

Suunnittelukapasiteetti: Viekö yhteistyö liikaa aikaa?

Kriisinhallinta on keskeinen osa Euroopan unionin (EU) yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa (YTPP). EU pyrkii kriisinhallintaoperaatioillaan edistämään kansainvälistä rauhaa, turvallisuutta, kehitystä ja ihmisoikeuksien kunnioittamista. Kriisinhallinta tähtää konfliktien ehkäisyyn lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.

Konfliktien muuttuessa luonteeltaan yhä moniulotteisemmiksi EU:n on kehitettävä kriisinhallintaansa. Tämä julkaisu tarkastelee sitä, kuinka EU voisi kehittää suunnittelukapasiteettiaan (engl. planning capacity) kriisinhallinnan vaikuttavuuden lisäämiseksi. Tällä hetkellä EU-jäsenmaiden tavoitteiden ja resurssien hajanaisuus, suunnitteluprosessien jähmeys, toimijoiden moninaisuus ja sotilas- ja siviilipuolten eriytyneet suunnitteluprosessit heikentävät EU:n kriisinhallinnan vaikuttavuutta.

Viimeisen kymmenen vuoden aikana ja erityisesti Lissabonin sopimuksen (2009) jälkeen EU:n suunnittelukäytännöt ovat kehittyneet. Muutokset institutionaalisissa rakenteissa ja EU:n kriisinhallintaoperaatioiden luonteessa ovat vaatineet EU-jäsenmaiden sitoutumista yhä kattavampiin suunnitteluprosesseihin. On epäselvää, missä määrin kehittyneet suunnittelukäytännöt ovat kuitenkin johtaneet parempiin tuloksiin. IECEU-hankkeen tutkimustulosten perusteella puutteellinen suunnittelu alentaa edelleen kriisinhallinnan vaikuttavuutta. Hankkeen mukaan esimerkiksi NATO on osoittautunut suunnittelussaan tehokkaammaksi organisaatioksi. EU:n siviilipuoli voisi puolestaan ottaa suunnittelussaan mallia sotilaspuolelta.

Haasteena kompleksinen suunnittelukenttä

Suunnittelun kankeus heikentää EU:n kriisinhallinnan vaikuttavuutta. Haasteet johtuvat ensinnäkin EU:n sisäisestä hajanaisuudesta. Jäsenmaiden tavoitteet, resurssit, päätöksentekorakenteet, poliittiset realiteetit ja käsitteet onnistuneesta kriisinhallinnasta vaihtelevat. Kriisinhallintaoperaatioita suunnitellaan usein maihin, joihin kohtaan jäsenmailla ei ole yhtenäistä politiikkaa. Esimerkkejä on useita: Kosovo, jonka vain osa jäsenmaista tunnusti itsenäiseksi valtioksi, Etelä-Sudan, jossa vain osa jäsenmaista näki tarpeen EU:n aktiivisuudelle ja Libya, jossa jäsenmaat olivat erimielisiä operaation tavoitteesta. EU-jäsenmaiden ja -instituutioiden eriävät intressit pidentävät päätöksentekoprosessia ja johtavat usein sopimuksiin, jotka eivät vastaa kentän tarpeita. Suunnittelua hankaloittaa myös epätietoisuus siitä, mitä resursseja operaatioilla lopulta on käytettävissään.

Haasteita suunnitteluun lisäävät EU:n ulkopuolisten toimijoiden risteävät tavoitteet ja kohdemaiden monimutkaiset ja riitaiset poliittiset kentät. Yhteistyö kansainvälisten ja paikallisten toimijoiden kanssa lisää suunnitteluvaiheen jähmeyttä, mutta se on välttämätöntä EU:n toiminnan hyväksyttävyyden ja osuvuuden varmistamiseksi. Huonoimmillaan kompromissien tuloksena syntyy operaatio, joka ei miellytä ketään. Tästä on kritisoitu muun muassa Libyan EUBAM-rajavalvontaoperaatiota, jota yksikään jäsenmaista ei alun perin halunnut toteuttaa. Parhaimmillaan monitahoinen suunnittelu lisää kriisinhallinnan tehokkuutta kentällä.

Hyvänä esimerkkinä monitahoisesta suunnittelusta voidaan pitää EU:n ja NATO:n välistä yhteistyötä Bosnia-Herzegovinassa Berlin Plus -järjestelyjä hyödyntäen ja tukeutuen Naton esikuntarakenteisiin SFOR- ja EUFOR Althea -sotilasoperaatioiden välisessä siirtymävaiheessa. Hyvä suunnitteluyhteistyö mahdollisti myöhemmin resurssien ja kyvykkyyksien tehokkaan yhdistämisen ja jakamisen organisaatioiden välillä, mistä EUFOR Althea hyötyi merkittävästi.

Kokonaisvaltaisen lähestymistavan (engl. Comprehensive Approach) omaksuminen osaksi suunnittelua ei ole vielä toivottavalla tasolla. Paikalliset toimijat otetaan harvoin riittävällä tavalla osaksi suunnitteluprosesseja. Hyviä kokemuksiakin on saatu esimerkiksi Kosovossa, jossa paikallisia viranomaisia konsultoitiiin suunnitteluvaiheessa. Myös Palestiinassa hallituksen viranomaiset osallistuivat suunnitteluprosessiin, mutta kritiikkiä on kohdistettu siihen, että muita paikallisia toimijoita ei otettu mukaan.

Aina ei ole selvää, kuka paikallisväestöä edustaa, eli kenen kanssa suunnittelua pitäisi tehdä. Toisinaan yhteistyötahot muuttuvat nopeasti tai eivät ole vielä toipuneet kriisitilanteesta, mikä osoittautui ongelmaksi esimerkiksi Kongon tasavallassa. Libyassa puolestaan EUBAM-operaation suunnittelu keskeytyi, kun maalla ei ollut hallitusta, joka olisi esittänyt kutsun EU-operaation aloittamiseksi.

Mikä on suunnittelukapasiteetti?

Suunnittelua tehdään sekä strategisella että operaationaalisella tasolla.

Suunnittelu koskee operaatioiden strategiaa, logistiikkaa, koordinaatiota, yhteistyötä ja toimeenpanoa. Suunnitteluun kuuluu myös budjetin hallintaa, saatujen kokemusten hyödyntämistä ja tilannekuvan ylläpitämistä.

Luonteeltaan kriisinhallinnan suunnittelu on jatkuvaa, monitahoista ja aikaa vievää. Suunnittelu reagoi kentän tilanteen muutoksiin.

Parhaimmillaan suunnittelu kiteyttää olemassa olevan tiedon ja petaa vakaan alustan operaatiolle. Huonoimmillaan kompromissien tuloksena syntyy operaatio, joka ei miellytä ketään.

EU:ta kritisoitiin siitä, että se pyrki sopimaan asioista olemattoman keskitetyn hallinnon kanssa, kun sen olisi pitänyt tehdä yhteistyötä suoraan heimojen ja paikallisen tason toimijoiden kanssa.

Hyvä suunnittelu vie aikaa

Ajankäyttö on yksi suunnittelun suurimmista haasteista, sillä yhteisymmärryksen saavuttaminen pelkästään EU:n sisällä vie liikaa aikaa. Positiivisiakin kokemuksia on: esimerkiksi Georgian EUMM-operaatiota edeltävä suunnitteluprosessi saatiin EU-jäsenmaiden vahvan poliittisen tahdon ansiosta päätökseen kahdessa kuukaudessa.

Yleensä suunnitteluprosessit ovat liian pitkiä, mutta toisinaan jotkin suunnitteluvaiheet ovat jäsenmaiden mielestä liian kiirehdyttyjä, kuten Keski-Afrikan tasavallan EUFOR- ja Libyan EUBAM-operaatioiden tapauksissa. Ristiriitainen palaute suunnittelun temposta osoittaa, kuinka vaikea kaikkia siihen osallistuvia on miellyttää. Kritiikkiä on kohdistettu myös EU-jäsenmaitiin, joissa suunnittelu ei ole aina pysynyt Brysselin tahdissa. Suunnitteluprosessien venymisellä on konkreettisia seurauksia. Esimerkiksi Kosovossa suunnittelun kankeus hidasti operaation toimintaa.

Suunnitteluvaiheiden ajoitus vaatii erityistä huomiota: jos aikaväli tiedonkeruun, poliittisen päätöksen ja toimeenpanon välillä venyy liian pitkäksi, realistinen kuva kentän tilanteesta ehtii vääristyä. Tavoitteena on, että kentällä tehdään oikeat asiat oikeaan aikaan ja tunnistetaan lopulta sopiva ajankohta operaation vetäytymiselle. Se vaatii onnistuakseen hyvää suunnittelua poliittis-strategisella ja operationaalisella tasolla.

Realistiset tavoitteet mahdollistavat onnistumisen

Myös suunnittelun laadussa on kehitettävää. Tyypillinen ongelma on, että suunnitteluvaiheessa asetetut tavoitteet ovat liian kunnianhimoisia. Tavoitteiden epärealistisuus on usein seurausta paineesta toimia laajalti merkityksellisten muutosten aikaansaamiseksi. Huonoja tavoitteita ruokkivat myös väärät arviot toimintakentän tilanteesta ja faktojen yli ajavat jäsenmaiden poliittiset toiveet, mikä osoittautui ongelmaksi muun muassa Libyan EUBAM- ja Kongon tasavallan EUFOR RD Congo -operaatioiden suunnittelussa.

Toinen tyypillinen haaste on, että operaatioiden exit-strategian suunnittelu laiminlyödään. Se luo epävarmuutta ja epäselvyyksiä sekä omalle henkilökunnalle että muille toimijoille kentällä. Esimerkiksi Bosnia-Hertsegovinan EUFOR Althea -operaation keskeisenä ongelmana on pidetty exit-strategian puutetta ja epäselvyyttä siitä, mitä operaatiolla halutaan saavuttaa. Usein suunnittelun aikaikkuna on liian kapea. Esimerkiksi Afganistanin poliisioperaation suunnittelua kritisoitiin siitä, että kolmen vuoden strategialla pyrittiin saavuttamaan tavoitteita, jotka tosiasiallisesti vievät vuosikymmeniä toteutuakseen.

Hyvä strateginen suunnittelu tarvitsee tuekseen ajantasaista ja tarkkaa tietoa kentältä. Tietoa kerätään jo ennen operaation suunnittelua, päätöksentekoprosessin aikaan sekä operaation toimeenpanon jälkeen reaaliaikaisen tilannekuvan ylläpitämiseksi. Jatkuvan tiedonkeruun merkitys opittiin jälkepäin esimerkiksi Etelä-Sudanin ja Libyan operaatioissa, joissa tilannekuva ehti vääristyä suunnitteluprosessin aikana. Suunnittelun laatua heikentää myös puutteellinen tiedonvaihto. Esimerkiksi Keski-Afrikan tasavallan tapauksessa EU:n ja YK:n väliltä puuttui keskinäinen tiedonvaihotosopimus, mikä häiritsi operatiivista suunnittelua.

Toisaalta olemassa olevaa tietoa ei hyödynnetä suunnitteluvaiheessa riittävästi. Paikallisväestön näkökulma liian usein ohitetaan tai otetaan huomioon epäsystemaattisesti. Esimerkiksi kriisinhallinnan suunnittelua Kongon tasavaltaan kritisoitiin siitä, että kansainvälisten asiantuntijoiden arviot jyräsivät paikallisten näkemykset heidän tarpeistaan.

Suunnittelun tueksi on yleensä olemassa yksityiskohtaista analyysiä ja lessons learned -käytäntöjä, mutta taustatietojen ja tosiseikkojen selvittäminen on harvoin riittävä. Siviilipuolella täytäntöönpanosuunnitelma MIP (Mission Implementation Plan) on todettu hyväksi välineeksi operaatioiden toimeenpanon suunnittelussa

ja toteutuksen arvioinnissa. Tällä hetkellä siviili- puolen suunnittelu- ja toteutusvoimavara CPCC (The Civilian Planning and Conduct Capability) kehittää standardisoitua MIP:tä, joka voitaisi ottaa käyttöön kaikissa operaatioissa.

Suunnittelutyön laatu konkretisoituu mandaateissa eli operaatioiden toimeksiannoissa. Mandaattien sopiva laajuus, joustavuus ja realismisuus suhteessa käytössä oleviin resursseihin sekä nimettyjen tavoitteiden mielekkyys määräävät operaatioiden menestystä. Mandaattiin kirjatut epärealistiset odotukset ja epäselvät tavoitteet johtavat väistämättä pettymykseen EU:n kriisinhallintaa kohtaan.

Suunnittelun laatu vaikuttaa myös kansallisten viranomaisten mahdollisuuksiin hoitaa tehtäviään kriisinhallintahenkilöstön rekrytoijina ja kouluttajina. Jos kentän tilannetta ei kyetä ennakoimaan suunnitteluvaiheessa Brysselissä, rekrytoidaan Suomesakin profiililtaan soveltumatonta henkilöstöä. Mitä realistisempaa strategisen tason suunnittelu on, sitä paremmat edellytykset kansallisilla viranomaisilla on valita, kouluttaa ja lähettää kentän tarpeisiin soveltuvaa henkilöstöä.

Siviili- ja sotilasoperaatiot suunnitellaan erillään

Puutteet EU:n suunnittelutoiminnassa muodostavat tällä hetkellä yhden suurimmista esteistä siviili-sotilas-yhteistyölle. Poliittis-strategisella tasolla siviili- ja sotilasoperaatioiden suunnittelu on hyvin eriytynyt ja kehitystarpeita tunnustetaan erillään. Yhteisen suunnittelun haasteet johtuvat institutionaalisten rakenteiden ja kulttuuristen erojen lisäksi vaihtelevista ja ristiriitaisista kansallisista käytännöistä. Seurauksena on menettettyjä synergiaetuja ja toimintojen turhaa päällekkäisyyttä, jotka näkyivät konkreettisesti esimerkiksi Bosnia-Herzegovinan siviilioperaatio EUPM:n ja sotilasoperaatio EUFOR Althean tapauksissa.

Puitteet siviili- ja sotilastoiminnan yhteiselle suunnittelulle ovat kuitenkin kehittyneet. Erityisesti kentällä siviili- ja sotilaspuolten välillä on hyvä määrä vuorovaikutusta. Positiivisia kokemuksia kentätason yhteistyöstä saatiin esimerkiksi Kosovossa, jossa siviilioperaatio EULEX:n ja sotilasoperaatio KFOR:n yhteistyösuhde oli ennalta määritelty. Kehitettävää kuitenkin riittää yhteistoiminnan lisäämiseksi, sillä taktisen tason yhteistyö ei paikkaa strategisen tason yhteistyön puutteita. Rakenteiden ja proseduurien erillisuus Brysselissä heijastuu kentälle. Ratkaisuksi on ehdotettu muun muassa yhteisen siviili-sotilas-kehitysyksikön perustamista, työntekijävaihtoja sekä yhteisiä harjoituksia siviili- ja sotilaspuolten välillä.

IECEU-tutkimushanke

Vuonna 2015 käynnistynyt IECEU-hanke (Improving the Effectiveness of the Capabilities in EU Conflict Prevention) pyrki kohentamaan EU:n kriisinhallintaoperaatioiden vaikuttavuutta konfliktien ennaltaehkäisyssä. Hankkeessa arvioitiin EU:n parhaita käytäntöjä, haasteita ja saatuja kokemuksia sekä esitettiin suosituksia kriisinhallinnan kehittämiseksi. Monikansallinen ja useiden eri instituutioiden yhteishanke pyrki myös kehittämään toimijoiden välistä yhteistyötä ja yhteistoimintaa. Hanke sai Horisontti 2020 -rahoitusta avustussopimuksella 653371.

Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan osaamiskeskuksen julkaisusarjan Kuusi näkökulmaa EU:n kriisinhallintaan ovat kirjoittaneet Hanne Dumur-Laanila ja Tyyne Karjalainen IECEU-hankkeen tutkimustulosten perusteella. Julkaisu ei edusta Euroopan komission virallista näkemystä. Tutkimusraportit ovat saatavilla IECEU-hankkeen verkkosivuilla osoitteessa www.ieceu-project.com.

Suosituksia: Kohti laadukkaampaa suunnittelua

Kehitettävä tiiviimpää yhteistyötä ja luotava sidorakenteita siviili- ja sotilaspuolten erillisten suunnitteluväylien välille.

EU:n ulkopuoliset, erityisesti paikalliset toimijat on otettava laajasti ja systemaattisesti mukaan suunnitteluun.

Operaatioille on asetettava selkeämmät tavoitteet, ja niihin perustuvat exit-strategiat on kirjattava jo suunnitteluvaiheessa.

Tilannetietous: kehitettävä parempia tiedonkeruun ja analyysin menetelmiä ja edistettävä tiedonkeruun jatkuvuutta ja reaktiivisuutta.

Varmistettava riittävät resurssit suunnittelulle strategisella ja operationaalisisella tasolla.