

EU:N KONFLIKTINESTO  
GLOBAALISTRATEGIAN JÄLKEEN  
KATSAUS RAUHANVÄLITYKSEEN JA  
TURVALLISUUSSEKTORIN REFORMIIN

WISE REPORT 5/2016



# KANSALAISYHTEISKUNNAN VUOROPUHELUVERKOSTO (CSDN)

10.11.2016, Helsinki

EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittinen globaalistrategia (EUGS), joka esiteltiin heinäkuussa 2016 mahdollistaa EU:n konfliktineston tukitoimien käytännön toteutuksen. Vaikkakin strategia vahvistaa konfliktien perimmäisten syiden selvittämisen ja rauhan edistämisen olevan EU:n ulkosuhdehallinnon prioriteetteja, käytännössä konfliktineston saama poliittinen tuki ja henkilöstö- sekä taloudelliset resurssit säilyvät suhteellisen pieninä, huolimatta jäsenvaltioiden vahvasta tuesta.

Tämän Helsingin kokouksen tarkoituksena oli arvioida EU:n sitoutuneisuutta konfliktinehkäisyn täytäntöönpanoon erityisesti koskien rauhanvälitystä ja turvallisuussektorin reformia, keskittyen EU:n ulkosuhdehallinnon käytäntöjen parantamiseen ja vaikuttavuuden maksimoimiseen hauraissa ja konflikteista kärsivissä maissa. Kokoukseen osallistui 65 osanottajaa, mukaan lukien edustajia rauhanrakentamiseen keskittyvistä kansalaisjärjestöistä, tutkijoita, Suomen ministeriöiden virkamiehiä ja EU-instituutioiden edustajia.

Tämä kokousraportti on jaettu kolmeen osaan. Ensimmäisen osan yhteenvedossa esitetään ydinajatuksia sekä suositukset EU:n globaalistrategiaan liittyen, toinen osa keskittyy EU:n rooliin rauhanvälitys- ja vuoropuheluprosesseissa ja kolmas ja viimeinen osa käsittelee kuinka toimeenpanna koko EU:n kattava turvallisuusreformin strateginen kehys konfliktisensitiivisellä tavalla.

Koska kokous pidettiin Chatham House -sääntöä noudattaen, ei esitettyjä näkemyksiä siis voi yhdistää yhteenkään osallistuneeseen henkilöön tai instituutioon, eivätkä ne välttämättä edusta kaikkien kokouksen osanottajien, European Peacebuilding Liaison Office (EPLO) ja sen jäsenjärjestöjen tai järjestäjäkumppanien näkemyksiä.

## Kansalaisyhteiskunnan vuoropuheluverkosto

Civil Society Dialogue Network (CSDN) 'Kansalaisyhteiskunnan vuoropuheluverkosto' on kansalaisyhteiskunnan ja EU-päätäjien välinen mekanismi rauhan ja konfliktin alalla. Verkostoa rahoittaa mm. Euroopan unionin vakautusväline. Verkostoa johtaa kansalaisjärjestöverkosto European Peacebuilding Liaison Office (EPLO), yhteistyössä Euroopan komission (EC) ja EU:n ulkosuhdehallinnon (EUH) kanssa. CSDN:n toinen vaihe alkoi 2014 ja päättyy 2016. Lisätietoja EPLO:n nettisivulla, [www.eplo.org](http://www.eplo.org).

# I. EU:N GLOBAALISTRATEGIAN TARKASTELU KONFLIKTINESTON NÄKÖKULMASTA

Ensimmäisessä sessiossa osallistujat keskustelivat:

- 1) globaalistrategian kehyksestä ja painopistealueista;
- 2) näkemyksistä globaalistrategiasta;
- 3) konfliktineston odotuksista ja jäsenvaltioiden roolista globaalistrategian toimeenpanemisessa.

## 1) KEHYS JA PAINOPISTEALUEET

Vuoden 2016 globaalistrategian kehys on merkittävästi erilainen kuin edellinen vuonna 2003 julkaistu Euroopan turvallisuusstrategia. Vuoden 2003 strategiassa todettiin, ”Eurooppa ei ole koskaan aikaisemmin ollut yhtä vauras, turvallinen ja vapaa”. Vuoden 2016 strategia sen sijaan toteaa, että ”Meidän unionimme tarkoitus ja jopa sen olemassaolo on asetettu kyseenalaiseksi” Laajemmasta alueestamme on tullut ”epävakaampi ja turvattomampi” ja strategia viittaa Eurooppaa kohtaaviin ”kriiseihin” ja ”vaikeisiin aikoihin” sen sisä- ja ulkopuolella. Muuttoliikettä, pakolaiskysymyksiä, väkivaltaista ääriliikehdintää ja radikalisoitumista on tuskin mainittu 2003, mutta ne esiintyvät toistuvasti vuoden 2016 globaalistrategiassa. Muutamat kokouksen osanottajat kokivat, että vuoden 2003 strategia perustuu pitkälti arvoihin kun taas vuoden 2016 strategia perustuu enemmän intresseihin. Tästä syystä yksi avainkysymyksistä on kuinka pitää kiinni Euroopan arvoista samalla kun suojelemme Euroopan intressejä. Ryhmä keskusteli tarpeesta säilyttää inhimillisen turvallisuuden lähestymistapa EU:n ulkopoliittikan keskeisenä periaatteena.

Osallistujat keskustelivat kolmesta globaalistrategian pääkohdasta:

- Globaalistrategian prioriteettien täytäntöönpano tulee olemaan haaste. Monet osallistujista olivat samaa mieltä siitä, että strategian täytäntöönpano tulee olemaan sen todellinen koetinkivi. Viidestä globaalistrategian prioriteetista tähän mennessä huomio on keskittynyt ”Unionimme turvallisuus”-prioriteettiin. Jäljelle jäävät prioriteetit (valtioiden ja yhteiskuntien selviytymiskyky itäisessä ja eteläisessä naapurustossamme, yhdennetty (integroitu) lähestymistapa konflikteihin, yhteistyöhön perustuvat alueelliset järjestelmät,

ja globaali hallinta 2000-luvulla) ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Jotkut osanottajat esittivät, että yhdennetyn lähestymistavan konflikteihin ja selviytymiskyvyn itäisessä ja eteläisessä tulisi olla seuraavina tärkeysjärjestyksessä, kun taas eräät esittivät, että näitä viittä prioriteettia ei tulisi käsitellä kutakin erikseen vaan niiden edistämisen tulisi tapahtua yhtäaikaaisesti.

- Globaalistrategiassa otetaan käyttöön ’yhdennetty lähestymistapa’ kaksi vuotta EU:n kokonaisvaltaisen lähestymistavan konflikteihin ja kriiseihin jälkeen. Vaikka osanottajat olivat sitä mieltä, että näiden kahden käsitteen välillä ei ole suurta eroa, jotkut näkivät yhdennetyn lähestymistavan EU:n mahdollisuutena ei ainoastaan koordinoida sisäisesti paremmin, vaan myös reagoida konflikteihin ja kriiseihin ulkoisesti koordinoidummalla tavalla. Vaikka tämä on myönteinen pyrkimys, on selvää, että sen toteuttaminen tulee olemaan haastavaa, etenkin kun otetaan huomioon, että jo kokonaisvaltaista lähestymistapaa oli vaikeasaavuttaa. Yksi osallistuja mainitsi, että EU ei ole yksin kamppailussaan sisäisen ja ulkoisen johdonmukaisuuden kanssa - YK ja muut suuret hallintokoneistot kohtaavat samoja haasteita. Käytännön tasolla on kuitenkin olemassa monia toimia, joissa EU voisi panna täytäntöön laajemman yhdennetyn lähestymistavan. Esimerkkeinä näistä yhteinen konfliktianalyysi, parempi varhaisvaroitusjärjestelmä, varhaisvaroituksen jälkeisen toiminnan parempi seuranta, EU:n valmiuksien parantaminen konfliktisensitiivisyydessä ja EU:n rauhanrakentamisen ja vakauttamisen osaston luominen (joka syntyy SECPOL.2:n ja YTPP- koordinaatio- ja tukiosaston yhdistymisestä EUH:ssa).

- Lähialue- vs. globaali lähestymistapa. Keskustelua käytiin siitä, pitäisikö EU:n keskittyä pääasiassa omaan lähialueeseensa (laajasti ottaen) vai tulisiko sen säilyttää globaali näkökulma. Muutamat osanottajat kokivat, että koko maailmasta huolehtiminen on liian suuri vastuu ja että EU:n tulisi yrittää hallita tapahtumia ensin Euroopassa ja sen lähialueilla. Toiset osanottajat katsoivat, että vaikka EU:n lähialueet ovat prioriteetti, EU:n todellinen voima on sen pitkäaikaisessa läsnäolossa ja sen avun koossa ja siksi se voi olla keskeisessä roolissa eri puolilla maailmaa. Keskustelussa mainittiin, että EU:n myönteinen vaikutus Kolumbiassa ja Myanmarissa konfliktineston ja rauhanrakentamisen saralla ei

olisi ollut mahdollista, jos EU olisi keskittynyt vain lähialueeseensa. Todettiin, että jäsenvaltioiden kesken vallitsee yhteisymmärrys siitä, että tietyillä osa-alueilla on tarvetta keskittyä lähialueisiin, kun taas toisilla osa-alueilla painopiste on luonnostaan globaali.

## 2) NÄKEMYKSIÄ GLOBAALISTRATEGIASTA

Useat osanottajat kokivat, että globaalistrategia vahvistaa konfliktinestoa ja rauhanrakentamista. Se korostaa konfliktisensitiivisyyden merkitystä kaikissa EU:n instituutioissa. Se myös tukee konfliktineston, rauhanvälityksen ja rauhanrakentamisen erityisiä toimia, kuten ennalta ehkäisevän diplomatian käyttöä, panostamista varhaisvaroitusjärjestelmään ja naisten tukemista rauhanrakentamisessa. Strategisesta näkökulmasta EU:n globaalistrategia on linjassa edeltävien strategia-asiakirjojen kanssa ja ei poikkea merkittävästi edeltävästä politiikasta.

Strategiaan sisältyy kuitenkin samanaikaisesti rajoituksia ja haasteita. Useat osanottajat katsoivat, että strategiassa on liian monta prioriteettia ja näihin prioriteetteihin ei ole varattu resursseja, joten ei ole selvää mitä edistetään ja mikä jää vain strategiamerkinnäksi. Ei myöskään ole selvää mistä konfliktinehkäisyyden rahoitus tulisi. Yksi osanottaja esitti, että rahoituksen ei pitäisi olla uusi budjettivaraus vaan pikemmin se tulisi koota jo olemassa olevan budjetista. Lisäksi katsottiin, että konfliktinestoon panostamisen ei tulisi vaikuttaa tapahtuvan kriisinhallinnan kustannuksella - vaan pikemminkin tällainen panostus voi tehostaa ja tasapainottaa EU:n kokonaisvaltaista kykyä reagoida kriiseihin ja vähentää kustannuksia. Eräs osanottajista sanoi, että konfliktien ja rauhanrakentamisen suhteen on edistytty erittäin hyvin viime vuosikymmenten aikana ja on tärkeää varmistaa myönteisen kehityksen jatkuminen.

Keskustelussa todettiin, että kumppanuuksille tulee antaa suurempi painoarvo, erityisesti ajatellen resurssien tehokkaampaa käyttöä. Lisäksi todettiin, että on olemassa tarve luoda valmiuksia EU-edustustoissa kentällä, ja että strategia vain kokoaa jo olemassa olevien poliittisten asiakirjojen ajatuksia esittämättä uusia. Lopuksi kysyttiin ohjaako globaalistrategia köyhyyden poistamiseen tarkoitettuja varoja siirtäen niitä EU:n intressien ja strategisten painopistealueiden suuntaan (kuten maahanmuuton valvontaan ja turvallisuuteen). Kehitysapuleikkauksia EU:ssa ja jäsenvaltioissa

pidettiin huolestuttavina.

## 3) KONFLIKTINEHKÄISYYN KOHDISTUVAT ODOTUKSET

Osanottajat puhuivat EU:n laajemmasta lähestymistavasta konfliktinehkäisyyden ja siihen liittyvistä odotuksista. Useat osanottajat totesivat, että on edelleen olemassa tarve määrittellä avainkäsitteet (kuten ”konfliktinesto” ja ”resilienssi”). Todettiin, että molemmat käsitteet ovat aika laajoja ja epämääräisiä, ei näytä olevan selkeää yhteisymmärrystä siitä, mitä ne todella tarkoittavat. Konfliktinehkäisyä on periaatteessa helppo tukea, mutta vähemmän yksimielisyyttä on siitä, mitä sillä tarkoitetaan käytännössä, mikä oikeasti toimii ja mitä resursseja tarvitaan. Yksi osallistujista mainitsi, että konfliktinehkäisyyden tukeminen ei aina vaadi lisärahoitusta, vaan parempaa henkilöstöresurssien ymmärtämistä ja konfliktisensitiivisyyden periaatteiden toteuttamista sekä projektien strategista ja kohdennettua suunnittelua.

Resilienssillä voi olla monta merkitystä - yhteiskunnallisesta joustokyvystä kykyyn selvitä luonnonmullistuksista. Strategiassa mainitaan resilienssi useita kertoja, mutta ilman selvää määritelmää. Siksi tarvitaan aina laajempi keskustelu jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kanssa ennen minkään yhteisen tiedonannon julkistamista. Yksi osallistuja totesi, että on tärkeää ymmärtää, että kyky kestää sisäisiä ja ulkoisia häiriötekijöitä ei välttämättä tarkoita samaa asiaa ja että konflikteissa on kyse enemmän sisäisistä häiriötekijöistä. Ryhmä keskusteli myös sen varmistamisesta, että resilienssin edistäminen ei johda vain vallitsevan tilan, status quon, vahvistamiseen, koska tämä ei ole tehokasta pitkällä aikavälillä. Sen sijaan pitäisi pyrkiä etsimään mahdollisuuksia muutokseen.

Osanottajat keskustelivat EU:n muutosteoriasta ja siihen sisältyvistä interventioista sekä siitä, millä nopeudella yhteiskuntien odotetaan siirtyvän yhdestä kehitysvaiheesta toiseen. Todettiin, että jotkut EU-strategiat vaikuttavat olevan epärealistisia ja odottavan jonkin maan kehittyvän ”alkutekijöistä demokratiaksi” viidessä vuodessa. Eräs osanottajista käytti esimerkkinä EUPOL -operaatiota Afganistanissa, joka on arvioitu epäonnistuneeksi, koska se ei pystynyt palauttamaan oikeusvaltiota Afganistaniin, vaikkakin se on selvästi epärealistinen tavoite ajatellen operaation resursseja ja valmiuksia. Eräs osanottaja huomautti,

että EU:n oman historian tarkastelu voisi toimia hyvänä pohjana halutusta realistisemmasta aikataulusta demokratiakehitykselle.

Lisäksi keskusteltiin seuraavista haasteista: miten EU-instituutioissa pystytään hyväksymään yhteinen konfliktianalyysi ja strategia jostain tietystä kysymyksestä ja paikasta; miten konfliktinesto koetaan joskus loukkaavana; ja kuinka tärkeää on ottaa kumppanit mukaan suoraan EU:n konfliktinehkäisyn keskusteluihin ja suunnitteluun, sen sijaan, että heidät nähtäisiin ainoastaan EU:n toiminnan ”kohteena”. Lopuksi, useat osanottajat totesivat, että konfliktinehkäisyä on paljon tehty EU:n sisällä, mutta sitä ei aina ole nimetty tai tunnustettu sellaiseksi.

#### 4) JÄSENVALTIOIDEN KESKEINEN ASEMA

Yhdennetyt lähestymistavan toimivuuden edistämiseksi keskusteluissa ehdotettiin, että jäsenvaltiot pyytäisivät EU-johtoa etsimään keinoja instituutioiden yhteistyön parantamiseksi, jotta selvät ohjeet tulevat ylhäältä alas. Jäsenvaltiot voivat myös toimia näin neuvostossa, erityisesti jos ne koordinoivat toimintaansa. Paine ei ole vain instituutioilla vaan myös jäsenvaltioilla yhdennetyt lähestymistavan tehokkaassa käyttöönotossa.

Jotkut jäsenvaltiot ovat epävirallisesti lähestyneet korkeaa edustajaa Federica Mogherinia ehdotuksilla siitä, miten EU voisi parantaa yhdennettyä lähestymistapaa konflikteihin. Ehdotukset ovat pitäneet sisällään konfliktien varhaisvaroitusjärjestelmän parantamisen mm. varmistamalla, että varhainen varoitus johtaa aikaiseen toimintaan; EU-edustustojen ja jäsenvaltioiden suurlähetystöjen aiempaa parempaan toimintaan paikan päällä; sekä lisäresursseista rauhanvälitykseen ja konfliktinestoon.

Eräs kokouksen osanottaja esitti, että on kannattavaa harkita myös muita keinoja, joilla jäsenvaltiot voivat antaa poliittisen sysäyksen strategian konfliktineston ja rauhanrakentamisen sitoumusten täytäntöön panemiseksi. Todettiin, että on kulunut kolme vuotta jäsenvaltioiden edellisestä sysäyksestä (vuoden 2009 malli EU:n rauhanvälityksen ja vuoropuheluvalmiuskapasiteetin vahvistaminen, vuoden 2011 neuvoston päätelmä konfliktinehkäisystä, vuosien 2013-2014 yhteinen tiedonanto ja neuvoston päätelmät laaja-alaisesta

lähestymistavasta). Poliittisia signaaleja tarvitaan säännöllisesti, jotta prioriteetit eivät himmentyisi.

Lisäksi keskusteltiin lyhyesti muista malleista ja niiden tehokkuudesta globaalistrategian konfliktineston ja rauhanrakentamisen sitoumusten edistämiseksi: ulkoasiainneuvoston keskustelut, neuvoston päätelmät, aiheeseen keskittyvät PTK-kokoukset, ja konfliktiasiantuntijoiden kutsuminen pääkaupungeista asiaan kuuluviin neuvoston työryhmiin keskustelemaan konkreettisesta ehkäisevästä toiminnasta tietyssä maassa tai alueella.

## SUOSITUKSET

### EUH:N JA EUROOPAN KOMISSION TULISI:

- Jatkaa konfliktien varhaisvaroitusjärjestelmän, konfliktianalyysin, ja rauhanvälitysvälineiden vahvistamista, erityisesti tarjoamalla riittävät resurssit, varaamalla siihen työvoimaa ja antamalla huomiota.
- Tehdä konfliktisensitiivisyydestä osa toimielinkulttuuria, esim. varmistamalla, että henkilöstö- ja työhönottoperiaatteet tukevat konfliktisensitiivisyyttä. Konfliktisensitiivisyyden ja konfliktianalyysin tulisi erityisesti olla sisällytettynä asianmukaiseen tehtäväkuvaukseen ja henkilökuntaa tulisi arvioida näillä perusteilla, jotta voitaisiin luoda asianmukaisia kannustimia. Konfliktikysymyksistä kiinnostuneella henkilökunnan jäsenellä tulisi olla toteuttamiskelpoinen urapolku. Konfliktiosastamista voitaisiin käyttää niissä EU:n toimielimissä, joilla on jotain tekemistä rauhaan ja konflikteihin liittyvissä toiminnoissa: konfliktiasiantuntija voitaisiin esimerkiksi lähettää työkomennukselle kauppapolitiikan pääosastolle kauppasopimuksia tehtäessä, jotta kielteisesti vaikuttavat asiat voidaan ennakoita ja huomioida ja myönteiset vaikutukset maksimoida.
- Harkita konfliktiasiantuntijoiden rosterin luomista - huomioiden muiden alueellisten ja kansainvälisten järjestöjen rosterien käyttöön liittyvät kokemukset - luodakseen konfliktinestovalmiuksia ei ainoastaan Brysselissä

vaan myös edustustotasolla. Tämä tarkoittaa joissain tapauksissa uusien henkilöiden palkkaamista, mutta myös oikean asiantuntijuuden sijoittamista oikeaan paikkaan, oikeaan aikaan ja valmiuksien rakentamista ulkopuolisten toimijoiden kuten kansalaisyhteiskunnan kanssa.

- Välttää uusien strategia-asiakirjojen tuottamista ja keskittyä sen sijaan toimeenpanoon ja toimintaan. Toimeenpanon tueksi voisi olla hyödyllistä valmistella tausta-asiakirja siitä mitä EU tällä hetkellä tekee konfliktineston alalla, listata jo olemassa olevat välineet, kumppanit, keskeiset painopisteet ja parannusta tarvitsevat alat.

- Dokumentoida konfliktinestotapahtumat (esimerkiksi kun edustuston päällikkö toimii konfliktia ehkäisevästi yhteydenpidollaan), jotta sen arvo ja vaikuttavuus toimintaan tulevat selvemmiksi.

## EU-JOHDON TULISI:

- Antaa selviä ja säännöllisiä lausuntoja, jotka osoittavat, että konfliktinesto on ensisijainen painopiste, jotta se sisäistetään laajasti EU-toimielimissä ja jäsenvaltioissa.

- Olla realistinen EU:n konfliktineston tavoitteissa ja tunnustaa, että syvälinen muutos vie aikaa. Mikäli tavoitteet ovat realistisia, muutoksen mahdollisuus on parempi.

- Säilyttää inhimillisen turvallisuuden lähestymistapa keskeisenä EU:n ulkopoliitiikan periaatteena.

## JÄSENVALTIOIDEN TULISI:

- Koordinoida toimintaansa ja vaatia, että EU-johto ja toimielimet toteuttaisivat yhdennettyä lähestymistapaa.

- Kartoittaa mahdollisuuksia poliittisen huomion ylläpitämiseen ja vahvistamiseen konfliktinestossa ja rauhanrakentamisessa.

## II. EU:N ROOLIN VAHVISTAMINEN RAUHANVÄLITYKSESSÄ JA VUOROPUHELUSSA

Kokouksen toisessa osassa osanottajat keskustelivat:

1) EU:n rauhanvälityksen tuen nykyisistä suuntauksista, onnistumisista ja haasteista; 2) rauhanvälityksen tuen valmiudesta; 3) kumppanuuksien tärkeydestä; ja 4) rauhanvälitystoimintaan liittyvästä arvioinnista.

Kokouksen laajempaan asiayhteyteen ja globaalistrategiaan liittyen eräs osanottaja totesi, että rauhanvälityksen käsittely EU:n globaalistrategiassa on myönteistä, mutta siinä esiintyy myös huolestuttavaa kielenkäyttöä, kuten rauhanvälitys- ja diplomatia -käsitteiden suora rinnastaminen. Tämä koettiin huolestuttavana, koska diplomatia on yleensä intressivetoista ja rauhanvälitys ei.

### 1) RAUHANVÄLITYKSEN TUEN NYKYISET SUUNTAUKSET, ONNISTUMISET JA HAASTEET

Osanottajat korostivat tämänhetkisten konfliktilanteiden noudattavan kahta suuntausta: 1/ ne tapahtuvat yleensä valtioiden ja valtioista riippumattomien toimijoiden kesken, ja 2/ niissä on usein vahva alueellinen ulottuvuus. Syyrian ja Ukrainan konfliktit sopivat molemmat näihin malleihin. Tämänkaltaisten konfliktien ratkaisemiseksi eivät yleensä ottaen toimi sotilaalliset ratkaisut, vaan rauhanvälitys ja vuoropuhelu ovat paljon tehokkaampia keinoja. Eräs osanottajista lainasi tuloksia terroristiryhmien hajoamiseen liittyvästä tutkimuksesta, jotka osoittivat, että: 43% ryhmistä lopetti toimintansa poliittisen prosessin tuloksena; 40% paikallisen poliisin ponnistelujen vuoksi; 10% saavuttaessaan tavoitteensa; ja 7% kansainvälisen sotilasoperaation ansiosta. Todettiin, että usein sotilaallisiin operaatioihin kohdistuu suhteeton huomio, kun taas kaikkein tehokkain keino terroristiryhmiä vastaan taistelemiseksi - rauhanomainen poliittinen vuoropuhelu - on saanut vähiten huomiota. Tietävästi, noin 4 miljardia dollaria päivässä käytetään maailmanlaajuisesti sotilaallisiin kuluihin, millä voitaisiin maksaa 100 000 rauhanvälityskierrosta. Tämä tosiasia -kyseenalaistaa rahoituksemme nykyiset painopisteet.

On kulunut 10 vuotta siitä kun rauhanvälityksen tuen ensimmäinen institutionaalinen valmius luotiin



Yhdistyneissä kansakunnissa vuonna 2006. Tuosta hetkestä lähtien on tapahtunut paljon myönteistä kehitystä. Mainittakoon, että nykyään maailmassa on 10 rauhanvälityksen tuen yksikköä. EU:n sekä YK:n yksiköt tukevat muiden yksiköiden, kuten Afrikan unionin ja Amerikan valtioiden järjestön, voimavarojen vahvistamista. Erään osanottajan mukaan avain menestykseen on, että nämä toimijat yhdessä, usein kansalaisyhteiskunnan tuella, ovat onnistuneet tuomaan teknistä tukea kaikkiin viimeisten 10 vuoden aikana tapahtuneisiin rauhanprosesseihin. Rauhanvälityksen asiantuntijat ovat auttaneet luomaan teknisiä ratkaisuja vallanjaon ongelmiin, käsitelleet tärkeitä perustuslaillisia kysymyksiä ja onnistuneet pitkälti välttämään rauhansopimuksia, joihin liittyy kauaskantoisia armahduksia, mikä oli ongelma menneisyydessä. Naisten osallisuuden edistämiseksi rauhanprosesseissa on myös saatu aikaan merkittävää edistystä.

Vaikkakin rauhanvälityksellä on saatu aikaan merkittäviä onnistumisia, haasteita on edelleen ja tarvitaan kauttaaltaan parempaa prosessinhallintaa. Rauhanvälitys on edelleen sekavaa ja ei-linearista, ja sisältää usein monta samanaikaista prosessia ja kilpailevia aloitteita. On tärkeää ajatella strategisesti sitä, miten toimia, kenen kanssa toimia ja prosessin laatua yleisesti. Usein pääpaino on sellaisissa kysymyksissä kuin osallisuudessa ja siinä kuka pääsee osallistumaan päätöksentekoon, mutta vähemmän sen varmistamisessa, että osallistuminen on laadukasta eikä vain näennäistä. Mitä enemmän prosessiin kiinnitetään huomiota, sitä enemmän substanssi-osallisuutta voidaan saavuttaa. Yhtenä haasteena osanottajat mainitsivat selkeän, laajalti tunnustetun rauhanvälityksen määritelmän puutteen, joka olisi avuksi vaikutusten arvioinnissa, laadun arvioinnissa, ja toimisi perusteluna poliittiselle tuelle ja rahoitukselle. Tämä ei tarkoita, että rauhanvälitystoiminnan tulisi pysähtyä kunnes nämä kysymykset on ratkaistu, mutta se osoittaa tarpeen kauttaaltaan paremmalle prosessinhallinnalle.

## 2) EU:N RAUHANVÄLITYKSEN TUKIKAPASITEETTI

EU:n rauhanvälityksen tuen tiimi (MST) perustettiin 2011 pääasiassa jäsenvaltioiden tuella, mukaanlukien Suomen, Ruotsin, Belgian, Saksan ja muita valtioita. Se on myönteinen esimerkki siitä, miten uudet EU:ssa tehdyt aloitteet voivat osoittautua menestyksekkäiksi. Rauhanvälityksen tuen tiimi on verrattain pieni: siinä on tällä hetkellä kolme

työntekijää, mutta Suomi lähettää työkomennukselle pian yhden asiantuntijan lisää. Kun MST saa tukipyynnön, se pyrkii vastaamaan ensin käyttäen talon sisäistä asiantuntemusta, ja sitten pyytää tukea ulkopuolisilta asiantuntijoilta tarpeen mukaan. Sillä on puitesopimuksia kansalaisjärjestöjen kanssa, joita se voi käyttää rauhanvälityksen asiantuntijoina <sup>1</sup>, mikä tarjoaa näille pääsyn korkean tason asiantuntijapaikoille ja auttaa myös luomaan vuoropuhelua muiden maassa olevien järjestöjen kanssa. EU on usein rauhanvälityksen prosesseissa mukana tuen myöntäjän roolissa ja se on usein tuemassa korkean tason (Track 1) rauhanprosesseja. Esimerkiksi Addis Abebassa EU rahoitti Afrikan unionin ja Itä-Afrikan yhteisön johtamista 1-tason rauhanvälitysprosesseista suuren osan.

EU:n toimintaan kuuluu myös muiden toimijoiden, kuten Afrikan unionin, rauhanvälityksen valmiuksien rakentaminen,. Joissain tapauksissa tuetaan eri neuvottelutasojen koordinaatiota ja varmistetaan, että ruhonjuuritason, kansalaisyhteiskuntajärjestöjen ja korkean tason poliittisten johtajien välillä on toimiva yhteys.

Viimeisten viiden vuoden aikana rauhanvälityksen tuen tiimi on lisääntyvässä määrin saanut pyyntöjä tarjota innovatiivisia ratkaisuja olemassa olevan sopimuksen toteuttamisvaiheessa. Mali on tästä hyvä esimerkki. Kun Euroopan unioni kutsuttiin rauhanvälitysneuvotteluihin, oli jo sovittu, että suuri osa toteutuksesta vaatisi EU:n yhteistyötä. Kysymys EU:n kohdalla onkin miten toimia tällaisessa tilanteessa jäsennellyllä, älykkäällä ja strategisella tavalla pysyen samalla edelleen mukana olennaisessa rahoituspäätöksenteossa.. Sekä Syyriassa että Myanmarissa EU pyrkii siihen. On myös huomioitava, että EU:n rauhanvälityksen tuen tiimi kohtaa useita haasteita. Kaikki EU:n edustustot eivät ole tietoisia siitä, että tiimi on käytettävissä rauhanvälityksen ja vuoropuhelun resurssina. Kansalaisjärjestöt voivat auttaa tässä lisäämällä mahdollisuuksiensa mukaan tietoisuutta rauhanvälityksen tuen tiimin toiminnasta ja antamalla suosituksia niiden tehtävien suhteen, joissa näiden mielestä siitä voisi olla hyötyä. Laajempaan haasteena EU:n ulkosuhdehallinnossa on myös se, että henkilöstörotaatio on tiuhaa EU-toimielinten sisällä, joten työntekijöiden rauhanvälitykseen ja rauhanrakentamiseen liittyvien valmiuksien vahvistaminen voi olla vaikeaa. EU:n tulisi myös huolellisesti pohtia, miten se hoitaa

<sup>1</sup> Näihin sisältyy EU:n ulkosuhdehallinnon rauhanvälitystiimin tukiverkosto (ERMES) ja konfliktineston ja rauhanvälityksen tuen projekti.

tarkoituksenmukaisimmin ja tehokkaimmin roolinsa ja varmistaa, että sen käyttämät työkalut ja rakenteet ovat tarkoitukseen sopivia. EU on viime aikoina alkanut muuttaa lähestymistapaansa rauhansovittelussa avunantajasta (ts. rahoittajan roolista ja alihankkijoiden käyttämisestä) merkittävämmäksi rauhanvälityksen kumppaniksi, joka aktiivisesti analysoi ja oppii yhdessä muiden ulkoisten kumppanien kanssa. Kannattaa kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, milloin EU:n kannattaisi tavoitella pääroolia ja milloin ”parhaan sivuosan esittäjän palkintoa”. Tämä ilmenee eritoten EU:n toimissa lähialueellaan vs. kauempana. Rauhankäytön näkökulmasta katsottuna EU on toiminut kaikkein rakentavimmin kaukana omasta alueestaan, kuten Acehissa, Myanmarissa ja Filippiineillä.

### 3) KUMPPANUUKSIEN TÄRKEYS, PAIKALLISET TOIMIJAT JA MERKITYKSELLINEN OSALLISTUMINEN

Rauhankäytön liittyy useita toimijoita ja tasoja 1-tason tai ”raiteen” toimenpiteistä paikallisen tason vuoropuheluun. Osanottajat totesivat, että muodollisen diplomatian tuki konfliktien estolle ja ratkaisulle on välttämätöntä, mutta ei riittävää. Eri toimijoilla on eri vahvuuksia ja näiden vahvuuksien ymmärtämisen arvo on siinä, että voidaan määrittää, mikä on kulloisessa tilanteessa, kulloiseen aikaan paras toimija. Eräs osanottajista sanoi, että pienuus ja (näennäinen) heikkous voivat olla etuja tehokkaasti käytettynä ja, että kaikkien sidosryhmien tulisi miettiä rooliaan, tavoitettaan ja kontekstiaan (sekä konfliktin itsensä että toimijaryhmän viitekehäyksen näkökulmasta) päättääkseen toimien aloittamisesta ja siitä, miten toimia. Toinen osanottaja katsoi, että rauhankäytössä tulisi luopua usein joustamattomasta ”raide-ajattelusta” ja ymmärtää sen sijaan, että rauhankäytön eri tasot ja monituiset polut voivat kohdata tai tuoda prosessin uusia näkökulmia ja ratkaisuja.

Paikalliset rauhankäytön rahoittamiset ovat myös elintärkeitä, koska ilman niitä jotkut sidosryhmät jäisivät prosessin ulkopuolelle.. Esimerkiksi Etelä-Sudanissa prosessi on ollut eliittikeskeistä. Tärkeä kysymys onkin, kuinka laajentaa prosessia eliittien ulkopuolelle erityisesti, kun hallituksen vaikutusvalta on vähäistä. Useat osanottajat totesivat, että on arvokasta tukea kansalaisten osallisuutta prosessissa, jotta voidaan luoda uskottavuutta paikallisella tasolla ja motivoida eliittiä vuoropuheluun väestön kanssa. Samalla on huomioitava, että tämä osallistaminen tapahtuu suunnitelmallisella tavalla, jotta se ei jäisi näennäiseksi, kuten mainittiin aiemmin.

Kumppanuuksien arvoa rauhankäytön yhteisössä

ei tulisi aliarvioida. Eräs osanottaja totesi, että kumppanuudet voivat helpottaa osallistumista. Niiden kautta voidaan jakaa asiantuntemusta ja oppimistuloksia; optimoida resursseja; varmistaa asianmukaisuus ja uskottavuus tietyssä kontekstissa; ja toimia tehokkaasti. Yksikään toimija ei voi kuitenkaan onnistua täysin omillaan. Olisikin tärkeää päästä eroon toimijoiden haitallisesta kilpailusta, tukea näiden yhteistyötä ja rakentavaa kilpailua ja rakentaa luottamusta, mikä osaltaan lisää myös tehokkuutta.

### 4) RAUHANKÄYTYSTOIMINNAN ARVIOINTI

Osanottajien joukossa vallitsi laaja yksimielisyys siitä, että on kiinnitettävä huomiota siihen, miten rauhankäytöstä arvioidaan tehokkaasti. Tämä on ehdottoman tärkeää, jotta voidaan osoittaa rauhankäytön olevan tehokasta, vahvistaa rauhankäytön- ja vuorovaikutusyhteisöä ja osoittaa, että rahoittamalla rauhankäytöstä todella vaikutetaan ihmisten elämiin. Eräs osanottajista pani merkille, että samanaikaisesti on huomioitava, että rauhankäytön on lähtökohtaisesti riskialtista toimintaa, johon sisältyy korkea epäonnistumisen mahdollisuus. Rauhankäytöstä voidaan verrata riskipääomasijoituksiin ja startup -liiketoimintaan Yhdeksän kymmenestä yrityksestä voi epäonnistua, mutta mikäli yksikin onnistuu, vaikutus ihmisiin ja talouteen on niin merkittävä, että se kumoaa aiemmat epäonnistumiset.

Keskustelussa todettiin, että konfliktitilanteet ovat monimutkaisia ja että yksinkertaistettu kysymys: onko rauha saavutettu vai ei, jättää yleensä huomiotta olennaiset kysymykset. Jos rauhankäytössä keskitytään vain sopimuksen allekirjoittamiseen, voivat muut tärkeät, perimmäiset saavutukset jäädä huomaamatta. Tällainen lähestymistapa voi olla jopa harhaanjohtava, mistä osoituksena on, että merkittävä osa rauhansopimuksista osoittautuu ajan mittaan kestävämmiksi. Arvioinneissa on myös tavattu keskittyä lähinnä siihen, onko ohjelmat toteutettu suunnitelman mukaisesti. Tosiasiassa konfliktitilanteet kuitenkin muuttuvat, jolloin myös niiden ratkaisutoiminnankin tulee kehittyä tai muuttua. Eräs osanottaja kertoi esimerkin Thaimaasta, jossa paikallinen järjestö oli niin menestyksenkäs rauhankäytöstä toiminnassaan, että se kutsuttiin osallistumaan kansalliseen vuorovaikutusprosessiin. Tämän tuloksena se ei voinut kuitenkaan toteuttaa joitakin aiemmin asettamia hankesuunnitelmia. Oli kovan työn takana vakuuttaa hankkeen arvioija siitä, että tämä aiemmissa suunnitelmissa epäonnistuminen olisi olosuhteet huomioiden hyväksyttävää. Haasteen asettaa myös joidenkin rauhankäytöstä toimijoiden vastarinta suhteessa laajempaan



yhteistyöhön ja tiedon panttaaminen siinä pelossa, että toiset käyttäisivät hyväkseen paljastettuja voimavaroja tai toimintatapoja. Keskustelussa tällaista lähestymistapaa pidettiin kuitenkin karhunpalveluksena alalle ja loppujen lopuksi kestävämmänä toimintana.

Rauhanvälitystoimintaa arvioitaessa on otettava huomioon monta tekijää. Yksi on määrällisten ja laadullisten mittarien suhde. Määrälliset mittarit voivat olla helpompia ymmärtää, mutta niiden tarkoituksenmukaisuus voi olla kyseenalaista. Jotkut osanottajista esittivät, että voi olla hyödyllisempää keskittyä hyvään analyysiin, merkkipaaluihin ja niiden saavuttamiseen sekä siihen, miten raportoida tapahtuneesta muutoksesta. Vertaisarviointit ja ulkoiset/sisäiset kumppanuudet voivat myös olla hyödyllisiä. Eräs osanottaja kertoi, että heidän järjestönsä pyrkii itsearviointiin viiden ”tulokorin” kautta. Näihin luetaan luottamuksen rakentaminen; kapasiteettien vahvistaminen; kanavien luominen ja niiden avoinna pitäminen; kaikkien osanottajien merkityksellisiin panoksiin johtavan osallisuuden tukeminen; sekä eteenpäin katsovan yhteiskunnan jaetun näkemyksen luomisen tukeminen, mikä pitää sisällään konkreettisia suosituksia tavoitteisiin pääsemiseksi. Loppujen lopuksi on tärkeä muistaa, että arvioinnin perimmäinen tavoite tulisi olla oppiminen sekä toimeenpanevan organisaation että rahoittajan tahoilla, jos mahdollista. Mm. Alankomaiden ulkoasiainministeriö on alkanut pyytää kansalaisjärjestökumppaneiltaan raportteja oppimisestaan pikemmin kuin saavutuksistaan, mikä voi johtaa liioitteluun tai yksinkertaistamiseen. Keskityminen oppimiseen luo myönteisemmän kannustimen ohjelmatyön jatkuvalle parantamiselle.

## SUOSITUKSET:

### EUH:N JA EUROOPAN KOMISSION TULISI:

- Lisätä EU:n rauhanvälityksen tuen tiimin poliittista tavoitavuutta ja näkyvyyttä sen toiminnan ja roolin vakiinnuttamiseksi. On esitetty ajatus, että kaikkien EU:n erityisedustajien tulisi järjestelmällisesti saada koulutusta rauhanvälitykseen ja rauhanvälityksen tuen tiimin resursseihin liittyen.

- Harkita konfliktien ja rauhanprosessien

EU-yhteyspisteiden perustamista kattaen EU:n ulkoasiainhallinnon maantieteelliset ja temaattiset yksiköt (sisältäen EU-edustustot) ja Euroopan komission (erityisesti pääosastot DEVCO, NEAR, ECHO, Trade), jotta tietoa jaetaan tehokkaasti.

- Tukea avaintavoitteena oppimiseen painottuvaa arviointia ja vähentää sellaisten mittarien käyttöä, jotka keskittyvät liian vahvasti määrälliseen arviointiin tai eivät tunnista konfliktikysymysten tai rauhanvälitystoiminnan monimutkaista ja kehittyvää luonnetta.

### KANSALAI SJÄRJESTÖJEN TULISI:

- Tukea vahvaa tiedonhallintaa rauhanvälityksen yhteisössä kokonaisuutena: mitä tiedämme; mitä yhä opettelemme; ja mitkä ovat meidän onnistumisemme ja puutteemme.

- Näyttää rauhanvälityksen jatkuva hyöty kaikissa konfliktin eri vaiheissa: konfliktia ennen, konfliktin aikana ja konfliktin jälkeen.

- Keskittää huomio rauhanvälityksen arviointimenetelmien ja strategioiden kehittämiseen ja vahvistaa oppimista prioriteettina.

### III. EU:N LAAJUINEN STRATEGINEN KEHYS TURVAL- LISUUSSEKTORIN REFORMISSA (SSR) JA SEN TOTEUTTAMINEN KONFLIKTISENSITIIVISESTI

Seminaarin kolmas sessio käsitteli EU:n ja Suomen lähestymistapaa turvallisuussektorin reformiin (SSR), sisältäen 1) strategisen kehyyksen taustalla olevat perustelut 2) osanottajien näkemykset, ja 3) konfliktisensiitiivisyys kehyyksessä.

#### 1) EU:N STRATEGISEN KEHYKSEN PERUSTELUT TURVAL- LISUUSSEKTORIN REFORMIIN LIITTYEN

EU:n käsityksen mukaan turvallisuussektorin reformi (SSR) on ”prosessi, jossa jonkun maan turvallisuussektorin muutetaan siten, että vähitellen se tuottaa ihmisille ja valtiolle turvallisuutta aiempaa tehokkaammin ja vastuullisemmin sekä tavalla, joka on sopusoinnussa ihmisoikeuksien, demokratian, oikeusvaltioperiaatteen ja hyvän hallintotavan kanssa.”<sup>2</sup>

Vaikka EU:lla on useita poliittisia asiakirjoja turvallisuussektorin reformista, sillä ei ole ollut ainuttakaan kokonaisvaltaista strategista asiakirjaa. Tästä syystä ulkoasioiden neuvosto kehotti korkeaa edustajaa ja Euroopan komissiota kehittämään EU:n laajuisen kehyyksen parantaakseen EU:n tehokkuutta turvallisuussektorin reformin alueella. Laajoja kuulemisia järjestettiin EU:n eri toimielimissä, jäsenvaltioissa, edustustoissa, YTPP -operaatioissa sekä kansalaisyhteiskunnan järjestöjen ja tutkijoiden kanssa. Yhteinen tiedonanto hyväksyttiin heinäkuussa 2016 ja neuvosto antoi tukensa sille marraskuussa 2016. Tiedonnannolla on tarkoitus kattaa niin kaikki EU-toimijat ja turvallisuussektorin reformiin liittyvät ulkoisen toiminnan välineet kuin toiminta kaikissa konteksteissa, mukaan lukien konfliktin jälkeinen vaihe. Sen on tarkoitus olla tarpeeksi laaja, jotta se voidaan mukauttaa kunkin maan erityispiirteisiin. Viisi keskeistä strategisen kehyyksen osa-aluetta ovat institutionaalinen tuki; valmennus; välineet; tuki valvontamekanismeille; ja yhteisöturvallisuus.

Toivottavaa on, että strateginen kehys johtaa entistä suurempaan koordinaatioon ja täydentävy-

yteen, parempaan tukeen turvallisuusalan uudistamiselle hallinnon ja inhimillisen turvallisuuden alalla ja selkeään SSR -toiminnan ohjaamiseen paikan päällä. Strateginen kehys voi myös osaltaan vaikuttaa EU:n globaalistrategian toteuttamisessa, erityisesti yhden- netyn lähestymistavan suhteen ja vahvistaen valmiuksia vastoinkäymisistä selviytymiseksi.

SSR mahdollistaa tavan käsitellä kriisitekijöitä turvallisuusalalla ja siten edistää konfliktinestoa. Esimerkiksi, EU:n koulutusoperaatio Keski-Afrikan tasavallassa on määrittänyt turvallisuussektorin reformin ja osallisuuden toiminnan ydinalueiksi, jotta voitaisiin välttää turvallisuussektorilla esiintyviä riskejä tulevaisuudessa. Kumppaneiden voimavarojen rakentaminen on ollut merkittävä osa turvallisuussektorin reformiin liittyvää työtä ja on yksi YTPP -operaatioiden avaintavoitteista. SSR on myös käytössä siviilioperaatioissa, kun ne hoitavat poliisiin, rajavalvontaan, oikeusvaltiokehitykseen, siviilihallintoon ja hyvään hallintotapaan liittyviä kysymyksiä. SSR voi myös olla osa EU:n sotilasoperaatioita ja EU:n koulutusoperaatioita. Kokonaisuudessaan strateginen kehys on arvokas poliittinen asiakirja ja sen tehokas toimeenpano tulee olemaan päähaasteena.

EUH ja komissio ovat perustaneet yksiköiden välisen työryhmän, joka seuraa toimeenpanoa ja koordinoi toimintaa. Poliittikan tasolla riskienhallintametodologiaan liittyvä työ on alkanut ja jäsenvaltioilta on pyydetty ehdotuksia, projektitasolla vakautta ja rauhaa edistävä instrumentti (IcSP) tukee asiantuntija-avun välineen luomista turvallisuussektorin reformin alalla.

#### 2) NÄKEMYKSIÄ STRATEGISESTA KEHYKSESTÄ

Todettiin, että strateginen kehys on tärkeä askel eteenpäin ja että kattava turvallisuussektorin reformin strategia-asiakirja on hyödyllinen. Jäsenvaltioiden ja muiden sidosryhmien strategiseen kehyykseen liittyvät kuulemiset todettiin hyvin tehdyiksi ja ne toistivat näkemystä siitä, että strategisen kehyyksen toimeenpano tulee myös tukemaan EU:n globaalistrategian toteuttamista.

Samanaikaisesti korostuivat monijakoiset näkemykset EU:n vahvemmassa suuntautumisesta kohti turvallisuutta ja puolustusta. Eräs osanottaja esitti, että on arvokasta vahvistaa EU:ta turvallisuusyhteisönä ja toimijana, ja että jäsenvaltioista Suomi, Saksa, Ranska, Espanja ja Italia jakavat tämän näkemyksen. EU-kansalaiset odottavat, että EU tuottaa turval-

<sup>2</sup> Yhteinen tiedonanto; <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016JC0031&from=EN>

lisuutta nykytilanteessa. Osanottajista osa ilmaisi vakavan huolensa tästä EU:n suuntauksesta ja he halusivat lykätä siirtymistä kohti puolustus- ja turvallisuusyhteistyötä.

### 3) KONFLIKTISENSITIIVISYYS STRATEGISESSA KEHYKSESSÄ

Konfliktisensitiivisen lähestymistavan päälinjoja ovat vankan konfliktianalyysin teko, tämän analyysin soveltaminen suunnitteluun sekä epätyytyttävien tulosten välttäminen ja myönteisten maksimointi. Osanottajat kokivat, että strategisen kehyksen positiivinen puoli on siinä, että se tunnistaa konfliktisensitiivisyyden merkityksen ja hyvän analyysin arvon, pitää sisällään tasa-arvoon ja sukupuoleen liittyvän analyysin, ja keskittyy selkeästi inhimilliseen turvallisuuteen. Konfliktisensitiivisyys pyritään sisällyttämään osaksi EU:n toimintaa, esimerkiksi Brysselin ja edustustojen henkilöstön toimintaohjeeseen laaditulla osiolla konfliktisensitiivisyydestä ja parhaillaan valmisteilla olevalla konfliktisensitiivisyyden verkkokurssilla.

Osanottajat olivat periaatteellisesti samaa mieltä ”älä tee vahinkoa” -periaatteen (”do no harm”) ja konfliktisensitiivisen lähestymistavan tärkeydestä turvallisuussektorin reformissa. Nämä periaatteet pitävät sisällään paikallisen dynamiikan ymmärtämisen, ymmärryksen siitä, että SSR on usein hyvin poliittista, paikallisen omistajuuden merkityksen ja kansalaisyhteiskunnan avainroolin. Keskustelua käytiin myös siitä mitä tämä todella tarkoittaa käytännössä.

Kansalaisyhteiskunta näyttää keskittyvän inhimillisen turvallisuuden lähestymistapaan ja yhteisöturvallisuuteen sekä erityisesti siihen mikä saa paikalliset ihmiset tuntemaan olonsa turvalliseksi. Tässä mallissa keskitytään luomaan suhteita ja työskentelemään yhteisöjen kanssa, jotta voidaan tunnistaa turvallisuushuolet ja edistää muutosta turvapalveluiden tarjoajien kanssa. Vastassa on kuitenkin haasteita, koska turvallisuusala ei toimi ainoastaan paikallisella tasolla ja siksi hallinnon ja konfliktien muilla tasoilla on vaikutusta asiassa. Osanottajat keskustelivat myös siitä, miten hallitukset ja alueelliset organisaatiot, kuten EU, keskittyvät liian vahvasti valtiorakenteisiin, koska valtiot nähdään ikään kuin luonnollisina kumppaneina ja niiden kanssa voi olla helpompaa työskennellä kuin monien kansalais- ja muiden järjestöjen kanssa. Osanottajat arvostelivat strategista kehystä ja globaalistrategiaa siitä, että

niiden toimeenpano perustuu vahvasti ylhäältä alas lähestymistapaan.

Yksi konkreettinen esimerkki ja keskustelunaihe oli ”kouluta & varusta” (Train & Equip; T&E) -toimet. Yhdeltä näkökannalta T&E edustaa hyödyllistä tapaa työskennellä turvallisuussektorin parantamiseksi. Suurena haasteena pidetään sitä, että kouluttaminen tarjoamatta asiaankuuluvia varusteita on epätehokasta (esimerkkinä käytettiin EU:n koulutusta Somalian armeijalle, jossa sotilailla ei ollut saappaita). Useat osanottajat esittivät kuitenkin, että konfliktisensitiivisyyden näkökulmasta T&E -toimet voivat rakentaa sellaisten turvallisuuspalveluiden voimavaroja, jotka saattavat olla vastuuttomia, korruptoituneita tai hyväksikäyttäviä eivätkä ehkä lainkaan paranna ihmisten turvallisuutta. Parempi muuttoliikkeen hallinta -projekti mainittiin esimerkiksi siitä miten Etiopiaa, Eritreaa ja Sudania pyydettiin hallitsemaan muuttoliike- ja ihmiskauppa-kysymyksiä ja miten se tuotti niille vaikeuksia. Jotkin näistä valtioista ovat epäonnistuneet itse suojelemaan ihmisoikeuksia tai saattamaan yksilöitä vastuuseen hyväksikäytöstä. On siis huolestuttavaa, että tällaiset valtiot ja yksilöt vastaisivat muuttoliike- ja ihmiskauppakysymyksistä. Todettiin, että on olemassa vain vähäistä näyttöä siitä, että isot T&E -ohjelmat ovat tehokkaita erityisesti pitkällä aikavälillä. T&E -toimet voivat lisäksi olla erittäin kalliita ja ne saattavat siirtää rahoitusta pois tehokkaammista ja konfliktisensitiivisemmistä rauhanrakentamisen muodoista.

Eräs toinen varoituksen sana koski paikallisen omistajuuden periaatetta: sitä pidettiin tärkeänä, mutta käytännössä hyvin haastavana. Monissa tapauksissa EU:lla ei ehkä ole painoarvoa kattavien turvallisuussektorin reformien läpiviemiseksi, joten hallitukset voivat valikoida mitä haluavat tehdä paikallisen omistajuuden varjolla. Johtajat valitsevat usein uudistuksia, jotka pitävät heidät vallassa. Siksi turvallisuussektorin ulkopuolisella tuella voi olla kauaskantoisia seurauksia, jotka eivät aina ole myönteisiä.

## SUOSITUKSET

### EUROOPAN UNIONIN ULKOSUHDEHALLINNON, EUROOPAN KOMISSION JA JÄSENVALTIOIDEN TULISI:

- Varmistaa inhimilliseen turvallisuuteen keskittyminen huomioimalla kansalaisten ja yhteisöjen näkökulmat turvallisuussektorin reformissa ja välttämällä liiallista riippuvuutta valtioiden ja hallintojen rakenteista ja näkökulmista.
- Tukea laajaa ja osallistavaa vuoropuhelua SSR -kysymyksissä ja varmistaa, että syrjäytyneet ryhmät, naiset ja kansalaisyhteiskunta ovat mukana prosesseissa, joita EU ja jäsenvaltiot tukevat. Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen SSR -prosessien keskusteluihin ja suunnitteluun tulisi olla EU:lle ja jäsenvaltioille itsestään selvää.
- Tunnustaa, että turvallisuussektorin reformi on pitkän aikavälin prosessi, joka vie sukupolvia; välttää lyhyen aikavälin odotuksia ja sen sijaan keskittyä suunnittelemaan niin, että SSR -panostuksilla voi olla muutosta aikaansaava vaikutus seuraavalle sukupolvelle.
- Arvioida uudelleen EU:n (mahdolliset) T&E-toimet konfliktisensitiivisestä ja kustannustehokkaasta näkökulmasta ja harkita tämän kaltaisten toimien pitkän aikavälin vaikutusten tutkimista.

**TÄMÄ ON LAAJAN TURVALLISUUDEN VERKOSTO WISEN TURVALLISUUSPOLIITTISEN AKATEMIAN 2016 ENSIMMÄISEN KOULUTUSPÄIVÄN RAPORTTI.**

**KOULUTUSPÄIVÄ JÄRJESTETTIIN EU:N GLOBAALI-STRATEGIATEEMASTA YHDESSÄ EUROPEAN PEACEBUILDING LIAISON OFFICEN JA ULKOMINISTERIÖN KANSSA.**

**TOISEN AKATEMIAPÄIVÄN RAPORTTI ON JULKAISTU ERILLISENÄ, WISE REPORT 6/2016 -TIEDOSTONA.**

