Anne Palm

KANSALAISJÄRJESTÖJEN ROOLI KONFLIKTINEHKÄISYSSÄ JA SIVIILIKRIISINHALLINNASSA

1 Konfliktinehkäisystä

Nykyisessä erilaisten sotilaallisten konfliktien ja pienimuotoisempien kriisien värittämässä maailmassa **konfliktinehkäisy** on noussut entistä merkittävämpään asemaan. Niin hallitukset, hallitusten väliset järjestöt kuin kansalaisyhteiskunnan eri toimijat korostavat nykyään konfliktien ennaltaehkäisemisen tarvetta.

Kansainväliseen kokemukseen perustuen voidaan sanoa, että riittävän aikaiset konfliktin ehkäisytoimet estävät konfliktien puhkeamisen. Kun tiedotusvälineiden ja yleisön huomio kiinnittyy konfliktiin, ovat väkivaltaisuudet usein jo alkaneet. Tällöin on tavallisesti äärimmäisen vaikeaa saada tulitauko aikaiseksi ja aloittaa rauhanrakentaminen.

Päällimmäisenä syynä konfliktinehkäisyyn näyttää olevan se havainto, että ehkäisyn kustannukset (niin humanitaariset kuin taloudellisetkin) ovat kymmenkertaisesti alhaisemmat verrattuna itse konfliktin hallinnasta ja sen jälkihoidosta aiheutuviin kustannuksiin.

Myös konfliktien muuttunut luonne edesauttaa ehkäisyyn panostamista. Kylmän sodan aikaisten tyypillisten valtioiden välisten sotien sijaan entistä suurempi määrä konflikteista tapahtuu valtioiden sisällä. Eri arvioiden mukaan siviiliuhrien määrä on noussut 75-90 prosenttiin kaikkien sotien ja konfliktien uhreista. Inhimillinen hätä on lisääntynyt ja tämä on pakottanut hallitukset pohtimaan uusia keinoja kansalaistensa suojelemiseksi.

Konfliktien kustannukset

Konfliktien kustannukset eivät ainoastaan mitattavissa henkien menetyksillä tai materiaalisilla vahingoilla, vaan konfliktit aiheuttavat monia muita kustannuksia.

1 *humanitaariset kustannukset*
- sodan väkivaltaisuuden selkeimmät seuraukset: kuolleiden, haavoittuneiden, pakolaisten ja muualle siirrettyjen määrä, nälänhätä

2 *poliittiset kustannukset*
- demokraattisen järjestelmän tuhoutuminen
- valtioiden disintegraatio
- poliittinen korruptio

3 *materiaaliset ja taloudelliset kustannukset*
- sotakoneiston pyörittäminen, kauppaboikotit, turismin vähenemisestä aiheutuneet tulonmenetykset, taloudellisen infrastruktuurin hajoaminen, investointien puute

4 *ekologiset kustannukset*

- ympäröivän luonnon tuhoutuminen, pakolaisleirien aiheuttamat tuhot, metsien hävittäminen

5 *sosiaaliset kustannukset*
- perheiden ja yhteisöjen hajoaminen, sotaorvot, raiskausten uhrien sosiaalinen paine

6 *kulttuuriset kustannukset*
- historiallisten aarteiden tuhoutuminen, elävien kulttuurien tuhoutuminen, rauhankulttuurin korvautuminen kyynisellä sodankulttuurilla

7 *psykologiset kustannukset*
- väkivaltakierteeseen joutuminen, psykologiset arvet

8 *henkiset kustannukset*
- arvojen ja elämän tarkoituksen aliarvioiminen ja häviäminen

Mitä konfliktinehkäisy on

Tarkemmin määriteltynä konfliktin ehkäisyllä tarkoitetaan sellaisia *toimia, joihin ryhdytään pyrkimyksenä estää laajamittaisen kiistan ja erimielisyyksien kehittyminen sellaiselle tasolle, jossa väkivaltaisuudet puhkeavat.* Konfliktia ennakoivan ja ehkäisevän toiminnan rinnalla yhtä tärkeää on ottaa huomioon myös konfliktin jälkeinen tila. Konfliktin jälkeinen rauhanrakentaminen on samalla jo mahdollisen uuden konfliktin ehkäisyä.

Konfliktin ehkäisyyn kuuluu diplomaattisia toimenpiteitä edeltäviä keinoja, kuten esimerkiksi:

?? vaalitarkkailu
?? ihmisoikeustyö
?? demokratian ja oikeusjärjestelmän kehittäminen
?? sovittelu ja välitys
?? voimavarojen lisääminen
?? inhimillisen kehityksen tukeminen
?? väkivaltakulttuurin muuttaminen, aseidenriisunta.

Kun konfliktin syyt ovat poliittiset, on konfliktin ehkäisyssä ja jälkihoidossa keskeistä demokratian kehittäminen ja poliittisten instituutioiden vahvistaminen: tähän voidaan konfliktin ehkäisyssä pyrkiä mm. vaalitarkkailun, ihmisoikeustyön, monipuoluejärjestelmän kehittämisen ja juridisen neuvonnan avulla. Edesauttamalla tasapainoista poliittista kehitystä voidaan myös vaikuttaa taloudellisiin tekijöihin kuten varallisuuden, maan ja tulojen jakautumiseen, resurssien hyödyntämiseen jne.

Sovittelu ja välitys voivat toimia keinoina useiden eri toimijoiden välisessä yhteistyössä. Esimerkkejä ovat vastapuolia edustavien toimittajien workshopit tiedonvälityksen parantamiseksi, naisten workshopit yhteistoiminnan kehittämiseksi sekä välitysneuvottelut, joilla tähdätään aseidenriisuntaan.

Voimavarojen lisäämisessä keskeinen tehtävä on paikallisten kansalaisjärjestötoimijoiden tukeminen ja kansalaisjärjestöjen koulutus. Kansalaisyhteiskunnan vakauden kannalta olennaista on myös tukea tiedotusvälineitä, jotka muodostavat peruselementin yhteiskunnallisessa järjestelmässä. Vapaan ja riippumattoman tiedonvälityksen tukeminen on yksi merkittävä konfliktin ehkäisyn muoto, josta on myös kansainvälisesti hyviä kokemuksia. Tiedotusvälineillä voi olla merkittävä rooli dialogin aikaansaamisessa eri osapuolten kesken.

Inhimillisen kehityksen tukeminen voidaan jakaa erilaisiin toimenpiteisiin, joilla pyritään parantamaan konfliktialueella elävien ihmisten peruselinolosuhteita ja elintasoa.

?? terveydenhuolto
?? koulutus
?? lapset: kehitys ja lasten oikeudet konfliktitilanteissa, lapsisotilaskysymys
?? nuoret: koulutus ja nuorten elinmahdollisuudet
?? naiset: naisten kouluttaminen konfliktin uhreista aktiivisiksi toimijoiksi, konfliktin ehkäisijöiksi, ratkaisijoiksi ja päätöksentekijöiksi, rauhansopimusten tarkkailijoiksi sekä rauhankulttuurin edistäjiksi
?? ympäristö: ympäristön tilan ja yhteisten luonnonresurssien kontrolli
?? pakolaisuus: pakolaisvirtojen tarkkailu ja pakolaisten elinolosuhteiden parantaminen erityisesti konfliktin jälkihoitoon liittyen sotilaiden työllistäminen ja koulutus, asuntojen järjestäminen

Konfliktinehkäisyn onnistumisen edellytyksiä

Konfliktinehkäisyn onnistumisen kannalta keskeistä on ainakin

?? ajoitus: konfliktin ehkäisyyn on ryhdyttävä tarpeeksi varhaisessa vaiheessa
?? joustavuus: toimintasuunnitelman mahdollinen muuttaminen tilanteen edetessä
?? konfliktialueen kulttuurintuntemus
?? toimivat yhteistyöverkostot konfliktialueella
?? yhteistyömenetelmät
?? selkeä työnjako kansalaisjärjestöjen, valtiotoimijoiden ja YK:n (ja muiden valtioidenvälisten organisaatioiden) kesken
?? tiedotusvälineiden aktiivisuus sekä puolueeton ja asiallinen tiedonvälitys
?? akateeminen tutkimus, joka tukee käytännön konfliktinehkäisyhankkeita
?? tuen suuntaaminen ennen kaikkea paikallisille hankkeille

Perusvalinta, joka konfliktinehkäisytoimia suunniteltaessa on tehtävä, liittyy konfliktinehkäisijä-osapuolen rooliin. Usein korostetaan kansalaisjärjestöjen puolueettomuutta konfliktinehkäisytyötä helpottavana seikkana verrattuna valtiotoimijoihin. Kuitenkin voidaan nähdä myös tilanteita, joissa puolueellisella toiminnalla voidaan saavuttaa hyviä tuloksia. Varsinkin varhaisessa vaiheessa, jolloin konfliktin osapuolet ovat vasta muotoutumassa ja linjakeskustelua ryhmien sisällä käydään, voidaan yrittää tukea ja vahvistaa ns. maltillisia voimia vastapuolten sisällä.

Kansainväliset järjestöt painottavat konfliktinehkäisyä

Kansainväliset järjestöt – YK etunenässä – ovat ryhtyneet vakavasti panostamaan konfliktien ennaltaehkäisyyn ja kehittämään niin uusia varhaisvaroitusjärjestelmiä, joiden avulla konflikteja synnyttävät tekijät voidaan aiempaa paremmin kartoittaa ja näin ollen konfliktit ennakoida kuin uusia ohjelmia, joiden avulla pyritään puuttumaan konfliktin perussyihin (root causes). Kaikki järjestöt korostavat myös koordinoinnin ja yhteistyön tarvetta.

YK:n pääsihteeri Kofi Annan julkaisi kesällä 2001 laajan konfliktinehkäisyraportin (The Prevention of Armed Conflict), jossa hän asetti konfliktineston YK:n pääpainopistealueeksi yhdessä köyhyyden hävittämisen ja demokratian edistämisen rinnalla. Raportti antaa sekä yleiset suuntaviivat että käytännöllisen ohjelman tämän mittavan tavoitteen saavuttamiseksi.

Annanin raportin peruslähtökohdat ovat seuraavat:

?? Konfliktinehkäisy on yksi jäsenvaltioiden tärkeimmistä velvollisuuksista kuten YK:n peruskirjassa on määritelty, ja YK:n konfliktinehkäisytoimien on oltava yhdenmukaisia peruskirjan tavoitteiden ja periaatteiden kanssa. Konfliktinehkäisy on myös toimintaa, joka parhaiten toteutetaan peruskirjan 6. luvun mukaan.

?? Konfliktinehkäisyn ensisijainen vastuu on kansallisilla hallituksilla ja kansalaisyhteiskunnilla on siinä merkittävä rooli. YK:n ja kansainvälisen yhteisön päätehtävänä on tukea kansallisia konfliktinehkäisytoimia ja auttaa rakentamaan kansallista kapasiteettia tällä alueella.

?? Ehkäisevät toimet tulee ottaa käyttöön mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jotta niillä olisi mahdollisimman tehokkaat vaikutukset. Yksi ehkäisevän toiminnan perustavoitteista on vastata syvällä oleviin yhteiskunnallis-taloudellisiin, kulttuurisiin, ympäristöllisiin, institutionaalisiin ja muihin rakenteellisiin syihin, jotka usein ovat konfliktien välittömien poliittisten oireiden takana.

?? Tehokas ehkäisevä strategia vaatii laaja-alaista lähestymistä, joka pitää sisällään kansainvälisen yhteisön sekä lyhyen että pitkän aikavälin poliittiset, diplomaattiset, humanitaariset, ihmisoikeudelliset, kehitykselliset, institutionaaliset ja muut toimet, joita tehdään yhteistyössä kansallisten ja alueellisten toimijoiden kanssa.

?? Konfliktinehkäisy ja kestävä ja oikeudenmukainen kehitys ovat toisiaan täydentäviä toimia. Investointi konfliktinehkäisyn kansallisiin ja kansainvälisiin toimiin on nähtävä samanaikaisena investointina kestävään kehitykseen, koska jälkimmäinen toteutuu parhaiten kestävän rauhan ympäristössä.

?? Onnistunut ehkäisevä strategia riippuu monien YK-toimijoiden yhteistyöstä. Näitä ovat pääsihteeri, turvallisuusneuvosto, yleiskokous, talous- ja sosiaalineuvosto, kansainvälinen tuomioistuin sekä YK:n järjestöt, toimistot, rahastot ja ohjelmat kuten myös Bretton Woodsin instituutiot. YK ei ole ainoa toimija konfliktinehkäisyssä eikä läheskään aina paras johtamaan toimia. Tästä syystä jäsenvaltioilla, kansainvälisillä, alueellisilla ja alialueellisilla järjestöillä, yksityisellä sektorilla, kansalaisjärjestöillä ja muilla kansalaisyhteiskunnan toimijoilla on myös erittäin tärkeä rooli tässä työssä.

Myös muut kansainväliset järjestöt – etenkin EU, ETYJ, Euroopan neuvosto ja Afrikan unioni – ovat ottaneet konfliktinehkäisyn painopistealueekseen.

Konfliktiehkäisy ei kuitenkaan ole toimintaa, jota ainoastaan hallitukset ja niiden väliset järjestöt voivat harjoittaa. **Kansalaisyhteiskunnan rooli ja tuki** on erittäin merkittävää, erityisesti pyrittäessä pysyviin muutoksiin yhteiskunnissa.

Konfliktinehkäisy on osa siviilikriisinhallintaa

Suomi ja Ruotsi ovat ajaneet EU:ssa siviilikriisinhallinnan kehittämistä sotilaallisen kriisinhallinnan rinnalla. Suomessa hallitus ja kansalaisjärjestöt tarkastelevat siviilikriisinhallintaa laajasta näkökulmasta, jolloin siihen sisältyvät konfliktin eri vaiheet:

?? edeltävä aika (preventio)
?? itse konflikti
?? sen jälkeinen aika (jällenrakennus, uusien konfliktien syntymisen ehkäisy)

Laajassa näkemyksessä toimijoiden joukkoon sisältyy hallitusten ja hallitusten välisten järjestöjen lisäksi myös koko kansalaisyhteiskunta, etenkin kansalaisjärjestöt.

Valitettavasti kuitenkaan kaikki maat eivät näe siviilikriisinhallinnan kehittämistä laajasti. Monet niin hallitukset kuin kansalaisjärjestötkin suhtautuvat vielä siviilikriisinhallintaan hyvin kapeasti. Se nähdään lähinnä vain poliisi-, pelastus-, oikeushallinto- ja hallintotoimien kehittämisenä. Siviilikriisinhallintaan kuitenkin kuuluu olennaisena osana konfliktien ennaltaehkäisy.

2 Kansalais järjestöjen konfliktinehkäisy- ja siviilikriisinhallintatoiminnasta

Valtioiden sisäisissä konflikteissa ja niiden ehkäisyssä kansalaisjärjestöillä on oma erityinen asemansa. Niillä on mahdollisuus toimia tilanteissa joissa kansainvälinen yhteisö on syystä tai toisesta voimaton - kun todellinen poliittinen sitoumus ja mahdollisuus aikaisiin toimiin kriisialueilla puuttuu. Kansalaisjärjestöt voivat toimia epävirallisesti ilman diplomaattisia seurauksia silloinkin, kun hallitusten ja niiden järjestöjen on parempi vaieta. Kansalaisyhteiskunnassa on myös olemassa valmius konfliktin ehkäisytoimintaan. Monet järjestöt ja muut organisaatiot ovat osoittaneet kiinnostuksensa, hankkineet kokemusta ja edesauttaneet konfliktien ehkäisyssä.

Kokemuksen perusteella yhteistyö usein köyhien konfliktialueiden kansalaisjärjestön ja vakaassa yhteiskunnallisessa tilassa olevien ja taloudelliset mahdollisuudet omaavien alueiden kansalaisjärjestöjen kesken on hedelmällistä. Mahdollisten kriisialueiden kansalaisjärjestöillä on ymmärrys ongelmien ajankohtaisuudesta, kun sen sijaan ulkomaisilla kansalaisjärjestöillä on mahdollisuus olla konfliktin osapuoliin nähden puolueeton ja mobilisoida usein tarvittavia taloudellisia resursseja ongelman ratkaisemiseksi. Tällaiseen yhteistyöhön kykeneviä kansalaisjärjestöverkostoja on jo useita.

Monet kansalaisjärjestöt ovat jo vuosikausia toimineet aktiivisesti konfliktien ennaltaehkäisemiseksi. Toiminta ruohonjuuritasolla suoraan paikallisen väestön kanssa auttaa ymmärtämään eri yhteisöjen perinteitä, tapoja ja toimintoja.

Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisytoiminnan lähtökohdat ja perusteet

?? Kansainvälisen järjestelmän rakenne on muuttunut. Valtioiden rinnalle on noussut kasvava joukko transnationaalisia toimijoita. Kansainvälisten toimien koordinoinnin haasteena onkin työnjako eri toimijoiden, niin valtioiden, kansainvälisten valtiollisten järjestöjen kuin transnationaalisten kansalaisjärjestöjen kesken.

?? Kansalaisjärjestöt ovat keskeinen osa kansalaisyhteiskuntaa ja niiden tärkeä yhteiskunnallinen tehtävä on sosiaalisen järjestelmän vahvistaminen, kun valtiollisin järjestelyihin ei siihen voida puuttua.

?? Kansalaisjärjestöt legitiimeinä ja suvereenisuudesta riippumattomina toimijoina voivat helpommin aikaansaada vuoropuhelua ja kontakteja konfliktin vastapuolten välillä. Kansalaisjärjestöillä on myös mahdollisuus toimia puolueettomasti samanaikaisesti yhteistyössä vastapuolten kanssa, ilman että rasitteena on konfliktin paheneminen ja/tai oman luotettavuuden menettäminen.

?? Kansalaisjärjestöt eivät ole tiukasti riippuvaisia ulkopoliittisista imperatiiveista, ja ne voivat näin toimia usein pidemmällä aikaperspektiivillä ja ilman tiedotusvälineiden jatkuvaa huomiota.

?? Kansalaisjärjestöjen etuna on myös mahdollisuus matalan profiilin toimintaan ja yhteistyöhön ruohonjuuritason toimijoiden kanssa. Kansalaisjärjestöyhteyksien kautta voidaan saada ensiarvoisen tärkeää tietoa mahdollisissa konfliktiyhteiskunnissa kytevistä jännitteistä.

Kansalaisjärjestötoiminnalla on myös omat ongelmansa ja huonot puolensa. Kansalaisyhteiskunta eri yhteiskunnissa on erilainen, samoin kansalaisjärjestöt eroavat toisistaan. Joissain yhteiskunnissa ei kansalaisjärjestöjä välttämättä ole olemassa lainkaan. Näin ollen paras yhteistyökumppani konfliktialueella ei välttämättä aina olekaan kansalaisjärjestö, vaan jokin muu organisaatio tai instituutio.

Kansalaisjärjestöiden ongelmat on tiedostettava. Järjestöt saattavat olla sisäisesti hajaantuneita. Yhteistyökumppaneiden valinta kohdealueilla onkin tehtävä huolella. Toisaalta myös kansalaisjärjestöt voivat olla riippuvaisia tiedotusvälineiden huomiosta ja joutuvat näin priorisoimaan toimiaan julkisuusarvon mukaan.

Kansalaisjärjestöt eivät ole yksi monoliittinen ryhmä, jonka toiminta on aina rationaalista, ennustettavaa ja yhdenmukaista. Kansalaisyhteiskunnan yksi voimavara onkin sen monimuotoisuus. Tässä suhteessa järjestöihin tulee suhtautua avoimesti ja järjestökentän diversiteetti ymmärtäen ja hyväksyen. Kansalaisjärjestöjä ei voi purkittaa samaan purkkiin ja käskeä niitä kuten esimerkiksi armeijaa.

Tiivistetysti voidaan sanoa, että **kansalaisjärjestöt voivat olla hyviä konfliktinehkäisyssä**, koska

?? ne pääsevät alueille, joille viralliset toimijat eivät välttämättä pääse
?? ne voivat puhua eri osapuolten kanssa menettämättään uskottavuuttaan
?? ne toimivat suoraan ruohonjuuritason ihmisten kanssa
?? ne toimivat "hämärässä" ilman median, parlamentaarisen järjestelmän tai yleisön tarkkailua ja huomiota
?? ne perustavat helposti verkostoja, pohjautuen niiden pitkäaikaisiin luottamukseen perustuviin suhteisiin konfliktialueiden kansalaisiin
?? ne kiinnittävät yleisön huomiota sähköistämään poliittista tahtoa
?? ne keskittyvät usein pidemmän tähtäimen suunnitteluun kuin mihin valtiot yleensä keskittyvät.

Kansalaisjärjestöjen rooli konfliktinehkäisyssä

Kansalaisjärjestön roolina voi olla mm. seuraava:

?? kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen mahdollisilla konfliktialueilla tukemalla paikallisia kansalaisjärjestöjä sekä vapaata ja riippumatonta mediaa
?? inhimillisen kehityksen tukeminen ja peruselinehtojen parantaminen
?? ihmisoikeustarkkailu
?? naisten, lasten ja vähemmistöjen olojen tarkkailu ja niiden aseman parantaminen
?? täydentävän tiedon kerääminen jännittyneiltä alueilta
?? lobbaus ja puolesta puhuminen
?? kasvatus ja koulutus (sekä oma että kansainvälinen)
?? sovittelu konfliktiosapuolten välillä, esimerkiksi rauhanomaisen dialogin ja osapuolten välisten ruohonjuuritason kontaktien edistäminen.

3 Kansalaisten turvallisuusneuvosto KATU

Kansalaisten turvallisuusneuvoston toiminnan yleisenä päämääränä on luoda laajempi yhteiskunnallinen pohja väkivaltaisten konfliktien puhkeamisen ja niiden leviämisen estämiseksi. Toiminnalla pyritään vaikuttamaan poliittisiin päätöksiin niin, että varhaisen varojärjestelmän antamat merkit saavat aikaan konkreettista toimintaa kansainvälisen yhteisön, valtioiden ja kansalaisjärjestöjen puolelta.

Kansalaisten turvallisuusneuvosto on kehys - foorumi jo olemassa olevien voimavarojen yhdistämiseksi sekä uusien hankkimiseksi. Tarkoituksena on mukana olevien kansalaisjärjestöjen ja muiden tahojen osaamisen ja asiantuntemuksen kehittäminen.

KATUn avulla kansalaisjärjestöt haluavat ottaa kantaa turvallisuuspoliittiseen keskusteluun: perinteisen turvallisuuskäsitteen rinnalle tuodaan laajempaan turvallisuuskäsitteeseen perustuva näkökulma, jossa huomioidaan myös turvallisuuden ei-sotilaalliset puolet.

KATUn toiminnan tavoitteena on

1 edesauttaa konfliktin ehkäisyyn liittyvän tiedon kokoamista ja levittämistä sekä järjestää konfliktiin ehkäisyyn liittyvää koulutusta, ja näin lisätä konfliktin ehkäisyyn liittyvää asiantuntemusta
2 antaa toimintasuosituksia niille eri yhteiskunnan sektoreille ja politiikan aloille, jotka toimivat tai voisivat toimia konfliktien ehkäisyssä
3 toteuttaa konkreettisia konfliktinehkäisyhankkeita