

Kokonaisvaltaisuus: Hyviä aikomuksia – risteäviä käytäntöjä

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 kokonaisvaltaista lähestymistapaansa (engl. comprehensive approach) kriisinhallintaan. Huolimatta nykyisistä haasteista, kokonaisvaltainen lähestymistapa kriisinhallintaan on yksi EU:n vahvimista voimavaroista.

Kokonaisvaltainen lähestymistapa kriisinhallintaan on yksi EU:n vahvimista voimavaroista yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan viitekehityksessä. Etenkin Lissabonin sopimuksen (2009) myötä EU on systemaattisesti pyrkinyt kohti osallistavampaa ja monenvälistä toimintaa samalla kun se on johdonmukaisesti edistänyt omia sisäisiä käytänteitään ulkosuhteissaan. Se, missä määrin unionin tavoitteet kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan kriisinhallinnassa loppupeleissä toteutuvat, on pitkälti kiinni jäsenmaiden panostuksesta. Ratkaisevaa on myös se, missä määrin EU kykenee panostamaan paikalliseen yhteistyöhön sekä se, missä määrin se kykenee purkamaan sen institutionaalisen rakenteen jäykkyyttä.

Kansalliset päämäärät etusijalla?

Monipuolinen yhteistyö on tärkeää operaatioiden onnistumisen kannalta. EU pyrkiikin lähtökohtaisesti edistämään sisäistä yhteistyötä ja koordinaatiota Brysselin ja kentän välillä, vaikka toimintaa voi rajoittaa toimijoiden väliset eroavaisuudet, operaation kesto ja sitoumuksen laatu. Hyvä esimerkki positiivisesta yhteistyömallista on Keski-Afrikan tasavallassa toiminut EUFOR RCA -operaatio.

Käytännössä kokonaisvaltainen toimintatapa perustui EUFOR RCA:n, Euroopan komission kehitys- ja humanitaarisen pääosaston (DG ECHO), kehitysyhteistyön pääosaston (DG DEVCO) ja EU:n Banguin valtuuskunnan väliseen yhteistyöhön. Yhteistyötä edistettiin järjestämällä säännöllisiä kokouksia ja telekonferensseja Brysselissä, joihin osallistuivat EU:n operaatiopäämaja, (OHQ) ja EU:n sotilaspäämaja (FHQ), Euroopan komission henkilöstö ja Euroopan ulkosuhdehallinto.

Onnistuneista kokemuksista huolimatta EU:n sisällä eri jäsenvaltioiden ja muiden toimijoiden rajat tuntuivat edelleen selkeästi. Esimerkiksi tietojen jakaminen EU:n virastojen ja EU-jäsenmaiden edustajien välillä vaihtelee. EU:n sisällä on myös eriäviä käsityksiä siitä, kuinka hyvin yhteistyö toimii ja miten haastavaa kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan toteuttaminen on käytännössä. Käytännönläheisen yhteistyön esteenä on useita muitakin tekijöitä, kuten EU-toimijoiden moninaisuus ja jäsenmaiden erilaiset poliittiset tavoitteet konfliktialueilla.

Sotilaallisen- ja siviilikriisinhallinnan lisäksi Euroopan unionilla on käytössään laaja keinovalikoima, jonka avulla se tukee kriisialueita; poliittiset ja diplomaattiset toimet, kehitysyhteistyö, humanitaarinen apu ja taloudellinen yhteistyö.

Tavoitteena on, että organisaatioiden välinen yhteistyö sujuisi moitteettomasti, mutta aina käytäntö ei kohtaa suunnitelmia. Esimerkiksi EU:n rahoittamat kansalaisyhteiskunta-aloitteet ihmisoikeuksista, rauhanrakentamisesta ja kehityksestä voivat olla täysin sidoksissa EU:n kriisinhallintaoperaatioihin, mutta silti toimijoiden välinen tiedonvaihto on edelleenkin vähäistä ja muodollista.

Yhteistyö muun muassa kehitysyhteistyön parissa työskentelevien kanssa on kipuillut, vaikka tyypillisesti EU:n kehitysyhteistyöhankkeet ovat pitkäaikaisia, jolloin vahva kokemus paikallisista tavoista hyödyttää myös operaatiohenkilöstöä. Vastavuoroisesti kriisinhallintaoperaatioiden henkilöstöllä on hallussaan tärkeää turvallisuustietoa ja sellaisia valmiuksia, joita muilla EU-toimijoilla ei välttämättä ole.

Mitä on kokonaisvaltainen kriisinhallinta?

Kokonaisvaltainen kriisinhallinta tarkoittaa konfliktin kaikkien ulottuvuuksien ja vaiheiden huomioonottamista, varhaisesta toiminnasta aina konfliktien ennaltaehkäisyyn.

Kattaa sotilas- ja siviilipuolen

IECEU-tutkimushankkeessa kokonaisvaltaisuus on määritelty yhteistyönä ja koordinaationa kriisinhallintaa toteuttavien toimijoiden ja sidosryhmien välillä sekä valmiutena toteuttaa kriisinhallintaa.

Yhteistyökumppaneita: siviili-, sotilasorganisaatiot, kansalaisjärjestöt, paikalliset, kansainväliset yhteisöt (esim. NATO, YK, Etyj, AU, muut alueelliset järjestöt)

Tavoitteena on, että organisaatioiden välinen yhteistyö sujuisi moitteettomasti, mutta aina käytäntö ei kohtaa suunnitelmia. Esimerkiksi EU:n rahoittamat kansalaisyhteiskunta-aloitteet ihmisoikeuksista, rauhanrakentamisesta ja kehityksestä voivat olla täysin sidoksissa EU:n kriisihallintaoperaatioihin, mutta silti toimijoiden välinen tiedonvaihto on edelleenkin vähäistä ja muodollista.

Yhteistyö muun muassa kehitysyhteistyön parissa työskentelevien kanssa on kipuillut, vaikka tyypillisesti EU:n kehitysyhteistyöhankkeet ovat pitkäaikaisia, jolloin vahva kokemus paikallisista tavoista hyödyttää myös operaatiohenkilöstöä. Vastavuoroisesti kriisinhallintaoperaatioiden henkilöstöllä on hallussaan tärkeää turvallisuustietoa ja sellaisia valmiuksia, joita muilla EU-toimijoilla ei välttämättä ole.

EU järjestää säännöllisiä kokouksia tärkeimpien sidosryhmien välillä, varmistaakseen tiedonkulun ja toiminnan johdonmukaisuuden

Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan lähestymistavan kehittäminen kentällä vie aikaa. Neuvoja tehtävässä toimimiseen haetaan usein epävirallisten verkostojen avulla, kuten entisiltä kollegoilta jotka työskentelevät muissa operaatioissa. Myös muilta toimijoilta saatava mentorointi on tehokas työkalu sekä henkilöstön osaamisen parantamiseksi, että kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuuden kannalta. Pitkäaikaisen yhteistyökanavan luominen riippuu kuitenkin kunkin toimijan henkilökohtaisista yhteyksistä. Haasteena on, että hyvinkin yhteistyökanava voidaan menettää silloin kun henkilö poistuu tehtävästä.

Kohti tehokkaampaa yhteistyötä ja koordinoitua

Vaikka kokonaisvaltainen lähestymistapa kriisinhallintaan koskee ensisijaisesti EU:n omaa sisäistä koordinaatiota ja yhteistyötä, EU toimii myös läheisessä yhteistyössä ulkopuolisten toimijoiden kanssa. Toimiva koordinaatio ja yhteistyö vievät aikaa ja resursseja muista tehtävistä, mutta yhteistyökanavien muodostaminen on toki kannattavaa pitkällä aikavälillä.

EU järjestää säännöllisiä kokouksia tärkeimpien sidosryhmien välillä, varmistaakseen tiedonkulun ja toiminnan johdonmukaisuuden. Yhteistyötä haittaa silti käytännön toimenpiteet, kuten erilaiset suunnittelu- ja toimintasyklit, roolit tai tehtävät. Joidenkin operaatioiden kohdalla koordinaatio on vähäpätöisempää ja perustuu ennen ad hoc -yhteydenpitoon ja tiedon jakamiseen kuin varsinaiseen tarpeeseen.

Pahimmillaan yhteistyön puute muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa johtaa paitsi päällekkäisyyksiin myös laiminlyönteihin. Päällekkäisyyksien poistaminen edellyttäisi strategisen tason toimintamallien muuttamista muun muassa tiedon jakamisen osalta. Kansainväliset toimijat jakavat kyllä tietoa tilannekuvasta, mutta käytännössä eri organisaatioiden välillä voi olla suuriakin eroja.

Paikalliset voimavarat etusijalle

Yhteistyö paikallisten toimijoiden kanssa on tärkeä voimavara kriisinhallintaoperaatioissa, sillä kohdemaan oman toimintakyvyn tukeminen ja kehittäminen ovat kriisinhallinnan keskeisiä tavoitteita. Yhteistyön laajuus kenttähenkilöstön ja paikallisten välillä vaihtelee huomattavasti eri operaatioissa. Haastavuudestaan huolimatta yhteistyö on elintärkeää ja parhaimmillaan sitoutuminen yhteistyöhön paikallisten kanssa luo pitkän tähtäimen mahdollisuuden kestäväan rauhanrakennukseen. Positiivinen esimerkki toimivasta yhteistyöstä löytyy Bosnia-Herzegovinasta, jossa EUFOR Althea -operaation ja paikallisen asevoimien välinen koordinaatio on sujunut hyvin.

Keskinäinen koordinaatio on sisältänyt yhteisiä suunnitelupalavereja, säännöllisiä viikkotapaamisia ja kirjeenvaihtoa.

Yhteistyön sujuvuuteen vaikuttaa muitakin tekijöitä, kuten paikallisten toimijoiden kyky toimia tehtävissään ja yleinen mielipide EU:sta. Operaation tavoitteiden viestiminen on välttämätöntä kohdemaassa, sillä paikallisten odotukset ja operaation tavoitteet ovat perusta EU:n julkisuuskuvalle. Esimerkiksi EUFOR Althean rooli on tällä hetkellä epäselvä paikallisille, sillä henkilöstö ei ole tiedottanut enää pitkään aikaan paikallisia olemassaolostaan ja tavoitteistaan. Operaation alkuvaiheessa järjestettiin useita mediakampanjoita näkyvyyden lisäämiseksi, jolla oli positiivinen vaikutus EU:n julkisuuskuvalle.

Yksi keskeinen tapa toimia tiiviissä vuorovaikutuksessa paikallisten kanssa on vuoropuhelun ylläpitäminen eri osapuolien välillä. EU:n koordinoimat vuoropuhelut ovat oiva esimerkki EU:n tavoitteesta edistää sovintoa osapuolien välillä ja sitoutua alueen toimintaan. Kentällä esimerkiksi EULEX Kosovo toimii rauhanvälittäjänä Serbia-Kosovo-vuoropuhelussa viranomaisten välissä tavoitellen pysyvämpiä ratkaisuja maiden välisiin suhteisiin. Rooli rauhanvälittäjänä takaa EU:lle samalla positiivista julkisuuskuvaa, sillä mitä suotuisampia käsitykset EU:n toiminnasta ovat, sitä matalampana koetaan kynnys yhteistyöhön.

Suosituks:

Tehokkaampaa kommunikaatiota ja mentorointia

Johdonmukaisempaa yhteistyötä EU-toimijoiden välillä

Osallistetaan ulkopuolisia toimijoita tehokkaammin yhteistyöhön

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.