvaltaisuus ja kypsyyt.” (Euroopan komissio 2020b, 1)

”EU tarjoutuu tukemaan afrikkalaisten kumppaneidensa pyrkimyksiä vastata kaikkiin haasteisiin ja parantaa yleistä selviytymiskykyä.” (Euroopan komissio 2020b, 11)

”Selviytymiskyky, rauha, turvallisuus ja hallintotapa liittyvät läheisesti toisiinsa. Tästä syystä EU:n olisi muodostettava kumppanuus afrikkalaisten sidosryhmien kanssa selviytymiskyvyn parantamiseksi ja otettava siinä huomioon kaikki konfliktien perimmäisistä syistä ja kriisien vaikutuksista johtuvat haasteet.” (Euroopan komissio 2020b, 13)

Painottamalla kumppanuuksia EU osoittaa edelleen panostavansa monenkeskiseen järjestelmään. Huomattavaa on, että vääjäämättömien uhkien myöntäminen ei ole johtanut EU:n tulkinnassa suljettujen yhteiskuntien kaipuuseen. Multilateralismin ylläpito ja sen selviytyminen ovat EU:n globaalistrategian keskiössä (Tocci 2020). Tosin osin uusien tasavertaisien edellytyksien (Baldaro ja Costantini 2020). Yllä olevista esimerkkilainauksista on luettavissa uudenlaisten kumppanuuksien ”manageroiva” rooli, jossa EU näyttäytyy apuaan tarjoavana toimijana sitä määrittävän roolin sijaan. Uusia kumppanuuksia kuvailevissa kirjauksissa peilautuvat kuitenkin resilienssiajattelun perusteet. Strategiset kirjaukset oletettavasti ohjaavat unionin työkalujen, mm. EU-edustustojen toimintaa asemamaissa. Globaalistrategiassa vuonna 2016 esitelty ajattelu näyttää näin ainakin vaikuttaneen toimikausien yli vallitsevaan ajatteluun ja vaikuttaa ajan henkeen EU:lle välttämättömyytenä sitoutua kumppaneihinsa tasa-arvoisempia suhteita hyödyntäen.

Resilienssin refleksiivisyyden logiikkaa ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista tulkita vastuun siirtona (Joseph 2016), vaan sen ymmärtämiseksi resilienssiajattelun konseptuaaliset muutokset voivat olla muuttava voima, jolla tunnistaa paikallisen ”oikean” elämän ja siihen itsemme ”liittämisen” (Chandler 2014b) tarpeellisuus. Eteläisen naapurisuuden osalta yhteinen tiedonanto kantaa nimeä ”A New Agenda for the Mediterranean”, joka kuvastaa Välimeren ympäröivien EU-jäsenvaltioiden ja EU:hun kuulumattomien valtioiden yhteistä vastuuta. Julkisena filosofiana ajattelu voi olla henkinen tuupaus kohti kestävästä globaalista hallintaa, kuten Korosteleva ja Flockhart (2020) esittävät.

Logiikkansa, toisin sanoen refleksiivisyytensä, osalta resilienssi merkitsee EU:lle painoarvon asettamista paikalliselle omistajuudelle, kapasiteettien rakentamiselle ja uusille kumppanuuksille. Resilienssi sisältääkin valtavan haasteen politiikan suunnittelijoille: miten vahvistetaan itsehallintoa tai paikallisia vahvuuksia ja luodaan uusia tasavertaisia kumppanuuksia ilman, että ulkopuolinen vaikuttaminen muuttuu epäuskottavaksi tai vaikutuksettomaksi. Samalla resilienssiajattelu on havaitusti muuttanut EU:n asiakirjoissa esiintyviä kirjauksia, ja niistä tehtävät tulkinnat viittaavat uudenlaiseen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen ymmärrykseen.

Jälkiliberaalin resilienssitulkinnan mukaista logiikkaa seuraten olisi ihanteellista, että EU katsoo itsensä osaksi samaa systeemiä naapuruusalueidensa kanssa. Tällöin ympärillä vallitsevista sosiaalisista ja valtioidenkin suhteista tulisi tietoisuudessamme ”hallittavampia” (Chandler 2014b, 65). Yhteiskuntafilosofiana resilienssiajattelun onkin ehkä tarve olla

”radikaali” ajatteluamme ja ymmärrystämme uudistava tapa (ks. Joseph 2016, 371). Naapuruusalueiden oikein valintojen tukeminen voi osoittautua kriisien koettelemalla vuosituhanella myös moraalisesti oikeaksi ulkopoliittiseksi ratkaisuksi. Samalla toisaalta paikallisten kyvykkyyksien ja omistajuuden kasvattaminen on instrumentalisoitavissa ”suojavyöhykkeeksi”, jonka avulla kriisien vaikutukset EU:n alueelle uskotaan vähenevän.

4.2.3 Tavoitteet

Käytännöllisyyttä painottavana politiikkaratkaisuna resilienssin todettiin yhtäältä vastaavan kompleksisuuden asettamiin reunaehtoihin, jossa varautuminen ennalta määrittämättömiin uhkiiin ja joustavuus ovat keskiössä, mutta samalla resilienssiajattelu näyttää instrumentalisoituvan EU:n omaa yhtenäisyyttä varjelevaksi politiikkaratkaisuksi. Julkisena filosofiana keskeinen kysymys lienee se, mitä EU resilienssiin sisältyvällä logiikallaan pyrkii ja miten se vaikuttaa EU:n toimintaan laajemmin. Teemu Rantasen (2022, 34) näkemyksen mukaan EU:n tulisi muuttuvassa kansainvälisessä järjestyksessä pystyä vastaamaan ”laajemmin ja pitkäjänteisemmin kansainvälispoliittisen asemansa haastamiseen ja toteuttamaan yhteistä ulkopoliittikkaa tavalla, joka tuottaisi lisäarvoa jäsenvaltioiden ulkopoliitikoille ja suojaisi eurooppalaisia intressejä niin lähialueilla kuin globaalistikin.” Omassa tulkinnassaan komissio (2017, 2) esittää haasteen seuraavasti:

”Haasteena on nyt se, miten jatketaan edistymistä EU:n itselleen laatimassa muutosohjelmassa globaalin toimintaympäristön muuttuessa entistä verkottuneemmaksi, kiistanalaisemmaksi ja monimutkaisemmaksi. EU:n globaalistrategiassa valtioiden ja yhteiskuntien selviytymiskyvyn parantaminen katsotaan osaksi vastausta tähän haasteeseen.“

Oheisesta komission tiedonannon otteesta voi ymmärtää, että keskeinen tavoite on ”edistymisen jatkuminen”. Sanaparin tulkinta ei liene yksiselitteinen, mutta osittain edistymisellä viitataan resilienssiin välineenä ylläpitää multilateralismin tilaa (Tocci 2020). Tämä palautuu johdannossa ja globaalistrategiassa esiteltyyn tulkintaan kansainvälispoliittisesta tilanteesta ja arvioihin, joiden mukaan liberaali maailmanjärjestys on kriisissä (Acharya 2017; Ikenberry 2018). Tocci (2020) sijoittaa multilateralismin ylläpidon EU:lle eksistentiaaliseksi vaatimukseksi, jolle koko unionin selviytyminen ja olemassaolo perustuu. Multilateraalien järjestelmän ylläpidon ja resilienssiajattelun suhdetta on kuvailtu toimijuuden kautta: liberaali kansainvälinen järjestys perustuu, tulee ylläpidetyksi ja uudistuu päivittäin tuhansien yksilöiden toimesta huomaamattamme. Jos näiden yksilöiden kokemus ontologisesta turvallisuudesta ja ”oikean” elämän hyveistä katoavat, vaikuttavat ne myös

kokemukseen liberaalin järjestelmän toimivuudesta. (Flockhart 2020.) Resilienssiä voi tällöin tulkita paikallisen (*the local*) ja globaalin (*the global*) välisenä yhteytenä, jossa paikalliset toimijat ylläpitävät globaalin järjestelmän uskottavuutta. Paikallisella resilienssinrakennuksella voidaan täten pyrkiä vaikuttamaan myös systeemitason kehitykseen.

”Edistymisen jatkuminen” resilienssinrakennuksen muodossa näyttää keskeisen aineiston perusteella edelleen sisältävän liberaalin valtionrakennuksen mukaisia normatiivisia tavoitteita epälineaarisen hallinnan logiikan hyväksynnästä huolimatta. Tocci (2020, 180) argumentoi, että resilienssin ei ollut tarkoitus korvata normatiivista agendaa. Sen sijaan hän pitää resilienssiä tarpeena ”väistämättömien shokkien ja kriisien tahdittamalla matkalla poliittiseen, taloudelliseen, yhteiskunnalliseen ja institutionaaliseen muutokseen”. Tätä tuotiin esiin edellisessä alaluvussa. Samalla resilienssin uutena ”kompassina” oli tarkoitus madaltaa odotuksia EU:n normatiivisesta tavoitteenasettelusta (Tocci 2017a). Resilienssin tarkoituksesta politiikkaideana syntyy siis ristiriitainen kuva, jolla yhtä aikaa tuodaan ilmi, että varsinaisista lineaarisista politiikkatavoitteista on irtauduttu ja toisaalta tarve muokata yhteiskuntia toivottuun suuntaan. Resilienssiä edistävän politiikan tavoitteita globaalistrategian mukaan ovat kuitenkin demokratia, luottamus instituutioihin ja kestävä kehitys (EUGS 2016, 24). Strategisessa lähestymistavassa (2017, 24) luodaan päinvastaisesti tulkinta resilienssistä, jossa hallinnan rajat ja tavoitteiden epälinearisuus ovat teoriaa mukaillen huomioitu (Chandler 2014a; Chandler 2016; Pugh 2014):

”[...] tunnustetaan, että sen enempää kehitys kuin edistyminen kohti demokratiaa, rauhaa ja turvallisuutta eivät ole lineaarisia prosesseja ja että pelkillä alakohtaisilla lähestymistavoilla ei aina voida taata kestäviä tuloksia.”

Ristiriitainen suhde normatiivisuuteen käy ilmi *transformatiivisuuden* tarkastelulla. Yksinkertaisuudessaan transformatiivisuus tarkoittaa ”instituutioiden ja järjestöjen kehittämistä ja muokkaamista tavalla, joka saa rakenteet ohjaamaan kansainvälistä politiikkaa EU:n toivomaan suuntaan“ (Rantanen 2022). Tätä on tulkittu niin, että EU pyrkii muokkaamaan lähialueitaan instrumentaalisten tavoitteiden vuoksi (ks. esim. Ojanen 2021), joiksi voidaan esimerkiksi lukea multilateralismin jatkuvuuden takaaminen. Liberaalin hallinnan tulkinnessa transformatiivisuus on ennen muuta teknisluonteinen resurssikysymys, kun taas resilienssiajattelussa toimi on ennen kaikkea sidoksissa refleksiivisyyteen, eli hallinnan kohteiden itseymmärrykseen (Chandler 2014b). Yhdistäen aiempien alalukujen analyysiä ja yllä kuvattua EU:n ristiriitaista ilmaisua, olisi EU:n resilienssiajattelussa käsitys näin ymmärrettävissä transformatiivisuuden kaipuuna ilman interventiota.

Yhteisessä tiedonannossa (strateginen lähestymistapa 2017, 25) yhteiskunnan kehittämistä koskeviin kykyihin viitataan nimenomaisesti kohdevaltioiden valtaa ja toimijuutta voimistavalla kielellä: ”ensisijainen vastuu väestön tarpeisiin vastaamisesta on hallituksilla.” Globaalistrategiassa (EUGS 2016, 25) mainitaan, että on ”monta tapaa rakentaa osallistavia, vauraita ja turvallisia yhteiskunta”, millä implisiittisesti kenties hyväksytään epädemokraattiset keinot. Transformatiivisuus EU:n ilmaisemalla tavalla ei täten ulotu subjektilta (EU) objektiin (kohteet), vaan transformatiivisuus tapahtuu kohteen sisällä sen ehdoilla. Olisi tulkittavissa, että ulkopuolisesta hallitsijasta muovautuu pikemminkin pehmeä suunnannäyttävä universaalien ”totuuksien” puolustajan sijaan. Tällöin kohdeyhteiskunta voisi itse määritellä yhteiskunnallisen tavoitteensa ja luoda polkunsuunnan niiden tavoittamiseksi. Resilienssin rakennus voisi tällä logiikalla johtaa myös johonkin epädemokraattiseen hallintotapaan, vaikka hyvä tahto on ollut edistää sen kykyä muutokseen shokkien ja kriisien keskellä.

Toisaalta globaalistrategiassa (2016, 25) katsotaan, että ”sortoa harjoittavat valtiot haurastuvat luonnostaan”, mikä implikoi epädemokratioissa vallitsevan heikon valtiollisen resilienssin. Strategiassa (EUGS 2016, 23–24) todetaan yhtä lailla, että ”selviytymiskykyinen valtio on turvallinen valtio, ja turvallisuus on keskeistä vaurauden ja demokratian kannalta. Tämä pitää paikkansa myös käänteisesti.” Samankaltaisesti ”demokraattinen resilienssi” on eksistentiaalisessa asemassa itäisen kumppanuuden strategiassa (2020)¹³. Vaikka kielellisesti asiakirjassa EU:n katsotaan kehittävä ja panostavan kumppanuusvaltioiden resilienssin edistämiseen, on liberaalin hallinnan mukainen valtioita modernisoiva diskurssi läsnä (Petrova ja Delcour 2020). On tulkittavissa, että EU:lle demokratia on resilienssin käytännön toteutus, mikä noudattaa EU:n näkemystä ”resilienteistä yhteiskunnista”. Lopulta tavoite on ainakin osittain ristiriidassa hallinnan epälinearisuuden kanssa. Yhteenvetona voidaan todeta, että EU pyrkii siis tukemaan mielekkääksi koettua edistyksen jatkamista pääasiassa demokratian ideaaleja edistäen, kuitenkin jälkiliberaalin resilienssikäsityksen oletusten mukaisesti.

Resilienssin ristiriitaisuus ilmenee myös sille asetettujen strategisten tavoitteiden moninaisuudella. Poliittikkaratkaisuna todettiin, että resilienssi vastaa samaan aikaan sisäisiin ja ulkoisiin tavoitteisiin. EU:lle nykyhetki näyttää alituisena kamppailuna yhtenäisyyden

¹³ Itäisen kumppanuuden (2020) strategia soveltuu resilienssin tarkasteluun hieman paremmin kuin ajallisesti ennen globaalistrategiaa julkaistu Euroopan naapuruuspolitiikan strategia (2015).

säilyttämiseksi, eli *ajan henkeä* kuvastaa pelko sisäisestä hajaannuksesta, jolla olisi epätoivottuja seurauksia (ks. myös Mälksoo 2016; Barbé ja Morillas 2019).

Hajaannuksen pelko ilmenee näyttävästi muuttoliikepolitiikan korostamisena.

Globaalistrategiassa resilienssiä koskeva alaluku sisältää kokonaisen alaotsikon

”Muuttoliikepolitiikan tehostaminen”, joka lienee johdettavissa sisäisiin tarpeisiin.

Muuttoliikepolitiikan ”tehostaminen” sisältää resilienssin kannalta olennaisia tavoitteita,

kuten ”tehostaa huomattavasti noissa maissa toteuttamiamme humanitaarisia toimia painottaen varsinkin koulutusta sekä naisten ja lasten asemaa” (EUGS 2016, 27–28), mutta

samalla tunnistaen, että siirtolaisuuteen liittyvät kysymykset on ollut viime vuosina yksi

EU:ta jakavimmista teemoista. On argumentoitu, että muuttoliikepolitiikka on

globaalistrategiassa erottuvimmin keskusteltu politiikkalohko (Ceccorulli ja Lucarelli 2017).

Yhtenäisyyttä varjelevassa tulkinnassa suotavaa politiikkaa ovat kohdemaan valtiollista

resilienssiä edistävät toimet, jotka valjastetaan ”tehokkaampaan” maahanmuuttopolitiikkaan

(Möttölä 2016; Anholt ja Sinatti 2020). Sopimukset Turkin (2016) ja Egyptin (2022) kanssa

EU:hun suuntautuvan maahanmuuton hallitsemiseksi ovat tulkittavissa sopimusmaan

resilienssiä vahvistaviksi kokonaisuuksiksi, joilla vakautetaan EU:n sisäistä kehityskulkua.

Täten resilienssin strateginen tavoite voi usein saada *säilyttävän* muodon, joka viittaa ei-

normatiiviseen transformatiivisuuteen.

Transformatiivisuuden näkökulmasta normatiivisuus on lopulta korvattu käytännöllisyydellä

ulkoisen toiminnan ensisijaisena tavoitteena. Julkisenä filosofiana resilienssin voidaan havainnoida edustavan EU:lle käytännöllistä lähestymistapaa jäykkien tavoitteiden sijaan.

Tapauskohtainen lähestymistapa on käytännöllisyyden kärjessä: EU:n lähestymistavassa Afrikan kumppanuuteen (2020) resilienssinrakentamisen alla painotetaan eritoten toimia,

joilla varmistetaan vakaus, rauha ja ihmisoikeudet. Kun taas itäisessä kumppanuudessa

painotetaan poliittista yhteistyötä resilienssinrakentamisen ja kestäväen kehityksen muodoissa.

Kumppanuusohjelmia täydennetään kahdenvälisillä tavoitteilla ja tukiratkaisuilla. Itäisen

kumppanuuden (Euroopan komissio 2020) tiedonannossa korostetaan joustavuutta reaktioiden mahdollistajana:

“The new European neighbourhood policy underlined the need for greater flexibility to enable the EU and the partner countries to respond to ever-changing needs and circumstances.”

Resilienssinrakentamiseen sisällytetty transformatiivinen kyky saattaa ilmentyä toisessa

lähialueen valtiossa (Ukraina) positiivisen emansipatorisen kehityskulun vuoksi ja toisessa

(Egypti) vallitsevaa järjestystä säilyttävänä, mutta kenties pitkän ajan tavoitteet huomioiden. Toisaalla yhteiskunta voi olla alituissa muutostilassa, jossa peräkkäiset epävakaudet ja kriisit näyttävät yhteiskunnallisen kehityksen ratkaiseviksi solmukohdiksi. Yhteenvedona todettakoon, ettei resilienssissä julkisena filosofiana ole kaikin osin kenties edes kyse liberaalien arvojen yksipuolisesta edistämisestä, kuten kriitikot esittävät (Joseph 2016). Kyseessä voi olla normatiivisesta traditiosta katsoen uusi realistisempi ajattelutapa, josta näkyy merkkejä esimerkiksi maahanmuuttopolitiikkaan liittyvässä politiikkasuunnittelussa.

Ikenberryn (2018, 22) mukaan liberaalin maailmanjärjestyksen tulevaisuus riippuu muun muassa liberaalien demokratioiden kyvystä ylläpitää liberaalin maailmanjärjestyksen ideaa. Toki Euroopan unioni, kuten globaalistrategiassakin kuvataan, ei pyri irtautumaan monenkeskisistä yhteistyöfoorumeista, mutta voidaan nähdä, kuinka periaatteellinen pragmatismi mahdollistaa EU:lle selkeämmin omien intressiensä pohjalta toimimisen. Mutta kuten usein kuvaillaan, EU:lla on ainutlaatuinen tapa uusiutua ja kehittyä kriisien seurauksena – osoittaen omaa resilienssiään. Koettu maailmanjärjestyksen kriisi ja vastaukset siihen, muun muassa globaalistrategiassa ilmennetyt näkemykset, voivat olla myös EU:lle mahdollisuus uusiutua. Unionin toiminnalle ja toiminnan analyysille se merkitsee uusien tapojen hahmottamista ja toiminnan ja kirjoitetun välisen ristiriidan tulkitsemista.

4.2.4 Kohteet

Vaikka resilienssistä voidaan erotella valtion resilienssi ja yhteiskunnan resilienssi erikseen, on toisaalta teoretisoitavissa, että resilienssinrakennuksen vaikutukset koskevat vielä holistisemmin maailmassa vallitsevia sosiaalisia suhteita. Strategisena otteena resilienssinrakennuksessa kohteita ovat eritoten ne suhteet, joissa vahvistetaan jonkin kohteen kykyä selviytyä ja palautua (ks. Hyvönen ja Juntunen 2016). Poliittikaratkaisuna todettiin, että haasteena EU:n resilienssitulkinnan kirkastamiseksi on selvittää, millä tasolla resilienssinrakennus operoi. Edellisessä alaluvussa todettiin, että EU:n voidaan tulkita instrumentalisovan resilienssinrakennusta omien tavoitteidensa toteuttamiseksi, voidaan analyysiä jatkaa kohteiden kohdalla.

Syväenä yhteiskuntiamme muuttavana virtauksena resilienssiin perustuva ajattelu ohjaisi tunnistamaan, että valtion virallisten instituutioiden lisäksi laajasti ajatellusti yhteiskunnan kaikki jäsenet edistävät turvallisuutta. Siinä missä aiemmin liberaalissa tulkinnassa valtiollisten instituutioiden toiminta ja interventiot perustuivat määriteltyihin ja havaittaviin

kykyihin, keskittyy resilienssiajattelu yhteiskuntien sisäänrakennettuihin kykyihin, jotka eivät välttämättä ole suoranaisesti määriteltävissä.

Eri tasojen välinen konflikti tulee erityisen näkyväksi esimerkiksi eteläisen naapuruston keskeisessä valtiossa Egyptissä, jossa vakaaksi osoittautunut presidentti Abdel Fattah al-Sisin hallinto on käytännössä estänyt valtion demokraattisen kehityksen ja kansalaisyhteiskunnan vapaan toiminnan (Freedom House 2022). Demokratiamittareissa maa sijoittuu järjestelmällisesti globaalin vertailun loppusijoille (ks. esim. Boese, ym. 2022). Epädemokraattisesta kehityksestä huolimatta EU:n ja Egyptin assosiaationeuvoston (Euroopan komissio 2022) tuorein suositus EU:n ja Egyptin välisen kumppanuuden painopisteistä (2021–2027) kertoo, että

”Kumppanuuden painopisteiden avulla pyritään ratkaisemaan EU:n ja Egyptin yhteiset haasteet, edistämään yhteisiä etuja, turvaamaan vakaus ja kestävä kehitys Välimeren molemmiin puolin pitkällä aikavälillä, vahvistamaan yhteistyötä ja ottamaan käyttöön suhteiden tarjoama hyödyntämätön potentiaali.”

Painopisteet painottavat talous- ja kulttuurisuhteita, mutta turvallisuuspoliittisesta näkökulmasta ”yhteisen naapurialueen ja muiden lähialueiden vakauttaminen” sekä painopisteinä ”vakauttaminen” ylipäänsä ovat keskiössä. Laajemmassa kansainvälispoliittisessa kehityksessä Egypti on EU:lle kuitenkin tärkeä kumppani. Lähi-idän rauhanprosessi, itäisen Välimeren alueen turvallisuus sekä Egyptin merkitys osana Afrikan unionia tekevät Egyptistä ohittamattoman toimijan.

EU:n asettaa ulkoisessa toiminnassaan siis prioriteettejaan uudelleen. EU:lle perinteisesti ominaisia normatiivisia arvoja, demokratiaa ja ihmisoikeuksia sekä kansalaisten mahdollisuuksia saattaa hallintonsa vastuuseen ei väistämättä kehitetä kyseisellä yhteistyöllä.

Egypti-esimerkkiä voi jatkaa esimerkillä Sahelin alueelta, jossa ulkoiselle toiminnalle on toimintasuunnitelman mukaan neljä prioriteettia: radikalisoitumisen estäminen ja siihen vastaaminen, sopivien olosuhteiden luominen nuorille, muuttoliike ja liikkuvuus, sekä rajahallinto ja laittoman ihmiskaupan estäminen (Euroopan ulkosuhdehallinto 2016). Samalla todetaan EU:n kolmen YUTP-mission noudattavan eritoten kahta jälkimmäistä tavoitetta. Prioriteeteissa ei tavoitella valtioinstituutioiden uudelleenjärjestämistä, vaan pikemmin tavoitellaan nykyinstituutioiden vakauttamista, vaikka ne toimisivat läpinäkyvästi ja ei-demokraattisesti (Baldaro ja Costantini 2021). Toimintasuunnitelmassa (Euroopan ulkosuhdehallinto 2016, 4) todetaan, että:

”The stability of the Sahel is a key interest for the EU and support to the Sahel constitutes a strategic priority for the EU, now and for the years to come. Stable countries in the region will contribute substantially to European security and limit risks of uncontrolled migration flows.“

Tämän perusteella on mahdollista arvioida, että EU:n jäsenvaltioiden ulkopuolinen resilienssi edustaa sille eräänlaista aikalisää, jossa vakaus on kenties EU:n sisäisten tavoitteiden ja alueellisten riippuvuussuhteiden vuoksi hyväksyttävissä. Otteessa havainnollistetaan ulkoisten uhkien merkitystä EU:n sisäiselle turvallisuudelle. Se korostaa entisestään ulkopuolisten alueiden vakauden tavoittelua itsekkäistä syistä. Kuten todettua tavoitteiden osalta, ajan henkeen näyttää kuuluvan vahvasti turvallisuusuhkien patoaminen ulkoisessa toiminnassa sisäisen turvallisuuden edistämiseksi. Sinänsä resilienssiajattelu ei muuta EU:n valtiokeskeistä turvallisuusajattelua eikä turvallisuusstrategiasta (2003) kumpuavaa ajatusta ympäröivien valtioiden vakaudesta EU:n suojana. Ote havainnollistaa samalla jälleen painotusta ulkoisten ja sisäisten uhkien kietoutuneisuudesta ja tärkeydestä EU:lle.

Toisaalta yhteistyön muoto Egyptin kanssa lienee malliesimerkki EU:n uudesta resilienssiajattelun mukaisesta ulkopolitiikasta, jossa päältä katsottuna ja arvopohjaisuuteen vedoten toiminta näyttää ristiriitaiselta. EU:ta vastaan kohdistuvien uhkien patoaminen kekseliäillä keinoilla, esimerkiksi räätälöidyillä sopimuksilla ja lähestymistavoilla noudattavat uutta ajattelua, joka on todettu esimerkiksi strategisen kompassin (Euroopan ulkosuhdehallinto 2022, 41) yhtenä strategisena toimintaohjeena:

”We will further build tailored partnerships on the basis of shared values and interests, while taking into account the intensity and specific characteristics of our existing relationships.”

Räätälöidyt kumppanuudet ovat siis ilmaisu resilienssiajattelun hengestä, joka toisaalta perustuukin epämääräiselle ja mahdollisesti ristiriitaiselle ilmaisulle. Lainausta voi nimittäin täydentää toisella otteella strategisesta kompassista (Euroopan ulkosuhdehallinto 2022, 45):

”A more tailored and integrated approach to capacity building of partners will be pursued. This could include, particularly in crisis management situations, training, advising, mentoring and equipping the armed forces and security forces of partners.”

Havainto pätee niin ikään itäisen suhteessa itäiseen naapurisuusalueeseen (Euroopan ulkosuhdehallinto 2022, 42 ja 44):

”In view of the threat to the sovereignty, stability, territorial integrity and governance of our Eastern partners, we will boost our cooperation in the area of security and defence with a view to strengthening their resilience.”

“A more tailored and integrated approach to capacity building of partners will be pursued. This could include, particularly in crisis management situations, training, advising, mentoring and equipping the armed forces and security forces of partners.”

Kapasiteetin rakentaminen ei välttämättä ole omaehtoista vaan seuraa perinteisen turvallisuusajattelun tarpeita ja tapoja, jotka leimataan resilienssinrakentamisen mukaiseksi toiminnaksi. Strategisen kompassin sisältö kumpuaa tosin hieman eri kontekstista kuin globaalistrategia, mutta ajan henki on mahdollisesti siirtymässä vuoden 2016 jo turvallisuuspainotteisemmasta sisällöstä vielä tiukemmin turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen tulkintaan, jota tuetaan ohjaavin asiakirjoin.

Börzel ja van Hüllen (2014) ovat kutsuneet aiempaa liberaalia hallintaa kuvastanutta demokratian jalkauttamista kohdevaltion yhteiskuntajärjestykseksi ja sen ongelmallisuutta demokratisoinnin (*democratization*) ja vakauden (*stability*) väliseksi dilemmaksi. Dilemman keskeinen havainto on, että demokraattisten ideaalien edistäminen saattaa johtaa niiden kohteena olevien valtioiden epävakauteen ja toisaalta epädemokraattinen hallinto saattaa olla vakaammaksi yhteiskunnaksi. Dilemma on ennen kaikkea moraalinen vastakkainasettelu. Nyt EU näyttää kamppailevan valtion resilienssin ja yhteiskunnan resilienssin välisen dilemman kanssa, jotka näyttävät identtisesti vakauden ja demokratian välisenä kiistana. Toisaalta resilienssille ominaisella avoimella määrittelyllä EU mahdollistaa itselleen tilanteen, jossa strategiset valinnat voivat vaihtua kohdemaassa ja toimintaympäristössä todetun tilanteen mukana.

5 Johtopäätökset

Tutkielman tavoite oli analysoida, mitä resilienssi tarkoittaa EU:n ulkoisen toiminnan politiikkaideana. Sitä on selvitetty tutkimalla resilienssin käsitteeseen liitettyjä ontologisia ja konseptuaalisia merkityksiä. Ontologisesti tutkielmassa on käyty laaja keskustelu *resilienssiajattelun* ja sen peilaaman maailman tulkinnan välillä. Konseptuaalisesti tulkinta maailman kompleksisesta luonteesta luo pohjan resilienssiajattelun logiikalle, tavoitteille ja sen kohdeajattelulle. Nämä operationalisoituvat uudennlaisella toiminnalla verrattuna ajatteluun, joka vallitsi ennen resilienssin nousua ulkoisen toiminnan politiikkaideaksi. Tutkielman aikana on käynyt selväksi, että yksinomaan resilienssi-käsitteen tutkiminen on pätevä tapa EU:n ulkopoliitiikan laajan muutoksen havainnollistamiseksi.

Tutkielmassa luotiin ainutlaatuinen resilienssiajatteluun perustuva hallinnan typologia, joka toimi yhdessä politiikkaideoiden kaksijaon kanssa analyysin kehyksenä. Jal Mehtan (2010) esittämä käsitys ideoista, niiden kyvystä muuttaa ihmisten tai instituutioiden käyttäytymistä ja toisaalta niiden korvaamattomuus toisella verrokillä (redusoimattomuus) toteutuvat tutkielman mukaan EU:n edistämisen resilienssiajattelun kohdalla. Empiirinen havainto resilienssin käytön määrällisestä lisäämisestä jo antaisi ymmärtää, että se on saavuttanut vahvan aseman. Resilienssi politiikkaideana on ydinasemassa muokkaamassa EU:n toimintaa ja identiteettiä, sekä kenties myös muiden toimijoiden mielikuvaa EU:sta.

Analyysin pohjalta voidaan hahmottaa resilienssin kaksijakoinen ideaalityyppi EU:n ulkoisessa toiminnassa: *resilienssi politiikkaratkaisuna* ja *resilienssi filosofiana*.

Resilienssi politiikkaratkaisuna ilmenee eräänlaisena strategian ideaalityyppinä ja sen tarkoitus on perustella, miksi juuri *resilienssistä* muodostui ulkopoliitiikkaa ohjaava käsite. Resilienssi vastaa ennen kaikkea muuttuneen maailmantulkinnan tarpeeseen. Mutta on myös perusteltua todeta, että resilienssin voittoon ideoiden kilpailussa on vaikuttanut yhtä lailla sen monitulkintaisuus. Resilienssi edustaa EU:lle analyysin perusteella osin ristiriitaista käsitettä, jolla on sisäinen tarkoitus. Lopulta tämänkin tutkielman perusteella havainto resilienssin tarjoamasta “keskitiestä liian kunnianhimoisen liberaalin rauhanrakennuksen ja matalan kunnianhimon vakauden tavoittelun välissä” (Wagner ja Anholt 2016, 414) on käsitteen keskeisin politiikkaratkaisun voittoon vaikuttanut ominaisuus. Samalla se on riittävän uskottava ja kunnianhimoinen politiikkaratkaisu ja ottaa huomioon epäonnistuneiksi katsotut menneet toimet toimiakseen ulkoisen toiminnan uutena johtajatuksena.

Resilienssi filosofiana on tämän tutkielman havaintojen perusteella EU:n ulkopoliittista toimintaa muuttava voima. Tutkimuskysymykseen vastaten resilienssi filosofiana edustaa EU:lle jotain vielä osin määrittelemätöntä ajattelua. Siinä resilienssi filosofiana peilaa tällä hetkellä vaikuttavia yhteiskuntatietoisuutemme virtauksia ja – mahdollisesti kritiikittä hyväksytyjä – voimasuhteita. Ne asettavat EU:n sellaiseen maailmanpoliittiseen tilaan, jossa vaikuttavat uudet ”lainalaisuudet”. Filosofia näyttäytyy eritoten uudenaikaisena tietoisuutena kumppanuussuhteista, jossa korostuu laajempaa vastuuta jakava mutta omia tarpeita korostava lähestymistapa. Kuvailu resilienssistä ajatteluna, jonka seurauksena liberalismiin linssit ovat pudonneet yhteiskuntatietoisuuden näkökykymme ja maailman koetun luonteen välistä on filosofisen resilienssin keskiössä. Kuten korkea edustaja Borrell totesi blogissaan: ”We Europeans must adjust our mental maps to deal with the world as it is, not as we hoped it would be.“ (Borrell 2020).

Resilienssi julkisena filosofiana onkin kenties EU:n sisäisistä tarpeista kumpuava laajemman jalansijan saava konsepti, joka perustuu poliittisen realismiin palauttamiselle toiminnan yhdeksi ohjaavaksi ajatukseksi. Resilienssiajattelun potentiaali EU:n käytössä näyttää piilevän pyrkimyksenä ottaa askelia kohti maailmanpoliittisesti merkittävää toimijaa, mitä varten pragmaattisemmat ja kompromissivalmiutta osoittavat lähestymistavat ovat avainasemassa. Tutkielmassa on havainnollistettu, ettei resilienssiä tule tulkita ainoastaan hallinnan mallina vaan tulisi katsoa, että resilienssiajattelu ilmentää laajempaa mentaalista siirtymää tavassa, jolla ymmärrämme maailmassa vallitsevia suhteita. Venäjän käynnistämän hyökkäyssodan ja sitä seuranneen ja edelleen käynnissä olevan puolustus- ja turvallisuuspolitiikan keskeisyyden vuoksi olisikin entistä tärkeämpää, että tutkimus resilienssistä politiikkaideana saisi jatkoa.

Parhaimmillaan EU:n resilienssikäsityksen tarkasteleminen voi tarjota tutkijalle mahdollisuuden tulkita EU:n omakuvaa roolistaan maailmassa. Ulkopoliittisen strategian operatiiviseksi käsitteeksi muodostunut resilienssi on alkuperänsä, instrumentaalisen käyttönsä ja strategisen ulottuvuutensa vuoksi monitahoinen ja kiintoisa tutkimuskohde.

Lopuksi kaksi huomiota: Tutkielmassa ei kysytty, miten EU:n edistämä ulkoisen toiminnan resilienssikäsitys on tarkoitus viedä käytäntöön, mutta nykyisessä tilanteessa on turvallista todeta sen vaativan vielä lisähuomiota (ks. samaan johtopäätökseen päätyneet: Joseph ja Juncos 2019a; Wagner ja Anholt 2020; Petrova ja Delcour 2020). Kuten tutkielman ensimmäisessä luvussa todettiin, vahvaa edistymistä resilienssin osalta voidaan havaita sisäisissä valmiuksissa ja toimintakyvyssä.

Olisikin tärkeää, että EU:n YUTP-missioiden ja kahdenvälisten projektien sisältöön kohdistuisi enemmän akateemista mielenkiintoa. Resilienssin vaikuttavuutta ja sen mukaisen politiikan toteutumista voisi selvittää analysoimalla vuoden 2016 jälkeen suunniteltuja ja käynnistettyjä YUTP-hankkeita, kuten koulutusmissioita ja kehitysprojekteja. Tähän mennessä on piirtynyt kuva, ettei toiminta kohteissa vastaa resilienssiajattelun kaikkia periaatteita. Vaikuttavuuden lisäämiseksi ja strategioiden tueksi EU:n olisi panostettava toimeenpanoon, jossa YUTP:n toimijat ymmärtäisivät, sisäistäisivät ja veisivät käytäntöön uuden strategian mukaisen ajattelutavan. Toistaiseksi resilienssinrakennuksen avoimuus on samalla sen vahvuus: strategiaa ei välttämättä tarvitse täsmentää toimintana niin kauan kuin se edistää omia etuja.

Jälkimmäinen huomio liittyy filosofiseen kysymykseen: Olemmeko nykyaikana pakotettuja tottumaan alituisten toisiaan seuraavien kriisien tilaan? Tuleeko yhteiskunnan taloudellisia resursseja suunnata yksinomaan kriisinsietokykyä lisääviin toimenpiteisiin? Voidaanko yksilöt pakottaa tiedostamaan oma haurautensa ja varmistamaan kestävyytensä pahimman varalta? Ukrainalainen Natalia Timtsuk totesi sodan keskeltä Helsingin Sanomien haastattelussa 14.8.2022 ajatuksia herättävästi: ”Kaikkeen tottuu, mutta en halua tottua tähän” (Konttinen ja Niiranen 2022). Lause ilmentää runollisesti ja arkipäiväisesti resilienssiin liitettyjä kriittisiä huomioita, joihin poliittisten suunnittelijoiden tulisi pystyä vastaamaan.

Kompleksisuuden ontologian tunkeutuminen jaetuksi totuudeksi on tutkielman analyysin perusteella unionille keskeinen muutos siihen, millaiseksi sen toimijuus on mielletty. Maailman suurin talousalue joutunee tämän seurauksena keskittymään yhä enemmän ulko- ja turvallisuus- sekä puolustuspoliittiseen ulottuvuuteen. Globaalistrategian julkaisun jälkeen EU:n piirissä on luotu pysyviä YUTP- ja YTPP-uudistuksia, jotka ilmentävät kuvattua painopisteen siirtymää. Sen vuoksi onkin mielenkiintoista kysyä, mitä pitkäjänteisiä seurauksia tällä siirtymällä on?

24. helmikuuta 2022 – Venäjän käynnistämän hyökkäyssodan – jälkeen on entistä selvempää, että resilienssin käsitteellä EU pyrkii eritoten tekemään selväksi sen, mikä on valitettavasti saanut jatkoa vuoden 2016 globaalistrategian julkaisun jälkeen: maailma on muuttunut arvaamattomammaksi niin valtioille kuin sen kansalaisille.

Lähteet

Lainatut lähteet

- Acharya, A. (2017). After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order. *Ethics & International Affairs*, 31(3), 271–285.
- Andersen, L. R. (2011). *Security Sector Reform and the Dilemma of Liberal Peacebuilding*. Kööpenhamina: Danish Institute for International Studies, DIIS.
- Baldaro, E.; & Costantini, I. (2021). Fragility and resilience in the European Union's security strategy: comparing policy paradigms. *Italian Political Science Review*, 51, 305–320.
- Barbé, E.; & Morillas, P. (2019). The EU global strategy: the dynamics of a more politicized and politically integrated foreign policy. *Cambridge Review of International Affairs*, 32(6), 753–770.
- Bargués, P. (2021). *Strategic Autonomy: A Shift in the Implementation of the Global Strategy*. EU-Listco Policy Paper No. 09/21: Europe's External Action and the Dual Challenges of Limited Statehood and Contested Orders.
- Bargués-Pedreny, P. (2015). Realising the post-modern dream: Strengthening post-conflict resilience and the promise of peace. *Resilience: Policies, Practices and Discourses*, 3(2), 113–132.
- Bendiek, A. (2017). *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU: Von der Transformation zur Resilienz*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Biscop, S. (2016). *The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics*. Egmont Royal Institute for International Relations. Noudettu osoitteesta <https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2016/06/SPB75.pdf?type=pdf>
- Biscop, S. (2017). *A strategy for Europe's neighbourhood: keep resilient*. Elcano Royal Institute. Haettu 25. 10 2022 osoitteesta <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2017/01/ari4-2017-biscop-strategy-europe-neighbourhood-keep-resilient-carry-on.pdf>
- Biscop, S. (2021). The lonely strategist: Who but the high representative and the EEAS cares about the EU global strategy. *European Foreign Affairs Review*, 26(1), 25–34.
- Björklund, L. (2008). Ideat politiikan muutoksessa. Instituutioista ja intresseistä ideoihin. *Janus*, 16(1), 4–18.
- Boese, V. V.; Alizada, N.; Lundstedt, M.; Morrison, K.; Natsika, N.; Sato, Y.; . . . Lindberg, S. I. (2022). *Autocratization Changing Nature? Democracy report 2022*. Göteborg: Varities of Democracy Institute.
- Borrell, J. (8. 2 2020). *Project Syndicate*. Noudettu osoitteesta Embracing Europe's Power: <https://www.project-syndicate.org/commentary/embracing-europe-s-power-by-josep-borrell-2020-02?barrier=access-spalylog>

- Borrell, J. (10. 10 2022a). EU Ambassadors Annual Conference 2022: Opening speech by High Representative Josep Borrell. Haettu 10. 12 2022 osoitteesta https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-ambassadors-annual-conference-2022-opening-speech-high-representative-josep-borrell_en
- Borrell, J. (27. 8 2022b). Foreign interventions and the future of European defence. Haettu 24. 10 2022 osoitteesta https://www.eeas.europa.eu/eeas/foreign-interventions-and-future-european-defence_en
- Bourbeau, P. (2013). Resiliencism: Premises and promises in securitization research. *Resilience: International Policies, Practices and Discourses*, 1(1), 3–17.
- Bourbeau, P. (2018). A Genealogy of Resilience. *International Political Sociology*, 12, 19–35.
- Bourbeau, P.; & Vuori, J. A. (2018). Resilience and Security. Teoksessa P. Bourbeau, *On Resilience: Genealogy, Logics, and World Politics* (ss. 58–84). Cambridge: Cambridge University Press.
- Börzel, T. A.; & van Hüllen, V. (2014). One voice, one message, but conflicting goals: cohesiveness and consistency in the European Neighbourhood Policy. *Journal of European Public Policy*, 21(7), 1033–1049.
- Call, C. T.; & Cousens, E. M. (2008). Ending Wars and Building Peace: International Responses to War-Torn Societies. *International Studies Perspectives*, 9, 1–21.
- Campbell, J. L. (2002). Ideas, Politics, and Public Policy. *Annual Review of Sociology*, 28, 21–38.
- Ceccorulli, M.; & Sonia, L. (2017). Migration and the EU Global Strategy: Narratives and Dilemmas. *The International Spectator*, 52(3), 83–102.
- Chandler, D. (2007). EU Statebuilding: Securing the Liberal Peace through EU Enlargement. *Global Society*, 21(4), 593–607.
- Chandler, D. (2010). *International Statebuilding: The Rise of Post-Liberal Governance*. Lontoo: Routledge.
- Chandler, D. (2012). Resilience and human security: The post-interventionist paradigm. *Security Dialogue*, 43(3), 213–229.
- Chandler, D. (2013). International Statebuilding and the Ideology of Resilience. *Politics*, 33(4), 276–286.
- Chandler, D. (2014a). Beyond neoliberalism: resilience, the new art of governing complexity. *Resilience: International Policies, Practices and Discourses*, 2(1), 47–63.
- Chandler, D. (2014b). *Resilience: the Governance of Complexity*. Lontoo ja New York: Routledge.
- Chandler, D. (2015). Reconceptualizing International Intervention: Statebuilding, 'Organic Processes' and the Limits of Causal Knowledge. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 9(1), 70–88.
- Chandler, D. (2020). Security through societal resilience: Contemporary challenges in the Anthropocene. *Contemporary Security Studies*, 41(2), 195–214.
- de Coning, C. (2016). From peacebuilding to sustaining peace: implications of complexity for resilience and sustainability. *Resilience*, 4(3), 166–181.

- de Guevara, B. B. (2008). The State in Times of Statebuilding. *Civil Wars*, 10(4), 348–368.
- Dillon, M.; & Reid, J. (2009). *The Liberal Way of War: Killing to make life live*. Lontoo ja New York: Routledge.
- Duffield, M. (2012). Challenging environments: Danger, resilience and the aid industry. *Security Dialogue*, 43(5), 475–492.
- Duit, A.; & Galaz, V. (2008). Governance and Complexity – Emerging Issues for Governance Theory. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 21(3).
- Dunn Cavelty, M.; Kaufmann, M.; & Kristensen, K. S. (2015). Resilience (in)security: Practices, subjects, temporalities. *Security Dialogue*, 46(1), 3–14.
- Euroopan komissio. (1993). *European Council in Copenhagen 21–22 June 1993: Conclusions of the Presidency*.
- Euroopan komissio. (2012). *EU approach to resilience: Learning from food crises*. Euroopan komissio.
- Euroopan komissio. (2016). *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Brysseli: European External Action Service.
- Euroopan komissio. (2020a). *2020 Strategic Foresight Report: Charting the Course Towards a More Resilient Europe*. Euroopan komissio.
- Euroopan komissio. (2020b). *Towards a comprehensive Strategy with Africa*. Euroopan komissio. Noudettu osoitteesta https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2020-03/communication-eu-africa-strategy-join-2020-4-final_en.pdf
- Euroopan komissio. (2022). *EU:n ja Egyptin assosiaationeuvoston suositus EU:n ja Egyptin välisen kumppanuuden painopisteistä 2021–2027*.
- Euroopan ulkosuhdehallinto. (2016). *Annual Report on the Sahel Regional Action Plan 2015/2016*.
- Euroopan ulkosuhdehallinto. (2022). *A Strategic Compass for Security and Defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*. Euroopan ulkosuhdehallinto.
- Freedom House. (2. 11 2022). *Global Freedom Scores: Egypt*. Noudettu osoitteesta Freedom House: <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>
- Fukuyama, F. (2004). *State-building: Governance and world order in the 21st century*. New York: Cornell University Press.
- Grove, K. J. (2017). Security beyond resilience. *Environment and Space*, 35(1), 184–194.
- Hameiri, S. (2014). The crisis of liberal peacebuilding and the future of statebuilding. *International Politics*, 51, 316–333.
- Hegre, H.; Gissinger, R.; & Gleditsch, N. P. (2003). Globalization and Internal Conflict. Teoksessa G. Schneider; K. Barbieri; & N. P. Gleditsch, *Globalization and Armed Conflict* (ss. 251–276). Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

- Humbert, C.;& Joseph, J. (2019). Introduction: the politics of resilience: problematising current approaches. *Resilience: International Policies, Practices and Discourses*, 215–223.
- Hyvönen, A.-E.;& Juntunen, T. (2016). Sopeutuva yhteiskunta ja resilienssi: turvallisuuspoliittinen analyysi. *Politiikka*, 58(3), 206–223.
- Hyvönen, A.-E.;& Juntunen, T. (2018). Resilienssi avaimena laaja-alaiseen kokonaisturvallisuuteen: haasteita ja mahdollisuuksia. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan artikkelisarja*, 2018(25). Noudettu osoitteesta <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=28005>
- Hyvönen, A.-E.;& Juntunen, T. (2020). From “spiritual defence” to robust resilience in the Finnish comprehensive security model. Teoksessa S. Larsson;& M. Rhinard, *Nordic Societal Security: Convergence and Divergence* (ss. 154–178). Lontoo: Routledge.
- Hyvönen, A.-E.;Juntunen, T.;Mikkola, H.;Käpylä, J.;Gustafsberg, H.;Nyman, M.; . . Liljeroos, J. (2019). *Kokonaisresilienssi ja turvallisuus: tasot, prosessit ja arviointi*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 17/2019.
- Ikenberry, J. (2018). The end of liberal international order? *International Affairs*, 94(1), 7–23.
- Joseph, J. (2013). Resilience as embedded neoliberalism: a governmentality approach. *Resilience*, 1(1), 38–52.
- Joseph, J. (2016). Governing through Failure and Denial: The New Resilience Agenda. *Journal of International Studies*, 44(3), 370–390.
- Joseph, J. (2018). *Varieties of Resilience*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Joseph, J.;& Juncos, A. E. (2019a). Resilience as an Emergent European Project? The EU's Place in the Resilience Turn. *Journal of Common Market Studies*, 57(5), 995–1012.
- Joseph, J.;& Juncos, A. E. (2019b). A promise not fulfilled: The (non)implementation of the resilience turn in EU peacebuilding. *Contemporary Security Policy*, 287–310.
- Juncos, A. (2017). Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatist turn? *European Security*, 26(1), 1–18.
- Juncos, A. E. (2018). Resilience in peacebuilding: Contesting uncertainty, ambiguity, and complexity. *Contemporary Security Policy*, 39(4), 559–574.
- Juncos, A.;& Joseph, J. (2020). Resilient Peace: Exploring the Theory and Practice of Resilience in Peacebuilding Interventions. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 14(3), 289–302.
- Juntunen, T. (2014). *Kohti varautumisen ja selviytymisen kulttuuria? Kriittisiä näkökulmia resilienssiin*. Tampere: Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK.
- Kaufmann, M. (2013). Emergent self-organisation in emergencies: resilience rationales in interconnected societies. *Resilience*, 1(1), 53–68.
- Konttinen, J.;& Niiranen, J. (14. 8 2022). *Mykolajiv saa vihdoin hengittää*. Noudettu osoitteesta Helsingin Sanomat: <https://www.hs.fi/paivanlehti/14082022/art-2000008979646.html>
- Korosteleva, E. A. (2020a). Paradigmatic or critical? Resilience as a new turn in EU governance for the neighbourhood. *Journal of International Relations and Development*, 23, 682–700.

- Korosteleva, E. A. (2020b). Reclaiming resilience back: A local turn in EU external governance. *Contemporary Security Policy*, 41(2), 241–262.
- Korosteleva, E. A.; & Flockhart, T. (2020). Resilience in EU and international institutions: Redefining local ownership in a new global governance agenda. *Contemporary Security Policy*, 41(2), 153–175.
- Korosteleva, E. A.; & Petrova, I. (2022). What makes communities resilient in times of complexity and change? *Cambridge Review of International Affairs*, 35(2), 137–157.
- Lavenex, S. (2016). The Neighbourhood Policy's functionalist Hubris and Political Myopia. *British Journal of Politics and International Relations*.
- Mac Ginty, R. (2008). Indigenous Peace-Making Versus the Liberal Peace. *Cooperation and Conflict*, 43(2), 139–163.
- Manners, I. (2002). Normative power Europe: A contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies*, 40(2), 235–258.
- Mehta, J. (2010). From "Whether" to "How": The Varied Roles of Ideas in Politics. Teoksessa D. Beland; & B. Cox, *How Ideas Matter: Reframing Political Research* (ss. 23–47). Oxford: Oxford University Press.
- Mikkola, H.; Aaltola, M.; Wigell, M.; Juntunen, T.; & Vihma, A. (2018). *Hybridivaikuttaminen ja demokratian resilienssi*. Ulkopoliittinen instituutti. Noudettu osoitteesta https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2018/05/fiia_report55_web_hybrdivaikuttaminen-ja-resilienssi.pdf
- Muench, S.; Stoermer, E.; Jensen, K.; Asikainen, T.; Salvi, M.; & Scapolo, F. (2022). *Towards a green and digital future*. Luxemburg: Publications Office of the European Union. doi:doi:10.2760/54
- Mälksoo, M. (2016). From the ESS to the EU Global Strategy: external policy, internal purpose. *Contemporary Security Policy*, 37(3), 374–388.
- Möttölä, K. (14. 7 2016). EU asettuu sopeutettuun kokoon ja uuteen muottiin. *Politiikasta*. Haettu 11. 10 2021 osoitteesta <https://politiikasta.fi/eu-asettuu-sopeutettuun-kokoon-uuteen-muottiin/>
- Ojanen, H. (2021). Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka: EU valtioiden maailmassa. Teoksessa T. Raunio; & J. Saari, *Moninaisuudessaan yhtenäinen? Euroopan unionin suunta* (ss. 188–211). Helsinki: Eurooppatiedotus.
- Paris, R. (2004). *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Petrova, I.; & Delcour, L. (2020). From principle to practice? The resilience-local ownership nexus in EU Eastern Partnership policy. *Contemporary Security Policy*, 41(2), 336–360.
- Pugh, J. (2014). Resilience, complexity and post-liberalism. *Area*, 46(3), 313–319.
- Rantanen, T. (2022). Euroopan unionin ulkopoliittikka – Turvallisuusstrategiasta Strategiseen konseptiin. *Kosmopolis*, 52(2), 33–51.

- Richmond, O. P.; & Mitchell, A. (2012). Introduction – Towards a Post-Liberal Peace: Exploring Hybridity via Everyday Forms of Resistance, Agency and Autonomy. Teoksessa O. P. Richmond; & A. Mitchell, *Hybrid Forms of Peace: From Everyday Agency to Post-Liberalism* (ss. 1–38). Lontoo: Palgrave Macmillan.
- Roberts, D. (2011). Post-Conflict Peacebuilding, Liberal Irrelevance and the Locus of Legitimacy. *International Peacekeeping*, 18(4), 410–424.
- Rogers, P. (2020). The Evolution of Resilience. *Connections: The Quarterly Journal*, 19(3), 13–32.
- Romanova, T. (2019). The Concept of 'Resilience*' in EU External Relations: A Critical Assessment. *European Foreign Affairs Review*, 24(3), 349–366.
- Rosenow, D. (2012). Dancing life into being: Genetics, resilience and the challenge of complexity theory. *Security Dialogue*, 43(6), 531–547.
- Ruohomäki, J.; & Nyholm, E. (2020). Eu yrittää rakentaa Ukrainassa samoille demokratian perustuksille, joita Venäjä eniten nakertaa. *The Ulkopolitist*. Noudettu osoitteesta EU yrittää rakentaa Ukrainassa samoille demokratian perustuksille, joita Venäjä eniten nakertaa: <https://ulkopolitist.fi/2020/10/04/eu-yrittää-rakentaa-ukrainassa-samoille-demokratian-perustuksille-joita-venäjä-eniten-nakertaa/>
- Ruohomäki, O. (2018). Kriisinhallinnan haasteet 2035 – Dystopioiden maailmassa tarvitaan resilienssiä. Teoksessa R. Siirtola; & A. Palm, *Yhdessä enemmän – Kriisien hallintaa kokonaisvaltaisesti* (ss. 196–211). Helsinki: Laajan turvallisuuden verkosto WISE ry.
- Sabaratnam, M. (2011). The Liberal Peace? An Intellectual History of International Conflict Management, 1990–2010. Teoksessa S. Campbell; D. Chandler; & M. Sabaratnam, *A Liberal Peace? The Problems and Practices of Peacebuilding* (ss. 13–30). London ja New York: Zed Books.
- Schmidt, J. (2015). Intuitively neoliberal? Towards a critical understanding of resilience governance. *European Journal of International Relations*, 21(2), 402–426.
- Smith, K. (2017). A European Union global strategy for a changing world? *International Politics*, 54, 503–518.
- Smith, M. (2016). Implementing the Global Strategy where it matters most: the EU's credibility deficit and the European neighbourhood. *Contemporary Security Policy*, 37(3), 446–460.
- Smith, M. E. (2011). A liberal grand strategy in a realist world? Power, purpose and the EU's changing global role. *Journal of European Public Policy*, 18(2), 144–163.
- The European Union Institute for Security Studies. (2010). *Global Governance 2025: At a Critical Juncture*. Paris: EU Institute for Security Studies.
- Themnér, A.; & Ohlson, T. (2014). 2014. *Conflict, Security & Development*, 14(1), 61–87.
- Tocci, N. (2015). Towards an EU Global Strategy. Teoksessa *Towards an EU Global Strategy – Background, process, references* (ss. 123–153). EU Institute for Security Studies.

- Tocci, N. (2016). The making of the EU Global Strategy. *Contemporary Security Policy*, 37(3), 461–472.
- Tocci, N. (2017a). From the European Security Strategy to the EU Global Strategy: explaining the journey. *International Politics*, 54(4), 487–502.
- Tocci, N. (2017b). *Framing the EU Global Strategy*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Tocci, N. (2020). Resilience and the role of the European Union in the world. *Contemporary Security Policy*, 41(2), 176–194.
- Tonra, B. (2018). *Resilience and EU Foreign Policy: the Promise of Justice*. School of Politics & International Relations.
- Vogt, H. (2018). Liberaalin maailmanjärjestyksen kohtalosta. *Kosmopolis*, 48(1–2), 59–66.
- Wagner, W. (2017). Liberal Power Europe. *Journal of Common Market Studies*, 55(6), 1398–1414.
- Wagner, W.;& Anholt, R. (2016). Resilience as the EU Global Strategy's new leitmotif: pragmatic, problematic or promising? *Contemporary Security Policy*, 37(3), 414–430.
- Wagner, W.;& Anholt, R. (2020). Resilience in the European Union external action. Teoksessa E. Cusumano;& S. Hofmaier, *Projecting Resilience Across the Mediterranean* (ss. 17–36). Lontoo: Palgrave.
- Walker, B.; Salt, D.;& Reid, W. (2006). *Resilience Thinking: Sustaining Ecosystems and People in a Changing World*. Washington D.C.: Island press.
- Walker, J.;& Cooper, M. (2011). Genealogies of resilience: From systems ecology to the political economy of crisis adaptation. *Security Dialogue*, 42(2), 143–160.
- Wallensteen, P. (2015). *Peacebuilding, Victory and Peace*. Oxford: Oxford University Press.
- Yhdistyneet kansakunnat. (2008). *Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting security sector reform*. Yhdistyneiden kansakuntien pääsihteeri.
- Zanotti, L. (2013). Governmentality, Ontology, Methodology: Re-thinking Political Agency in the Global World. *Alternatives: Global, Local, Political*, 38(4), 288–304.
- Zebrowski, C. (2015). *The Value of Resilience: Securing Life in the Twenty-first Century*. Lontoo: Routledge.