

Juha Iso-Aho

Norjan malli on Suomen?

**Analyysi Norjan rauhanvälitystoiminnasta 1990-luvulta
2010-luvulle ja sen kokemusten soveltuvuudesta Suomeen**

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Pro Gradu -tutkielma

Huhtikuu 2020

Tiivistelmä

Juha Iso-Aho: Norjan malli on Suomen? Analyysi Norjan rauhanvälitystoiminnasta 1990-luvulta 2010-luvulle ja sen kokemusten soveltuvuudesta Suomeen

Pro Gradu -tutkielma

Tampereen yliopisto

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

Huhtikuu 2020

Tämän tutkielman tarkoituksena on verrata Suomen suunnitelmia rauhanvälitystoiminnasta Norjan kokemuksiin 1990-luvulta eteenpäin. Työ jakaantuu sisällöltään ensiksi Norjan valtion rauhanvälitystoiminnan muotoutumisen ja kehittymisen seuraamiseen 1990-luvun alusta 2010-luvulle ja toiseksi Suomen valtiojohdon tekemien rauhanvälittämistoiminnan kehittämissuunnitelmien tarkasteluun Norjan kokemusten valossa.

Norjan malliin tutustutaan kolmen tapaustutkimuksen (Israel, Guatemala ja Sri Lanka) kautta, minkä lisäksi eritellään maan rauhanvälittämiseen käyttämiä taloudellisia resursseja ja epäsuoria panostuksia. Edelleen kuvataan lyhyesti rauhanvälitystoiminnan hallinnon järjestämistä sekä niin sanotun Norjan mallin muodostumiseen vaikuttaneita muita tekijöitä. Tässä osiossa keskeisenä tutkimusmateriaalina ovat Norjan valtion ja Norjan kehitysyhteistyövirasto Noradin selvitykset ja toimintakertomukset.

Suomen rauhanvälittämistoiminnan osalta käydään läpi ulkoministeriön keskeisimpiä dokumentteja 2000-luvulla sekä valtion talousarvioissa rauhanvälittämiseen, kriisinhallintaan ja kehitysyhteistyöhön myönnettyjä määrärahoja. Lisäksi esitellään lyhyesti kolme merkittävintä suomalaista rauhanvälittämistoiminnassa profiloitunutta kolmannen sektorin toimijaa, eli Crisis Management Initiative CMI, Kirkon ulkomaanapu sekä Suomen lähetysseura sekä kuvaillaan niiden rauhanvälitystoiminnan keskeisiä periaatteita. CMI:n osalta käydään lisäksi läpi rauhanvälitysoperaatioiden pääpiirteet Kosovon vuoden 1999 kriisin, Aceh'n neuvottelujen ja Kosovon itsenäistymiseen johtaneiden neuvottelujen osalta. Tutkielman metodina käytetään tapaustutkimusten osalta kvalitatiivista tapaustutkimusta. Rauhanvälittämisen taloudellisen ja hallinnollisen puolen vertailussa käytetään soveltavaa politiikka-analyysin metodia.

Tutkielmasta käy ilmi rauhanvälittämisessä tapahtunut muutos 2000-luvulle tultaessa. Rauhanvälittämistoiminnan ammattimaistuminen on johtanut Norjassa kansalaisjärjestöjen ajautumiseen entistä tiukemmin maan ulkoministeriön suorittamien välittämisooperaatioiden avustajiksi, kun taas Suomessa kehitys on ollut toisen suuntainen. Suomen järjestelmässä ulkoministeriö toimii rauhanvälittämiseen erikoistuneiden kolmannen sektorin toimijoiden tukijana ja rahoittajana.

Avainsanat: Rauhanvälitys, Norja, Suomi

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkistettu Turnitin OriginalityCheck -ohjelmalla

Sisällysluettelo

Sisältö

Sisällysluettelo	3
1. Johdanto	5
2. Tutkimusongelma	8
3. Käsitteistä	9
3.1. Rauha	9
3.2. Rauhanedistämisen eri käsitteitä	10
3.3. Rauhanvälitys	12
4. Metodista ja lähteistä	14
4.1. Tapaustutkimus	14
4.2. Poliittika-analyysi	16
4.2.1. Hyvinvointitaloustiede	18
4.2.2. Julkinen valinta	18
4.2.3. Yhteiskuntajärjestelmä	19
4.2.4. Informaatioprosessointi	20
4.3. Lähteistä	20
5. Rauhanvälityksen kehitys Norjassa 1990-luvulta 2010-luvulle	22
5.1. Oslon kanava	23
5.1.1. Prosessin taustaa	24
5.1.2. Neuvottelujen kulku	25
5.1.3. Norjalaisten rooli neuvotteluissa	30
5.1.4. Oslon kanavan jälkeen	32
5.2. Guatemalan rauhanprosessi	33
5.2.1. Historiaa	33
5.2.2. Sisällissota	34
5.2.3. Rauhansopimus	36
5.2.4. Norjan rooli rauhan muodostumisessa	38
5.3 Sri Lanka	40
5.3.1. Historiaa	40
5.3.2. Sisällissota	42
5.3.3. Rauhanneuvottelut	44
5.3.4. Norjalaisten rooli rauhanneuvotteluissa	46

5.4. Hallinnon järjestäminen	48
5.5. Pienen maan pienet piirit.....	50
5.6. Terrorismin vastainen sota	51
5.7. Norjalaisen rauhanvälittämisen erityispiirteitä.....	52
5.8. Norjalainen kustannustehokkuus.....	55
6. Suomalainen rauhanvälitys.....	65
6.1. Suomalaiset rauhaa välittämässä	66
6.1.1. Kosovon kriisi 1999	66
6.1.2. Aceh	67
6.1.3. Kosovon itsenäistyminen	68
6.2. Ulkoministeriön rauhanvälityssuunnitelmat.....	70
6.3. Rahoitus.....	73
7. Mitä opittavaa Suomella on Norjan kokemuksista?	79
8. Lopuksi.....	82
Lähteet.....	84
Painetut lähteet.....	84
Painamattomat lähteet	89

1. Johdanto

Suomi on ollut mukana kansainvälisissä rauhanedistämisoopperaatioissa heti ensimmäisen rauhanturvaamisoperaation alusta vuodesta 1956 lähtien.¹ Tuosta lähtien Suomen ulkopolitiikassa on luotu maallemme imagoa kansainvälisesti aktiivisena ja vastuullisena toimijana, jolla linjalla oli Kylmän sodan aikana tavoitteena myös Suomen puolueettomuuden korostaminen. Presidentti Urho Kekkosen sanoin on haluttu olla lääkäreitä, eikä tuomareita.² Kylmän sodan päättyminen paransi YK:n turvallisuusneuvoston toimintamahdollisuuksia kansainvälisten kriisien hallinnassa ja sitä kautta samalla myös lisäsi kysyntää monikansallisille rauhanturva- ja kriisinhallintaoperaatioille.

Yhdysvaltojen ja Neuvostoliiton vastakkainasettelun purkautuminen vei samaan aikaan pohjan monilta aseellisilta konflikteilta lakkauttamalla niiden supervaltojen antaman materiaalsen tuen kriisin eri osapuolille.³ Viimeisten kahden vuosikymmenen aikana on kuitenkin ollut selkeästi nähtävissä myös konfliktien monimutkaistumisten kierre. Kun suurvallat eivät enää tue aseellisia konflikteja suoraan, on väkivaltaisuuksien rahoitus huomattavasti hienosyisempien riippuvuussuhteiden tulosta. Pienten ja keskisuurten valtioiden tuki naapurimaassa käytäville taisteluille samoin kuin rikollisuudesta, kuten huumekaupasta, saatavat tulot ovat kasvattaneet osuuttaan selkkausten rahoituksessa.⁴

Konfliktien luonteen muuttuminen on johtanut tilanteeseen, jossa Suomen imago rauhanturvaamisen suurvaltana on nopeasti rappeutunut. Kaukana ovat ne ajat, jolloin pystyttiin pitämään kiinni periaatteesta pitää 1000 miestä ja naista maailmalla ja rahoittaa heidän toimintaansa sadalla miljoonalla eurolla joka vuosi.⁵ Operaatiot ovat jatkuvasti vaarallisempia ja ne vaativat sinne lähetettäville joukoille paremman (ja kalliimman) varustuksen. Tämä on johtanut kokonaishinnan kasvamiseen operaatioihin osallistuvan henkilöstön määrän laskiessa, vaikkakin viime vuosina Sipilän hallituksen leikkauslinja näkyi selkeästi myös kriisinhallintamäärärahoissa.⁶

¹ Suomi osallistui tuolloin Suezin kriisin rauhoittamiseksi Siinain niemimaalla perustettuun YK:n ensimmäiseen rauhanturvaoperaatioon.

² 45. Tasavallan Presidentin puhe YK:n yleiskokouksessa 19.10.1961

³ Helgesen, 2011, 7.

⁴ Helgesen, 2011, 12.

⁵ Vuonna 2015 Suomella oli noin 500 sotilasta kansainvälisissä rauhanturvaamistehtävissä (Kriisinhallinta, 2016). Heidän toimintaansa rahoitettiin 85 557 000 eurolla (Valtion talousarvio 2016, momentit 24.10.20. ja 27.30.20.) Esimerkiksi vuonna 2013 määrärahat olivat vielä 123,4 miljoonaa euroa (Valtion talousarvio 2013, momentit 24.10.20. ja 27.30.20.)

⁶ Valtion talousarvio 2018, momentit 24.10.20. ja 27.30.20. 52 563 000 ja 57 024 000 = 109 587 000

Kaiken edellä kuvatun seurauksena Suomen maine rauhaa edistävänä ja kansainvälisesti aktiivisena valtiona on kärsinyt. Yhtä ratkaisua tähän ongelmaan on haettu rauhanvälityksen roolin suurentamisesta. Rauhanvälitystoiminta voidaan nähdä houkuttelevana ensinnäkin taloudellisista syistä. Toisin kuin rauhanturvaaminen ja kriisinhallinta, rauhanvälitys puuttuu konfliktiin ensi sijassa muilla keinoin kuin lähettämällä joukkoja konfliktialueelle. Tämän vuoksi rauhanvälitystoiminta voi onnistuessaan olla erittäin kustannustehokasta toimintaa, vaikkakin sama onnistuminen saattaa johtaa rauhanturvaoperaation pystyttämiseen alueelle valvomaan rauhansopimuksen noudattamista. Toinen syy rauhanvälitystoiminnan korostamiselle on sen toinen näkökulma konfliktiin esimerkiksi perinteisten rauhanturvaoperaatioiden sijaan. Siinä missä rauhanturvaoperaatiot pyrkivät ylläpitämään vallitsevia olosuhteita ja estämään niiden muuntumista väkivallaksi, haetaan rauhanvälitystoiminnassa keinoja purkaa konfliktin takana piileviä jännitteitä auttamalla kiistan osapuolia löytämään molemmille sopivaa ratkaisua kriisiin.

Parhaimmillaan rauhanvälitystoiminta voi siis tukea muuta kriisinhallintaoperaatiota luomalla sille turvallisemman toimintaympäristön. Huonoimmillaan epäonnistunut sopimusyritys taas voi lisätä osapuolten epäluottamusta ja kiihdyttää väkivaltaa. Näiden ääripäiden välimaastoon jää tilanne, jossa konfliktin vahvempi osapuoli on pakottanut heikomman suostumaan sopimukseen ilman, että konfliktin perimmäisiin syihin on löydetty ratkaisua. Tällainen jäädytetty konflikti luo vain harvoin aitoja edellytyksiä pitkän aikavälin rauhalle ja saattaa jonkin ajan kuluttua äityä uudelleen väkivaltaiseksi.

Tämä tutkimus jakaantuu sisällöltään ensiksi Norjan valtion rauhanvälitystoiminnan muotoutumisen ja kehittymisen seuraamiseen 1990-luvun alusta 2010-luvulle ja toiseksi Suomen valtiojohdon tekemien rauhanvälittämistoiminnan kehittämissuunnitelmien tarkasteluun Norjan kokemusten valossa.

Lähden tässä työssä vertaamaan Suomen suunnitelmia nimenomaan Norjan kokemuksiin kolmesta syystä. Ensinnäkin Suomen ulkoministeriö on itse nostanut Norjan yhdeksi esimerkiksi menestyvää rauhanvälitystyötä maailmalla jo tekevästä valtioista muun muassa Sveitsin, Irlannin ja Turkin ohella. Toiseksi Norja on viimeisten kahden vuosikymmenen aikana noussut yhdeksi tunnustetuimmista rauhanvälitysvaltioista koko maailmassa ja se on myös onnistunut ottamaan käyttöön omia vahvuuksiaan ja tuomaan jotakin uutta rauhanvälityksen kentälle, mistä syystä sen lähestymistapaa konfliktien ratkaisemiseen usein kutsutaan Norjan malliksi.

Kolmanneksi Norja on yhteiskuntana hyvin samankaltainen kuin Suomi. Molemmat ovat pieniä, vauraita ja demokraattisia hyvinvointivaltioita. Molemmissa on konsensushakuinen poliittinen kulttuuri - myös ulkopoliitikassa. Sen paremmin Norjalla kuin Suomellakaan ei ole siirtomaahistoriaa, eikä toisaalta myöskään kielellisiä yhteyksiä mihinkään kehittyvään alueeseen, joten siinä mielessä kummallakaan ei ole mitään ”luonnollista” kiinnostuksen kohdetta kansainväliselle kehitysyhteistyölle.

Toki mailla on myös suuria eroavaisuuksia erityisesti ulkopoliittikkansa suhteen. Suomi kuuluu Euroopan unioniin, muttei Natoon, kun taas Norja on Naton perustajajäseniä, mutta päättänyt pysytellä Euroopan unionin ulkopuolella. Norjalla on myös Suomea parempi maine kehitysyhteistyöntekijänä ollen yksi niitä harvoja maita, joka on jo pitkään sijoittanut kehitysyhteistyöhön YK:n suosittemat 0,7 prosenttia bruttokansantuotteestaan. Itse asiassa Norja sijoittaa nykyisin jo yli prosentin BKT:stä kehitysyhteistyöhön Suomen vastaavan luvun ollessa 0,36 vuonna 2018. Nämä erottavat tekijät ovat nähdäkseni kuitenkin kokonaisuuteen nähden melko pieniä. Naton kumppanuusohjelmat ja toisaalta NATO-johtoiset kriisinhallintaoperaatiot ovat madaltaneet kuilua liittokunnan jäsenten ja ei-jäsenten välillä samalla kuin EU:n piirissä ollaan hyvin vastahakoisia antamaan unionille lisää valtaa ulkopoliittikan saralla.

Katson siis Norjan ja Suomen kulttuureiltaan ja olosuhteiltaan riittävän samankaltaisiksi, jotta voimme olettaa Suomella olevan tarvittaessa mahdollisuus imitoida omassa hallinnossaan Norjan hyväksi havaitsemia malleja. Samalla lähdän liikkeelle siitä olettamuksesta, että Norjalla voi rauhanvälittämisen saralla hyvinkin olla jotakin tarjottavaa toiselle pienelle Pohjoismaalle.

2. Tutkimusongelma

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on verrata Suomen suunnitelmia rauhanvälitystoiminnasta Norjan kokemuksiin 1990-luvulta eteenpäin. Tutkimus jakaantuu sisällöltään ensiksi Norjan valtion rauhanvälitystoiminnan muotoutumisen ja kehittymisen seuraamiseen 1990-luvun alusta 2010-luvulle ja toiseksi Suomen valtiojohtoon tekemien rauhanvälittämistoiminnan kehittämissuunnitelmien tarkasteluun Norjan kokemusten luomassa valossa.

Niin sanotusta Norjan mallista on kirjoitettu suhteellisen paljon yleisellä tasolla. Siinä ulkoasiainministeriö tekee läheistä yhteistyötä tutkimuslaitosten, kehitysyhteistyöjärjestöjen ja muiden kansalaisjärjestöjen kanssa rauhan mahdollisuuksien edistämiseksi ympäri maailmaa.⁷ Sen sijaan en ole onnistunut löytämään tarkempaa analyysia siitä, miten tuota yhteistyötä käytännössä tehdään. Minun kiinnostukseni kohteena on siis löytää periaatteellisen tason alta ne käytännön hallinnolliset ja organisatoriset toimet, joilla Norjan verrattain hyvin onnistunut rauhanvälitystoiminta on saatu liikkeelle. Käsittelen näitä asioita kappaleessa 5.

Toisessa osiossa pyrkimyksenäni on vertailla Norjan ratkaisuja Suomen suunnitelmiin rauhanvälityksen saralla. Käyn ensin lyhyesti läpi suomalaista keskustelua rauhanvälityksestä kappaleessa 6 ja sen jälkeen pureudun Suomen omiin suunnitelmiin välitystoiminnan kehittämiseksi vertaillen sen linjauksia Norjan toiminnan nykytilaan kappaleessa 7. Lopuksi kappaleessa 8 pyrin vielä selvittämään, olisiko Norjan kokemuksista opittavissa enemmän kuin mitä nykyiset suunnitelmat antavat ymmärtää.

⁷ Egeland, 1994,350.

3. Käsitteistä

3.1. Rauha

Tässä tutkimuksessa puhutaan paljon rauhasta ja sen saavuttamisesta eri puolilla maailmaa. Rauhan käsitteen määrittely on kuitenkin vaikeampaa kuin luulisi. Yleisimmin rauha käsitetään vastakohtansa kautta sodan poissaolona, mutta tällainen määrittely johtaa vain sodan määrittelyn dilemmaan, eikä sen vuoksi ole kovin rakentava ratkaisu. Useimmat varmaankin ovat yhtä mieltä siitä, että Suomessa on tällä hetkellä rauha, mutta miten tulkitaan vaikkapa Syyrian, Ukrainan tai Afganistanin tilannetta? Kaikissa näissä maissa kuolee jatkuvasti suuria määriä ihmisiä väkivaltaisella tavalla, mutta ne eivät ole virallisesti sodassa minkään toisen valtion kanssa.

Määrittelyn vaikeudesta huolimatta on tärkeää ymmärtää mitä rauhalla tarkoitetaan, koska käsitteen sisältö vaikuttaa siihen, miten sitä pyritään saavuttamaan. Jos rauha esimerkiksi käsitetään valtioiden välisten taistelujen puuttumiseksi, rauhanpyrkimyksissä panostetaan keskenään vihamielisten valtioiden suhteiden parantamiseen ja virallisten rauhansopimusten aikaansaamiseen. Käsitteen sisältö siis vaikuttaa suoraan valittaviin toimintalinjoihin.⁸ Tämän vuoksi onkin huolestuttavaa huomata, kuinka heikosti rauhaa käsitteenä määritellään niin Norjan kuin Suomen valtioiden virallisissa rauhanvälittämislinjauksissa. Palaan tähän aiheeseen myöhemmin kappaleissa 5. ja 6.

Norjalainen rauhantutkija Johan Galtung on kehittänyt ajatuksen negatiivisesta ja positiivisesta rauhasta, jossa negatiivinen rauha vastaa perinteistä populaaria ymmärrystä rauhasta merkittävän ja järjestäytyneen väkivallan poissaolona ja positiivinen rauha taas edellyttää ainakin rakenteellisen väkivallan poissaoloa yhteisössä ja sitä kautta mahdollisuutta jokaisella yksilöllä saavuttaa oma maksimaalinen potentiaalinsa.⁹ Tällainen positiivisen rauhan käsite johtaa helposti tilanteeseen, jossa rauhaa on mahdoton saavuttaa, koska kaikissa yhteiskunnissa on aina jonkin verran rakenteellista väkivaltaa, ainakin jos sellaiseksi lasketaan joidenkin yksittäisten yksilöiden subjektiivisen maksimaalisen potentiaalin estäminen.¹⁰ Mistä voimme esimerkiksi tietää, että lavatansseissa hurmaava parkettien partaveitsi olisi löytänyt maksimaalisen potentiaalinsa baletista, ellei yhteiskunnan rakenteellinen väkivalta olisi estänyt

⁸ Müller, 2005, 54.

⁹ Galtung, 1964

¹⁰ Müller, 2005, 56.

hätä (perheensä vähävaraisuuden muodossa) pienenä osallistumasta 500 kilometrin päässä järjestetyille lasten balettikurssille?

Koska tämän työ käsittelee Norjan ja Suomen virallisia tavoitteita suhteessa rauhan edistämiseen, käytän termiä rauha sen eräässä yleisesti käsitetyssä muodossa. Rauhalla viitataan siis tilanteeseen, jossa jonkin rajatun alueen (yleisimmin valtion) sisällä ei ole merkittäviä, aseellista väkivaltaa jotakin ihmisryhmää kohtaa harjoittavia toisia ihmisryhmiä. Tällainen määrittely kytkee rauhan tiukasti ihmisryhmiin yksilöiden sijaan ja fyysiseen väkivaltaan henkisen, taloudellisen tai rakenteellisen väkivallan sijaan. Näillä rajauksilla en kuitenkaan tarkoita, ettenkö pitäisi yksilöihin epäsuorasti vaikuttavan väkivallan uhkaa yhteisöjen hyvinvoinnille uhkana. Päinvastoin monet maailman konflikteista kumpuavat juurikin välillisistä väkivallan teoista. Tästä huolimatta joudun käsitteitä määritellessäni heijastelemaan tämän työn aiheena olevia kahden valtion virallisia asenteita rauhanoperaatioita kohtaan. Lähden tutkimuksessa liikkeelle siitä hypoteesista, että nämä asenteet priorisoivat yhteisöjen turvallisuutta yksilöiden edelle ja suoran väkivallan pysäyttämistä epäsuoran väkivallan pysäyttämistä tärkeämmäksi.

3.2. Rauhanedistämisen eri käsitteitä

Kuten johdantokappaleessa totesin, rauhan edistäminen maailmalla on ollut osa Suomen ulkopoliittisia tavoitteita jo yli kuuden vuosikymmenen ajan aina Siinaille perustetusta ensimmäisestä YK:n operaatiosta lähtien. Tänä aikana konfliktien luonne samoin kuin niihin puuttumisen tapa ja sitä kautta rauhan edistämisen keinot ovat muuttuneet radikaalisti. Tässä kappaleessa pyrin lyhyesti avaamaan sitä käsitteiden sumaa, joka rauhanedistämispolitiikkaan liittyy.

Rauhanturvaaminen, -rakentaminen ja -välittäminen, siviili- ja sotilaallinen kriisinhallinta, konfliktinhallinta ja -estäminen sekä rauhaan pakottaminen. Mistä siis puhutaan, kun puhutaan rauhanvälittämisestä? Miten rauhanturvaaminen eroaa muusta rauhan edistämiseksi tehtävästä työstä? YK:n rauhanoperaatioiden paneelin raportti¹¹ jakaa rauhanedistämisen määritelmällisesti konfliktin estämiseen (conflict prevention), rauhanvälittämiseen (peacemaking), rauhanturvaamiseen (peacekeeping) ja rauhanrakentamiseen (peacebuilding).¹² Näiden eri luonnehdintojen lisäksi on nostettavissa esiin vielä ainakin

¹¹ Kutsun raporttia vakiintuneen käytännön mukaan tästä eteenpäin Brahimin raportiksi paneelin puheenjohtaja Lakhdar Brahimin mukaan.

¹² Brahimi, 2000, 2-3.

kriisinhallinnan käsite, joka terminä osittain kilpailee rauhanturvaamisen kanssa.¹³ Siinä missä rauhanturvaamisella usein viitataan Kylmän sodan aikaisiin operaatioihin, joissa kolmannen osapuolen joukkojen tehtävänä oli tulitauon tarkkailu ja/tai puskurivyöhykkeen muodostaminen toisilleen vihamielisten joukkojen väliin¹⁴, kriisinhallinta muodostaa kattavamman käsitteen. Kriisinhallinnassa otetaan huomioon aseellisen ja poliittisen vaikuttamisen lisäksi muun muassa humanitaariset ja taloudelliset keinot konfliktiin vaikuttamiseen.¹⁵ Molemmat käsitteet antavat kuitenkin ymmärtää kriisin tai konfliktin olevan jo olemassa ennen kuin rauhanturvaamis- tai kriisinhallintaoperaatioon ryhtymistä, mistä huolimatta niitä on käytetty myös Persianlahden ja Irakin sotien sekä Afganistanin vuoden 2001 sodan yhteydessä, joissa missään tämä ehto ei tiukan tulkinnan mukaan täyty.¹⁶

Kriisinhallinnan nimikkeen laajasta sisällöstä kertoo myös se, että termiä on jaettu myös sotilaalliseen kriisinhallintaan ja siviilikriisinhallintaan. Sotilaallinen kriisinhallinta on Suomen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaan ”sotilaallisin keinoin tapahtuvaa kriisinhallintatoimintaa (rauhanturvaamista). Toiminta tähtää ensisijaisesti vakauden ja turvallisuuden palauttamiseen ja säilyttämiseen kriisialueella, tavoitteena edellytysten luominen yhteiskunnan muiden toimintojen käynnistämiseksi.”¹⁷ Sen sijaan ”[s]iviilikriisinhallinnalla tuetaan asiantuntija-avun ja muiden keinoin kriisialueiden kehitystä kohti demokratiaa, oikeusvaltioperiaatteiden ja ihmisoikeuksien edistämistä ja kunnioitusta, hyvää hallintoa sekä toimivaa kansalaisyhteiskuntaa.”¹⁸ Kyse on siis samasta kriisin hallitsemisen ajatuksesta, jossa tehtäviä nimetään eri tavalla riippuen niiden luonteesta ja toimijoista. On kuitenkin huomattava, että termeillä on muutakin yhteistä kuin nimen jälkiosa. Monimutkaistuneissa konflikteissa sotilaallinen kriisinhallinta nimittäin yleensä tarvitsee tuekseen siviilikriisinhallintaa rauhan edellytysten rakentamiseksi. Samoin siviilikriisinhallintaan osallistuvat toimijat tarvitsevat usein sotilaita oman turvallisuutensa takaamiseksi.¹⁹

Rauhanrakentamisen käsite on hyvin vaikea erottaa selkeästi erilliseksi kokonaisuudekseen. Esimerkiksi Suomen valtio käyttää termiä hyvin pitkälle samassa merkityksessä kuin

¹³ Butler, 2009, 68.

¹⁴ Bellamy, 2004, 80.

¹⁵ Kurkinen, 2001, 9.

¹⁶ Butler, 2009, 68-69.

¹⁷ Suomen puolustus- ja turvallisuuspolitiikka 2004, 2004, 157.

¹⁸ Emt.

¹⁹ Kurkinen, 2001, 10.

siviilikriisinhallintaakin.²⁰ Kontekstista riippuen niitä saatetaankin käyttää toistensa synonyymeinä. Käsitteillä voidaan kuitenkin nähdä olevan myös merkitysero siinä mielessä, että siviilikriisinhallinnan keskittyessä nimensä mukaisesti kriisissä olevan tai siitä toipuvan maan 'normalisointiin', rauhanrakentaminen olettaa ainakin suoranaisen, institutionalisoidun väkivallan poissaoloa pyrkiessään vahvistamaan kohdealueensa instituutioita.²¹ Käynnissä olevien konfliktien monimutkaistuessa rauhanrakentamisen termi on menettänyt sijaa siviilikriisinhallinnalle osittain tämän rauhantilan olemassaolon oletuksen vuoksi.

Konfliktin estäminen on noussut omana käsitteenään Kylmän sodan päättymisen jälkeen, kun konflikteja alettiin tarkastella aiempaa laajemmin. Se pitää sisällään väkivallan estämistä ja eskaloitumisen torjumista, mutta myös rauhanrakentamisen piiriin kuuluvaa instituutioiden vahvistamista ja kansalaisyhteiskunnan rakentamista.²²

Suomen ulkoasiainministeriön mukaan rauhanvälitys on ”kahden tai useamman osapuolen yhteen saattamista puolueettoman toimijan taholta, ja sen tavoitteena on neuvotteluteitse ehkäistä konfliktin puhkeaminen tai saada aikaan sovinto konfliktin ratkaisemiseksi.”²³ Brahimin raportin mukaan rauhanvälitys taas ”koskettaa käynnissä olevia konflikteja, pyrkimyksenä niiden pysäyttäminen diplomatian ja välittämisen keinoin.”²⁴ Siinä missä Brahimi tekee eron konfliktin estämisen ja pysäyttämisen välille, on Suomen kanta joustavampi.

3.3. Rauhanvälitys

Rauhanvälitys on perinteisesti jaettu välittäjien aseman ja roolin perusteella eri luokkiin. Välittäjien asemaan perustuvassa jaottelussa puhutaan usein I, II ja joskus myös III-raiteen diplomatiasta. Tällöin I-raiteella tarkoitetaan virallisten valtion virkamiesten välittämiä virallisten valtioiden edustajien neuvotteluja, II-raiteella kansalaisjärjestöjen ja valtion virkailijoiden eri tahoista yhteistyötä ja III-raiteella taas virallisten tahojen minimaalista osallistumista.²⁵

²⁰ ”Demokraattisesti valvotun kansallisen armeijan, yhtenäisten poliisivoimien ja toimivan oikeusjärjestelmän kehittäminen ovat osa rauhanrakentamista ja oikeusvaltiokehitystä” (Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009, 89).

²¹ Nissinen, 2014b, 20.

²² Anderlini, 2007, 21-22.

²³ Rauhanvälityksen toimintaohjelma, 2011, 6.

²⁴ Brahimi, 2000, 2.

²⁵ Kelleher, 2006, 480.

Välitystoiminta taas voidaan jakaa mediaatioon (mediation) ja fasilitointiin (facilitation) sen perusteella, miten välittäjä neuvotteluihin ottaa osaa. Jälkimmäisessä välittäjä tarjoaa neuvotteluille turvallisen ympäristön ja erilaisia tukipalveluita, mutta jättää varsinaiset neuvottelut mahdollisimman pitkälti osapuolten omalle vastuulle. Sen sijaan mediaatiolla viitataan käytäntöön, jossa välittäjästä tulee neuvottelujen osapuoli. Osallistumisen taso voi tällöin vaihdella suuresti luottamusta lisäävien tapaamisten järjestämisestä aina suositusten tekemiseen asti jonkin toimintamallin puolesta tai sitä vastaan.²⁶

Edellä kuvatut luokittelut ovat luonnollisesti hyvin subjektiivisia ja käytännön operaatioissa voi useimmiten löytää useamman luonnehdinnan tunnusmerkkejä. Esimerkiksi suomalainen rauhanvälitysjärjestö Crisis Management Initiative (CMI) katsoo toimivansa 1.5-raiteella, jossa neuvotteluprosessi pidetään hyvin epämuodollisena, vaikka osapuolet olisivatkin hyvin korkeaarvoisia.²⁷

²⁶ Nissinen, 2014b, 16-17.

²⁷ Nissinen, 2014a, 81.

4. Metodista ja lähteistä

Tämä tutkimus jakaantuu sisällöltään ensiksi Norjan valtion rauhanvälitystoiminnan muotoutumisen ja kehittymisen seuraamiseen 1990-luvun alusta 2010-luvulle ja toiseksi Suomen valtiojohton tekemien rauhanvälittämistoiminnan kehittämissuunnitelmien tarkasteluun Norjan kokemusten valossa. Tämän kaksijakoisuuden vuoksi myös työssä käytettävä metodi jakautuu kahtia. Norjan rauhanvälitystoiminnan kehityksen osalta käytän metodina tapaustutkimusta. Siirryttäessä Suomen suunnitelmia koskevaan osioon metodina toimii sen sijaan politiikka-analyysi, jonka avulla pyrin selvittämään Suomen valtiojohton ja ulkoministeriön tekemien suunnitelmien vahvuuksia ja heikkouksia suhteessa Norjan kahdenkymmenen vuoden kokemukseen alalta. Tässä kappaleessa käyn seuraavaksi läpi tapaustutkimuksen ja politiikka-analyysin metodeja erilaisine lähestymistapoineen, jonka jälkeen kerron tarkemmin itse käyttämästäni metodiyhdistelmästä sekä sen kytköksestä käyttämäni aineistoon.

4.1. Tapaustutkimus

Käytän Norjan rauhanvälitystoimintaa tutkivassa osiossa metodina kvalitatiivista tapaustutkimusta. Tapaustutkimuksen tavoitteena ei ole niinkään säännönmukaisuuksien etsiminen, vaan tapausten syvälinen ymmärtäminen omassa ympäristössään. Lähestymistapa aineistoon on tapaustutkimuksessa usein kokonaisuuksista lähtevä sekä yleisestä yksityiseen etenevä.²⁸

Robert K. Yinin mukaan tapaustutkimus on empiiristä tutkimusta, jossa paneudutaan todellisessa elämäntilanteessa tapahtuvaan ilmiöön erityisesti tilanteissa, joissa ilmiön ja asiayhteyden rajat eivät ole täysin selviä. Tapaustutkimuksella pyritään siis huomioimaan ilmiöiden asiayhteys.²⁹ Yin erottelee tapaustutkimuksen historian tutkimuksesta siten, että tapaustutkimus keskittyy nykypäivään menneiden aikojen ilmiöiden tutkimisen sijaan.³⁰ Tällainen rajaus on kuitenkin ongelmallinen, koska historian loppumisen ja nykypäivän alkamisen raja ei tietenkään ole itsestään selvää. Esimerkiksi Hanne Laitinen näkee tämän vuoksi myös historiallisten ilmiöiden käsittelyn tapaustutkimuksena mahdolliseksi.³¹ Oma

²⁸ Tellis, 1997.

²⁹ Yin, 1994, 13-14.

³⁰ Yin, 1994, 8.

³¹ Laitinen, 1998, 19.

tutkimusaiheeni on hyvä esimerkki tästä tutkimusalojen häilyvyydestä, koska Norjan rauhanvälitystoiminnan kehittymistä voitaisiin käsitellä myös historian tutkimuksena. Norjan kokemusten tarkastelu kahden vuosikymmenen ajalta on riittävän pitkä perspektiivi historiallisten vertailujen tekemiselle, varsinkin jos sen vertailukohtat otettaisiin kauempaa historiasta. Tällöin olisi luontevaa tarkastella rauhanvälitystoimintaa jatkumona Norjan identiteetille ”rauhan maana”, jollaisen omakuvan rakennuspalikoita on joidenkin tutkijoiden mukaan löydettävissä ainakin 1800-luvun lopulta alkaen.³² Itse en kuitenkaan aio tässä työssä paneutua Norjan rauhanideologian kehittymiseen sen historialliselta kannalta, vaan pyrin pelkästään ymmärtämään maan rauhavälitystoimintaa 1990-luvulta lähtien. Otan siis historiallisen viitekehyksen annettuna. Tarkoitukseni onkin historian sijaan keskittyä tutkimaan ilmiön kehittymistä tuosta alkupisteestä eteenpäin, ei taaksepäin.

Tapaustutkimusta on kritisoitu muun muassa siitä, että sen metodilla saatavia tuloksia ei ole yleistettävissä itse tutkimuskohteena olevaa ilmiön ulkopuolelle³³, sekä siitä että tapaustutkimuksessa tutkijan oma rooli korostuu tavalla, joka tekee työn objektiivisuuden kyseenalaiseksi.³⁴ Ensin mainittuun kritiikkiin voidaan vastata korostamalla, ettei tapaustutkimus pyrikään niinkään mittaamaan jonkin ilmiön yleisyyttä, kuin testaamaan teoriaa tai esittelemään jonkin erityisen tapauksen.³⁵ Tapaustutkimus pyrkii löytämään tutkimuskohteena olevan ilmiön toimintaperiaatteita sen sijaan, että se toteaisi kaikkien samalla ennakkoehdolla liikkeelle lähtevien tapausten toimivan samalla tavalla. Robert E. Stake toteaa yleistysten olevan tutkimuksessa väistämättömiä, mutta tapaustutkimuksessa liikuttavan koko ajan yleistysten uudelleenmäärittelyyn tavalla, joka tekee yleistyksistä jatkuvasti hienojakoisempia.³⁶ Tutkimuksen lähtökohtana voi siis olla ”tapahtuma A johti ilmiöön D”, mutta tutkimuksen edetessä asetelma monimutkaistuu, kun huomataan myös vallitsevien olosuhteiden B ja sekä tapahtuman A reaktion toteutetun toimenpiteen C vaikuttaneen ilmiön D lopulliseen muotoon. Lopputulos ei siis olekaan yleiseen ja yleistettävyyteen pyrkivä tieto, vaan päinvastoin tarkoituksena on saada aikaan kohdennettua ymmärrystä tästä yhdestä tutkimuskohteesta.

Toiseen, tutkijan rooliin liittyvään kritiikkiin on sen sijaan vaikeampi vastata. Tapaustutkimus, kuten useimmat muutkaan yhteiskuntatieteiden laadulliset tutkimusmenetelmät eivät lähde liikkeelle tutkimuskohteen kokeellisesta kontrollista. Totta on myös se, että tutkijan omat

³² Esim. Leira, 2005.

³³ Tellis, 1997.

³⁴ Laitinen, 1998, 85.

³⁵ Tellis, 1997.

³⁶ Stake, 1995, 7.

mielipiteet ja ennakoasenteet voivat haitata tutkittavan ilmiön objektiivista käsittelyä. Tähän ongelmaan ei ole olemassa muuta ratkaisua kuin se, että tutkijan on itse tiedostettava tämän uhkan olemassaolo ja pyrittävä minimoimaan sen negatiiviset vaikutukset kirjoittamalla auki mahdollisimman laajasti kaikki tutkimuksen vaiheet ja esittää kattavat perustelut johtopäätöksille.³⁷ Tutkija myös tekee työn edetessä kokoajan omia tulkintojaan tutkimuskohteesta, mutta hänen on silti samaan aikaan paitsi oltava tietoinen myös muista tulkintamahdollisuuksista, niin myös tuotava niistä jokin tai joitakin esille.³⁸

4.2. Poliitikka-analyysi

Työni toisessa osiossa vertaan Norjan rauhanvälitystoiminnan mahdollistaneita olosuhteita sekä siellä tehtyjä poliittisia ja hallinnollisia ratkaisuja Suomen suunnitelmiin rauhanvälittämistoiminnan kehittämiseksi. Tarkoitukseni on löytää Norjan kokemuksista imitoitavissa olevia ratkaisuja, joilla Suomen rauhanvälitystoimintaa voitaisiin vaikuttavuutensa, määränsä ja näkyvyytensä puolesta nostaa lähemmäksi Norjan tasoa.

Suomi ja Norja ovat yhteiskuntina verrattain samankaltaisia, mutta siitä huolimatta maiden välillä on muun muassa poliittisia, taloudellisia, kulttuurisia ja muita eroavuuksia, mikä tekee jäljiteltävien ratkaisujen tunnistamisesta vaikeata. Poliitikka-analyysin (policy analysis) tutkimusmenetelmää käyttämällä pyrin saamaan järjestystä tälle monimutkaiselle alueelle. On tärkeää huomata, että poliitikka-analyysi on määritelmällisesti eri asia kuin politiikan analyysi (political analysis)³⁹. Siinä missä politiikan analyysissä tutkitaan poliittista elämää, ajattelua ja/tai käytäntöjä, poliitikka-analyysi paneutuu jonkin tietyn käytännön politiikan linjan tutkimiseen. Tämän seurauksena poliitikka-analyysi voidaan nähdä osaksi politiikan analyysiä, sen erityistapaukseksi.⁴⁰

Poliitikka-analyysillä etsitään siis konkreettisia ehdotuksia pyrittäessä ratkaisemaan tosielämän ongelmia. Lähes aina päätöksentekijöillä on ongelman kohdatessaan mahdollisuus valita useista eri politiikan⁴¹ vaihtoehdoista. Valittaessa parhaiten tilanteeseen sopivaa toimintalinjaa poliitikko joutuu ensinnäkin punnitsemaan vaihtoehtojen vaikutuksia eri ihmisryhmiin.

³⁷ Leander, 2008, 24-25.

³⁸ Stake, 1995, 9.

³⁹ Sanapari political analysis suomennettaisiin kirjaimellisesti poliittiseksi analyysiksi, mutta koska sen tarkoituksena on tuottaa objektiivisuuteen tähtäävää tietoa, käänän ilmauksen tässä työssä politiikan analyysiksi. Terminä poliittinen analyysi antaisi mielestäni ymmärtää analyysillä olevan puoluepoliittinen lähtökohta tai tarkoitusperä.

⁴⁰ Kolb, 1978, 285.

⁴¹ Käytän tässä tekstissä poliitikkaa synonyyminä toimintalinjalle, jossa lainsäädäntö- tai toimeenpanevaa valtaa käyttävä poliitikko valitsee jonkin toimintalinjan, siis tekee valinnan joidenkin toimenpidevaihtoehtojen välillä.

Saavatko ihmiset kokonaisuutena enemmän 'hyvää' kuin 'pahaa'? Entä miten tuo hyvä ja paha jakautuu eri ihmisryhmien kesken? Onko päätöksillä muita kuin suoria vaikutuksia ihmisiin ja miten ne vaikutukset jakautuvat? Toiseksi hänen on painotettava nuo odotetut vaikutukset suhteessa omiin arvoihinsa ja käytännön kokemukseensa. Onko odotettu hyvän ja pahan jakautuminen eri ryhmien välillä oikeudenmukaista? Miten ihmiset tulevat reagoimaan tähän jakautumiseen? Kolmanneksi poliitikon tulee pohtia myös tehtävien päätösten mahdollisia vaikutuksia puolueensa menestykseen sekä hänen omaan uraansa. Miten päätöstä tullaan kohtelemaan julkisuudessa? Lisääkö vai heikentääkö tämä omaa tai puolueen kannatusta? Onko kannatuksen heikkeneminen niin suurta, että uudelleenvalinta vaarantuu?⁴² Poliitiikka-analyysillä pyritään etsimään vastauksia kaikkiin tai vain osaan tällaisista kysymyksistä.

Tässä työssä käytän poliitiikka-analyysiä tutkimusmenetelmänä, jonka tarkoituksena on paitsi tutkia jotakin tiettyä politiikan asiaa tai ulottuvuutta, mutta myös selkeyttää erilaisten poliittisten linjausten mukanaan tuomia seurauksia taikka kehittää johonkin tiettyyn loppupisteeseen pääsemiseksi tarkoituksenmukaisia poliittisia ratkaisuja. Kyse on siis menetelmästä, joka voi olla joko ratkaisu- tai ongelmakeskeinen, mutta joka päättyy suositteluun joitakin tiettyjä toimia tavoitteen saavuttamiseksi tai ongelman ratkaisemiseksi.⁴³

Poliitiikka-analyysi vaatii toimiakseen jonkinlaisen teoreettisen kehyksen, jonka puitteissa se toteutetaan. Tämä kehyksen valinta määrittelee kolmella tavalla varsinaisen analyysin tekemiseen. Ensinnäkin se kiinnittää huomiota tutkittavan ilmiön joihinkin puoliin toisten kustannuksella. Toiseksi se korostaa joitakin politiikan instrumentteja toisten kustannuksella ja kolmanneksi se tekee jotkin politiikan yhteiskunnalliset ja sosiaaliset seuraukset hyväksyttävämmiksi kuin toiset ja tätä kautta vaikuttaa siihen, millä tavalla yhteiskunnan yhteisiä voimavaroja käytetään niiden hoitoon tai edistämiseen.⁴⁴

Jokainen kehys tuo mukanaan oman prioriteettijärjestelmänsä siihen, miten yhteiskunnan tulee toimia tai mikä sen rooli on vaikkapa suhteessa yritysmaailmaan. Poliitiikka-analyysissä käytettävän teoriakehyksen valinnan yhteydessä ei siis valita pelkkää tutkimuksen agendaa, vaan siinä tehdään samalla valintaa yhteiskunnan arvojen välillä.⁴⁵ Tämä valinta on väistämätön, mutta tiedostamalla sen olemassaolo siihen voidaan kiinnittää huomiota ja sitä kautta valitun kehyksen negatiivisia puolia voidaan yrittää lieventää. Analyysin kehystä

⁴² Weimer, 1989, 189-191.

⁴³ Weimer, 1989, 184.

⁴⁴ Bobrow, 1987, 8.

⁴⁵ Bobrow, 1987, 8.

valittaessa on tärkeää miettiä myös itse tutkimusongelmaa, koska ongelmanasettelu jo itsessään muokkaa katsantokulmaa ja sen ratkaisuvaihtoehtoja.⁴⁶

4.2.1. Hyvinvointitaloustiede

Hyvinvointitaloustiede (welfare economics) on kenties tyypillisin politiikka-analyysin lähestymistapa. Siinä ongelmaa lähestytään erityisesti kansantaloustieteen keinoilla ja tähän sisältyy politiikasta saatavien hyötyjen arvottaminen numeerisin keinoin. Hyvinvointitaloustiede jakaantuu menetelmiltään moneen alajaostoon, mutta tämän työn kannalta olennaisin lienee kustannustehokkuus-analyysi (efficiency-cost) ja sen vuoksi esittelenkin ainoastaan sen lyhyesti. Siinä ihminen nähdään rationaalisena toimijana, joka pyrkii toiminnallaan aina maksimoimaan oman hyötynsä, mitä tuo hyöty missäkin tilanteessa sitten on. Tästä asetelmasta yhteiskuntaa pyritään hyödyttämään tarjoamalla mahdollisimman kustannustehokas ratkaisu asetettuun ongelmaan.⁴⁷

Määriteltäessä maksimaalista ratkaisua joudutaan muuttujille antamaan lukuarvoja, jotta niitä voidaan verrata toisiinsa. Etsittäessä vaikkapa ratkaisua liian vähäiseen päivähoitopaikkatarjontaan voitaisiin vertailla päivähoitopaikkojen lisäämisen hintaa vanhempien valtiolle tuottamiin tappioihin heidän hoitaessaan lapsia kotona sen sijaan, että työssä käymällä tuottaisivat valtiolle verotuloja. Näiden kustannusmuuttujien välillä on sitten määritettävissä piste, jossa päivähoitopaikkojen lisääminen tulisi kalliimmaksi kuin siitä saatu hyöty vanhempien lisääntyneiden verotuottojen muodossa. Tuo piste edustaisi siten rationaalisen ja tehokkaan politiikan tuottamaa päivähoitopaikkojen määrää. Toki laskelmaan voidaan ottaa mukaan muitakin muuttujia, mutta keskeistä hyvinvointitaloustieteelle on muuttaa tuo hyöty määrälliseen muotoon. Edellä kuvatussa esimerkissä muina muuttujina voisivat olla esimerkiksi lapsiaan kotona hoitavien vanhempien työelämästä syrjäytymisen(?) mukanaan tuomat kustannukset valtiolle tai toisessa suunnassa kotona hoidettujen lasten parantunut(?) hyvinvointi ja sitä kautta suurempi tuottavuus tulevaisuudessa.

4.2.2. Julkinen valinta

Julkisen valinnan (public choice) lähestymistavassa yhteiskuntaa tarkastellaan poliittisen päätöksentekojärjestelmien rakenteiden kautta. Valtion hallitus nähdään siinä yksilöiden omien etujen

⁴⁶ Bacchi, 2009, 29.

⁴⁷ Bobrow, 1987, 31-32.

edistämisen mekanismeina. Ei ole siis olemassa mitään yhtenäistä hallitusta, vaan julkisen valinnan teoriassa pyritään ymmärtämään tietyn muodollisen hallintatavan alla toimivien omia etujaan ajavien ryhmien käyttäytymistä. Tässä korostetuista itsekkäistä motiiveista huolimatta ei ole olemassa mitään syytä sille, että ryhmät eivät ajaisi myös epäitsekkäitä tavoitteita tai koko maan etua. Davis Bobrow ja John Dryzec toteavatkin julkista valintaa käyttävien tutkijoiden preferoivan tutkimuksissaan itsekkäiden toimijoiden ja motiivien korostamista, koska he katsovat altruististen näkökulmien esiintuomisen heikentävän lähestymistavan uskottavuutta.⁴⁸

Julkista valintaa voidaan käyttää selittämään, miksi jokin hallinnonala on tehnyt tietynlaisen päätöksen. Mitkä tekijät ja intressiryhmät ovat vaikuttaneet siihen, sekä millä tavalla? Sitä voidaan myös käyttää instituutioiden rakenteiden suunnitteluun, kun pyrkimyksenä on saada aikaa mahdollisimman hyvin kokonaisuuden edut huomioon ottava kokonaisuus.⁴⁹ Tällaisten kokonaisuusetujen määrittämisessä käytetään julkisen valinnan yhteydessä usein Pareto-
tehokkuutta⁵⁰, eli hyvinvointitalouden laskennallinen lähtökohta hyvän ja huonon määrittämiseksi elää vahvana myös julkisen valinnan metodissa.⁵¹

4.2.3. Yhteiskuntajärjestelmä

Yhteiskuntajärjestelmän (social structure) lähestymistapa käyttää analyysinsä pohjalla sosiologisia päättelytapoja ja keskittyy sen vuoksi resurssien jakaantumiseen ihmisten ja ryhmien kesken.⁵² Ihminen nähdään tässä mallissa monimutkaisempana kokonaisuutena, kuin pelkkänä taloudellisia etujaan maksimoivana eläimenä. Yhteiskuntajärjestelmä pitää sisällään monia erilaisia tutkimusmetodeja, kuten tapaustutkimusta, sisällönanalyysiä ja kyselyitä. Tavoitteena yhteiskuntajärjestelmän tutkimuksissa on kartoittaa harjoitettavan tai tavoiteltavan politiikan vaikutuksia eri ihmisryhmiin ja tehtävä tämän tiedon pohjalta suositus parhaasta mahdollisesta hyödykkeiden jakautumista edistävästä politiikasta. Luonnollisesti parhaiden määrittelyyn vaikuttavat arvioitsijan omat prioriteetit, mutta kuten todettu, tällä lähestymistavalla ei pyritäkään maksimoimaan tuotteiden tuotannon tehokkuutta, vaan etusijalle asetetaan yleensä hyödykkeiden jakautumisen sosiaaliset ja yhteiskunnalliset ulottuvuudet.⁵³

⁴⁸ Bobrow, 1987, 50.

⁴⁹ Bobrow, 1987, 53.

⁵⁰ Pareto-tehokkuus on taloustieteen käsite, joka tarkoittaa tilannetta, jossa kenenkään tilannetta ei voida parantaa huonontamatta jonkun toisen asemaa.

⁵¹ Bobrow, 1987, 54.

⁵² Bobrow, 1987, 67.

⁵³ Bobrow, 1987, 73.

4.2.4. Informaatioprosessointi

Informaatioprosessoinnissa (information processing) huomio on kiinnitettynä julkisen valinnan tavoin poliittiseen päätöstentekoon. Toisin kuin julkisen valinnan lähestymistavassa, toimijoita ei kuitenkaan nähdä rationaalisina etujen maksimoitsijoina, vaan omilla tyyleillä ja ominaisuuksilla varustettuina sosiaalisina rakennelmina. Näillä toimijoilla on toisistaan poikkeavat ja usein ristiriitaiset tavoitteet, jotka kumpuavat niiden perinteistä, kokemuksista, työnjaosta ja kulttuurista.⁵⁴

Informaatioprosessoinnissa tiedon nähdään olevan aina epätäydellistä ja usein vaikeasti saatavaa. Lisäksi ihmisten ja organisaatioiden kyky prosessoida tätä informaatiota on rajallinen, mutta tiedostavan ratkaisun tekeminen vaatii monien monimutkaisten riippuvuussuhteiden ja muuttujien huomioonottamista.⁵⁵ Tämän vuoksi puhtaan rationaalinen ihminen on tässä lähestymistavassa mahdottomuus ja politiikka-analyysillä pystytään parhaimmillaan vain hieman muokkaamaan vallitsevia oloja suurten ja varsinkin suunnitelmallisten mullistusten sijaan.⁵⁶

4.3. Lähteistä

Kuten aiemmista politiikka-analyysin lähestymistapoja käsitelleistä luvuista on voinut huomata, politiikka-analyysia voidaan käyttää parhaimmillaan todella monipuolisesti uusien politiikkalinjausten määrittelyyn. Tämän työn tarkoituksena ei kuitenkaan ole rauhanvälittämissä politiikan luominen Suomelle. Sellainen työ olisi aivan liian laaja yhteen pro gradu -tutkielmaan. Sen sijaan tavoitteenani on selvittää Norjan rauhanvälityspolitiikan erityispiirteitä ja verrata niitä Suomen samalla alalla tehtyihin suunnitelmiin. Työni ei näin ollen vastaa tarkoitukseltaan perinteistä politiikka-analyysia enkä sen vuoksi aio myöskään soveltaa sen metodologiaa suoraan perinteisessä mielessä. Sen sijaan, että valitsisin jonkin tavoitteitani vastaavan lähestymistavan sellaisenaan, aion käyttää kaikkia edellä mainittuja analyysin tapoja hyödykseni siten, kuin aineisto siihen antaa mahdollisuuden.

Tutkimuksen primääriaineistona toimivat Norjan ja Suomen rauhanvälitys- ja siihen liittyvästä muusta toiminnasta kertovat viralliset suunnitelmat, strategiat, selvitykset ja raportit. Näiden ohella olen etsinyt tietoa valtion ja kansalaisjärjestöjen välisestä yhteistyöstä viimeksi

⁵⁴ Bobrow, 1987, 83-84.

⁵⁵ Bobrow, 1987, 85.

⁵⁶ Bobrow, 1987, 94.

mainittujen toimintakertomuksista sekä operaatoraporteista. Olen myös pyrkinyt perehtymään Suomen ja Norjan ulkoministeriöiden tapaan hallinnollisesti järjestää rauhanvälitystoimintaansa suhteessa kansalaisjärjestöihin ja muuhun kehitysyhteistyöhön. Tässä tehtävässä auttoivat ulkoasianministeriöiden vuosikertomukset, budjetit sekä muut julkiset hallinto-organisaatiosta kertovat dokumentit.

5. Rauhanvälityksen kehitys Norjassa 1990-luvulta 2010-luvulle

Kuten rauhan käsitettä pohtineesta kappaleesta on voinut huomata, rauhan rakentaminen, rauhan välittäminen ja konfliktien ratkaisu nivoutuvat lähes väkisin osaksi kaikkea valtion kehitysyhteistyötä. Tämän vuoksi rauhanvälityksen kehitystä tarkasteltaessa on oltava tietoinen myös koko kehitysyhteistyön linjoissa tapahtuneissa muutoksista. Näihin linjauksiin vaikuttavat keskeisesti ulkoministeriön ja koko hallituksen painopisteiden määrittelyt, mutta myös kansainvälisten organisaatioiden määrittelyt kehitysyhteistyön preferoiduista toimintamuodoista sekä -tavoista. Lisäksi toimintalinjan valintaan vaikuttavat alan tutkimustieto ja teoriat, luonnollisesti puolueiden ja poliitikkojen sekä virkamiesten ideologioihin nivoutuneina.

Norjassa valtaa ovat käyttäneet vuorovedoin työväenpuolueen ja porvarillisten puolueiden liittoumien muodostamat vähemmistöhallitukset. Vuodesta 2005 työväenpuolue joutui itsekin turvautumaan koalitiollahitukseen, minkä seurauksena maahan muodostettiin poikkeuksellisesti enemmistöhallitus. Tiivistetysti kerrottuna hallituksessa istui vuoden 1990 lopulta vuoden 1997 syksyyn työväenpuolue. Sen syrjäytti kristillisdemokraattien, keskustan ja liberaalien koalitio vuosiksi 1997–2000. Sitä seurasi työväenpuolueen puolitoista vuotta istunut hallitus (kevästä 2000 syksyyn 2001), jonka jälkeen konservatiivien, kristillisdemokraattien ja liberaalien hallitus oli vallassa lokakuuhun 2005 asti. Tämän jälkeen pääministeriksi palasi Jens Stoltenbergin (työväenpuolue), tällä kertaa sosialistisella vasemmistolla ja keskustalla vahvistettuna ja siis poikkeuksellisesti enemmistöhallituksena. Vuoden 2013 lopussa valtaan nousi konservatiivien ja nationalistisen edistyspuolueen muodostama vähemmistöhallitus, jota täydennettiin ensin 2018 liberaalipuolueella ja myöhemmin 2019 kristillisdemokraateilla enemmistöhallitukseksi. Tammikuussa 2020 edistyspuolue lähti hallituksessa, joka tämän jälkeen jatkoi konservatiivien, liberaalien ja kristillisdemokraattien vähemmistöhallituksena. Kehitysyhteistyöpolitiikan näkökulmasta politiikan muutoksia ei aina tapahdu hallituksen vaihtuessa. Jotkut hallitukset ovat niin lyhytikäisiä, ettei muutoksia ehditä toteuttamaan, vaikka niihin halua olisikin ja joskus puolueiden väliset ristiriidat piilevät muilla kuin kansainvälisen kehitysyhteistyön alueella. Norjan kehitysyhteistyö voidaan jakaa 90-luvulta lähtien kolmeen vaiheeseen. Vuosina 1992–1999 kehitysyhteistyössä korostettiin demokratisoitumisen tukemista, ihmisoikeuksien kunnioittamista ja yleensä kohdemaan poliittisen järjestelmän kehittämistä.⁵⁷ Rauha ja vakaus nähtiin seurauksena valtion demokraattisuudesta, jonka vuoksi

⁵⁷ Foresti et al., 2011, 16.

puolestaan instituutioiden kehittämisen merkitys korostui. Vuoden 1992 demokratisoimisen tukemisstrategiassa onkin vielä nähtävissä selkeästi kylmän sodan aikainen valtiokeskeisyys.⁵⁸ Vuosien 1995⁵⁹ ja 1999⁶⁰ politiikkalinjauksissa vastaavaa valtiokeskeisyyttä ei samassa vahvuudessa enää löydy. Vuosina 2002–2005 korostui köyhyyden vähentäminen YK:n vuosituhattavoitteiden julistuksen vanavedessä, mutta myös rauhanrakentaminen korostui.⁶¹ Hyvä hallinto nähtiin kehityksen edellytyksenä ja sitä kautta myös köyhyyden vähentämisen ennakkoehtona.⁶² Samalla kuitenkin kohdemaiden vastuunottoa pyrittiin lisäämään edellä mainituissa tavoitteissa⁶³ samoin kuin kehittämään avun tehokkuutta.⁶⁴ Rauha nähtiin tänä aikakautena vain yhtenä edellytyksenä kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi⁶⁵, eikä sitä erikseen käsitellä kuin vain vuoden 2004 dokumentissa Yhdessä köyhyyttä vastaan.

Merkille pantavaa on, että edellä mainittuina kausina (1992-1999 sekä 2002-2005) Norjaa hallitsivat sekä työväenpuolueen, että porvariliittouman hallitukset. Muutokset kehitysyhteistyössä eivät siis ainakaan suoraan heijasta hallitsevien puolueiden ideologisia linjauksia, tai ainakaan niiden eroavaisuudet eivät olleet keskeisimmillään kehitysyhteistyössä ja rauhanvälittämisessä. Voidaan sanoa, että Norjassa rauhanvälittämissä politiikan edistämistä on ainakin aiemmin vallinnut laaja konsensus.

5.1. Oslon kanava

Norjan nousu kansainvälisen rauhanvälittämisen etulinjaan voidaan ajoittaa niin sanottuun Oslon kanavaan (Oslo Channel) vuodelle 1993. Tällä nimellä kutsutaan Norjan välittämiä Israelin valtion ja Palestiinan vapautusjärjestön vuonna 1992-93 käymiä rauhanneuvotteluita, joiden kuluessa osapuolet ensimmäistä kertaa neuvottelivat suoraan toistensa kanssa.⁶⁶ Merkittävää näissä neuvotteluissa oli ei-valtiollisten järjestöjen (non-governmental organisations NGO) rooli luottamuksen rakentamisessa niin osapuolten kesken kuin osapuolten ja norjalaisten välittäjienkin välillä.⁶⁷ Seuraavaksi käyn lyhyesti läpi Oslon kanavan

⁵⁸ Strateginotat om demokratistøtte..., 1992.

⁵⁹ Norsk sør-politikk..., 1995.

⁶⁰ Menneskeverd i sentrum..., 1999.

⁶¹ Foresti et al., 2011, 17.

⁶² Kamp mot fattigdom, 2002.

⁶³ Felles kamp mot fattigdom, 2004, 16.

⁶⁴ En verden av muligheter, 2003.

⁶⁵ Felles kamp mot fattigdom, 2004, 17.

⁶⁶ Bien, 2000, 118.

⁶⁷ Egeland, 1994, 350.

perustamiseen johtaneita tapahtumia sekä sen toimintaperiaatteita ja siirryt sitten kuvaamaan itse neuvotteluiden kulkua.

5.1.1. Prosessin taustaa

Oslon kanavan neuvottelujen taustaa hahmotettaessa voitaisiin käydä läpi juutalaisten ja palestiinalaisten historiaa satoja tai tuhansia vuosia, mutta tämän työn tarkoituksen kannalta lienee riittävää mainita muutama neuvottelua edeltänyt tärkeä tapahtuma, jotka mahdollistivat neuvottelujen käynnistymisen. Ensinnäkin vuonna 1987 alkanut palestiinalaisten ensimmäinen intifada, eli kansannousu oli tuonut mukanaan uusia haasteita Israelin kyvyille taata rauha alueellaan. Edeltävien vuosikymmenten aikana Israel oli osoittanut ylivertaisen sotilaallisen voimansa suhteessa sitä ympäröiviin arabivaltioihin ja näin kyennyt lisäämään turvallisuuttaan, mutta kansannousun taltuttamiseen asevoimat soveltuvat huonommin.

Toisaalta intifada haastoi myös Palestiinan vapautusjärjestö PLO:n valta-aseman palestiinalaisalueilla samana vuonna perustetun Hamasin muodossa. Vastarinnan laajeneminen palestiinalaisten keskuudessa toi lisäkannatusta myös PLO:ta radikaalimmalle Hamasille.⁶⁸ Lisäksi PLO:n johtaja Jasser Arafat oli Persianlahden sodan aikana asettunut tukemaan Israelin vastustajana esiintynyttä Saddam Husseinia, mikä paitsi suuresti heikensi Arafatin uskottavuutta maailman yhteisön ja Israelin maltillisten keskuudessa, niin antoi myös Iranin tukemalle⁶⁹ Hamasille lisäsyyn olla luottamatta Arafatiin.⁷⁰

Toiseksi Irakin hyökkäys Kuwaitiin vuonna 1990 ja sitä seurannut Persianlahden sota vuonna 1991 muuttivat alueellista tilannetta ja sitä kautta heijastuivat myös rauhanprosessiin. Yhdysvaltojen liittolaisineen Irakista saavuttama voitto sodassa vahvisti käsitystä USA:sta maailman ylivoimaisesti voimakkaimpana valtiona. Lisäksi Yhdysvallat tiivistivät suhteitaan kyseisen sodan kautta useisiin Lähi-idän maihin, koska Irak koettiin uhkana kaikissa naapurimaissaan. Irakin avoin vihamielisyys Israelia kohtaan linkitti Persianlahden sodan laajempaan arabien ja Israelin väliseen konfliktiin. USA:n tukena sodassa olleet arabivaltiot Egyptin ja Saudi-Arabian johdolla painostivat Yhdysvaltoja viemään palestiinalaisten ja Israelin rauhanneuvotteluja eteenpäin.⁷¹

⁶⁸ Bien, 2000, 115.

⁶⁹ Iran kävi verisen sodan Irakin kanssa vuosina 1980-88.

⁷⁰ Bien, 2000, 116.

⁷¹ Bien, 2000, 116.

Kaiken edellä mainitun seurauksena Yhdysvallat lähti viemään eteenpäin neuvotteluratkaisua Madridin konferenssin muodossa. Konferenssissa ei kuitenkaan Israelin vaatimuksesta ollut läsnä palestiinalaisten omaa delegaatiota, vaan palestiinalaiset olivat edustettuna osana jordanialais-palestiinalaista ryhmää. Lisäksi palestiinalaisia edustavilla henkilöillä ei saanut olla suoria siteitä PLO:hon, vaan heidät valittiin miehitysalueilla asuvien vaikutusvaltaisten siviilien joukosta.⁷² Kyse oli jossain määrin vakiintuneesta käytännöstä, joka perustui ensiksikin Israelin haluttomuuteen tunnustaa palestiinalaisia täysivaltaisina neuvottelukumppaneina siitä syystä, että suorat neuvottelut olisi voitu tulkita tunnustukseksi Palestiinan alueelliselle itsenäisyydelle. Toiseksi Israelissa oli tuolloin vielä voimassa laki, joka kielsi maan viranomaisia olemasta suorassa yhteydessä terroristijärjestöksi luokitellun PLO:n kanssa.⁷³

Lokakuussa 1991 pidetty Madridin konferenssi johti seuraavana vuonna aloitettuihin Washingtonin neuvotteluihin, joissa varsinaista etenemistä asiakysymyksissä ei juuri kuitenkaan tapahtunut.⁷⁴ Tästä huolimatta Bien pitää Washingtonin neuvotteluja erittäin tärkeinä Oslon kanavan synnyttämiseksi: ensiksikin ne osoittivat, että Israelin on mahdollista neuvotella suoraan arabinaapureidensa kanssa, vaikka suoria neuvotteluja PLO:n kanssa ei vielä käytykään. Toiseksi neuvotteluissa saatiin osapuolille aikaan kehikko neuvottelujen alaisina olevista asioista. Kolmanneksi neuvotteluilla oli Bienin mukaan vaikutus Israelin rauhanliikkeen elpymiseen ja sitä kautta Labor-puolueen vaalivoittoon Likudista vuoden 1992 vaaleissa. Labor lupasi vaaleissa viedä eteenpäin ”maata rauhasta” (land for peace) suunnitelmaa, jossa Israel takaisi autonomisen palestiinalaisalueen syntymisen vastineena intifadan loppumiselle. Neljänneksi Madridin konferenssi ja siitä seuranneet Washingtonin neuvottelut toimivat kullassa julkisuuteen, jonka suojissa suorat ja salaiset Norjan neuvottelut pystyivät toimimaan.⁷⁵

5.1.2. Neuvottelujen kulku

Norjan ulkoministeriö oli alkanut pohjustaa välittäjän rooliaan jo Madridin konferenssin alusta lähtien. Jo olemassa olevien Israelin hallituksen suhteiden lisäksi Norjan ulkoministeriö alkoi luoda yhteyksiä myös PLO:hon. Tämä tapahtui norjalaisen tutkimuslaitos FAFO:n toteuttaman, mutta ulkoministeriön osittain rahoittaman Gazan elinoloja tutkineen projektin suojissa.

⁷² Bien, 2000, 117.

⁷³ Bien, 2000, 117.

⁷⁴ Reich, 1996, 153.

⁷⁵ Bien, 2000, 117-118.

Tutkimustyön nimissä norjalaiset kykenivät tapaamaan PLO:n talous- ja sosiaaliasioista vastanneita korkeita johtajia ilman, että kansainvälinen media kiinnitti asiaan huomiota.⁷⁶ Tämä järjestely luonnollisesti edellytti paitsi tutkimustyötä tehneiden FAFO:n tutkijoiden ja Norjan ulkoministeriön saumatonta yhteistyötä, niin myös FAFO:n johtaja Terje Rod Larsenin suoraa osallistumista neuvotteluihin, koska suurin osa PLO-kontakteista tapahtui hänen kauttaan.⁷⁷ Virallisten suhteiden osalta norjalaisten suhteet PLO:n edustajiin olivatkin heikot. Maa oli avannut PLO-edustuston viimeisten eurooppalaisten valtioiden joukossa vasta vuonna 1986, vaikka he olivatkin Waagen mukaan pohjustanut suhteita jo vuodesta 1979.⁷⁸

On myös tärkeä huomata norjalaisten lähteneen järjestämään ensimmäistä tapaamista Madridin konferenssin palestiinalaisten edustaja Faisal Husseinin ja Labor-puolueen kansanedustajan Yossi Beilinin välille Laborin ollessa vielä oppositiossa.⁷⁹ Kun Norjan ulkoministeriö ei ollut saanut vastakaikua välitystarjouksilleen Israelissa valtaa pitäneeltä Likud-puolueelta, alkoi Norjan ulkoministeriön miehittänyt työväenpuolue siis laittaa toivoansa Laboriin, johon sillä oli jo entuudestaan suhteita.

Laborin voitettua kesäkuussa 1992 järjestetyt vaalit Shimon Peresistä tuli Israelin ulkoministeri ja ystävästään Yossi Beilininistä apulaisulkoministeri. Knessetin kumottua Israelin viranomaisten ja PLO:n edustajien tapaamiset kieltäneen lain joulukuussa samana vuonna, avautui rauhanneuvotteluille konkreettinen mahdollisuus. Näiden tapahtumien välillä oli tapahtunut vain yksi epävirallinen ja epäsuora tapaaminen Beilinin ystävän, professori Yair Hirschfeldin ja PLO:n talousasioiden johtajan Abu Alan välillä. Tämä tapahtui Lontoossa Madridin konferenssin alaisen talousasioita käsitelleen seminaarin yhteydessä.⁸⁰

Lopulta tammikuussa 1993 FAFO järjesti Oslon kanavan ensimmäisen tapaamisen, joka naamioitiin Gazan elinoloja käsitteleväksi seminaariksi. Tapaaminen osoittautui kuitenkin ongelmalliseksi sen vuoksi, että PLO ja Israel olivat siellä edustettuina varsin erilaisilla delegaatioilla. Siinä missä palestiinalaisia edustivat korkea-arvoiset PLO-johtajat, oli Israelin edustus professori Hirschfeldin ja historioitsija Ron Pundakin varassa. Vaikka Hirschfeld ja Pundak olivat molemmat Beilinin edustajia, heillä ei ollut mitään virallista asemaa Israelin hallituksessa ja sen vuoksi PLO:n edustajille jäi epäselväksi, neuvottelivatko he nyt nimenomaan Israelin hallituksen kanssa vai oliko kyseessä jälleen kerran yksi epävirallinen, vaikkakin hyvää tarkoittava tapaaminen yksityisten israelilaisten kanssa. Kyseisenlaisia

⁷⁶ Egeland, 1994, 350.

⁷⁷ Bien, 2000, 119-120.

⁷⁸ Waage, 2015, 400-401.

⁷⁹ Bien, 2000, 120.

⁸⁰ Bien, 2000, 120.

tapaamisia oli tapahtunut usein Israelin itsenäisyyden aikana, mutta niiden tulokset olivat olleet vaatimattomia.⁸¹

Norjalaisten tehtävänä olikin neuvottelujen välittäjinä vakuuttaa PLO siitä, että he neuvottelivat nimenomaan Israelin edustajien kanssa. Tässä tilanteessa nousee jälleen esille välittäjien henkilökohtaisten kontaktien tärkeys. Välittäjät laittoivat omankin uskottavuutensa peliin vakuuttaessaan Israelin pääministeri Yitzhak Rabinin itsensä tukevan kyseisiä neuvotteluja ja että olisi vain ajan kysymys, kun Israelin edustaminen neuvotteluissa tulisi maan johtavien poliitikkojen vastuulle.⁸²

Neuvottelut jatkuivat uusilla tapaamisilla helmikuussa, jolloin osapuolet laativat periaatejulistuksen ensimmäisen version. Siinä asetettiin ehdot autonomisen palestiinalaishallinnon perustamiselle sekä konfliktin ratkaisulle, jonka osana miehitetty alueet vaiheittain annettaisiin palestiinalaisten hallintaan.⁸³ Maaliskuun tapaamisessa väkivaltaisuuDET miehitettyillä alueilla ja Israelin valtion edustajien puuttuminen Israelin delegaatiosta johtivat PLO:n uhkaamaan neuvottelujen lopettamisella, ellei PLO:lle annettaisi mahdollisuutta päästä neuvottelemaan Israelin valtionhallinnon edustajien kanssa kasvokkain.⁸⁴

Larsen kävikin itse pyytämässä Beiliniä lisäämään suorat edustajansa neuvotteluihin, mutta Beilin kieltäytyi tästä, koska Israel oli vielä epävarma siitä, kuinka tosissaan PLO oli sitoutunut neuvotteluihin. Neuvottelut saatiin kuitenkin jatkumaan entisillä delegaatioilla, kun sekä Rabin että Arafat olivat ensin julkisesti tukeneet Oslon neuvotteluissa käsiteltyjä avauksia.⁸⁵

Huhtikuun tapaamisessa delegaatioiden epäsymmetria jatkoi PLO:n edustajien luottamuksen kalvamista ja Larsen neuvottelujen välittäjänä teki esityksen menettelytavasta, jolla ongelma saataisiin päiväjärjestyksestä. Esityksen mukaan Beilin korvaa Israelin siviilineuvottelijat virallisilla edustajillaan, jos Abu Ala kykenee todistamaan hänelle omaavansa suurta vaikutusvaltaa PLO:n sisä- ja ulkopoliitikassa. Käytännössä tämä testi tarkoitti sitä, että Alan tuli samaan aikaan käynnissä olleissa pakolaisneuvotteluissa viedä palestiinalaisten nimissä läpi tekstin pätkän, jonka Beilin hänelle Larsenin kautta välitti. Testi onnistui ja niinpä toukokuun neuvotteluissa Israelin neuvotteluryhmässä maata edusti ulkoministeriön tuore pääjohtaja Uri Savir.⁸⁶

⁸¹ Bien, 2000, 121.

⁸² Bien, 2000, 121.

⁸³ Bien, 2000, 122.

⁸⁴ Bien, 2000, 122.

⁸⁵ Bien, 2000, 122.

⁸⁶ Bien, 2000, 122-123.

Savirin otettua vetovastuun Israelin delegaatiossa alkoivat Bienin mukaan todelliset Israelin ja PLO:n väliset neuvottelut. Savir laittoi ensitekiäjäiksi neuvottelujen jatkamisen ehdoiksi kaksi kohtaa: Israelin tulisi saada pitää itsellään miehitettyjen alueiden turvallisuusjoukkojen kontrolli ja lisäksi neuvotteluissa ei käsiteltäisi palestiinalaisten vaatimuksia Jerusalemin suhteen. Neuvoteltuaan asiasta puhelimitse PLO:n ulkosuhteista vastaavan Abu Mazenin kanssa, Abu Ala suostui ehtoihin.⁸⁷

Kesäkuun tapaamiseen Savir saapui kansainvälisen oikeuden tuntijan Yoel Singerin kanssa, joka tuomitsi aiemmin laaditun periaatejulistuksen epäkäytännölliseksi asiakirjaksi ja alkoi tiukalla Abu Alan tenttaamisella hakea vastauksia käytännön kysymyksiin palestiinalaishallinnon järjestämisestä ja PLO:n halukkuudesta jättää Israelin siirtokuntien hallinta Israelin haltuun. Singerin tenttaamisen tiukkuus ja hänen aiempi yhteistyönsä Rabinin kanssa sotilasasioissa sai PLO:n delegaation Bienin mukaan päättämään, että Singer on Rabinin edustaja neuvotteluissa ja että Rabin olisi itse nyt erittäin kiinnostunut neuvotteluista.⁸⁸

Seuraavaan, 3. heinäkuuta aloittaneeseen neuvotteluun Singer toi edellisen kerran tenttaamisen ja Washingtonin neuvottelujen pohjilta laatimansa uuden periaatejulistuksen version. Palestiinalaisten mielestä se kuitenkin oli ristiriidassa aiemmin yhdessä tehdyn version kanssa ja kokivat näin tulleen Israelin pettämäksi. Osapuolet palasivat neuvotteluihin uudestaan 10. heinäkuuta neuvoteltuaan ylempiensä kanssa ja tällä kertaa PLO toi neuvotteluihin oman yllätyksensä. Heidän delegaationsa esitteli Israelin neuvottelijoille 25 kohtaisen listan autonomiselle Palestiinan ja sen Israelin suhteiden järjestämiselle ja kieltäytyi keskustelemasta Singerin periaatejulistusesityksestä ennen kuin Israelin delegaatio harkitsisi heidän esitystään. Esitykset kuitenkin erosivat toisistaan niin radikaalisti muun muassa PLO:n roolin osalta palestiinalaishallinnon edustajana sekä palestiinalaisten hallitseman, Gazan ja Länsirannan yhdistävän kulkureitin osalta, että osapuolet vetäytyivät neuvotteluista ilman yhteisymmärrystä.⁸⁹

Estääkseen neuvottelujen täydellisen kariutumisen Norjan ulkoministeri Johan Holst, hänen valtiosihteerinsä Jan Egeland ja FAFO:n johtaja Larsen matkustivat taivuttamaan Rabinia, Peresiä ja Arafatia neuvottelujen jatkamisen tärkeydestä. He välittivät kirjeitä Rabinin ja Arafatin välillä, sekä vastasivat lukuisiin neuvotteludelegaatioiden johtajien puhelintiedusteluihin toisen osapuolen asemasta joidenkin asioiden osalta. Lisäksi Larsen

⁸⁷ Bien, 2000, 123.

⁸⁸ Bien, 2000, 123.

⁸⁹ Bien, 2000, 124.

järjesti uuden luottamuksenkasvattamistapaamisen Abu Alan ja Yair Hirschfieldin välillä Pariisissa. Lopulta osapuolet suostuivat jatkamaan neuvotteluja 24. heinäkuuta.⁹⁰

Seuraava tapaaminen osoittautui kuitenkin yhtä hankalaksi kuin edellinenkin, koska kumpikaan osapuoli ei suostunut vetämään aiemmin esittelemäänsä dokumenttia takaisin ja niin niiden sisältö jaettiin kahteen osaan: Israelin turvallisuutta käsitteleviin asioihin ja Gazan ja Länsirannan siirtämistä PLO:n hallintaan käsitteleviin asioihin. Israelin delegaatio tekisi esityksen Israelin turvallisuuden takaamiseksi ja PLO:n delegaatio tekisi esityksen Gazan ja Länsirannan autonomian takaamiseksi. Kun neuvottelijat jälleen tapasivat elokuun 13. päivää, huomattiin kuitenkin, että osapuolet eivät pääsisi sopimukseen esimerkiksi Israelin miehitettyiltä alueilta vetäytymisen aikataulusta eikä palestiinalaishallinnon johdon vaalinnan menettelytavasta Jerusalemin osalta. Tämän vuoksi neuvottelut jälleen keskeytyivät tuloksettomina.⁹¹

Ollessaan virallisella vierailulla Ruotsissa 17. elokuuta Shimon Peres kutsui Norjan ulkoministeri Holstin Tukholmaan välittämään puhelinneuvotteluja hänen ja Arafatin välillä. Peres halusi saada neuvottelut päätökseen sinä yönä, voidakseen allekirjoittaa sopimuksen Norjan vierailunsa yhteydessä 19. päivä. Seuraavan yön ja aamun aikana osapuolet ratkaisivat yksi kerrallaan neuvottelujen keskeytymiseen johtaneet ongelmat.⁹²

Saatuaan sovittua periaatejulistuksen sisällöstä palestiinalaisten kanssa Shimon Peres ja Johan Holst matkustivat Yhdysvaltoihin saadakseen maan tukemaan saavutettua sopimusta. Tämä oli tarpeen sen vuoksi, että sopimuksen tultua julkiseksi sen toimeenpanossa tarvittaisiin maailman ainoan supervallan houkuttelu- ja taivuttelukykyä.⁹³ Yhdysvallat otti tämän roolin kannettavakseen suostumalla isännöimään sopimuksen virallisen allekirjoitustilaisuuden Washingtonissa kuukautta myöhemmin.⁹⁴ Siinä missä pieni valtio kykenee kenties helpommin pitämään neuvottelut salaisina sekä esiintymään puolueettomana välittäjänä, on suurvallalla käytössään suuremmat resurssit osapuolten toimintaan vaikuttamiseksi niin hyvässä kuin pahassakin.

Ennen tuota tilaisuutta osapuolten oli kuitenkin vielä päästävä sopuun Palestiinalaishallinnon virallisesta tunnustamisesta. Kiistaa syntyi lähinnä siitä, sisällytettäisiinkö tunnustus periaatejulistukseen (PLO:n kanta), vai sovittaisiinko asia erikseen (Israelin kanta). Lisäksi

⁹⁰ Bien, 2000, 124.

⁹¹ Bien, 2000, 125.

⁹² Bien, 2000, 125.

⁹³ Bien, 2000, 125-126.

⁹⁴ Bien, 2000, 126.

Israel halusi (USA:n suosituksesta) PLO:n ottavan vastuulleen kaikkien väkivaltaisten iskujen estämisen ennen kuin maa suostuisi virallisesti tunnustamaan PLO:n palestiinalaisten edustajaksi. Lopulta allekirjoitustilaisuuden takarajan painaessa päälle PLO suostui Israelin ehtoihin.⁹⁵

5.1.3. Norjalaisten rooli neuvotteluissa

Bien korostaa neuvottelujen onnistumiselle olevan monia syitä. Yleinen poliittinen tilanne salli suorat neuvottelut, molemmat osapuolet kokivat juuri tuolloin hyötyvänsä rauhansopimukseen pyrkimisestä, neuvottelujen salaisuus ja neuvottelijoiden sekä välittäjien henkilökohtaiset kontaktit ja lähestymistavat auttoivat kiistatta myös sopimuksen aikaansaamista.⁹⁶

Merkillepantavaa on kuitenkin norjalaisten välittäjien joustava suhtautuminen välittäjän rooliinsa. Niin strategialtaan, neuvottelujen lähestymistavaltaan, kuin välittäjien asemaltaankin norjalaiset vaihtoivat asemaansa useaan otteeseen neuvottelujen aikana. Ajatushautomo FAFO:n johtaja Terje Rod Larsen lähti luomaan kontakteja PLO:n johtohenkilöihin ulkoministeriön pyynnöstä. Taustalla oli työväenpuolueen johdon huomio siitä, että heillä oli jo olemassa henkilökohtaiset suhteet Israelin Labor-puolueeseen, mutta vastaavat suhteet palestiinalaisiin puuttuivat.

Neuvottelujen välittäjänä toimi suurimman osan aikaa siis Larsen ja Norjan ulkoministeriö tarjosi vain tukea hänen työlleen, mutta neuvottelujen edetessä ja erimielisyyksien noustessa yhä suuremmiksi myös ulkoministeri Holst otti paikkansa osapuolten saamisessa yhteisymmärrykseen. Poliitikon rooli välittäjänä osuu yksiin myös neuvotteluosapuolten tason nousemisen kanssa, sillä Israelin valtion ja PLO:n edustusten noustessa ulkoministeri- ja pääministeritasolle oli protokollankin osalta luontevaa, että myös välittäjänä toimi ministeritason henkilö.

Bien korostaa Norjan yleistä mainetta pienenä maana, jolla on vähän kansainvälisiä intressejä itsellään ajettavana yhtenä pääsyistä sille, että sen annettiin toimia välittäjänä osapuolten välillä. Lisäksi ei-valtiollisen organisaation käyttö neuvotteluissa luottamuksen rakentajana auttoi neuvottelujen pitämisenä salaisina ja toisaalta vahvisti Norjan ulkoasiainhallinnon uskottavuutta puolueettomana toimijana.⁹⁷

⁹⁵ Bien, 2000, 126-127.

⁹⁶ Bien, 2000, 128-129.

⁹⁷ Bien, 2000, 133.

Salaiset neuvottelut eivät kuitenkaan ole itsessään mikään patenttiratkaisu maailman konflikteihin. Niiden hyvänä puolena voidaan pitää sitä, että osapuolet eivät joudu jatkuvasti selittelemään kantojaan julkisuudessa ja näin ollen media ei tee arvioita siitä, kuka on ”voittamassa” neuvottelut. Neuvottelijat eivät myöskään joudu jatkuvasti puolustelemaan kannoissaan tapahtuneita muutoksia koko taustajoukolleen, vaan ainoastaan neuvotteluista tietoiselle eliitille. Tämän ohella salaiset neuvottelut myös pakottavat osapuolet osallistumaan mahdollisimman pienillä delegaatioilla, mikä puolestaan parantaa mahdollisuuksia solmia henkilökohtaisia suhteita konfliktin eri puolilla olevien neuvottelijoiden välille. Useiden kymmenien henkilöiden tilaisuuksissa neuvottelijoiden henkilökohtaiset kontaktit jäävät vähemmälle ja tällöin myös positiivinen tutustuminen voi jäädä jopa kokonaan puuttumaan neuvotteluista.⁹⁸

Positiivisten puolien lisäksi neuvottelujen salaisuus tuo kuitenkin mukanaan myös negatiivisia tekijöitä. Näistä kenties suurin on julkisen debatin kautta parhaimmillaan tapahtuvan konfliktissa mukana olevien väestöjen kasvattaminen tai sitouttaminen rauhansopimukseen. Vaikka mediassa tapahtuva uutisointi rauhanneuvotteluista voi johtaa asenteiden kovenemiseen, niin myös päinvastainen ilmiö voi olla mahdollinen. Julkinen keskustelu rauhan mahdollisuudesta ja sen edellyttämistä kompromisseista voi nimittäin myös johtaa yleiseen paineeseen viedä neuvotteluja eteenpäin ja toisaalta saada suuren yleisön hiljalleen henkisesti varautumaan rauhansopimuksen mukanaan tuomiin myönnytyksiin. Siinä missä salaisten neuvottelujen kulku on vain eliitin tiedossa ja sen lopputulos tulee mahdollisesti shokkina koko väestön tietoon, voidaan julkisten neuvottelujen lopputulokseen varautua ennalta.⁹⁹

Oslon kanava oli kuitenkin mahdollista pitää salaisena myös sen takia, että sen kanssa samaan aikaan käytiin myös virallisia neuvotteluja. Madridin konferenssin tilaisuudet ja niitä seuranneet Washingtonin neuvottelut (Washington talks) kiinnittivät median huomion ja mahdollistivat Oslon kanavan neuvottelujen nimittämisen akateemiseksi seminaareiksi ilman, että se herätti epäluuloja median taholta.¹⁰⁰

Pienen maan etuna voidaan pitää luottamuksellisten ja toimivien suhteiden olemassaoloa valtio ulkosuhdehallinnon ja ei-valtiollisten organisaatioiden välillä. Bienin mukaan pieni maa on tottunut läheiseen yhteistyöhön maansa kansalaisjärjestöjen kanssa kehitysyhteistyöhankkeissa ympäri maailmaa, kun taas suurvaltojen kohdalla valtion virallisen diplomatian ja NGO:iden

⁹⁸ Bien, 2000, 130.

⁹⁹ Bien, 2000, 131-132.

¹⁰⁰ Bien, 2000, 131-132.

välinen jakolinja on historiallisista syistä tai lainsäädännön vuoksi syvempi.¹⁰¹ Kuitenkin pienen maan taakkana rauhanvälitystoiminnassa on saavutetun sopimuksen toimeenpanon varmistaminen. Pienellä maalla ei ole resursseja houkutella tai pakottaa osapuolia sopimuksen ehtojen toteuttamiseen ja sen vuoksi norjalaiset olivatkin pitäneet koko neuvottelujen ajan yhteyksiä auki myös yhdysvaltalaisiin päin.¹⁰²

5.1.4. Oslon kanavan jälkeen

Lähi-idän konfliktin osapuolia on norjalaisten toimesta yritetty saada lähentymään toisiaan useiden erilaisten jatkoprojektien kautta, joissa pyritään löytämään ratkaisuja elämäntason nostamiseen alueella. Yksi tällaisista hankkeista oli norjalaisen CESAR:n (Centre for Environmental Studies and Resource Management) projektit, joilla pyrittiin hakemaan virkamiestason ratkaisuja Israelin, Palestiinan ja Jordanian vesivarojen jakamiseen, jakeluun ja hallinnointiin liittyviin ongelmiin.¹⁰³ Kuten Norjan ulkoministeriön vuoden 2004 arvioinnissa kuitenkin varsin suorasukaisesti todetaan, oli kaikilla osapuolilla projektin näennäisen käytännönläheisestä lähtökohdasta huolimatta poliittisia tavoitteita, jotka usein peittivät alleen neuvottelujen muut pyrkimykset. Esimerkiksi norjalaisille oli tärkeää, että vesivarantojen ja -järjestelmien tiedonvaihtoneuvotteluissa saavutettaisiin myös ulkopuolisille näkyviä tuloksia. Tämä oli tärkeää Oslon prosessiin jatkuvuuden todistamiseksi. Tuloksena oli alueellisen vesihallintaryhmän laatima periaatejulistus. Kyse oli lähinnä osapuolten tavoitejulistuksesta ilman mitään sitoumuksia. Israelille tämä kuitenkin sopi, koska sillä tavalla se pystyi osoittamaan olevansa yhä osa rauhanprosessia, vaikka paikallisen tason neuvottelut vesiresurssien tietojenvaihdosta olivatkin samaan aikaan vesittymässä maan virkamiesten vedotessa strategisten tietojen salassapitoon.¹⁰⁴

Toisaalta vesivarojen hyötykäyttö toimi samaan aikaan myös takaovena, jonka kautta rauhanneuvotteluista muutoin ulkona pidetyt alueelliset toimijat kuten Syyria ja Irak saatiin mukaan edes joihinkin neuvotteluryhmistä.¹⁰⁵ Tämä oli tärkeää myös Norjalle, joka uusien toimijoiden (ja erityisesti Syyrian) tulon myötä kasvattaisi omaa rooliaan alueen rauhanprosessissa, sillä uusien osapuolten verkosto kulkisi ennen kaikkea hallinnoijana ja välittäjänä toimivan Norjan kautta.¹⁰⁶

¹⁰¹ Bien, 2000, 134.

¹⁰² Bien, 2000, 133.

¹⁰³ Evaluation of CESAR's Activities in the Middle East Funded by Norway, 2004, 40.

¹⁰⁴ Evaluation of CESAR's Activities in the Middle East Funded by Norway, 2004, 41.

¹⁰⁵ Evaluation of CESAR's Activities in the Middle East Funded by Norway, 2004, 31.

¹⁰⁶ Evaluation of CESAR's Activities in the Middle East Funded by Norway, 2004, 38.

5.2. Guatemalan rauhanprosessi

5.2.1. Historiaa

Guatemala itsenäistyi ensin Espanjan imperiumista 1821 ja uudelleen lyhytikäiseksi jääneestä, lähes koko väli-Amerikan kattaneesta Meksikon ensimmäisestä kuningaskunnasta 1823. Alusta asti maa kärsi ensin latinalaisen Amerikan sisällissodasta ja sen jälkeen alkuperäisväestöjen kapinoista¹⁰⁷ Valtaosa aseellisista yhteenotoista johti juurensa useassa aallossa tehtyihin maa uudistuksiin, joilla pyrittiin saamaan (alkuperäisväestöjen käytössä) ollutta yhteismaata myytyä pääasiassa ulkomaisille yrityksille ja sitä kautta tuottavampaan, ulkomaankauppaan suuntaavaan käyttöön. Samaan aikaan myös muita alkuperäisväestön suojelemiseksi alun perin Espanjan kolonialistisen hallinnan aikana säädettyjä lakeja kumottiin ja ulkomaalaisia, erityisesti eurooppalaisia maahanmuuttajia pyrittiin talouskasvun piristämisen toivossa houkuttelemaan maahan.¹⁰⁸

Samaan aikaan meneillään oli myös ideologinen kamppailu maan poliittisen eliitin joukossa, jossa toisaalta konservatiivit pyrkivät toisaalta ylläpitämään katolisen kirkon asemaa osana valtion toimintoja, kun taas liberaalit halusivat poistaa valtion kanssa kilpailevan toimijan sosiaaliselta ja kulttuuriselta areenalta. Suhteessa alkuperäisväestöihin taas konservatiivit pyrkivät alistamaan mayakansat omaksi yhteiskuntaluokakseen johtuen heidän väitetysti huonommasta perimästään ja sitä kautta älykkyydestään. Sitä vastoin liberaalit näkivät mayojen ongelman enemmän kulttuurisena ulottuvuutena, mikä käytännössä tarkoitti mayojen latinaistamista. Liberaaleille maanomistusoikeudet ja muut lakeihin merkityt alkuperäiskansojen poikkeukset olivat este näiden modernisoimiselle ja niistä tuli sen vuoksi päästä eroon.¹⁰⁹

Tultaessa 1900-luvulle maata hallitsivat armeijaan tukeutuvat diktaattorit toisensa perään. Manuel Carberan (vallassa 1898-1920) jälkeen tosin pidettiin suhteellisen vapaat vaalit, mutta ne voittaneen Carlos Herreran 1,5 vuotta kestänyt presidenttiyys katkesi kenraali José Orellanan vallankaappaukseen (vallassa 1921-1926). Orellanan kuoleman jälkeen valtaan nousi kenraali

¹⁰⁷ Reeves, 2006, 2.

¹⁰⁸ Reeves, 2006, 3.

¹⁰⁹ Reeves, 2006, 8-9.

Lázaro Chagón (1926-1931), jonka infarktin jälkeen presidentiksi tuli kenraali Jorge Ubigo (1931-1944). Ubigo syrjäytettiin lopulta 1944 demokratiamielisessä vallankumouksessa. Vuonna 1945 valtaan nousi Juan Arévalo, jota seurasi niin ikään vapaisissa vaaleissa valittu Jacobo Árbenz 1951. Arévalo ja etenkin Árbenz edustivat vasemmistolaista ajattelua, jossa muun muassa maareformilla pyrittiin parantamaan alkuperäiskansojen asemaa. Árbenzin kauden katkaisi Yhdysvaltojen tukema vallankaappaus 1954, jossa valta palautui armeijalle.¹¹⁰

5.2.2. Sisällissota

Vuoden 1954 vallankaappauksen jälkeen maata johtivat vaihtelevin tittelein joukko upseereita tai armeijaan tukeutuvia poliitikkoja. Tässä luvussa käsiteltävässä Guatemalan sisällissodassa oli kyse vuodesta 1960 vuoteen 1996 kestäneestä konfliktista, joka sai alkunsa epäonnistuneen sotilasvallankaappauksen jälkeen tapahtuneesta armeijan hajoamisesta. Osa kaappaukseen osallistuneista joukoista muodostivat erinäisiä vasemmistolaisia sissijoukkoja, jotka jatkoivat taistelua kuusi vuotta aiemmin myös sotilasvallankaappauksessa muodostettua, Yhdysvaltoihin tukeutuvaa sotilashallintoa vastaan. Kapinallisjoukot olivat pieniä, yhteensä arviolta vain 500 taistelijaa käsittävä hajanainen joukko, jota tuki arviolta 6000 aktiivista tukijaa pääasiassa Guatemalan maaseudulla. Toisin sanoen toiminta oli varsin pienimuotoista.¹¹¹

Konfliktissa oli useita eri vaiheita. 1960-luvulla väkivalta keskittyi itäiseen, lähinnä mestitsien ja hispaanien asuttamaan osaan maata. Vuonna 1966 maahan julistettiin sotatila ja armeija iski voimalla sissijoukkojen kimppuun pakottaen ne murhien sekä katoamisten avulla lopulta käytännössä vetäytymään maasta. Arviolta 5000-10 000 ihmistä menetti henkensä, lähes kaikki heistä armeijan tai puolisosilaallisten kuolemanpartioiden käsissä.¹¹² Valtion joukkojen paine hellitti tämän jälkeen hieman, mutta seuraavan vuosikymmenen ajan murhat ja katoamiset kuitenkin jatkuivat ja tuhansia tai jopa kymmeniä tuhansia opposition tai kapinallisten kannattajiksi epäiltyjä menetti henkensä, eikä hajanaisilla ja lukumäärältään vähäisillä hallituksen vastustajilla ollut juurikaan mahdollisuuksia laajamittaiseen toimintaan.¹¹³

Tilanne kuitenkin muuttui vuonna 1976. Suuri maanjäristys tappoi maassa noin 20 000 ihmistä ja arviolta miljoona ihmistä jäi kodittomaksi, lähinnä Guatemalan köyhällä maaseudulla. Hallitus ei pyrkinyt aktiivisesti auttamaan luonnonkatastrofin uhreja, vaan päin vaistoin korruptoituneet virkamiehet pyrkivät hyötymään itse maahan tuodusta kansainvälisestä

¹¹⁰ Vrana, 2017, 51-52, 56 ja 68.

¹¹¹ Valentino, 2004, 206.

¹¹² Valentino, 2004, 207-208.

¹¹³ Emt.

avusta.¹¹⁴ Samalla maahan saapui tuhansia ulkomaisia avustustyöntekijöitä levittäen uusia ajatuksia ja myös guatemalalaiset vapaaehtoiset avustajat kiersivät maata avustustyön ohessa tutustuen uusin alueisiin, ihmisiin ja ajatuksiin.¹¹⁵

Kumouksellinen toiminta alkoi levitä nopeasti 70-luvun lopulla ja hallituksen väkivaltainen vastaus siihen ilmeisesti sai vain entistä enemmän maaseudun ihmisiä liittymään kapinallisiin. Eri ryhmiä toimi edelleen useita, mutta arviolta 250 000- 500 000 mayaintiaanin arvioidaan lopulta toimineen jossakin vaiheessa ja muodossa kapinallisryhmien hyväksi. Heistä suurin osa luonnollisesti toimittivat kapinallisille ruokaa, suojaa ja tietoa.¹¹⁶

Armeija vastasi kapinaliikkeiden kasvuun muuttamalla puolestaan omaa taktiikkaansa. Siinä missä aiemmin kuolemanpartiot etsivät aiemmin yksittäisiä yksilöitä tai ryhmiä murhattavaksi, ottivat armeijan yksiköt käyttöön kollektiiviset rangaistukset. Sissiryhmien iskuihin saatettiin 70-luvun lopulla vastata tappamalla paikallisia asukkaita (yleensä maaseudun asukkaita) tai polttamalla läheisiä kyliä.¹¹⁷ Vuonna 1982 vallan maassa kaappasi kenraali Efraín Ríos Montt, jonka johdolla hallitus entisestään laajensi terrorikampanjaansa. Tämän kampanjan tavoitteena oli yksinkertaisesti tappaa ja polttaa kaikki elävä kapinallisilta alueilta. Arviolta 75 000 ihmistä, valtaosin siviilejä, tapettiin puolessatoista vuodessa. Samaan aikaan hallitus aloitti joukon taloudellisia, sosiaalisia ja poliittisia uudistuksia, joilla pyrittiin puuttumaan kapinallisuuden juurisyihin. Hallituksen kontrolloimille alueille rakennettiin ”mallikyliä”, johon muuttaville luvattiin armahdus. Muuttamiseen painostettiin terrorilla ja kapinallisalueilla olevien kylien polttamisilla. Samalla paikallista väestöä vaadittiin osallistumaan paikallisiin joukko-osastoihin, jotka kamppailivat kapinallisia vastaan ja tuhansia alkuperäisasukkaita palkattiin varsinaisen armeijan riveihin. Näin pyrittiin saamaan paikallinen asujaimisto tekemään yhteistyötä armeijan kanssa.¹¹⁸

Armeijan uusi, entistä brutaalimpi toimintalinja oli tehokas. Kapinalliset saatiin eristettyä siviiliväestön tuesta ja hallitus sai takaisin hallintaansa 70-luvun lopulla menettämiään alueita. Aktiivisten kapinallisten määrä tippui 80-luvulla reilusta 6000 hengestä reiluun tuhanteen. Samalla kapinallisia ei kuitenkaan kukistettu lopullisesti ja yleinen sympatia kapinallisia kohtaan jopa laajeni, vaikka heidän aktiivinen auttamisensa dramaattisesti vähenikin.¹¹⁹

¹¹⁴ Valentino, 2004, 208.

¹¹⁵ Vrana, 2017, XXX.

¹¹⁶ Valentino, 2004, 209.

¹¹⁷ Valentino, 2004, 210.

¹¹⁸ Valentino, 2004, 214-216.

¹¹⁹ Valentino, 2004, 216-217.

1980-luvun alussa hajanaiset sissijoukot yhdistyivät Guatemalan kansalliseksi vallankumousliitoksi (*Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca*) eli URNG:ksi.¹²⁰ 1990-luvulle tultaessa hallituksen terroritoimet olivat hieman hellittäneet ja kapinalliset alkoivat taas saada uutta tukea.¹²¹ Kyse oli kuitenkin lukumääräisesti varsin pienestä ja heikosti aseistetusta asejoukosta. Rauhansopimuksen allekirjoittamisen aikaan URNG:n lukumääräksi todettiin 3614 taistelijaa.¹²², eikä sissijoukoilla ollut juurikaan kontrollia siviilivastarintaa tekeviin tahoihin.¹²³ Nissen ja Waage nostavatkin Guatemalan konfliktin esimerkiksi tapauksesta, jossa konflikti oli kypsä rauhaprosessille, vaikkei siihen usein liitettyä aseellista tasapainoa ollutkaan olemassa.¹²⁴

5.2.3. Rauhansopimus

Joulukuussa 1996 allekirjoitettu rauhansopimus päätti 36 vuotta kestäneen ja arviolta 180 000 henkeä vaatineen sisällissodan.¹²⁵ Rauhansopimus koostuu todellisuudessa kahdestatoista eri sopimuksesta, jotka allekirjoitettiin vuosien 1994 ja 1996 aikana. Niissä sovittiin paitsi pysyvästä tulitauosta, niin muun muassa myös ihmisoikeuksien kunnioittamisesta, perustuslain uudistamisesta, URNG:n aseistariisunnasta, joukkojen integroimisesta siviiliin sekä järjestön uudesta roolista poliittisena puolueena, puolisotilaallisten joukkojen lakkauttamisesta, armeijan reformoinnista puhtaasti ulkoisesta turvallisuudesta vastaavaksi toimijaksi, totuuskomission perustamisesta, maareformista, pakolaisten paluusta, alkuperäisväestön asemasta, sekä maaseutualueiden erilaisten sosiaalisten ja taloudellisten uudistusten raameista.¹²⁶

Neuvottelujen onnistumiseen vaikuttivat lukuisat niin ulkoiset kuin sisäisetkin tekijät. Ulkoisista tekijöistä tärkeitä olivat muun muassa kylmän sodan päättymisen myötä Yhdysvaltojen muuttunut suhtautuminen neuvotteluihin marxilaisten ryhmien kanssa. Aiemmin tiukan ideologista linjaa vetänyt USA alkoi nyt kannustaa neuvotteluihin vakauden lisäämiseksi alueella. Sisäisesti vaikutusta oli myös Guatemalan kotimaisen eliitin asenteen muutoksella, jossa talouskasvua ja kansainvälistä arvostusta alettiin painottaa aiempaa enemmän. Tämä johti vaatimuksiin rauhan aikaansaamiseksi ja asetti paineita sotilasjohdolle. Toisaalta merkittävää oli myös koko 1980-luvun jatkunut Väli-Amerikan

¹²⁰ Stich, 2018, 47.

¹²¹ Valentino, 2004, 217.

¹²² Janzen, 2008, 57.

¹²³ Burgerman, 64, 2000.

¹²⁴ Nissen et al., 2015, 395.

¹²⁵ Costello, 1997, 10.

¹²⁶ Stich, 2018, 48 ja Jenzen, 2008, 58.

ihmisoikeusliikehdintä, mikä yhdessä neuvotteluissa mukana olevien ulkovaltojen ihmisoikeuspainotusten kanssa johti neuvottelutulokseen, jossa ihmisoikeudet ja oikeus- sekä turvallisuusinstituutioiden reformit olivat keskeisessä osassa.¹²⁷

Norja isännöi eräitä osapuolten välisiä keskusteluja Oslissa maaliskuussa 1990. Tuon tapaamisen jälkeen sekä kapinalliset että hallituksen edustajat pyysivät YK:n pääsihteeriä Boutros Boutros-Ghaliä nimittämään edustajansa neuvotteluiden tarkkailijaksi.¹²⁸ Merkittävänä ominaisuutena neuvotteluissa oli mukana myös kansalaisjärjestöjen edustajia vuosina 1989 ja 1990. Vuonna 1991 osapuolet neuvottelivat joko kahdestaan tai YK:n pääsihteerin tarkkailijan kanssa.¹²⁹ Hyvin edenneet neuvottelut kuitenkin päättyivät vuoden mittaiseen taukoon vuoden 1992 keväällä, johtuen useista ihmisoikeuskysymyksistä.¹³⁰

Toukokuussa 1993 presidentti Jorge Serranon yritys julistaa poikkeustila ja sitä kautta keskittää valtaa itselleen kaatui laajamittaiseen vastustukseen. Niin Clintonin hallinto Yhdysvalloissa, Amerikan valtioiden järjestö OAS kuin Guatemalan kansalalaisyhteiskuntakin vastustivat poikkeustilaa, ja lopulta Serranon oli luovuttava vallasta.¹³¹ Uudeksi presidentiksi parlamentti valitsi Ramiro de León Carpion, joka oli halukas jatkamaan neuvotteluja. Aiemmin ihmisoikeusasiamiehenä työskennellyt de León myös vaihtoi ylimpään sotilasjohtoon rauhansopimusta puoltaneita kenraaleita ja näin vaikutti myös armeijan suhtautumiseen prosessiin.¹³² Tästä huolimatta heinäkuussa jatkuneet neuvottelut katkesivat taas nopeasti erimielisyyksiin YK:n edustajan roolista sekä kansalaisjärjestöjen asemasta neuvotteluissa.¹³³

Lopulta YK:n edustajat ottivat aloitteen itselleen tammikuussa 1994 ja kutsuivat osapuolet koolle. Tarkoituksena oli rakentaa koko neuvottelujen formaatti uudelleen. Lopulta yhteisymmärrykseen päästiinkin ja kansalaisyhteiskunnan edustajaksi muodostettiin erillinen kansalaisyhteiskunnan kokous (Asamblea de la Sociedad Civil – ASC). ASC toimi kaikkien “legitiimien, edustuksellisten ja laillisten” ei-valtiollisten sektorien edustajana ja tuottaisi neuvottelupöytään esityksiä niistä teemoista, joita konfliktin osapuolet nostaisivat esille. Lisäksi se arvioisi allekirjoitetut sopimukset, samalla arvioiden niiden toimeenpanoa.¹³⁴

Maaliskuun lopussa 1994 osapuolet allekirjoittivat sopimuksen ihmisoikeuksista, jossa samalla pyydettiin YK:n pääsihteeriä muodostamaan mahdollisimman nopeasti ihmisoikeuksien

¹²⁷ Burgerman, 64-65, 2000.

¹²⁸ Burgerman, 75, 2000.

¹²⁹ Burgerman, 75, 2000.

¹³⁰ Burgerman, 75, 2000.

¹³¹ Burgerman, 75, 2000.

¹³² Burgerman, 76, 2000.

¹³³ Burgerman, 76, 2000.

¹³⁴ Burgerman, 76, 2000.

toteutumista varmistavan osaston.¹³⁵ Kun samaan aikaan itse sopimuksessa pyrittiin vahvistamaan niin valtion kuin kansalaisyhteiskunnan instituutioita ihmisoikeuksien toteutumiseksi, antoi se Guatemalan hallinnon näkökulmasta tilaisuuden suhtautua YK:n työryhmään teknisenä apua antavana osastona pikemminkin kuin valtion suvereenisuutta vähentävänä valvontakomissiona. Kansalaisyhteiskunta taas sai väliintulon myötä pääsyn YK:n resursseihin ja tietoihin omien toimintamalliensa kehittämiseksi.¹³⁶

YK:n turvallisuusneuvoston kiistoista johtuen ihmisoikeusmissio pääsi aloittamaan vasta syyskuussa samana vuonna. Tuolloinkin sen asetti lopulta YK:n yleiskokous, eikä turvallisuusneuvosto. Jo marraskuussa tehtävä laajennettiin käsittelemään kaikkia rauhansopimusten toimenpanon varmistamista ja samalla nimeksi tuli MINUGUA (the UN Verification Mission to Guatemala).¹³⁷

5.2.4. Norjan rooli rauhan muodostumisessa

Norjan näkökulmasta kyse oli kehitysyhteistyön tehokkuuden parantamisesta johtuen ennen kaikkea maassa jo olevien yhteistyökumppaneiden toiveista.¹³⁸ Norjalaisia päätyi maahan alun perin Norjan kirkon ulkomaanavun (Kirkens nødhjelp) operaation myötä, jonka tarkoituksen oli koordinoida vuoden 1976 maanjäristyksen tuhojen lieventämiseen tarkoitettua apua. Alun hätäavun jälkeen operaatio muuttui pysyväksi avustustyöksi, jonka koordinaattorina toimi norjalainen diakoni Petter Skauen.¹³⁹

Varsinaiset neuvottelut alkoivat osittain jo vuonna 1986 ja välittäjän rooleissa oli norjalaisten ohella YK:n, Meksikon, Yhdysvaltojen, Venezuelan, Kolumbian ja Espanjan toimijoita.¹⁴⁰ Neuvottelujen suurimmaksi saavutukseksi Janzen nostaa sen, että aselevon lisäksi sovittiin joukosta tärkeitä uudistuksia, joilla puututtaisiin sisällissodan taustalla olleisiin syihin.¹⁴¹ Näin sopimus katsoo rauhan olevan muutakin kuin väkivallan poissaoloa ja sen voi nähdä pyrkivän nimenomaan positiiviseen rauhaan.

Huomattavasti kriittisemmän näkökulman Guatemalan operaatioon tarjoaa Roy Krøvel artikkelissaan Norge og freden i Guatemala. Hän muistuttaa, ettei Norjalla ollut 80- ja 90-luvun taitteessa maassa omaa lähetystöä, eikä maalla tästä johtuen ollut realistista kuvaa

¹³⁵ Burgerman, 76, 2000.

¹³⁶ Burgerman, 76, 2000.

¹³⁷ Burgerman, 77, 2000.

¹³⁸ Norwegian Peacebuilding Policies, 2004, 16.

¹³⁹ Norwegian Peacebuilding Policies, 2004, 16.

¹⁴⁰ Janzen, 2008, 58.

¹⁴¹ Janzen, 2008, 58.

rauhanneuvotteluiden etenemisen mahdollisuuksista¹⁴². Krøvelin mukaan Norja vedettiin Guatemalan neuvotteluihin mukaan vuonna 1989 maassa tuolloin jo toistakymmentä vuotta toimineiden luterilaisjärjestöjen toimesta ja ensimmäiset kaksi, kolme vuotta maan edustajien toimintaa leimasi perusteeton optimismi siitä, että rauhansopimuksen solmiminen olisi vain ajan kysymys ja että Norja pystyisi osallistumaan vähällä panostuksella. Krøvel kirjoittaa tuolloisen ulkoministeri Jan Egelandin todenneen vuoden 1999 haastattelussa, että Norjalta puuttui tuolloin ”suuri suunnitelma” prosessille¹⁴³. Vasta presidentti Jorge Serranon yritys julistaa poikkeustila ja sitä seurannut presidentin syrjäyttäminen sai ulkoministeriön miettimään lähestymistapaansa uusiksi.¹⁴⁴

Vuodesta 1993 eteenpäin Norja pyrki vahvistamaan Yhdistyneiden kansakuntien roolia rauhanprosessissa ja keskittyi itse tarjoamaan rahoitusta sen osallistumiselle. Se esimerkiksi rahoitti YK:n tarkkailuryhmä MINUGUA:n toimintaa sekä tuki pakolaisten paluuta Guatemalaan. Näitä toimia ei voi vähätellä tilanteessa, jossa YK oli rahoituskriisissä ja Yhdysvallat pelkäsi alueen rauhanprosessien tuomia kustannuksia.¹⁴⁵ Toisaalta YK:lle rauhansopimuksen aikaansaaminen oli tärkeä senkin vuoksi, että sillä palautettiin hieman organisaation Somaliassa, Ruandassa ja Bosniassa menettämää uskottavuutta.¹⁴⁶ Samalla Norjan rahallinen avustus Guatemalaan eri muodoissa nousi vuoden 1990 16 miljoonasta norjan kruunusta 98 miljoonaan NOK vuonna 1996 ja ulkoministeriön panostus suoraan rauhanneuvottelujen edistämiseksi nousi vuoden 1990 300 000 NOK tasosta 3,2 miljoonaan NOK vuonna 1996, käyden välillä tuotakin korkeammalla. Mielenkiintoisesti Krøvel toteaa Norjan ulkoministeriön hankkineen rahoilla vaikutusvaltaa URNG:tä kohtaan muun muassa korvaamalla sillä sissijärjestön alueellaan perimän ”sotavero”.¹⁴⁷

Tämän ohessa norjalaiset lähestyivät myös rauhanprosessiin kriittisimmin suhtautuvia tahoja. Upseereita ja maanomistajien edustajia kutsuttiin Norjaan ja norjalaisia upseereita vieraili Guatemalassa. Krøvel korostaa, että lopulta menestystä toi pitkäjänteinen ja ongelmien juurisyyhin tarttuva lähestymistapa.¹⁴⁸

¹⁴² Krøvel, 2000, 252.

¹⁴³ ”I Utenriksdepartementet så ledelsen først og fremst at Norge på en enkel måte kunne bidra uten for store omkostninger. De manglet en «grand design», for å sitere Jan Egeland”. Krøvel, 2000, 253.

¹⁴⁴ Krøvel, 2000, 256-257.

¹⁴⁵ Krøvel, 2000, 258.

¹⁴⁶ Negotiating Rights, 1997, 7.

¹⁴⁷ ”I 1996 bevilget Norge også penger som skulle erstatte ”krigsskatten” som geriljaen krevde in.” (Krøvel, 2000, 256)

¹⁴⁸ Krøvel, 2000, 258.

Jälkikäteen arvioituna norjalaisten välittämä sopimus kylläkin päätti verisen sisällissodan, mutta sopimusten heikkoudet jättivät jälkeensä suuren määrän väkivaltaa sekä toteuttamatta jätettyjä uudistuksia.¹⁴⁹ Shawna Stich toteaa rauhanneuvotteluista puuttuneen laajalti sisällissodan eniten vaurioittaneiden ryhmien, ennen kaikkea alkuperäisväestön ja naisten, näkökulmat. ACS oli virallinen väylä näille ryhmille tuoda näkemyksiään esiin ja niiden kautta lopullisissa sopimuksissa olikin etnisiä ja sukupuoleen liittyviä näkökulmia. Kuitenkin eri eliittiryhmien vastustus ja julkisen sitoutumisen puuttuminen johtivat siihen, että monia sopimuksissa läpikäytyjä uudistuksia ei koskaan pantu täytäntöön.¹⁵⁰

5.3 Sri Lanka

5.3.1. Historiaa

Sri Lanka on saarivaltio Intian valtameressä Intiasta eteläkärjestä kaakkoon. Saaren väestö on jakaantunut useaan etniseen ryhmään. Enemmistön muodostavan singaleesien ja vähemmistöjen (suurimpina Sri Lankan tamilit, Intian tamilit sekä muslimit) suhde oli ollut tärkeimpiä maan politiikkaa hallitsevia kysymyksiä maan itsenäistymisestä lähtien.¹⁵¹ Ryhmät eroavat toisistaan sekä kieleltään, että uskonnoltaan – singaleesit puhuvat singaleesia ja ovat uskonnoltaan valtaosin buddhalaisia. Tamilit puhuvat puolestaan tamilia ja ovat uskonnoltaan pääosin hinduja sekä osin kristittyjä. Muslimit (tai Sri Lankan maurit, kuten heitä myös kutsutaan), puhuvat niin arabiasta kuin singaleesistakin vaikutteita ottanutta omanlaistaan tamilia. Uskonnoltaan he ovat, kuten nimitys antaa ymmärtää, islamilaisia. Kaikki edellä mainitut ryhmät jakaantuvat useisiin alaryhmiin ja ovat asuttaneet Sri Lankaa vähintään satoja tai tuhansia vuosia¹⁵² Ryhmät ovat asuneet halki historian limittäin, mutta lähihistoriassa singaleesien pääasiallinen asuinalue on ollut maan länsi-, keski- ja eteläosat, kun taas tamilit ja muslimit ovat asuttaneet pohjoista ja itää. Kaikkia väestöryhmiä asuu kuitenkin kaikkialla maassa.¹⁵³

Eurooppalaisista Sri Lankan saarta tai pikemminkin sen rannikkoa ovat asuttaneet ensin portugalilaiset ja myöhemmin hollantilaiset. Britit valtasivat saaren 1800-luvun alussa.¹⁵⁴ Brittihallinto alkoi luokitella eri kieliä puhuvia, eri uskontoja harjoittavia ja eri tavalla

¹⁴⁹ Stich, 2018, 49.

¹⁵⁰ Stich, 2018, 49.

¹⁵¹ Spencer, 1990, 10.

¹⁵² Nissan, 1990, 20.

¹⁵³ Nissan, 1990, 23.

¹⁵⁴ Nissan, 1990, 26-27.

pukeutuvia ihmisryhmiä eri rotuihin ja ryhtyi jakamaan maata ja väestöä eri lakikäytäntöihin. Osin väestö sai pitää omat perinnelakinsa, osassa saarta noudatettiin maantieteelliselle alueelle määriteltyjä lakeja ja osin eri väestöryhmiin sovellettiin eri lakeja riippuen siitä, mihin rotuun heidän katsottiin kuuluvan.¹⁵⁵ Tästä seurasi, että eri väestöryhmien identiteetit alkoivat tarkentumaan ja eriytymään. Siinä missä aiemmin väestöryhmillä voitiin nähdä enemmän sisäistä eriytymistä tai ryhmäraajat ylittävää yhteenkuuluvuutta, vaikka uskonnon tai kastin perusteella, alkoi 1800-luvun kuluessa etniseen identiteettiin perustuva luokittelu saada valta-asemaa.¹⁵⁶ Tämä linkittyi paitsi läntiseen nationalismiin ideaan, niin myös tehtyihin arkeologisiin löytöihin saarella, jotka toivat yleiseen tietoisuuteen todisteita edistyneistä singaleesi- ja tamilivaltakunnista.¹⁵⁷

1900-luvulla britit uudistivat paikallista hallintoa ja päätyivät siirtymään yhteisöjen edustukseen perustuvasta hallinnosta laajempaan äänioikeuteen ja yleinen äänioikeus otettiin käyttöön 1931. Uudistusta kannattivat singaleesit, mutta vastustivat tamilit, jotka pelkäsivät demografian vuoksi jäävänsä alakynteen ja näin ollen korostivat ryhmien kulttuurisia ja rodullisia eroja.¹⁵⁸ Samoihin aikoihin puolestaan singaleesit olivat huolissaan Intian tamilien tulosta maahan työskentelemään plantaaseilla ja satamissa. Tilanne johti 1920- ja 30-luvun laman aikana tilanteeseen, jossa pääkaupunki Colombon singaleesi-ammattiyhdistysaktiivit epäonnistuneesti vaativat intialaisen (tamil-)työvoiman poistamista maasta.¹⁵⁹

Sri Lanka itsenäistyi Iso-Britanniasta rauhanomaisesti 1948 tilanteessa, jossa eri väestöryhmien suhteet olivat jo valmiiksi jännittyneet. Valtaan nousi United National Party (UNP) jota johtivat lännessä koulutetut ja kolonialismin aikaisia uudistuksia jatkavat poliitikot, joiden ensimmäisiä toimia oli viedä äänioikeus Intian tamileilta. Tätä perusteltiin heidän ei-srilankalaisuudellaan, mutta suuri vaikutus oli sillä, että monissa sisämaan vaalipiireissä he olivat lukumääräisesti hallitsevassa asemassa ja äänestivät valtaosin vasemmistopuolueita. Sri Lankan tamilit näkivät Intian tamilit samoin itselleen vieraana ryhmänä, eivätkä juuri protestoineet heidän syrjäyttämistään poliittisesta päätöksenteosta.¹⁶⁰

Vuonna 1956 järjestetyt vaalit voitti Sri Lankan vapauspuolue (SLFP), joka vetosi politiikassaan ennen kaikkea budhalaisnationalismiin vaatien mm. valtion työpaikkoja singaleesibudhalaisille heille "oikeudenmukaisesti" kuuluvassa suhteessa. Tämä oli suunnattu

¹⁵⁵ Nissan, 1990, 28-29.

¹⁵⁶ Nissan, 1990, 30-31.

¹⁵⁷ Nissan, 1990, 32-33.

¹⁵⁸ Nissan, 1990, 33.

¹⁵⁹ Nissan, 1990, 33.

¹⁶⁰ Nissan, 1990, 34.

ennen kaikkea tamileja vastaan.¹⁶¹ On tärkeää huomata, että liike oli suuntautunut paitsi muita etnisiä ryhmiä, niin myös hallitsevaa länsimaistunutta singaleesieliittiä vastaan. Yksi puolueen ensimmäisiä toimia vallassa olikin tehdä singaleesista valtion virallinen kieli aiemman englannin sijaan.¹⁶² Jännittyneessä ilmapiirissä väkivalta singaleesien ja tamilien välillä puhkesi ajoittaisina mellakoina maan itäosissa.¹⁶³

Väkivalta jatkui ajoittaisena 1970-luvun puoliväliin asti, jolloin tamilien piirissä alkoi viritä ajatus omasta erillisestä valtiosta tamilien asuttamille osalle saarta. Muun muassa tamilien suurin poliittinen puolue Tamilien yhdistynyt vapautusrintama (TULF) otti 70-luvulla itsenäisyyden tavoitteekseen. Samoihin aikoihin nousi kuitenkin myös joukko itsenäisyyttä aseellisin keinoin tavoittelevia tamilijärjestöjä, joista pitkäikäisimmäksi osoittautui Tamil Eelamin vapautustiikerit (LTTE)¹⁶⁴. ”Vapautustiikerit” toteuttivat terrorihyökkäyksiä singaleesihallinnon eri edustajatahoja vastaan ja hallitus vastasi puolestaan omalla terrorillaan.

5.3.2. Sisällissota

Tilanne eskaloitui suuresti vuonna 1983, kun maan pohjoisosissa tapahtuneen sotilaspartion väijytyksen ja tuhoamisen jälkeen tuhansia tamileja tapettiin maan eteläosissa puhjenneissa mellakoissa. Hallitus viivytteli tilanteen rauhoittamisessa, eikä presidentti Jayawardena myöhemmin pitämässään puheessa pyytänyt asiaa anteeksi uhreiksi joutuneilta tamilisiviileiltä.¹⁶⁵ Tämän seurauksena tamiliryhmät vaihtoivat harjoittamansa valtion edustajien murhat sarjaksi singleesiväestöön suunnattuja hyökkäyksiä maan itäosissa, jotka taas kostettiin uusilla tamiliväestön joukkomurhilla eri puolilla maata.¹⁶⁶ Siviiliuhrien määrän noustessa tamiliseparatistit alkoivat saada resursseja myös ulkomailla asuvilta tai sinne paenneilta tamileilta. Etelä-Intian tamilivaltaisilla alueilla myös koulutettiin uusia taistelijoita aseellisten ryhmien riveihin.¹⁶⁷

Tamiliseparatismi ei ollut kuitenkaan mitenkään yksituumaista, vaan vuoden 1983 jälkeen eri tamilitaistelijaryhmiä arvioitiin olleen yli kolmekymmentä. Ryhmät kilpailivat ja jopa taistelivat keskenään resursseista, alueista ja hegemoniasta. Vuoteen 1987 tultaessa LTTE oli noussut hallitsevaan asemaan edellisvuoden veristen tamilien sisäisten taistelujen jälkeen,

¹⁶¹ Spencer, 1990, 1-2.

¹⁶² Spencer, 1990, 1-2.

¹⁶³ Nissan, 1990, 35.

¹⁶⁴ Eelam oli tavoitellun valtion nimi (Spencer, 1990, 2)

¹⁶⁵ Wickramasinghe, 2015, 300.

¹⁶⁶ Spencer, 1990, 2.

¹⁶⁷ Wickramasinghe, 2015, 302.

joissa sai surmansa ainakin satoja eri ryhmien toimijoita.¹⁶⁸ Tuolloin tamiliryhmät hallitsivat käytännössä kokonaan pohjoista Jaffnan niemimaata. Saaren itäisissä provinseissa, joissa etnisten ryhmien asutus oli monipuolisempaa, tamilit toimivat viidakosta käsin.¹⁶⁹

Toukokuun lopussa vuonna 1987 Sri Lankan hallitus aloitti laajan sotilasoffensiivin tarkoituksenaan murskata kapinalliset ja palauttaa valtansa koko maahan. Operaatiota seurasi Intian hallituksen painostus sen lopettamiseksi. Intian hallitusta puolestaan lobbasivat sekä ulkomailla asuvat tamiliekspatriaatit että maan oman vähemmistön, Intian tamilien edustajat.¹⁷⁰ Kuten todettu, Intian eteläisimmässä osavaltiossa on merkittävät tamiliväestöt ja eteläisimmässä Tamil Nadun osavaltiossa tamilit ovat valtaväestön asemassa. Heinäkuussa niin Sri Lankan hallitus kuin kapinallisryhmien edustajatkin suostuivat intialaisten rauhanturvaajien saapumiseen Sri Lankan pohjoisosiin rauhoittamaan tilannetta.¹⁷¹ LTTE ei kuitenkaan taipunut luovuttamaan aseitaan kuten sopimus edellytti ja jo pari kuukautta myöhemmin se jatkoi iskuja murhaten 200 singaleesisiviiliä lokakuussa 1987. Näin rauhaa turvaamaan tulleet Intian IPKF-joukot päätyivät suoraan aseelliseen taisteluun LTTE:n kanssa, koska sopimuksen mukaisesti ne miehittivät Sri Lankan itä- ja pohjoisosa. Intia myös tuki muita tamilijärjestöjä LTTE:n vastavoimana, mutta se ei auttanut julkisen tuen saamisessa, sillä samaan aikaan IPKF käytti teloituksia, kidutusta ja muita ihmisoikeusrikoksia taistelussaan LTTE:tä vastaan.¹⁷² Lopulta maaliskuussa 1990 Intian joukot vetäytyivät saarelta. Tilanne oli mennyt niiden osalta kestäättömäksi, kun myös Sri Lankan hallitus oli ryhtynyt aseellisesti tukemaan LTTE:tä, jotta ne pystyisivät paremmin taistelemaan intialaisjoukkoja ja niiden tukijoita vastaan. LTTE selvisikin taistelusta vahvistuneena ja intialaisten peräännyttyä nopeasti murskasi IPKF:n kouluttamat tamilimilitiat ja jatkoi taistelua Sri Lankan hallituksen joukkoja vastaan.¹⁷³

Seuraavina vuosina LTTE teki useita korkean profiilin itsemurhaiskuja Sri Lankan ja Intian poliitikkoja ja sotilaita vastaan. Vuonna 1991 Intian pääministeri Rajiv Gandhi murhattiin Tamil Nadussa, Sri Lankan presidentti Ranasinghe Premadasa taas murhattiin vapunpäivänä 1993 pääkaupunki Colombossa. Muita korkea-arvoisia uhreja olivat ulkoministeri Ranjan Wijeratne sekä Sri Lankan laivaston komentaja amiraali Clancy Fernando.¹⁷⁴

Vuoden 1994 presidentinvaalit voitti People's Alliance -yhteenliittymän Chandrika Kumaratunga kampanjoiden rauhan aikaansaamisella. Tulitauko julistettiinkin tammikuussa

¹⁶⁸ Wickramasinghe, 2015, 303.

¹⁶⁹ Wickramasinghe, 2015, 302.

¹⁷⁰ Wickramasinghe, 2015, 304.

¹⁷¹ Spencer, 1990, 2-3.

¹⁷² Wickramasinghe, 2015, 305.

¹⁷³ Wickramasinghe, 2015, 305-306.

¹⁷⁴ Wickramasinghe, 2015, 306.

1995 ja neuvottelut aloitettiin, mutta ne keskeytyivät jo huhtikuussa, kun LTTE upotti kaksi Sri Lankan laivaston alusta. Tamilitiikerit olivat samaan aikaan saaneet hankittua ilmatorjuntaohjuksia, ja ryhmä epäilemättä ajatteli niiden antavan sille etulyöntiaseman aseellisessa taistelussa. Lokakuussa hallituksen joukot aloittivat uuden suuroffensiivin Jaffnan valtaamiseksi. Tässä tavoitteessa onnistuttiinkin, mutta LTTE kykeni vetäytymään alueelta ilmeisen järjestäytyneesti ja samalla levitti valtaansa maan itäosissa, josta turvallisuusjoukkoja oli siirretty pohjoisosien valtaamiseen.

Lopun 1990-luvusta tamilit jatkoivat aseellista taistelua vallaten maa-alueita erinäisillä offensiiveilla. Maan armeija oli puolustuskannalla ja ohueksi levittäytynyt, mutta kykeni silti pitämään hallussaan Jaffnan niemimaan. Lopulta singaleesikylien etninen puhdistus, itsemurhaiskut sekä Sri Lankan hallituksen siirtyminen hakemaan kansainvälistä painostusta LTTE:tä kohtaan alkoi vaikuttamaan ryhmän kansainväliseen asemaan. Intia oli julistanut LTTE:n laittomaksi jo Rajiv Gandhin salamurhan jälkeen, mutta 1997 myös Yhdysvallat lisäsi ryhmän terroristilistalleen. Tämä vaikeutti diasporassa elävien tamilien kykyä tukea LTTE:tä.¹⁷⁵ Toisaalta tamilit vaihtoivat osin myös taktiikkaansa ja pyrki maa-alueiden hallinnan ohella vaikuttamaan Sri Lankan talouteen. Lokakuussa 1997 tehty autopommi-isku Colombon liike-elämän kortteleihin pudotti suoraan Sri Lankan ulkomailta saamien investointien määrää ja vuoden 2001 hyökkäys Bondaranaiken lentotukikohtaan sekä sen vieressä sijainneelle Katunayaken lentokentälle (tuolloin Sri Lankan ainoa kansainvälinen lentokenttä) aiheutti romahduksen turistien määrässä.¹⁷⁶ Sisällissota alkoi siis käydä Sri Lankalle taloudellisestikin erittäin kalliiksi.

Toisaalta jo vuonna 1995 kolmen neljäsosaa Sri Lankan tamileista (siis pois lukien saarella olevat Intian tamilit) olivat joko maan sisäisiä tai kansainvälisiä pakolaisia. 700 000 oli joutunut muuttamaan kotiseudultaan saaren sisäisesti ja 320 000 ihmistä oli lähtenyt pakolaisiksi Eurooppaan tai Pohjois-Amerikkaan.¹⁷⁷ Jatkuva konflikti kävi siis humanitaarisesti erittäin kalliiksi myös tamileille.

5.3.3. Rauhanneuvottelut

Sri Lankan hallitus ja LTTE kutsuivat Norjan rauhanneuvottelujen fasilitaattoriksi vuonna 2000.¹⁷⁸ Rauhanneuvottelut alkoivat joulukuun 2001 parlamenttivaalien jälkeen, jolloin vaalit

¹⁷⁵ Wickramasinghe, 2015, 308-309.

¹⁷⁶ Wickramasinghe, 2015, 309-310.

¹⁷⁷ Wickramasinghe, 2015, 278-279.

¹⁷⁸ Orjuela, 2008, 171.

voittanut UNP otti sekin (presidenttiyttä pitäneen PA:n tavoin) neuvotteluille myönteisen kannan.¹⁷⁹ Neuvottelujen taustalla oli kova ulkomainen paine. Yhdysvallat, Euroopan unioni, Japani ja Norja yhdessä Maailmanpankin, IMF:n ja joiden YK:n järjestöjen kanssa lupasivat toisaalta tukea Sri Lankaa ja sijoittaa maahan, mutta toisaalta vaativat hallitukselta myönnytyksiä neuvottelujen mahdollistamiseksi. Näihin kuuluivat muun muassa LTTE:n taloudellisen boikotin lopettaminen, tulitauon allekirjoittaminen, sekä LTTE:n tunnustaminen tamileiden edustajaksi neuvotteluissa. Lisäksi ulkovallat painostivat presidentti Kamaratungaa toimimaan kilpailevaa puoluetta edustavan pääministeri Wickremasinghen kanssa rauhanneuvottelujen edistämiseksi.¹⁸⁰

Schiff nostaa kansainvälisen painostuksen tärkeimmäksi syyksi myös sille, miksi LTTE suostui aloittamaan rauhanneuvottelut. Järjestö oli 2000-luvun ensimmäisten parin vuoden aikana saavuttanut voittoja Sri Lankan armeijasta, mutta kärsinyt myös suuria tappioita. LTTE:n vaatimus itsenäisestä valtiosta ei saanut minkäänlaista vastakaikua ulkomailta, päinvastoin syyskuun 11. päivän 2001 terrori-iskuja seurannut terrorismin vastainen sota kiristi ulkovaltojen suhtautumista Tamilitiikereihin. Vaikka Sri Lankan hallitus nostikin boikotin järjestöä vastaan, pitivät ulkovallat omat saartonsa voimassa näin pitäen yllä painetta rauhan saavuttamiseksi. Schiffin mukaan LTTE:n suurin motiivi rauhanneuvotteluihin osallistumiselle olikin legitimizeettinsä parantaminen niin kotimaassa kuin ulkomaillakin.¹⁸¹

Tulitauko allekirjoitettiin helmikuussa 2002 ja sitä seurasi kuusi kierrosta neuvotteluja.¹⁸² Varsinaiset neuvottelut aloitettiin syyskuussa 2002 ja joulukuussa käydyissä kolmannen kierroksen neuvotteluissa osapuolet pääsivät sopuun sopimuksen tärkeimmästä ennakkoehdosta – Sri Lankasta tehtäisiin liittovaltio, mikä tarkoitti laajaa sisäistä itsehallintoa LTTE:n hallitsemille maan pohjois- ja itäosille. Tämä tarkoitti, että LTTE luopui tuohon asti esillä pitämästään itsenäisen valtion muodostamisesta ja toisaalta hallitus hyväksyi aiempina vuosina tiukasti torjutun ajatuksen itsehallinnollisista alueista. Sri Lankan aiemmat hallitukset pelkäsivät liittovaltiomallin johtavan saarivaltion yhtenäisyyden heikkenemiseen ja maan buddhalaisen luonteen romuttumiseen.¹⁸³

Neuvottelujen joulukuisesta läpimurrosta huolimatta LTTE vetäytyi keskusteluista kuudennen kierroksen jälkeen huhtikuussa 2003.¹⁸⁴ Norjalaiset välittäjät yrittivät toukokuusta lähtien

¹⁷⁹ Wickramasinghe, 2015, 310.

¹⁸⁰ Schiff, 2014, 106.

¹⁸¹ Schiff, 2014, 107.

¹⁸² Orjuela, 2008, 174.

¹⁸³ Schiff, 2014, 109.

¹⁸⁴ Schiff, 2014, 109.

palauttaa osapuolia takaisin neuvottelupöytään ja kansainvälinen paine saikin osapuolet vaihtamaan luonnoksia itsehallintoalueen siirtymähallinnon mallista, mutta niissä ei ollut nähtävissä halua kompromisseihin.¹⁸⁵ Marraskuun alussa 2003 Sri Lankan presidentti käytännössä lopetti neuvottelut julistamalla ennenaikaiset parlamenttivaalit pidettäväksi huhtikuussa 2004. Schiff nostaa presidentin liikkeen selittäväksi tekijäksi suuttumuksen neuvotteluja käyneen hallituksen liian pitkälle menneisiin myönnytyksiin LTTE:lle.¹⁸⁶

5.3.4. Norjalaisten rooli rauhanneuvotteluissa

Poikkeuksena yleiselle tavalleen, Norja otti Sri Lankassa erittäin julkisen roolin neuvottelujen pääasiallisena takaajana.¹⁸⁷ Taulbee toteaa Sri Lankan rauhanprosessia läpikäydessään, että toisin kuin normaalisti norjalaisissa rauhanvälitysyrytyksissä, Sri Lankassa alueella toimineet norjalaiset kansalaisjärjestöt eivät olleet keskeisessä roolissa prosessia. Paikalliset olosuhteet tuntevien kansalaisjärjestöjen toimijoiden kontakteja ei hyödynnetty, vaan operaatio oli pitkälti ylhäältä-alas -johtoinen. Sitä kautta se myös jätti ulkopuolelle monet tärkeät ryhmät ja epäonnistui ruohonjuuritason tuen keräämisessä neuvotteluille.¹⁸⁸ Camilla Orjuela toisaalta esittää, että kaksinapainen ja ylhäältä-alas johdettu prosessi oli neuvottelujen yleinen ennakkoehto sekä Sri Lankan hallituksen mutta ennen kaikkea LTTE:n puolelta. Kansalaisjärjestöjä kuultiin kyllä, mutta lähinnä suurten neuvottelutilaisuuksien (neuvottelukierrosten) yhteydessä yhden ja yhteisen edustajan muodossa. Poikkeuksena tähän voidaan pitää sukupuoliasioita (eli lähinnä naisten näkökulmaa rauhaan) käsitelleen alakomitean muodostamista. Hallitus asetti komiteaan tutkijoita ja kansalaisjärjestöjen toimijoita, kun taas LTTE:n edustajat olivat ryhmän entisiä naistaistelijoita.¹⁸⁹

Lisäksi Sri Lankan tapauksessa Norjan hallitus joutui välittämistoimissaan nationalistien arvostelun kohteeksi, koska se edusti puolueettomuuteen pyrkivästä imagostaan huolimatta länsimaita ja sen arvoja.¹⁹⁰ Arvostelulla on tietenkin poliittiset motivaattorinsa, mikä toisaalta vain korostaa ei-julkisen rauhanvälityksen merkitystä. Julkisella toiminnalla asettuu, jos ei osapuoleksi, niin vähintäänkin lyömäaseeksi tai maalitauluksi konfliktissa.

Neuvottelut eivät kuitenkaan onnistuneet saamaan aikaan pysyvää rauhaa alueella. Taulbee katsoo syynä olleen pitkälti sen, että norjalaisilla diplomaateilla ei ollut strategista suunnitelmaa

¹⁸⁵ Schiff, 2014, 110.

¹⁸⁶ Schiff, 2014, 105.

¹⁸⁷ Taulbee, 2014, 105.

¹⁸⁸ Taulbee, 2014, 106.

¹⁸⁹ Orjuela, 2008, 172.

¹⁹⁰ Taulbee, 2014, 107.

neuvottelujen viemiselle eteenpäin, vaan he pyrkivät olemaan ”rehellisiä välittäjiä, humanitaarisen avun antajia, taloudellisen kehityksen edistäjiä ja tulitauon monitoroijia ilmeisesti kiinnittämättä suuremmin huomiota siihen, miten nämä roolit saattavat olla konfliktissa keskenään tai vahvistavat toisiaan.”¹⁹¹ Tästä huolimatta Taulbee kieltäytyy tuomitsemasta Sri Lankaa epäonnistuneeksi välitysyriytykseksi ja muistuttaa, että norjalaiset kuitenkin saivat osapuolet saman pöydän ääreen, eikä lopulta rauhan saavuttaminen ole kiinni välittäjistä, vaan konfliktin osapuolista.¹⁹² Norjalaiset itse katsovat tapausta luotaavassa raportissaan, että keskeiseen rooliin yrityksen kaatumisessa tuli lisäksi 11.9.2001 New Yorkiin tehtyjen terrori-iskujen myötä muuttunut konfliktin kansainvälinen asema.¹⁹³ Schiff muistuttaa neuvottelujen takunneen pitkälti ennakkolähtökohdista johtuneista syistä. joulukuun 2001 vaalien jälkeen Sri Lankan pääministeri ja presidentti edustivat kilpailevia ryhmittymiä ja niiden yhteistyö rauhanneuvottelujen eteenpäin viemiseksi oli paljolti kiinni ulkovaltojen painostuksesta.¹⁹⁴ Samaan aikaan pääministeri Wickremasinghen hallitus oli heikko – sen parlamentaarinen enemmistö oli niukka ja kaikki tamileille tehdyt myönnytykset joutuivat kovan budhalaisnationalistien kritiikin kohteeksi. Tästä johtuen läheskään kaikkia neuvottelujen aikana tehtyjä lupauksia ei pystytty panemaan toimeen, mikä entisestään heikensi LTTE:n skeptisyyttä neuvotteluja kohtaan.¹⁹⁵ Toisaalta ulkovallat eivät onnistuneet painostamaan LTTE:tä jatkamaan neuvotteluja vaan päinvastoin niiden luoma paine lisäsi tamilitiikereiden epäluuloa neuvotteluja kohtaan. Neuvottelut nähtiin entistä enemmän ulkoa sanelluksi toiminnaksi eikä osapuolten keskinäiseksi toiminnaksi.¹⁹⁶

Suuren julkisuuden myötä käydyt neuvottelut veivät mahdollisuuden osapuolten luottamusta lisääviltä tapaamisilta ja toisaalta antoivat mahdollisuuden julkisuuden kautta käydylle pelille, jossa julkisesti tuetaan rauhaa, mutta itse neuvotteluissa ajetaan mahdollisimman kovaa linjaa.¹⁹⁷

Sri Lankan tapauksessa voidaankin norjalaisia hyvästä syystä arvostella julkisten neuvottelujen käymisestä tilanteessa, jossa toisena osapuolena oli virallinen hallitus ja toisena terroristijärjestöksi luokiteltu organisaatio. Tällaisessa tilanteessa jo osapuolten saaminen yhteisiin neuvotteluihin on kiistatta saavutus. Samalla se kuitenkin vaatii, jos neuvottelut ovat julkisia, ainakin viralliselta hallitukselta omaan legitimizeettiinsä kohdistuvia myönnytyksiä jo

¹⁹¹ Taulbee, 2014, 109.

¹⁹² Taulbee, 2014, 107.

¹⁹³ Goodhand, 2011, 80.

¹⁹⁴ Schiff, 2014, 106.

¹⁹⁵ Schiff, 2014, 108.

¹⁹⁶ Schiff, 2014, 111.

¹⁹⁷ Taulbee, 2014, Norway's efforts have not produced peace II

neuvotteluihin mentäessä, sillä ei-valtiollisen väkivallan käyttäjä jo määritelmänsä mukaan on uhka valtiolle legitimiinä toimijana.

5.4. Hallinnon järjestäminen

Norjan ulkoministeriö on hallinnollisesti jakautunut kahdeksaan osastoon, joiden toimialat määräytyvät joko erityistehtävien, maantieteellisten alueiden tai politiikkalohkojen perusteella.¹⁹⁸ Norja aloitti 2000-luvun alussa pyrkimykset rauhandiplomatiansa ammattimaistamiseksi. 90-luvulla useat tapaukset olivat riippuvaisia ei-valtiollisten toimijoiden aloitteellisuudesta. Tästä pyrittiin pääsemään vahvempaan ulkoministeriön koordinaatioon ja ohjaukseen muun muassa Rauhan ja sovittelun jaoston perustamisen avulla vuonna 2002.¹⁹⁹ Nelihenkisen yksikön tarkoituksena oli koota yhteen Norjan rauhanoperaatioiden kokemuksia ja etenkin Sri Lankan rauhanprosessin oppeja.²⁰⁰ Vaikka rauhanvälitystoimia pyritään koordinoimaan rauhan ja sovittelun jaostoon, käsitellään rauhaan ja sen edistämiseen liittyviä asioita luonnollisesti kaikissa osastoissa.²⁰¹

Fredskorpset on norjalainen vuonna 2000 perustettu Norjan ulkoministeriön alainen kehitysyhteistyöorganisaatio, joka keskittyy ennen kaikkea institutionaaliseen yhteistyöhön henkilökunnan vaihto-ohjelmien muodossa.²⁰² Rauhan edistämisen käytännön vaikeus näkyy muun muassa siinä, että vaikka valtiollisen organisaation alaisen Fredskorpsetin yhdeksi tavoitteeksi on listattu rauhanrakentaminen, sen vuosiraportit toteavat käytännön toimien jääneen tuon tavoitteen kohdalla heikoiksi.²⁰³ Lisäksi ongelmalliseksi on nähty Fredskorpsetin asema ulkoministeriön alaisena, mutta samaan aikaan itsenäisenä toimijana. Norjan julkishallinnon laitos moittii raportissaan ulkoministeriötä ja Fredskorpsetia epäselvistä työnjaosta ja rooleista. Kerran vuodessa pidettävä konsultaatiokokous ei anna raportin mukaan riittävää evästystä Fredskorpsetin toimien linjaamiselle eikä toisaalta sen asiantuntemuksen hyödyntämiselle.²⁰⁴

Norjan ulkoministeriön ja Norjan kehitysyhteistyövirasto NORAD:n työnjako on perinteisesti ollut se, että kahdenvälinen kehitysyhteistyö on järjestetty NORAD:n kautta, kun taas monenkeskinen apu on koordinoitu ulkoministeriön kautta. Lisäksi pitkäaikainen kehitysapu

¹⁹⁸ Norwegian Peacebuilding Policies, 2004, 12-13.

¹⁹⁹ Goodhand, 2011, 16.

²⁰⁰ Norwegian Peacebuilding Policies, 2004, 13.

²⁰¹ Norwegian Peacebuilding Policies, 2004, 12-14.

²⁰² Annual Report 2005, 2006, 5.

²⁰³ Kts. esim. järjestön vuosiraportit 2004 ja 2005.

²⁰⁴ Direktoratet for forvaltning og IKT – DIFI, 2008, 9.

on keskittynyt NORAD:iin ja ulkoministeriön vastuulla on ollut humanitaarinen apu sekä konfliktin ratkaisu ja konfliktin jälkeinen jälleenrakennus.²⁰⁵ NORAD:in kehitysavun koordinoitua edistämään perustettiin loppuvuodesta 2018 tietopankki, joka toimii yhdessä noin 40 julkisen laitoksen kehitysaputoimien kanssa.²⁰⁶ Tämä linkittyy kehitysavun muuntumiseen suuntaan, jossa tehdään enemmän ja enemmän yhteistyötä paikallisen hallinnon kanssa tavalla, jossa pyritään tukemaan paitsi hyvän hallinnon, niin myös toimivan talouselämän kehittymistä kohdemaassa.

Avun koordinoinnissa on kuitenkin ongelmia, kuten satojen miljoonien eurojen avustusten käsittelyssä voi odottaakin. NORAD:n arviointiosaston vuosiraportissa 2018/2019 todetaan, että ulkoministeriön, NORAD:n Norjan suurlähetystöjen kesken on epäselvyyttä vastuiden suhteesta. Ei tiedetä selkeästi mikä taho on vastuusta mistäkin projektista, kenen tulisi tarjota teknistä apua eikä aina sitä, millä taholla on strategisen hallinnoinnin vastuu. Raportin mukaan tilanne on osittain seurausta trendistä, jossa entistä suurempi osa avustushallinnosta tehdään ulkoministeriössä ja NORAD:ssa ja entistä vähemmän lähetystöissä. Lisäksi raportti nostaa esille avustusjärjestelmän hallinnollisen raskauden Norjan järjestelmässä, sekä sen, että valtaosa Norjan avustusvaroista kulkee monenkeskisten kansainvälisten järjestöjen kautta, mutta vastuusuhteen varoista ovat epäselvät näissä organisaatioissa.²⁰⁷

Vuonna 2002 ulkoministeriön budjettiin lisättiin oma kohtansa siirtymäajan avustukselle. Kyse oli pyrkimyksestä vastata ongelmaan, joka syntyy humanitaarisen avun päättymisen ja pitkäaikaisen kehitysapuohjelman syntyminen välisenä aikana. Tämä lisätukimuoto linkittyi osaltaan myös rauhanvälittämistoimien edistämiseen, sillä se mahdollisti rauhanprosessien osapuolten joustavamman palkitsemisen ja tukemisen. Kyse ei kuitenkaan ole puhtaasti mistään rauhanvälittäjien diktatoimasta avusta, mistä todisteena on rahojen kanavoiminen valtaosin UNDP:n ja Maailmanpankin kautta. Esimerkiksi vuoden 2002 siirtymäajan avustuksesta vain 24 % meni muun kuin kahden edellä mainitun tahon kautta, norjalaisten ja kansainvälisten ei-valtiollisten organisaatioiden toimiessa koordinoijina.²⁰⁸

²⁰⁵ Norwegian Peacebuilding Policies, 2004, 11.

²⁰⁶ Samarbeidspartnere, 2020.

²⁰⁷ NORAD Evaluation Department, 2019, 8.

²⁰⁸ Norwegian Peacebuilding Policies, 2004, 11-12.

5.5. Pienen maan pienet piirit

Norjalaisen hallinnon ja kansalaisjärjestökentän on todettu edustavan vallankäytön muuttunutta luonnetta, jossa kansalaisyhteiskunta määritellään uudestaan hallituksen passiivisesta kohteesta toimijaksi, joka on yhtä aikaa hallituksen objekti ja subjekti.²⁰⁹

Norjassa ulkoministeriön ja kehitysyhteistyötä tekevien järjestöjen välille on saatu aikaan vaihtuvuutta.²¹⁰ Tämä liittyy olennaisesti Norjan mallin ideaan sikäli, että ihmisten pitää hallinnossa tuntea ns. kenttätöitä tekeviä ihmisiä, jotta rauhan neuvotteluille oleellinen luottamuksellisuus voidaan saavuttaa. Samalla tekijöiden vaihtuvuus on herättänyt myös kritiikkiä, sillä pienessä maassa väen kiertäminen välillä kansalaisjärjestöihin ja välillä niiden toimintaa rahoittaviin ministeriöihin voi johtaa korporatistisen eliitin muodostumiseen, joka monopolisoi kehitysyhteistyökeskustelun ja tulee ajan myötä kykenemättömäksi vastaanottamaan kritiikkiä vallitsevaa toimintalinjaa kohtaan. Samalla kansalaisjärjestöt voivat menettää alun perin omaamansa omaleimaisuuden, tavallaan kadottavat alkuperäisen perustamisensa idean ja pelkistyvät rahoituskanavasta ja ajattelun yhdenmukaistumisesta johtuen osaksi valtion politiikkalinjan toteutusta.²¹¹

Kyse on kaikkia keskenään tiiviisti yhteistyössä olevia organisaatioita koskevasta uhkakuvasta. Kanssakäyminen johtaa usein ajattelutavan ja mielipiteiden yhtenäistymiseen. Mikäli johtotehtävissä toimiviin piireihin ei tule tarpeeksi uusia toimijoita vanhojen piirien ulkopuolelta, voi se johtaa piirin sisäänpäin lämpenemiseen, jossa vakiintuneen verkoston ulkopuolelta tuleva kritiikki ohitetaan arvostelun perusteita sen kummemmin miettimättä.

Kotimaan yhteyksien lisäksi Norjan ulkoministeriö tukee aktiivisesti toimijoita ulkomailla joko suoraan tai kehitysyhteistyövirasto NORAD:n kautta. Tove Bjørgaasin NOREF:n toimeksiannosta ja ulkoministeriön tilauksesta tekemä raportti antaa mielenkiintoisen kuvauksen Norjan avusta Yhdysvaltojen ajatuspajoille. Vuonna 2012 valmiiksi saatu raportti kattaa vuodet 2006-2011, eikä sen vuoksi tietenkään kata viimeisen vuosikymmenen aikana tapahtuneita muutoksia, mutta hyvän läpileikkauksen sen hetkisestä tilanteesta kylläkin.

Bjørgaasin selvityksen mukaan Norja tuki vuonna 2011 yhteensä 40 eri think tankia Yhdysvalloissa yhteensä 250 miljoonan Norjan kruunun arvosta. Noin puolet tästä rahasta oli tutkimusavustuksia, lähinnä rauhan ja sovinnonteon, ilmastoteeman, metsityksen tutkimuksen, ydinaseiden leviämisen estämisen, globaalin terveyden sekä korruption kentille.²¹²

²⁰⁹ Sending, 2006, 652.

²¹⁰ Kelleher, 2014, 60.

²¹¹ Kelleher, 2014, 65-66.

²¹² Bjørgaas, 2012, 3.

Rahoitusta myönnetään useilta ulkoministeriön osastoilta sekä NORAD:sta eivätkä nämä tahot ole aina tietoisia toistensa toimista. Bjørgaas valittaakin joutuneensa käymään käsityönä läpi 4000 avustushakemusta pystyäkseen tekemään listan kaikista Norjan Yhdysvaltojen kumppaneista. Hän peräänkuuluttaa raportissa nettipohjaisen järjestelmän luomista, jotta jatkuvalla rotaatiolla kiertävät Norjan ulkoministeriön työntekijät saisivat ajantasaista tietoa maansa toimista Yhdysvalloissa.²¹³

Ongelmista huolimatta Bjørgaasin raportti vakuuttaa maansa hyötyvän suuresti myönnettyistä avustuksista esimerkiksi parantuneen päättäjien puheille pääsyn ja yleisen arvostuksen nousun kautta. Lisäksi REDD+ -ohjelman tutkimisessa Norjan luonnehditaan olevan koko maailman suurimpia rahoittajia ja olleen ratkaisevana tekijänä mukana myös parissa Afganistanin paikallisessa rauhanprosessin tutkimuksessa.²¹⁴ Paperin lähteenä on käytetty ulkoministeriön yhteistyökumppaneiden edustajien haastatteluja, joten positiivisiin luonnehdintoihin rahoittajan saamasta hyödystä tulee suhtautua varauksella.

5.6. Terrorismin vastainen sota

Syyskuun 11. päivän iskut New Yorkiin ja Washingtoniin vuonna 2001 johtivat suunnanmuutokseen Yhdysvaltojen kansainvälisessä politiikassa ja johtivat niin sanottuun terrorismin vastaisen sodan linjaan, jolla oli huomattavia vaikutuksia myös konfliktien ratkaisupyrkimyksiin ympäri maailmaa. Kansainvälisen politiikkaa alkoi dominoimaan yksi suuri uhka, jota vastaan tuli taistella kaikkialla ja kaikin keinoin. Siinä missä nyt taisteltiin terrorismia vastaan, oli Kylmän sodan aikana kyse kansainvälisestä taistelusta (näkökulmasta riippuen) kommunismia tai kapitalistista imperialismia vastaan.²¹⁵

Kansainvälinen terrorismin vastainen sota paitsi nousi dominoimaan kansainvälistä politiikkaa, niin se myös näki kaiken terrorin kansainvälisenä terrorina. Tämä teki rauhanvälittämisestä erityisen vaikeaa, koska valtaosassa kansallisistakin konflikteissa osapuolet ovat turvautuneet kyseenalaisiin sodankäyntitapoihin, joita voidaan pitää terrorina.²¹⁶

Helgesen katsoo, että mikäli rauhaa tavoitellaan, ei tulisi noudattaa mitään erityistoimenpiteitä edes terroristiryhmien suhteen, vaan heidänkin kanssaan tulisi pitää yllä yhteyksiä, mikäli vain mahdollista. Näin saadaan toisaalta parempi ymmärrys ko. ryhmän toiminnasta, taustaryhmistä ja tavoitteista, sekä toisaalta annetaan kapinallisryhmälle mahdollisuus tuntea vievänsä asiaansa

²¹³ Bjørgaas, 2012, 4.

²¹⁴ Bjørgaas, 2012, 3.

²¹⁵ Helgesen, 2007, 9.

²¹⁶ Helgesen, 2007, 11.

eteenpäin neuvottelun kautta ja lisäksi pyritään vakuuttamaan ryhmä terrori-iskujen lopettamiseen tärkeydestä.²¹⁷ Hän tiivistää terrorismin vastaisen sodan esimerkillä: ”[Norjan] hallitus, joka onnistui saamaan Israelin poliitikot neuvottelemaan terroristijärjestöksi nimetyn PLO:n kanssa vuonna 1993, ei tänään [vuonna 2007] kykene itse puhumaan Palestiinan hallituksen muodostavan, terroristijärjestöksi nimetyn Hamasin kanssa.”²¹⁸ Helgesenin mukaan Norja on ulkopolitiikassaan menettänyt paljon rauhan diplomatian saralla, koska se yrittää neuvotteluratkaisujen eteenpäinviemisen ohella olla yhtä aikaa olla myös osa terrorismin vastaista kansainvälistä rintamaa.²¹⁹

Norjalaisten oman arvion mukaan myös heidän suorittamansa Afganistanin yhteiskunnan palveluiden parantamiseen ja rakentamiseen tähtäävä toiminta on kärsinyt sotilaallisen ja siviilitoiminnan liian puhdasoppisesta erottamisesta. Seurauksena on ollut muun muassa avustustoiminnan liiallinen painottuminen alueille, jotka ovat suhteellisen rauhallisia eivätkä sen vuoksi ole akuuteimmassa avustustarpeessa.²²⁰ Lisäksi ei-valtiollisten organisaatioiden suuri toimintaisenäisyys on osaltaan heikentänyt paikallisen, pienemmillä resursseilla ja poliittisten rajoitteiden varassa toimivan hallinnon legitimitettä.²²¹

5.7. Norjalaisen rauhanvälittämisen erityispiirteitä

Kuten edellä olevasta on voitu päätellä, Norjan lähestymistapaa rauhanvälitykseen tulisi pitää pikemminkin joustavana kuin dogmaattisena. He ovat käyttäneet vaihtelevia lähestymis- ja toimintatapoja erilaisissa tilanteissa yhden yksittäisen menetelmän sovittamisen sijaan. Silti rauhantutkimuksessa ja kansainvälisen politiikan kentällä on puhuttu usein myös rauhanvälittämisen Norjan mallista, ja hyvällä syyllä.²²²

Norjalaisten lähestymistavasta on eroteltavissa kuusi tyypillistä piirrettä. Ensiksi Norja rakentaa välittäjän legitimaationsa henkilökohtaisten suhteiden varaan ja luottamuksellisia välejä rakennetaan konfliktin molempiin osapuoliin. On tärkeää huomata norjalaisten kehitysyhteistyötä tekevien järjestöjen hyötyneen suuresti Norjan hyvästä maineesta rehellisenä välittäjänä. Samalla Norjan ulkoministeriö hyötyy läheisistä väleistä NGO:hin niiden omaaman paikallistietouden ja kontaktien muodossa. Usein vuosikausia paikalla olleet järjestöjen ihmiset

²¹⁷ Helgesen, 2007, 13.

²¹⁸ Helgesen, 2007, 14.

²¹⁹ Helgesen, 2007, 14.

²²⁰ Evaluation of Norwegian Development..., 2012, XXX.

²²¹ Evaluation of Norwegian Development..., 2012, XXX.

²²² Taulbee, 2014, 105-106.

ovat kyenneet luomaan hyvät suhteen alueen hallintoon ja toisaalta voivat edistää joidenkin tiettyjen aloitteiden kannatusta myös Norjassa.²²³ Toisaalta 2000-luvun vaihteessa tapahtunut rauhanvälittämisen ammattimaistuminen on johtanut tilanteeseen, jossa erityisesti rauhanvälittämiseen erikoistuneet järjestöt eivät enää harjoita kehitysyhteistyötä eikä niillä näin ollen ole valmiita tai ainakaan laajoja kontakteja kriisialueella valmiiksi.²²⁴ Samalla kansalaisjärjestöjen voi nähdä jääneen Norjan järjestelmässä ulkoministeriön avustajiksi ja pohjan luojiksi varsinaisia neuvotteluja vetäville järjestöille tai ulkoministeriölle.²²⁵

Toiseksi neuvottelut suoritetaan mahdollisimman salaisesti ja luottamuksellisesti. Tällöin mediajulkisuus ei pääse vertailemaan neuvottelijoiden onnistumisia ja epäonnistumisia ennen kuin koko sopimus on tiedossa. Samalla osapuolet voivat keskittyä neuvottelujen eteenpäinviemiseen ilman, että niiden tarvitsee koko ajan pyrkiä vakuuttamaan taustajoukkojaan siitä, etteivät he ole luopumassa ryhmänsä elintärkeistä eduista. Julkisten neuvottelujen ongelmana voidaan myöskin pitää sitä, että niitä voidaan usein käyttää julkisuuskuvan kiillottamiseen. Tällöin suurelle yleisölle pyritään antamaan kuva omasta rauhantahtoisuudesta, vaikka itse neuvotteluissa kieltäytyttäisiinkin kaikista mahdollisista kompromisseista. Vaikka samanlaista taktiikkaa voidaan käyttää salaisissakin neuvotteluissa, on se epätodennäköisempää, koska tällöin ainoana neuvotteluista tietävänä toisena osapuolena olisivat vastustajat. Ja heidän uskoaan neuvotteluhaluudesta olisi vaikea ylläpitää, jos itse neuvotteluissa ei tapahtuisi mitään edistystä.²²⁶

Kolmanneksi norjalaiset eivät itse aseta omalle osallistumiselleen mitään aikarajaa, vaan projektin ymmärretään vievän aikaa ja vaativan kärsivällisyyttä. Luottamuksen rakentaminen osapuolten välille vie aikaa, eikä takaiskuiltakaan useimmiten vältytä. Tässä tärkeäksi tekijäksi nousee jälleen kerran pitkäaikainen läsnäolo alueella esimerkiksi humanitaaristen operaatioiden tai kehitysyhteistyön kautta.²²⁷

Neljänneksi Norjan hallitus on varautunut rahoittamaan tehtävää sen kriittisissä vaiheissa, vaikka tilanteen eteneminen vaikuttaisikin epävarmalta. Tilanteesta riippuen kyseessä voi olla rahallinen, poliittinen, henkinen tai tiedollinen tuki rauhanvälittäjille.²²⁸ Joissakin tapauksissa apua saatetaan hakea myös Norjan liittolaismailta, kuten Yhdysvalloilta, jotta neuvotteluille

²²³ Kelleher, 2006, 484.

²²⁴ Kts. esim. Lehti, 2018, 115-116 HC Centren ja CMI:n neuvotteluista Acehissa.

²²⁵ Väyrynen et al, 2018, 27.

²²⁶ Kelleher, 2006, 484.

²²⁷ Kelleher, 2006, 483.

²²⁸ Kelleher, 2006, 485.

suotuisia olosuhteita pystyttäisiin edesauttamaan, mutta tämä on verrattain harvinaista johtuen norjalaisten rauhanvälittämistyylistä.

Viidenneksi norjalaiset nimittäin harjoittavat välittämistoiminnassaan aktiivista fasilitointia, eli tarjoavat neuvotteluille mahdollisuuden ja edesauttavat osapuolten yhteydenpitoa, mutteivat pyri vaikuttamaan osapuolten kantoihin. Yhdysvaltojen kaltaisella suurvallalla on resursseja, jolla osapuolet voidaan painostaa tai houkutella allekirjoittamaan sopimus, mutta tällaisten sopimusten pitävyys usein riippuu siitä, kuinka kauan välittäjä on valmis sijoittamaan resurssejaan osapuolten ostamiseksi tai pakottamiseksi pysymään siinä.²²⁹

Kuudenneksi konfliktin osapuolten on hyväksyttävä norjalaiset välittäjinä ja varauduttava siihen, että he tekevät ainakin neuvottelujen loppuvaiheessa yhteistyötä muiden valtioiden kanssa. Esimerkiksi Oslon kanavan yhteydessä norjalaiset pitivät Yhdysvallat koko ajan informoituna keskustelujen edistymisestä ja niiden päätösvaiheessa pyysivät maata saavutetun sopimuksen takaajaksi järjestämällä allekirjoitustilaisuuden Washingtonissa. Samoin Guatemalassa norjalaiset toimivat YK:n siunauksella.²³⁰

Tällainen yhteistyöhakuisuus muodostaa fasilitointiperiaatteen kanssa mielenkiintoisen jännitteen, jossa toisaalta vältetään tulemasta osapuoleksi neuvotteluihin ja näin ylläpidetään luotettavan välittäjän mainetta, mutta samaan aikaan pidetään aktiivisesti auki yhteyksiä osapuoliin, jotka voivat tarvittaessa myös tilanteen mukaan painostaa konfliktin osapuolet suostumaan sopimukseen tai pitäytymään sen toimeenpanossa.²³¹

Kelleher ja Taulbee jakavat norjalaisten menestyksen taustatekijät viiteen toisiaan tukevaan osaan. Ensinnäkin niin Norjan poliittiset puolueet kuin yleinen mielipidekin tukee maan aktiivista ja rauhaa edistävää ulkopolitiikkaa. Toiseksi Norja on vuosikymmenien kuluessa ansainnut maineen luotettavana ja rehellisenä välittäjänä. Tähän on vaikuttanut niin maan pitkä historia kehitysyhteistyön harjoittajana, siirtomaahistorian puute, kuin kolonialismista vapautuneiden maiden kehittymiseen pyrkivien aloitteiden tukeminenkin.²³²

Kolmanneksi syyksi Kelleher ja Taulbee listaavat Norjan johdonmukaisen sovitteluvuuteen pyrkivän ulkopolitiikan. Vaikka Norja on Naton jäsen, se ei Kylmän sodan aikana sallinut liittouman tukikohtia alueellaan ja pyrki muutoinkin välttämään vastakkainasettelua Neuvostoliiton kanssa. Neljänneksi Norjan hallituksen tapa tehdä joustavasti yhteistyötä kansalaisjärjestöjen kanssa kriisialueilla on edesauttanut sen kykyä toimia rauhanrakentajana.

²²⁹ Kelleher, 2006, 485.

²³⁰ Kelleher, 2006, 483-484.

²³¹ Kelleher, 2006, 485.

²³² Kelleher, 2006, 482.

Viidenneksi Norjan öljyvauraus on edesauttanut sen mahdollisuuksia pitkäjänteisten rauhanedistämisooperaatioiden toteuttamiseen.²³³

5.8. Norjalainen kustannustehokkuus

On hyvin vaikea laittaa hintalappua sille, kuinka paljon Norjan valtio käyttää rahaa rauhanrakentamiseen siitä yksinkertaisesta (tai pikemminkin monimutkaisesta) syystä, ettei voida selkeästi osoittaa, mikä kaikki toiminta on rauhan edistämistä.²³⁴ Toisaalta kaikki kehitysyhteistyö voidaan nähdä rauhanedistämisenä, mutta sellainen jaottelu ei hyödyttäisi tämän tutkielman tavoitetta eritellä norjalaista rauhanvälitystoimintaa. Toisaalta taas rauhanvälittämisen Norjan malli nojaa nimenomaan tiiviiseen valtion ja kansalaisjärjestöjen yhteistyöhön sekä kehitysyhteistyöjärjestöjen toimijoiden asiantuntemukseen ja henkilökohtaisiin suhteisiin. Näin ollen rauhanvälitys siinä muodossa kuin sitä on norjalaisten toimesta harjoitettu, ei olisi nykymallissa mahdollista ilman ainakin osaa kehitysyhteistyöhön, humanitaariseen apuun ja jälleenrakennukseen osoitettuja varoja. Näiden eri tahojen vuorovaikutus on mutkikas prosessi ja sen vuoksi sen läpikäynti on perusteltua. Ja jopa välttämätöntä.

Jotta jonkinlainen vertailu Norjan ja Suomen rauhanrakentamisen käytössä olevien resurssien välillä olisi mahdollista, olen pyrkinyt tähän keräämään tietoa niin Norjan rauhanrakentamisen budjettirahoista, Norjan kehitysyhteistyörahoista, kuin kansalaisjärjestöjenkin kautta kanavoiduista varoista.

Norjan ulkoministeriön Ihmisoikeuksien, humanitaaristen asioiden ja demokratian jaosto on vastuussa rauhan ja sovittelun edistämiseen pyrkivien toimien avustamisesta. Tämän lisäksi se rahoittaa humanitaarista apua sekä demokratian edistämistä. Toimenkuva on laaja ja pitää sisällään niin turvallisuusasioita, kuten aseellisten joukkojen demobilisointia ja miinanraivausta, kuin pakolaistenkin avustamista.²³⁵ Alla olevassa kaaviossa on eritelty kyseisen osaston määrärahat vuosilta 1991–2020. Vuosina 2001–2008 määrärahat kasvoivat erittäin voimakkaasti ja huippuvuonna 2008 kokonaissumma oli vajaat 820 miljoonaa Norjan kruunua, eli reilut 82 miljoonaa euroa.²³⁶ Vuoden 2001 määrärahat olivat yli kaksinkertaiset vuotta aiempaan verrattuna ja vuosien 2001–2008 välillä määrärahoja korotettiin keskimäärin

²³³ Kelleher, 2006, 482-483.

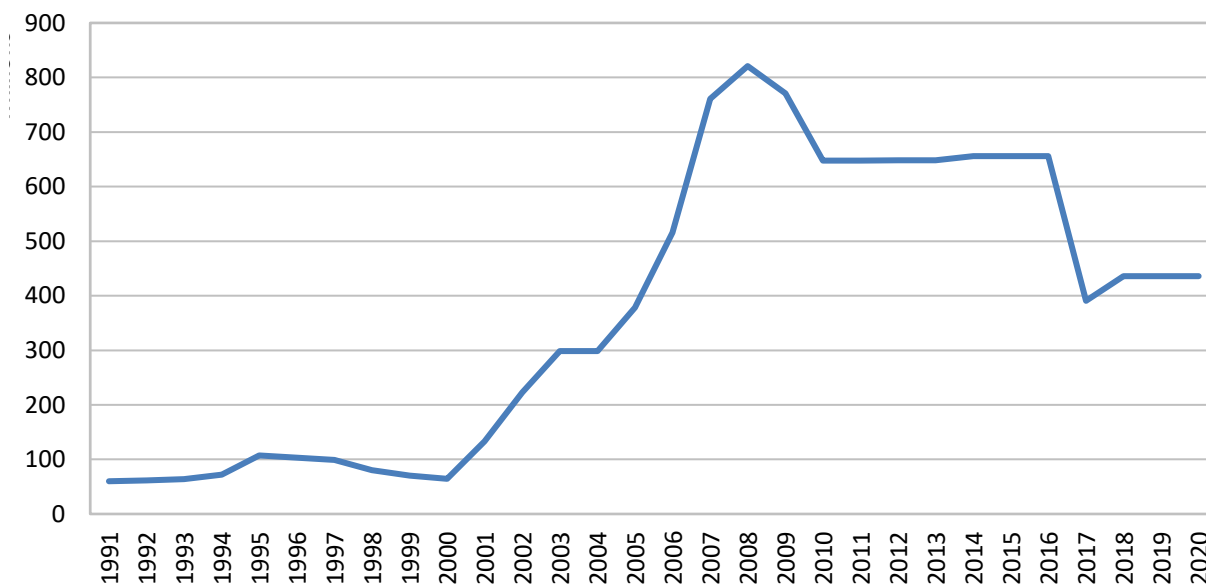
²³⁴ Rauhan ja rauhan edistämisen käsitteiden moniulotteisuudesta enemmän kappaleessa 3.

²³⁵ Norwegian Peacebuilding Policies, 2004, 13.

²³⁶ Tässä työssä on valuuttaerojen määrittelyyn käytetty vertailupohjan selvyuden vuoksi aina 1.1.2020 voimassa ollutta kurssia. Tuolloin yksi norjan kruunu vastasi 0,10 euroa.

lähes 38 % vuodessa. Vuosina 2010–2016 määrärahat vakiinnuttivat reilun 650 miljoonan Norjan kruunun, eli noin 65 miljoonan euron tason. Vuodelle 2017 määrärahoja kuitenkin vähennettiin peräti 40 prosenttia ja viime vuosina (2018-2020) määrärahat ovat asettuneet 435,9 miljoonaan kruunuun eli reilun 40 miljoonan euron tasolle.²³⁷

Rauha-, sovinto- ja demokratiatoimenpiteiden määrärahat Norjan ulkoministeriön budjetissa 1991-2020, miljoonaa NOK

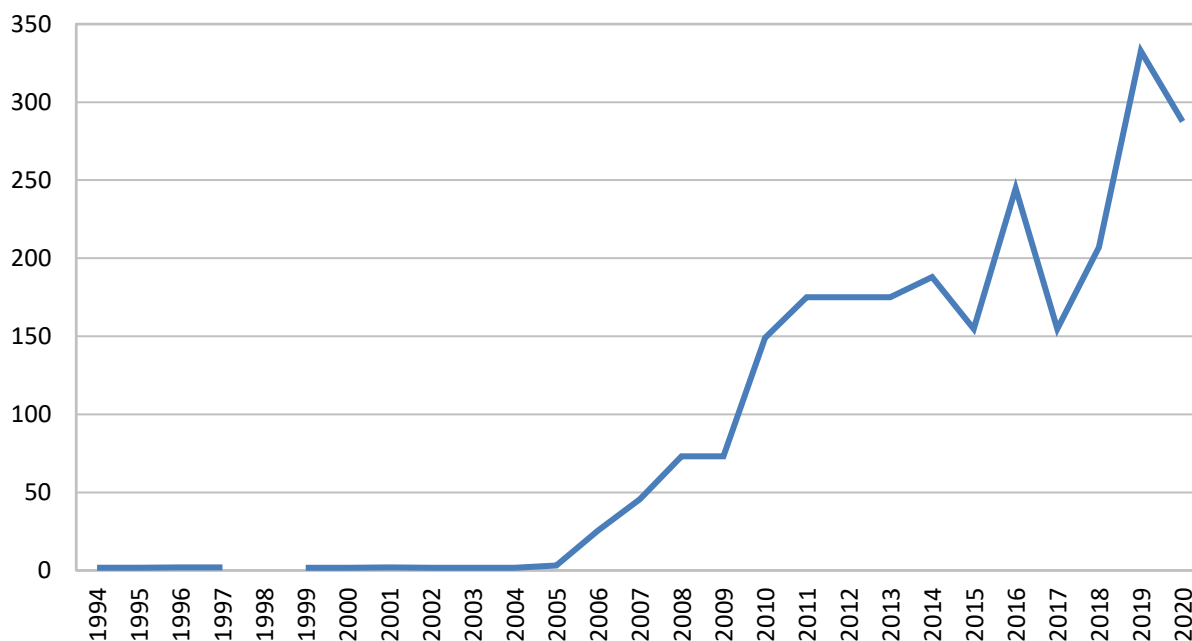


Vertailun vuoksi on mielenkiintoista katsoa myös muuhun rauhantyöhön liittyviä budjettimomenteja. Vuonna 1994 perustettu momentti kehitykselle ja aseistariisunnalle sai ensimmäisen vuosikymmenen ajan suhteellisen pienen, alle kahden miljoonan Norjan kruunun määrärahan. Sitten alkoi määrärahojen voimakas nosto, jonka seurauksena kuusi vuotta myöhemmin, vuonna 2010, aseidenriisunnan määrärahat olivat jo 149 miljoonaa kruunua, eli siis lähes 90-kertaiset. Tästä määrärahojen kehitys hieman tasaantui, mutta vuodelle 2019 ne pomppasivat taas, tällä kertaa jo yli 330 miljoonaan kruunuun, eli reiluun 33 miljoonaan euroon. Tässä vaiheessa aseistariisunnan budjettikohta oli kuitenkin jo yhdistetty samaan kohtaan ”globaaleiden turvallisuuskysymysten” kanssa ja korotuksen voi katsoa olleen seurausta tästä.²³⁸

²³⁷ Lähde: Norjan valtion budjetit 1991–2020, ulkoasianhallinnonala. Taulukkoon otettu vuosilta 1991-1995 kohta 192.70 Tiltak til støtte for demokrati, utvikling og nasjonal sjelvtendighet, vuosilta 1996 ja 1997 kohta 192.70 Tiltak til støtte for fred og demokrati, vuosilta 1998–2001 kohta 192.70 Fred, forsoning og demokrati, vuosilta 2002–2013 kohta 164.70 Fred, forsoning og demokrati sekä vuosilta 2019 ja 2020 kohta 151.70 Fred og forsoning.

²³⁸ Lähde: Norjan valtion budjetit 1991–2020, ulkoasianhallinnonala. Taulukkoon otettu vuosilta 1994-1997 kohta 194 Utvikling og nedrustning, vuosilta 1999-2001 kohta 192.72 Utvikling og nedrustning, vuosilta 2002-2015 kohta 164.72 Utvikling og nedrustning, vuosilta 2016 ja 2017 kohta 164.72 Global sikkerhet, utvikling og

**Kehitys ja aseistariisunta Norjan ulkoministeriön
budjetissa 1994-2020, miljoonaa NOK**

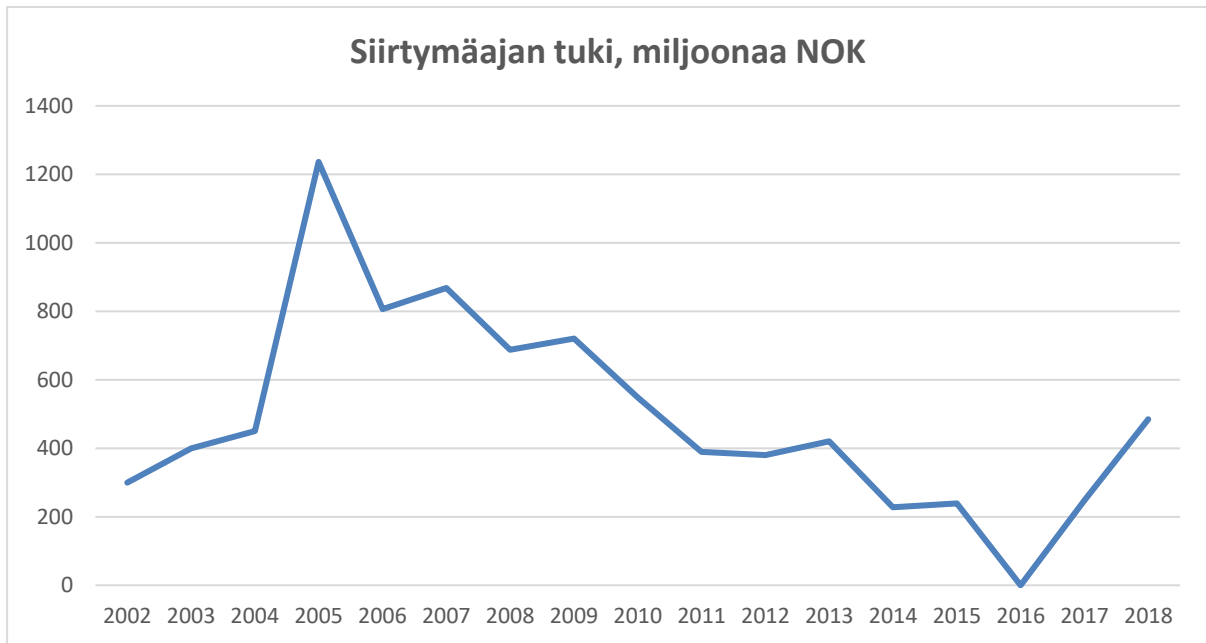


Mielenkiintoinen pykälä on myös siirtymäajan tuen nimellä kulkenut momentti. Se perustettiin toimimaan rauhanrakentamisen tukena, eräänlaisena nopean toiminnan rahastona tilanteessa, jossa kohdemaassa on siirtymässä konfliktista jälleenrakennuksen kauteen ja tarvitsee apua nopeammin kuin mitä perinteisiä kehitysyhteistyöhankkeita saadaan pystyyn. 2002 muodostettu pykälä sai nopeasti kasvavat määrärahat ja vuonna 2005 sen kokonaissumma olikin jo reilussa 1,2 miljardissa Norjan kruunussa (n. 120 miljoonaa euroa) mutta sittemmin laski tasaista tahtia reiluun 200 miljoonaan Norjan kruunuun kunnes koko budjettikohta poistettiin vuoden 2016 budjetista vain palatakseen vuotta myöhemmin tarkennuksella, että varat tulee käyttää haavoittuvilla alueilla.²³⁹ Vuoden 2019 budjetissa kohta oli poistettu ja sen määrärahat siirretty kohtaan 151.72 Haavoittuvat maat ja alueet. Samalla saa mielenkiintoisen läpileikkauksen alun alkaen rauhanvälittämisen tueksi perustettuun momenttiin, koska vuoden 2018 siirtymäajan tuista siirrettiin 2019 budjetissa reilu 10% (50 miljoonaa NOK) elintarviketurvallisuuden ja maatalouden kehittämiseen kehittyvissä maissa, 25 miljoonaa siirrettiin koulutukseen, 10 miljoonaa YK:n ihmisoikeuskomissaarille, 58 miljoonaa Afrikan alueellisiin määrärahoihin ja 16 miljoonaa Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan aluerahoihin. Loput

nedrustning, vuodelta 2018 kohta 164.72 Globale sikkerhetsutfordringer (207 milj. NOK) ja kohta 164.75 Utvikling og nedrustning (10 milj. NOK) yhteenlaskettuna, sekä vuosilta 2019-2020 kohta 164.71 Globale sikkerhetsspørsmål og nedrustning. Vuoden 1998 tiedot puuttuvat.

²³⁹ Lähde: Norjan valtion budjetit 2002-2018, ulkoasianhallinnonala. Taulukkoon on otettu kohta 162. Overgangsbestand vuosilta 2002-2015 ja vuosilta 2017-2018 kohta 162. Overgangsbestand/sårbare stater og regioner.

noin 320 miljoonaa norjan kruunua siirrettiin siis haavoittuvien maiden ja alueiden tukemiseen. Oletettavasti tavoitteena on ollut kaatoluokkana näyttäytyvän momentin siistiminen ja siinä olevien rahojen käyttötarkoituksen selventäminen. Tätä tulkintaa tukee se, että valtaosa momentin rahoista (se 320 miljoonaa NOK) siirtyi nimenomaan Rauhanmomentin alla olevaan budjettikohtaan. Herää kuitenkin kysymys, miksi koko momentti edes herätettiin henkiin vuosiksi 2017 ja 2018, jos sen merkitys oli päässyt hämärtymään? Vuodelle 2018 siirtymääjantuen momentin määrärahat vielä tuplattiin lähes 500 miljoonaan kruunuun, eli vajaaseen 50 miljoonaan euroon.



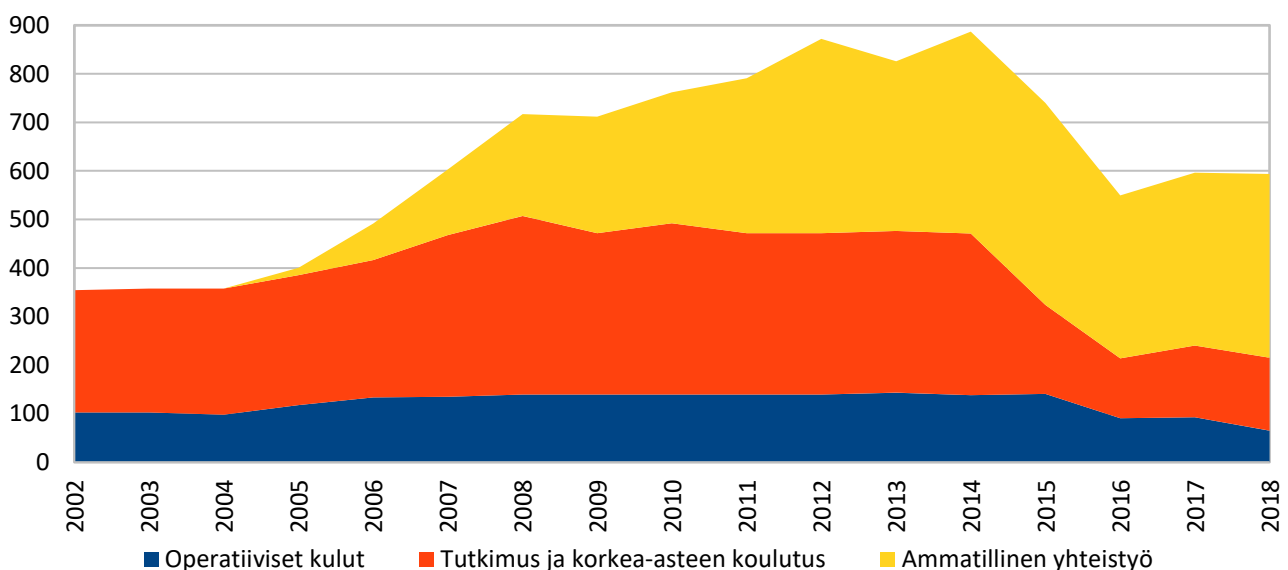
Rauhantutkimukselle annettiin kasvava rooli ulkoministeriön ja Norjan tutkimusneuvoston rahoituksessa vuosista 2005–2006 lähtien Köyhyys ja rauha -ohjelman myötä sekä rauhan ja sovittelun jaoston kohonneen tutkimusrahoituksen muodossa, mutta lyhyen ja pitkän aikavälin tutkimusrahoituksen välillä on ollut kohtaanto-ongelma, jonka johdosta ”merkittäviä resursseja on käytetty huonosti koordinoituihin ehdotuksiin, tutkimushankkeisiin, joita ei toteuteta ja ulkopoliittisiin aloitteisiin, joita tutkimus ei tue.”²⁴⁰ NORAD:n arvioissa vuodelta 2008 kaivattiinkin toisaalta ulkoministeriötä laatimaan tavoitelistan ohjaamaan rahoittamaansa tutkimusta ja toisaalta tutkimuslaitoksilta systemaattisempaa suhteiden kehittämistä ulkomaihin ja etenkin kehittyviin maihin, jotta norjalaisella tutkimuksella olisi kauaskantoisempi merkitys.²⁴¹

²⁴⁰ Evaluation of the Norwegian Research..., 2008, 4.

²⁴¹ Evaluation of the Norwegian Research..., 2008, 6.

Vuoden 2016 budjettia läpi käydessä tulee selväksi, ettei tuollaista tavoitteellista tutkimusrahoitusta lähdetty viemään eteenpäin. Budjettimomentin ”165 Tutkimus, osaamisen parantaminen ja arviointi” kohdan ”70 Tutkimus” rahoitusosuus laski parin vuoden aikana yli 60 %, koska valtaosa kohdan määrärahoista siirrettiin kohdan ”169 Globaali terveys ja koulutus” alle vuonna 2015 muodostettuun momenttiin ”73 Koulutus”.²⁴² Kyseiseen kohtaan yhdistettiin valtaosa ulkoministeriön kehitysyhteistyöhön linkittyvistä koulutusmenoista eri aluetukimomenttien alta. Jako uudistui taas muutamaa vuotta myöhemmin, kun koulutusrahat siirrettiin pois terveysotsakkeen alta ja takaisin omalle tutkimusmomentilleen. Samalla perustettiin Noradin alaisuuteen uusi tietopankki ”koordinoimaan ja vahvistamaan akateemista yhteistyötä ja tiedon jakamista alueilla, joilla Norjalla on erityisosaamista.”²⁴³ Ihan pikkurahoista ei ollut kysymys, sillä budjettimomentille ”tietopankki ja ammatillinen yhteistyö” myönnettiin vuosille 2019 ja 2020 vajaat 900 miljoonaa kruunua. Kun vähentää tästä aiempina vuosina ammatillisen yhteistyön budjettimomentilla olleet noin 350 miljoonaa saadaan arvioitua tietopankin toiminnan laajuudeksi noin 550 miljoonaa kruunua, eli noin 55 miljoonaa euroa.²⁴⁴ Alla olevaan taulukkoon on koottu alaviitteessä olevat koulutusmäärärahat

**Tutkimus- ja ammatillisen yhteistyön määrärahat
Norjan ulkoministeriön budjetissa 2002-2018, miljoonaa NOK**



²⁴² Statsbudsjettet 2016, 2015, 99.

²⁴³ Økt satsing på..., 2018.

²⁴⁴ Lähde: Statsbudsjettet 2002-2018. Taulukkoon on koottu Norjan ulkoministeriön hallinnonalalta vuosilta 2002-2018 kohta 165. Forskning, kompetanseheving og evaluering (alakohdat: 1. Driftsutgifter 2002-2018, 70. Forskning og høyere utdanning vuodet 2002-2016, vuodet 2017-2018 nimellä 70. Forskning. Vuonna 2005 tuli mukaan uusi alakohta 71. Faglig samarbeid ja vuonna 2013 45. Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold. Viimeksi mainittua kohtaa 45. ei ole otettu tähän kaavioon kohdan teknisyyden ja taulukon selkeyden vuoksi mukaan.) Lisäksi vuosilta 2015-2018 on mukaan otettu kohdan 169. Global helse og utdanning alakohta 73. Utdanning. Vuosilta 2019-2020 on käytetty kohtaa 161. Utdanning, forskning og faglig samarbeid sekä sen alakohtia 70. Utdanning, 71. Forskning ja 72. Kunnskapsbanken og faglig samarbeid.

vuosilta 2002-2018. Vuosien 2019 ja 2020 määrärahoja taulukkoon ei ole laitettu, koska määrärahojen rakettimainen kasvu olisi tehnyt taulukosta lukukelvottoman. Vuoden 2019 määrärahat budjettimomentilla 161.70. Koulutus oli 2,7 miljardia norjan kruunua, eli noin 270 miljoonaa euroa, siinä missä vuotta aiemmin oli momentilla 169.73. Koulutus kaikkiaan 65 miljoonaa kruunua, eli noin 6,5 miljoonaa euroa. Yli 40-kertainen lisäys ei yksinkertaisesti mahdollista lukujen graafista vertailua.

Norjan kehitysyhteistyövarat ja niiden kohdentaminen ansaitsi täysin oman lukunsa. Tämän työn laajuuden kannalta kuitenkin riittänee sen toteaminen, että Norjan ulkoministeriö on 2000-luvulla määrätietoisesti kasvattanut suoraa ulkoministeriön kautta kulkevaa tukea, mutta siitä huolimatta valtaosa maan kanavoimasta kehitysyhteistyöstä tehdään hallituksen suoran päättävällän ulkopuolella. Taulukkoon ”Norjalaisten vapaaehtoisjärjestöjen kautta kanavoidun Norjan kehitysyhteistyömäärärahat”²⁴⁵ on eritelty kuuden suurimman järjestön suorat panostukset vuosilta 1999-2014 sekä lisäksi otettu pienemmät järjestöt mukaan ”muut”-luokassa. Kaaviosta on nähtävissä järjestöjen avustusmäärien yli kaksinkertaistuneen 15 vuodessa. Ajanjaksolla suurimmaksi yksittäiseksi toimijaksi on noussut Pakolaisapu, joka on yli kolminkertaistanut kehitysyhteistyöhön käyttämänsä varat. Muutoin kehitys on ollut melko tasaista ja niin Kirkon hätäapu, Norjan punainen risti kuin Norjan pelastakaa lapset ovat kaikki

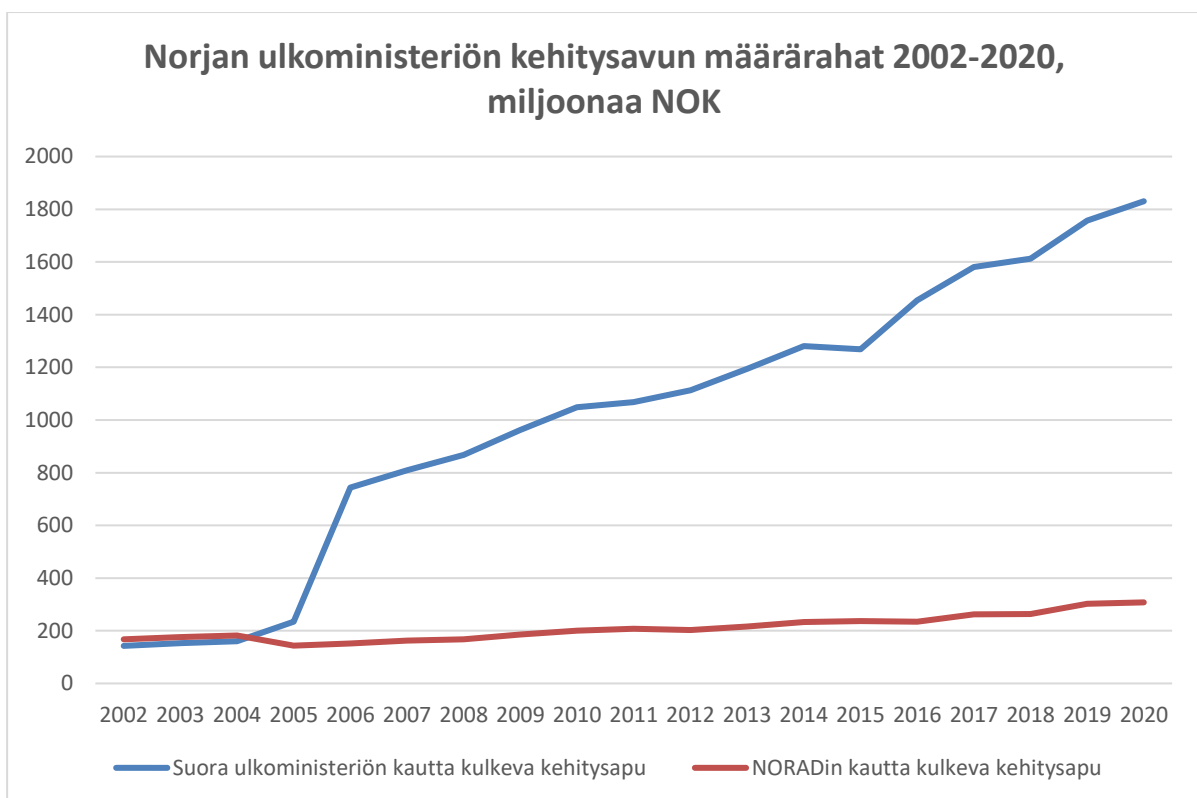
Norjalaisten vapaaehtoisjärjestöjen kautta kanavoidut Norjan kehitysyhteistyömäärärahat, tuhatta NOK								
	Digni	Flyktningshjelpen	Kirkens Nødhjelp	Norges Røde Kors	Norsk Folkehjelp	Redd Barna Norge	Muut	Yhteensä
	Digni	Pakolaisapu	Kirkon hätäapu	Norjan Punainen Risti	Kansanapu	Pelastakaa lapset	Muut	Yhteensä
1999	4 326	238 260	301 511	317 361	325 723	136 985	856 524	2 180 690
2000	4 342	226 434	259 612	290 390	316 975	138 928	790 480	2 027 161
2001	4 617	252 730	322 690	392 262	266 036	141 570	868 388	2 248 293
2002	129 529	259 231	345 052	350 089	306 905	156 291	808 390	2 355 487
2003	140 536	295 663	363 063	355 874	267 041	181 664	921 290	2 525 130
2004	138 497	299 928	346 198	354 177	312 005	162 974	965 615	2 579 395
2005	144 573	344 030	396 893	449 006	358 341	187 456	1 187 044	3 067 344
2006	140 799	434 288	482 353	418 900	421 146	177 806	1 142 836	3 218 128
2007	139 937	487 747	436 764	388 993	403 728	196 708	1 343 570	3 397 448
2008	142 011	475 919	488 580	415 362	385 016	223 033	1 363 392	3 493 312
2009	143 200	451 822	452 964	434 725	385 390	218 201	1 480 183	3 566 485
2010	145 062	552 111	469 290	472 712	344 263	200 463	1 436 036	3 619 937
2011	150 792	524 998	408 346	455 823	365 462	182 702	1 430 154	3 518 276
2012	163 853	500 910	407 321	587 476	354 000	174 874	1 522 837	3 711 270
2013	181 000	715 000	441 000	736 000	347 000	220 000	1 613 000	4 253 000
2014	181 000	726 000	606 000	645 000	361 000	278 000	1 657 000	4 454 000

tuplanneet määrärahansa. Kansanapu on pysynyt vuosituhannen vaihteen tasolla ja Norjan kirkkojen ja lähetystyötä tekevien tahojen toimijoita yhteen kokoavan Dignin määrärahojen

²⁴⁵ Lähde: Norad: Norwegian Aid Statistics, 2015.

kasvu on vuoden 2002 hyppäyksen jälkeen ollut vakaampaa. Järjestökentän voikin tämän perusteella olevan Norjassa varsin vakiintunut, millä on varmasti ollut oma merkityksensä norjalaiselle, paikallisten olojen ja ihmisten tuntemiseen perustuvalle rauhanvälittämiselle. Samaan aikaan määrärahojen kasvu on ollut melko korkeaa, yhteenlaskettujen summien osalta noin seitsemän prosenttia vuodessa.

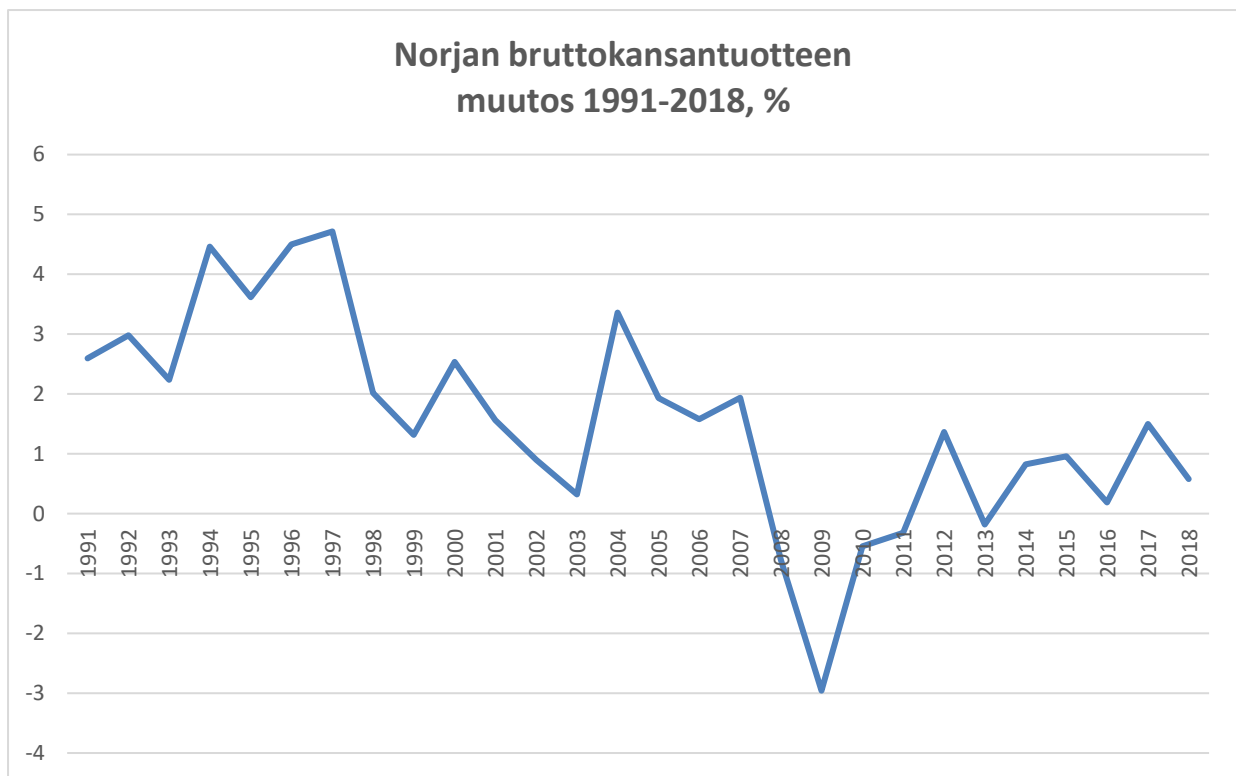
Kaaviossa Norjan ulkoministeriön kehitysavun määrärahat 2002-2020²⁴⁶ nähdään puolestaan ulkoministeriön suorat ja Norjan kehitysyhteistyövirasto Noradin kautta ohjatut kehitysyhteistyötuet. Siinä missä Noradin kautta kulkevat varat ovat kasvaneet varsin maltillisesti, ovat ulkoministeriön suorat tuet kasvaneet vuodesta 2004 keskimäärin sadalla miljoonalla kruunulla, eli nykyrahassa noin 10 miljoonaa euroa joka vuosi. Vuonna 2006 määrärahat yli kolminkertaistettiin edelliseen vuoteen verrattuna ja sen jälkeenkin kasvu on ollut keskimäärin 6,7% vuodessa, mikä on lukuna hämmästyttävän samaa luokkaa vapaaehtoisjärjestöjen kasvun kanssa.



Kehitysavun määrätietoinen kasvattaminen on sitäkin merkillepantavampaa, kun ottaa huomioon sen suhteen maan kokonaistaloukasvuun. Taulukossa ”Norjan bruttokansantuotteen

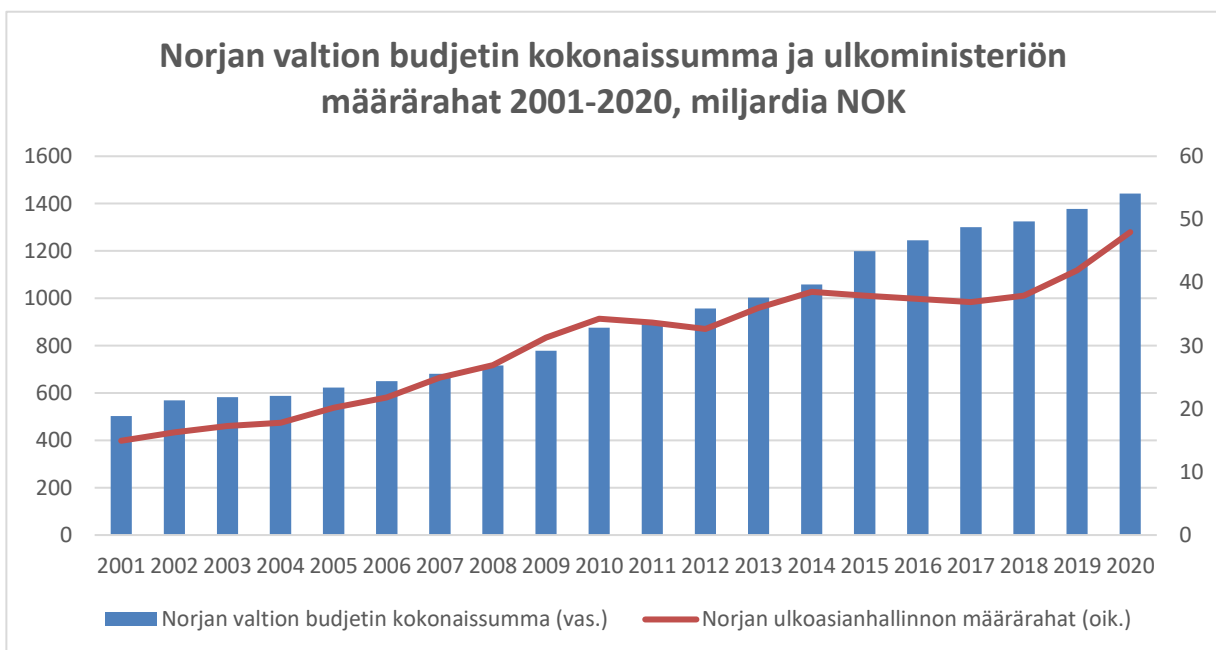
²⁴⁶ Lähde: Norjan valtion budjetit 2002-2020, ulkoasiainministeriön hallinnonala. Kaaviossa vertaillaan otsakkeen Administrasjon av utviklingshjelpen (vuosina 2002-2018) ja Forvaltning av utviklingssamarbeidet (vuodet 2019-2020) alla olevia kohtia 140 Utenriksdepartementet ja 141 Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad).

muutos 1991-2018, %” esitetään nimensä mukaisesti Norjan BKT:n muutos 90-luvulta lähtien.²⁴⁷ Suomalaisen katsojan silmiin pistää ensimmäisenä 90-luvun alun laman puuttuminen, mikä on varmasti mahdollistanut myös ulkoasianhallinnon määrärahojen kasvattamisen, mutta toisaalta vuoden 2003 it-kuplan puhkeaminen ja etenkin 2008 maailmanlaajuinen finanssikriisi on iskenyt selkeästi myös Norjan talouteen. Tästä huolimatta esimerkiksi edellä käsitelty ulkoministeriön suora kehitysapu on kasvanut tuonakin aikana voimakkaasti. Myöskään Rauha-, sovinto- ja demokratiatoimenpiteiden määrärahoissa tai Tutkimus- ja ammatillisen yhteistyön määrärahoissa ei ole nähtävissä mitään näihin kriiseihin kytkettävissä olevaa tasotarkastusta alaspäin. Samaan aikaan on huomattava, että Norjan BKT-kasvuprosentti on ollut finanssikriisin jälkeen hyvin epävarmalla pohjalla pysytellen yhden prosentin tuntumassa ja käyden vuonna 2013 jälleen miinuksellakin. Tästä huolimatta määrärahojen kasvu on ollut merkittävää. Voidaankin todeta, että määrärahoja on haluttu kasvattaa, vaikkei taloustilanne sen suhteen ole erityisen suotuisa ollutkaan.



²⁴⁷ Lähde: OECD: World Development Indicators, päivitetty 18.3.2020.

Edellä esitettyä tulkintaa voi aiheellisesti kritisoida siitä, että siinä on käsitelty yksittäisiä budjettimomentteja. Voisi hyvinkin olla, että budjettimomenttien väliset siirrot antavat toisenlaisen kuvan määrärahojen kehityksestä kuin mikä kokonaisuus on. Taulukossa ”Norjan valtion budjetin kokonaissumma ja ulkoministeriön määrärahat 2001-2020” käydäänkin tämän vuoksi läpi koko Norjan valtionbudjetin kehittymistä ja luodaan silmäys ulkoasianhallinnon kokonaisuuden kehittymiseen osana valtionbudjettia.²⁴⁸ Siitä voidaan nähdä, että ulkoasianhallinnon osalta määrärahat ovat pienentyneet vuosina 2011 ja 2012 sekä 2015-2017 mutta kokonaisuutena pysyneet hyvin mukana kokonaisbudjetin kehityksessä. Kuitenkin finanssikriisi jätti jälkensä. Jos jakolinjaksi otetaan vuosi 2009, saadaan vuosille 2001-2009 kokonaisbudjetin nousuksi keskimäärin 5,7%, kun ulkoministeriön määrärahat kasvoivat samana aikana keskimäärin 9,7%/vuosi. Vuosina 2010-2020 taas koko budjetin kasvu oli keskimäärin 5,8%, eli käytännössä sama kuin ennen finanssikriisiä, mutta ulkoministeriön määrärahoissa keskimääräinen kasvuprosentti oli kuluneella vuosikymmenellä enää 4,2% eli alle puolet vuosien 2001-2009 keskikasvusta.



Kun muistetaan kappaleesta 5, miten 2000-luvulla Norjaa on hallinnut vuorotellen työväenpuolueen ja konservatiivien vetämät hallitukset ja kuinka pitkäaikaisimmat vallanvaihdot niiden välillä ovat tapahtuneet vuosina 2005 ja 2013, voidaan todeta, ettei valtionbudjetin kokonaiskasvun kannalta ole ollut suurta merkitystä sillä, mikä koalitio on ollut vallassa. Vuoden 2013 syksyllä valtaan nousee Konservatiivien ja Edistyspuolueen vähemmistöhallituksen sen sijaan voidaan taulukkoa katsoen päätellä vaikuttaneen

²⁴⁸ Lähde: Norjan valtion budjetit 2002-2020. Taulukkoon on otettu budjettien kokonaissummat ja ulkoasianhallinnon kokonaissummat.

ulkoministeriön laskeviin määrärahoihin vuosina 2015-2017, mutta toisaalta kaksi viimeistä budjettia on tuonut ulkoministeriön määrärahoihin peräti kymmenen miljardin kruunun eli miljardin euron menolisäykset. Vaikuttiko tähän vuonna 2018 hallitukseen mukaan tulleet Liberaalit tai 2019 liittyneet Kristillisdemokraatit? Ja jos näin oli, niin miten sitä ennen vähemmistöhallituksena toiminut koalitio oli saanut aikaan määrärahojen laskevan trendin? Tämän tutkielman laajuus ei valitettavasti riitä näiden kysymysten läpikäymiseen.

6. Suomalainen rauhanvälitys

Suomi voi ylpeillä rauhanvälityksen historialla ainakin vuoden 1975 Helsingissä pidetystä Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökongressista lähtien, jossa silloiset länsi- ja itäblokin maat saatiin liennyttämään välejänsä ja sopimaan keskinäisestä yhteistyöstä. Helsingin henki tunnetaan vieläkin kansainvälisen politiikan käsitteenä ainakin tutkijapiireissä.

1990-luvun alusta lähtien Suomi laajensi kriisinhallintatoimintaansa siviilisektorille. Siviilikriisinhallinnan käsite ei ollut vielä käytössä, mutta käytännössä samasta asiasta oli kysymys, kun toimialueille lähetettiin poliisi- ja pelastustoimen ammattilaisia ja oikeustoimen ja siviilihallinnon asiantuntijoita.²⁴⁹ Siviilikriisinhallintaa on tuosta lähtien määrätietoisesti kehitetty ja yksi tärkeä etappi oli Kriisinhallintakeskuksen perustaminen vuonna 2007.²⁵⁰

Samalla kun Kriisinhallintakeskus toi selkeyttä ja järjestelmällisyyttä siviilikriisinhallinnan operaatioihin lähetettävien henkilöiden kouluttamiseen, se on samalla lisännyt valtiojohtoisuutta koko siviilikriisinhallinnan kentällä. Vaikka asiantuntijat yleensä lähetetäänkin kansainvälisten instituutioiden tai järjestöjen operaatioihin, he ovat operaatioiden aikana pääsääntöisesti virkasuhteessa joko sisä- tai ulkoasianministeriöön.²⁵¹

Rauhanvälitystyö alkoi ammattimaistua Suomessa 2000-luvulle tultaessa samaan aikaan kuin muuallakin maailmassa. Crisis Management Initiative perustettiin vuonna 2000 ja se on vakiinnuttanut asemansa yhtenä budjetiltaan ja henkilöstöltään suurimmista “yksityisen rauhandiplomatian” harjoittajista maailmassa. Marko Lehden mukaan edelle menee vain Genevessä päämajaansa pitävä, sekä Norjan että Sveitsin ulkoministeriöiden rahoittama HD Centre.²⁵²

CMI aloitti taipaleensa ajatushautomona, jonka tarkoitus oli tukea ex-presidentti Martti Ahtisaarta hänen kansainvälisissä toimissaan, mutta alkoi pian kehittyä suuntaan, jossa se otti työn alle omia projekteja. Ensimmäiset tehtävät kriisinhallinnan saralla vaihtuivat nopeasti rauhanvälittämis- ja konfliktinratkaisutehtäviksi, ja CMI onkin järjestönä lujasti identifioitunut nimenomaan välittämistehtäviin.²⁵³

Kirkon ulkomaanapu perustettiin alun perin vuonna 1947 koordinoimaan ulkomaan apua Suomeen, mutta on sittemmin kehittynyt päinvastoin viemään apua ulkomaille. Se on nykyään

²⁴⁹ Kokkarinen, 2012, 45.

²⁵⁰ Emt., 50.

²⁵¹ Kokkarinen, 2012, 51.

²⁵² Lehti, 2018, 111-112.

²⁵³ Lehti, 2018, 114.

Suomen suurin kehitysapua välittävä järjestö ja toiseksi suurin humanitaarisen avun toimittaja.²⁵⁴ Järjestö aloitti 2000-luvulla perustamaan toimistoja muihin maihin ja viimeisen vuosikymmenen aikana sen toiminta on painottunut enemmän ja enemmän rauhanrakentamiseen.²⁵⁵ KUA:n rauhantoiminnan painopisteenä ei ole niinkään keskitettyjen sopimusten fasilitoiminen, vaan sen fokuksessa on naisten, nuorten ja marginalisoitujen ryhmien saaminen mukaan rauhanprosessiin. KUA oli myös ratkaisevassa roolissa perustettaessa uskonnollisten ja perinteisten rauhantekijöiden verkostoa (Network of Religious and Traditional Peacemakers) vuonna 2013. Noin 50 eri toimijan muodostaman Verkoston sihteeristö muodostuu Kirkon ulkomaanavun toimijoista ja sen päärahoittajat ovat KUA ja Suomen ulkoministeriö.²⁵⁶

Suomen Lähetysseura perustettiin Suomen evankelisluterilaisen kirkon toimesta jo vuonna 1859. Sen toiminnassa on ollut lähetystyön ohella kehitysyhteistyötä jo pitkään, mutta rauhanvälitys on tullut sen toimintaan asteittain. Tässä on mukana kehityksen ja konfliktinratkaisun tarpeen kietoutuminen yhteen. Lehti toteaa Lähetysseuran identifioivan itsensä pikemminkin paikallisen rauhanvälittämisen mahdollistajana kuin itse välittämistä harjoittavana toimijana.²⁵⁷ Lähetysseura toimii, samoin kuin KUA, naisten ja paikallisten vähemmistöjen voimaannuttajana osallistumaan paikalliseen rauhanvälitystoimintaan pikemminkin kuin itse olisi välittämässä sopimuksia.²⁵⁸

Onkin huomattava, että suomalaiset rauhanvälitysorganisaatiot ovat profiloituneet keskenään varsin eri tavoin. Siinä missä CMI toimii virallisen diplomatian tukena ja välittää konfliktin suorien osapuolten välisiä neuvotteluja, toimivat KUA ja Lähetysseura pikemminkin ruohonjuuritasolla pyrkien osallistamaan paikallista väestöä ja etenkin naisia mukaan neuvotteluihin.

6.1. Suomalaiset rauhaa välittämässä

6.1.1. Kosovon kriisi 1999

1990-luvun lopulla Jugoslavian hajoamissodat laajenivat Serbian provinssiin Kosovoon. Maakunnan väestöstä valtaosa oli etnisiä albaaneja, minkä lisäksi ryhmät erosivat myös

²⁵⁴ Väyrynen et al, 2018, 28.

²⁵⁵ Lehti, 2018, 120-121.

²⁵⁶ Väyrynen et al, 2018, 28.

²⁵⁷ Lehti, 2018, 121-122.

²⁵⁸ Väyrynen et al, 2018, 29.

uskonnoiltaan. Albaanit olivat pääosin muslimeja, kun taas serbit olivat ortodoksikristittyjä. Toki ongelmat alueella olivat alkaneet viimeistään Jugoslavian mitätöityä maakunnan itsehallinnon 1989 ja ryhdyttyä syrjäyttämään albaaneja alueen hallinnosta. Vuosikymmenen lopulla Kosovon vapautusarmeijan KLA iskuihin vastattiin serbien poliisivoimien taholta suhteettomalla voimalla ja kohdistuen väkivaltaa myös täysin ulkopuolisiin tahoihin laajentuen lopulta etniseksi puhdistukseksi. Tämä toi konfliktille paljon kansainvälistä huomiota ja lisäsi painetta puuttua tilanteeseen sotilaallisesti.²⁵⁹

Nato purki turvaamaan Balkanilla alueen vakautta ja estämään laajempien konfliktien syttymisen. Lisäksi taustalla oli pyrkimys palauttamaan länsimaiden uskottavuutta rauhantakaajana, mikä oli kärsinyt kovasti epäonnistuneissa diplomaattisissa interventioissa aiemmin Jugoslavian hajoamissotien yhteydessä.²⁶⁰

Nato aloitti Serbian ja Kosovossa olevien serbijoukkojen pommittamisen maaliskuussa 1999. Toukokuun alussa Peterbergin kokouksessa Saksassa Ahtisaaren, Viktor Chernomyrdinin ja Strobe Talbottin muodostama troikka sai neuvoteltua diplomaattisen sopimuksen periaatteet Naton ja Venäjän välille. Vielä piti saada Serbian presidentti Milosevic hyväksymään ehdot, jolla pommitus lopetettaisiin.²⁶¹

Kumanovon sopimus hyväksyttiin kesäkuun yhdeksäntenä päivänä 1999 päättäen pommituskampanjan. Sopimuksen perusteella Kosovon turvallisuutta valvomaan perustettiin 48 000 hengen vahvuinen Nato-johtoinen KFOR-joukko. Myös YK:n turvallisuusneuvosto antoi järjestelylle siunauksensa seuraavana päivänä resoluution 1244 muodossa. Päätöksen perusteella Kosovoa hallinnoimaan muodostettiin YK:n missio, mutta mitään lopullista ratkaisua Kosovon asemaan sopimus ei tuonut.²⁶²

6.1.2. Aceh

Crisis Management Initiative CMI tuli pyydytyksi mukaan välittämään Acehin rauhanneuvotteluja Indonesian hallituksen ja kapinallisryhmittymä GAM:n välillä loppuvuodesta 2004. Taustalla oli aiemmin geneveläisen HD Centren välittämät neuvottelut vuosina 1999-2002, jotka eivät kuitenkaan johtaneet pitävään tulitaukoon.²⁶³

²⁵⁹ Manulak, 2011, 355-356.

²⁶⁰ Maneluk, 2011, 356-357.

²⁶¹ Maneluk, 2011, 364.

²⁶² Fridl, 2009, 73.

²⁶³ Lehti, 2018, 115.

Aceh on Indonesialle kuuluvan Sumatran saaren pohjoiskärjessä sijaitseva maakunta, jossa on käyty sisällissotaa ainakin vuodesta 1976, jolloin Vapaa Aceh-liike (Gerakan Aceh Merdeka GAM) julisti maakunnan itsenäiseksi. Konfliktin kuolonuhrien määrä vaihtelee arvioissa 15 000 ja 50 000 hengen välillä.²⁶⁴

Lehti katsoo Ahtisaaren neuvottelutyylin ja aseman Suomen tasavallan entisenä presidenttinä tuoneen neuvotteluihin uutta virallista statusta, johon epävirallisemmin toiminut HD Centre ei ollut pystynyt. Lisäksi Ahtisaaren mukana olo toi Suomen valtion ja EU:n vahvan tuen projektille, mikä näkyi myös muiden valtioiden kannanottona rauhan saavuttamisen puolesta ja pelotteluna seurauksista, jos neuvotteluissa epäonnistutaan.²⁶⁵ Samalla Kingsbury korostaa Ahtisaaren olleen hyvinkin osallistuva neuvottelija, joka käytti jopa raivostumisia neuvottelupöydän ääressä tapana ottaa takaisin itselleen otteen keskustelun kulusta.²⁶⁶

Kuten aiemmin tässä tutkielmassa on todettu, myös olosuhteet vaikuttavat aina kuitenkin myös neuvottelujen onnistumiseen. CMI:n tapauksessa suuri merkitys voidaan katsoa olleen ensinnäkin sillä, että osapuolet olivat käyneet jo aiemmin neuvotteluja, vaikkakin epäonnistuneesti. Toinen merkittävä tekijä oli 2004 Tapaninpäivän tsunamilla, joka aiheutti valtavaa tuhoa myös Acehissa. Tsunamin seurauksena GAM julisti nopeasti yksipuolisen tulitauon, ja ulkomailta tulleet avustukset toivat mukanaan myös kansainvälistä painetta Indonesian hallitukselle lopettaa konflikti vaikkakin suunnitelmat jatkaa 2003 keskeytyneitä neuvotteluja olivatkin jo työn alla.²⁶⁷

6.1.3. Kosovon itsenäistyminen

Loppuvuodesta 2005 Ahtisaari nimettiin YK:n pääsihteerin erityislähettilääksi käsittelemään Kosovon tulevaa statusta alueena.²⁶⁸ Ahtisaari omasi jo entuudestaan alueen erinomaisen tuntemuksen vuoden 1999 Naton pommitukset lopettaneiden neuvottelujen myötä. Lisäksi hänen katsottiin omaavan oikeanlaisen suoran mutta kohteliaan ja toisaalta julkisuutta kaihtavan neuvottelutyylin, joka oli tarpeellinen Serbian ja Kosovon neuvottelujen loppuun saattamiseen.²⁶⁹

Olosuhteet sopimuksen aikaansaamiseksi eivät kuitenkaan näyttäneet hyvältä. Siinä missä 1999 pommitusten aikaan Yhdysvallat näyttäytyi voittamattomalta sotilasmahdilta ja Venäjä taas oli

²⁶⁴ Shea, 2016, 185.

²⁶⁵ Lehti, 2018, 115-116.

²⁶⁶ Kingsbury, 2006,16.

²⁶⁷ Shea, 2016, 185-186.

²⁶⁸ Fridl, 2009, 75.

²⁶⁹ Perritt, 2010, 115.

heikkouden tilassa, oli tilanne vuosina 2006-2007 täysin toinen. Ensinnäkin ei ollut olemassa aktiivista taistelua, joka olisi kiirehdyttänyt sopimista – Kosovo vuonna 2006 oli ulospäin katsoen hyvinkin rauhallinen. Sen sijaan YK:n ja Yhdysvaltojen edustajat katsoivat vallitsevan status quon olevan pitkällä jäniteellä mahdoton ylläpitää²⁷⁰. Toiseksi Yhdysvallat oli jumiutunut Irakin miehitykseen ja taisteluihin Afganistanissa, kun taas Venäjä oli Putinin valtaannousun jälkeen alkanut vaurastua kohonneilla öljynhinnoilla ja ryhtynyt ulkopolitiikassa hakemaan jälleen keskeistä roolia.²⁷¹

Kosovon neuvotteluissa Ahtisaarella oli siis virallinen YK:n status ja hän teki tiivistä yhteistyötä kuuden maan (Ranska, Saksa, Italia, Venäjä, Iso-Britannia ja Yhdysvallat) muodostaman kontaktiryhmän kanssa. Kontaktiryhmän maat Venäjää lukuun ottamatta katsoivat Kosovon itsenäisyyden olevan väistämätön ja välttämätön lopputulos rauhanomaisen elämän takaamiseksi alueella. Luonnollisesti Serbia vastusti myös itsenäisyyttä.²⁷²

Neuvottelutilanne oli erilainen myös siinä mielessä, että toisin kuin vaikkapa Acehissa neuvotteluihin lähdetessä osapuolet eivät olleet ratkaisseet itsenäisyyskysymystä. Serbia ehdottomasti kieltäytyi harkitsemasta Kosovon itsenäisyyttä, kun taas Kosovon albaanit pitivät sitä itsestään selvänä lopputulemana. Myös Ahtisaaren itsensä sanotaan jo heti neuvottelujen alkuvaiheessa tehneen selväksi Serbian neuvottelijoille, että Kosovo tulee itsenäistymään - kyse on vain siitä, millä keinoilla Kosovon serbivähemmistön oikeudet saadaan riittävästi, realistisesti ja käytännöllisesti turvattua itsenäisessä Kosovossa.²⁷³

Tämä tarkoitti luonnollisesti sitä, että Serbialla ei ollut käytännössä mitään insentiiviä neuvotella, jos kaikki lopputulokset johtaisivat Kosovon itsenäistymiseen. Vallitseva tilanne, niin epävakaa ja mahdollisesti väkivaltaisuuteen vielä voisikin johtaa, antaisi kuitenkin maan pysyä edes virallisesti jakamattomana.²⁷⁴

Lopulta työryhmä esitteli niin sanotun Ahtisaaren suunnitelman, jonka mukaan Kosovo saisi de facto itsenäisyyden kolmen eri kansainvälisen instituution valvonnassa, jotka valvoisivat maan lainsäädäntötyötä, kehittäisivät sen oikeusvaltiotoimijuutta ja turvaisivat ihmisten turvallisuutta.²⁷⁵ Suunnitelma ei kuitenkaan mennyt läpi YK:n turvallisuusneuvostosta Venäjän vastustuksen vuoksi kesällä 2007.²⁷⁶ Tämän jälkeen neuvotteluja jatkettiin Ahtisaaren

²⁷⁰ Fridl, 2009, 78.

²⁷¹ Perritt, 2010, 127.

²⁷² Perritt, 2010, 119.

²⁷³ Perritt, 2010, 128-129.

²⁷⁴ Fridl, 2008, 79.

²⁷⁵ Perritt, 2010, 167.

²⁷⁶ Perritt, 2010, 173.

suunnitelman pohjalta Yhdysvaltojen, EU:n ja Venäjän muodostaman troikan välittämänä, mutta neuvoteltua tulosta ei saavutettu.²⁷⁷ Lopulta Kosovo julistautui itsenäiseksi helmikuussa 2008 Yhdysvaltojen ja Euroopan unionin tuella ja sitoutuneena Ahtisaaren suunnitelmaan.²⁷⁸

Ahtisaarta on arvostelu tästä lähestymistavasta, jossa hän ei pyrkinyt perinteisen rauhanneuvottelijan tavoin rakentamaan luottamusta osapuolten välille ja sitä kautta saamaan aikaan sopimusta, joka olisi osapuolten yhdessä neuvottelema. Sen sijaan hän toi YK:n turvallisuusneuvostolle suunnitelman Kosovon aseman kokonaisvaltaisesta muuttamisesta tavalla, joka oli täysin ulkopuolelta saneltu.²⁷⁹ Voidaankin aiheellisesti kysyä, oliko kyseessä ollenkaan rauhanvälittäminen vai pikemminkin hallintosuunnitelman laatiminen? Toinen näkökulma voisi olla, että Ahtisaari näki jo ennalta neuvotellun sopimuksen aikaansaamisen mahdottomuuden ja pyrki sen vuoksi tuottamaan toiseksi parhaan lopputuloksen, jolla asiassa päästäisiin eteenpäin, vaikkei ehkä kaikkien rauhanvälittämisen taiteen oppikirjojen mukaisesti.

6.2. Ulkoministeriön rauhanvälityssuunnitelmat

Rauhanvälitys nousi kunnolla suomalaiseen julkiseen keskusteluun uudelleen Martti Ahtisaaren Nobelin rauhanpalkinnon myötä vuonna 2008. Pertti Joenniemi listaa teeman nousulle kaksi syytä: ensinnäkin rauhanpalkinnon myötä julkisessa keskustelussa ryhdyttiin korostamaan näkemystä, jossa rauhanvälittämisen yksityisiä toimijoita haluttiin tukea valtion toimilla. Toiseksi rauhanvälittämisellä haluttiin tukea vuosikymmenen vaihteessa nousussa ollutta työtä maabrändin rakentamiseksi.²⁸⁰ Toisin sanoen rauhanvälittämisen haluttiin palvelevan Suomen valtion etua entistä paremmin keräämällä sen avulla maalle positiivista mielikuvaa ja niin sanottua goodwillä eli hyväntahtoisuutta. Ulkoministeriö alkoi nopeasti työstämään suunnitelmaa rauhanvälittämistoiminnan vahvistamiseksi ja toukokuussa 2010 julkaisi linjapaperin, jossa rauhanvälittämisen lisäämistä perusteltiin nimenomaan Suomen vaikutusvallan lisäämisellä.²⁸¹

Sen sijaan Suomen ulkoasiainministeriön joulukuussa 2011 julkaisema Rauhanvälityksen toimintaohjelma on rauhanvälittämisen tavoitteiden suhteen hienovaraisempi. Siinä rauhanvälitys asemoidaan diplomatian perustoimintojen joukkoon konfliktien estämisen saralla. Se nähdään tärkeänä maailmanpolitiikkaa vakauttavana toimintana, mutta siitä huolimatta sen merkitystä Suomen valtion ulkopolitiikalle ei suoraan sanota julki. Sen sijaan

²⁷⁷ Perritt, 2010, 191-192.

²⁷⁸ Perritt, 2010, 211.

²⁷⁹ Fridl, 2009, 81.

²⁸⁰ Joenniemi, 2013, 54.

²⁸¹ Ulkoministeriö, 2010, 7.

”Suomi tuntee vastuuta kansainvälisestä rauhasta ja haluaa vaikuttaa näkyvästi sen ylläpitämiseen ja lisäämiseen”²⁸² ja ”[r]auhanvälitys täydentää Suomen kokonaisvaltaisen kriisinhallintapanostuksen ja kehityspolitiikan keinovalikoimaa”.²⁸³ Rauhanvälityksellä vaikuttaa siis olevan työkalun rooli Suomen ideologisten ja konkreettisten tavoitteiden saavuttamisessa.

Asiakirjassa tuodaan kattavasti esille tiedonvaihdon suuri merkitys niin hallinnon sisällä kuin hallinnon ja kansalaisjärjestöjen välilläkin. Useaan otteeseen korostetaan yhteisten tilaisuuksien, ohjelmien, koulutusten ja muun verkottumisen tärkeyttä. Samalla urakierron monipuolistaminen ulkoasiainhallinnosta kansalaisjärjestöihin ja kansainvälisiin järjestöihin ja takaisin nostetaan painokkaasti esille. Monipuolinen kokemus maailman kriisialueista sekä kattavat verkostot alueiden ihmisiin nähdään dokumentissa Suomen vahvuuksiksi rauhanvälittämisen saralla.²⁸⁴ Samalla dokumentti ei sulje pois myöskään passiivisempaa osallistumista konfliktien rauhoittamiseen. Yhtenä profiloitumisen mahdollisuutena ohjelmassa nähdään rauhanvälityksen tukipalvelujen tarjoamista kolmansille osapuolille ja pohditaan niiden mukanaan tuomia haasteita.²⁸⁵

Toisaalta rauhanvälityksen toimintaohjelma on hyvin jäykkä käsitellessään sitä, miten rauhanvälittäjät päätyvät suorittamaan tehtävänsä. Ohjelmassa korostetaan kansainvälisiin korkean tason rauhanvälitystehtäviin ehdolla olevien suomalaisten tukemista oman aktiivisen palveluiden tarjoamisen sijasta. Vaikuttaakin siltä, että Suomen ulkoministeriö vannoo rauhanvälitystehtävissä kansainvälisten organisaatioiden osana tai mandaatilla suoritettaviin operaatioihin. Samalla tämä tarkoittaa myös painotusta suuriin pikemminkin kuin pieniin tehtäviin ja toisaalta julkiseen diplomatian painottamiseen toimintamuotona salaisten neuvottelujen sijaan.²⁸⁶

Läpileikkaavana teemana eri dokumenteissa on kuitenkin naisten osallisuuden vahvistaminen rauhanprosesseissa ja yhteiskunnissa yleensäkin. Se on kuulunut niin presidenttien Halonen ja Niinistö kuin ulkoministerien Tuomioja ja Soini kannanotoissa.²⁸⁷ Lisäksi se on ollut myös rauhaa rakentavien kansalaisjärjestöjen kuten KUA ja Suomen Lähetysseura painopistealueita, kuten luvussa 6 todettiin.

²⁸² Rauhanvälityksen toimintaohjelma, 2011, 5.

²⁸³ Emt.

²⁸⁴ Rauhanvälityksen toimintaohjelma, 2011, 17, 19, 22, 25.

²⁸⁵ Rauhanvälityksen toimintaohjelma, 2011, 25-26.

²⁸⁶ Rauhanvälityksen toimintaohjelma, 2011, 25.

²⁸⁷ Naiset, rauha ja turvallisuus, 2018, 13.

Monenkeskisessä yhteistyössä Suomen painopiste on valmiiden instituutioiden (YK, EU, ETYJ) lisäksi alueellisissa järjestöissä (Pohjoismaat, Afrikan Unioni), mutta myös uudelleen muodostettujen ryhmien kesken. Viimeksi mainituista käyköön esimerkkinä rauhanvälittämisen ystävät -ryhmä (Friends of Mediation), jota Suomi on ollut muodostamassa YK:n alaisuuteen.²⁸⁸

Loppujen lopuksi toimintaohjelma kertoo hyvin vähän ulkoministeriön mahdollisista organisaatiouudistuksista, joilla rauhanvälitystoimintaa viedään eteenpäin. Luonnollisesti toimintaohjelman ei voi olettaakaan puuttuvat kovin yksityiskohtaisesti organisaatiokaavioon, mutta nykyisellään kyseinen asiakirja kertoo Suomen menneistä menestysprojekteista, sekä lupaavista ohjelmista ja lupaa kehittää, parantaa ja tukea rauhanvälityskykyä entistä paremmaksi. Yksi poikkeus konkretian puutteeseen on kuitenkin ohjelman maininta siitä, että rauhanvälitystehtävien rahoituspäätökset tulevat jatkossa kehitysyhteistyöministerin päätettäväksi.²⁸⁹

Kuitenkin katsottaessa vuodesta 2020 noin kymmenen vuoden verran taaksepäin vaikuttaa siltä, että Suomen ulkoministeriön suurin into rauhanvälityksen saralla jäi pitkäksi aikaa tuohon toimintaohjelman laatimiseen. Sen jälkeen virallisia papereita aiheesta ei ole ulkoministeriöltä juuri tullut. Muutamaa vuotta myöhemmin ilmestyi Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATU:n toimittama ”Rauhanvälitys - suomalaisia näkökulmia” oppikirja, jota ulkoministeriö tuki taloudellisesti. Sen lisäksi on järjestetty vuosittaisia tai lähes vuosittaisia tilaisuuksia, joiden tarkoituksena on jakaa tietoa rauhanvälityksestä laajemmin yhteiskuntaan.²⁹⁰ Lisäksi Valtioneuvoston tutkimus- ja julkaisutoiminta tuki vuosina 2017-2018 Tampereen yliopiston rauhan- ja konfliktintutkimuskeskus TAPRI:n tutkimusta rauhanvälittämisen Suomen mallista²⁹¹, mutta esimerkiksi ulkoministeriö ei millään tavalla viittaa siihen omista rauhanvälitysselvityksissään. Kuvaava ensi-innon laantumiselle on, että Juha Sipilän hallituksen ohjelmassa 2015 rauhanvälitys mainittiin yhden kerran - sen yhteensovittamista osana muuta kriisinhallinnan kenttää todettiin jatkettavan.²⁹²

Vuoden 2019 hallitusohjelmassa rauhanvälitys sai jälleen vahvistusta, kun se nostettiin toiseksi ulkopoliittiseksi tavoitteeksi ja sen korostettiin olevan ulkopoliitiikan painopiste konfliktineston ja rauhanrakentamisen ohella.²⁹³ Sama rauhanvälityksen mukaanotto laajana

²⁸⁸ Rauhanvälityksen toimintaohjelma, 2011, 13-15.

²⁸⁹ Rauhanvälityksen toimintaohjelma, 2011, 33.

²⁹⁰ Esim. Ahtisaari-päivät ja National Dialogue -konferenssit yhdessä yksityisten rauhanvälittäjäorganisaatioiden kanssa.

²⁹¹ Väyrynen, Tarja et al: Inclusive Mediation and Conflict Prevention: The Finnish Model, 2018

²⁹² Ratkaisujen Suomi, 2015, 35.

²⁹³ Osallistuva ja osaava Suomi, 2019, 60.

turvallisuuspolitiikkaan ja konfliktinratkaisemiseen oli esillä myös puolustusministeriön tavoitteiden kohdalla.²⁹⁴ Samalla rauhanvälittäminen päätettiin nostaa omaksi budjettikohdaksi ja sille osoitettiin kuusi miljoonaa euroa lisärahoitusta vaalikauden ajan - merkittävä lisäys sitä edeltävään 500 000 euron vuosibudjettiin.²⁹⁵ Tosin, koska kyse on paljon kritisoiduista ”tulevaisuusinvestoinneista“, jää vielä avoimeksi, miten kokonaisuuden rahoitus tulee toteutumaan vaalikauden jälkeen. Tai edes vaalikauden aikana koronapandemian heikennettyä valtiontaloutta huomattavasti keväällä 2020.

Kokonaisuudessaan ulkoministeriön lähestymistavan rauhanvälittämiseen voi kuitenkin nähdä olevan rauhanvälityksen normeja korostavaa sekä rauhanvälittämistä tukevien rakenteita vahvistavaa toimintaa. Toisin sanoen ulkoministeriö pyrkii pikemminkin toimimaan rauhanvälittämistä tukevissa rooleissa sen sijaan, että se pyrkisi suoraan puuttumaan käynnissä oleviin konflikteihin.²⁹⁶ Tästä esimerkkeinä käy vaikkapa Rauhanvälittämisen ystävien ryhmän perustaminen yhdessä Turkin kanssa syyskuussa 2010 edistämään rauhanvälittämistoimintaa YK:ssa, Etyj:n rauhanvälityksen ystäväryhmän vetäminen yhdessä Sveitsin ja Turkin kanssa, EU:n rauhanvälityksen ystäväryhmän vetäminen yhdessä Espanjan kanssa sekä Euroopan rauhaninstituutin (EIP) perustaminen vuonna 2014. Toisaalta Suomen ulkoministeriö tekee tätä tukemistoimintaa myös kansalaisjärjestöjen suuntaan. Siinä missä Norjassa kansalaisjärjestöt toimivat maansa ulkoministeriön tukena rauhanvälittämisessä, on Suomessa tilanne toisin päin – ulkoministeriö rahoittaa rauhantyötä tekeviä järjestöjä (kuten CMI, UKA ja Lähestysseura) ja on muutoinkin tukena esimerkiksi fasilitoimalla neuvotteluja.²⁹⁷

Kieltämättä tämä sopii hyvin pienen valtion muuhun kansainvälisiin rakenteita ja niiden normien sitovuutta korostavaan lähestymistapaan. Sen sijaan voidaan aiheellisesti kysyä, onko valittu lähestymistapa paras nostamaan Suomen painoarvoa kansainvälisillä kentillä.

6.3. Rahoitus

Suomi tukee rauhanvälitystyötä muutamalla miljoonalla eurolla vuodessa. Tämä tapahtuu pääasiassa Afrikan Unionin, YK:n rauhanrakentamisrahaston, Nepalin rauhanprosessin ja Itä-Timorin kansalaisjärjestöjen tukemisena sekä tukena Keski-Aasian ja Länsi-Afrikan konfliktinehkäisytoimien tukemisena. Näiden lisäksi rauhanrakentamista ja -välitystä on tuettu

²⁹⁴ Osallistava ja osaava Suomi, 2019, 94.

²⁹⁵ Osallistava ja osaava Suomi, 2019, 210.

²⁹⁶ Joenniemi, 2013, 57-58.

²⁹⁷ Väyrynen et al, 2018, 27.

muun muassa International Crisis Groupin Afrikka-ohjelman sekä Crisis Management Initiativen (CMI) kautta.²⁹⁸

Suomen ulkoministeriössä rauhanvälitys on koottu erillisen rauhanvälitystiimiin, minkä lisäksi ulkoministeriön alaisuudessa toimii erillinen rauhanvälityksen koordinaatioryhmä, jonka tarkoituksena on jakaa tietoa rauhanvälityksestä ja -prosesseista yhteiskunnan eri toimijoiden kesken.²⁹⁹

Suomen rauhanvälityksen tason määrittelyyn liittyvät ongelmat ovat samoja kuin norjalaisen tason määrittelemisessä – vaikeus tehdä rajavetoa rauhanvälittämisen, kriisinhallinnan, humanitaarisen avun ja konfliktinhallinnan välillä. Lisäksi eri operaatiot ovat saaneet rahoitusta eri budjettikohdista ja jopa useista budjettikohdista. Anisa Doty toteaa varsinaiseen rauhanvälitykseen käytetyn Suomessa vuositasolla 400 000 euroa vuodesta 2010 lähtien.³⁰⁰ Luku perustuu ulkoasianministeriön hallinnonalan momenttiin 10.21.03. ja sitä on kasvatettu sittemmin ensin 450 000 euroon vuonna 2016, sitten puoleen miljoonaan vuotta myöhemmin. Käyttöehdoista todetaan ylimalkaisesti: ”sellaisen rauhanvälittämistoiminnan menoihin ja siihen liittyvän kapasiteetin vahvistamiseen, johon Suomi osallistuu”³⁰¹ Summa on häviävän pieni verrattuna Suomen kriisinhallintaan käyttämiin menoihin, jotka on eritelty alla olevassa taulukossa.³⁰² Rauhanvälitysmenot ovat olleet 2-3% kaikesta siviilikriisinhallinnan menoista vuosina 2010-2019. Vuoden 2019 hallitusohjelmassa rauhavälittämiseen panostettiin, kuten edellisessä luvussakin todettiin, yhteensä kuusi miljoonaa euroa vaalikauden aikana. Vuoden 2020 budjetissa rauhavälittäminen on ensimmäistä kertaa nostettu omaksi momentikseen, ja samalla vuosittainen määräraha on peräti viisinkertaistunut kahteen ja puoleen miljoonaan

²⁹⁸ Doty, 2012, 143-144.

²⁹⁹ Rauhanvälitys, 2020.

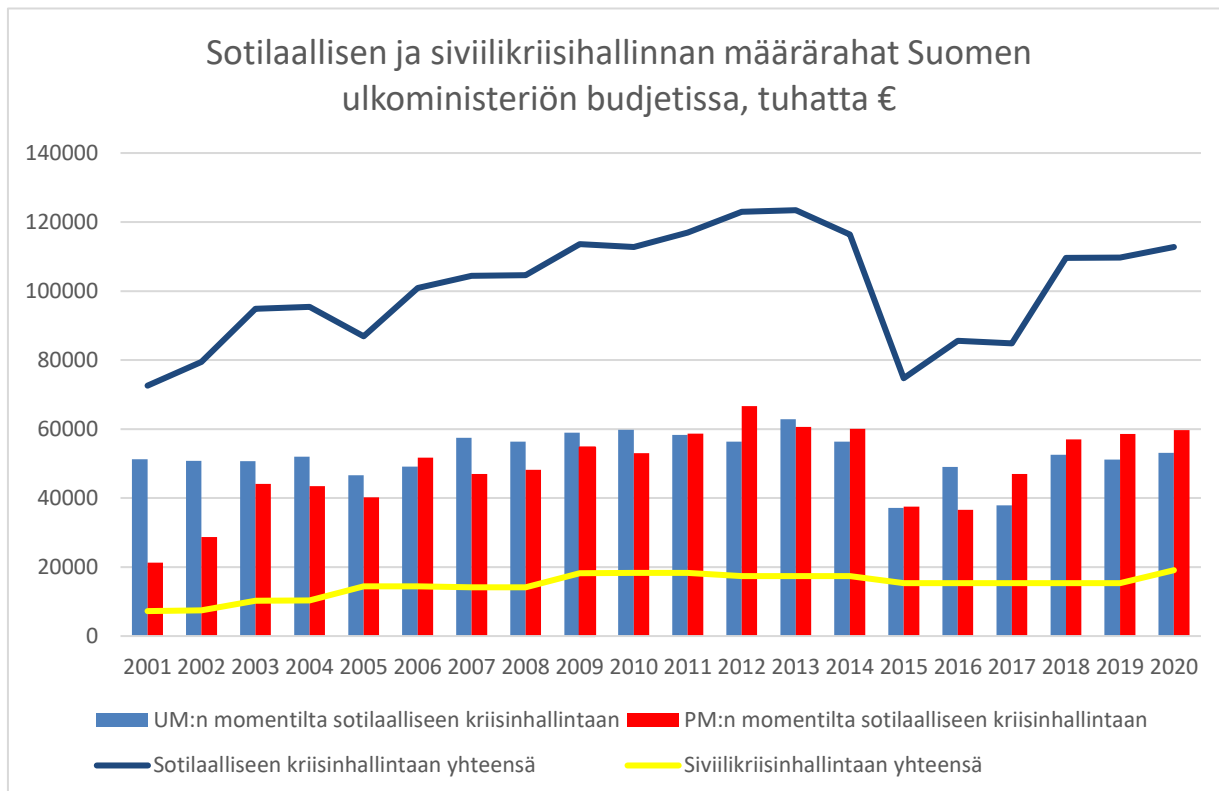
³⁰⁰ Doty, 2012, 144.

³⁰¹ Valtion talousarvioesitys 2016, momentti 24.10.21.03.

³⁰² Taulukon ”Sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan määrärahat Suomen ulkoministeriön budjetissa, tuhatta €” luvut perustuvat valtion talousarvioiden 2002–2020 lukuihin. Sinisiin palkkeihin on koottu ulkoministeriön momenteja seuraavasti: 24.99.22. Suomalaisten rauhanturvajoukkojen ylläpitomenot (vuodet 2002–2007), 24.99.21. Suomalaisten kriisinhallintajoukkojen ylläpitomenot (2008) ja 24.10.20. Suomalaisten kriisinhallintajoukkojen ylläpitomenot (2009–2020). Punaisissa palkeissa on puolustusministeriön momentit 27.30.22. Rauhanturvaamistoiminnan kalusto- ja hallintomenot (vuodet 2002–2005), 27.30.22. Sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenot (2006-2007 ja 27.30.20. Sotilaallisen kriisinhallinnan kalusto- ja hallintomenot (2008–2020). Tumman sininen viiva koostuu UM:n ja PM:n sotilaallisista kriisinhallintamenoista yhteenlaskettuna. Keltainen viiva koostuu ulkoministeriön määrärahojen momentista 24.99.25. Siviilihenkilöstön osallistuminen kriisinhallintaan (2002–2007), 24.99.22. Siviilihenkilöstön osallistuminen kriisinhallintaan (2008), ja 24.10.21. Siviilihenkilöstön osallistuminen kriisinhallintaan (2009–2020). Vuoden 2020 osalta siviilikriisinhallinnan rahoihin on otettu mukaan myös uudella budjettimomentilla 24.10.22. Rauhanvälitys ovat 2,5 miljoonaa euroa.

euroon. Sen myötä rauhanturvaamisen osuus kaikesta siviilikriisinhallintaan käytetyistä menoista on tänä vuonna reiluun 13 prosenttiin.

Siviilikriisinhallintaan käytetyt määrärahat taas ovat olleet vuosina 2001-2004 noin 10% sotilaalliseen kriisinhallintaan allokoituihin varoihin verrattuna. Vuonna 2005 tehtiin neljän miljoonan euron tasokorotus, jonka myötä vertailuprosentti nousi 16,6 prosenttiin. Vuonna 2008 suhde oli kuitenkin tipahtanut jo 13,5 prosenttiin. Vuonna 2009 tehtiin taas neljän

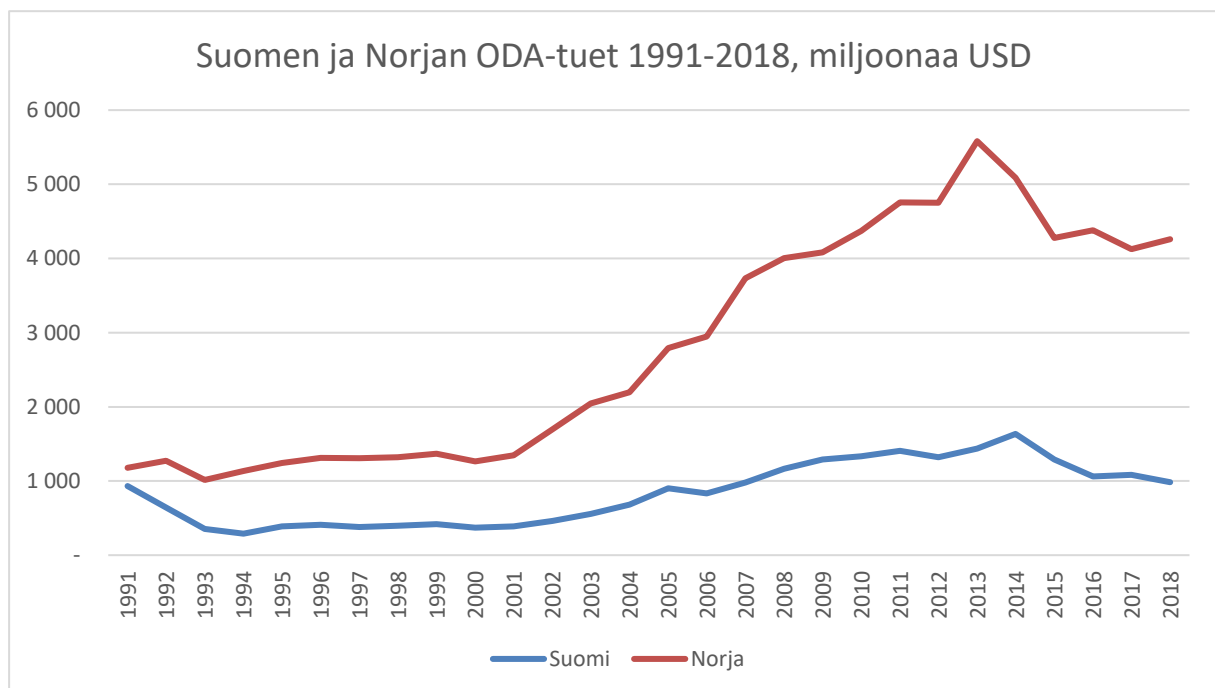


miljoonan euron tasokorotus ja vertailuluku nousi taas yli 16 prosentin. Tämän jälkeen mainittavia korotuksia ei siviilikriisinhallinnan määrärahoihin ole tullut. Pikemminkin niitä voisi luonnehtia supistuviksi aina vuoteen 2020 saakka, jolloin määrärahat nousivat 3,7 miljoonaa euroa. Näistä 2,5 miljoonaa kohdistettiin siis rauhanvälittämiseen.

Sotilaallisen kriisinhallinnan määrärahat ovat siviilikriisinhallintaan verrattuna olleet tasaisessa nousussa. Siinä missä siviilikriisinhallinnan määrärahat on pitkälti pidetty samana läpi hallituskausien, on sotilaalliseen kriisinhallintaan tehty säännönmukaisesti vähintäänkin indeksitarkistukset. Tämä näyttäytyy sotilaallisen kriisinhallinnan suhteellisesti kasvavana etumatkana määrärahojen määrässä. Ainoa merkittävä poikkeus tässä kaavassa on vuoden 2015 budjettiin tehty yli kolmanneksen määrärahojen (n. 40 miljoonaa euroa) leikkaus. Tämä tehtiin pääsääntöisesti vähentämällä yli puolet Libanonin operaation lähes 40 miljoonan kuluista sekä noin yhdeksän miljoonaa Afganistanin aiemmin 28 miljoonaa euroa nielleeltä operaatiolta. Muiden operaatioiden osalta muutokset olivat pääsääntöisesti muutamia satoja tuhansia euroja alas tai ylöspäin. Nämä saattoivat olla huomattavia kyseisten operaatioiden

kokonaisuusmäärärahoihin verrattuna, mutta absoluuttisina summina kokonaisuudessa vähemmän merkittäviä. Kaikkiaan kriisinhallintaoperaatioissa suunniteltiin olevan vuonna 2015 henkilöstöä noin puolet vuoden 2014 määrästä.

Vertailtaessa puolestaan kehitysyhteistyöhön käytettäviä varoja Suomen ja Norjan välillä taulukossa Suomen ja Norjan ODA-tuet 1991-2018³⁰³, nähdään tilanteen vuonna 1991 olleen vielä melko tasainen. Suomen kehitysyhteistyörahat olivat noin 80% Norjan vastaavista. 1990-luvun lama sai Suomessa aikaan pysyvän tasoleikkauksen, mutta ei Norjankaan puolella kehitysyhteistyön määrärahoja ryhdytty merkittävästi nostamaan kuin vasta 2000-luvulle tultaessa. Kuitenkin vuonna 1994 Suomen kehitysyhteistyövarat olivat enää neljäsosa Norjan



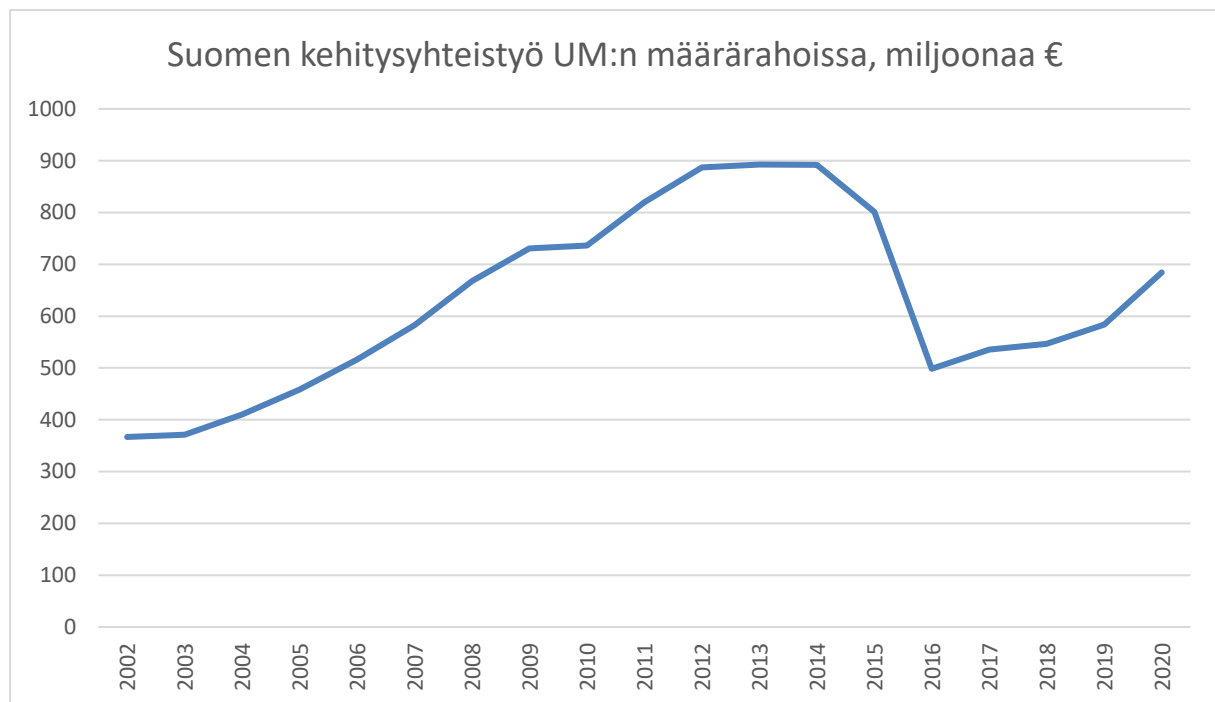
vastaavista. Tämän jälkeen tilanne vakiintui ja vuosien 1994-2020 välillä Suomen kehitysyhteistyömäärärahat suhteessa Norjan ODA-tukiin ovat vaihdelleet 23-32% välillä.

Norjan kehitysyhteistyöluvuissa näkyy selkeänä vuoden 2013 syksyn hallituksenvaihdos. Konservatiivien ja nationalistisen Edistyspuolueen vähemmistöhallitus lähti leikkaamaan merkittäväällä tavalla kehitysyhteistyöstä. Kahdessa vuodessa pudotusta tuli lähes neljännes. Mielenkiintoisesti tämä muutos ei ollut nähtävissä suorassa ulkoministeriön kautta kulkevassa kehitysyhteistyötuesta, jonka lukuja tarkasteltiin kappaleessa 5.8. Suomen luvuissa voi oman nationalistipuolueemme Perussuomalaisten nousun hallitukseen myös nähdä kehitysyhteistyön luvuissa. Suomen kehitysyhteistyörahat kokonaisuudessaan putosivat vuonna 2016 vajaat 18 prosenttia. Perussuomalaisten vaikutuksen suuruuden arviointia kuitenkin vaikeuttaa se seikka,

³⁰³ Lähde: OECD, 2020.

että Suomessa kehitysyhteistyön resurssit lähtivät laskuun jo vuoden 2015 luvuissa, joista oli pitkälti päättämässä Alexander Stubbin johtama sateenkaarihallitus.

Sen sijaan tarkasteltaessa pelkkiä Suomen ulkoministeriön varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahoja³⁰⁴ Perussuomalaisten vaikutus on selkeä – vuonna 2016 ulkoministeriön kehitysyhteistyövaroista leikattiin lähes 40% eli yli 300 miljoonaa euroa. Kun jo edelliselle vuodelle oli Stubbin hallitus leikannut ko. määrärahoja 90 miljoonaa euroa, on muutoksen rajuutta vaikea yliarvioida. Toisaalta – kun kaikki Suomen ODA-tuet pienenivät vuonna 2016 reilut 200 miljoonaa dollaria, vaikka pelkästään ulkoministeriön rahoihin tehtiin 300 miljoonan



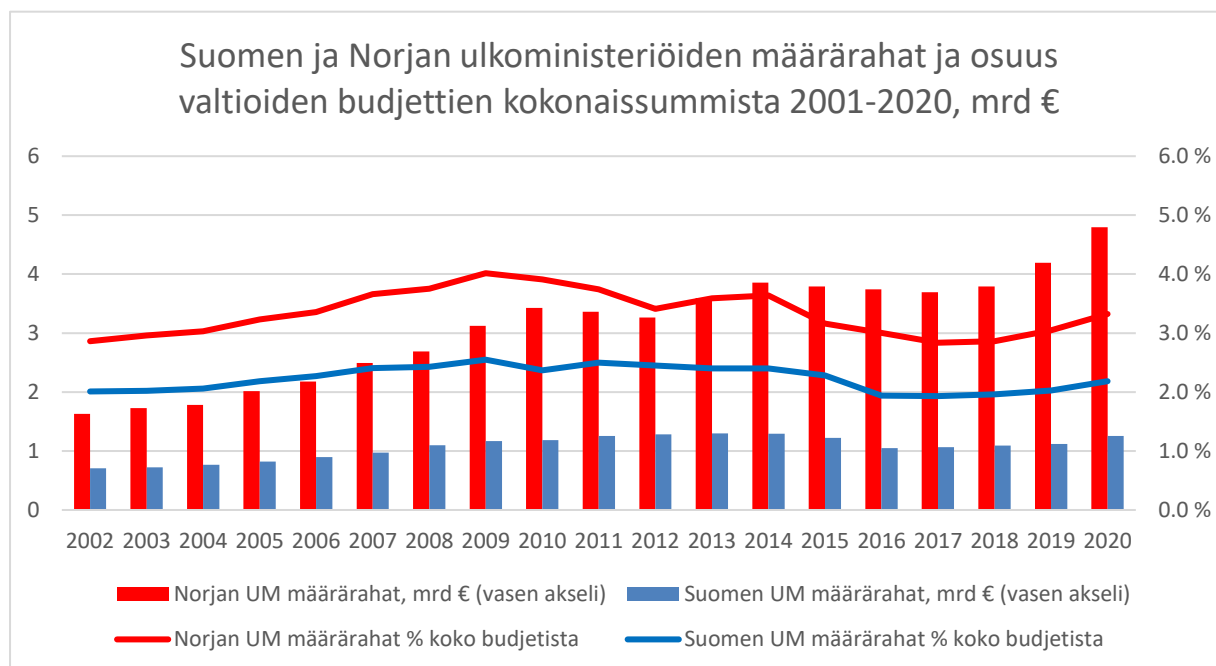
euron leikkaukset, voidaan tehdä päätelmä, että Perussuomalaiset olivat ratkaisevalla tavalla kääntämässä Suomen kehitysyhteistyörahoituksen suuntaa. Ilman UM:n budjettileikkauksia, kun ODA-tuet olisivat ilmeisesti nousseet.

Edellä mainittujen puolueiden lisäksi ei ole sen paremmin Norjan kuin Suomenkaan luvuissa havaittavissa suurta vaihtelua sen suhteen, mikä puolueyhdistelmä on ollut hallituksessa. Ja kuten todettu – myös näiden populistipuolueiden kohdalla vaikutus on ollut ristiriitainen. Norjan Edistyspuolue oli nostamassa ulkoministeriön suoria kehitysyhteistyörahoja entiseen malliin, mutta samalla Norjan kokonaiskehitysyhteistyö samalla laski voimakkaasti. Toisaalla taas Perussuomalaiset eivät olleet Suomessa ainakaan ulkoministeriön osalta aloittamassa vaan vain jatkamassa ja voimistamassa kehitysyhteistyövarojen leikkauksia. Kaikkien

³⁰⁴ Lähde: Suomen valtionbudjetit 2002-2020, ulkoasiainministeriön hallinnonala. Taulukkoon koottu budjettimomentti 24.30.66. Varsinainen kehitysyhteistyö.

kehitysyhteistyömenojen suhteen taas heidän voi sanoa estäneen määrärahojen kääntämisen takaisin nousuun.

Jälleen yksittäisten budjettimomenttien trendien vertailu on kuitenkin vaarallista. Jotta niiden muutokset saataisiin laitettua laajempaan asiayhteyteen, on syytä luoda lyhyesti katse myös Suomen ja Norjan ulkoministeriöiden määrärahoihin kokonaisuudessaan. Taulukosta Suomen ja Norjan ulkoministeriöiden määrärahat ja osuus valtioiden budjettien kokonaissummista³⁰⁵ on



nähtävissä samat notkahdukset vuosien 2015 (Norjan osalta) ja 2016 (Suomen osalta) kuin kehitysyhteistyömäärärahojen kehityksessäkin. Samasta taulukosta on havaittavissa myös maiden eroavaisuus kokonaisbudjetin kasvattamisessa. Siinä missä vuosituhannen alussa Norjan ulkoministeriön määrärahat olivat 2,3 kertaiset, on ero vuonna 2020 jo 3,8 kertainen. Kuitenkaan Norjan ulkoministeriön osuus koko valtion menoista ei ole juuri kasvanut, vaan se on kahden vuosikymmenen aikana liikkunut 2,9 ja 4,0 prosentin välillä. Suomella vastaava vaihteluväli on ollut pienempi, liikkuen 1,9 ja 2,5 prosentin välillä kokonaisbudjetista.

Näistä luvuista on pääteltävissä, että kummassakaan maassa ulkoministeriön toimialaan sinällään ei ole kohdistunut viimeisen kahden vuosikymmenen aikana mitään poliittisesti motivoituneita suuria muutoksia. Jos kehitysyhteisrahoista onkin tehty leikkauksia, on raha joko pysynyt ministeriön sisällä tai leikkaukset ovat olleet osa sellaisen valtionbudjetin muotoilemista, missä menokuri on ollut suurta myös muiden ministeriöiden osalta.

³⁰⁵ Lähde: Suomen ja Norjan valtionbudjetit 2002-2020.

7. Mitä opittavaa Suomella on Norjan kokemuksista?

Edellä käsitellyissä Suomen ja Norjan rauhanvälittämistä koskevissa kappaleissa on huomattavan paljon eroavaisuuksia, vaikka niitä käsittelevät valtiot ovatkin yhteiskuntajärjestelmiltään molemmat skandinaavisen mallin perustalle rakennettuja ja asukasluvuiltaan lähellä toisiaan.

Käsitellyissä rauhanvälittämisen tapauksissa pistää silmään Norjan lähestymistavan muutos – siinä missä 1980- ja 1990-luvulla tapaukset nousivat paljolti konfliktialueella toimivista kansalaisjärjestöistä (Guatemala ja Israel/PLO), on 2000-luvun alussa lähestymistapa ollut ulkoministeriökeskeinen (tässä työssä käsitelty Sri Lankaa, mutta myös Kolumbia ja Sudan). Suomi taas lähti liikkeelle rauhanvälittämiseen varsinaisesti vasta vuonna 1999 Kosovon kriisin ratkaisun myötä ja siitä lähtien Suomen osallisuus on ollut hyvin riippuvaista ulkopuolisista instituutioista (Kosovo/Serbia, Georgia, Friends of Mediation -ryhmien toiminta) tai konfliktin osapuolista itsestään (Aceh). Muutoksen taustalla voi nähdä rauhanvälittämisen ammattimaistumisen vuosituhaten vaihteessa. Jotkin järjestöt alkoivat erikoistua nimenomaan rauhanvälittämiseen. Sama erikoistumisen ilmiö on ollut havaittavissa myös Suomessa CMI:n perustamisen muodossa.

Ammattimaistumisen myötä toimijat ovat tulleet samalla aiempaa tietoisemmiksi omasta brändistään ja hankkeistaan, eivätkä myöskään ulkoasianministeriöt ole tälle immuuneja. Pikemminkin päinvastoin. Marko Lehden mukaan kilpailuasetelma rauhanvälittämisvaltioina voi myös vaikeuttaa yhteistyön rakentamista Suomen ja Norjan välillä. Tästä on jo näkynyt merkkejä esimerkiksi Norjan ulkoministeriön rahoittamien Oslo Forumien ja Suomen ulkoministeriön yhdessä suomalaisten rauhanvälitysjärjestöjen kanssa järjestämien National Dialogue –konferenssien osanottajissa. Lehden mukaan kansainvälinen rauhanvälittämis toiminnan kenttä on nykyisin niin ruuhkainen ja kilpailtu, että sekä yksityiset rauhanvälitysjärjestöt että pienen, rauhan teemalla profiloitumaan pyrkivät valtiot ovat tulleet melko mustasukkaisiksi “omista” projekteistaan.³⁰⁶

Toisaalta myös maiden ulkoministeriöiden välillä on suuri asenne ero suhteessa kansalaisjärjestötoimijoihin. Norjan järjestelmässä ulkoministeriö suorittaa neuvottelut ja kansalaisjärjestöt antavat sille tukeansa, kun taas Suomen systeemissä vahvat

³⁰⁶ Lehti, 2018, 109-110.

rauhanvälittäjäjärjestöt toimivat neuvottelujen vetäjinä ja ulkoministeriö tarjoaa tukiroolia muun muassa järjestelyjen ja rahoituksen muodossa.³⁰⁷

Taloudellisella saralla on nähtävissä suuri ero Norjan ja Suomen rauhanvälittämisen saralla. Siinä missä Norja laittaa vuosittain yli 40 miljoonaa euroa suoraan rauhanvälittämistoiminnan tukemiseen, sijoitti Suomi 400 000-500 000 euroa vuodessa viimeisen vuosikymmenen aikana. Vasta vuodelle 2020 summa korotettiin 2,5 miljoonaan euroon, mutta sekin korotus on tehty pääosin ”tulevaisuusinvestointina”, eikä sen jatkamisesta tai kehittämisestä ole mitään takeita. Julkinen keskustelu Suomessa on ollut kovin vaitonainen tästäkin korotuksesta, vaikka ulkoministerinä toimiikin itse rauhanvälittämistehtävissä profiloitunut Pekka Haavisto. Onkin selvää, että rauhanvälittämisellä on Norjassa poliittinen konsensus puolellaan. Se on, niin arveluttavia piirteitä kuin maabrändäykset voivat saadakin, vakiinnuttanut Norjassa asemansa osana yhteistä omakuvaa.

Suomessa rauhanvälitystä taas on ollut edistämässä Ahtisaaren ja Haaviston kaltaiset yksittäiset toimijat. Asialle viehtyneet tai vihkiytyneet ulkoministerit (kuten Erkki Tuomioja ja Haavisto) ovat voineet kyetä edistämään asioita puolueidensa tai hallitusneuvottelujen kautta, mutta tällainen toiminta on ainakin tähän saakka osoittautunut lyhytjänteiseksi. Myöskään Haaviston ulkoministerikausi ei (ainakaan kevääseen 2020 mennessä) ole jäänyt mieleen niinkään rauhanvälittämisen toimista kuin kyvyttömyydestä saada selvää päätöstä edes syyrialaisella vankileirillä olevien suomalaislasten asemasta. Kovin on pitkä matka siis vielä kuljettavana.

Toisaalta norjalaiset ovat rahoittaneet suoran rauhanvälittämistoiminnan lisäksi valtavan paljon suuremmissa mittakaavassa myös kehitysyhteistyötä. Nelinkertainen ero ei selity bruttokansantuotteen erolla, joka on Norjalla noin 60% suurempi kuin Suomella. Osansa erolla voi olla toki soveltuvan rahoituksen laskentatavalla, sekä kansalaisjärjestöjen muualta kuin valtion kirstusta saaman rahoituksen osuudella. Silti ero on merkittävän suuri ja näkyy varmasti myös niin sanotusti jalkoina maassa. Tämä kokemuksen kartuttamisen laveus puolestaan peilautuu tietotason nostamiseen ja monipuolistumiseen, joskin edellä olevissa kappaleissa on sivuttu myös massiivisen ja monikanavaisen rahoitusjärjestelmän ongelmakohtia.

Monipuolisen kehitysyhteistyön vahvuuksia lienee kuitenkin yhteiskunnan laajuisen tiedon kertymisen ohella konfliktialueiden oloihin vihkiytyneiden ihmisten määrän lisääntymisenä. Tämä yhdistettynä Norjan ulkoministeriön ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kiertona tehtävästä toiseen johtaa tilanteeseen, jossa ministeriöistä löytyy usein myös suoraa

³⁰⁷ Väyrynen et al, 2018, 27.

omakohtaista kokemusta kehitysyhteistyöalueista ja rauhanvälittämisen kohdemaista. Tällaisessa kehityksessä voidaan sopivia tilaisuuksia pystyä odottamaan tai antamaan kohteiden etsintä rauhanvälitykseen erikoistuneiden kolmannen sektorin toimijoiden vastuulle tukien niitä tarpeen tullen myös tiedollisesti. Suomella voi katsoa olevan opittavaa ainakin tässä urakierron edistämässä ministeriöiden ja kehitysyhteistyötä tekevien kolmannen sektorin toimijoiden välillä. Monipuolisen tietovarannon kerryttämisen ei luulisi olevan vierasta osaamisen nimiin vannovassa Suomessakaan.

Suomen lähestyminen kriisinhallintaan on tässä vertailussa vielä pitkälti Kylmän sodan kokemusten määrittelemää. Rauhanturvatehtävien monimutkaistumisen ja muuttuminen askel askeleelta myös enemmän voimankäyttöä vaativiksi operaatioiksi on resurssien rajallisuudesta johtuen pienentänyt kentällä olevien joukkojen määrää mutta samalla uusiin myös puhtaasti sotilaallisiin operaatioihin on haluttu mennä ja usein sitä on perusteltu nimenomaan puolustusvoimien niistä saaman kokemuksen vuoksi. Naton ulkopuolisena maana, joka nojaa lujasti sotilaallisen puolustuskyvyn ylläpitämiseen kaikissa oloissa, Suomi on ottanut myös kansainvälisissä tehtävissä leimallisesti taistelukykyä kehittävän asennon.

Mikä Suomen osalta valtionbudjettia tarkasteltaessa vaikuttaa puuttuvan kokonaan on tutkimustoiminnan edistäminen erityisesti rauhanvälitystä ajatellen. Ulkoministeriö listaa rauhanvälittämissaavutuksissaan Euroopan rauhaninstituutin perustamisen vuonna 2014³⁰⁸, mutta sen rahoitus tulee ilmeisesti suoraan unionin budjetista. Ulkoministeriö ei myöskään erittele muuhun kansainväliseen tutkimustoimintaan menevää rahoitusta. Vuonna 2020 opetusministeriö myöntää reilut 20 miljoonaa euroa kansainvälisille järjestöille, mutta se kohdistuu valtaosin luonnontieteiden tutkimusta tekeville toimijoille tai tohtoriopintoihin Euroopan Yliopistoinstituutissa. Samaan aikaan Norja tukee pelkästään Yhdysvalloissa eri ajatushautomoja noin 25 miljoonan euron edestä, eli taloudellinen kuilu on tälläkin sektorilla valtava. Toki kummankaan maan luvuissa ei ole nähtävissä kaikkia kanavia, joita pitkin eri projekteja rahoitetaan. Se vaatisi jo ihan oman tutkimuksensa.

³⁰⁸ Rauhanvälitys, 2020.

8. Lopuksi

Tämän tutkielman tavoitteena oli selvittää, miten Norjan rauhanvälittämisen malli toimii hallinnollisella tasolla ja mitä muutoksia siinä on tapahtunut viimeisten vuosikymmenien aikana. Lisäksi halusin selvittää, miten nuo kokemukset ovat peilattavissa Suomeen ja olisiko Suomella mahdollisuutta imitoida noita toimintamalleja oman rauhanvälittämistoimintansa pohjaksi.

Työn edetessä on tullut selväksi, että maiden taloudelliset eroavaisuudet ovat varsin suuret. Siinä missä 2000-lukua on Suomen osalta leimannut talouden sopeuttaminen ja varsin tiukka menokuri, on Norja kyennyt paria poikkeusta lukuun ottamatta kasvattamaan valtionbudjetin menoeriä. Samalla ulkoministeriön määrärahat ovat kasvaneet Norjassa lähes nelinkertaisiksi suhteessa Suomeen. Sama kehitys on ollut nähtävissä myös kehitysyhteistyömenoissa. Jos tavoitteena on imitoida Norjan yhteiskuntarakennetta, vaatisi se melkoisen tuottavuusloikan koko suomalaiselta yhteiskunnalta. Tai vaihtoehtoisesti valtaviin öljykenttien löytämisen vaikkapa Saimaalta.

Jos yksi yhteen imitointi ei ole mahdollista taloudellisten reunaehtojen puitteissa, voidaan miettiä, pystyisikö Suomi ottamaan muutoin mallia norjalaisesta järjestelmästä vaikkapa sitten pienemmässä mittakaavassa. Edellisessä kappaleessa mainitsin muun muassa urakierron edistämisen kehitysyhteistyötä tekevien ja ministeriöiden välillä. Tutkimussektorilla olisi myös mahdollista tehdä enemmän, mutta viime vuosina rahoitusta on suunnattu valtioneuvoston tasolta päätöksentekoa tukeviin selvitys- ja tutkimushankkeisiin pikemminkin kuin vapaamuotoisen tutkimuksen tukemiseen. Päivittäisessä politiikassa kansainvälinen politiikka ja näennäisen kaukana olevat konfliktit taas eivät helposti saa suurta huomiota osakseen. Tästä käy esimerkiksi se tosiseikka, että Strategisen tutkimuksen neuvoston tukemista tutkimushankkeista löytyy sen perustamisesta vuodesta 2014 lähtien vain yksi selkeästi rauhanvälitystä tutkinut hanke.

Toisaalta on tullut ilmi, että maiden lähestymistapa on varsin erilainen rauhanvälittämistapauksiin. ”Suomen malli”³⁰⁹, jos sellainen on olemassa, perustuu kolmannen sektorin oman toiminnan tukemiseen sekä normipohjaisen ja instituutioihin pohjaavan kansainvälisen järjestelmän vahvistamiseen. Norjan mallissa taas keskeisin toimija on Norjan ulkoministeriö, jota tukevat kehitysyhteistyötä tekevät kansalaisjärjestöt. Sen lisäksi Norja rahoittaa monia järjestöjä ympäri maailmaa ja osa näistä toimii myös suoraan

³⁰⁹ Kts. esim. Väyrynen et al, 2018.

rauhanvälitystehtävissä. Aika näyttää, vahvistuvatko nämä ulkopuoliset toimijat myös suhteessa Norjan ulkoministeriöön kuten näyttää tällä hetkellä olevan yleinen suuntaus, vai voidaanko virkamiesvetoisesti tehdä rauhanvälittämistyötä myös jatkossa. Joka tapauksessa Norjan malli on ollut arvokas etenkin siinä mielessä, että se otti käyttöön ihan uudessa laajuudessa kansalaisyhteiskunnan voimavarat ja osaamisen monimutkaisten konfliktien ratkaisemisessa.

Tutkielman otsikko kysyy, onko Norjan malli Suomen. Vaikuttaa siltä, että ei ole ainakaan tällä hetkellä. Jo pelkästään taloudelliset eroavuudet ovat siihen liian suuret. Lisäksi on filosofisia eriävyyksiä kansalaisjärjestöjen ja ministeriön virkamiesten rooleista. Mutta vaikka malli ei ole sama, on mallia silti otettu. Yhteiskunnan voimavarojen mahdollisimman laaja hyödyntäminen ja julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyö näkyy molemmilla vahvana tekijänä rauhantyössä. Voikin sanoa, että taustalla on yhteinen pohjoisen malli.

Lähteet

Painetut lähteet

Anderlini, Sanam Naraghi (2007), *Women building peace. What they do, why it matters*. Lynne Rienner Publishers, Boulder.

Bacchi, Carol (2009), *Analysing Policy. What's the problem represented to be?* Pearson Education, Frenchs Forest.

Bellamy, Alex J., Paul Williams & Stuart Griffin (2004), *Understanding Peacekeeping*. Polity Press, Cambridge.

Bien, William J. (2000), The Oslo Channel: Benefits of a Neutral Facilitator to Secret Negotiation teoksessa Greenberg, Melanie C., John H. Barton & Margaret E. McGuinness (toim.), *Words over War*, 109-136. Rowman & Littlefield Publishers, Lanham.

Bobrow, Davis B. & Dryzek, John S. (1987), *Policy Analysis by Design*, University of Pittsburgh Press, Lontoo.

Burgerman, Susan D. (2000), Building the Peace by Mandating Reform: United Nations-Mediated Human Rights Agreements in El Salvador and Guatemala teoksessa *Latin American Perspectives* 63-88, Vol. 27, No. 3, May, 2000, Sage Publications.

Butler, Michael J. (2009), *International Conflict Management*. Routledge, New York.
Doty, Anisa (2012), Suomi kokonaisvaltaisen rauhantyön suurmaaksi teoksessa Kopola, Riina & Palm, Anne (toim.), *Siviilit kriisejä hallitsemassa*, 141-161. Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATU, Helsinki.

Egeland, Jan, (1994), Norway's Middle East Peace Channel – an Insider's View teoksessa *Security Dialogue* 349-351, Vol. 25, No. 3, Sep. 1994, Sage Publications.

Evaluation of CESAR's Activities in the Middle East Funded by Norway. Evaluation Report 3/2004 (2004). April 2004. Norjan kuninkaallinen ulkoasiainministeriö.

Evaluation of Norwegian Development Cooperation with Afganistan 2001-2011. Report 3/2012 (2012). June 2012. Norad Evaluation Department. Norwegian Agency for Development Cooperation.

Evaluation of the Norwegian Research and Development Activities in Conflict Prevention and Peace-building Evaluation Report 5/2008 (2008), Norad Evaluation Department. Norwegian Agency for Development Cooperation, Oslo.

Foresti, Marta, Harris, Daniel, Berts, Hannes, Bye, Vegard, Disch, Arne, Domingo, Pilar, Moberg, Liv, Moen, Hanne Lotte, Sanchez, Manolo & Vigeland, Endre (2011), *Democracy support through the United Nations. Evaluation Report 10/2010. Literature review: What have we learnt about donors' support for democratic development?* February 2011. Norad Evaluation Department. Norwegian Agency for Development Cooperation. 07 Xpress As, Oslo.

Fridl, Daniella (2009), Kosovo Negotiations: Re-Visiting the Role of Mediation teoksessa *International Negotiation*, Vol. 14(1), 71-93. Martinus Nijhoff Publishers.

Galtung, Johan (1964), An Editorial teoksessa *Journal of Peace Research*, Vol. 1, No.1, 1-4.

Goodhand, J., B. Klem and G. Sørbo (2011), *Pawns of Peace: Evaluation of Norwegian Peace Efforts in Sri Lanka, 1997-2009*, commissioned by Norad Evaluation Department, Report 5/2011. Norwegian Agency for Development Cooperation, Oslo.

Helgesen, Vidar (2007), *How Peace Diplomacy lost post 9/11: What Implications are there for Norway?*, Oslo Files on Defence and Security, 3/2007: 1-24.

Janzen, Randall (2008), From Less War to More Peace: Guatemala's Journey Since 1996 teoksessa *Peace Research* 55-75, Vol. 40, No 1, ProQuest.

Joenniemi, Pertti (2013), Finland: a non-traditional peacemaker, teoksessa *Canadian Foreign Policy Journal*, 19:1, 53-59, Routledge.

Kelleher, Ann & Taulbee, James Larry (2006), Bridging the Gap: Building Peace Norwegian Style teoksessa *Peace & Change* 479-505, Vol. 31, No. 4, October 2006, Blackwell Publishing Limited.

Kelleher, Ann (2014), Norway's Approach to Achieving Peace: Structure and Agency teoksessa Taulbee, James Larry, Kelleher, Ann & Grosvenor, Peter C., *Norway's Peace Policy – Soft Power in a Turbulent World*. Palgrave Macmillan, New York.

Kingsbury, Damien (2006), *Peace in Aceh: A Personal Account of the Helsinki Peace Process*. PT Equinox Publishing Indonesia, Jakarta.

Kokkarinen, Helinä, Immonen, Tuomas, Vuorensola, Pietari, Rautio, Laura & Everhall Tony (2012), Suomen siviilikriisinhallinnan kehitys ja tulevaisuuden haasteet teoksessa Kopola, Riina & Palm, Anne (toim.), *Siviilit kriisejä hallitsemassa*, 44-57. Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATU, Helsinki.

Kolb, Eugene J. (1978), *A Framework For Political Analysis*. Prentice-Hall, New Jersey.

- Krøvel, Roy (2000), Norge og freden I Guatemala teoksessa *Internasjonal Politikk*, 58 (2) 2000: 251-260. Norsk Utenrikspolitisk Institut.
- Kurkinen, Petteri (2001), *Siviili-sotilasyhteistyö kriisinhallintaoperaatioissa*. Julkaisusarja 1. Strategian tutkimuksia nro. 18. Maanpuolustuskorkeakoulu, Helsinki.
- Laitinen, Hanne (1998), *Tapaustutkimuksen perusteet*. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 55. Kuopion yliopiston paino, Kuopio.
- Leander, Anna (2008), Thinking tools, teoksessa Klotz, Audie & Deepa Prakash (toim.), *Qualitative Methods in International Relations. A Pluralist Guide*, 11-27. Palgrave Macmillan, Chippenham
- Lehti, Marko (2018), *The Era of Private Peacemakers: A New Dialogic Approach to Mediation*. Springer International Publishing AG. University of Manchester, Manchester.
- Leira, Halvard (2005), Folket og freden. Utviklingstrekk i norsk fredsdiskurs 1890-2005 teoksessa *Internasjonal politikk* no. 2-3, 2005. Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Manulak, Michael (2011), Forceful persuasion or half-hearted diplomacy? teoksessa *International Journal*, Spring 2011, Vol. 66(2), 351-369. Sage Journals.
- Menneskeverd i sentrum: Handlingsplan for menneskerettigheter* (1999), Ulkoasiainministeriön raportti parlamentille 21. Norjan kuninkaallinen ulkoasiainministeriö, Oslo.
- Müller, Harald (2005), Theories of Peace teoksessa *Peace Studies* Vol I, Routledge.
- Negotiating Rights: The Guatemalan Peace Process* (1997). Accord. An International Review of Peace Initiatives. Conciliation Resources, Lontoo.
- Nissan, Elizabeth & Stirrat, R.L. (1990), The generation of communal identities teoksessa Spencer, Jonathan (toim.), *Sri Lanka: History and the Roots of Conflict*. Routledge, Lontoo.
- Nissen, Ada & Waage, Hilde Henriksen (2015), Weak Third Parties and Ripening: Revisiting Norwegian Interventions in Guatemala and the Israeli-Palestinian Conflict teoksessa *International Negotiation* no 20, 2015, 389-413. Brill Nijhoff, Haag.
- Nissinen, Petter (2014a), Crisis Management Initiative: yksityisen diplomatian toimija teoksessa Petter Nissinen ja Anita Doty (toim.), *Rauhanvälitys – suomalaisia näkökulmia*, 79-87. Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATU, Helsinki.

Nissinen, Petter (2014b), Rauhanvälitys osana käsitekijöitä teoksessa Petter Nissinen ja Anita Doty (toim.), *Rauhanvälitys – suomalaisia näkökulmia*, 12-24. Kansalaisjärjestöjen konfliktinehkäisyverkosto KATU, Helsinki.

NORAD Evaluation Department (2019), *Unclear roles lead to unclear results. Annual Report 2018/19*. Norwegian Agency for Development Cooperation.

Norsk sør-politikk for en verden i endring (1995), Rapport fra Nord-Sør/Bistandskommisjonen. Norjan kuninkaallinen ulkoasiainministeriö, Oslo.

Norwegian Peacebuilding Policies: Lessons Learnt and Challenges ahead (2004), Evaluation Report 2/2004. Norjan kuninkaallinen ulkoasiainministeriö, Brattvaag. Orjuela, Camilla (2008), *The Identity Politics of Peacebuilding: Civil Society in War-Torn Sri Lanka*. SAGE Publications India Pvt Ltd, New Delhi.

Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. (2019), Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019, Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31, Helsinki.

Perritt, Henry H. (2010), *The Road to Independence for Kosovo: A Chronicle of the Ahtisaari Plan*. Cambridge University Press, New York.

Ratkaisujen Suomi (2015), Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015, Hallituksen julkaisusarja 10/2015, Helsinki.

Reeves, René (2006), *Ladinos with Ladinos, Indians with Indians: Land, Labor, and Regional Ethnic Conflict In the Making of Guatemala*. Stanford University Press, Stanford.

Reich, Bernhard (1996), *An Historical Encyclopedia of the Arab-Israeli Conflict*. Greenwood Press, Westport.

Regjeringens handlingsplan for bekjempelse av fattigdom i sør mot 2015 (2002). Norjan kuninkaallinen ulkoasiainministeriö, Oslo.

Schiff, Amira (2014), On Success and Failure: Readiness Theory and the Aceh and Sri Lanka Peace Processes teoksessa *International Negotiation* no 19, 2014, 89-126. Brill Nijhoff, Haag.

Stake, Robert E. (1995), *The Art of Case Study Research*, Sage, Thousand Oaks.

Sending, Ole Jacob & Neuman, Iver B. (2006), Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power, teoksessa *International Studies Quarterly* 50: 3, International Studies Association.

- Shea, Nathan (2016) Nongovernment organisations as mediators: Making peace in Aceh, Indonesia, teoksessa *Global Change, Peace & Security*, 28:2, 177-196, Routledge.
- Spencer, Jonathan (1990) Introduction: the power of the past teoksessa Spencer, Jonathan (toim), *Sri Lanka: History and the Roots of Conflict*. Routledge, Lontoo.
- Statsbudsjettet 2016* (2015), Det Kongelige Finansdepartement.
- Stich, Shawna (2018) Social Development Strategies in Peace Processes: Colombia and Guatemala teoksessa *Social Development Issues* Vol. 40, Iss. 3: 41-57, Chicago.
- Strateginotat om demokratistøtte i bistandsarbeidet* (1992), Norjan kuninkaallinen ulkoasianministeriö, Oslo.
- Taulbee, James Larry (2014), Sri Lanka: A Bridge Too Far? teoksessa Taulbee, James Larry, Kelleher, Ann & Grosvenor, Peter C., *Norway's Peace Policy – Soft Power in a Turbulent World*. Palgrave Macmillan, New York.
- Ulkoministeriö (2010), *Peace Mediation - Finland's Guidelines*. Suomen ulkoministeriö, Helsinki.
- Valentino, Benjamin A. (2004), *Final Solutions: Mass Killing and Genocide in the 20th Century*. Cornell University Press, Ithaca and London.
- Wallensteen, Peter & Svensson, Isak (2014), Talking peace: International mediation in armed conflicts. *Journal of Peace Research* 2014 51: 315.
- Weimer, David L. & Aidan R. Vining (1989), *Policy Analysis. Concepts and Practice*. Prentice-Hall International Editions, New Jersey.
- Wickramasinghe, Nira (2015) Sri Lanka in the Modern Age: A History. Oxford University Press, New York.
- Vrana, Heather A. (2017) *This City Belongs to You: A History of Student Activism in Guatemala, 1944-1996*. University of California Press, Oakland.
- Väyrynen, Tarja, Lehti, Marko, Féron, Élise ja Koopman, Sara (2018) *Inclusive Mediation and Conflict Prevention: The Finnish Model*. Publication series of the Government's analysis, assessment and research activities 16/2018. Valtioneuvoston kanslia.
- Yin, Robert K. (1994), *Case Study Research. Design and Methods*. Sage, Lontoo.

Painamattomat lähteet

45. *Tasavallan Presidentin puhe YK:n yleiskokouksessa 19.10.1961*, [http://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/11493/TMP.objres.3871.html?sequence=1&isAllowed=y]. Luettu 28.10.2018.

About NOREF (2020), <https://noref.no/About-NOREF>. Luettu 5.4.2020

ACT 26 no. 26 of 9 May 1997: Act Relating to the Norwegian Investment Fund for the Developing Countries, [https://www.norfund.no/archive/Dokumenter/Norfund%20Act%20%28ID%20144939%29.pdf]. Luettu 11.4.2020.

Bjørngaas, Tove (2012), *From Contributor to Partner? Norway's role in foreign policy research and implementation in the United States*, NOREF Report May 2012.

Direktoratet for forvaltning og IKT – DIFI (2008), *Vurdering av bruk av styre I Det norske fredskorpset*, DIFI rapport 2008:7.

En verden av muligheter. Globaliseringens tidsalder og dens utfordringer (2003), Norjan kuninkaallinen ulkoasiainministeriö.

Group of Friends of Mediation (2020), [https://peacemaker.un.org/friendsofmediation]. Luettu 15.4.2020.

Kriisinhallinta (2016), [http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=49302#Sotilaallinen_kriisinhallinta]. Luettu 23.6.2016.

NORAD (2015), *Norwegian Aid Statistics*, [https://norad.no/en/front/toolspublications/norwegian-aid-statistics/]. Luettu 13.3.2015.

OECD (2020), *Net ODA from DAC countries from 1950 to 2019*, [http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/]. Luettu 24.4.2020.

Rauhanvälityksen toimintaohjelma (2011), Ulkoasiainministeriön julkaisuja 10/2011, Suomen ulkoasiainministeriö.

Rauhanvälitys (2020), [https://um.fi/rauhanvalitys]. Luettu 12.4.2020.

Samarbeidspartnere (2020), [https://norad.no/ombistand/kunnskapsbanken/samarbeidspartnere/]. Luettu 11.4.2020.

Statsbudjett 2002 (2001), [https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjett-2002/]. Luettu 15.12.2019.

Statsbudjett 2003 (2002), [<https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjett-2003/>]. Luettu 15.12.2019.

Statsbudjett 2004 (2003), [<https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjett-2004/>]. Luettu 15.12.2019.

Statsbudjett 2005 (2004), [<https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjett-2005/>]. Luettu 15.12.2019.

Statsbudjett 2006 (2005), [<https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjett-2006/>]. Luettu 15.12.2019.

Statsbudjettet 2007 (2006), [<https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2007/>]. Luettu 15.12.2019.

Statsbudjettet 2008 (2007), [<https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2008/>]. Luettu 15.12.2019.

Statsbudjettet 2009 (2008), [<https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2009/>]. Luettu 15.12.2019.

Statsbudjettet 2010 (2009), [<https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2010/>]. Luettu 15.12.2019.

Statsbudjettet 2011 (2010), [<https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2011/>]. Luettu 15.12.2019.

Statsbudjettet 2012 (2011), [<https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2012/>]. Luettu 15.12.2019.

Statsbudjettet 2013 (2012), [<https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2013/>]. Luettu 15.12.2019.

Statsbudjettet 2014 (2013), [<https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2014/>]. Luettu 15.12.2019.

Statsbudjettet 2015 (2014), [<https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2015/>]. Luettu 15.12.2019.

Statsbudjettet 2016 (2015), [<https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2016/>]. Luettu 15.12.2019.

Statsbudjettet 2017 (2016), [<https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2017/>]. Luettu 15.12.2019.

Statsbudjettet 2018 (2017), [<https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2018/>]. Luettu 15.12.2019.

Statsbudjettet 2019 (2018), [<https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2019/>]. Luettu 15.12.2019.

Statsbudjettet 2020 (2019), [<https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2020/>]. Luettu 15.12.2019.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004 (2004). *Valtioneuvoston selonteko VNS 6/2004*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2004. Valtioneuvoston kanslia.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009 (2009). *Valtioneuvoston selonteko VNS 1/2009*. Valtioneuvoston kanslia.

Tellis, William (1997), *Application of Case Study Methodology. The Qualitative Report*, Volume 3, Number 3, September 1997. [<http://www.nova.edu/ssss/QR/QR3-3/tellis2.html>]. Luettu 25.3.2012.

Valtion talousarvioesitys 2002, (2001), [https://budjetti.vm.fi/indox/tae/2002/he_TAE_2002.jsp]. Luettu 7.2.2020.

Valtion talousarvioesitys 2003, (2002), [https://budjetti.vm.fi/indox/tae/2003/he_TAE_2003.jsp]. Luettu 7.2.2020.

Valtion talousarvioesitys 2004, (2003), [https://budjetti.vm.fi/indox/tae/2003/he_TAE_2004.jsp]. Luettu 7.2.2020.

Valtion talousarvioesitys 2005, (2004), [https://budjetti.vm.fi/indox/tae/2003/he_TAE_2005.jsp]. Luettu 7.2.2020.

Valtion talousarvioesitys 2006, (2005), [https://budjetti.vm.fi/indox/tae/2003/he_TAE_2006.jsp]. Luettu 7.2.2020.

Valtion talousarvioesitys 2007, (2006), [https://budjetti.vm.fi/indox/tae/2003/he_TAE_2007.jsp]. Luettu 7.2.2020.

Valtion talousarvioesitys 2008, (2007), [https://budjetti.vm.fi/indox/tae/2003/he_TAE_2008.jsp]. Luettu 7.2.2020.

Valtion talousarvioesitys 2009, (2008), [https://budjetti.vm.fi/indox/tae/2003/he_TAE_2009.jsp]. Luettu 7.2.2020.

Valtion talousarvioesitys 2010, (2009),
[\[https://budjetti.vm.fi/indox/tae/2003/he_TAE_2010.jsp\]](https://budjetti.vm.fi/indox/tae/2003/he_TAE_2010.jsp). Luettu 7.2.2020.

Valtion talousarvioesitys 2011, (2010),
[\[https://budjetti.vm.fi/indox/tae/2003/he_TAE_2011.jsp\]](https://budjetti.vm.fi/indox/tae/2003/he_TAE_2011.jsp). Luettu 7.2.2020.

Valtion talousarvioesitys 2012, (2011),
[\[https://budjetti.vm.fi/indox/tae/2003/he_TAE_2012.jsp\]](https://budjetti.vm.fi/indox/tae/2003/he_TAE_2012.jsp). Luettu 7.2.2020.

Valtion talousarvioesitys 2013, (2012),
[\[https://budjetti.vm.fi/indox/tae/2003/he_TAE_2013.jsp\]](https://budjetti.vm.fi/indox/tae/2003/he_TAE_2013.jsp). Luettu 7.2.2020.

Valtion talousarvioesitys 2014, (2013),
[\[https://budjetti.vm.fi/indox/tae/2003/he_TAE_2014.jsp\]](https://budjetti.vm.fi/indox/tae/2003/he_TAE_2014.jsp). Luettu 7.2.2020.

Valtion talousarvioesitys 2015, (2014),
[\[https://budjetti.vm.fi/indox/tae/2003/he_TAE_2015.jsp\]](https://budjetti.vm.fi/indox/tae/2003/he_TAE_2015.jsp). Luettu 7.2.2020.

Valtion talousarvioesitys 2016, (2015),
[\[https://budjetti.vm.fi/indox/tae/2003/he_TAE_2016.jsp\]](https://budjetti.vm.fi/indox/tae/2003/he_TAE_2016.jsp). Luettu 7.2.2020.

Valtion talousarvioesitys 2017, (2016),
[\[https://budjetti.vm.fi/indox/tae/2003/he_TAE_2017.jsp\]](https://budjetti.vm.fi/indox/tae/2003/he_TAE_2017.jsp). Luettu 7.2.2020.

Valtion talousarvioesitys 2018, (2017),
[\[https://budjetti.vm.fi/indox/tae/2003/he_TAE_2018.jsp\]](https://budjetti.vm.fi/indox/tae/2003/he_TAE_2018.jsp). Luettu 7.2.2020.

Valtion talousarvioesitys 2019, (2018),
[\[https://budjetti.vm.fi/indox/tae/2003/he_TAE_2019.jsp\]](https://budjetti.vm.fi/indox/tae/2003/he_TAE_2019.jsp). Luettu 7.2.2020.

Valtion talousarvioesitys 2020, (2019),
[\[https://budjetti.vm.fi/indox/tae/2003/he_TAE_2020.jsp\]](https://budjetti.vm.fi/indox/tae/2003/he_TAE_2020.jsp). Luettu 7.2.2020.

Økt satsing på faglig samarbeid i utviklingspolitikken (2018), hallituksen lehdistötiedote 8.10.2018 [https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/pm7_budsjett/id2614102]. Luettu 11.4.2020.