KATU

KANSALAISJÄRJESTÖJEN KONFLIKTINEHKÄISYVERKOSTO

CIVIL SOCIETY CONFLICT PREVENTION NETWORK

RAPORTTI

Turvallisuuspoliittinen akatemia
5.-6.10.2012 Espoo

Turvallisuuspoliittisen akatemian ohjelma 2012

Perjantai 5.10.2012

10:00 Avaus ja orientoituminen ohjelmaan
- Anne Palm, pääsihteeri, KATU

10.30 K**okonaisvaltainen kriisinhallinta**
- Kalle Liesinen, kriisinhallinnan asiantuntija

13:00 **Kriisinhallintaa vailla suuntaa?**
- Oskari Eronen, projektipäällikkö, CMI
- Antti Häikiö, hankejohtaja, virkavapaalla SM:stä
- Sari Rask, poliisi, EULEX Kosovo -kokemus
- Juha-Matti Seppänen, projektipäällikkö, CMI

16:30 **Rauhanvälitys**
+ simulaatioharjoitus
- Ville Brummer, tutkimus- ja kehitysjohtaja, CMI

Lauantai 6.10.2012

09:00 **Kehitystä turvallisuuden vai turvallisuutta kehityksen ehdoilla?**
- Anisa Doty, rauhantyön asiantuntija, Kirkon Ulkomaanapu
- Olli Ruohomäki, neuvonantaja, ulkoministeriö

11.30 **Onko meillä velvollisuus suojella kriisialueiden ihmisiä?**
- Tarja Seppä, kansainvälisen politiikan ja rauhantutkimuksen lehtori, Tampereen yliopisto
- Kari Mäkinen, ye. komentaja evp, työskennellyt mm. YK:n DPKO:ssa

14:00 **Suomen rooli rauhanrakentajana**
- Kirsti Lintonen, entinen YK-suurlähettiläs

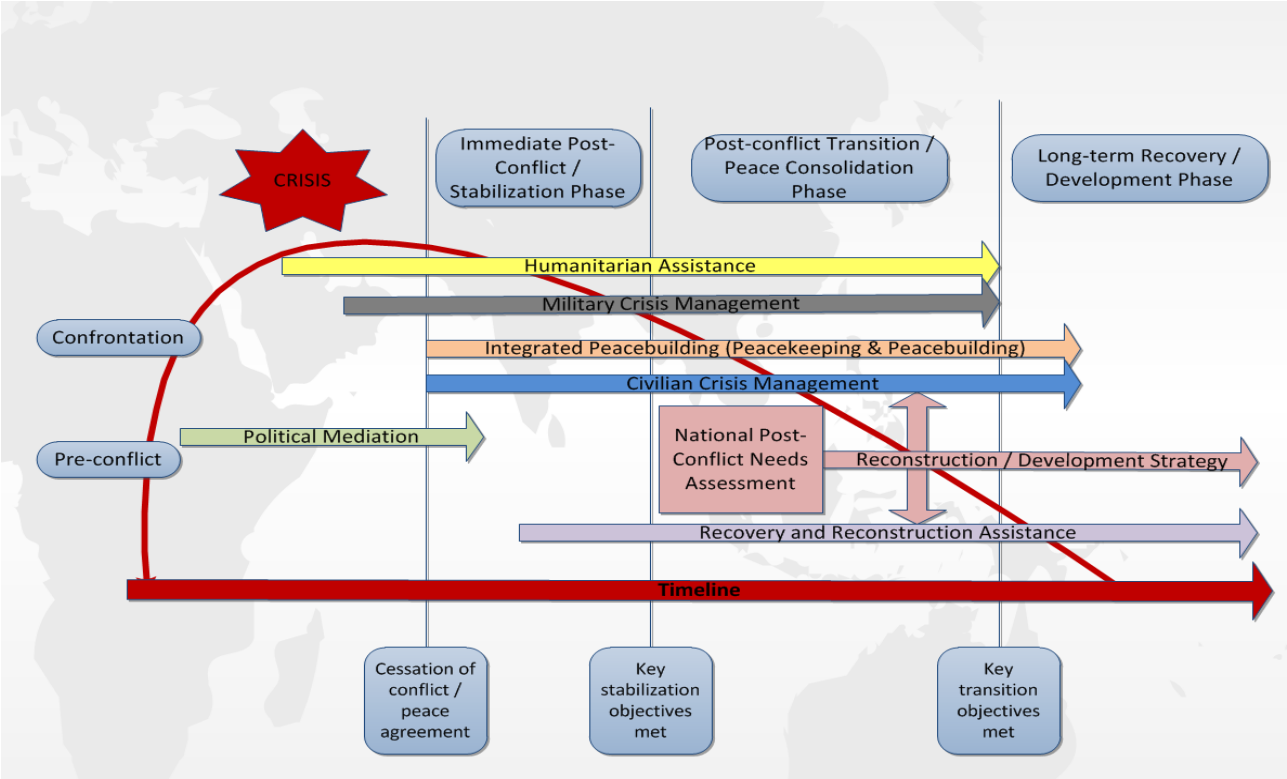
15:00 **Akatemian lopetus ja yhteenveto**
- Johanna Sumuvuori, puheenjohtaja, KATU

Kalle Liesinen

Integroitu kriisinhallinta

Kalle Liesinen käynnisti KATUn seminaarin esittelemällä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan konseptia, jota hän kutsuu myös integroiduksi kriisinhallinnaksi. Puheenvuoronsa alkuun Liesinen korosti, että kriisinhallinnan käsitteistö on hyvin tulkinnanvaraista ja eri organisaatiota edustavat tai taustaltaan erilaiset ihmiset käyttävät usein erilaisia termejä samoista asioista ja samoja termejä tarkoittaen eri asioita.

Liesinen havainnollisti integroitua kriisinhallinnan konseptia lineaarisen aikajanan avulla, joka kattaa koko konfliktisyklin aina konfliktia edeltävästä ajasta pitkän aikavälin jälleenrakennukseen saakka. Liesinen nosti esiin konfliktin erilaisia muutosvaiheita ja tarjosi niihin sopivia interventioita ja toimenpiteitä. Kuten alla oleva kaavio osoittaa, kriisinhallinnan eri instrumentteja toteutetaan aina joltain osin samanaikaisesti ja konfliktin ympärillä voi parhaillaan toimia hyvinkin erilaisia toimintoja.



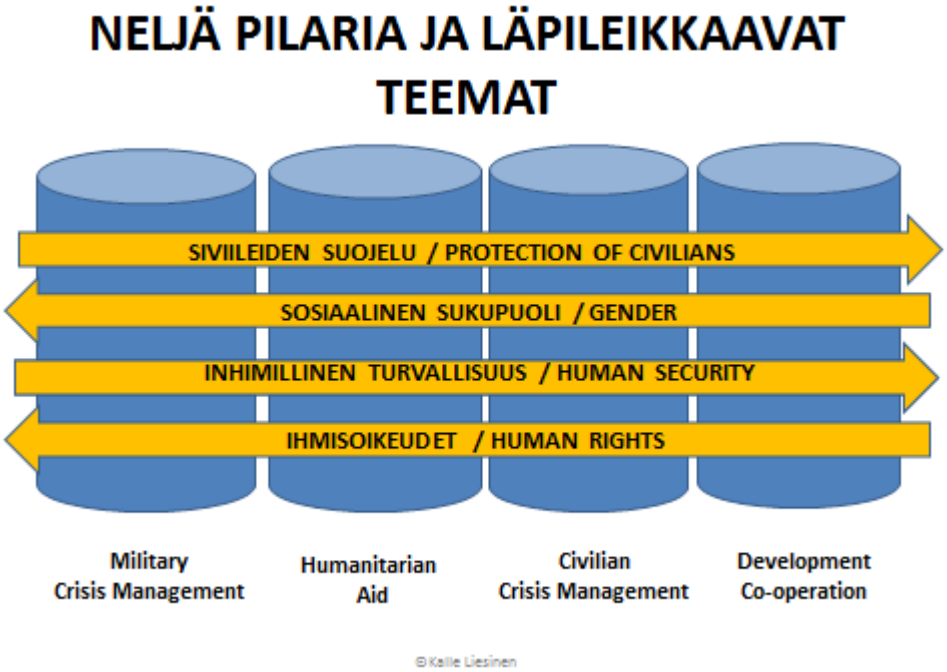
”Kriisiä ratkottaessa joudutaan etenemään kolmen portaan kautta. Ensimmäiseksi on saatava aikaiseksi sellainen turvallisuustaso, joka antaa mahdollisuuden järkevään työskentelyyn. Tätä pidetään yleensä sotilaallisena tehtävänä. Sen jälkeen tilanne on saatava vakautettua niin, että rauhan rakentamista voidaan hallinnoida ja johtaa. Tämä sopii luontevasti siviilikriisinhallinnan tehtäväksi, ja niin tapahtuukin erityisesti eurooppalaisten noudattamassa mallissa. Kaikkialla siviilikriisinhallinta ei kuitenkaan kuulu

toimintakonseptiin yhtä selkeästi kuin Euroopan unionissa, vaan samoja tehtäviä hoidetaan osana poliittista tukea ja humanitaarista tai kehitysapua."

"Kolmannessa vaiheessa on voitava keskittyä kestävän rauhantilan rakentamiseen. Siihen liittyy voimakas paikallinen omistajuus, oikeudellisen ja turvallisuussektorin tarvittavat reformit ja kehitysyhteistyön tukema hyvinvoinnin nousu. Rauhan tilan on näytettävä tavallisten kansalaisten kannalta positiivisena, tulevaisuuteen ja rauhaan uskoa antavana asiana. Tämä prosessi edellyttää erilaisia toimijoita ja prosessin myötä muuttuvia painopisteitä. Ilman hallittua prosessia neljäsosa saavutetuista rauhansopimuksista romahtaa ja puolet niistä joutuu vakaviin vaikeuksiin. Eri toimintojen rajapinnat teettävät onnistuessaankin työtä, mutta epäonnistuessaan ne aiheuttavat vähintään kitkaa ja resurssien hukkaamista, ellei suorastaan liukumista uuteen sotaan. Kokonaisvaltainen lähestymistapa kriiseihin ja integroitu kriisinhallinta ovat kansainvälisen yhteisön suuri oivallus ja vastaus näihin haasteisiin."

Kriisinhallinnan tukipilarit

Liesinen ryhmittelee integroidun kriisinhallinnan neljään toiminnalliseen tukipilariin: sotilaalliseen kriisinhallintaan, humanitaariseen apuun, siviilikriisinhallintaan ja kehitysyhteistyöhön. Näitä tukipilareita läpileikkaavia teemoja ovat siviileiden suojelu, sukupuoli, inhimillinen turvallisuus ja ihmisoikeudet. Kriisinhallinnan kentällä neljän tukipilarin sekä läpileikkaavien teemojen parissa työskentelevä monitasoinen toimijajoukko koostuu valtioista, alueellisista ja/tai globaaleista organisaatioista, kuten EU ja YK, sekä kansalaisjärjestöistä.



Integroidun kriisinhallinta-ajattelun keskiössä onkin saada kriisinhallinnan eri instrumentit toimimaan yhteen mahdollisimman jouhevasti ja tarkoituksenmukaisesti, mikä edellyttää toimijoiden välille keskinäistä koordinaatiota niin strategisella kuin operatiivisella tasolla. Integroidussa kriisinhallinnassa vaaditaan lisäksi toimijoiden keskinäistä yhteisymmärrystä kriisinhallinnan tavoitteista niin lyhyellä kuin pitkällä aikavälillä.

Liesinen korostaa, että yhteistoiminnan ja paremman koordinaation aikaansaaminen sisältää omat haasteensa, sillä esimerkiksi humanitaarisen ja kehitysavun toimijat toimivat hyvin erilaisista lähtökohdista ja mandaateista käsin kuin sotilaallisen kriisinhallinnan edustajat. Erityistä huolta kansainvälisen yhteisön parissa on herättänyt humanitaarisen toiminnan itsenäisyys ja puolueettomuus, jonka voidaan nähdä vaarantuvan, jos sen tulkitaan toimivan yhteistyössä sotilaallisen kriisinhallinnan kanssa.

”Tämä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan konsepti on Suomessa yleisesti hyväksytty, mutta käytännössä eri toiminnot – sotilaallinen ja siviilikriisinhallinta, humanitaarinen työ sekä kehityspoliittinen työ – kulkevat kaikki omissa hallinnollisissa putkissaan kilpaillen keskenään resursseista ja siitä kuka on enemmän oikeassa.”

Kriisinhallinnassa ongelmia aiheuttaa usein kyvyttömyys puuttua konfliktin taustalla oleviin perussyihin, josta kriisinhallinnan heikko vaikuttavuus usein johtuu. Liesinen painottaa, että menestyksekäs kriisinhallinta edellyttää sen parissa toimivilta tahoilta laaja-alaista ymmärrystä konfliktin taustoista ja perussyistä. Jokaista konfliktia tulisi tarkastella kulttuuristen silmälasien läpi ja tunnistaa paikallisen kulttuurin ja poliittisen keskeiset piirteet. Kriisihallinnalla on vaara kääntyä kohdemaassa itseään vastaan, mikäli kulttuurisen ja poliittisen normiston ymmärrys ei ole hallussa.

Liesinen muistuttaa, että kriisinhallinnan taustalla tulisi aina olla vahva ajatus paikallisesta omistajuudesta, ja kohdemaan asukkaat olisi saatava sitoutumaan ja toteuttamaan kriisinhallinnan tavoitteita. Rauhanomaiseen kehitykseen ei myöskään riitä vain se, että eliitti ja poliittiset päättäjät kirjoittavat rauhansopimuksen vaan kestävän rauhan syntyminen edellyttää sovintoprosessia koko yhteiskunnan tasolla. ”Sovittelutoimintaa tarvitaan yhteiskunnan kaikilla tasoilla. Ulkopuolisten tekemänä se voi toimia ylätason neuvotteluissa, mutta kansalaistasolla itse sovittelun tulee olla paikallisten toteuttamaa, vaikka sovittelumekanismit sekä niiden tarvittava koulutus ja tuki perustuisivatkin ulkopuoliseen apuun.”

Kriisinhallinta ja Suomi

Kalle Liesinen esitti näkemyksen, jonka mukaan Suomen pitäisi kriisinhallinnassa ottaa rohkeasti selkeitä aluevastuita, jolloin pystyisimme selkeämmin arvioimaan toimintamme vaikuttavuutta. Suomen pitäisi kohdentaa toimintansa alusta loppuun yhteen kohteeseen, jolloin myös kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuus olisi operaatiossa läsnä alusta loppuun saakka. Suomalaisen henkilöstön lähettäminen kansainvälisiin operaatioihin on laitettava nousuun, ja erityistä panostusta tulisi laittaa erityisesti YK:n johtamiin operaatioihin.

”Suomen osallistuminen YK:n perinteisiin operaatioihin sai kuoliniskunsa, kun alettiin ajatella Yhdistyneiden kansakuntien saavan jalkaväkijoukkonsa halvemmalla kehittyvistä maista. Sen jälkeen Suomen osallistuminen on ollut useita vuosia hyvin matalalla tasolla ja suomalaisia sinibaretteja kuolee vanhuuteen enemmän kuin uusia tulee lisää. Samalla kansalaisten ja erityisesti nuorten osallistumismahdollisuudet ovat supistuneet akateemisen eliitin ja ammattisotilaiden pienen joukon hoitaessa pääosan nykyisistä tehtävistä. Tavalliset nuoret eivät enää näe lähipiirissään ikäisiään ja kokemuksistaan kertovia rauhanturvaamisen puolestapuhujia. Tilanne kuuluu jo poliittisessa puheessa ja heijastuu myös äänestyskäyttäytymiseen.”

Oskari Eronen

Suomen kriisinhallinnan suunta

Eronen pohti puheenvuorossaan Suomen kriisinhallinnan tulevaisuutta ja suuntaa sekä pyrki tarjoamaan näkemyksiään siitä, mitä annettavaa Suomella olisi kansainväliselle kriisinhallinnalle. Erosen näkemykset pohjautuvat hänen omiin kokemuksiin niin kentältä, työskentelystä ulkoministeriössä ja Puolustusvoimien Kansainvälisessä Keskuksessa (FINCENT) kuin nykyisin Crisis Management Initiativessa.

Erosen mukaan kriisinhallinta voi kentällä olla parhaimmillaan innostunutta, kokeilevaa ja palkitsevaa, jos ryhmädynamiikka ja henkilökemiat toimivat. Innostunut ja toimiva työyhteisö on kenttätasolla perusedellytys jouhevalle tiedon kulkemiselle, mikä taas edesauttaa kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuuden toteutumista. Toisaalta silloin, kun toiminnan strategiassa on puutteita tai se on muuten epäselvä, (esimerkkinä Afganistanissa toteutettava PRT (Provincial Reconstruction Team) –toiminta), on riskinä , että asiantuntijat keskittyvät pelkästään omien sektoreidensa edistämiseen eikä toiminnan alkuperäisiä tavoitteita saada pienessä porukassa sovellettua. Tällä taas voi olla vaikutuksia kriisinhallinnan vaikuttavuuteen laajemmassa mittakaavassa. Eronen kuitenkin korosti, että hänen kokemustensa mukaan ohjaus on tälläkin sektorilla mennyt huomattavasti eteenpäin ja kehitys on lähtenyt liikkeelle nimenomaan ”alhaalta ylös” toimintana.

Kriisinhallintaa vailla suuntaa

Suomi on tällä hetkellä siirtänyt kriisinhallinnan painopisteensä Afganistaniin ja suurella todennäköisyydellä resursseja ollaan keskittämässä lähitulevaisuudessa myös Afrikan sarven alueelle. Erosen mukaan Suomelta kuitenkin puuttuu strategiatasoinen hauraiden valtioiden toimintaohjelma, jollaista kuitenkin kipeästi tarvittaisiin. Tämän lisäksi Suomella olisi myös tarve määrittää kirkkaammin kriisinhallinnan alueellisten painopisteiden mahdollisuus, joka mahdollistaisi voimavarojen kohdistamisen usealta kriisinhallinnan sektorilta yhdelle maantieteelliselle alueelle. Tässä yhteydessä korostuu tarve poikkihallinnollisille

konfliktianalyyseille, joissa siirrettäisiin näkökulma omasta hallinnosta kriisialueen tarpeisiin. Erosen mielestä tässä yhteydessä osaamista kannattaisi hakea esimerkiksi maahanmuuttajajärjestöjen puolelta.

Tällä hetkellä suomalaisessa kriisinhallinnassa vallalla on toimintaperiaate, jonka mukaan Suomi antaa erilaisia resursseja kansainvälisten organisaatioiden käyttöön, koska ne ovat osa kansainvälisiä sitoumuksiamme. Eronen kuitenkin painotti, että kriisinhallinnan osallistumispäätöksiä tehdessä pitäisi varmistaa paremmin, että se mitä annamme kriisinhallintaa toteuttavien organisaatioiden käyttöön, olisi tuloksellisempaa ja vastaisi paikallisten ihmisten odotuksia ja tarpeita.

Erosen mukaan kriisinhallinnan kansallinen tahtotila on tällä hetkellä epäselvä, jonka seurauksena kansalaisten laajempi tuki kansainväliselle toiminnalle on alkanut murentua. Eronen nosti esiin myös kriisinhallinnan yhteyden suurempiin yhteiskunnallisiin muutoksiin, kuten puolustus- ja poliisiuudistuksiin. Todellinen huolenaihe on se, kuinka esimerkiksi poliisiuudistus ja vähentyvät resurssit tulevat tulevaisuudessa vaikuttamaan siihen, miten Suomi jatkossa osallistuu siviilikriisinhallintaan. Eronen korosti, että kriisinhallinnan tarina ei toimi liian yksittäisinä projekteina, ja sen vuoksi meiltä puuttuu laajempi kyky arvioida toiminnan vaikuttavuutta, joka näkyy myös kriisinhallinnan budjettileikkauksina.

Kriisinhallinnan mahdollisuudet

Esimerkkinä suomalaisesta panostuksesta kriisinhallinnan kokonaisvaltaisen lähestymistavan kehittämiseen Eronen nosti Kriisinhallintakeskuksen (CMC) ja FINCENT:n perustaman Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osaamiskeskuksen. Erosen mukaan osaamiskeskuksen perustaminen on luonut hyvät lähtökohdat suomalaisen kriisinhallinnan kehittämiselle, vaikka sen riittävässä ohjauksessa ja resursoinnissa on vielä puutteensa. Eronen kuitenkin muistutti, että emme saisi Suomessa tuudittautua logojen, brändien ja toimintaohjelmien luomaan hyvään olon tunteeseen, vaan seuraava askel olisi laittaa työhanskat käteen ja ryhtyä toimimaan, jotta voisimme olla kansainvälisesti uskottavia tekijöitä.

Eronen korosti, että koulutusvienti olisi potentiaalinen keino lisätä Suomen vaikutusvaltaa niin kriisinhallinnan kuin rauhanvälityksen kentällä ja siitä voisi nousta uusi keskeinen työkalu Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Kriisinhallinnan koulutuksen osaamisesta olisi mahdollista tehdä aito vientituote. Suomalaisten vahvuutena on kokonaisvaltaisuuden ja rauhan kulttuuri sekä inhimillisen turvallisuuden, ihmisoikeuksien sekä naisten aseman korostaminen kriisinhallinnan läpileikkaavina teemoina.

Antti Häikiö

Konfliktienhallinta on rankkaa työtä, ei vain strategioita ja konsepteja

Antti Häikiö halusi puheenvuoronsa aluksi muistuttaa kuulijoita siitä, mistä kriisinhallinnassa hänen mielestään pitäisi pohjimmiltaan olla kyse: tavallisten ihmisten jokapäiväisen elämän parantamisesta operaation kohdemaassa. Häikiön mielestä olisi syytä aina muistaa, että isäntämaassa kansalaisyhteiskunta muodostaa operaation käytännön todellisuuden ja operaatiot tapahtuvat ruohonjuuritasolla tavallisten ihmisten keskellä. Huomionarvoista on myös kansalaisjärjestöjen osaamisen noteeraaminen ja se, että järjestöt pystyvät reagoimaan kriiseihin hyvinkin nopeasti, jopa paljon ennen isoja kansainvälisiä toimijoita.

Häikiö varoitti kuulijoita sortumasta sellaiseen ajatteluun, että kun kirjoitamme kotioloissa tutkimuksia kriisinhallinnasta, olisimme jo alan asiantuntijoita tai että keskustelu sekä strategioiden ja tutkimusten tekeminen olisivat vielä itsessään kriisinhallintaa. Häikiö korosti, että kriisinhallinta on raakaa ja rankkaa työtä ja asiantuntijaksi kehittyminen vaatii kokemusta myös kenttäolosuhteissa toimimisesta.

Häikiön näkemyksen mukaan meillä Suomessa strategioiden, konseptien ja hallinto-osaamisen määrä on suuri, mutta sen siirtäminen ruohonjuuritasolle on haastavaa. Strategioiden tehokkaampi toimeenpano ja käytännön soveltaminen edellyttäisivät kansallisella tasolla lisää poikkihallinnollista yhteistyötä. Jos eri toimijoiden väliset raja-aidat saataisiin matalammiksi jo kansallisella tasolla, pystyisimme paremmin vastaamaan esimerkiksi niihin tarpeisiin, joita EULEX Kosovon kaltaiset, monella sektorilla toimivat operaatiot vaativat. Häikiön mukaan tarvitsisimme lisäksi enemmän kontakteja operaatioiden operatiiviselle tasolle ja erityisesti niihin elimiin, joissa kriisinhallinnasta päätetään ennen kuin se aktualisoituu kohdemaassa.

Häikiö kiinnitti puheenvuorossaan erityistä huomiota EU:n kriisinhallinnan toimijatasojen väliseen yhteistyöhön ja sen koherenttiuteen; jos operaatio ei kykene toimimaan johdonmukaisesti strategisella tasolla, se ei voi toimia tehokkaasti myöskään operatiivisella tasolla. Missioiden toteutuksessa heijastuu niin kansallinen, päämajan (YK, EU, Etyj, Nato) kuin mission taso ja kaikkien näiden tulisi keskustella ja niillä tulisi olla yhtäläisiä näkemyksiä toiminnan lyhyen ja pitkän tähtäimen tavoitteista. Jotta kriisinhallinta voisi kehittyä vastaamaan sen todellisia tarpeita, tarvitsemme Häikiön mukaan avointa mieltä ja kykyä ymmärtää yhteiset rakenteet, joissa toimimme. Jos kykenemme kansallisella tasolla ymmärtämään yhteiset rakenteet, on mahdollista löytää ne kriittiset alueet ja myyntituotteet, jotka Suomen kannalta kriisinhallinnassa ovat olennaisia. Esimerkiksi Balkanin kannalta ulko- ja turvallisuuspoliittinen lähestyminen ollut keskeistä, mutta tekninen ja professionaalinen lähestyminen alueen ongelmien ratkaisemiseen on puuttunut.

Olisikin mietittävä tarkkaan mikä on kriisinhallintaa ja koska se päättyy? Mikä on perustelu operaatioihin osallistumiselle? Häikiön mukaan päätöksenteon tueksi tarvitaan avointa keskustelua siitä, mistä kriisinhallintaan osallistumisessa on kyse, ja mitkä ovat kriisinhallinnan tavoitteet. Häikiön alleviivasi, että on erityisen tärkeää, että nämä asiat saatetaan myös laajemman joukon tietoisuuteen, jotta säilyttäisimme myös tulevaisuudessa kansalaisten laajan tuen kriisinhallintaoperaatioille.

Sari Rask

Kokemuksia EULEX Kosovo -operaatiosta

Sari Raskin puheenvuoro toi keskusteluun mukaan kenttänäkökulman, joka osaltaan havainnollisti millaisten haasteiden kanssa kriisinhallintaoperaatiot kentällä painivat ja miten yhteistyö eri operaatioiden välillä ja paikallisten toimijoiden kanssa sujuu. Rask kertoi esityksessään kokemuksista EULEX Kosovo -operaatiossa, jossa hän toimi vuosien 2008–2011 aikana tiedonhallintayksikön johtajana. Raskin toimenkuvaan kuului uhka-analyysien ja riskiarvioiden tekeminen koko operaation käyttöön. Lisäksi olennainen osa hänen työtään oli kontaktien luominen ja ylläpito sekä operatiiviset tehtävät. Hänen toimialueenaan oli koko Kosovo.

EULEX Kosovo

EULEX Kosovo on EU:n oikeusvaltio-operaatio, johon sisältyy oikeus-, tulli- ja poliisikomponentit. Koko operaation alkuperäisvahvuus oli 1600 asiantuntijaa, joka nyttemmin on supistunut 800 asiantuntijaan.

EULEX Kosovon poliisikomponentin tärkeimmät yhteistyökumppanit Kosovossa ovat KFOR Kosovo -operaatio ja Kosovon poliisi. Työnjako näiden kolmen toimijan välillä poliisitehtävissä jakautui niin, että Kosovon poliisin tehtävänä oli reagoida ensimmäisenä, EULEX:n poliisin toisena ja vakavissa tapauksissa mukaan kutsuttiin kolmantena toimijana myös KFOR-joukot.

EULEX:n poliisikomponentin yhteistyö KFOR:n ja Kosovon poliisin kanssa

KFOR:n vahvuutena oli operaation miesvahvuus ja kalusto. Lisäksi sillä oli käytössään paljon asiantuntemusta ja resursseja, kuten karttoja, tiedusteluyksiköitä ja pääsy NATO-tietokantaan. Raskin henkilökohtaisten kokemusten mukaan yhteistyö KFOR:n kanssa oli vaivatonta ja helppoa sen jälkeen kun yhteydet oli luotu. Joskus tiedonvälityksessä oli kuitenkin ”kitsailua”, jonka taustalla painoivat KFOR:n omat intressit.

Yhteistyö paikallisen poliisin kanssa Kosovon albaanialueilla sujui kohtuullisen hyvin. Suurena ongelmana oli kuitenkin korruptio, sillä esimerkiksi kolmasosa Kosovon poliisin miehistöstä oli sisäisen tutkinnan alaisena. Lisäksi paikallisen poliisin resurssit ja kalusto olivat usein puutteellisia.

Sen sijaan pohjoisen serbialueilla yhteistyö paikallisen poliisin kanssa oli pitkälti näennäistä. Serbiväestöllä, ja myös osalla poliiseista, oli syvä epäluottamus EULEX:ia kohtaan. Resursseista ja kalustosta oli vielä suurempi pula kuin albaanialueilla.

Erosen tavoin Rask korosti yhteistyön taustalla henkilösuhteiden merkitystä. Yhteydet rakentuvat oman toiminnan kautta ja niiden luomisen jälkeen yhteistyö saattoi toimijasta riippuen sujua hyvin kitkattomasti. Raskin mukaan yhteistyö helpottuisi, jos suhteiden rakentaminen olisi selkeästi organisoitu.

EULEX:n suhde kosovolaisiin

EULEX:n poliisikomponentti toi Kosovon paikallispoliisille erityisosaamista, jota heillä ei ollut vielä riittävästi. Koska paikallinen miesvahvuus ja kalusto olivat riittämätöntä joskus jopa poliisin normaalityöhön, erikoistilanteista puhumattakaan, oli kansainvälinen tuki erityisen tärkeää. EULEX:n toiminnan kautta myös paikallisen poliisitoimen osaamisen taso nousi. Raskin mukaan yksi operaation vahvuuksia oli sen kyky ulottaa rikostutkinta myös vakaviin rikoksiin. Paikallisten poliisien oli vaikea ryhtyä tähän, sillä kukaan heistä ei ollut valmis

uhraamaan perheen tai omaa hyvinvointiaan tutkinnan aiheuttamien vaaratilanteiden vuoksi. Tästä johtuen olikin parempi, että vakavasta rikostutkinnasta vastasivat ulkopuoliset.

Ongelmiksi nousi kuitenkin pohjoisen serbiväestön epäluottamus, puolueellisuusväitteet ja jopa väkivalta EULEX:a kohtaan, mikä ei antanut operaatiolle mahdollisuutta toimia alueella parhaalla mahdollisella tavalla. Vakavissa rikoksissa objektiivisuus ei tutkinnassa aina toteutunut ja etenkin albaaniväestö on alkanut väsyä tilanteeseen, jossa vuosien aikana nousseet suuret odotukset ovat tuoneet vain vähän haluttuja tuloksia. Myös pitkäkestoinen rikostutkinta alueella sujuu kankeasti, sillä tutkijat vaihtuvat usein ja juttuihin ”sisään” pääseminen ottaa aikansa. Lisäksi kun konfliktin osapuolten väliset poliittiset ratkaisut puuttuvat, missio ei voi tehdä työtä täydellä kapasiteetillaan.

Muita ongelmia

Tiedonsaanti ja -vaihto nousivat ajoittain ongelmiksi, koska jopa operaation sisällä ilmeni ”mustasukkaisuutta” jakaa itselle saatua tietoa. Tiedon jakamisessa korostuivat kansalliset/kulttuurilliset erot – erityisesti itäeurooppalaisilla tuntui olevan vallalla tiedon panttaamisen kulttuuri. Pyrkimys nopeaan tiedonvaihtoon aiheutti myös ajoittain väärän tiedon leviämistä.

Kosovossa kentän näkökulmasta ongelmana oli myös koordinoinnin puute. Päällekkäistä työtä on paljon, sillä tietoa muiden toimijoiden (myös operaation sisällä) ei aina ollut. Tästä konkreettinen esimerkki oli saman joukkohaudan kaivaminen esiin kolmesti. Tähän liittyen ongelmia esiintyi myös henkilöstön rotaatiossa; kun henkilö lähtee missiosta eikä hänellä ole aikaa/mahdollisuutta perehdyttää seuraajaansa, häviää monia luotuja verkostoja sekä tietotaitoa. Uusi asiantuntija aloittaa operaatiossa usein tyhjältä pöydältä ilman perehdyttäjää ja hänen kontaktiensa siirtoa. Raskin mukaan edellä kuvatut ongelmat antavat operaatiosta epäammattimainen kuvan kohdevaltiolle, jonka vuoksi uskottavuus kärsii ja paikalliset yhteistyökumppanit saattavat kyllästyä yhteistyöhön kansainvälisten toimijoiden kanssa.

Juha-Matti Seppänen

Kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioinnista

Juha-Matti Seppänen kävi puheenvuorossaan läpi kriisinhallinnan arvioinnin merkitystä ja siihen kohdistuvia haasteita. Seppäsen mukaan Suomessa on tarjolla melko vähän arvioituja kuvauksia siitä, millaisia vaikutuksia kriisinhallinnalla on konkreettisesti saatu aikaan kohdemaiden tasolla. Tässä suhteessa rauhanturvaaminen ja siinä ohella myös kriisinhallinta ovat olleet Suomessa eräänlainen ”pyhä lehmä”. Tähän on kuitenkin tulossa Suomessa muutosta, sillä puolustus-, sisä- ja ulkoministeriön ovat saattamassa parhaillaan loppuun yhteistä laaja-alaista kriisinhallinnan vaikuttavuuteen liittyvää tutkimushanketta, jossa Seppänen on itse ollut mukana.

Seppänen muistutti, että esimerkiksi kehitysyhteistyön puolella vaikuttavuuden arviointi on ollut jo pitkään standarditoimintaa. Kriisinhallinnassa arvioinnin puute nähdään heijastelevan enemmän rakenteellista ongelmaa, sen sijaan, että kyse olisi yksittäisistä toimijoista kriisinhallinnan kentällä. Seppänen selventää, että tähän mennessä kriisinhallinnan arvioinnissa on pitkälti keskitytty esittelemään lukuja siitä, kuinka paljon ihmisiä on koulutettu, lähetetty eri operaatioiden palvelukseen ja millaisia summia rahaa toimintaan on panostettu. Tämä kuitenkin antaa arvioinnista sellaisen vaikutelman, että sen tarkoituksena on antaa kriisinhallinnasta positiivinen kuva hinnalla millä hyvänsä. Arviointihalukkuutta tuntuu lannistavan usein pelko tuloksista ja kynnys lähteä arvioimaan kriisinhallinnan tuloksellisuutta voidaan kokea korkeana, jos toiminnan eteen on tehty suuria taloudellisia ja poliittisia satsauksia.

Arvioinnin haasteet

Seppäsen mukaan arviointia hankaloittaa muun muassa olemassa olevien indikaattorien puute. Operaation aikana toimintaympäristössä voi myös tapahtua monenlaisia muutoksia, jonka vuoksi voi olla vaikea kohdentaa sitä, mihin arvioinnin pitäisi lopulta perustua. Lisäksi arvioinnissa voi olla vaikea osoittaa yhden mission panos jollekin tietylle kriisialueelle.
Seppäsen mukaan kriisinhallinnan arviointi on oppimista ja tilivelvollisuutta, jossa pyritään tarkastelemaan kohdemaan näkökulmasta, miten asioita tehdään ja toisaalta onko kriisinhallinnan agendalla oikeat asiat ja ovatko käytetyt toimintatavat ylipäätään oikeita. Lisäksi operaatioita tarkastellessa tulee ottaa huomioon toimintaympäristöjen haastavuus ja arvioinnissa tarkkaavaisuutta tulisi kiinnittää siihen, mitkä ovat olennaisia arviointikriteerejä. Seppänen korostaa, että meidän olisinkin aika ryhtyä pohtimaan kriittisesti ja syvällisesti, onko kriisinhallintatyössä, jota teemme jotakin vikaa jos kriisinhallintaoperaatiot pitkittyvät eikä niin kutsuttua kehitysvaihdetta saada päälle. Tulisi tarkastella esimerkiksi Kosovoa, jossa kriisinhallintaoperaatiot ovat olleet käynnissä jo 17 vuotta; ovatko toiminnan tavoitteet ovat muuttuneet tässä ajassa ja onko operaatioissa saavutettu niitä asioita, joita alun perin on lähdetty tavoittelemaan?

Ville Brummer

Rauhanvälitys ja siihen liittyvä simulaatioharjoitus

Ville Brummer kävi alustuksessaan läpi rauhanvälityksen keskeisimpiä tavoitteita ja toimintatapoja kriisin aikaan ja sen jälkeen. Rauhanvälitys on yksi niistä rauhanomaisista menetelmistä, joita ulkopuoliset toimijat voivat käyttää kriisinhallinnassa ja konfliktin ratkaisussa. Brummer korosti, että rauhanvälitys on vain pieni osa laajempaa rauhanprosessia. Rauhanvälittäjän tehtävänä on antaa aktiivista tukea neuvottelun osapuolille eikä niinkään viedä läpi valmiiksi mietittyä ratkaisua tai sopimusta. Lähtökohtana se, että konfliktin osapuolet osallistuvat neuvotteluihin vapaaehtoisesti. Rauhanvälittäjä auttaa löytämään neuvotteluissa sellaisen ratkaisun, jonka takana konfliktin osapuolet pystyvät seisomaan.

Rauhanvälityksen vaiheet

Rauhanvälitys voidaan pääsääntöisesti jakaa neljään seuraavaan jaksoon:

Tunnustelevat neuvottelut: Ennen virallisia neuvotteluja välittäjä käy osapuolten kanssa tunnustelevia keskusteluja, joiden tarkoituksena on rakentaa luottamusta osapuolten välille, tunnistaa neuvottelujen keskeisimmät lähtökohdat ja asiat sekä luoda yhteisymmärrys osapuolten kanssa neuvottelujen pelisäännöistä.

Neuvottelut: Viralliset neuvottelut koostuvat sarjasta neuvotteluja ja keskusteluja, joiden perusteella osapuolet identifioivat ja käyvät läpi erilaisia ratkaisumalleja ja vaihtoehtoja, jotka voitaisiin sisällyttää itse sopimukseen.

Sopimus: Sopimusvaiheessa osapuolet laativat lopullisen sopimuksen ja hyväksyvät toimintaperiaatteet, joiden mukaan sopimus pannaan toimeen.

Toimeenpano: Sopimuksen toimeenpano koostuu toimenpiteistä, joiden avulla sopimuksen implementointia seurataan ja toteutetaan. Tämä voi sisältää muun muassa sopimuksessa sovittujen instituutioiden kehittämistä tai neuvotteluja asioista, jotka jäivät ratkaisematta sopimusvaiheessa.

Ketkä tekevät rauhanvälitystä?

Rauhanvälitystä tekevät toimijat voidaan karkeasti jakaa neljään sektoriin. Perinteisesti rauhanvälityksen on nähty kuuluvan *valtioiden* yksinoikeudeksi. Vaikka tämä yksinoikeus on jo murentunut, on yksittäisillä valtioilla edelleen merkittävä rooli rauhanprosesseissa.

Yhdistyneillä kansakunnilla on ollut keskeinen rooli maailmanlaajuisessa rauhanvälityksessä. Viimeisten vuosien aikana YK:n rauhanvälityskapasiteetti on kasvanut, sillä järjestö on tehnyt rakenteellisia uudistuksia tällä sektorilla, joihin sisältyy mm. rauhanvälitystä tukevan

työryhmän (Mediation Support Unit) perustaminen sekä pääsihteeri Ban Ki-moonin aktiivinen panostus ennaltaehkäisevään diplomatiaan.

Alueelliset organisaatiot ovat viime aikoina nousseet yhä aktiivisemmiksi toimijoiksi konfliktien hallinnassa ja ratkaisussa. Sen lisäksi ne ovat myös ottaneet myös rauhanvälityksen osaksi keinovalikoimaansa.

Alueellisten organisaatioiden rinnalla myös *yksityiset toimijat ja kansalaisjärjestöt,* josta esimerkkinä suomalainen Crisis Management Initiative, ovat nostaneet huimaa vauhtia profiiliaan kansainvälisellä rauhanvälityskentällä. Usein yksityisten toimijoiden rooli voi rajoittua esimerkiksi tunnusteleviin neuvotteluihin tai kattamaan vain osan neuvoteltavista asioista, mutta esimerkiksi Acehin rauhanneuvotteluissa Martti Ahtisaari ja CMI johtivat virallisia neuvotteluja.

Neuvotteluja on myös edellisten luokitusten lisäksi jaettu tasoihin, joilla on haluttu kuvata neuvotteluja akselilla virallinen–epävirallinen. Uusien toimijoiden mukaan tuleminen rauhanvälitykseen on omalta osaltaan laajentanut tasoa, jolla neuvotteluja voidaan käydä.

Rauhanvälityksessä keskeistä on miettiä miten muutos ihmisissä ja heidän ajattelutavoissaan saadaan aikaan. Miten ihmisiä osallistetaan osaksi rauhanprosessia ja millä tasolla se tapahtuu – käytetäänkö ylhäältä-alas vai alhaalta-ylös lähestymistapaa?
Kuinka lisätään ymmärrystä eri ihmisten kesken? Tuodaanko keskeisimpiä ihmisiä yhteen vai pyritäänkö kokonaisvaltaisempaan arvojen ja instituutioiden muutokseen?

Akatemian rauhanvälityssimulaatio

Akatemiassa toteutettiin rauhanvälityssimulaatio, jossa neuvoteltiin naisten osallistumismahdollisuuksista Afganistanin sovintoprosessiin. Simulaatiossa neuvottelujen pohjana oli Afganistanin hallituksen alustava ehdotus Korkeasta rauhanneuvostosta (High Peace Council, HPC).

Neuvotteluiden tarkoituksen oli keskustella ja mahdollisesti päättää Rauhanneuvoston ryhmistä ja naisten osanotosta. YK:n edustajan tehtävänä oli toimia neuvottelujen puheenjohtajana tavoitteenaan kansainvälisiin standardeihin perustuva Rauhanneuvosto. Neuvotteluissa mukana oli kaksi Afganistanin hallituksen edustajaa, kaksi paikallisten naisjärjestöjen edustajaa ja kaksi ulkomaisten lahjoittajien edustajaa. Ryhmässä oli myös raportoija, joka ei osallistunut itse keskusteluun.

Akatemian osanottajat oli jaettu ryhmiin ennalta annettujen roolien mukaisesti. Kussakin ryhmässä oli ohjaaja (fasilitaattori), joka pysyi äänettömänä, mutta tarvittaessa antoi ohjeita ja ideoita simulaatiotehtävän etenemiseen. Painopiste neuvotteluissa oli tekniikassa, ei niinkään Afganistanin tilanteessa. Afganistan oli valittu tapausesimerkiksi, koska yleiskuva maan tilanteesta on mediastakin tuttu, mikä helpotti eläytymistä peliin.

Kansainvälisessä rauhanvälitystoiminnassa painottuu – suurten toimijoiden takana – nimenomaan valmistelevat ja tukevat toimet (esim. YK:n välityksen tukitiimi). Pelitilanteessa oli kyse juuri näistä valmistelevista vaiheista, joissa pohdittiin esimerkiksi miten järjestetään varsinaisten neuvottelijoiden tuki sekä dialogi kansalaisyhteiskunnan kanssa.

Anisa Doty

Turvallisuutta kehityksen vai kehitystä turvallisuuden ehdoilla?

Kehitys – turvallisuus –keskustelu on klassinen muna-kana –dilemma. Tätä kysymystä on pohdittu monelta kantilta useiden vuosien ajan niin politiikkakeskusteluissa kuin akateemisessa kirjallisuudessa. Tähän dikotomiaan Anisa Doty ei ottanut kantaa, vaan nosti esiin kehityspoliittisessa diskurssissa tapetilla olevan uudemman termin: RESILIENCE (sille ei vielä ole löytynyt luontevaa suomenkielistä vastinetta).

Mikä ihmeen resilienssi?

Dotyn mukaan resilienssi -käsite pohjautuu systeemiteoreettiseen ajatteluun ja se huomioi kestävän kehityksen käsitteen ongelmat, luonnonmullistusten ja onnettomuuksien luoman epävarmuuden ja hallinnon ongelmat. Sitä lähellä olevia englanninkielisiä käsitteitä ovat vulnerability (haavoittuvuus) ja adaptation (sopeutuminen).

Suomenkielellä resilienssiä on yritetty määrittää seuraavien käsitteiden kautta: uusiutuminen/uusiutumiskyky, joustavuus, sitkeys, vastustuskyky, sinnikkyys.

Käsite esiintyy useiden tieteenalojen keskusteluissa, esim:

- Lääketiede: kimmoisuus, palautumis- /vastustuskyky.
- Psykologia: kuormituskestävyys, stressinsietokyky, henkinen sietokyky.
- Fysiikka: materian fyysinen ominaisuus, kyky palautua alkuperäiseen muotoonsa venytyksen tai litistyksen jälkeen.
- Taloustieteissä resilienssillä on yhteys ajatukseen kilpailukyvystä; termi esiintyy myös organisaatiotutkimuksen piirissä.
- Sosiologia: vuonna 1973 Holling on määritellyt resilienssin ’sosioekologisen järjestelmän kyvyksi säilyttää ja uudistaa niitä toimijoita/toimintoja, jotka edesauttavat palautumaan häiriöstä.’

Viime vuosikymmenen aikana (9/11 terrori-iskujen jälkeen) resilience -käsite löytyy vahvasti myös anti-terrorismi- ja ns. Homeland –security –diskurssista. Onkin hyvä pohtia, että onko

sattumaa, että sama käsite on nyt nousemassa vahvasti kehityspoliittiseen keskusteluun?

Resilienssi osana kehitysajattelua

Resilienssi on tullut mukaan kehitysajatteluun Hyogon toimintaohjelman/ viitekehyksen kautta (*Hyogo* Framework for Action on Disaster Risk Reduction - *landmark effort to assist communities/nations in becoming more resilient to disasters and better in coping with hazards threatening development*). Hyogon toimintaohjelmassa resilienssin käsitteen keskeinen ulottuvuus liittyy adaptaatioon eli sopeutumiskykyyn. Osana laajempaa kehitysajattelua resilienssin käsitteellä on kuitenkin laajempi merkitys.

YK:n pääsihteerin kestävän kehityksen korkean tason paneelin raportin (tammikuu 2012) teemana on ”Sisukkaat ihmiset, kestävä maailma –valitsemisen arvoinen tulevaisuus”. Kestävä kehitys kuvataan raportissa dynaamisena prosessina, joka yhdistää sopeutumisen oppimiseen ja toimintaan. Raportissa korostuvat yhteiskunnan, talouden ja luonnon keskinäisyhteydet resilienssin taustalla.

USAID, Euroopan Komissio ja britit ovat alkaneet tehdä erityisiä varauksia (10-15%) avustusbudjeteissaan ”resilienssin” rakentamiseen (resilience building).

Resilience –ajattelu YK:n kehitysohjelma UNDP:n organisaatiostrategian keskiössä

“Building resilience” eli resilienssin vahvistaminen eri toiminta-alueilla nähdään nyt UNDP:n piirissä järjestön ydintehtävänä.

YK:n piirissä Peace and Development Adviser’s Community of Practice –listoilla käytiin kesällä – syksyllä 2012 keskustelua resilienssin merkityksestä. Listakeskustelu oli osa selvitystä, joka syöttää UNDP:n strategian kehittämiseen. UNDP:ssa on kehitetty oikeusperustaisuuden rinnalle ”Resilience Based Approach”, joka toimii perustana muutosteorialle siitä, miten kestävä kehitys on mahdollista saavuttaa. Tässä ajattelussa resilienssi otetaan kestävän kehityksen agendan keskiöön. Resilienssi nähdään tällöin mahdollisuudeksi irtaantua interventionistisesta kehityksen logiikasta ja siirtyä kohti paikallista yksilöiden, yhteisöjen ja instituutioiden toimijuuteen pohjautuvaan kehitykseen.

UNDP:n pääjohtaja Helen Clark puhui UNDP:n lähestymistavasta resilienssiin Canterburyn yliopistossa 2012. Clarkin viestin ydin: “Resilience *is* development – Act now, save later”. Clarkin mukaan resilienssi tulee nähdä muutosprosessina, joka perustuu yksilöiden, yhteisöjen ja instituutioiden kykyyn ja voimavaroihin ennaltaehkäistä kaikenlaisia iskuja, shokkeja ja kriisejä, varautua niihin ja siten vähentää niiden negatiivisia vaikutuksia sekä oppia niistä tulevaisuuden varalle.

Keskeisenä ajatuksena resilienssin kehittämisen takana on, että keskittyminen resilienssin vahvistamiseen katkaisee tulipalojen sammuttelun (”troubleshooting”) kierteen. Resilienssin avulla on mahdollisuus päästä eteenpäin vanhentuneiden ja aikansa eläneiden systeemien ja

käytäntöjen ylläpidosta.

> Helen Clark (Hopkins Lecture): *Bridges need to be built between emergency relief, recovery and longer term development…So often the ambulance is parked firmly at the bottom of the cliff. And time and time again people go over that cliff with major disaster because of an inability to meet the basic resilience... More and more of the international donor communities' money is going to humanitarian relief – and a recent realization is that more of the money tagged for humanitarian relief has to be tagged for building resilience – so that you do start to build a fence at the top of the cliff rather than to have people fall over each time there's a major disaster.*

Resilienssin yhteys hauraiden valtioiden teemaan

Doty totesi, että uhuttaessa hauraista valtioista, viitataan usein heikkoihin instituutioihin ja heikkoihin sosiaalisiin rakenteisiin. "Resilientin" tai joustavan, sisukkaan, selviytymiskykyisen valtion tunnusmerkkejä taas ovat *luottamus, yhteenkuuluvuus ja kannustaminen yhteisiin tavoitteisiin.* Tällaisella valtiolla on kykyä ja kapasiteettia selvitä sitä kohtaavista ongelmista ja ristiriidoista. Pelkkä sopeutuminen ei riitä nousussa hauraudesta. On priorisoitava valtiota kohtaavien mahdollisten kriisien ja shokkien ennaltaehkäisyä ja haavoittuvuuden vähentämistä. Keskeistä resilienssin kasvattamisessa on yhteisöjen, instituutioiden ja ekosysteemien integriteetin vahvistaminen.

Resilienssiin perustuvan kestävän kehityksen toimintaperiaatteet

- *Kontekstispesifisyys*: tunnustettu retorisella tasolla, ei vielä tositoimia laajasti. Vaatii kontekstin kattavaa tuntemusta säännöllisesti päivitettävin analyysein.
- *Kansallinen omistajuus*: Paikallisten/kansallisten toimijoiden tulee olla resilienssin vahvistamisen prosesseissa pääomistajina
- *Kokonaisvaltainen ajattelu + integroitu, holistinen lähestymistapa* (vrt.systeemiajattelu)
- *Sitoutuminen oppimiseen ja innovaatioiden edistäminen* (Culture of learning)
- *Pitkän tähtäimen strateginen sitoutuminen.* Tässä on oleellista viisas ja tarkasti kohdistettu varojen käyttö (vs. avun "ripottelu"), donoreiden välinen työnjako ja koordinaatio sekä ns. multi-stakeholder –kumppanuudet.

Uusi muotitermi?

Idea alustuksen sisältöön perustuu Dotyn omiin havaintoihin ja keskusteluihin eri YK-järjestöjen kanssa (erityisesti UNDP:n Bureau for Peacebuilding and Reconstruction ja UNEP) vuoden 2012 aikana. Resilienssin ajatus tulee myös lähelle holistista ohjelman lähestymistapaa ('Holistic Program Approach'), jota Doty on ollut mukana työstämässä Kirkon ulkomaanavulle.

Alustus synnytti KATUn turvallisuuspoliittisen akatemian osallistujien kesken kiivaan keskustelun ja jopa vastalauseiden ryöpyn: "Onko tämä nyt joku uusi muotitermi: *buzz word* – tai peräti keisarin uudet vaatteet?" "Sisällössähän ei ole mitään uutta – vai tuoko tämä jotain

todellista uutta ja hyödyllistä näkökulmaa?" Vaikka uuden käsitteen lanseeraaminen suomalaiseen keskusteluun ei kenties sinällään tunnukaan järkevältä, on Dotyn mukaan suomalaisessa keskustelussa kuitenkin hyvä pysyä kärryillä resilienssin ajatukseen pohjaavasta kehitys-poliittisen ajattelun trendistä, joka näyttää raivaavan tilaa kansainvälisessä alan keskustelussa. Voimme myös miettiä toisiko ajatus resilienssin vahvistamisesta uutta ja hyödyllistä näkökulmaa, kun muotoilemme muutosteorioita oman työmme pohjaksi toimiessamme hauraillа alueilla.

Olli Ruohomäki

Tuloksellisempi transitiotuki hauraissa valtioissa

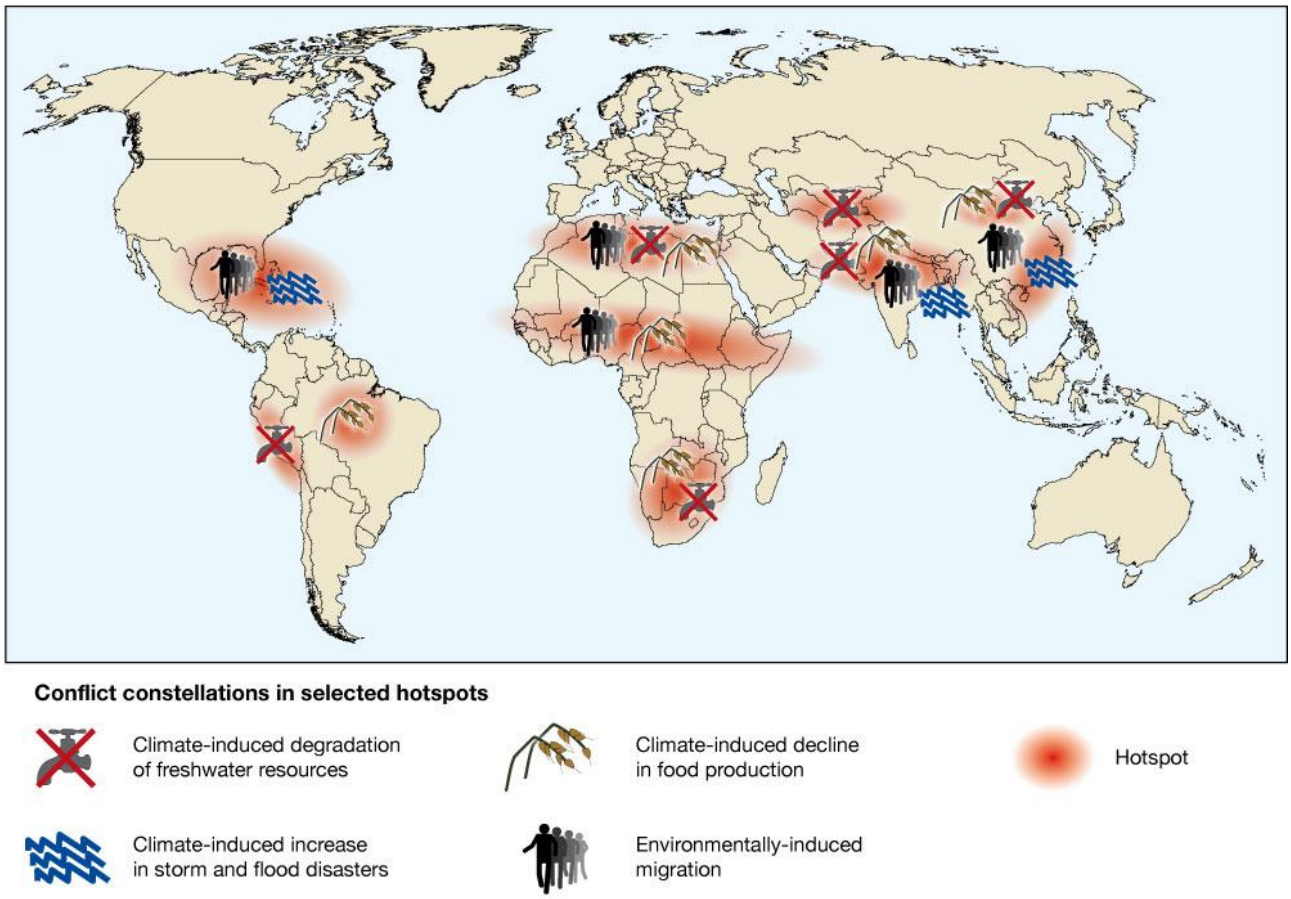
Hauraat valtiot haasteena

Olli Ruohomäki puhui esityksessään hauraista valtioista ja siitä kuinka kehitysvaroja voitaisiin kohdentaa niihin tuloksekkaammin. Ruohomäki muistutti, että 1,5 miljardia ihmistä elää valtioissa, jotka kärsivät konflikteista ja rikollisesta väkivallasta. Huomattavaa on ollut se, että vuoden 1990 jälkeen on käyty 128 eriasteista konfliktia, joista vain kahdeksan on ollut valtioiden välisiä. Kansainvälisen yhteisön onkin ollut erittäin vaikea reagoida valtioiden sisäisten konfliktien lisääntymiseen. Lisäksi yli 90 % 2000-luvulla käydyistä konflikteista on jossain määrin uusiutunut.

Väkivallan hinta maksetaan paikallisesti (inhimillisenä kärsimyksenä), alueellisesti (rajat ylittävinä uhkina + 'spill over effect') ja globaalisti (ylikansallisena rikollisuutena). Ruohomäki korosti puheenvuorossaan erityisesti huumetaloustumiseen liittyvää ongelmaa, jota vastaan hauraat valtiot eivät pysty yksin kamppailemaan. Narkokaupan arvo on suunnaton ja globaali, (heroiinin ja kokaiinin tuotannon yhteisarvo on 153 miljardia dollaria) ja se syö valtioiden kehitystä sisältä päin.

Hauraiden valtioiden tarkastelussa globalisaatio näyttäytyy mahdollisuuden sijaan myös haasteena. Ruohomäki sanoi, että globaali talous ja moderni tiedonvälitys fasilitoivat aseiden, rahoituksen, ideoiden ja rekrytoitavien liikkumista, jotka ovat viime vuosina nostaneet ennalta arvaamattomia kansainvälispoliittisia tilanteita, joista esimerkkeinä arabikevät ja islamia pilkkaava elokuva.

Lähitulevaisuuden keskeisimmät uhat hauraissa valtioissa liittyvät Ruohomäen mukaan kuivuuteen, ruokaturvaan ja ilmastonmuutoksen aiheuttamiin ongelmiin ja kuvassa esitetyt" hotspotit" tulevat vain laajentumaan entisestään.



Nykymuotoisen kehitysavun viisi keskeisintä ongelmaa

Ruohomäen mukaan *strategioiden ja suunnitelmien priorisoinnin puute ja vastassa olevat mittavat haasteet* näkyvät nykymuotoisessa kehitysavussa, mikä korostuu tällä hetkellä erityisesti Afganistanissa. Ruohomäki korosti, että meidän tulisikin keskittyä katsomaan kuka ylipäänsä määrittelee käsittelyssä olevat ongelmat eri alueilla, sillä valitettavan harvoin paikalliset hallitukset jäävät näkemyksineen ja tarpeineen huomiotta. Hän painotti, että ulkomaisten toimijoiden tulisi olla vain paikallisten luoman strategian toteutuksen tukena. Huomattavia ongelmia nousee myös *eri apuinstrumenttien (kehitystyö, siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan, humanitaarisen avun ja diplomatia) yhteensovittamisesta.* Toisaalta ongelmia luovat myös *tuen takana olevat motiivit*, sillä pyyteettömän avun taustalla on aina geopoliittisia ja strategisia vaikutteita. *Myös riskien hallinnassa ja ymmärtämisessä* on merkittäviä puutteita. Ruohomäki kritisoi kehitysavun tuloksekkaan kohdentamisen ongelmista itse OECD-maita, sillä *sitoumusten toteuttaminen* jää usein heikoksi.

Poliittisen talouden analyysi on vasta viime vuosina saanut enemmän huomiota. Ongelmana on se, että kansainvälisen yhteisön toimijat eivät useinkaan ymmärrä kohdemaan historiaa ja kehityksen taustaa, jonka seurauksena tehdään vääriä päätöksiä ja toimintamalleja. Avunantajamaat ovat esimerkiksi hyvin innokkaita järjestämään vaaleja, mikä ei kuitenkaan itsestään tuo ratkaisuja kohdemaan ongelmiin, mikäli demokratialle ei ole rakennettu tarpeeksi vahvoja rakenteita. Konfliktin jälkeisessä tilanteessa ennen aikaisesti järjestetyissä vaaleissa valtaan voi päästää sellaisia tahoja, jotka eivät sinne varsinaisesti kuuluisi.

New Deal

Ratkaisumallina tuloksellisempaan kehitysapuun on tarjottu *New Deal* -mallia, joka on lähtenyt liikkeelle g7+ maiden ja kehitysavun antajien välisestä dialogista. Itä-Timorin valtiovarainministeriön aloitteesta syntynyt keskustelufoorumi huipentui Busanin kehityskonferenssissa vuonna 2011 annettuun *New Deal* -julistukseen.

New Dealin mukaan kehitysavun lähtökohtana on, että kaiken avun tulisi olla selkeästi rauhanrakentamisen tavoitteeseen tähtäävää, johon sisältyvät legitiimi politiikka, oikeus, turvallisuus, talouden perusta ja valtiovarainhallinto sekä peruspalvelut. *New Deal* korostaa paikallisen kontekstin parempaa huomioimista, riskien ymmärtämistä, apuinstrumenttien yhdistämistä, todellista kumppanuutta ja paikallisen poliittisen johdon sitouttamista kehityspolitiikan suunnitteluun ja toteuttamiseen.

New Dealin keskeisenä ideana on se, että kansainvälinen yhteisö ei tule ja sanele kohdemaan kehityspolitiikkaa, vaan paikalliset ihmiset ovat entistä aktiivisemmin itse päättämässä ja muotoilemassa sen suuntaa. *New Deal* tarjoaa ratkaisuksi siirtymistä sellaiseen yhteisrahoitusmalliin, jossa kansainvälisen yhteisön antamat rahat yhdistetään isommaksi potiksi, jota pystytäänk tarkoituksenmukaisemmin kohdemaan tarpeisiin. Tällä pyritään estämään myös yksittäisten avunantajamaiden sanelupolitiikka. Vaikka *New Deal* herättää kansainvälisen yhteisön parissa toiveikkaita ajatuksia, on myös BRICS-maat saatava sitoutumaan sen tavoitteisiin, jotta uudet toimintatavat voisivat toteutua tuloksekkaasti.

Tarja Seppä

Suojeluvastuun periaate

Seppä tarkasteli esityksessään suojeluvastuun periaatetta (Responsibility to Protect/R2P) työkaluna ja teoreettisena ulottuvuutena. Suojeluvastuun käsite on ollut tiiviisti esillä erityisesti Libyan ja Syyrian konfliktien yhteydessä, ja Sepän esitys tarjosikin kattavan katsauksen hyvin ajankohtaiseen kansainvälispoliittiseen aiheeseen.

Pähkinän kuoressa suojeluvastuun periaatteessa on kyse vuonna 2005 YK:ssa hyväksytystä päätösasiakirjasta, jossa valtiot hyväksyvät vastuunsa suojella väestöään neljältä vakavalta ihmisoikeusloukkaukselta ja kansainvälisenoikeuden rikkomukselta: kansanmurhalta, sotarikoksilta, etniseltä puhdistukselta ja rikoksilta ihmisyyttä vastaan. Mikäli valtio on haluton tai kyvytön selviytymään tästä tehtävästä, on kansainvälisellä yhteisöllä YK:n kautta vastuu käyttää soveltuvia diplomaattisia, humanitaarisia tai muita rauhanomaisia keinoja maailmanjärjestön peruskirjan lukujen VI ja VII mukaisesti, sisältäen myös option aseellisesta voimankäytöstä, estääkseen nämä rikkomukset.

Suojeluvastuun periaate jakautuu kolmeen keskeiseen elementtiin, joita ovat:

1. vastuu ennaltaehkäistä (joka on esitetty suojeluvastuun tärkeimmäksi tehtäväksi)
2. vastuu reagoida
3. vastuu konfliktin jälkeisestä jälleenrakentamisesta.

Suvereniteetti vastuullisuutena

”Suojeluvastuun keskeisenä lähtökohtana on tulkita valtion suvereniteetin ja ihmisoikeuksien keskinäistä suhdetta uudelleen. Perinteisesti ihmisoikeudet on nähty valtion sisäiseen toimivaltaan kuuluvina asioina eikä valtion sisäisiin asioihin ole ollut lupa puuttua. Ihmisoikeudet eivät useinkaan ole olleet valtioiden ensisijaisena tavoitteena. Suojeluvastuu-raportin mukaan valtiollinen suvereniteetti merkitsee sitä, että valtiolla itsellään on ensisijainen vastuu suojella kansalaisiaan. Mikäli aseellisen konfliktin seurauksena ja/tai valtion heikentymisen vuoksi valtio on haluton tai kyvytön suojelemaan kansalaisiaan, valtion sisäisiin asioihin puuttumattomuuden periaatteesta – YK:n peruskirja artikla 2(7) – tulee toissijainen suhteessa kansainvälisen yhteisön vastuuseen puuttua tilanteeseen.”

”Valtioiden tulee hyväksyä vastuu suojella väestöään edellä mainituilta rikoksilta ja kansainvälinen yhteisö sitoutuu tarvittaessa auttamaan tässä tehtävässä. Suojeluvastuun taustalla vaikuttaa periaate kollektiivisesta vastuusta, jota kansainvälinen yhteisö toteuttaa YK:n kautta. Suojeluvastuu sisältää normatiivisen kannanoton, jonka tarkoituksena on sovittaa yhteen kansainvälisen yhteisön vastuu ja laajamittaiset ihmisoikeusloukkaukset.”

Esityksessään Seppä halusi kuitenkin muistuttaa, että velvoitteet juontuvat kansainvälisestä ihmisoikeuslainsäädännöstä ja humanitaarisesta oikeudesta – eli ne heijastelevat jo olemassa olevia kansainvälisen oikeuden säädöksiä. Suojeluvastuun periaatteen merkitys on kuitenkin sen poliittisessa ja moraalisesti normatiivisessa kehityksessä.

Suojeluvastuun lähtökohtana on, että valtion suvereniteetti ja ihmisoikeudet eivät ole toisilleen vastakkaisia vaan täydentäviä – kuin kolikon kääntöpuolia. Taustalla vaikuttaa vahvasti ajatus siitä, että kansainvälisen yhteisön ei tarvitsisi enää toistaa virheitä, joita koettiin erityisesti 1990-luvulla, jolloin Kosovon kohdalla turvallisuusneuvosto oli kykenemätön tekemään tarvittavia päätöksiä suhteessa vakaviin ja laajamittaisiin ihmisoikeusloukkauksiin, tai Ruandan kaltaista tilannetta, jolloin toimenpiteitä ei edes kyetty edes harkitsemaan.

Suojeluvastuu on ihmisoikeusperiaatteiden lisäksi tiukasti kytköksissä inhimillisen turvallisuuden ulottuvuuteen, joka nostaa keskiöön ihmisen/yksilön turvallisuuden. Suojeluvastuun käsite on noussut nopeasti osaksi kansainvälisen politiikan sanastoa. Seppä korosti, että suojeluvastuu on kuitenkin edelleen hyvin poliittinen kannanotto ja sen suoraa käyttöä jopa YK:n piirissä vältellään. Esimerkiksi Libyan päätöslauselman kohdalla suojeluvastuun periaatetta ei mainittu suoraan, mutta kansalaisjärjestöt tulkitsivat sen esiintyvän YK:n päätöslauselmassa epäsuorasti, ja näin ollen päätöslauselman rooli on

noussut merkittäväksi suojeluvastuun esilläolon ja soveltamisen kannalta. Sepän mukaan suojeluvastuuseen liittyvässä keskustelussa ja päätöksenteossa on päästy eteenpäin, jos verrataan Darfurin tilannetta 2000-luvun alussa, jolloin lähes minkäänlaisia toimia siviilien suojelemiseksi kansainvälisen yhteisön taholta oli vaikea asettaa, viimeaikaisiin Libyan ja Syyrian konflikteihin, jolloin ollaan oltu lähes yksimielisiä siitä, että jotakin pitää tehdä.

Kritiikki

Suojeluvastuu on luonnollisesti joutunut myös arvostelun kohteeksi, esim. Koskenniemi on arvostellut suuresti, ja hän kysyykin ovatko ihmisoikeudet vain poliittisen vallan välineitä? Arvostelua on perusteltu pitkälti tulkinnalla, jonka mukaan suojeluvastuu tarkoittaa aseellista interventiota, ei niinkään muita pakotteita. Tämä näkemys hallitsee valitettavasti myös julkista keskustelua.

Joidenkin kehitys ja kehittyvien maiden näkökulmasta suojeluvastuu on tulkittu länsimaiseksi konseptiksi, jonka avulla länsimaat pystyvät puuttumaan toisten valtioiden sisäisiin asioihin – suvereniteettiin.

Suojeluvastuun periaate vs. siviilien suojelu

Suojeluvastuun viitekehyksessä siviilien suojelun vastuu ulottuu vain edellä mainittuun neljään rikokseen: kansanmurhaan, rikoksiin ihmisyyttä vastaan, sotarikoksiin ja etniseen puhdistukseen. Suojeluvastuu eroaa humanitaarisesta oikeudesta juontuvasta siviilien suojelusta (PoC), joka kattaa siviilien suojelun aseellisissa konflikteissa kokonaisvaltaisemmin käsittäen ihmisten turvallisuuden, arvokkuuden ja koskemattomuuden turvaamisen aseellisissa konflikteissa. Suojeluvastuu on luonteeltaan normatiivisempi periaate sisältäen vahvan poliittisen vastuun ulottuvuuden.

Keskustelussa eri käsitteiden raja-aidat ja merkitykset aiheuttivat väistämättä hämmennystä – onko kyseessä siis erikseen siviilien suojelu Geneven sopimuksen piirissä, suojeluvastuun periaate vai mandaatteihin perustuva suojelu. Siviilien suojelu (PoC) suojaa kaikkia siviilejä, kun taas suojeluvastuu (R2P) on rajatumpi. Kuten edellä mainitussa kritiikissä tuli esille, suojeluvastuu on poliittisesti vaikea periaate, jonka vuoksi esimerkiksi turvallisuusneuvosto suosii siviilien suojelu (PoC) -agendaa, koska se on luonteeltaan neutraalimpi.

Kari Mäkinen

Siviilien suojelu

Kari Mäkinen kävi esityksessään läpi siviilien suojelua (PoC / Protection of Civilians) nostaen esiin erityisesti niitä haasteita, joita YK:n joukot kohtaavat kentällä siviilien suojelemiseksi. Mäkinen korosti, että siviiliväestön suojelu on nykymuotoisissa sodissa noussut yhä tärkeämmäksi rauhanturvaamisen toiminnoksi, koska siviilit ovat kylmän sodan jälkeen joutuneet enenevissä määrin sotilaallisten toimien kohteiksi, joista esimerkkeinä muun muassa Ruandan, Darfurin ja Syyrian konfliktit.

Perinteisen rauhanturvaamisen keinot, kuten tarkkailu ja raportointi, ovat usein riittämättömiä keinoja siviilien turvallisuuden turvaamiseen konfliktialueilla. YK antoi ensimmäinen siviilien suojelua koskevan mandaattinsa Sierra Leonen konfliktin yhteydessä vuonna 1999, jonka jälkeen mandaattia on käytetty kymmenessä eri YK:n operaatiossa. Siviilien suojelu -mandaatti sisältää option myös sotilaallisen voiman käytöstä, joskin sitä pidetään viimeisenä keinona. Kuten suojeluvastuun pariaate, myös siviilien suojelu perustuu jo olemassa oleviin kansainvälisen oikeuden sopimuksiin (YK:n ihmisoikeusjulistus, humanitaariset sopimukset ja lait sekä Geneven sopimukset).

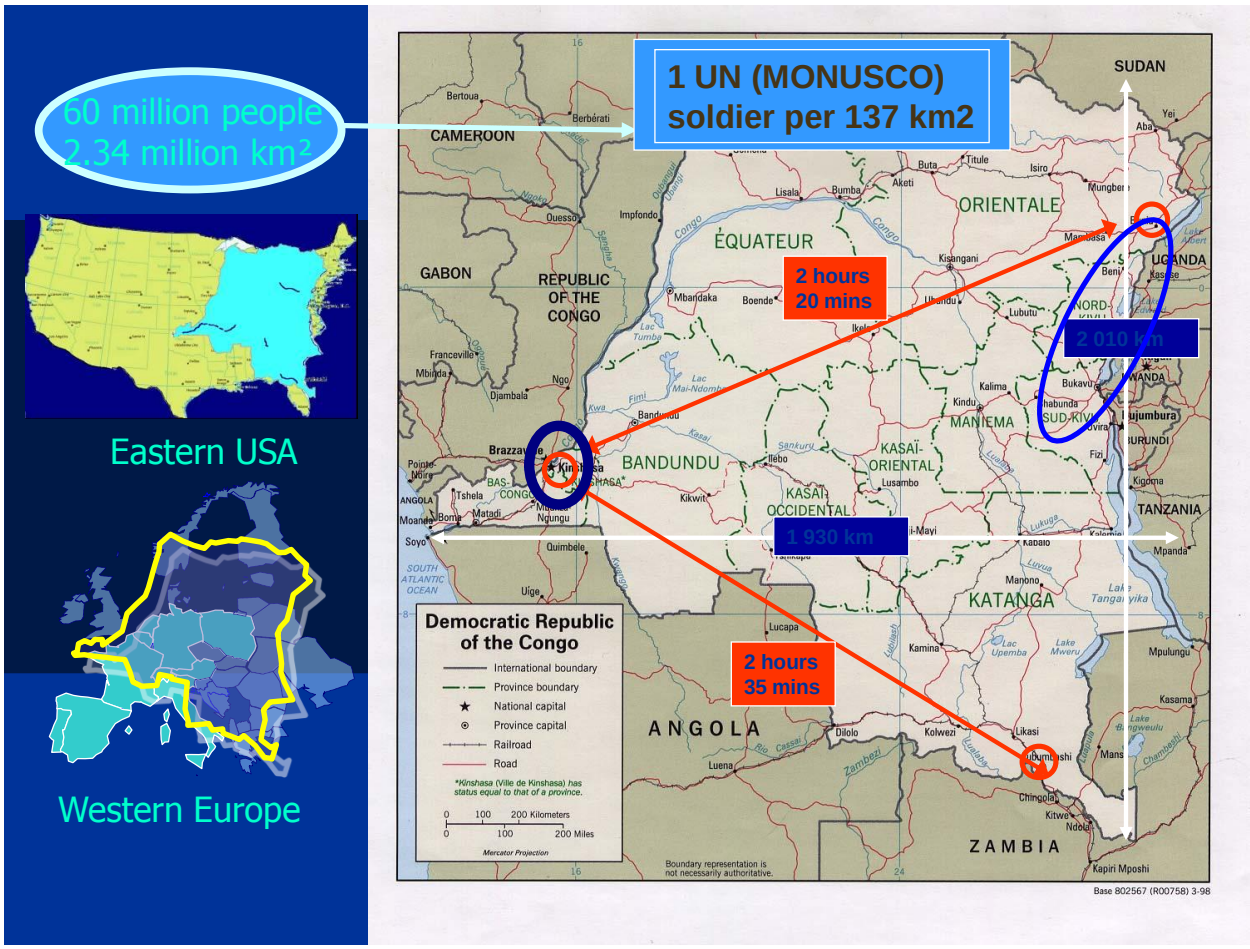
Siviilien suojelu -mandaatin mukaan suojelun ensisijaisia kohteita ovat siviilit eli he, jotka eivät osallistu taisteluihin. Erityisen haavoittuvaisia väestöryhmiä konfliktien keskellä ovat naiset, lapset, vanhukset, kehitysvammaiset ja pakolaiset. Suojelua tarvitsevat usein myös kansainvälisten järjestöjen siviilityöntekijät, humanitaarisen avun työntekijät ja paikallisesti tärkeät henkilöt. Vastuu siviilien suojelusta kuuluu isäntämaan hallitukselle ja rauhanturvaoperaation eri komponenteille: siviileille, poliiseille ja sotilaille sekä kansainvälisille järjestöille ja paikallisille yhteisöille.

Mäkisen mukaan siviilien suojelua suunniteltaessa tärkeää on ymmärtää ja hahmottaa kriisin kokonaisuus: ketä suojellaan keneltä? Aseellisten konfliktien yhteydessä jako hyviin ja pahoihin, uhreihin ja syyllisiin ei ole aina helppoa. Lisäksi siviilien suojelu -operaatiot sisältävät niin lyhyen kuin pitkän aikavälin toimenpiteitä ja ratkaisuja, joiden pitäisi olla linjassa toistensa kanssa.

Siviilien suojelun suurimmaksi haasteeksi Mäkinen nostaa rajalliset resurssit, erityisesti silloin kun operaation vastuualueet ovat suuria. Vertailun vuoksi Mäkinen havainnollisti Kongon demokraattisen tasavallan pinta-alaa, joka on kuusi kertaa Suomen kokoinen ja siellä on noin 60 miljoonaa asukasta. Suhteutettaessa rauhanturvaajien määrä väestöön, 18 rauhanturvaajaa vastaa 10.000 siviilin suojelemisesta. Vaikeat olosuhteet hankaloittavat myös osaltaan kansainvälisten joukkojen toimintaa kohdemaassa.

Aseelliset ryhmittymät, isäntämaan hallitus sekä kansalliset rajoitukset ja intressit saattavat rajoittaa tai haastaa kohdemaassa rauhanturvaoperaatioiden mandaatin, mikä voi asettaa operaatiolle ehtoja esimerkiksi liikkumavapauden suhteen.

Mäkisen mukaan Kongon operaatiossa on paljon päällekkäisyyttä ja koordinaation puutetta eri toimijoiden, niin valtiollisten kuin järjestöjen, toiminnassa. Paikallisen omistajuuden vahvistamisessa on paljon tekemistä; paikalliset yhteisöt tulisi sitouttaa paljon aktiivisemmin mukaan siviilien suojeluun.



Suurlähettiläs Kirsti Lintonen

Suomen rooli rauhanrakentamisessa

Parin viikon sisällä tiedämme, pääseekö Suomi YK:n turvallisuusneuvoston jäseneksi vuosille 2013-2014. Jos pääsee, niin Suomi pohtii seuraavat vuodet ihan varmasti rauhanrakentamisen elementtejä tapauskohtaisesti. Turvaneuvoston asialistalla ovat aikamme pahimmat konfliktit. Aina niihin ei saada toimintaan tai avustamiseen johtavaa päätöslauselmaa, mutta siitä huolimatta neuvosto ja sen jäsenet ovat aktiivisesti miettimässä tilannetta ja seurauksia.

Turvaneuvostossa rauhaan pyrkimiseen on tarjolla monenlaisia keinoja sanktioista suojeluvastuuseen. Turvaneuvostossa on myös tarkkaan perehdyttävä ongelmien syihin ja nähtävä niiden taakse.

Lähes aina maitten ongelmilla on pitkät jäljet menneisyydestä eikä näennäinen rauhantilakaan ole vain sodan tai sisäisen selkkauksen poissaoloa. Siksi meidän on nähtävä koko rauhanrakentamisen jatkumo ennaltaehkäisevästä diplomatiasta alkaen. Tänä päivänä ymmärretään, että koko jatkumon myötä on haettava rauhan mahdollisuuksia. Irralliset operaatiot vain harvoin luovat riittävät edellytykset todelliselle rauhalle. Tarvitaan kokonaisvaltaista lähestymistapaa niin ennaltaehkäisevässä työssä ja siviilikriisinhallinnassa kuin sotilaallisessa kriisinhallinnassakin, jopa suojeluvastuun käytössä. Niin kauan kun pystytään rakentamaan rauhaa ennaltaehkäisevän työn kautta ja tukemaan rauhanomaista kehitystä päästämättä sisäisiä tai alueellisia ristiriitoja väkivaltaisiksi ja riidat pystytään sovittelemaan, ollaan voiton puolella – ollaan askeleen lähempänä rakentamassa rauhaa ja inhimillistä turvallisuutta.

Niin rauhanvälitys kuin rauhanrakentaminenkin ovat vaikeita haasteita, vaikka sovelias kolmas osapuoli olisi mukana myötävaikuttamassa. Rauhanrakentamisen sijasta olemme kehitysyhteistyössämme ehkä enemmän miettineet taloudellisen pohjan rakentamistyön tukemista ja instituutioiden luomista. Rauhan- ja kansakunnan rakentaminen menee mentaalisemmalle tasolle, usein syvälle kansalaisyhteiskunnan olemukseen ja yhteiskuntaa mahdollisesti eri suuntaan vetävien ryhmien tavoitteiden ja asenteiden ymmärtämiseen. Kuitenkin kaikki nämäkin elementit kuuluvat yhteen; rauha ilman toimivaa valtiota ja sääntöjä olisi kummajainen.

Suomella on tänä päivänä selkeä näkemys rauhanrakentamisen merkityksestä ja se liittyy vahvasti rauhanvälityksen normatiiviseen kehittämiseen, jossa olemme edenneet. Viimeaikaisin esimerkki on Turkin ja Suomen laatima päätöslauselma YK:ssa, joka hyväksyttiin keväällä 2011 yksimielisesti ja jonka ympärille on vuodesta 2010 rakennettu ns. ystävien ryhmää. Päätöslauselman toimeenpanosta on tehty pääsihteerin raportti ja jatkopäätöslauselma – proseduraalinen – saatiin hyväksytyksi nyt syyskuussa 2012.
Virallinen Suomi hakee rauhanvälityksen historiaansa Sakari Tuomiojan, Harri Holkerin ja Martti Ahtisaaren työstä. Viimemainittu jatkaa työtä kansalaisjärjestöpohjalla ja on

viimeaikaisissa lausunnoissaan antanut ymmärtää, että kansalaisjärjestöpohja on aidompi välittäjä kuin diplomaattinen työ, joka perustuu liian usein välittäjämaan intressien edistämiseen.

Elisabeth Rehnin, Pekka Haaviston ja Antti Pentikäisen kokemukset ovat niin ikään perustavan laatuisia, tavallaan henkilökohtaisempia ja liittyvät välityksen myötä vahvasti rauhanrakentamisen edellytyksiin.

Kehitysyhteistyömme, niin bilateraalinen kuin multilateraalinenkin, rauhanturvaoperaatiot ja niiden rinnalla kasvava siviilikriisinhallinta ovat jo vuosia olleet tärkeimmät panoksemme rauhan rakentamiseen eri maissa ja maanosissa pitkällä tähtäimellä. Kehitysyhteistyön kasvava panostaminen ihmisoikeuksien ja tasa-arvon vahvistamiseen, oikeusvaltion, kansalaisyhteiskunnan sekä paikallisdemokratian parantamiseen ovat niin ikään meidän tapaamme rakentaa rauhaa.

Otan esiin muutamia erilaisia tapauksia, joissa toimijat ja tilanteet vaihtelevat ja rauha on saavutettu tai sitten ei vielä.

Saksat

Eurooppa oli toisen maailmansodan jälkeen jaettu kahteen ideologisesti erilaiseen maailmaan, joiden symbolisena keskipisteenä oli jaettu Berliini. Elimme kylmää sotaa. Neuvostoliiton loppu johti ratkaisuun myös kahden Saksan tilanteessa. Saksojen rauhanomainen yhdistyminen oli alku yhdelle tärkeimmistä prosesseista, joka hoitui lähes kokonaan yhdistyvien maiden siis läntisen ja itäisen Saksan toimesta. Länsi-Saksan valtava taloudellinen satsaus itäiseen puoleen on luonnollisesti keskeistä, mutta myös kansakunnan rakentamiseen ja uudelleen yhdistämiseen tähdätyt tavoitteet ovat tämän päivän Saksalle olleet olennaisen tärkeät.

Vaikka alun perin voittajan ja häviäjän asetelma oli ikään kuin itsestään selvä, saatettiin tilanteessa nähdä kolmannen osapuolen, Neuvostoliiton hajoamiseen johtaneet syyt, joiden ymmärtäminen saattoi edesauttaa itäisen Saksan näkemistä pikemminkin uhrin kuin aktiivisen vihollisen roolissa.

Saksan jakoa edeltäneen tilanteen, toisen maailmansodan natsisaksan hirmutekojen selkeä tuomitseminen, oikeusprosessit ja Länsi-Saksan määrätietoinen työ menneisyytensä käsittelyksi olivat niin ikään edellytys löytää Saksoille yhteinen tahtotila yhdistymisen kynnyksellä. Yhdistyminen oli silti raju talouden ja instituutioiden lähes täydellinen uudelleenorganisointi idässä.

Vielä tänäänkin 22 vuoden jälkeen puhutaan osseista ja wesseistä. Itäsaksalaisten alemmuudentunto on kuitenkin vähenemässä uusien sukupolvien myötä. Tarvitaanko siis todella uusi sukupolvi, jotta menneisyys voidaan lopultakin haudata?

Oliko Suomella mitään roolia? Suomi kohteli kylmässä sodassa - puolueettomuuteensa vedoten - molempia Saksoja samalla tavalla. Niitä ei tunnustettu diplomaattisesti ennen toisiaan, vaan yhtä aikaa. Oliko se osa rauhan rakentamista? Ainakin sen politiikan myötä Suomi saattoi kutsua ETYK:n koolle ja ETYK:n merkitys jaetussa Euroopassa oli tärkeä, rauhanomainen askel muutosta kohti. ETYK:n kolmannesta korista (ihmisoikeudet) kumpusivat kansalaisaloitteina ns. Helsinki-ryhmät Itä-Euroopan maihin haastamaan hallituksiaan ja ajamaan ihmisten oikeuksia. Vuonna 1989 idän ihmiset äänestivät jo jaloillaan!

Balkan

Jugoslavia pysyi koossa ja ns. jugoslavialaisena kansakuntana määrätietoisen Josip Titon johdolla. Se oli jo aikanaan ihme varsinkin kun maa saavutti vuosien varrella tietyn tasoisen omaehtoisuuden, sitoutumattomuuden, ja pystyi säilyttämään suhteensa sekä itään että länteen. Tito ja vain Titon politiikka oli kuitenkin lopulta se ainoa yhdistävä tekijä, jonka poistuessa ”jugoslavialaisuus” syrjäytyi ja kansat lähtivät hakemaan omaa itsenäisyyttään, omaa kulttuuriaan.

Tiedämme kuinka veriseksi hajoamisprosessi meni.

Balkanilla tarvittiin humanitäärinen interventio ja rauhanturvajoukot. Koko alue ei vieläkään ole selviytynyt. Sotarikostuomioistuin selvittelee pahimpia sotarikoksia. Kaikki tämä on ollut ja on tarpeellista. Naapureitten vihamielisyys tai vastenmielisyys toisiaan kohtaan on kuitenkin edelleen monessa tapauksessa ilmeinen. Slovenia selviytyi ensimmäisenä ja Kroatia näyttäisi olevan toinen. Muilla Jugoslavian entisillä osapuolilla on edelleen suuria ongelmia. Korruptio on niistä yksi, etnisten ja uskonnollisten ristiriitojen vaikutus on toinen puhumattakaan köyhyydestä ja jatkuvasta väkivallasta.

Emerituspiispa Heikka kirjoitti keväällä käynnistään Bosniassa varsin koskettavasti HS:n vieraspalstalla otsikolla ”Ei koskaan enää Srebrenicaa”: ”Väkivallan perintö elää Bosnia-Hertsegovinassa edelleenkin. Viranomaisten arvion mukaan maassa on kolmisentuhatta uinuvaa tai potentiaalista terroristia. Bosnialainen nainen kuolee todennäköisimmin kotiväkivaltaan kuin liikenteen uhrina. Etnisten ryhmien jännitteet ovat käsin kosketeltavia. Uskonnolliset epäluulot ovat vahvoja. Toisen uskonnon perinteitä tai olemusta ei tunneta vaan ennakkoluulot ohjaavat käyttäytymistä... Sodan jännitteet ovat purkamatta. Haavat märkivät ja uusien yhteenottojen uhka on olemassa. Poliitikot eivät ole saaneet maan eheyttämistä alkua pitemmälle.” Heikka toteaa nuorisossa kuitenkin elävän toivon. Hän kertoo lisäksi uskonnollisten johtajien yhteisestä yrityksestä rakentaa kansalaisyhteiskuntaa nuorison avulla ja luoda edellytyksiä sovinnolle.

Balkanin rauhan rakentamisessa Suomi on ollut monessa roolissa tukemassa YK:n, NATO:n, EU:n ja Etyjin työtä. Myös kahdenvälinen panoksemme on ollut ja on edelleen huomattava. Erityisesti on mainittava Martti Ahtisaaren työ niin EU:n kuin YK:n erityisedustajana tilanteen rauhoittamisessa, Kosovon itsenäistymisprosessista puhumattakaan.

Työmme alueella jatkuu.

Namibia

Namibian tilanne antaa esimerkin monentasoisesta toiminnasta maan mustan väestön alistamisen lopettamiseksi ja maan itsenäisyyden aikaansaamiseksi.

Suomelle Namibia on Afrikassa ainoa maa, jossa Suomella on, kaikista Afrikan maista, todellista ja historiallista merkitystä. Lähetystyömme alkoi runsas 150 vuotta sitten. Namibia, silloinen Sued Ost Africa oli Saksan siirtomaa, sittemmin Etelä-Afrikan laiton hallintoalue ja erityisesti 60-luvulta lähtien Namibian pyrkimykset vapautua rotuerottelusta ja itsenäistyä Etelä-Afrikasta realisoituivat voimakkaasti. Maa haki kansainvälistä tukea ja tukea YK:lta, joka perusti kansainvälisen Namibia–neuvoston.

Pitkä historia Ambomaan kanssa ja pohjoismaiden yhteinen kiinnostus kannustivat Suomea tukemaan Namibian tavoitteita. Myös Suomen kirkko erityisesti arkkipiispa Mikko Juvan johdolla asettui tukemaan Namibian pyrkimyksiä vapautua rotuerottelusta ja Etelä-Afrikan hallinnosta. Suomen Lähetysseura jatkoi sodankäynnistä huolimatta työtään kaikki kriisivuodet. Suomessa SWAPO:n edustajat saivat laajalti henkistä tukea ja myös humanitaarista apua.

Tilanteen kiristyessä eteläisessä Afrikassa YK:n pääsihteeri nimitti Namibialle erityisedustajakseen Martti Ahtisaaren. Tästä alkoi pitkä prosessi kohti itsenäisyyttä, johon vaikutti koko eteläisen Afrikan tilanne; Etelä-Afrikka tietysti, mutta myös Angolan tilanne, jossa Kuuballa sotilaineen oli merkittävä ote maahan. Niinpä Yhdysvallat toimi Angolassa, Ahtisaari YK:n edustajana Namibiassa ja Etelä-Afrikka puolusti etujaan molempiin suuntiin.

Angolan tilanne kuubalaisten osalta ratkesi Yhdysvaltain työn tuloksena ja Etelä-Afrikka alkoi nähdä tilanteen uudessa valossa. YK:n rauhanturvajoukot lähetettiin Namibiaan. SWAPO:n johdon yritys viime hetkellä, rauhanprosessin jo edetessä, näyttää, että itsenäisyys on vain heidän tekemäänsä, johti sopimuksen vastaiseen rajanylitykseen. YK:n erityisedustaja Ahtisaaren välityksellä tilanne saatiin rauhoitetuksi ja rauhanprosessi sai tilaisuutensa.

Namibia itsenäistyi vuonna 1990. Valvotut vaalit menivät hyvin ja SWAPO-johtoinen hallitus vahvistettiin maan johtoon.

Ahtisaarelle ja Suomelle Namibian solmun aukeaminen on tuonut myönteistä palautetta. Monet afrikkalaiset silti ymmärtävät SWAPO:nkin tarpeen olla se itsenäisyyden hankkija. Suomi tuki SWAPO:a monet vuodet ennen itsenäisyyttä. Yksi tärkeä tuen muoto oli namibialaisten kouluttaminen Suomessa. Itsenäisyyden alkuvaiheessa olikin nähtävissä, että iso osa hallituksesta ja korkeista virkamiehistä oli joko lähetyskoulun tai suomalaisten yliopistojen kasvatteja.

Tänään Namibiassa suurin ongelma on johtajuuden jakaminen. Vapautustaistelun voittanut, perinteisesti yhden heimon varaan perustuva SWAPO, pitää kiinni asemastaan ja antaa vain niukasti mahdollisuuksia muille.

Namibia ei ole pystynyt käymään lävitse vapaustaistelunsa aikana mahdollisesti tapahtuneita ihmisoikeusloukkauksia. Ne kummittelevat taustalla ja saattavat tulla käsittelyyn vasta taistelun läpikäyneiden sukupolvien poismenon jälkeen.

Etelä-Afrikka

Etelä-Afrikan vapautumisessa Namibian prosessilla oli roolinsa: kun tilanne eteni rauhallisesti, antoi se uskoa ja toivoa myös apartheidin alistamille EAT:n mustille, jotka halusivat muutosta. Samalla valkoiset alkoivat miettiä miten mahdollisessa uudessa tilanteessa säilyttää liiketoimintansa raaka-aineiltaan rikkaassa Etelä-Afrikassa. Talouden sanktiot ajoivat valkoisen talouseliitin tajuamaan muutoksen tarpeen. (Onkohan näin tapahtumassa hiljalleen sanktioiden myötä myös Iranissa?)

Tärkeimmät tekijät EAT:n muutosprosessissa:
- rauhanomainen siirtyminen uuteen apartheidin jälkeiseen aikaan
- Mandelan uskomaton karisma ja sovintoon valmistautunut filosofia
- totuus- ja sovintokomission perustaminen oli siinä tilanteessa varsinainen oivallus.

Sen johdossa arkkipiispa Tutu oli täydellinen lahjakkuus. Totuus- ja sovintokomitea oli tärkeä vaihe: se antoi mahdollisuuden käydä syrjinnän ja julmuudet läpi. Sorretut ja sortajat kohtasivat. Komitean julkisuus oli suurta ja juuri sitä kautta asioitten käsittely saavutti myös ne, jotka eivät halunneet yhteistyötä.

Maa oli Mandelan myötä suorastaan euforisessa tilassa. Rangaistusten ja oikeuskäsittelyn sijasta mustalle väestönosalle kelpasi totuus- ja sovintokäsittely, joka luonnollisesti oli huomattavasti avoimempi ja nopeampi tapa käsitellä vääryyksiä ja sortoa. Valkoiset talousjohtajat ja omistajat sai aikaan BEE- ohjelman, joka takasi valkoisen vallan johdon taloudessa, mutta hyödytti myös mustaa eliittiä – kompromissi, joka rauhoitti tilanteen mustien ja valkoisten vallan välillä, mutta jota nyt haastetaan korruptioon ja väärinkäytöksiin johtaneiden tilanteiden vuoksi.

Etelä-Afrikalla on ongelmiakin, jotka heidän tulisi avoimesti käsitellä. BEE-järjestelmä on osoittautunut korruptoivaksi. Mustien ja valkoisten välille tulee saada aikaan aidompi yhteistyösuhde sen sijaan että rahaa jakamalla vältetään todelliset talouden rakenteiden muutokset.

Myös kaupallisissa ja taloudellisissa suhteissa olevat valtiot ja yritykset voisivat pitää huolta siitä, että kauppatavat ovat kunnossa eivätkä korruptoi taloudellista yhteistyötään sopimattomasti.

Suomi oli yhdessä muiden pohjoismaiden kanssa eristämässä Etelä-Afrikkaa apartheidin vuosina ja piti yhteyttä mm ANC:hen. Itsenäisyyden jälkeen kahdenvälinen kehitysyhteistyö keskittyi alueille, joita EAT halusi. Tuimme voimakkaasti myös totuus- ja sovintokomitean työtä antamalla esim. konsulttitukea edesmenneen Matti Wuoren myötä.

Rauhanrakentaminen

Edellä olevat esimerkit poikkeavat taustoiltaan ja hallintamenetelmiltään. Suomen panos rauhanrakentamiseen lähtee ensisijaisesti osallistumisestamme kehitysyhteistyöhön. Suomi, jolla ei ole koloniaalista rasitetta, kohdataan usein keskusteluissa huomattavan avoimesti. Meillä on juuri tästä roolistamme johtuen mahdollisuus myös keskustella arvoista ja asenteista, ihmisoikeuksista ja kansalaisyhteiskunnan huomioonottamisen tärkeydestä maissa, joissa entisestä alistetusta asemasta johtuen hysteerisesti pelätään muitten puuttumista heidän omiin asioihinsa. Nämä ns. ”omat asiat” saattavat olla aivan keskeisiä kehityksen ja rauhan mahdollisuuksien kannalta.

Me rakennamme rauhaa esimerkiksi kouluttamalla ja pitämällä huolta siitä, että tytöt saavat koulutusta siinä missä pojatkin. Me rakennamme rauhaa edistämällä myös naisten oikeuksia, mahdollisuuksia vaikuttaa ja tehdä työtä myös kodin ulkopuolella. Me rakennamme rauhaa tukemalla kansalaisyhteiskuntaa. Ennen kaikkea me rakennamme rauhaa käyttäytymällä itse hyvin niin kotona kuin suhteissamme muihin maihin. Me asetamme suhteemme ensisijaisesti inhimillisen turvallisuuden edistämiseen – kehitykseen, ihmisoikeuksiin ja turvallisuuteen.

Siksi olemme olleet myös aktiivisesti liikkeellä oikeusvaltion ja kansainvälisen oikeuden puolesta.

Lainsäädäntö on saatava kuntoon mahdollisimman pian uusissa ja hauraissa valtioissa kun tavoitteena on oikeusvaltio. Tuemme oikeusvaltioon tähtääviä piirteitä rauhanrakentamisessa korostamalla ihmisoikeuksia ja tasa-arvoa, vahvistamalla kansalaisyhteiskuntaa ja tukemalla kehitystä, jossa kulttuuriset, etniset tai heimoerot eivät määrää yksilön tai ryhmän asemaa yhteiskunnassa. Myös väärin tekemiseen, rikollisuuteen pitää puuttua. Korruptio saattaa lähteä yksinkertaisesti ns. ystävänpalveluista ilman että sitä aluksi pidetään mitenkään vahingollisena pikemminkin päinvastoin.