

# Kehitysyhteistyön, kriisinhallinnan ja rauhanvälittämisen rajapinnat

Kyselytutkimus 2012



# Kehitysyhteistyön, kriisinhallinnan ja rauhanvälittämisen rajapinnat

Kyselytutkimus 2012

## Sisällys

1.	Johdanto	3
2.	Tutkimuksen toteutus	4
3.	Vastaajien taustatiedot	4
4.	Kokonaisvaltaisuus Suomessa	6
4.1	Mitä kokonaisvaltaisuus on	7
4.2	Kokonaisvaltaisuus väitteinä	9
5.	Kokonaisvaltaisuus kohdealueella	11
5.1	Haasteet kokonaisvaltaisuuden toteuttamisessa kriisialueella	12
5.2	Onnistumiset kokonaisvaltaisuuden toteuttamisessa kriisialueella	13
6.	Pohdinta	14

Kehitysyhteistyön, kriisinhallinnan ja rauhanvälittämisen rajapinnat -kyselytutkimus  
Jarmo Pykälä

© 2012 Suomen Rauhanliitto ja SaferGlobe Finland. Raportin tietoja käytettäessä tai siteerattaessa on mainittava lähde. Raportin elektronista ja painettua muotoa saa vapaasti jakaa ja kopioida.

Ulkoasu ja taitto: Simo Hellsten

Tämä julkaisu on osa Suomen Rauhanliiton viestintähanketta. Ulkoasiainministeriö on tukenut hanketta kansalaisjärjestöyksikön kehitysviestinnän ja kehityskasvatuksen (VKK) valtionavulla. Raportti ei edusta ulkoasiainministeriön näkemystä.



# 1. Johdanto

Suomi on ollut 2000-luvulla mukana useassa kriisinhallintaoperaatiossa, joissa kohdemaiden köyhyys, epätasa-arvo ja ympäristöongelmat ovat olleet keskeisessä asemassa ja vaikeuttaneet kestävän rauhan aikaansaamista.

Nämä tekijät on huomioitu kriisinhallinnassa, jossa kokonaisvaltaisuuden käsitteellä on pyritty tehostamaan valtion sotilas- ja siviilitoimijoiden yhteistyötä sekä yhä laajenevassa määrin myös niiden vuorovaikutusta kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun toimijoiden kanssa. Kehitysyhteistyön alalla kysymystä on lähestytty laajan turvallisuuden näkökulmasta, jolla on tarkoitettu niin suojaa väkivallalta kuin kestävän yhteiskunnallisen kehityksen tukemista. Siinä missä kriisinhallinnassa on nostettu esille tasa-arvo ja ihmisoikeuskysymykset on kehitysyhteistyössä korostettu konfliktien vakauttamista ja ratkaisua.

Kriisinhallinta ja kehitysyhteistyö limityivät toisiinsa tavalla, joka toisten keskustelijoiden mielestä on toivottavaa ja toisiaan täydentävää, kun toisten mielestä itseään vastaan kääntyvää. Jälkimmäisessä näkemyksessä on nähty kriisinhallintaope-

raatioiden ja niiden yhteyteen liitettyjen avustushankkeiden ottavan liian vähän huomioon kehityspoliittiset tavoitteet ja kehitysyhteistyölle sekä humanitaariselle avulle asetetut normit. Kehitysyhteistyössä ei aina oteta riittävästi huomioon hankkeiden vaikutusta mahdollisiin kyteviin jännitteisiin eri osapuolten kesken, ja pahimmassa tapauksessa hankkeet saattavat jopa lisätä näitä jännitteitä ja heikentää kestävän rauhan rakentamista.

Suomen Rauhanliitto toteuttaa vuoden 2012 aikana viestintähanketta, jonka tavoitteena on saada kohdemaan kansalaisten (ns. paikalliset) tarpeet huomioiduiksi paremmin Suomen kokonaisvaltaisessa kriisinhallinnassa ja rauhanrakentamisessa. Tavoitteena on selvittää kokonaisvaltaisuuden vaikutuksia kehitysyhteistyön ja kansalaisjärjestöjen rauhanrakentamistyön tavoitteiden toteutumisessa. Osana viestintähanketta Rauhanliitto halusi kerätä rauhanrakentamisen, kriisinhallinnan ja kehitysyhteistyön ammattilaisten näkemyksiä suomalaisesta kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta ja näiden alojen keskinäisistä vaikutussuhteista.

## 2. Tutkimuksen toteutus

Tutkimus toteutettiin internetkyselynä 10.–31.5.2012 välisenä aikana. Se oli tarkoitettu kehitysyhteistyön, rauhanrakentamisen ja -välittämisen sekä kriisinhallinnan alalla toimiville suomalaisille organisaatioille, asiantuntijoille ja kansalaisjärjestöihmisille.

Kyselyn saate ja linkki itse kyselyyn lähetettiin suoraan alalla toimiville henkilöille ja organisaatioille sekä erilaisille sähköpostilistoille ja sitä mainostettiin Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan seminaarissa. Lomake oli avoin ja siihen saattoi vastata kuka tahansa. Yhtään vastausta ei jouduttu

hylkäämään. Kaikkiaan kyselyssä oli 20 kysymystä, jotka olivat väittämiä, avoimia kysymyksiä sekä kysymyksiä vastaajasta ja hänen taustayhteisöstään.

Kyselyn toteutti Rauhan ja turvallisuuden tutkimusverkosto SaferGlobe Finland ([www.saferglobe.fi](http://www.saferglobe.fi)) yhteistyössä Kepan kanssa.

## 3. Vastaajien taustatiedot

Kyselyyn vastasi 73 henkilöä (N=73). Vastausten perusteella vastaajien voidaan arvioida olleen kyselyn kohderyhmiin kuuluvien alojen asiantuntijoita. Laatuun vaikutti merkittävästi se, että useat vastaajat vastasivat avoimiin kysymyksiin ja antoivat lisätietoja strukturoituihin kysymyksiin. Vastaajista 85 prosenttia suoritti kyselyn täysin loppuun asti. Taustatietoja kysyttiin vasta kyselyn lopussa, koska on tyypillistä, että jotkut vastaajat jättävät osan kyselystä vastaamatta. Tutkimusten mukaan tällä ei kuitenkaan ole vääristävää vaikutusta kyselyn tuloksiin, koska niissä ei ole todettu, että nimenomaan joku vastaajaryhmä jättäisi kyselyn useammin kesken kuin joku toinen.

Vastaajista (N=60) oli naisia 43 prosenttia ja miehiä 57 prosenttia. Suurin osa (N=59) oli iältään 50 vuotta tai vanhempi (37 %), seuraavaksi eniten oli 30–39 -vuotiaita (29 %) ja 40–49 -vuotiaita (27 %). Nuoria, alle 29-vuotiaita, kyselyyn vastasi seitsemän prosenttia. Valtaosa vastaajista (N=57) oli suorittanut ylemmän korkeakoulututkinnon ja vain viidellä vastaajalla oli alemman tason koulutus. Vastausvaihtoehdona ei ollut akateemista jatkotutkintoa ja viisi vastaajaa ilmoitti avoimessa vastausvaihtoehdossa suorittaneensa tohtorintutkinnon.

Vastaajista (N=49) yhtä paljon työskenteli kansalaisjärjestössä ja valtionhallinnossa (33 %). Tutkimuslaitoksissa työskenteli 11 prosenttia. Lomakkeen vastausvaihtoehdoina oli vain nämä kolme edellä mainittua, joten tämä antaa nyt osin väärän kuvan. Osa vastaajista ilmoitti ”*muu, mikä*” kohdassa taustayhteisökseen kansainvälisen kansalaisjärjestön tai kristillisen kansalaisjärjestön. Kuusi vastaajaa ilmoitti taustaorganisaatiokseen hallitusten välisen yhteis-

työjärjestön (Yhdistyneet kansakunnat, Euroopan unioni). Muutamat vastaajat ilmoittivat taustaorganisaatiokseen yrityksen. Rauhanrakentamisen alalla ylipäänsä taustaorganisaation merkitys saattaa hämärtyä, kun palkkaava ja työskentelyorganisaatio voivat olla kaksi eri asiaa. Esimerkiksi yksi vastaaja ilmoitti olleensa kansalaisjärjestön palveluksessa, mutta työskennelleensä kohdemaan hallituksen organisaatiossa.

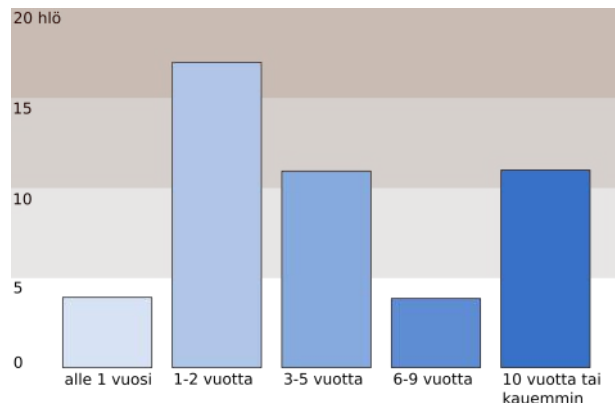
Kaikkein yleisimmin vastaajien (N=54) taustaorganisaatio toimi kehitys yhteistyön alalla (44 %). Seuraavaksi eniten organisaatiot toimivat siviilikriisinhallinnan (26 %) ja sotilaallisen kriisinhallinnan (20 %) alalla. Organisaatioista rauhanvälityksen ja rauhanrakentamisen alalla toimi yhdeksän prosenttia. Muutamat ilmoittivat organisaation toimivan tutkimuksen, lähetystyön, pakolaistyön, kulttuurin tai sotarikostutkinnan aloilla.

Vastaajista 63 prosenttia ilmoitti toimineensa kriisialueella (N=47). Kysymyksessä oli mahdollista valita useita vaihtoehtoja. Vastaajista vajaa puolet (n. 40 %) oli ollut Keski- ja Etelä-Aasiassa, Afrikassa sekä muualla Euroopassa. Seuraavaksi eniten vastaajat olivat toimineet Lähi-idässä. EU:n alue oli tullut tutuksi viidennekselle. Itä-Aasiassa ja Amerikoissa oli ollut alle kymmenen prosenttia vastaajista.

Vastaajat olivat toimineet kriisialueella useampia kertoja ja tehtävät olivat vaihdelleet. Valtaosa (78 %) oli toiminut asiantuntijan kattavassa tehtävässä. Vastaajista 28 prosentille oli kertynyt kokemusta myös johtotehtävistä ja 26 prosentille työntekijän tehtävistä. Vapaaehtoistyöt olivat tulleet tutuksi 15 prosentille. Kaksi vastaajaa ei si joittanut vaalitarkkailu- ja rauhanturvatehtäviä edellä esitettyyn jakoon.

Vastaajista (N=46) suurin osa (36 %) oli työskennellyt kriisialueilla 1-2 vuotta. Sen jälkeen hieman vajaa viidennes (23 %) oli

saanut kokemusta joko 3-5 vuotta ja 10 vuotta tai kauemmin.



Kuvio 1: Vastaajien ajallinen kokemus kriisialueella työskentelystä

Vastaajia voidaan pitää kokeneina alan tuntijoina. Mielenkiintoista on huomata alle vuoden työskennelleiden ja erityisesti 6-9 vuotta työskennelleiden vähäisempi osuus. Tämä voi johtua kyselyyn vastanneiden otannan kapeudesta, mutta samansuuntaisia viestejä tuli esille keskusteluissa alan toimijoiden kanssa. Syynä on luultavasti se, että moni Suomen operaatioista on aloitettu 5–15 vuotta sitten ja kokenutta henkilöstöä ei ole vielä kattanut. Asiantuntijoiden vähäisyys 5–10 vuoden kokemuksen välillä asettaa haasteita suomalaisen kriisinhallinnan ja rauhanrakentamisen sekä kehitys yhteistyön osaamiseen ylläpitämiseen ja kehittämiseen sekä asiantuntijoiden saamiseksi myöhemmin johtotehtäviin. On tärkeää huolehtia, että palattaessa ensimmäisistä operaatioista 2–5 vuoden kokemusvälillä, olisi kotimaasta löydyttävä tehtäviä, joissa osaamista voi ylläpitää.

## 4. Kokonaisvaltaisuus Suomessa

Vastaajia (N=60) pyydettiin antamaan kokonaisvaltaisuuden toteutumiseksi Suomessa kouluarvosana (4–10). Suomen kokonaisvaltaisuus sai arvosanaksi 7. Kolmannes vastaajista olisi ollut valmis antamaan kahdeksikon (33 %), mutta kukaan vastaajista ei olisi antanut kahdeksikkoa korkeampaa arvosanaa. Hieman vajaa neljännes olisi antanut arvosanaksi kuusi (23 %) ja seitsemän prosenttia katsoi Suomen kokonaisvaltaisuuden pärjänneen vielä sitäkin huonommin.

Vastaajilta (N=73) kysyttiin minkä lähtökohdan tulisi ohjata kokonaisvaltaisuutta. Kahdeksasta vaihtoehdosta tuli asettaa tärkeysjärjestykseen kolme. Vastaajien mielestä tärkeimmät lähtökohdat olivat kohdemaan kansalaisten tarve (33 %), inhimillinen turvallisuus (29 %) ja ihmisoikeudet (18 %). Yksi vastaaja muistutti, että kohdemaan paikallisten tarpeiden tulisi olla keskiössä, mutta *”usein lähtökohda on vielä ollut kansainvälisten toimijoiden kokonaisvaltaisuuden tavoittelussa”*. Toiseksi tärkeimmät lähtökohdat olivat inhimillinen

turvallisuus (33 %), ihmisoikeudet (25 %) ja kohdemaan kansalaisten tarve (23 %). Kolmanneksi tärkeimmät lähtökohdat olivat kehitys (26 %), kohdemaan kansalaisten tarve (25 %) ja ihmisoikeudet (21 %).

Kysymyksissä ja niiden asettelussa ei tarkoituksella määritelty kenen näkökulmasta tai millaisen ideologian kautta kysymykseen pitäisi vastata, koska tarkoituksena oli kartoittaa vastaajien näkemyksiä kokonaisvaltaisuudesta. Tämä herätti kritiikkiä monissa vastaajissa: *”Kenen lähtökohdista? Tässä olen ajatellut Suomen valtion lähtökohdista. Huonosti muotoiltu kysymys”*. Kyselyn saatteessa kokonaisvaltaisuus määriteltiin niin, että sillä *”tarkoitetaan useimmiten tietyllä kriisialueella toimivien organisaatioiden työn sovittamista yhteisen päämäärän mukaisiksi”*. Taustalla oli teoria siitä, että kokonaisvaltaisuuden takana on itsenäinen tavoite. *”Pyrkimys rauhaan on ohjaava tekijä tietysti”*, tiivistettiin tämä ajatus.

Kokonaisvaltaisuutta koskevassa poliittisessa keskustelussa yleensä edellä esit-

tyistä lähtökohdista yksi määritellään tärkeimmäksi ja muut sille asetetaan sille alisteisiksi. Lähtökohdat ovat kuitenkin keskinäisriippuvaisia. Pelkästään käsitteinä tärkeimmiksi valitut kolme ovat laajoja ja osittain sisäkkäisiä tai päällekkäisiä:

*”Mielestäni 'kohdemaan kansalaisten tarve' sisältyy 'inhimillinen turvallisuus' -kohtaan, koska inhimillisen turvallisuuden lisääminen lähtee kansalaisten kokemien turvat-*



Kuvio 2: Kokonaisvaltaisuutta ohjaavat lähtökohdat

*tomuuden kohteiden poistamisesta/vähentämisestä. Ihmisoikeudet ovat tärkeä työväline oikeusvaltioperiaatteiden edistämässä eri kansainvälisten sopimusten mukaisesti ja transitionaalisen oikeuden edistämässä.”*

Paikallinen omistajuus on hallitsevimpiä poliittista keskustelua ohjaavia periaatteita. Esimerkiksi Afganistanissa vastuuta ollaan siirtämässä paikallisille turvallisuusviranomaisille tai kehitysyhteistyössä hankkeille pyritään varmistamaan paikallinen omistajuus. Tästä huolimatta kohdevaltion eli isäntävaltion määrittämä tarve sai vain kolme prosenttia valituista kolmesta tärkeimmästä ohjaavasta lähtökohdasta. Tämä ei välttämättä tarkoita sitä, että paikallinen omistajuus ei olisi tärkeä. Se kuitenkin herättää kysymyksen siitä ketkä loppujen lopuksi tekevät päätökset. Eräs vastaajista totesi kohdevaltion käytännössä usein ilmoitettavan kansalaisten tarpeet ja toisen vastaajan mukaan kohdevaltion viranomaiset eivät sitä aina tee. Kyse on ennen kaikkea demokratiasta, jossa kohdevaltion kansalaisten tulisi saada päättää siitä mitä he tarvitsevat. Hajonneessa valtiossa institutiot eivät toimi, mutta demokratia ei tarkoita pelkästään toimintaa valtioinstituutiosta vaan demokratiaa voidaan harjoittaa yhteisöissäkin kuten kunta- ja kylätasolla.

Missä asiakirjassa kokonaisvaltaisuuden strategiaa sitten tulisi ohjata? Vastaajista (N=60) suurin osa oli sitä mieltä, että tärkein asiakirja on kehityspoliittinen ohjelma (42 %). Hallitusohjelman valitsi 37 prosenttia ja turvallisuuspoliittisen selonteon 22 prosenttia.

*”Kaikkien yllä mainittujen tulisi tukea toisiaan johdonmukaisesti ja ohjata kokonaisvaltaisuuden strategiaa.”*

Avoimissa vastauksissa nostettiin Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia (Ulkoasiainministeriö 2009) tärkeimmäksi asiakirjaksi. Strategioiden todettiin olevan nykyisellään liian yleisluonteisia ja tarvetta olisi konkreettisimmille esityksille tai oh-

jeistuksille. Useampi vastaajista muistutti, että strateginen ohjaaminen kuuluu useisiin eri tasolla oleviin asiakirjoihin eikä mikään paperi yksinään riitä. Olennaisempaa on, että ne tukevat toisiaan ja hallitus varmistaa niiden olevan samassa linjassa.

*”Kokonaisvaltaisuus kuuluu eri tasoilla oleviin asiakirjoihin, jotka ovat strategisesti ohjaavia, siis kyllä kaikkiin edellisiin ja lisäksi kriisinhallintastrategiaan. Hallitusohjelma on tietenkin tärkeä, mutta se ei riitä yksinään strategiseen ohjaukseen.”*

## 4.1 Mitä kokonaisvaltaisuus on

Kyselyn yksi päätavoitteista oli kerätä eri toimijoiden näkemyksiä kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta ja tätä selvitettiin avoimella kysymyksellä ”mitä kokonaisvaltaisuuden pitäisi mielestäsi tarkoittaa”. Vastaukset (N=59) analysoitiin diskurssianalyysillä. Esille nousi kaksi diskurssia: kokonaisvaltaisuus syvyytenä ja kokonaisvaltaisuus laajuutena.

### Kokonaisvaltaisuus laajuutena

Kokonaisvaltaisuus laajuutena -diskurssissa keskeistä on kiinnittää huomio konfliktisykliin ja kaikkiin konfliktiin liittyviin asioihin. Konfliktisyklillä tarkoitetaan, että kriisinhallinnassa on huomioitava aika eli koko konfliktin kaari ja siihen liittyvät toimenpiteet.

*”Kokonaisvaltaisuuden pitäisi tarkoittaa sitä, että kriisinhallinnassa otetaan entistä paremmin huomioon koko konfliktisykli ennakkovaroituksesta aina pitkäjänteiseen rauhanrakentamiseen saakka.”*

Konfliktiin liittyvillä eri asioilla tarkoitettiin konfliktin taustalla olevien sosiaalisten, kulttuuristen, yhteiskunnallisten, taloudellisten ja poliittisten tekijöiden huomioimista.

*”Rauhanrakentaminen tulisi nähdä prosessina, jossa otetaan huomioon taloudelliset, kulttuuriset, sosiaaliset ja poliittiset näkökulmat.”*

Tämä edellyttää myös kriisinhallintaa tekevältä valtiolta oman politiikan kokonaisvaltaisuutta eli koherenssia, jossa yhdellä politiikanalalla edistetään tavoitetta eikä samanaikaisesti toisella politiikanalalla toimita tavoitteen vastaisesti.

*”Yksi tavoite ei lyö korville toista tavoitetta. Ei esimerkiksi hääriillä tekemässä 'rauhantyötä' samaan aikaan, kun myydään kohdemaalle tai sen naapurimaalle aseita.”*

Muutamissa vastauksissa kokonaisvaltaisuus nähtiin filosofisena ja ontologisena, eräänlaisen harmonian tavoitteluna.

*”Elämän jokaista aspektia ja erityisesti vuorovaikutuksen kaikkia muotoja yhteiskunnan ja yksilöiden arjessa.”*

### Kokonaisvaltaisuus syvyytenä

Kokonaisvaltaisuus syvyytenä on toimijoiden yhteistyön ja toiminnan integraation lisäämistä. Tässä integraatio tarkoittaa yhdenmukaistamista, mutta ei yhdentymistä. Kokonaisvaltaisuus voidaan vastausten perusteella jakaa syvyytenä neljään ryhmään: huomioon ottaminen, koordinointi, tavoitteet ja päämäärä.

Huomioon ottamisessa kokonaisvaltaisuudella tarkoitettiin erilaisten ihmisten ja organisaatioiden arvojen ja lähtökohtien ottamista huomioon omassa päätöksenteossa; *”ymmärrystä toisten toimijoiden arvoista, päämääristä ja toimintatavoista”*. Olennaista on, että kaikki kentän toimijat otetaan mukaan eikä ketään jätetä pois; *”mukana olisivat KAIKKI kansalaisjärjestöt, ei ainoastaan maanpuolustusvastaiset ns. rauhanliikkeet...”*.

Koordinoinnissa pelkkä ymmärrys toisista toimijoista ei riittänyt vaan kokonaisvaltaisuudella tarkoitettiin eri toimijoiden

työn koordinointia kriisialueella päällekkäisyyksien välttämiseksi.

*”Kokonaisvaltainen kriisinhallinta tarkoittaa mielestäni konfliktialueella työskentelevien paikallisten ja kansainvälisten organisaatioiden toiminnan koordinoimista ja sovittamista yhteen päällekkäisyyksien välttämiseksi.”*

Koordinaatiolla viitattiin myös suomalaisten oman toiminnan koordinaatioon: *”kansallisella tasolla mietitään eri toimijoiden kesken suunnitelmallisesti strategia kohdemaassa. Mitä voisi olla suomalainen osaminen ja miten sitä parhaiten hyödynnetään?”*

Tavoitteissa korostettiin eri toimijoilla olevan yhteiset tavoitteet, joiden saavuttamiseksi työskennellään. Tavoitteet ja toimintaperiaatteet on sovittu yhteisesti. Tavoitteiden tuloksellisuuteen kiinnitettiin huomiota. Tämän takia työnjako on suunniteltava. Humanitaarisen avun itsenäisyyttä suhteessa muuhun toimintaan korostettiin.

*”Kaikki yhteistyön muodot palvelevat yhdessä asetettuja tavoitteita, kuten köyhyyden vähentämistä ja kestäväää kehitystä. Tavoitteissa pitää päästä todistettavasti eteenpäin.”*

Pääasiassa tavoitteet olivat käsitteitä, kuten esimerkiksi kestävä kehitys, joita kohti on kansainvälisesti sovittu pyrittävän. Nämä käsitteet ovat yleisluontoisia ja epäselväksi jäi miten niissä otetaan huomioon paikallisen yhteisön eli kohdemaan näkemys. Muutamissa vastauksissa viitattiin kyllä isäntävaltion sitoutumiseen, mutta vain kahdessa vastauksessa isäntävaltion tai sen kansalaisten tarpeisiin.

*”Kokonaisvaltaisuuden tulisi tarkoittaa sitä, että sotilaallinen tuki, siviilikriisinhallintatoimet, diplomatia sekä kehitysyhteistyö vahvistavat paikallisen hallituksen omistajuutta ja luovat puitteet kehitykselle.”*



Tavoitteista voidaan erottaa ryhmä vastauksia, jotka korostivat toimijoiden yhteistä tavoitetta yhteiskunnan ja valtiollisen yhteiskuntarakenteen rakentamiseksi toimivaksi.

*”Sitä että pyritään tukemaan kriisitilassa olevan valtion kaikkia keskeisiä yhteiskuntarakenteita tarpeen mukaan. Rauha ei ole vain väkivallan puuttumista, vaan sen kestävyys edellyttää toimivaa yhteiskuntaa.”*

Päämäärä nostettiin esiin vain muutamassa vastauksessa, mutta se on silti perusteltua eritellä tässä yhteydessä omaksi ryhmäkseen. Vastauksissa korostettiin tavoitteiden takana olevan ”suurempi” päämäärä, jota kohti kokonaisvaltaisuuden tulee pyrkiä.

*”Pyrkimystä rauhaan ja demokratiaan.”*

Päämäärät erosivat tavoitteista siten, että ensimmäinen oli toiminnan tarkoitus, ja tavoitteet, kuten turvallisuus tai kehitys, vain keinoja sen saavuttamiseen.

## 4.2 Kokonaisvaltaisuus väitteinä

Vastaajien näkemyksiä kokonaisvaltaisuudesta kysyttiin myös väittämällä. Heitä pyydettiin vastaamaan 12 väittämään neliporaisella asteikolla (täysin samaa mieltä, osittain samaa mieltä, osittain eri mieltä, täysin eri mieltä).

- **Kokonaisvaltaisuus on tärkeä käsite:** Vastaajista tämä pitää paikkansa. Täysin tai osittain samaa mieltä oli 91 prosenttia.
- **Kehitysyhteistyön ja kriisinhallinnan tavoitteet ovat yhteneväisiä:** On hyvin mahdollista toimia yhteisen tavoitteen eteen. Täysin tai osittain samaa mieltä oli 63 prosenttia.

- **Kokonaisvaltaisuus heikentää toiminnan tehokkuutta:** Tätä ei uskota. Täysin tai osittain eri mieltä oli 85 prosenttia.
- **Kokonaisvaltaisuus ei edistä siviilien ja sotilaiden rakentavaa yhteistyötä:** Sotilaiden ja siviilien uskotaan voivan toimia rakentavasti yhteistyössä. Täysin tai osittain eri mieltä oli 89 prosenttia.
- **En tiedä mitä muita suomalaisia organisaatioita samalla kriisialueella toimii:** Kokonaisvaltaisuutta on suomalaisittain vaikea toteuttaa, jos emme tiedä keitä meitä on samalla alueella toimimassa. Vain 34 prosenttia oli väitteen kanssa täysin eri mieltä ja ilmoitti tietävänsä samalla alueella toimivat muut suomalaiset organisaatiot.
- **Kriisinhallinta on kehitysyhteistyön työkalu:** Kehitysyhteistyöllä näyttäisi olevan käyttöä kriisinhallinnalle. Täysin tai osittain sama mieltä oli 65 prosenttia.
- **Kokonaisvaltaisuus vie päätösvaltaa siviiliorganisaatioilta:** Valtaosa vastaajista ei usko kokonaisvaltaisuuden olevan sotilaiden salajuoni päätösvallan saamiseksi, mutta pieni epäily kuitenkin on ilmassa. Osittain tai täysin samaa mieltä oli 32 prosenttia.
- **Paikalliset tarpeet ovat kokonaisvaltaisuuden keskiössä:** Työtä tehdään kohdemaan kansalaisia varten. Täysin tai osittain samaa mieltä oli 82 prosenttia.
- **Kokonaisvaltaisuus johtaa kehitysyhteistyömäärärahojen kriteerien löyhentymiseen:** Vastaajat eivät usko näin tapahtuvan, mutta ovat kuitenkin myös epäileväisiä. Täysin tai osittain samaa mieltä oli 32 prosenttia ja osittain eri mieltä 49 prosenttia.
- **Kansalaisjärjestöjen kriisialueilla tehtävän työn kannalta kokonaisvaltaisuus on hyvä asia:** Kyllä, kokonaisvaltaisuus

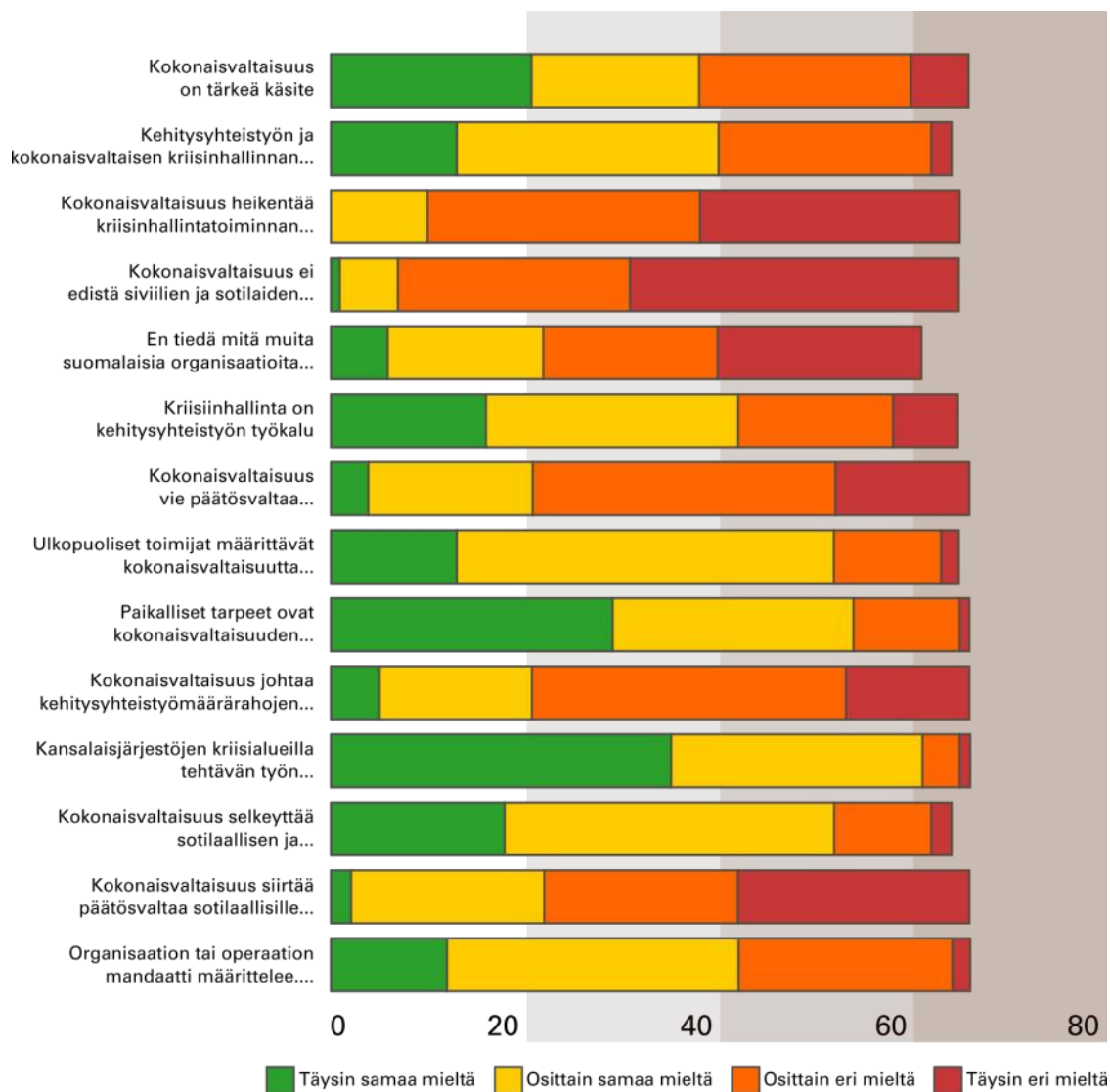
den uskotaan tuovan hyvää kansalaisjärjestöille. Täysin tai osittain samaa mieltä oli 92 prosenttia.

- **Kokonaisvaltaisuus selkeyttää sotilaallisen toiminnan ja siviilien toiminnan välistä suhdetta:** Kokonaisvaltaisuus voi auttaa löytämään selkeämmät pelisäännöt. Täysin tai osittain samaa mieltä oli 82 prosenttia.
- **Organisaation tai operaation mandaatti määrittelee kokonaisvaltaisuuden:** Tehtävää riittää vielä, koska kokonaisvaltaisuutta ei nähdä pysyvänä toimintatapana ja rakenteena vaan mandaateilla tehtävänä poliittisena päätöksenä. Täysin tai osittain samaa mieltä oli 64

prosenttia.

Erottelu sotilaalliseen ja siviilitoimintaan on ollut yksi keskeisistä kokonaisvaltaista kriisinhallintaa leimaavista kiistoista. Vastausten perusteella se ei kuitenkaan ole niin suuri ongelma kuin Suomessa käytävän alan poliittisen keskustelun perusteella voisi odottaa.

*”Kannattaa muistaa, että siviiliorganisaatiot antavat tehtävät sotilaallisille organisaatioille kaikkialla muualla paitsi sotilasdiktatuureissa”.*



Kuvio 3: Käsitelmiä kokonaisvaltaisuudesta (ala-akseli kertoo vastaajien lukumäärän)

# 5. Kokonaisvaltaisuus kohdealueella

Vastaajista (N=57) suurin osa (79 %) oli sitä mieltä, että YK:n tulisi ohjata kohdealueella työskentelyn kokonaisvaltaisuutta. Vajaa viidennes (19 %) näki sen kuuluvan kohdemaan valtiolle ja vain yksi (2 %) oli sitä mieltä, että tehtävä kuuluu EU:lle. Kriisinhallinta tapahtuu heikossa tai romahtaneessa valtiossa, jolloin sillä itsellään ei usein ole resursseja johtaa operatioita. Samoin YK:n jähmeys ja tehottomuus herättivät epäilyjä. Avoimessa vastauksentässä korostettiin alueellisten yhteistyöelinten roolia. Tarvittaessa vastuun voi ottaa asiaa varten perustettu koordinaatioelin tai toimintaan ryhtyneiden valtioiden koalitio. Tärkeintä vaikuttaa olevan, että koordinoiva elin kykenee hoitamaan tehtävänsä hyvin ja sillä on hyväksyntä kohdemaalta sekä kansainväliseltä yhteisöltä.

*”Kohdevaltiota on kuunneltava tarkasti, mutta ulkopuolisten toimintaa koordinoiva kansainvälinen järjestö on se jonka pitää ottaa vastuu kokonaisvaltaisuuden toimimisesta.”*

Vastaajien taustayhteisön läheisin yhteistyökumppani kriisialueella oli kansainvälinen kattojärjestö, suomalainen valtionhallinnon toimija tai paikallinen kansalaisjärjestö (21 %). Seuraavaksi läheisimmässä yhteistyössä ollaan EU:n (17 %), suomalaisen kansalaisjärjestön (13 %) ja YK:n (6 %) kanssa. Avoimissa vastauksissa ilmoitettiin myös kristillinen kirkko, ETYJ ja Punainen Risti. Kaksi vastaajaa kertoi paikallishallinnon läheisimmäksi kumppanikseen. Useampi vastaaja muistutti yhteistyökumppaneita olevan useita ja niiden olevan tilannesidonnaisia.

*”Kysymyksen asettelu ei tue kokonaisvaltaisuuden käsitettä. Läheisin ei voi ei-*

*kä saa olla ainoastaan yksi toimija. Vaikka vetovastuu olisikin yhdellä taholla, pitää ainakin muihin pääkumppaneihin pitää erittäin tiivistä yhteyttä koko operatioiden ajan.”*

Erikseen kysyttiin myös näkemyksiä kansalaisjärjestöjen toimintamahdollisuuksista ja eduista kokonaisvaltaisuudessa. Vastaajat (N=46) näkivät niiden ensisijaiseksi eduksi sen mitä jo nimestäkin käy selväksi eli, että ne toimivat kansalaisten parissa, ruohonjuuritasolla. Kansalaisjärjestöt ovat suoraan tekemisissä kohdemaan ihmisten kanssa ja saavat siten selville heidän tarpeitaan ja näkemyksiään. Kansalaisten tarpeista lähtevä suunnittelu sitouttaa ihmisiä toimintaan ja lisää merkittävästi onnistumisen mahdollisuuksia. Kansalaisjärjestöt tai niiden isäntävaltion kansalaisjärjestöt, kumppanit, ovat olleet alueella pitkään ja tuntevat hyvin maan olosuhteet. Ne kykenevät luomaan yhteyksiä ja välittämään intressejä suhteessa valtiollisiin toimijoihin. Kohdemaan kansalaisjärjestöjä tulisi rohkaista esittämään kritiikkiä ja suomalaisia kansalaisjärjestöjä olemaan vaativia ja kriittisiä oman valtionsa, kuten puolustusvoimien rahankäyttöä kohtaan. Kansalaisjärjestöillä nähdään olevan vaikutusvaltaa.

Kansalaisjärjestöjen osallistuminen kokonaisvaltaisuuteen ei ole ongelmatonta. Valtiolliset toimijat olettavat järjestöjen olevan koordinoitavissa ja johdettavissa, vaikka ymmärtävätkin niiden olevan määritelmällisesti ei-valtiollisia toimijoita ja siksi ei alistettavissa valtiojohtoisella toiminnalla vaarantamatta sen erityisluonnetta. Erityisesti humanitaarisessa avussa erillisyyden ja puolueettomuuden valtioiden toiminnasta ovat jo pelkästään mielikuvien tasolla tärkeitä turvallisuuden varmistavia tekijöitä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteivätkö kansalaisjärjestöt voisi osallistua koordinaa-

tion tai ettei toimintaa voisi suunnata kulloisillekin tarpeen vaatimille maantieteellisille ja sektorialueille. Esimerkiksi Suomessa moni kansalaisjärjestö löysi itsestään rauhanvälittäjän, kun Suomi ilmoitti sen uudeksi painopistealueeksi ja alkoi suosia sitä rahoituksissa. Yhdessä vastauksessa ehdotettiin kansalaisjärjestöjen välisen kilpailun karsimista antamalla niille eräänlainen takuu perusrahoituksen saamisesta. Tämä myös vapauttaisi niiden resursseja itse toimintaan. Toisaalta kansalaisjärjestöjenkin toimintamahdollisuudet paranevat kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan myötä, jos vain onnistutaan luomaan yhteisiä strategioita ja tavoitteita, joilla kohdealueiden kehitystä voidaan tukea.

## 5.1 Haasteet kokonaisvaltaisuuden toteuttamisessa kriisialueella

Avoimella vastauksella kysyttiin mielipidettä suurimmista haasteista kokonaisvaltaisuuden toteuttamisessa kriisialueella. Valtaosa kysymykseen vastanneista (N=52) totesi suurimman ongelman olevan kriisialueella toimivien organisaatioiden huono yhteistyö. Organisaatioita vaivaa vuorovaikutuksen puute, toisten lähtökohtia ja toimintatapoja ei ymmärretä ja niiden yhteensovittaminen ontuu. Erään vastaajan mukaan esimerkiksi sotilaille ja osittain poliiseille annettavassa koulutuksessa ei huomioida siviilien työtä ja kohdemaan siviilejä. Kyse on myös haluttomuudesta. Vanhan sanonnan mukaan kaikki haluavat koordinoita, mutta kukaan ei halua tulla koordinoituksi. Johtovastuun ottava taho voi olla alueella uusi toimija eikä kuuntele alueella pitkään olleita. Pienillä kansalaisjärjestöillä on heikko kapasiteetti ja ne voivat pahimmillaan joutua auttajasta autettavaksi.

Suurin ongelma on kuitenkin osallistuvien organisaatioiden keskinäinen kilpailu. Valtiot heiluttavat omaa lippuaan ja toimijat kiillottavat omaa kilpeään. Luottamus on yksi rauhanrakentamisen tärkeimmistä työkaluista, mutta aina ei voida olla varmo-

ja valtioiden ja organisaatioiden todellisista tavoitteista, esimerkiksi ollaanko paikalla turvaamassa inhimillistä turvallisuutta vai taistelemassa terrorismia vastaan.

Hallintoon liittyviä ongelmia on niin lainsäädäntö, hitaus ja byrokratia kuin myös avustusten huono kohdentuminen. Toimijoilla on erilaisia mandaatteja ja tavoitteita, joita on vaikea sovittaa yhteen. Tietoa jaetaan heikosti, pidempiaikaista strategiaa ei ole tai jatkumoajattelua ei toteuteta.

Tapausesimerkki YK:n rauhanturvaoperaatio Liberiassa

*”Esimerkki haasteista Liberiasta Rauhanturvaoperaatio UNMIL, joka päätti toteuttaa aseistariisunnan kokonaisvaltaisella strategialla mahdollisimman pikaisesti. Tavoitteet olivat: a) aseet pois taistelijoilta, b) taistelijat töihin tienaamaan toimeentulonsa rehellisin keinoin ja c) taistelujen kolmen osapuolen sotilasorganisaatioiden komentojärjestelmien purkaminen. Tavoitteena oli riisua aseita noin 25,000 taistelijaa. Strategia kehitettiin yhteistyössä OH:den kanssa: UNMIL rakennuttaa kansalaisjärjestöillä aseistariisuntaleirit, joihin taistelijat tulevat tuomaan aseensa ja, joissa järjestetään kansalaisjärjestöjen toimesta informatiivista ja asennoittavaa koulutusta vähintään viikon ajan. Luovutetuista aseista maksetaan puolet leiriltä lähdeäessä (viikon kuluttua). Myöhemmin järjestetään kansalaisjärjestöjen toimesta ammattikoulutusta, joihin osallistuville maksetaan toinen puolikas kannustuksena.*

*Kokonaisvaltainen toteutus oli seuraava: ”poliittisista syistä” johtuen aseistariisuntaoperaatio päätettiin aloittaa JJC:n toimesta ennen, kuin taistelijoille oli kerrottu ”mitä-missä-milloin-miksi-kenen toimesta-ym”. Kansalaisjärjestöt ymmärsivät huonosta tiedotuksesta ja valmistelusta johtuvan turvallisuusvaaran ja pyrkivät estämään aloituksen vetoamalla kokonaisvaltaiseen koordinaatiohjelman puitteissa jopa YK:n päämajaan asti.*

UNMIL:in julkistamana päivänä kaikki aseistetut taistelijat täyttivät kaupunkien kadut ja tappelu alkoi. Kolmen päivän kulluttua UNMIL ilmoitti siirtävänsä aseistariisuntaa kunnes siitä on saatu riittävästi tiedotettua. UNMIL aloitti yhteistyön - ei kansalaisjärjestöjen kanssa vaan taisteleiden osapuolten sotilasjohdon kanssa ja alkoi näin tukea entisten sotilasorganisaatioiden komentojärjestelmiä! Sotilaskomentajat palkattiin tuomaan taistelijoita joukkueittain aseistariisuntaleireille! Samalla "tarkennettiin" sotilasorganisaatioiden vaatimuksesta aseistariisuntaan valikoituvien määritelmät. Tällöin määriteltiin luovutettavien asetarvikkeiden vähimmäismäärät, joiden mukaan leireille saapuvat valikoitiin. Sotilaskomentajien johtamina leireille ilmoitettiin odotetun 25,000 taistelijan sijaan 135,000 joista useimmat toivat mukanaan vähimmäismäärän ammuksia, kivääriranaatteja, sinkokranaatteja, käsikranaatteja tai muita ampumatarvikkeita. Näin saatiin kootua alle 20,000 vanhaa tuliasetta. Ennakoitua suurempi aseistariisuttavien lukumäärä vaikutti leirillä vietettävään aikaan, joka lyheni ensin kolmeen päivään, sitten yhteen yöhön ja lopulta läpikävelyyn. Sotilaskomentajat rahastivat leirin ulkopuolella puolet ensimmäisestä aseistariisuntapalkkiosta.

Kokonaisvaltaisesti koordinoituun ammattikoulutukseen oli varattu määrärahoja noin 25,000:lle. Paikallisen tavan mukaan julkinen lupaus on pitävä yhteiskuntasopimus. Nyt 135,000 taistelijaa odotti saavansa loppuosan palkkiostaan. Ammattikoulutusohjelmien rahoitukseen ei riittänyt varoja, paikallisten kansalaisjärjestöjen lukumäärä kasvoi muutamasta kymmenestä lähes tuhanteen, jotka tarjosivat "ammattitaitoista käsityökoulutusohjelmaansa" YK:lle. Tähän liittymättömänä, mutta vertailun vuoksi Suomen Pakolaisapu tuki Monroviassa tyttöjen käsityökoulutusohjelmaa. Siinä noin 40 ompelukoneen ja 8 opettajan avulla koulutettiin kahdessa vuorossa noin 120 op-

pilasta vuoden mittaisilla kursseilla. Naapuritontilla paikallinen kansalaisjärjestö koulutti kahden ompelukoneen ja yhden opettajan voimin 200 oppilasta kolmessa kuukaudessa (UNMILin kurssin maksimipituus). Pakolaisavun kurssilaisille ei maksettu päivärahaa, osallistumisprosentti oli noin 90. Naapuritontin oppilaat näyttäytyivät kursseilla vain kerran kuukaudessa, osallistumista kannustamaan tarkoitetun päivärahan maksupäivänä. Useat koulutuskeskukset tuhottiin koulutettavien toimesta jos luvattuja päivärahoja ei saatu maksettua. Monet koulutushankkeet eivät edes ostaneet tarvikkeita, maksoivat vain päivärahat.

Oma arvioni kokonaisvaltaisesti suunnitellun, koordinoitun ja toteutetun kriisinhallintaoperaation tuloksista: 1. Kaikki vanhat ja huonot aseet saatiin tuhottua. Loppuja käytettiin muun muassa myöhemmin Norsunluurannikon sisällissodassa, 2. Entisten sotilasorganisaatioiden komentojärjestelmät toimivat edelleen ja ovat sopeutuneet hyvin UNMIL:in avulla toistaiseksi ylläpitämään rauhantilaa ja 3. Aseistariisutut ovat ammattitaidottomina ja suurimmalta osin työttöminä tai toimivat mopotakseina ansaiten dollarin päivässä."

## 5.2 Onnistumiset kokonaisvaltaisuuden toteuttamisessa kriisialueella

Avoimella vastauksella kysyttiin mielipidettä onnistumisista kokonaisvaltaisuuden toteuttamisessa kriisialueella. Vastaajat (N=31) olivat sitä mieltä, että missään ei ole saavutettu varsinaisia onnistumisia, mutta sentään joitakin pieniä ilonaiheita. Jos tarkastelu ulotetaan pidemmälle ajalle, tehdään jo nyt sellaista, mitä ei tehty vielä vuosikymmen sitten. Asioita pyritään katsomaan laajemmin ja on opittu, että konfliktien käsittely on aikaa vievää, monitahoista ja -tasoista toimintaa. Onnistumisten takana on ollut aikaa, kärsivällisyyttä ja

usein siihen ovat sitoutuneet kansalaisjärjestöt.

*”Pieniä onnistumisia ja hyviä esimerkkejä, joilla ei valitettavasti kuitenkaan sen suurempaa kokonaisvaikutusta laajemmin.”*

## 6. Pohdintaa

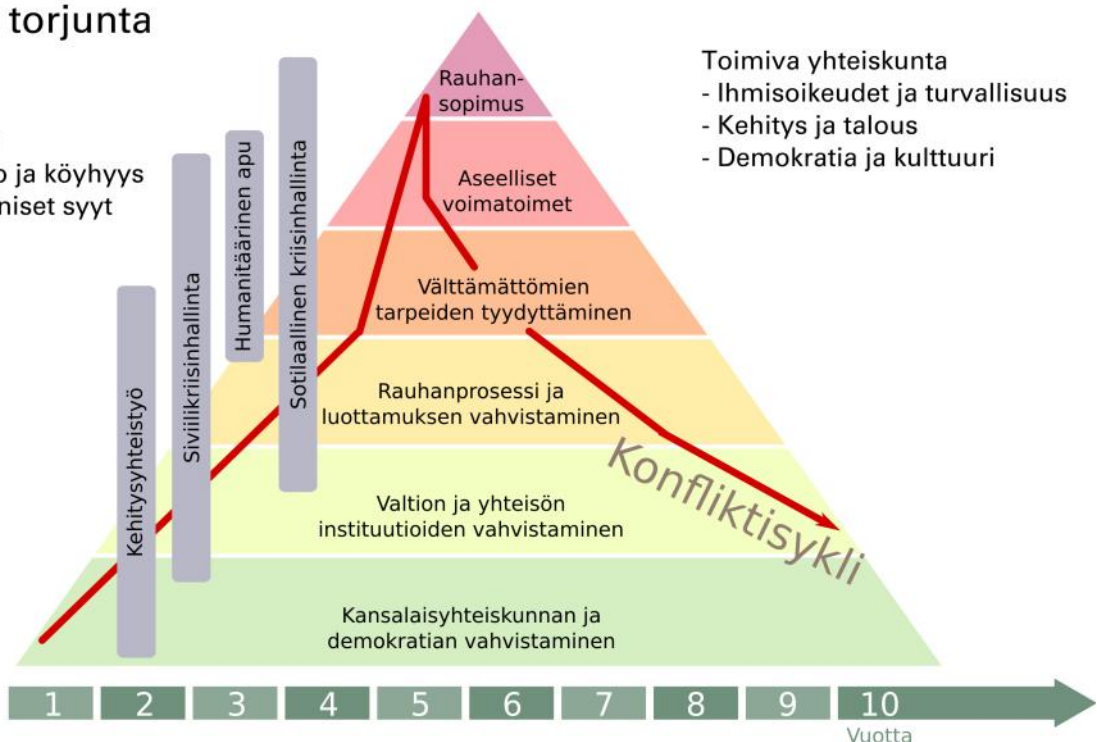
Tällä kyselytutkimuksella kartoitettiin käsitteitä kokonaisvaltaisuudesta ja sen eri osa-alueiden keskinäisistä suhteista. Kysely vahvisti sitä ennakkokäsitystä, että kokonaisvaltaisuuden käsitteestä ei vallitse yhteisymmärrystä. Useiden kysymysten kohdalla kysyttiin mitä käsitteellä tässä kyselyssä tarkoitetaan tai mihin sillä viitataan juuri kyseisessä kysymyksessä. Sama epä-tietoisuus näkyy vastauksistakin, kun kokonaisvaltaisuudella viitataan milloin oman organisaation, milloin oman valtion tai koko kansainvälisen yhteisön yhteisiin tavoitteisiin.

Kokonaisvaltaisuutta voidaan tarkastella alla olevan konfliktinhallinnan pyramidin avulla. Kuvion keskiössä oleva pyramidi kuvaa niitä toimenpiteitä, joilla pyritään ehkäisemään konfliktien ratkaisua väkivaltaisesti. Konfliktin syihin vaikuttavia prosesseja voidaan kutsua elementeiksi. Ne on esitetty pyramidissa vaakasuunnassa kronologisessa järjestyksessä suhteessa konfliktin väkivaltaisimpaan hetkeen. Väkivaltaisuuden astetta kuvataan pyramidissa väreillä niin, että alaosan vihreä edustaa rauhanomaisia aikoja. Ajan kuluminen esitetään kuvion alalaidassa. Tässä se on käytetty

### Väkivaltaisten konfliktien torjunta

Konfliktin syyt

- Turvattomuus
- Resurssienjako ja köyhyys
- Poliittiset ja etniset syyt



### Rauhanrakennus

Toimiva yhteiskunta

- Ihmisoikeudet ja turvallisuus
- Kehitys ja talous
- Demokratia ja kulttuuri

Kuvio 4: Konfliktinhallinnan pyramidi

tännön syistä kymmenen vuotta vaikka todellisen konfliktin kohdalla aikajana on vähintään 15 vuotta ja usein yli 30 vuotta. Vasemmalla puolella on aika ennen konfliktia, jolloin on mahdollista toteuttaa konfliktia ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä. Konfliktiympäristöön vaikuttavat syyt löytyvät sen yhteydestä. Pyramidin oikealla puolella on vastaavasti konfliktin jälkeinen aika, jolloin tehdään rauhanrakennusta. Sen tavoitteeksi on kuvattu toimiva yhteiskunta. Tällä hetkellä kriisinhallinta tapahtuu pitkälti juuri tuon konfliktisyklin väkivaltaisimman huipun jälkeen.

Konfliktin intensiteettiä eli väkivaltaisuu- den astetta, kuvataan keskellä kulkevana konfliktisykliviivana. Alussa se kulkee loivemmin, jolloin sen nousuun on mahdollista vaikuttaa pienemmillä resursseilla. Konfliktisykli ylittää tietyissä vaiheissa niin kutsutun matalan intensiteetin konfliktin alarajan ja konflikti muuttuu väkivaltaiseksi kriisiksi. Tällöin se voi hyvin nopeasti kohota aseelliseksi selkkaukseksi kuten sisällissodaksi. Väkivalta voidaan lopettaa rauhansopimuksella tai tuhoamalla aseellisella voimankäytöllä riittävän moni konfliktiin osallistuvista osapuolista. Huippuvaiheen jälkeen intensiteetti laskee riippuen toteutettavista toimenpiteistä. Toteuttavat toimenpiteet ovat elementtien sisällä ja niitä ohjataan neljän eri sektorin alaisuudessa: kehitysyhteistyön, siviilikriisinhallinnan, sotilaallisen kriisinhallinnan ja humanitaarisen avun.

Kyselyssä esille nousseet kaksi kokonaisvaltaisuuden diskurssia voidaan sijoittaa tähän kuvioon. Syvyysdiskurssi tarkoittaa sektorien toimijoiden työn koordinoimista ja yhteensovittamista. Siinä missä huomioon ottamisessa niiden erilaisuus tunnustetaan, ollaan koordinoinnissa valmiita sovittamaan niitä yhteen. Tavoitteissa eri sektorit tunnustavat kullakin elementillä olevan omat tavoitteensa, joita jokainen sektori sitoutuu edistämään. Päämäärässä elementtien tavoitteilla on myös yhteinen päämäärä: toimiva yhteiskunta. Sektorien tulee tällöin sovittaa strategiansa palvelemaan sen saavuttamista.

Laajuusdiskurssissa huomio kiinnitetään konfliktiin vaikuttaviin syihin ja konfliktisykliin vaikuttaviin tekijöihin. Valtion on varmistettava, että sen kriisinhallinnan tavoitteita ei vesitetä vaikuttamalla toisilla politiikan aloilla negatiivisesti konfliktin syihin. Jos isäntävaltio ja sen kansalaiset otettaisiin mukaan, ne tulisi asettaa pyramidin keskelle. He saisivat ottaa kantaa koko kuvioon – myös sektoreihin. Konfliktin kestävä ratkaiseminen edellyttää kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan ot-tavan niin syvyyden kuin laajuudenkin diskurssit huomioon, mutta tällä hetkellä kokonaisvaltaisessa kriisinhallinnassa raudutaan edelleen puhumaan pääasiassa organisaatioihin liittyvän syvyysdiskurssin kautta.

Rauhanliiton kyselyyn vastanneiden mukaan kokonaisvaltaisuuden lähtökohtana on kohdemaan kansalaisten tarve, joka määrittää inhimillisen turvallisuuden ja ihmisoikeuksien pohjalta. Toiminnan tavoitteet ja niiden keskinäiset suhteet ovat kuitenkin epäselviä. Onko sotilaallisen kriisinhallinnan tavoite taistelun lopettaminen vai kansalaisten ihmisoikeuksien toteutumisen turvaaminen? Onko kehitysyhteistyön tavoite tukea kansalaisyhteiskuntaa vai myös yrityssektoria? Onko siviilikriisinhallinnalla ylipäänsä tavoitetta?

*”Mikä on se kokonaisvaltaisuus tai kokonaisvaltaisuuden tavoite, jota kohti pyritään? Ilman yhteistä käsitystä tästä on hankala muodostaa kokonaisvaltaista lähestymis- tai toimintatapaa, jos emme tiedä, minkä vuoksi yritämme olla kokonaisvaltaisia?”*

Kyselyn vastausten perusteella kriisinhallinnan kentällä on meneillään haasteellinen kilpailu arvostuksesta, asemasta ja resursseista. Kilpailua tapahtuu sektorien välillä, kun jokainen niistä pyrkii korostamaan oman toimintansa ensisijaisuutta. Tämä näkyy osittain esimerkiksi keskusteluna siitä tarvitaanko ensiksi turvallisuutta, jotta voidaan saada kehitystä vai pitääkö ensiksi olla kehitystä, jotta voidaan saada aikaan

turvallisuutta. Kyse on myös valtioiden välisestä kilpailusta, jota käytetään oman ulkopoliitikan ja myös sisäpoliittisten intressien edistämiseen. Kyselyn perusteella kokonaisvaltaisuudesta välittyy hyvin raadollinen kuva. Tuloksien saavuttamiseen on vielä matkaa; kohdemaasta ja sen kansalaisista puhutaan vähän.

Kestäviä ja mahdollisimman nopeita tuloksia ei voida saavuttaa ilman kaikkien toimijoiden panostusta: sotilasoperaatiolla ei rakenneta toimivaa yhteiskuntaa eikä kehitysyhteistyöllä taltuteta taistelijoita. Toimijat voivat keskenään sopia yhteisistä pelisäännöistä, mutta tilanteen ratkaisemiseksi tarvitaan poliittisia päätöksiä, jotka määrittelevät kokonaisvaltaisuuden kriisin-

hallinnan päämäärän. Strategioiden tehtävänä on ohjata toimintaa kohti tuota päämäärää. Nyt päämäärän sijaan on monia keskenään ristiriitaisia sekä valtioiden että organisaatioiden omia päämääriä. Yhteinen päämäärä auttaisi kaikkia toimijoita sijoittamaan organisaationsa toiminnan kokonaisuuteen ja sille kuuluvaan tehtävään. Lopuksi olisi vielä varmistettava -sektori-kohtaisten strategioiden koherenssi ja oman valtion politiikan johdonmukaisuus. Kehityspoliittinen ohjelma otti tähän jo kantaa, mutta nähtäväksi jää miten turvallisuus ja puolustuspoliittinen selonteko asemoi itsensä tähän keskusteluun: *”Kokonaisvaltaisuuden tulisi näkyä sekä turpo-selonteossa että kehityspoliittisessa ohjelmassa.”*