

KANSAINVÄLISET TOIMIJAT AFGANISTANISSA

Tapaustutkimus Afganistanissa työskentelevien kansainvälisten toimijoiden koordinaatiotavoista ja keskinäisriippuvuussuhteista

Outi Mira Elisabet Nieminen

Helsingin Yliopisto

Valtiotieteellinen tiedekunta

Valtio-oppi, maailmanpolitiikka

Pro gradu -tutkielma

Helmikuu 2011



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta	Laitos – Institution – Department Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos	
Tekijä – Författare – Author Nieminen, Outi Mira Elisabet		
Työn nimi – Arbetets titel – Title Kansainväliset toimijat Afganistanissa: Tapaustutkimus Afganistanissa työskentelevien kansainvälisten toimijoiden koordinaatiotavoista ja keskinäisriippuvuus-suhteista		
Oppiaine – Läroämne – Subject Valtio-oppi, maailmanpolitiikan tutkimuksen linja		
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu –työ	Aika – Datum – Month and year 2011-02-07	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 91
Tiivistelmä – Referat – Abstract <p>Afganistan on maailmanpolitiikan ajankohtaisimpia näyttämöitä, ja maassa työskentelee runsaasti erilaisia kansainvälisiä toimijoita. Toimijoiden keskinäinen koordinaatio ja sujuva yhteistyö ovat keskeisiä tekijöitä kokonaistavoitteen, maan vakauttamisen, saavuttamisen sekä kansainvälisen tuen perillepääsyn kannalta. Toimijoiden välinen koordinaatio ja yhteistyö ovat osoittautuneet haastavaksi Afganistanissa, kuten jo useilla kriisialueilla aiemmin.</p> <p>Tutkimuksessa keskitytään kansainvälisten toimijoiden koordinaatiotapojen sekä toimijoiden välillä ilmenevien riippuvuus-suhteiden tutkimiseen Afganistanissa. Aihetta lähestytään kolmen toimijaryhmän avulla: diplomaattinen, kehitys- ja sotilaalliset toimijat. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten toimijaryhmien väliset koordinaatiotavat eroavat toisistaan ja millaisia keskinäisriippuvuuksia toimijaryhmien välillä esiintyy.</p> <p>Tutkimus osallistuu keskusteluun kansainvälisten toimijoiden keskinäisistä suhteista kriisinhallintaoperaatioissa. Aiheesta on kirjoitettu enenevässä määrin viimeisten 15 vuoden aikana, mutta aiheesta käyty teoreettinen keskustelu on tähän mennessä pysynyt rajoittuneena. Eräs tapa tutkia kansainvälisten organisaatioiden välisiä suhteita maailmanpolitiikan alalla on käyttää teoreettisena viitekehyksenä organisaatioteorioita. Tämän tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen muodostavat verkostanalyysi ja resurssiriippuvuusteoria.</p> <p>Tutkimus on luonteeltaan laadullinen tapaustutkimus, jonka aineisto on pääosin kerätty haastattelemalla kansainvälisissä organisaatioissa työskenteleviä Afganistan asiantuntijoita. Aineiston analyysimenetelmänä käytetään teoriasidonnaista sisällönanalyysyä.</p> <p>Tutkimus osoittaa, että vaikean turvallisuustilanteen ja muilla tavoin monimutkaisen toimintaympäristön seurauksena kansainvälisten toimijoiden koordinaatio on saanut verkostomaisia piirteitä. Diplomaattisen, kehitys- ja sotilaallisen toimijaryhmän välillä on painotuseroja erilaisten koordinaatiotapojen käytössä, mutta kaikille toimijaryhmille mahdollisuus muodollisten ja epämuodollisten sekä kahden- ja monenvälisten koordinaatiotapojen käyttöön on tärkeää. Kaikki toimijaryhmät näkevät koordinaation oman toimintansa kannalta välttämättömänä. Kansainväliset toimijat ovat voimakkaasti keskinäisriippuvaisia toisistaan, mutta riippuvuus-suhteet saavat erilaisia muotoja eri toimijaryhmien välillä.</p>		
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Kansainvälinen yhteistyö, kansainvälinen yhteisö, kriisinhallinta, Afganistan		

LYHENTEET

ANDS	Afghanistan National Development Strategy (Afganistanin kansallinen kehitysstrategia)
CIMIC	Civil Military Cooperation (siviili-sotilas yhteistyö)
COIN	Counterinsurgency (vastakapinallinen)
ETYJ	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (Organization for Security and Cooperation in Europe)
EU	Euroopan Unioni (European Union)
EUPOL	European Union Police Mission in Afghanistan (Euroopan Unionin poliisioperaatio Afganistanissa)
EUSR	European Union Special Representative (Euroopan Unionin erityisedustaja)
ICRC	International Committee of the Red Cross (Kansainvälinen Punainen Risti)
IGO	International Governmental Organisation (kansainvälinen hallitustenvälinen organisaatio)
INGO	International Non-Governmental Organisation (kansainvälinen kansalaisjärjestö)
ISAF	International Security Assistance Force
JCMB	Joint Coordination and Monitoring Board
NATO	North Atlantic Treaty Association (Pohjois-Atlantin liitto)
NGO	Non Governmental Organisation (kansalaisjärjestö)
NSCR	NATO's Senior Civilian Representative (Naton Seniori Siviili Edustaja)
NTM-A	Nato Training Mission in Afghanistan (Naton koulutusmissio Afganistanissa)
OEF	Operation Enduring Freedom
PDPA	People's Democratic Party of Afghanistan
PRT	Provincial Reconstruction Team (jälleenrakennusryhmä)
SIDA	<u>Swedish International Development Cooperation Agency</u>
TCE	Transaction Cost Economics (transaktiokustannusteoria)
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan (Yhdistyneiden kansakuntien avustusoperaatio Afganistanissa)
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund (Yhdistyneiden kansakuntien lastenjärjestö)
USAID	<u>United States Agency for International Development</u>
WHO	World Health Organization (Maailman terveysjärjestö)
YK	Yhdistyneet kansakunnat (United Nations)

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	5
2. TUTKIMUSTEHTÄVÄ.....	13
3. TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT	15
3.1. Tärkeimmät käsitteet	15
3.1.1. Kriisinhallinta	15
3.1.2. Koordinaatio	20
3.2. Kriisinhallintaoperaatiot tutkimuksen kohteena.....	25
3.3. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys.....	32
3.4. Teoreettinen keskustelu kansainvälisistä organisaatioista.....	38
4. AINEISTO JA MENETELMÄ	44
4.1. Tutkimusaineisto	44
4.2. Laadullinen tapaustutkimus	47
4.3. Haastattelumenetelmä.....	48
4.4. Teoriasidonnainen sisällönanalyysi	50
5. ANALYYSI	52
5.1. Toimintaympäristö ja koordinaatiotavat.....	52
5.2. Toimijaryhmien keskinäiset riippuvuussuhteet.....	64
5.2.1. Diplomaattinen toimijaryhmä - kehitystoimijaryhmä.....	64
5.2.2. Diplomaattinen toimijaryhmä - sotilaallinen toimijaryhmä	67
5.2.3. Kehitystoimijaryhmä - sotilaallinen toimijaryhmä	71
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	76
7. KESKUSTELU	82
8. LÄHTEET.....	84
LIITE 1	91
LIITE 2	92

1. Johdanto

Afganistan on maailmanpolitiikan ajankohtaisimpia näyttämöitä. Työ maan vakauttamiseksi ja jälleenrakentamiseksi yhdistää kansainvälisiä toimijoita ympäri maailman New Yorkista Brysseliin ja Islamabadista Ulanbataariin. Panokset ovat kovat, sillä konfliktin kehittymisellä on paikallisten asukkaiden tulevaisuuden lisäksi suoria ja epäsuoria vaikutuksia niin Keski- ja Etelä-Aasian alueelliseen vakauteen, globaaliin turvallisuuteen, kansainvälisten organisaatioiden toimintaan kuin Nato-operaatioon sotilaita lähettävien maiden kotiyleisön poliittisiin reaktioihin.

Afganistanissa työskentelee runsaasti erilaisia kansainvälisiä toimijoita. Maassa toimii lukuisia kansainvälisiä kansalaisjärjestöjä (INGO), diplomaatteja, sotilaallisia toimijoita sekä muita organisaatioita, joiden työskentelytavat, organisaatiokulttuurit ja jossain määrin myös tavoitteet eroavat toisistaan. Toimijoiden keskinäinen koordinaatio ja sujuva yhteistyö ovat keskeisiä tekijöitä kokonaistavoitteen, maan vakauttamisen, saavuttamiseksi sekä tuen perillepääsyn kannalta, mikä on osoittautunut haastavaksi Afganistanissa, kuten jo aiemminkin useilla kriisialueilla.

Pro gradu -tutkielmassani keskityn kansainvälisten toimijoiden koordinaatiotapojen sekä toimijoiden välillä ilmenevien riippuvuussuhteiden tutkimiseen Afganistanissa. Lähestyn aihetta kolmen toimijaryhmän avulla – diplomaatti-, kehitys- ja sotilaalliset toimijat. Afganistan valikoitui tapaustutkimukseni aiheeksi luontevasti sen ajankohtaisuuden sekä aikaisemman työkokemukseni myötä. Kiehtova, mutta samanaikaisesti haastava aihe ei vienyt minua Kabuliin asti, mutta asiantuntijahaastatteluiden avulla pääsin tutustumaan, millaisia kansainvälisten toimijoiden väliset keskinäiset suhteet ovat äärimmäisissä olosuhteissa.

Tutkimukseni osallistuu keskusteluun kansainvälisten toimijoiden keskinäisistä suhteista kriisinhallintaoperaatioissa. Aiheesta on kirjoitettu enenevässä määrin viimeisten 15 vuoden aikana maailmanpolitiikan alalla. Aiempi tutkimus kriisinhallintaoperaatioissa työskentelevistä toimijoista on kuitenkin usein jäänyt teoreettisesti ontoksi tai keskittynyt kuvailemaan siviilien ja sotilaiden välisen

suhteen ongelmia yleisemmällä tasolla (Herrhaussen 2007, 8). Lisätutkimuksen tarve on jatkuvasti esillä sekä teoreettisella että empiirisellä tasolla, ja se entisestään kasvaa kriisien luonteen jatkuvan muuttumisen myötä.

Kriisinhallintaoperaatioiden toimintaympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia viimeisten parin kymmenen vuoden aikana: Kriisinhallintaoperaatiot sijoittuvat yhä useammin sisällissotaa käyviin maihin, jossa konfliktin kaaren eri vaiheet sekoittuvat. Myös kriisialueilla työskentelevien kansainvälisten toimijoiden määrä ja monimuotoisuus on lisääntynyt viimeisten vuosien aikana. Kansainvälisten toimijoiden koordinoitu ja tehokas yhteistyö edesauttaa tuen perillepääsyä ja siten myös ratkaisun löytämistä kriiseihin. Näin ollen on tärkeää pohtia, miten toimijaryhmien käyttämät koordinaatiotavat eroavat toisistaan? Millaisia keskinäisriippuvuuksia eri kansainvälisten toimijoiden välillä esiintyy? Näihin kysymyksiin pyrin tässä tutkimuksessa löytämään vastauksia.

Maailmanpolitiikan alalla on pitkään painottunut valtiollisten toimijoiden analysointi, mikä heijastuu myös tutkimukseen kansainvälisten toimijoiden keskinäisistä suhteista. Kansainvälisten toimijoiden keskinäisten suhteiden tutkimiseen onkin haettu uudenlaisia teoreettisia lähestymistapoja. Maailmanpolitiikan perinteiset teoriat tarjoavat välineitä kansainvälisten organisaatioiden perustamissyiden tutkimiselle, mutta kykenevät vain rajoitetusti selittämään organisaatioiden varsinaista toimintaa eli prosessia tai heterogeenisen toimijajoukon keskinäisiä suhteita (Barnett & Finnemore 2004, 4). Tämän tutkimuksen mielenkiinnonkohteet, kansainvälisten toimijoiden keskinäiset suhteet ja koordinaatio, voidaan lukea yhdeksi prosessin osa-alueeksi.

Kuten useat tutkijat maailmanpolitiikan saralla aiemmin (Lipson 2005, 5-7), havaitsin organisaatioteorioiden tarjoavan mielenkiintoisia välineitä tutkimusaiheeni lähestymiseen. Donald Chisholmin verkostomalli ja resurssiriippuvuusteoria muodostavat tutkimukseni teoreettisen viitekehyksen. Tutkielmani on luonteeltaan laadullinen tapaustutkimus, jonka pääosin haastatteluihin perustuvan aineiston analyysimenetelmä on teoriasidonnainen sisällönanalyysi.

Tutkimukseni etenee seuraavasti: Afganistanin konfliktin historian ja taustan esittely toimii johdatteluna tutkimusaiheeseen. Luvussa kaksi esittelen tutkimustehtäväni, sitä ohjaavat tutkimuskysymykset sekä taustaoletukset. Luvussa kolme kuvaan tutkimukseni lähtökohtia keskeisten käsitteiden, kriisinhallintaoperaatioista julkaistun aiemman tutkimuksen, tutkimukseni teoreettisen viitekehyksen sekä kansainvälisistä organisaatioista käydyn teoreettisen keskustelun avulla. Luvussa neljä käyn läpi tutkimukseni aineiston sekä menetelmät. Luvussa viisi analysoin tutkimusaineiston valossa toimijaryhmien välisiä koordinaatiotapoja yleisemmällä tasolla sekä tarkemmin toimijaparien välisiä keskinäisriippuvuussuhteita. Johtopäätöksissä (luku kuusi) vedän yhteen tutkielman keskeiset huomiot. Tutkimukseni päättyy keskustelulukuun, jossa myös pohdin tarvetta jatkotutkimukselle.

Afganistanin konfliktin tausta

Tässä osiossa esittelen lyhyesti Afganistanin historiaa ja konfliktin taustatekijöitä keskittyen 1900-luvun lopun tapahtumiin. Tiedot on koottu keskeisistä maan historiaa kuvaavista teoksista (Dupree 1973; Tanner 2002; Ewans 2002; Maley 2002; Magnus & Naby 2002), jotka yhdessä käytettynä muodostavat kattavan näkökulman maan historiaan. Aineistoa on täydennetty verkkojulkaisuista poimituilla ajankohtaisilla tiedoilla.

Tasavaltainen ajanjakso (1973–1979): Entinen pääministeri ja kuninkaallisen perheen jäsen Daoud Khan, jolla oli ”kommunistisen” kansan demokraattisen puolueen (People’s Democratic Party of Afghanistan (PDPA) parshami ryhmän tuki, syöksi joukkoineen kuningas Zahir Shahin vallasta 17.7.1973, jolloin Afganistan julistettiin tasavallaksi. Daoudin autoritäärinen ja keskusjohtoinen hallinto keräsi itselleen vastustajia. Vuoden 1977 Loya Jirga¹, joka muodostui presidentille myönteisistä edustajista, hyväksyi uuden runsaasti sotilaallisia elementtejä sisältävän perustuslain, ja valitsi Daoudin uudelle kuusivuotiskaudelle. Neuvostoliiton ja Afganistanin suhteet olivat lähentyneet vuodesta 1955 lähtien, mutta suhteet kiristyivät parshamien hallituksesta poistamisen seurauksena. Daoud surmattiin sotilaallisen vallankaappauksen aikana (27.4.1978, Saur vallankumous) ja valta siirrettiin PDPA:lle kommunistisen vallankumouksen seurauksena.

Neuvostoliiton hyökkäys ja johtoasema (1979-1988): PDPA puolueen sisällä erimielisyydet khalqien ja parshamien välillä yltyivät edellisen saadessa johtoaseman. Puolue alkoi toteuttaa radikaaleja reformeja, jotka nostattivat voimakasta vastustusta ja kapinaa kansan keskuudessa. Puolue solmi Neuvostoliiton kanssa ystävyyssopimuksen, mutta kiivas kapinointi huolestutti Moskovaa, joka päätti hyökätä Afganistaniin jouluaattona 1979 ja nostaa parshamit takaisin valtaan. Vallankumouksen piti tapahtua nopeasti, mutta afgaanien voimakas ja organisoitu vastustus yllätti neuvostojoukot. Pakistan ja eräät muut naapurimaat tarjosivat tukikohtia kapinallisille eli mujahideille, joita myös Yhdysvallat aseisti. Kansainvälinen tuki kapinallisille sekä humanitaarinen

¹ Loya Jirga on Afganistanissa perinteisesti käytetty poliittinen neuvosto, kansankokous, jonne heimopäälliköt kokoontuvat keskustelemaan ja päättämään ajankohtaisista ja merkittävistä kansallisista asioista. Loya Jirga ei kokoonnu säännöllisesti vaan ainoastaan erityistilanteissa.

apu oli huomattavaa. Pitkän ja tuloksettomman sodan jälkeen rauhanneuvottelut alkoivat Genevessä vuonna 1986 ja Neuvostoliitto vetäytyi Afganistanista kolme vuotta myöhemmin.

Sisällissota (1989-1992): Muun maailman huomion kiinnittyessä kylmän sodan loppuhetkiin, Afganistanissa käytiin sisällissotaa mujahidien ja vuonna 1986 valtaan nousseen Najibullahin hallinnon välillä. Najibullahin hallinto sinnitteli monta vuotta, johon vaikutti vahvasti Neuvostoliiton tarjoama tuki sekä mujahidien keskinäinen kilpailu. Onnistunut Kabulin valtaus vuonna 1992 käänsi sisällissodan mujahidien voitoksi ja Najibullahin hallinto väistyi.

Mujahidien valtakausi (1992-1997) ja talibanien nousu (1997-2001): Mujahidiryhmien hajanaisuus sekä henkilökysymysten, etnisten ja heimoriitojen sekä uskonnollisten erimielisyyksien aiheuttamat ristiriidat johtivat hallinnon lamautumiseen ja kabulilaisten kärsimykseen. Kansan pettymys mujahidihallintoa kohtaan ruokki uuden uskonnollisista opiskelijoista koostuvan talibaniryhmän organisoitumista Mullah Mohammed Omarin alaisuudessa. Talibanit ryhtyivät rankaisemaan mujahidihallintoa niiden rikoksista aloittaen valtaannousunsa Etelä-Afganistanista ja valloittaen myöhemmin Kabulin. Taliban levittäytyi hallitsemaan 90 % maasta, mutta he eivät pystyneet kokonaan kukistamaan pohjoisissa maakunnissa toiminutta Pohjoisen liittoa². Talibanhallinnon ääri-islamistiset piirteet (naisten oikeuksien lakkauttaminen, oikeuden tuomitseminen ja rankaisu ruumiinosia leikkaamalla, kivitykset, musiikin kieltäminen yms.) sekä ihmisoikeusrikkomukset nousivat pian kansainvälisen yhteisön huomioon. Talibanit rahoittivat toimintaansa huumekaupalla ja ryhtyivät yhteistyöhön Osama Bin Ladenin Al Qaeda verkoston kanssa, joka oli vähitellen rakentanut turvapaikkansa (safe haven) Afganistaniin.

Yhdysvaltojen johtama hyökkäys ja Afganistanin väliaikaishallinto (2001-2004): Syyskuun 11. päivän terrori-iskujen jälkeen Yhdysvallat yritti taivutella talibanit luovuttamaan Osama Bin Ladenin, mutta he kieltäytyivät. Yhdysvallat julisti sodan terrorismia vastaan, hyökkäsi Afganistaniin ja ryhtyi yhteistyöhön

² Pohjoisen liitolla tarkoitetaan poliittis-sotilaallista verkostoa, jonka alaisuudessa Afganistanin eri etniset ryhmät taistelivat talibania vastaan vuodesta 1996 lähtien.

Pohjoisen liiton kanssa, joka alkoi edetä pohjoisesta kohti etelää ajaen talibanit pois valtaamiltaan alueilta. Vuoden 2001 lopulla järjestetyssä Bonnin konferenssissa afgaanit pääsivät sopuun väliaikaisen hallinnon perustamisesta, jonka johtajaksi valittiin pashtu Hamid Karzai, sekä askeleista virallisen hallinnon perustamiseksi kansainvälisen yhteisön tuella. Konferenssissa muun muassa päätettiin Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) turvallisuusneuvoston valtuuttaman International Security Assistance Force -kriisinhallintaoperaation perustamisesta. Nämä päätökset loivat pohjan afgaanihallinnon, United Nations Assistance Mission in Afganistanin (UNAMA) ja ISAF:n yhteistyösuhteen muodostamiselle maan vakauttamiseksi. Syksyllä 2003 North Atlantic Treaty Association (Nato) otti ISAF-operaation johtoonsa ja YK laajensi ISAF:n mandaatin kattamaan Kabulin lisäksi koko maan (ISAF 2010).

Afganistanin islamilainen tasavalta (2004-): Loya Jirga hyväksyi Afganistanin uuden perustuslain tammikuussa 2004, ja presidentiksi valittiin Hamid Karzai. Maan ensimmäiset parlamenttivaalit järjestettiin vuoden 2005 syksyllä. Vuoden 2006 Lontoon konferenssissa kansainvälinen yhteisö lupasi tukea maan jälleenrakentamista huomattavilla summilla. Samanlaisia korkean tason kokouksia on järjestetty säännöllisesti viime vuosina. Vuoden 2006 lokakuussa ISAF laajeni kattamaan koko maan. (ISAF 2010; BBC 2010.)

Historiallisen kehityksen pohjalta voidaan tehdä muutamia yleisiä havaintoja: Maan historian käsitteleminen erillään muista valtioista ei ole mahdollista. Se on pitkän historiansa aikana kokenut muuttoliikkeitä ja hyökkäyksiä, joita myös afgaanit vastaavasti ovat tehneet naapurivaltioihinsa. Afgaaneilla on historiallisesti ollut paljon yhteistä naapurivaltioidensa kanssa niin uskonnollisesti, etnisesti kuin kauppasuhteiden muodossa. Esimerkiksi epäonnistunut hyökkäys Afganistaniin oli osaltaan vaikuttamassa Neuvostoliiton romahtamiseen ja terroristien tukikohtana Afganistan linkittyä syyskuun 11. päivän tapahtumiin. (Ewans 2002,10.) Käynnissä olevien kansainvälisen yhteisön ponnisteluiden vaikutuksista tiedetään vasta vuosien päästä.

Afganistanin kansa on kielellisesti, etnisesti ja sosio-kulttuurisesti erittäin monimuotoinen. Asukkaita arvioidaan olevan tällä hetkellä hieman alle 30 miljoonaa (World Bank 2010). Väestö jakaantuu noin 20 etniseen ryhmään,

joista suurimpia ovat pashtut, hazarat, tajikit ja uzbekit (ks. kartta 1). Näiden ryhmien asuinalueet eivät seuraa valtiollisia rajoja, vaan esimerkiksi pashtuja asuu paljon tribaalialueella Pakistanin luoteisrajalla. (Dupree 1973, 55-66.) Afganistan on vahvasti islamistinen valtio. Suurin osa afgaaneista on sunnimuslimeja, mutta myös shiiaislamilla on omat kannattajansa erityisesti hazarien joukossa. (Maley 2002, 9.) Sekä tazikit, hazarit että nuristanit ovat historiassa olleet pashtujen ekspansio politiikan kohteena, minkä vaikutukset yhdessä muiden ristiriitojen kanssa näkyvät yhä tänä päivänä. Valtion keskushallinto on perinteisesti ollut heikko, eikä se ole pystynyt kontrolloimaan maaseutua tai tarjoamaan sille palveluita. Afgaanien kansallistunne on ollut voimakasta ainoastaan ulkoisen uhan edessä tai poikkeuksellisen vahvan johtajan kyetessä yhdistämään etniset ryhmät. (Ewans 2002, 9-10.)



Kartta 1, Afganistanin etniset ryhmät³

Konfliktien erottaminen toisistaan ajallisesti on osittain keinotekoista, sillä Afganistanissa on kautta historian ollut käynnissä samanaikaisesti useita polveilevia konflikteja. Vuosikymmenien konfliktien seurauksena Afganistan on

³ Alkuperäislähde National Geography (2008).

useilla mittareilla mitattuna äärimmäisen hauras ja alikehittynyt valtio (World Bank 2010). Kansasta alle 20 % osaa lukea ja esimerkiksi tyttöjen ja naisten oikeudet ovat surkeassa tilassa talibanien hallintokauden jäljiltä. Opportunismi tai kykenemättömyys muodostaa (kansallista) kompromissia ovat toistuvasti estäneet konfliktien rauhanomaisen ratkaisun löytymistä. Myös tämänhetkiset rauha- ja jälleenrakennusponnistelut ovat kyseenalaistettu niin kansan kuin kapinallistenkin toimesta. Kansainvälisten toimijoiden epäonnistuminen sekä halukkuus työskennellä rauhan ja vakauden löytämiseksi on ollut häilyvää, missä tosin on joidenkin arvioiden mukaan tapahtunut kehitystä parempaan suuntaan (Frerks et al 2006, 41–42).

2. Tutkimustehtävä

Tämän pro gradu-tutkielman kiinnostus kohdistuu kansainvälisten toimijoiden keskinäisiin suhteisiin Afganistanissa. Tutkimuskohdetta lähestytään kolmen toimijaryhmän – diplomaatit, kehitysyhteistyön parissa toimivat ja sotilaalliset toimijat – avulla. Tutkimuksen tavoitteena on piirtää kuvaa kansainvälisten toimijoiden koordinaation luonteesta sekä havainnollistaa toimijaryhmien välisiä keskinäisriippuvuussuhteita. Varsinaisia tutkimuskysymyksiä ovat:

Miten toimijaryhmien käyttämät koordinaatiotavat eroavat?

Millaisia keskinäisriippuvuussuhteita toimijaryhmien välillä esiintyy?

Lisäksi tutkimusta johdattelevat eteenpäin seuraavat alakysymykset: Edellyttääkö toimijaryhmien tavoitteiden saavuttaminen koordinaatiota? Miten riippuvuussuhteet ovat syntyneet ja miten niihin on reagoitu? Kysymykset tarjoavat tietoa toimijaryhmien välisen vuorovaikutuksen muodoista sekä riippuvuussuhteiden luonteesta, mitkä yhdessä muodostavat välineistön kansainvälisten toimijoiden keskinäisten suhteiden tutkimiselle.

Pro gradu – tutkimukseni laajana pyrkimyksenä on lisätä ymmärrystä kansainvälisten toimijoiden keskinäisistä suhteista Afganistanissa sekä osallistua keskusteluun kansainvälisen tuen koordinaatiotavoista. Kriisialueella työskentelevien toimijoiden riippuvuussuhteiden hahmottamisen avulla on mahdollista valottaa lisää koordinaation taustalla olevia kysymyksiä. Koska kaikkien Afganistanissa toimivien keskeisten kansainvälisten toimijoiden sisällyttäminen tutkimukseeni ei ole mahdollista, aihetta lähestytään toimijaryhmien avulla. Kolmen toimijaryhmän sisällyttäminen samaan tutkimusaineistoon on tutkimukselle haaste, mutta myös yksi sen mielenkiintoisimmista näkökulmista.

Tämän tutkimuksen huomionkohteena ovat kansainväliset toimijat Afganistanissa, minkä seurauksena kansainvälisten toimijoiden ja afgaanien välisten suhteiden tutkiminen ei kuulu tutkimusongelman piiriin. Paikallisten ja

kansainvälisten toimijoiden suhteiden tutkiminen olisi erittäin mielenkiintoista, mutta se laajentaisi monimutkaista tutkimusongelmaa liiksi eikä olisi resurssienkaan puolesta mahdollista. Tästä syystä paikalliset toimijat eivät muodosta erillistä analyysitasoa, vaan afgaanit nousevat tutkimuksessa esiin siten kun se on tutkimusongelman kannalta relevanttia.

Aiemman tutkimuksen pohjalta tutkimukseni taustaoletuksena on, että kansainvälisten toimijoiden työskentelyssä korostuvat verkostomaiset piirteet. Kansainvälisten toimijoiden välillä esiintyy tiiviitä yhteistyösuhteita, jotka omalta osaltaan vaikuttavat kansainvälisen tuen koordinoitumiseen.

3. Tutkimuksen lähtökohdat

Tässä luvussa esittelen tutkimukseni käsitteellisen, tutkimuksellisen sekä teoreettisen viitekehyksen. Luku alkaa tutkimukseni kannalta keskeisten kriisinhallinnan ja koordinaation käsitteiden määrittelyllä, minkä jälkeen teen katsauksen kriisinhallintaoperaatioista tehtyyn aiempaan tutkimukseen. Tämän jälkeen esittelen tutkimukseni teoreettisen viitekehyksen, joka muodostuu verkostomallista ja resurssiriippuvuusteoriasta. Lopuksi kuvaan teoreettista keskustelua, jota kansainvälisistä organisaatioista on käyty maailmanpolitiikan tutkimusalalla.

3.1. Tärkeimmät käsitteet

3.1.1. Kriisinhallinta

Kriisinhallinta liittyy läheisesti kriisin, konfliktin, konfliktinhallinnan ja rauhanturvaamisen käsitteisiin. Terminä kriisinhallinta tuli kansainväliseen politiikkaan 1990-luvulla. Se esiintyi ensimmäisen kerran vuonna 1992 Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) huippukokouksen päätösasiakirjassa, jossa käsiteltiin uusia konfliktin ennaltaehkäisyvälineitä. (Kurkinen 2001, 9). Pekka Visurin mukaan kriisit ovat luonteeltaan joko kansainvälisiä tai ulkopoliittisia. Niihin liittyy yleensä sotilaallinen voimankäyttö tai sen mahdollisuus. Voidaan puhua myös turvallisuuspoliittisesta kriisistä eli tilanteesta, jossa kriisi voi kärjistyä sodaksi tai jo käynnissä oleva sota voi saada kriisin osapuolten kannalta uhkaavan käänteen. Kriisi voidaan nähdä yhtenä konfliktin tasoista ja kriisinhallinta yhtenä konfliktinhallinnan alakäsitteistä. Kriiseistä voidaan tunnistaa neljä vaihetta, jotka voivat vaihdella ajallisesti: esivaihe, eskalaatio/kärjistyminen, de-eskalaatio/lientyminen ja jälkivaikutukset. (Visuri 1997, 318; 322-323.) Lineaarisen aikajanan sijasta tämän päivän kriisit ovat luonteeltaan pikemminkin syklisiä, jolloin edellä esitellyt vaiheet vuorottelevat ja menevät päällekkäin, eikä selkeitä vaiheita pystytä välttämättä tunnistamaan (Weinberger 2002, 272). Tutkimusten mukaan noin puolet sisällissodan kokeneista maista ajautuu uudelleen konfliktiin viisi

vuotta sodan päättymisen jälkeen (Collier 2008, 32-34). Termi ”konfliktiansa” kuvaa valitettavan hyvin myös Afganistania.

Tässä tutkimuksessa kriisinhallinta esiintyy yläterminä sotilaalliselle ja siviilikriisinhallinnalle sekä toiminnalle, jota muun muassa kansalaisjärjestöt, kansainväliset organisaatiot sekä valtiolliset toimijat toteuttavat konfliktialueen jälleenrakentamiseksi. Kriisinhallinnalla tarkoitetaan Petteri Kurkista lainaten ”poliittisia, humanitaarisia ja taloudellisia toimia, joilla pyritään estämään kriisin synty, kärjistyminen ja vaikutuksen leviäminen sekä luomaan edellytykset poliittiselle ratkaisulle ja yhteiskunnan vakauttamiselle” (Kurkinen 2001, 9). Määritelmä on laaja, kuten on kriisinhallinnan välineistökin. Alun perin kriisinhallinnalla tarkoitettiin lähinnä sotilaallista toimintaa kriisien vakauttamiseksi, mutta vähitellen määritelmä on kehittynyt kattamaan myös poliisi- ja siviilitoiminnan. Kriisinhallinnan elementit toimivat yhdessä kestävän yhteiskunnan rakentamiseksi. (United Nations 2008, 16.) Sotilaallisten kriisinhallintaoperaatioiden mandaatin myöntää yleensä YK:n turvallisuusneuvosto⁴. Turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa kuvataan, millaista kansainvälistä läsnäoloa kriisialueella tarvitaan – tukea toimivan ja hyvän hallinnon perustamiseksi, oikeusvaltion takaamiseksi tai turvallisuuden parantamiseksi. Näitä kolmea perustehtävää kuvataan usein kriisinhallinnan peruspilareiksi. (Helenius 2008, 49.)

Sotilaallinen kriisinhallinta viittaa turvallisuuspoliittisista ja humanitaarisista syistä sotilaallisin keinoin ja organisaatioin toteutettavaan kriisinhallintaan, sotilaalliseen väliintuloon ja tilanteenhallintaan, mihin kun kriisi uhkaa kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta tai rikkoo ihmisoikeuksia. Sotilaallisen kriisinhallinnan päätehtävä on edistää väkivallan päättymistä tilanteessa, jossa sisäisten toimijoiden on yksin vaikea hallita kriisiä. (Ryter 2002, 3.) Sotilaallisen kriisinhallinnan pitäisi kuitenkin aina olla viimeinen vaihtoehto konfliktin ratkaisemisessa, ja siihen tulisi turvautua vasta kun kaikki muut keinot ovat osoittautuneet käyttökelvottomiksi (Ryter 2002, 36-37).

⁴ Operaatio voi myös alkaa suoraan isäntämaan kutsusta.

Siviilikriisinhallinnalla tarkoitetaan Kurkisen mukaan konfliktien ennaltaehkäisyyn, ratkaisuun ja jälkihoitoon sekä pelastustoimintaan liittyvää toimintaa, jonka ei-sotilaalliset toimijat toteuttavat. Siviilikriisinhallinnan tavoitteena on poistaa yhteiskunnan häiriötilaan vaikuttavat tekijät ja näin luoda edellytykset valtion itsenäiselle kehitykselle. Siviilikriisinhallinta ja sotilaallinen kriisinhallinta tarvitsevat toinen toisensa tukea, jotta rauhanomainen kehitys olisi saavutettavissa. (Kurkinen 2001, 10.) Hyvän hallinnon ja oikeusvaltioperiaatteen lisäksi siviilikriisinhallinnan välinein kiinnitetään huomiota muun muassa poliisitoiminnan kehittämiseen sekä ihmisoikeuskysymysten osa-alueisiin (Sisäasiainministeriö 2008, 10). Tässä työssä siviilikriisinhallinta lukeutuu osaksi diplomaattisen toimijaryhmän työtä. Tämä on luontevaa, sillä Afganistanissa siviilikriisinhallintaa toteutetaan lähinnä EU:n tai valtioiden kahdenvälisten projektien puitteissa.

Humanitaarisen avun toimijoiden työtä ohjaavat niin kutsutut humanitaariset periaatteet (humanitaarisuus, tasapuolisuus, riippumattomuus ja puolueettomuus). Humanitaarinen apu on tarkoitettu lyhytkestoiseksi, vaikka se usein pitkittyykin. (Ku & Caceres Brun 2003, 68.) Kehitysyhteistyö puolestaan viittaa pitkäkestoisempaan yhteistyötukeen, jolla luodaan edellytyksiä paikallisen hallinnon, yhteisön ja hyvinvoinnin kasvattamiselle (Ulkoasiainministeriö 2010, 3). Erityisesti konfliktitilanteissa kehitysyhteistyö ei siten ole irrallaan politiikasta toisin kuin humanitaarinen apu. Näin ollen tässä työssä käytetty lähestymistapa, jossa humanitaarinen apu ja kehitysyhteistyö lukeutuvat samaan toimijaryhmään, ei ole ongelmaton. Kuitenkin kehitysyhteistyö ja humanitaarinen apu muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden suhteessa muihin toimijoihin - sotilaisiin ja diplomaatteihin – toimintatavan ja logiikan perusteella. Toimijat itsekin myöntävät rajan olevan häilyvä.⁵

Eräänlaisena kattoterminä eri kriisinhallinnan muodoille on suomen kielessä 2000-luvulla vakiintunut kokonaisvaltainen kriisinhallinta. Yleisen käsityksen mukaan kokonaisvaltainen kriisinhallinta keskittyy kansainvälisten kriisien hallintaan tai niiden välittömään ennaltaehkäisyyn tai jälkihoitoon sotilaallisen ja

⁵ Haastattelemieni asiantuntijoiden mukaan humanitaarisen ja kehitysyhteistyön toimijat voidaan tutkimukseni näkökulman huomioon ottaen sijoittaa saman toimijaryhmän alle ilman suurempia ongelmia.

siviilikriisinhallinnan keinoin. Kehitysyhteistyön keinovalikoima sisällytetään kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan lähinnä erilaisten projektien muodossa. (Ruohomäki 2010, 8.)

Kriisinhallinnan luonne on muuttunut radikaalisti viimeisten parinkymmenen vuoden aikana. Perinteisistä YK-operaatioista, joissa rauhanturvaajat tarkkailivat aselevon toteutumista, on siirrytty kriisinhallintaoperaatioihin, joissa yhdistyvät monenlaiset tehtävät entistä haastavammassa olosuhteissa. Usein tilanteisiin liittyy sisällissota tai sen uhka. Tämän päivän kriisialueilla hallintojärjestelmä, yhteiskunnan peruspalvelut ja yksityinen sektori ovat lähestulkoon aina joko äärimmäisen heikkoja tai niitä ei ole olemassa laisinkaan. Lisäksi kriisialueilla esiintyy suurissa määrin humanitaarisia kriisejä ja ihmisoikeusrikkomuksia. (Koskela 2008, 5.) Toimijoiden määrän lisääntyminen ja kokonaisvaltaisten ratkaisujen etsiminen kriiseihin on johtanut myös koordinaatio-ongelmien syntyyn niin siviilien ja sotilaiden, YK-perheen kuin valtiollisten ja ei-valtiollisten toimijoiden välillä. Tämä tunnustettiin YK:ssa vakavaksi ongelmaksi jo 1990-luvun puolivälissä. (Paris 2009, 55.)

Kriisien luonteessa tapahtuneiden muutosten lisäksi myös kriisinhallintaoperaatioita toteuttavissa organisaatioissa on tapahtunut muutoksia, jotka ovat heijastuneet toimijoiden mahdollisuuksiin työskennellä kriisialueilla. Kylmän sodan aikana Neuvostoliitto vaikeutti veto-oikeudellaan YK:n turvallisuusneuvoston mahdollisuuksia mandatoita rauhanturvaoperaatioita. Vaikka Yhdysvallat ja Neuvostoliitto olisivat päässeet YK:n turvaneuvostossa periaatteellisella tasolla sopuun operaation aloittamisesta, ideologiset erot käytännössä estivät tietyn kansallisen hallintomallin tukemisen ja siten YK:n aktiivisemmän toiminnan. Näiden esteiden poistuttua mahdollisuudet interventioiden toteuttamiseen pitkäaikaisten kriisien ratkaisemiseksi ovat ainakin osittain kasvaneet. YK:n aktiivisemmän toiminnan lisäksi myös Nato ja Euroopan Unioni (EU) alkoivat ottaa (useimmiten YK:n valtuutuksella) enenevässä määrin vastuuta kriisinhallintaoperaatioiden toteuttamisessa 1990-luvulla. Syyskuun 11. päivän terrori-iskujen jälkeen kriisinhallintaoperaatiot ovat korostuneet kansainvälisen politiikan välineistössä uudella tavalla. (Aall 2000, 122; Paris & Sisk 2009, 4.)

Myös välineistö konfliktien hoitoon on kehittynyt: Konfliktin estäminen (conflict prevention) viittaa Simon Duken mukaan lyhyen aikavälin toimiin, joiden avulla on tarkoitus estää väkivaltaisen konfliktin syttyminen tai uusiutuminen. Rauhanrakennuksella (peace-building) puolestaan tarkoitetaan tulitauon tai rauhansopimuksen jälkeistä toimintaa, jolla pyritään vaikuttamaan konfliktin perimmäisiin syihin, joita ovat esimerkiksi eri identiteettiryhmien toimintamahdollisuuksien epätasapaino tai hallinnon tehokkuuden ja demokraattisuuden puute. Lisäksi konfliktitilanteen yhteydessä voidaan puhua muun muassa konfliktin jälkeisestä uudelleenrakennuksesta (post conflict reconstruction) tai rauhanvälityksestä (peacemaking) yhtenä kriisinhallinnan muotona. (Duke 2002, xiv.)

Vaikka edellä mainitut käsitteet periaatteessa seuraavat ajallisesti toisiaan, Afganistanin kaltaisissa monimutkaisissa konfliktitilanteissa ne ilmenevät helposti limittäin. Toisaalta on myös huomattava, että yksiselitteisen konfliktinkaaren esittäminen on Afganistanin tapauksessa mahdotonta myös siitä syystä, että alueelliset erot maassa ovat valtavat. Etelän sotatilanne ja pohjoisen vakaammat olosuhteet merkitsevät sitä, että eri osissa maita on mahdollista käyttää eri konfliktinhallintavälineitä. Barnett et al huomauttavat, että konfliktin hoidon käsitteistöön liittyy epäselvyyttä myös siksi, että organisaatiot ovat omaksuneet erilaisia termejä, joilla ne kuvaavat toimintaansa kriisialueilla. Samantyyppinen toiminta voi saada useita eri nimiä, joista kriisinhallinta ja rauhanturvaaminen ovat vain yksi esimerkki. Tämä voi olla ongelmallista erityisesti siinä vaiheessa, jos ne heijastuvat erilaisiin tulkintoihin mandaateista. (Barnett et al 2007, 34-37.)

3.1.2. Koordinaatio

Kriisinhallintaoperaatioissa, joissa olosuhteet ovat ankarat ja toimijat moninaiset, toimijoiden välinen koordinaatio korostuu. Koordinaatio edesauttaa yleisesti tavoitteiden saavuttamista ja resurssien tehokasta hyödyntämistä, mutta se ilmenee myös käytännön arjessa esimerkiksi toimijoiden turvallisuutta lisäävänä tekijänä ja tiedonjakamisessa. Koordinaation merkitystä kriisinhallintaoperaation toimijoiden kesken kukaan ei vähättele, mutta itse sanana se voidaan ymmärtää monella eri tapaa. Tässä työssä koordinaatio ymmärretään laeasti (Hall 1977) ”laajuudeksi, johon asti organisaatiot pyrkivät varmistamaan, että niiden toiminnassa otetaan huomioon myös muiden toimijoiden työ”, mikä voi tapahtua joko muodollisin tai epämuodollisin keinoin (Lipson 2005, 8). Tästä seuraa myös se, että tässä tutkimuksessa koordinaatio ja yhteistyö ovat termeinä lähellä toisiaan. Koordinaatio on yksi yhteistyön muodoista, ja niiden välinen ero määrittyy lähinnä yhteistyön tiiviiden eikä niinkään substanssin pohjalta (Alter & Hage 1993, 82). Tiivis yhteistyö voi puolestaan olla joko syy tai seuraus riippuvuussuhteen muodostumiselle.

Kriisinhallintaoperaatioissa työskentelevien moninaisten toimijoiden koordinaatioissa on usein kohdattu ongelmia. Roland Parisin mukaan koordinaatio-ongelmia voidaan havaita neljällä toisiinsa kytkeytyvällä tasolla: kriisialueella kansainvälisten toimijoiden ja paikallisten toimijoiden keskuudessa, keskeisten tukijamaiden hallinnonalojen ja ministeriöiden kesken, YK-perheen sisällä sekä päämajatasolla kaikkien keskeisten kansainvälisten toimijoiden ja suurimpien yksittäisten organisaation toimintaan osallistuvien maiden keskuudessa. Käytännössä koordinaation kehittäminen merkitsee parempaa yhteistyötä politiikan, turvallisuuden, hyvän hallinnon, ihmisoikeuksien ja kehitysyhteistyön piirissä toimivien välillä kaikilla näillä neljällä tasolla, mikä on käytännössä mahdotonta toteuttaa eikä välttämättä edes toivottavaa. Voimakkaasti keskittyneet ja jäykät koordinaatiomekanismit eivät sovellu äärimmäisiin olosuhteisiin, joissa toimijoilta vaaditaan kykyä mukautua nopeasti muuttuviin tilanteisiin. Jäykät mekanismit voivat johtaa myös ruohonjuuritason ongelmien huomiotta jättämiseen. Toisaalta koordinaation kehittäminen yleisesti, ei pelkästään yksittäisen operaation tasolla, vaatisi jonkin verran lisää

hierarkkisia elementtejä verkostomalliseen järjestäytymiseen sekä merkittävää tiedonjaon ja keskinäisen konsultoinnin lisäystä. (Paris 2009, 56-57; 63-64.)

Käytännön tasolla koordinaatiota kriisinhallintatoimijoiden kesken voidaan hoitaa monella tapaa esimerkiksi koulutusten tai tapaamisten muodossa niin kansallisella kuin päämajatasollakin. Tämän työn kannalta mielenkiintoisimpia koordinaatiomekanismeja ovat ne, joita kansainvälinen yhteisö käyttää aktiivisesti jokapäiväisessä työskentelyssään Afganistanissa. Korkean tason konferenssit, joissa keskustellaan kriisinhallintaan liittyvästä problematiikasta yleensä, eivät siten ole keskeisessä asemassa tutkimukseni kannalta.

Kriisinhallintaoperaatiossa mukana olevien toimijoiden hyvin toimivan keskinäisen koordinaation ja yhteistyösuhteiden luomista edesauttavat koko konfliktikaaren ajan samanlaiset seikat. Tetsuro Ijin mukaan keskeistä koordinaatiolle on, että kansainväliset toimijat jakavat ainakin suurin piirtein samat tavoitteet ja sitoutuminen niiden toteuttamiseen on samalla tasolla. Kun nämä perusehdot on täytetty, koordinaation tehokkuutta voidaan lisätä erilaisilla koordinaatiomekanismeilla, jotka tuovat yhteen keskeisimmät toimijat. Toimijoiden eriävien intressien myöntäminen ja käytännön toimet yhteistyön ja koordinaation edistämiseksi ovat olennaisia elementtejä prosessissa⁶. (Iji 2005, 190-191.)

Toimijoiden erilaiset tavoitteet, aikakäsitykset, työskentelytavat, henkilöstön nopea vaihtuvuus, organisaatiomallit sekä pyrkimys neutraliteettiin koetaan yleisesti koordinaation ongelmiksi (United Nations 2008, 73–74; Weinberger 2002, 264). Kriisinhallintaoperaatioalueella työskentelevien toimijoiden määrän merkittävä kasvu ja alueellisten toimijoiden (mm. Nato, EU) aktiivisempi rooli on niin ikään luonut uudenlaisia haasteita koordinaatiolle. Tähän on pyritty vastaamaan luomalla eritasoisia koordinaatiomekanismeja, mutta usein niiden perustaminen ei kuitenkaan johda työn parempaan koordinoitumiseen itse operaatiotasolla. Päämajatason koordinaatio ei useinkaan laskeudu ruohonjuuritasolle tai siinä ei riittävässä määrin kyetä ottamaan huomioon operaation olosuhteita. (Frerks et al 2006, 8.)

⁶ Tetsuro Ijin kuvaukset perustuvat rauhanneuvotteluiden kontekstiin, mutta soveltuvat yleisluontoisuutensa vuoksi yhtä hyvin myös kriisinhallintaoperaatioiden tutkimiseen.

Siviili- ja sotilastoimijoiden erilaisia näkemyksiä koordinaatiosta voidaan hahmottaa lineaarisen akselin avulla. Tässä tutkimuksessa kehitystoimijaryhmään lukeutuville humanitaarisille toimijoille akselin toisessa päässä on yhteistyö esimerkiksi luonnonkatastrofin tapahtuessa, jolloin suunnittelu, tietojen vaihto ja työnjako on tiivistä. Akselin toisessa päässä on yhteiselo, jolloin yhteistyötä tehdään minimaalisesti lähinnä vaihtaen tietoa turvallisuuden kannalta kriittisissä asioissa tai yhteisen infrastruktuurin käytön muodossa. Jälkimmäinen tila on normi humanitaaristen toimijoiden näkökulmasta, sillä sotilaiden katsotaan olevan konfliktin osapuolia. (de Coening 2008, 52-54.) Sotilaille koordinaatioakseli näyttäytyy laajempaan. Siviili-sotilasyhteistyö (civil-military cooperation, CIMIC) on kriisin yhteydessä tehtävää yhteistoimintaa niin paikallisten kuin kansainvälisten organisaatioiden, diplomaattisten toimijoiden tai kansalaisjärjestöjen kanssa. Muodoltaan se voi olla korkean tason suunnittelua tai resurssien ja tavoitteiden koordinaatiota, mutta myös sotilaiden toteuttamaa jälleenrakennustoimintaa tai konkreettista apua hädässä oleville. (Ankersen 2008, 1.)

Toisille koordinaatio on siis väline, jolla voidaan luoda järjestystä sirpaloituneeseen toimijakenttään, toiset vastustavat sitä peläten sen rajoittavan riippumattomuutta muista toimijoista. Koordinaatio voi saada myös erilaisia muotoja aina töiden konkreettisesta jakamisesta ylemmän tason yhteisten tavoitteiden koordinaation.

Vaikka toimiva koordinaatio toimijoiden kesken on avainasemassa tehokkaan tuen aikaansaamiseksi, se on vain yksi konfliktinratkaisuun vaikuttavista tekijöistä. Koordinaatio vie runsaasti resursseja, mikä voi vaikuttaa erityisesti pienten toimijoiden haluun rajoittaa koordinaatiota rationaalisista syistä. Roland Parisin mukaan koordinaation lisääminen ei aina ole paras ratkaisu, vaan toimiva koordinaatio muodostuu tasapainosta kilpailevien imperatiivien välillä, joita ensisijaisesti muokkaavat toimintaympäristön ja toimijoiden luonne. (Paris 2009, 53-54.)

Koordinaatiomekanismit Afganistanissa

Kansainvälisten toimijoiden työskentelyn yleisemmät suuntaviivat luodaan korkean tason Afganistan konferensseissa. Käytännössä koordinaatio tapahtuu kuitenkin arkipäiväisemmässä yhteistyössä kentällä, johon myös tutkimukseni mielenkiinto kohdistuu. Koska tämän tutkimuksen tavoitteena on yhtäältä kuvata eri toimijaryhmien välisiä koordinaatiotapoja, on lyhyt esittely keskeisimmistä ruohonjuuritasolle luoduista muodollisista koordinaatiomekanismeista paikallaan.

Valtaosa maailmalla käynnissä olevista kriisinhallintaoperaatioista on YK-johtoisia, jolloin kansainvälisen tuen koordinaatorooli perinteisesti kuuluu YK:n pääsihteerin erityisedustajan (Special Representative of Secretary General) toimistolle. Eritysedustajan tehtävänä on taata kriisinhallintaoperaation ja muiden YK-toimijoiden hyvä keskinäinen ja toisiaan tukeva toiminta, minkä lisäksi erityisedustaja pyrkii luomaan tehokkaita informaation ja koordinaation mekanismeja suhteessa muihin operaatioalueen toimijoihin. (United Nations 2008, 69-71.) Afganistanissa UNAMA:n (United Nations Assistance Mission in Afghanistan) ja sen erityisedustajan rooli on ”vain” poliittinen. Sotilaallisen kriisinhallinnan johtaminen kuuluu YK:n mandaatilla toimiville Naton johtamille ISAF-joukoille. UNAMA:n tehtävänä on edesauttaa ja tukea kansainvälisten toimijoiden välistä yhteistyötä, mitä konkreettisimmin tehdään viikoittaisissa UNAMA:n järjestämissä muodollisissa tapaamisissa. UNAMA:n jatkuva resurssipula on myös vaikeuttanut merkittävästi sen työtä, minkä seurauksena se on omaksunut niin kutsutun light footprint⁷ lähestymistavan Afganistanissa. (Larsen 2010, 30-31.)

Eräs keskeisimmistä eri toimijaryhmät yhdistävistä koordinaatiomekanismeista on kehitysyhteistyösektorilla parin kuukauden välein kokoontuva Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB). Sen tavoitteena on parantaa kansainvälisen yhteisön ja Afganistanin hallituksen työn koordinaatiota Afganistanin kansallisen kehityssuunnitelman (Afghanistan National

⁷ YK:n mukaan light footprint- lähestymistapa viittaa afgaanien suvereniteettiin ja afgaaniomistajuuteen kansainvälisen koordinaatiovastuun sijaan. Käytännössä light footprint – lähestymistapa näyttäytyy YK:n toiminnassa rajoitettuna maantieteellisenä läsnäolona sekä henkilöresursseina. Lähestymistapaa voitaisiin kutsua myös pienen mittakaavan YK- operaatioksi. (Larsen 2010, 9.)

Development Strategy, ANDS) ja Afghanistan Compact- ohjelman toimeenpanossa (JCMB 2006.) Toinen keskeinen koordinaatiomekanismi on Provincial Reconstruction Team (PRT) Executive Steering Committee, joka kokoontuu parin kuukauden välein linjaamaan ISAF-maiden kansallisessa johdossa toimivien PRT:iden toimintaa, jolloin kokouksissa ovat läsnä myös siviilipuolen toimijat (PRT 2004). Lisäksi jokaisella toimintasektorilla on omat muodolliset koordinaatiomekanisminsa ja työskentelytapansa, jotka kokoontuvat vähintään muutaman kuukauden välein, yleensä useammin. Epämuodolliset koordinaatiomekanismit täydentävät muodollisia mekanismeja.

Toimijaryhmien lukuisat sisäiset koordinaatiomekanismit hankaloittavat erityisesti UNAMA:n työtä siviilipuolen toiminnan koordinoimiseksi. EU-maiden sisäinen koordinaatio tapahtuu EU:n erityisedustajan toimiston (European Union Special Representative, EUSR) johdolla Kabulissa, minkä lisäksi maiden kantoja hiotaan yhteen Brysselin tasolla. Eri maiden Afganistan-Pakistan diplomaattiset erityisedustajat puolestaan kokoontuvat Yhdysvaltain erityisedustajan johdolla vähintään muutaman kerran vuodessa. Naton Seniori Siviiliedustajan toimisto (NATO's Senior Civilian Representative, NSCR) vastaa Naton poliittisen puolen vaikuttamisesta ja edustamisesta sekä koordinoi PRT:iden toimintaa. (Larsen 2010, 30-31.) Sotilaallisten toimijoiden päätöksenteko tapahtuu sotilasliitto Naton rakenteissa joko jäsenmaiden kesken liittokunnan neuvostossa tai ISAF-formaatissa. Kansalaisjärjestöilläkin on omia yhteenliittymiä, joiden piiriin kuuluu kuitenkin hyvin pieni osa Afganistanissa työskentelevistä kansalaisjärjestöistä ja jotka kokoontuvat vähemmän muodollisessa formaatissa.

3.2. Kriisinhallintaoperaatiot tutkimuksen kohteena

Kriisinhallintaoperaatioiden nouseminen kohti tutkimuksen keskiötä

Kriisinhallintaoperaatioiden tutkiminen pääsi kunnolla vauhtiin 1990-luvun alkuvuosina, sillä ennen kylmän sodan päättymistä kriisinhallintaoperaatiot jäivät mielenkiintoisempien valtapoliittisten kysymysten varjoon. Lukumääräisesti vähäiset ja vaikutusarvoltaan poliittisen tilanteen kannalta marginaaliset kriisinhallintaoperaatiot eivät herättäneet tutkimusaiheena laajaa mielenkiintoa. Poikkeuksena olivat sotilaallisen tutkimuksen parissa työskentelevät tutkijat tai sotilaat itse, jotka kiinnostuivat pohtimaan operaatioita käytännön näkökulmasta. 1990-luvun puolivälissä operaatioiden siirtyessä kohti maailmanpolitiikan keskiötä ja niiden militaaristen elementtien painoarvon alkaessa nousta, kiinnostus aihetta kohtaan heräsi vähitellen, mutta tutkimus pysyi edelleen teoreettisesti onttona. Teoretisointi rauhanrakennuksen ontologiasta (konfliktin jälleenrakennus) herätti mielenkiintoa muun muassa Jugoslavian kriisin yhteydessä, mutta kriisinhallinta konfliktinhallinnan välineenä jäi edelleen vähäisemmälle huomiolle. (Pugh 2003, 104-107.)

Samaan aikaan kun kriisinhallinta alkoi muuttua luonnettaan 1990-luvun lopun ja 2000-luvun taitteessa, uusi tutkijasukupolvi kiinnostui konfliktien ja kriisinhallintaoperaatioiden tutkimisesta. Roland Parisin ja Timothy D. Siskin mukaan eräät tutkijat⁸ perehtyivät kestävän rauhan tutkimiseen sisällissodan jälkeisessä tilanteessa vertaillen erilaisten kriisinhallintaoperaatioiden vaikutuksia sellaisiin maihin, joissa ei operaatiota ollut toteutettu. Toiset tutkijat⁹ kiinnostuivat luonnonvarojen ja konfliktitalouden vaikutuksista rauhanrakennusprojektille. Kolmas ryhmä¹⁰ tutki kriisinhallintaa kriittisten teorioiden, mukaan lukien neo-marxistiset, turvallistamisteorian, kosmopolitanismin, tai post-strukturalismin näkökulmasta. (Paris & Sisk 2009, 7.) Kriittinen teoria kiinnitti huomionsa siihen, miten kriisinhallintaoperaatiot nähdään neoliberaalin ajattelun välineenä, jonka tavoitteena on rakentaa

⁸ Ks. esim. Doyle & Sambanis (2000), Fortna (2003).

⁹ Ks. esim. Collier & Hoeffler (2001), Ross (2004)

¹⁰ Ks. esim. Zanotti (2006), Pugh (2004), Richmond (2006)

tietyntyyppistä humanimpaa maailmaa, legitimoimassa ja refleктоimassa neoliberalia arvoja, valtiokeskeisyyttä ja olemassa olevaa kansainvälistä taloudellista järjestelmää (Pugh 2003, 110-111). Lisäksi tutkimuskohteeksi valikoituivat muun muassa kriisien alueelliset vaikutukset, paikallisten toimijoiden tai ”vastustajien” vaikutukset rauhanprosesseihin, naisten rooli ja sukupuolten välinen tasa-arvo kriisinhallintaoperaatioissa¹¹ (Paris & Sisk 2009, 7).

2000-luvun puolivälissä kritiikki vallitsevia konfliktinhallinnan käytäntöjä ja teorioita kohtaan ilmeni useiden tutkijoiden töissä samanaikaisesti. Useat tutkijat¹² kritisoivat vallitsevia käytäntöjä siitä, että ne eivät huomioineet riittävästi paikallisen keskushallinnon luomisen tai kehittämisen merkitystä onnistuneen sodasta rauhaan siirtymisen taustalla. Tämänkaltaisten puheenvuorojen seurauksena kiinnostus valtionrakennusta (statebuilding) kohtaan lisääntyi sekä käytännön toimijoiden että akateemisen tutkimuksen parissa. (Paris & Sisk, 2009, 7-8)

Tämän tutkimuksen näkökulmasta tarkasteltuna aiemmin julkaistusta tutkimuksesta voidaan tehdä muutama huomio: Kriisinhallintaoperaatioiden ja konfliktinhallinnan tutkimuksessa on havaittavissa YK-painotus, mikä selittyy osittain historiallisella kehityksellä. Vasta 1990-luvun lopulla alueelliset toimijat ottivat vähitellen vahvemman roolin kriisinhallintaoperaatioiden toteuttajina, mutta edelleen valtaosa maailmalla käynnissä olevista kriisinhallintaoperaatioista on YK-johtoisia. Vuonna 2000 julkaistu ”Brahimin raportiksi” kutsuttu selonteko, jossa arvioidaan YK:n kriisinhallintaoperaatiojärjestelmän toimivuutta, toimi sysäyksenä ajatushautomoiden ja tutkimuslaitosten kasvaneelle kiinnostukselle pohtia tapoja, joilla YK-järjestelmä saataisiin paremmin työskentelemään yhteen.¹³

¹¹ Ks. esim Ghani & Lockhart (2008), de la Rey & McKay (2006)

¹² Paris & Sisk huomioivat, että muun muassa Francis Fukuyama, Simon Chesterman, Stephen Krasner ja Roland Paris julkaisivat vuonna 2004 samantyyppistä kritiikkiä rauhanrakennuksen teoriaa ja käytäntöjä kohtaan (Paris & Sisk 2009, 7-8).

¹³ Esimerkiksi Roberts ja Bradleyn (2005) mukaan YK-operaatioiden organisoiminen perinteisesti joko ad hoc tai ”ylhäältä alas”-organisaatiomallia käyttäen selittää koordinaatiossa havaittuja ongelmia. Vaikka molempia organisoitumistapoja on kokeiltu

Brahimin raportti muun muassa toteaa tehokkaan rauhanturvaamisen vaativan toimijaa (focal point), joka koordinoi rauhanrakennuksen mukanaan tuomia lukuisia toimia (United Nations 2000, 44). Tutkimusta esimerkiksi EU:n ja Naton toimeenpanemista siviili- ja sotilaallisen kriisinhallinnan operaatioista on tehty kasvavassa määrin, minkä lisäksi Afganistanin tapauksen ajankohtaisuus heijastuu siitä tehtävän tutkimuksen määrässä.

Toiseksi, vaikka kansainvälisiä toimijoita kriisinhallintaoperaatioissa on tutkittu runsaasti, yhteistä aiemmalle tutkimukselle on niiden varsin epäteoreettinen luonne. Suurin osa tutkimuksesta keskittyy tapaustutkimuksen välinein yksittäisiin kriisinhallintaoperaatioihin tai operaatioiden keskinäiseen vertailuun. Yleisemmät teemat, kuten koordinaatio tai paikallinen omistajuus, nousevat jossain määrin tutkimuksen aiheeksi, mutta tällöinkin teoreettinen anti jää vähäiseksi (Herrhausen 2007, 8-9).

Kolmanneksi, suurin osa toimijakeskeisestä aiemmasta tutkimuksesta keskittyy vain yhden toimijaryhmän analysoimiseen. Vaikka tutkimusaihetta kutsutaan kokonaisvaltaiseksi kriisinhallinnaksi, eri toimijat yhdistävää analyysiä on rajoitetusti tarjolla. Jossain määrin on myös vaikea arvioida yhteen toimijaan kohdistuvan tutkimuksen objektiivisuutta, sillä osa tutkimuksesta ottaa varsin suorasanaisesti kantaa sotilaiden ja siviilien välisiin suhteisiin.

Temaattiset painotukset kriisinhallintaoperaatioiden tutkimisessa

Yleisemmällä tasolla toimijoiden keskinäisestä yhteistyöstä Afganistanin kaltaisten kriisien yhteydessä on kirjoitettu runsaasti. Erilaisten toimijoiden strategiapaperin lisäksi useat ajatushautomot ovat tuottaneet laajempia analyysejä problematiikasta keskittyen usein siviilien ja sotilaiden välisiin suhteisiin. Yksi kattavimmista raporteista on Frerks et al:n vuonna 2006 julkaisema *Principles and Pragmatism – Civil-military action in Afghanistan and Libya* -tutkimus, jossa laajan haastattelututkimuksen perusteella identifioidaan

käytännössä, ne eivät ole tarjonneet ratkaisua koordinaatio-ongelmiin tai ovat päinvastoin luoneet uudenlaisia ongelmia esimerkiksi toimijoiden tavoitetasossa esiintyvien eriäväisyyksien johdosta. (Roberts & Bradley 2005, 17.)

toimijoiden näkemyksiä, yhteistyömahdollisuuksia sekä niiden mahdollisia poliittisia vaikutuksia. Lisa Schirch (2010) puolestaan on omassa Afganistan tutkimuksessaan tullut siihen lopputulokseen, että siviili-sotilas yhteistyön parantamiseen tähtäävän korkean tason dialogin pitäisi keskittyä kommunikaatioon koordinaation sijasta. Karsten Friis (2010) on tutkinut sotilaallisten, humanitaaristen ja valtionrakentamiseen osallistuvien kansainvälisten toimijoiden diskurssia Afganistanissa. Tutkimus osoittaa, että kolmen toimijaryhmän välillä, ja niiden sisällä, on suuria näkemyseroja eri toimijoiden rooleista, paikallisista toimijoista sekä ylipäänsä Afganistanissa toimimisen syistä. Ristiriita on suurin humanitaaristen toimijoiden ja sotilaiden välillä, mutta eroavaisuuksia löytyy myös muiden toimijoiden kesken. Raportit ovat hyviä esimerkkejä niin kutsutusta poliitiikkaorientoituneesta Afganistan tutkimuksesta, jossa yhtenä tavoitteena on löytää käytännön tasolla ratkaisuja kriisialueella toimivien organisaatioiden ongelmallisiin suhteisiin.¹⁴

—

Vaikka Naomi Weinbergerin artikkeli siviilien ja sotilaiden välisestä koordinaatiosta Afganistanissa on kirjoitettu Afganistanin kriisinhallintaoperaation juuri käynnistyttyä (2002), se identifioi silti useita teemoja, jotka ovat ajankohtaisia tämänkin tutkimuksen kannalta. Weinbergerin mukaan kriisialueita tutkittaessa yksiselitteisen jaon tekeminen turvallisuuden ja humanitaarisen tuen sektorien välille on erityisen haastavaa Afganistanin monimutkaisessa tilanteessa. Historia on osoittanut, että tehokkaan koordinaation esteenä ovat usein erilaiset organisaatiokulttuurit ja koulutus. Sotilaallisten toimijoiden ajallisesti tarkasti määritellyt mandaatit muodostuvat ylhäältäpäin poliittisen eliitin toimesta, kun taas kehitystoimijat pyrkivät jälleenrakennukseen pitkällä aikavälillä ruohonjuuritasolta vähitellen ylöspäin siirtyen. Siviilien ja sotilaiden toiminnan koordinaatio on välttämätöntä avun perille pääsyn takaamiseksi, mitä edesauttaa hyvä suunnittelu. Afganistanissa suunnittelussa oli kuitenkin puutteita heti kriisinhallintaoperaation alkaessa. (Weinberger 2002, 246,253.)

¹⁴ Ajatushautomoista muun muassa Norjan ulkopoliittinen instituutti, United States Institute of Peace, Frida sekä Crisis Management Centre Finland ovat julkaisseet runsaasti Afganistania koskevaa kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan liittyvää tutkimusta viimeisten parin vuoden aikana.

Siviili- ja sotilastoimijoiden keskinäisen koordinaatio-ongelmien lisäksi koordinaatio on haastavaa toimijaryhmien sisällä. Afganistanissa toimivat kaksi erillistä sotilaallista operaatiota, Yhdysvaltojen johtama Operation Enduring Freedom (OEF) ja Nato johtoinen ISAF ovat luoneet epäselviä rajalinjoja sotilaallisen toimijaryhmän sisälle. YK:n alajärjestöjen ja politiikkaosastojen kesken sekä YK:n, kansainvälisten rahoitusinstituutioiden, kansalaisjärjestöjen sekä kahdenvälisten lahjoittajamaiden keskinäinen koordinaatio on myös haastavaa, mihin vaikuttaa vahvasti Afganistanin sirpaloitunut poliittinen kenttä. Weinbergerin mukaan auktoriteettihäiriö, niin kansainvälinen kuin kansallinen, voi pahimmillaan johtaa paikallisten heimopäällikköjen keskinäiseen kilpailuun humanitaarisesta avusta paikallisten hyvinvoinnin kustannuksella tai tahtomattaan vahvistaa yksittäistä heimopäällikköä, millä voi olla huonoja seurauksia herkässä poliittisessa tilanteessa. (Weinberger 2002, 258-273.)

Kansalaisjärjestöjen työskentelyä Afganistanissa ja muilla konfliktialueilla on myös tutkittu jonkin verran. Tutkimuksissa tuodaan usein esiin, että kansalaisjärjestöjen toimintaa ja sen vaikuttavuutta kriisialueilla on hankala mitata. Kansalaisjärjestöillä katsotaan kuitenkin olevan paljon annettavaa Afganistanin jälleenrakennukselle, mutta toimintamahdollisuudet ovat rajalliset ilman toimivaa ja koordinoitua yhteistyötä YK:n ja kansainvälisten rahoitusinstituutioiden kanssa. Joissain tapauksissa kansalaisjärjestöt joutuvat turvautumaan sotilaisiin oman turvallisuutensa takaamiseksi. Muun muassa sukupuolten välisen tasa-arvon, maamiinojen sekä pidemmän aikavälin kehitysapusektoreilla kansalaisjärjestöillä on kuitenkin paljon lisäarvoa annettavanaan jälleenrakennusprojektille. Kansalaisjärjestöt kykenevät vastaamaan nopeisiin muutoksiin muita toimijoita paremmin, mutta toisaalta strategiamuutokset ja resurssien uudelleenkohdistamiset voivat näyttäytyä kaoottisena muiden organisaatioiden silmissä ja siten hankaloittaa toimivien yhteistyösuhteiden syntymistä. (Aall 2000, 123-124; Monshipouri 2003, 138-139,151.)

Sotilaallisen toiminnan kasvanutta roolia ja humanitaarisen toiminnan pienentyntä toiminta-alaa kokonaisvaltaisessa lähestymistavassa on pohdittu

varsin runsaasti. Kriisialueiden avun sotilaallistumista on kritisoitu ¹⁵, ja Afganistanin tapauksessa kysymys on noussut runsaasti esiin muun muassa PRT:iden toiminnan sekä vastakapinallisten operaatioiden yhteydessä (counterinsurgency, COIN), joihin sotilaallisen komponentin lisäksi kuuluu yhteiskunnan jälleenrakentamista vahvasti tukevia elementtejä. Edward Burken tutkimuksen (2009) mukaan sotilaiden lisääntyneen diplomaattisen toiminnan seurauksia ei ole vielä täysin ymmärretty. Sotilaiden kouluttaminen hoitamaan väkivaltaisimmilla alueilla myös perinteisesti siviileille katsottuja tehtäviä voi olla jossain tapauksissa hyvä asia, mutta sotilaiden tulisi tällöin toimia siviilijohdon alaisuudessa. Eri maiden kokemukset siviilijohtoisista PRT:istä eroavat, eikä yhtä toimivaa mallia ole löydetty.

Kehitys- ja humanitaaristen toimijoiden neutraliteetin vaarantuminen ja avun politisoituminen ovat yksi keskeisimpiä kysymyksiä kansainvälisten toimijoiden keskinäisissä suhteissa konfliktialueella. Perinteisesti apujärjestöt ovat nojautuneet tasapuoliseen, ei-poliittiseen avunantoon, jo pelkästään omien työntekijöidensä turvallisuuden takaamiseksi, toiset taas pitävät keskustelua neutraaleista toimijoista naivina ¹⁶. Edellisen argumentin mukaan humanitaariset ja poliittiset tavoitteet on pidettävä selkeästi erillään, jotta paikalliset eivät käyttäisi humanitaarisia apujärjestöjä omien poliittisten tavoitteidensa välineenä, eivätkä apujärjestöt päätyisi väkivaltaisten iskujen kohteeksi. Sotilaallinen toiminta on luonteeltaan aina poliittista ja voi joissain tapauksissa myös johtaa humanitaarisen avun politisoitumiseen, jolloin paikallisten on hankala erottaa kansainvälisiä toimijoita (sotilaita ja siviileitä) toisistaan, mikä sekoittaa rajalinjoja. Avun politisoituminen asettaa politiikan humanitaaristen periaatteiden edelle, mikä on erityisen hankalaa, kun siviili- ja sotilastoimijat työskentelevät kriisialueella rintarinnan. Vaikka tehokasta vuorovaikutusta toimijoiden kesken on vaikea saavuttaa, organisatoristen ja ideologisten eroavaisuuksien

¹⁵ Ks. esim Seybolt (2007)

¹⁶ Muun muassa Kansainvälinen Punainen Risti on pitänyt tiukasti kiinni neutraliteetistaan, mutta esimerkiksi Lääkärit ilman rajoja – järjestö on valmis tarjoamaan apua hädässä oleville myös ilman kaikkien osallisten suostumusta ja tuomitsevat herkemmin vakavat humanitaarisen lain rikkomiset. Ku & Caceres Brun (2003, 68.)

ylipääseminen on välttämätöntä resurssien ja ihmishenkien säästämiseksi. (Ku & Caceres Brun 2003, 68; Seybolt 2007, 16-21.)

Keskityttäessä Afganistanissa toimivien siviili- ja sotilastoimijoiden välisiin suhteisiin PRT:t nousevat usein esiin ja tutkimusta aiheesta on tehty runsaasti. ISAF:n alaiset PRT:t toteuttavat siviili- ja sotilastoimintoja integroidusti (mm. valvovat vastuualuettaan, tukevat turvallisuussektorin reformia ja hyvää hallintoa sekä edesauttavat kehitystä ja jälleenrakennusta) ja ovat siten siviilien ja sotilaiden keskinäisten suhteiden keskiössä. Erityisesti humanitaariset toimijat ovat kritisoineet PRT:iden toimintaa, jonka seurauksena raja siviili- ja sotilastoimijoiden välillä on hämärtyntä entisestään. Toinen koulukunta puolestaan näkee PRT:t käytännön välineenä pyrittäessä vastaamaan laajoihin ja keskinäisriippuvaisiin turvallisuusuhkiin, joihin kuuluvat niin strategiset, taloudelliset, sosiaaliset kuin kulttuurisetkin seikat. Sotilaiden osallistuminen humanitaariseen työhön, PRT:iden strategiset painopisteet sekä resurssien kohdentaminen ovat kuitenkin monella tapaa ongelmallisia kysymyksiä. (Watkins 2003) PRT:iden ulkoisten suhteiden lisäksi myös niiden sisäiset suhteet ja eriävät odotukset, siviili- ja sotilastoimijoiden kesken, ovat keskeisiä PRT:iden toiminnan kannalta (Piiparinen 2007). Afganistanissa toimivien 27 PRT:n toimintatavat eroavat toisistaan paikallisten olosuhteiden, johtovaltion (poliittisten) painopisteiden ja alueella toimivien muiden joukkojen määrän seurauksena. PRT- konseptin joustavuus ja merkittävät erot PRT:iden välillä ovat johtaneet hieman epämääräisen PRT-verkoston syntyyn, mikä ei ole omiaan edesauttamaan afgaaniomistajuuden kasvamista tai kansainvälisen yhteisön avun tehokasta perillepääsyä (Eronen, 2008).

Tässä luvussa on esitelty kriisinhallintaoperaatioista ja niihin liittyvistä temaattisista kysymyksistä tehtyä akateemista tutkimusta maailmanpolitiikan saralla. Kansainvälisten toimijoiden laajamittaisempi tutkiminen kriisinhallintaoperaation kontekstissa teoreettisiin malleihin nojaten on jäänyt vähien. Michael Pughin mukaan maailmanpolitiikan teoriat ovat saaneet kriisinhallintaopperan haamun roolin – ne ovat olemassa, mutta piilotettuja operaatiotutkimuksen taustalle lukijoiden näkymättömiin (Pugh 2003, 104).

3.3. Tutkimuksen teoreettinen viitekehys

3.3.1. Verkostomalli

Tutkimukseni teoreettinen viitekehys muodostuu verkostomallista ja resurssiriippuvuusteoriasta. Teoksessaan *”Coordination without hierarchy”* Donald Chisholm esittää, että epäformaalit yhteistyö- ja koordinaatiomekanismit ovat usein formaaleja parempia. Tämä pätee erityisesti tilanteissa, joissa toimintaympäristö on monimutkainen. Tähän johtopäätökseen hän päätyi tutkimalla San Fransiscon kauttakulkuliikenteen järjestämistä (Chisholm 1989 4-11). Hieman yllättäen hänen osoittamat havainnot vaikuttaisivat soveltuvan hyvin myös monimutkaisten kriisinhallintaoperaatioiden tutkimiseen (Lipson 2005, 19) ¹⁷. Afganistanin tavoin Chisholmin esimerkkitaapauksen toimintaympäristö on monimutkainen: organisaatioiden roolit vaihtelevat merkittävästi, organisaatorakenteissa, -kulttuureissa ja toimintatavoissa on eroja, tavoitteet ovat moninaiset. Yleensä on ajateltu, että formaalit koordinaatiomekanismit olisivat tällaisissa tilanteissa parempia, mutta Chisholm haastaa tämän ajattelutavan. Hänen mukaansa keskitetyt koordinaatiomekanismit toimivat vakaissa, toimijoiden hyvin tuntemissa olosuhteissa, jotka voidaan määritellä niin kutsutuksi suljetuksi systeemiksi. Muodollisissa systeemeissä asiantuntijuus ja päätöksentekovoima eivät välttämättä kohtaakaan, mikä voidaan välttää ad hoc -tyyppisissä asiantuntijapaneeleissa tai muilla koordinaatiotavoilla. Verkostot syntyvät Chisholmin mukaan täyttämään formaalien koordinaatiomekanismien jättämää tyhjiötä ja kompensoimaan jäykkien rakenteiden aiheuttamia heikkouksia. (Chisholm 1989, 4-11.)

Chisholmin malli pohjautuu ajatukselle avoimesta systeemistä, joka organisaatioteorian käsitteiden mukaisesti tarkoittaa tilannetta, jossa organisaation ulkoinen ympäristö muokkaa organisaation toimintaa, mutta organisaatio on myös kykenevä aktiivisesti vastaamaan siihen. Joko

¹⁷ Michael Lipson (2005) on soveltanut Chisholmin verkostomallia Bosnian kriisinhallintaoperaation tutkimiseen. Mallin hypoteesien mukaisesti suurin osa toimivasta koordinaatiosta alueella työskentelevien toimijoiden kesken syntyi ensin epämuodollisesti verkostojen ja epäformaalien järjestelyjen pohjalta, joista osa formalisoitui myöhemmin.

toimiessaan yksin tai yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa, toimijat voivat pyrkiä aktiivisesti muokkaamaan niihin kohdistuvia vaatimuksia. (Scott & Davis 2007, 132; 195.) Organisaatioteorian käsitteiden mukaan monimutkaiset kriisinhallintaoperaatiot voidaan määritellä avoimiksi systeemeiksi, sillä toimintaympäristö ja vuorovaikutus sen kanssa ovat välttämättömiä toimijoiden työskentelylle.

Chisholm tekee jaottelun monen- ja kahdenvälisen keskinäisriippuvuuden välille. Keskinäisriippuvuudella tarkoitetaan tässä tilannetta, jossa kahden (tai useamman) toimijan selviytyminen vaatii toistensa olemassaoloa, toisin sanoen ne ovat riippuvaisia toisistaan. Riippuvuussuhde on molemminpuolinen, kumpikaan osapuoli ei ole alisteinen toiselle toimijalle, eivätkä keskinäiset kontaktit ole satunnaisia. On myös tunnustettu, että keskinäisriippuvuus aiheuttaa epävarmuutta toimijoille. Jälkimmäinen viittaa ennen kaikkea epätietoisuuteen tulevaisuudesta, tapahtumien epäennustettavuudesta. Thompsonia seuraten Chisholm toteaa, että epävarmuuden käsitteleminen on keskeistä organisaation toiminnan kannalta. (Chisholm 1989, 42-43.)¹⁸

Keskinäisriippuvuus lisää epävarmuutta ja rationaalisuuden ohjassa organisaatioiden toimintaa, organisaatiot pyrkivät vähentämään tai ainakin hallitsemaan paremmin keskinäisriippuvuuttaan. Organisaatiot voivat pyrkiä siihen usealla tavalla. (Thompson 1967, 99.)

Monenvälisessä riippuvuussuhteessa keskeiset toimijat sekä käsiteltävät asiat ovat monella tapaa tiukasti linkittyneitä toisiinsa, kun taas kahdenvälisessä tilanteessa korostuvat ennen kaikkea toimijoiden runsaat keskinäiset suhteet toisiin samassa ympäristössä työskenteleviin toimijoihin. Mitkä seikat sitten vaikuttavat (kahden- tai monenvälisen) riippuvuussuhteen syntymiseen ja luonteeseen? Riippuvuussuhde muodostuu *luonnollisesti*, kun useat syyt toimijan kontrollikyvyn ulkopuolella johtavat toimijoiden välisen yhteistyön muodostumiseen. *Keinotekoinen* riippuvuussuhde muodostuu, kun ulkopuolinen toimija yhdistää organisaatiot omien tavoitteidensa mukaisesti.

¹⁸ Chisholmin mallissa keskitytään sellaisen epävarmuuden analysoimiseen, joka kumpuaa organisaation keskinäisriippuvuudesta toiseen organisaatioon tai ympäristöön. Näin ollen esimerkiksi teknisistä ongelmista tai teknologisista innovaatioista johtuvat epävarmuudet eivät ole keskeisiä mallin kannalta. (Chisholm 1989, 43.)

Vapaaehtoisuuteen perustuva riippuvuussuhde muodostuu toimijoiden keskinäisten intressien pohjalta. (Chisholm 1989, 52-62.)

Chisholmin mukaan muodolliset koordinaatiomallit soveltuvat tilanteisiin, joissa organisaatiot ovat jatkuvassa multilateraalissa keskinäisriippuvuussuhteessa toistensa kanssa. Kun useiden organisaatioiden muodostamassa systeemissä korostuvat useat kahdenväliset riippuvuussuhteet, luontevampia ovat epäformaalit koordinaatiotavat, jotka syntyvät täydentämään formaalien mekanismien puutteita. Edellisessä koordinaatio-ongelmat ovat suurempia ja toisiinsa linkittyneitä, jälkimäisessä helpommin ratkaistavissa olevia ja yksittäisiä. Chisholmin mukaan tehokkain ratkaisu on minimoida mekanismien määrä tyydyttävään koordinaatioon pääsemiseksi. Toimintaympäristön keskinäiset riippuvuussuhteet määrittävät minimitason. (Chisholm 1989, 40-63)

Chisholmin verkostomalli tarjoaa mielenkiintoisen tavan lähestyä kansainvälisten toimijoiden suhteita Afganistanissa. Vaikka malli hahmottaa seikkoja, jotka ovat riippuvuussuhteiden syntymisen taustalla, se ei kuitenkaan pysty tarkemmin määrittelemään, millaisia riippuvuussuhteita toimijoiden välille muodostuu. Tähän kysymykseen puolestaan pyrkii vastaamaan resurssiriippuvuusteoria, joka muodostaa teoreettisen viitekehysten toisen osan.

3.4.2. Resurssiriippuvuusteoria

Jeffrey Pfeffer ja Gerald Salancik esittelivät resurssiriippuvuusteorian perustett vuonna 1978 teoksessaan *The External Control of Organization*. Teoria on yksi sovellus kontingenssiteoriasta, joka käsittelee organisaation ja sen ympäristön välisiä vuorovaikutussuhteita. Kuten edellisessä luvussa kerroin, kontingenssiteorian tavoitteena on ymmärtää miten erilaiset ympäristötekijät ohjaavat organisaatioita muokkaamalla niiden sisäisiä olosuhteita. Resurssiriippuvuusteoria pyrkii laajentamaan kontingenssiteorian analyysiä. Lyhyesti sanottuna resurssiriippuvuusteoria tarkastelee organisaatioiden välisiä valtasuhteita ja niiden vaikutuksia organisaatioiden toimintaan, sekä tapoja,

joilla keskinäisessä vuorovaikutuksessa olevat organisaatiot pyrkivät vaikuttamaan toisiinsa. (Pfeffer 1982, 192-193.)

Resurssiriippuvuusteoria nojaa kolmeen ajatukseen, jotka selittävät keskeisesti organisaatioiden kykyä hoitaa suhteitaan muihin organisaatioihin. Ensiksi, organisaatioiden tekemisiin ratkaisuihin vaikuttaa suurelta osin sen ulkoinen ympäristö (avoin systeemi). Koska organisaatiot eivät voi olla täysin omavaraisia, ne joutuvat hankkimaan ”resursseja” ympäristöstä, minkä seurauksena ne tulevat riippuvaisiksi muista toimijoista. Toiseksi, riippuvuustilanteessa organisaatiot voivat omaksua useita taktiikoita, joilla ne pyrkivät muokkaamaan suhteitaan muihin toimijoihin omien intressiensä mukaisesti. (Pfeffer 1982, 192-193.) Kolmanneksi, valta (ei vain rationaalisuus tai tehokkuus) ja mahdollisuus sen eri muotojen käyttöön selittävät organisaation sisäisiä ratkaisuja ja sen ulkoisia toimia (Scott & Davis 2007, 233-234).

Resurssiriippuvuusteoriassa sovelletaan Richard Emersonin valtakäsitystä, jonka mukaan valta on tiettyjen tarpeiden ja resurssien funktio, joka voi vaihdella toimijoiden välillä. Emersonin mukaan valta on suhteellista, tapauskohtaista ja ainakin jossain tilanteissa molemminpuolista (reciprocal). Valta ei ole sidottu toimijaan itseensä vaan toimijoiden väliseen suhteeseen. Näin ollen valtaa tutkittaessa pitää ottaa huomioon molempien toimijoiden ominaisuudet ja arvot. Toimijalla voi olla vähän valtaa suhteessa toimijaan x, mutta samaan aikaan paljon valtaa suhteessa toimijaan y. (Emerson 1962, 31-41.) Esimerkiksi aseella uhkaavalla henkilöllä ei ole valtaa suhteessa ihmiseen, joka ei arvosta elämäänsä tai on valmis kuolemaan muusta syystä. Suhteellisuus linkittyy läheisesti myös vallan tapauskohtaisuuteen - toimijan ominaisuudet, taidot tai omaisuus, jotka ovat merkittäviä yhdessä vuorovaikutussuhteessa voivat olla täysin merkityksettömiä toimijan suhteessa johonkin toiseen toimijaan. (Scott & Davis 2007, 233-234.) Emersonin mukaan valta ei ole nollasummapeliä, jossa yhden toimijan vallan kasvu merkitsee toisen vallan vähenemistä, vaan toimijoiden valta suhteessa toisiinsa lisääntyy, mitä enemmän ne ovat toisistaan riippuvaisia. Emerson ei rajoittanut vallan määritelmäänsä vain yksilöihin, vaan sitä voi yhtä hyvin käyttää myös ryhmien

tai organisaatioiden analysoimiseen, mikä tekee siitä hyvin soveltuvan käytettäväksi resurssiriippuvuusteorian kanssa. (Emerson 1962, 31-41.)

Resurssiriippuvuusteorian mukaan riippuvuutta voi olla kahdentyyppistä - käyttäytymisriippuvuutta tai tulosriippuvuutta. Käyttäytymisriippuvuus viittaa tilanteeseen, jossa tiettyjen suoritusten (activities) toteuttamiseksi toimijoiden on tehtävä yhteistyötä. Tulosriippuvuus puolestaan tarkoittaa tilannetta, jossa toimijan saavutettavissa olevat tulokset ovat riippuvaisia toisen toimijan saavuttamista tuloksista. Tulosriippuvuus voi olla joko kilpailullista, jossa toimijat ovat nollasummatilanteessa esimerkiksi resurssien myötä (toisen voitto on toisen tappio) tai symbioottista, jossa yhden toimijan työ toimii syötteenä toisen toimijan työlle. (Pfeffer 1982, 193-194.)

Miten organisaatiot sitten reagoivat riippuvuussuhteisiin? Teorian mukaan organisaatiot eivät pelkästään pyri mukautumaan ulkoisen ympäristön luomiin vaatimuksiin ja paineisiin. Päinvastoin, organisaatio voi omaksua useita strategioita, joilla se pyrkii vaikuttamaan riippuvuussuhteeseen ja siten vähentää tarvetta mukauttaa omaa toimintaansa ympäristön vaateisiin. Mallin keskeisin argumentti on, että organisaation tulisi valita mahdollisimman vähän rajoittava tapa, jolla se koordinoi suhteensa toisiin toimijoihin, ja vähentää näin niiden yhteistyöstä seuraavaa riippuvuussuhdetta. Tähän voidaan päästä ainakin kahta strategiaa käyttäen: Organisaatio voi yrittää tuottaa resurssien haltijoille jotain merkittävää arvoa vahvistaakseen omaa asemaansa (esim. ns. monopoliasema tietyssä asiassa). Helpoin tapa on kasvattaa omaa kokoa, sillä suurempi koko on usein liitettävissä vallan kasvuun. Toinen strategia on yrittää vapautua riippuvuudesta ja saada siten itselleen lisää vapauksia. Esimerkiksi vaihtoehtoisten toimittajien löytäminen ja hyvien suhteiden ylläpitäminen muihin toimijoihin vähentää riskiä, että riippuvuussuhde muodostuisi liian dominoivaksi. (Pfeffer 1982, 197-202; Harisalo 2008, 228.)

Edellä mainittujen lisäksi teoria hahmottelee lukuisia muita yksityiskohtaisempia strategioita, joilla riippuvuussuhteisiin voidaan reagoida, mutta ne soveltuvat kuitenkin lähinnä yritysten välisten riippuvuussuhteiden tutkimiseen, eivätkä siten ole käyttökelpoisia oman tutkimukseni kannalta. Tällaisia ovat muun muassa ulkopuolisten asiantuntijoiden kutsuminen päätöksentekoon,

yhteisyritysten (joint ventures) tai allianssien perustaminen kumppanien kanssa tai valtion apuun turvautuminen. Teoria tarjoaa välineitä myös strategian valinnan ja organisaation sisäisen johtajuuden välisen linkin pohtimiseen, mikä on erittäin mielenkiintoinen aspekti resurssiriippuvuuteen, mutta ei kuitenkaan oman tutkimuskysymyksen piirissä. (Scott & Davis 2007, 234-240.)

Resurssiriippuvuusteoriaa on käytetty lähinnä yritysmaailman tutkimiseen, jossa sen on ansiokkaasti katsottu kykenevän selittämään yritysten ratkaisuja. Pyrkinessään selittämään yleisiä resurssien vaihtamissuhteita, se soveltuu yhtä hyvin myös hallinnon toimijoiden, ei-voittoa tavoittelevien organisaatioiden kuin kriisinhallintaorganisaatioiden toimijakentän tutkimiseen. (Scott & Davis 2007, 244.) Teoriaa on kritisoitu muun muassa kykenemättömyydestä mukautua ajan mukana talouskulttuurin tai lainsäädännön muutoksiin (Lipson 2005, 5). Kriitikki on kohdistunut kuitenkin lähinnä edellä esittelemiini yksityiskohtaisempiin yritysten välisten suhteiden tutkimiseen soveltuviin strategioihin.

Tässä luvussa esittelemäni verkostomalli sekä resurssiriippuvuusteoria sopivat tutkimukseni teoreettiseksi lähtökohdaksi useasta syystä: Molemmat teoriat soveltuvat monimutkaiseen toimintaympäristöön sijoittuvien heterogeenisten kansainvälisten toimijoiden analysoimiseen. Verkostomalli tarjoaa välineitä kansainvälisten toimijoiden keskinäisten riippuvuussuhteiden syntymisen taustalla olevien tekijöiden sekä yleisemmin koordinaatiomekanismien tutkimiselle. Resurssiriippuvuusteoria puolestaan keskittyy analysoimaan riippuvuuden luonnetta sekä toimijoiden reaktioita siihen. Yhdessä teoriat muodostavat kehyksen, jonka avulla toimijaryhmien välisiä riippuvuussuhteita ja koordinaatiotapoja on mahdollista analysoida monipuolisesti ja uudesta näkökulmasta. Samankaltaisesta teoreettisesta viitekehyksestä tutkimusta ei ole aiemmin kriisinhallintaoperaatioiden kohdalla tehty, vaikka organisaatioteorioiden käyttäminen maailmanpolitiikan tutkimuksessa on viime aikoina lisääntynyt. Seuraavaksi siirrynkään esittelemään maailmanpolitiikan tutkimusalalla käytyä teoreettista keskustelua kansainvälisistä organisaatioista.

3.4. Teoreettinen keskustelu kansainvälisistä organisaatioista

Kansainvälisten organisaatioiden ja niiden keskinäisten suhteiden tutkiminen on tärkeä osa maailmanpolitiikan alan tutkimuskohteita. Aihetta on lähestytty monista eri teoreettisista näkökulmista käsin. Maailmanpolitiikan alalla on perinteisesti painottunut valtiollisten toimijoiden tutkiminen (Willems 2005, 425-426), mutta ei-valtiollisten toimijoiden painoarvon kasvettua heterogeenisten toimijoiden ja niiden välinen vuorovaikutus on tunnustettu entistä tärkeämmäksi tutkimuskohteeksi (Biermann 2007, 152).

Kansainvälisistä organisaatioista tehtyä tutkimusta on tarjolla runsaasti maailmanpolitiikan alalla, mutta yllättävän usein näkökulma on ollut sidoksissa valtioiden toimintaan – kansainväliset organisaatiot nähdään toteuttamassa valtioiden niille antamia tehtäviä tai ne ovat muuten maailmanpolitiikan tapahtumien kannalta sivuroolissa. Tutkittaessa moninaisten kansainvälisten toimijoiden keskinäisiä suhteita huomio onkin keskittynyt lähinnä kansainvälisten organisaatioiden ja valtioiden keskinäisiin suhteisiin (Lipson 2005, 5-6).

Konstruktivistiseen koulukuntaan lukeutuvat Michael Barnett ja Martha Finnemore ovat todenneet, että kansainvälisiä organisaatioita tutkiessaan useat perinteiset maailmanpolitiikan teoriat ovat keskittyneet lähinnä selittämään seikkoja, jotka ovat johtaneet organisaatioiden perustamiseen. Teoriat eivät siten ole kiinnostuneita prosessista, eli siitä mitä kansainvälisissä organisaatioissa tapahtuu organisaation perustamisen jälkeen, eikä kansainvälisillä organisaatioilla katsota olevan omaa ontologista statusta tai kykyä autonomiseen toimijuuteen. (Barnett & Finnemore 2004, vii-x.) Perinteisten maailmanpolitiikan teorioiden ja organisaatioteorioiden näkemykset autonomiasta eroavat siten merkittävästi, sillä organisaatioteorioille kansainvälisten organisaatioiden autonominen toimijuus on lähes itsestään selvä asia (Ellis 2008, 2). Tämän tutkimuksen mielenkiinnonkohteet, kansainvälisten toimijoiden keskinäiset suhteet ja koordinaatio, voidaan lukea yhdeksi prosessin osa-alueeksi. Tutkimukseni taustalla on myös ajatus, että kansainväliset organisaatiot kykenevät autonomisiin päätöksiin ja toimiin.

1970-luvulta lähtien, muun muassa öljykriisin seurauksena, maailmanpolitiikan alalla lisääntyi kiinnostus taloudellisia kysymyksiä ja ei-valtiollisia toimijoita kuten ylikansallisia yrityksiä kohtaan. Formaaliset valtiokeskeiset rakenteet näyttivät saaneen rinnalleen entistä vahvempia kansainvälisiä organisaatioita. (Martin & Simmons 1998, 732-733.) Teoria regiimeistä eli joukosta sääntöjä, normeja, periaatteita ja päätöksentekoproseduureja, joiden ympärillä toimijat lähestyvät toisiaan, toivat uudenlaisen näkökulman maailmanpolitiikan tutkimukseen. Neo-neo debatin piiristä lähteneen teorian mukaan suvereenien valtioiden maailmassa regimit syntyivät koordinoimaan valtioiden käytöstä, jotta ne voisivat saavuttaa haluamansa tavoitteet (Krasner 1983, 1,7). Stephen Krasnerin ja Robert Keohanen julkaisut olivat merkittäviä kansainvälisten organisaatioiden tutkimukselle - niiden vahvuudet tulevat esiin erityisesti kansainvälisten organisaatioiden syntymän ja säilymisen (maintenance) selittämisessä (Martin & Simmons 1998, 733). Susan Strangen vuonna 1983 teoriaa kohtaan esittämä kritiikki on kuitenkin edelleen ajankohtainen. Regiimiteorialle kansainväliset organisaatiot ovat ennen kaikkea muiden toimijoiden, usein valtioiden, toiminta-alueita. Seurauksena on, että regiimiteoria tarjoaa liian valtiokeskeisen näkökulman maailmanpolitiikkaan ja johdattelee akateemisen tutkimuksen keskittymään liaksi perinteisiin toimijoihin ja aiheisiin jättäen huomiotta ne toiminta-alueet, jotka eivät kuulu suoraan regimien piiriin. (Strange 1983, 337-351.)

Lisa Martinin ja Beth A. Simmonsien mukaan 1980-luvun alusta lähtien realistinen koulukunta ja sen tutkimusintressit ovat vaikuttaneet merkittävästi kansainvälisistä organisaatioista käytyyn akateemiseen keskusteluun. Tutkijat eri koulukunnista ovat pyrkineet osoittamaan, että kansainvälisillä organisaatioilla on merkittävää vaikutusta valtioiden toiminnalle. (Martin ja Simmons 1998, 732.) Paul R. Viottin ja Mark V. Kaupin mukaan realistiselle koulukunnalle valtioiden välinen diplomatia ja turvallisuus muodostavat globaalin systeemin keskiön (high politics) ja näin ollen ei-hallitustenvälisten toimijoiden suhteet ja toiminta jäävät pienemmälle merkitykselle (low politics). Liberalistit puolestaan antavat kansainvälisille organisaatioille realisteja enemmän painoarvoa, mutta organisaatioiden autonomian tarkoitus on

kuitenkin lähinnä edesauttaa valtiollisten toimijoiden yhteistyötä. (Viotti & Kauppi 1987, 192-193.)¹⁹

—
Neoliberalistit Robert Keohane ja Joseph Nye näkevät kansainvälisten organisaatioiden autonomian rajallisena. Keskinäisriippuvaisen kansainvälisten suhteiden järjestelmän toiminnan kannalta kansainväliset järjestöt ja monikansalliset yritykset ovat kuitenkin kiinnostavia ja tärkeitä toimijoita lähinnä valtioidenvälisen yhteistyön mahdollistajina. (Keohane & Nye 1973, xi-xvii, xxv.) Myös neorealistiseen koulukuntaan lukeutuva Kennethin Waltz on todennut valtion olevan keskeisin toimija, vaikka YK:n tai Naton kaltaiset toimijat myönnetään hyödyllisiksi välineiksi vallantasapainoa ja järjestystä etsittäessä (Waltz 1979, 210).

Konstruktivistiseen koulukuntaan lukeutuvien Michael Barnettin ja Martha Finnemoren mukaan kansainväliset organisaatiot eivät määrity pelkästään valtioiden avulla, vaan organisaatioilla voi olla myös itsenäistä toimijuutta. Autonomia kumpuaa tuolloin organisaatioiden legitiimeiksi koetuista rationaalis-legaalisista auktoriteeteista tai tiedosta ja ammattitaidosta. Organisaatioiden intressit kumpuavat organisaation sosiaalisesta kontekstista, jolloin muun muassa työntekijöiden kokemukset ja normit voivat vaikuttaa organisaation toimijuuteen. (Barnett & Finnemore 1999, 700,707.)²⁰ Andrew P. Cortell ja Susan Peterson kuitenkin huomauttavat, että konstruktivismikaan ei kykene selittämään tarkemmin olosuhteita, joissa työntekijöiden preferenssit ovat saavutettavissa (Cortwell & Peterson 2008, 4-7).

Eräs tapa lähestyä kansainvälisten organisaatioiden tutkimista on ollut etsiä uudenlaisia teoreettisia apuvälineitä edellä esiteltyjen perinteisempien maailmanpolitiikan teorioiden rinnalle. Muun muassa sosiologian²¹ ja

¹⁹ Liberalistisen tradition pohjalta muun muassa Hawkin et al (2003) ovat tutkineet principal-agent mallin avulla kansainvälisten organisaatioiden rooleja ja työnjakoa suhteessa suvereeneihin valtioihin. Principal-agent mallissa kansainvälisillä organisaatioilla katsotaan olevan jossain määrin omia intressejä, mutta mallin näkemys jää silti valtiokeskeiseksi.

²⁰ Ks. esim. Piiparinen (2009)

²¹ Kansainvälisten organisaatioiden käytöstä on tutkittu muun muassa byrokratian käsitteen näkökulmasta, jolloin organisaatioilla nähdään olevan itsenäinen toimija, jolla on oma sisäinen logiikka ja taipumukset ja joka voi toiminnallaan vaikuttaa ympäristöönsä. Organisaatiot

organisaatioteorian ²² parista tutkijat ovat löytäneet mielenkiintoisia malleja, jotka ovat soveltuneet kansainvälisten organisaatioiden tutkimiseen. (Herrhausen 2007, 40.) Toisaalta valtiokeskeisyys ja muodollisten hallitustenvälisten organisaatioiden tutkiminen on korostunut myös sovellettaessa organisaatioteorioita kansainvälisen politiikan tutkimukseen (Lipson 2005, 6). Tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoisimpia ovat sellaiset organisaatioteoreettiset mallit, jotka soveltuvat kansainvälisten toimijoiden keskinäisten suhteiden tutkimiseen kriisinhallintaoperaatioiden kontekstissa. Tällaisia ovat muun muassa hierarkkiseen malliin perustuva transaktiokustannusteoria ja avoimen systeemin ajatukseen nojaavat kontingenssiteoria sekä verkostomalli.

Transaktiokustannusteoriaa (Transaction Cost Economics, TCE) on maailmanpolitiikan alalla käytetty muun muassa kansainvälisten regimien perustamisen ja säilymisen sekä kansainvälisten turvallisuusrakenteiden tutkimuksessa (Lipson 2005, 15). Teorian mukaan organisaatioiden rakenteet ovat seurauksia pyrkimyksestä minimoida kuluja, jotka syntyvät vaihtoa säätelevistä sopimuksista. Hierarkkiset rakenteet ovat tässä tehokkaampia kuin markkinan mukaan järjestäytyvät. Organisaatiot, jotka parhaiten kykenevät hallitsemaan transaktiokustannuksensa, menestyvät lopulta parhaiten. (Williamson 1981, 573-574; Scott & Davis 2007, 220-233.)

Eräs tämän tutkimuksen keskeisimpiä innoittajia on ollut Michael Lipsonin tutkimus kansainvälisten toimijoiden välisestä koordinaatiosta Bosnian kriisinhallintaoperaatiossa. Tutkimuksen teoreettisena viitekehystenä käytetyn transaktiokustannusteorian mukaan koordinaatiomekanismin rakenteen tulisi heijastella suhteellista transaktiokustannusta, joka aiheutuisi vaihtoehtoisista koordinaatiomekanismeista. Mitä korkeampi transaktiokustannus on, sitä

muuttuvat ajan ja olosuhteiden myötä ja ne voivat ottaen itselleen myös sellaisia tehtäviä, joita niiden perustaja(valtiot) eivät alun perin osanneet kuvitellakaan. (Barnett & Finnemore 2004, 3).

²² Valtioiden ja kansainvälisten organisaatioiden suhteiden tai niiden päätöksenteon tutkimiseen organisaatioteorioita on käytetty runsaasti (ks. esim. Fosdick 1999). Yksittäisen kansainvälisen organisaation muutoksen tai toiminnan tutkimiseen organisaatioteorioita on käytetty mm. turvallisuuspolitiikan alalla (ks. esim. Lagerstam 2005). Organisaatioteorioiden avulla on pyritty selittämään myös konflikteja siinä mukana olevien organisaatioiden näkökulmasta (ks. esim. Sinno 2008).

vahvempi ja hierarkkisempi koordinaatiomekanismin tulisi olla. Lipson kritisoi transaktiokustannusmallia sopimattomaksi Daytonin sopimuksen toimeenpanon analysoimiseen, mutta hänen mukaansa mallia voisi jossain määrin soveltaa esimerkiksi pelkästään sotilaallisten toimijoiden kuvaamisessa. Yleisesti ottaen on todettu, että mallin epätarkkuus sekä transaktiokustannusten mittaamisen ja arvioinnin hankaluus tekevät transaktiokustannusteorian käytöstä monimutkaista kansainvälisen politiikan ilmiöiden ymmärtämiseksi. (Lipson 2005, 34-35.)

Kontingenssiteoria on tarjonnut maailmanpolitiikan tutkimukseen hyviä välineitä niin valtiollisten kuin ei-valtiollisten toimijoiden ulkoisen ympäristön ja sen vaikutuksen hahmottamiseksi. Teoria väittää, että mitä paremmin organisaation sisäiset rakenteet vastaavat sen ulkoisia olosuhteita, sitä paremmin organisaatio kykenee mukautumaan toimintaympäristöönsä. (Scott & Davis 2007, 103.) Oman tutkimukseni kannalta mielenkiintoinen teos on Abdulkader H. Sinnon (2008) ”Organizations at War in Afghanistan and Beyond”. Tutkimus kuvaa Afganistanissa toimivien kapinallisliikkeiden organisaatiomuotojen vaikutuksia maassa käytyjen konfliktien kehittymiseen, kulkuun ja lopputuloksiin.²³ Kapinallisorganisaation kyky muokata rakenteensa ja toimintatapansa olosuhteiden vaatimusten mukaiseksi on Sinnon mukaan ratkaisevaa konfliktin lopputuloksen kannalta.

Yksi enenevässä määrin tutkimuksellista huomiota maailmanpolitiikan alalla saaneista teoreettisista lähtökohdista on verkostanalyysi, joka Rafael Biermannin mukaan tarjoaa hyviä välineitä muun muassa organisaatioiden välisistä suhteista maailmanpolitiikan alalla tehdyn tutkimuksen vahvistamiseksi (Biermann 2007, 173)²⁴. Maailmanpolitiikassa verkostot on perinteisesti nähty organisaatiomuotona, joka edistää organisaatioiden välistä yhteistyötä,

²³ Sinnon mukaan organisaation kyky taistella ja voittaa vastustajansa liittyy olennaisesti siihen, miten valta on jakautunut organisaation sisällä. Organisaatioilla voi olla joko keskittynyt (centralized) tai ei-keskittynyt (de-centralized) johtorakenne, mutta sen valinnassa keskeisin seikka on, onko kapinallisorganisaatiolla turvapaikka (safe haven) taistelun alueen sisällä. (Sinno 2008, 11-19, 44-45.)

²⁴ Esimerkiksi turvallisuuspolitiikan saralla verkostoja on tutkittu aiemmin lähinnä politiikkaorientoituneesti EU-Nato suhteeseen keskittyen (Biermann 2007, 152).

harjoittaa vaikutusvaltaa tai toimii globaalin hallinnan välineenä. Tutkimuksessa on painottunut verkostojen vaikutukset ympäristöönsä eikä niinkään verkostorakenteen vaikutukset toimijoihin tai lopputuotteisiin, joita verkostot tuottavat. Jälkimmäisten aiheiden tutkimiselle verkostanalyysi tarjoaa hyviä välineitä, joilla tutkimusta voitaisiin viedä eteenpäin. Kansainvälisten organisaatioiden keskinäisen yhteistyön saatua verkostomaisia piirteitä, verkostojen tutkimus onkin lisääntynyt, mitä osittain selittää myös kasvanut kiinnostus terroristiryhmiä kohtaan 2000-luvun taitteesta lähtien. (Hafner-Burton et al 2009, 559-563.)

Rafael Biermannin ja Roland Parisin verkostanalyysin perustuvat tutkimukset ovat mielenkiintoisia myös oman tutkimusaiheeni kannalta. Biermann havaitsi tutkimuksessaan EU:n ja Naton yhteistyösuhteista, että kansainvälisten organisaatioiden väliset verkostot syntyvät vastauksena transnationaalisiin uhkiin, joita organisaatiot eivät itsenäisesti kykene hallitsemaan. Epäsymmetrinen riippuvuusuhde organisaatioiden välillä vaikeuttaa synnergioiden hyödyntämistä, sillä usein yhteistyösuhteesta riippuvaisempi organisaatio pyrkii vähentämään riippuvuuttaan peläten oman autonomiansa puolesta. Verkostoilla voikin nähdä olevan erilaisia kausaalisia vaikutuksia organisaatioiden käytökseen ja profiileihin. (Biermann 2008, 173-174.) Roland Paris puolestaan on soveltanut verkostonalyysiä rauhanrakennuksen koordinaatio-ongelmien tutkimiseen kyseenalaistaen hierarkkisten koordinaatiomekanismien hyödyllisyyden äärimmäisissä toimintaolosuhteissa. Parisin mukaan verkostomainen toiminta itsessään ei paranna koordinaatiota tai yhteistyötä toimijoiden kesken, vaan olosuhteet määrittävät koordinaatiolle parhaiten sopivat mekanismit. (Paris 2009, 61-62.)

4. Aineisto ja menetelmä

Tässä luvussa kuvaan tutkimukseni pääosin haastatteluihin perustuvaa aineistoa sekä esittelen tutkimukseni menetelmälliset välineet.

4.1. Tutkimusaineisto

Diplomaattinen, kehitys ja sotilaallinen toimijaryhmä

Koska kaikkien Afganistanissa työskentelevien kansainvälisten toimijoiden sisällyttäminen aineistoon ei ole mahdollista, lähestyn tutkimusaihetta toimijaryhmien kautta. Kansainväliset toimijat on jaettu diplomaattiseen, kehitys ja sotilaalliseen toimijaryhmään niiden luonteen perusteella. Toimijaryhmien muodostumisen pohjalla on kriisialueella työskentelevistä toimijoista ja kansainvälisen tuen luonteesta yleisesti käytetty ”3 x D” – jaottelu (Diplomacy, Development, Defence) (Schirch 1, 2010). Toimijaryhmäjaottelun myötä tässä tutkimuksessa on myös luontevaa käyttää sanaa *toimija* organisaation sijaan. Määritelmä kansainvälisestä organisaatiosta jakautuu yleensä kahteen osaan. On olemassa hallitustenvälisiä organisaatioita (International Governmental Organization, IGO), joiden jäsenistö koostuu valtiollisista toimijoista ja kansainvälisiä ei-hallitustenvälisiä organisaatioita (International Non-Governmental Organization). (Feld, Jordan & Hurwitz 1994.) Tutkimukseni kohteena oleva heterogeeninen kansainvälisten toimijoiden joukko sisältää niin valtiollisia, ei-valtiollisia, kansalaisjärjestö kuin poliittisia toimijoita, joten edellä esitetyn jaottelun käyttäminen ei ole luontevaa. Tästäkin syystä toimija kuvaa parhaiten tutkimuskohteitani.

Diplomaattisen toimijaryhmän piiriin lukeutuvat YK-toimijoista UNAMA, EU-toimijat (EUSR:n toimisto, Komission delegaatio Kabulissa ja European Union Police Mission in Afghanistan, EUPOL), eri valtioiden Kabulin suurlähetystöt tai edustustot sekä edellä mainittujen toimijoiden päämajatasot. Kehitystoimijaryhmään lukeutuvat muun muassa valtiolliset kehitystoimijat (mm. United States Agency for International Development, USAID ja Swedish International Development Cooperation Agency, SIDA), kehitysyhteistyötä tekevät kansalaisjärjestöt sekä humanitaariset apujärjestöt (mm.

Kansainvälinen Punainen Risti, ICRC ja Lääkärit ilman rajoja). Sotilaallinen toimijaryhmä puolestaan kattaa Nato/ISAF:n päämajatason, Naton Seniori Siviiliedustajan toimiston sekä joukkoja luovuttavien maiden sotilaalliset toimijat.

Kolmijako ei missään nimessä ole yksiselitteinen, sillä eräät toimijat voisi sijoittaa toisenkin toimijaryhmän alaisuuteen: Naton seniorisiviiliedustajan toimisto, jolla on diplomaattinen status, voisi sijoittua jaottelussa sotilaallisen toimijaryhmän sijasta diplomaattisen toimijaryhmän alaisuuteen. Ulkoasiainministeriöiden kehityspoliittinen osasto kattaa sekä diplomaattista että kehityskenttää. Toisaalta toimijoiden jakaminen neljään ryhmään olisi myös ollut perusteltua, jolloin kehitystoimijaryhmä olisi jakautunut humanitaariseen ja kehitystoimijaryhmään. Haastatteluaineiston kokoa olisi kuitenkin tässä tapauksessa pitänyt huomattavasti kasvattaa, mikä ei resurssien myötä ole mahdollista. Näistä veteen piirretyistä rajoista huolimatta kolmijako vaikuttaa toimivalta, ja jaottelu muodostaa tutkimuskysymyksen kannalta järkevän kokonaisuuden.

Haastatteluaineisto

Tutkimukseni pääasiallinen aineisto muodostuu yhdeksän Afganistan asiantuntijan haastatteluista. Keskeisin kriteeri haastattelujen valinnan taustalla on pyrkimys kattaa mahdollisimman hyvin keskeisimmät Afganistanissa toimivat kansainväliset toimijat. Lisäksi pyrin valitsemaan haastateltavat niin, että edellä esittelemäni toimijaryhmät tulisivat aineistossa edustetuksi mahdollisimman tasaisesti. Haastatteluissa asiantuntijoita on pyydetty pohtimaan kysymyksiä, ei pelkästään oman organisaationsa, vaan myös laajemmin oman toimijaryhmänsä näkökulmasta. Tällä tavoin on mahdollista tavoittaa laajasti kansainvälisten organisaatioiden näkökulmat tutkimusaiheeseeni ja myös väistää ongelma, joka syntyy joidenkin toimijoiden jäämisestä haastatteluaineiston ulkopuolelle. Taulukossa 1 on esitelty toimijat, joissa haastattelemani asiantuntijat työskentelivät tai ovat työskennelleet aiemmin:

Sotilaallinen toimijaryhmä	<ul style="list-style-type: none"> - ISAF:n vakautusesikunta - Naton operaatio-osasto - Naton Seniori Siviiliedustajan toimisto
Diplomaattinen toimijaryhmä	<ul style="list-style-type: none"> - EU:n komission ulkosuhdejaosto - EUPOL siviilikriisinhallintaoperaatio - Ulkoasiainministeriön kehityspoliittinen osasto
Kehitystoimijaryhmä	<ul style="list-style-type: none"> - Naistoimittajat ry - Humanitaarisen avun kansalaisjärjestö

Taulukko 1. Haastatellut asiantuntijat toimijaryhmittäin

Haastateltavien valintaan vaikutti myös resurssien vähyys. Ajatushautomojen raportit, joissa kriisinhallinta-alueiden toimijakenttää analysoidaan, perustuvat yleensä useiden kymmenien asiantuntijoiden haastatteluihin, jotka on toteutettu kriisialueella usean vuoden aikana. Yhtä kattavan kenttätutkimuksen tekeminen ei luonnollisestikaan ole pro gradu -tutkielmassa mahdollista. Pienemmässä tutkimusaineistossa on suurempi riski sille, että yksittäisten toimijoiden henkilökohtaiset näkemykset painottuvat aineistossa huomaamatta, minkä olen pyrkinyt ottamaan huomioon tutkimusta tehdessäni. Kattava perehtyminen aikaisempaan tutkimuskirjallisuuteen sekä analyysin tekeminen toimijaryhmäjaottelun avulla pienentää tätä riskiä.

Koska kenttämатkaa Afganistaniin ei ollut mahdollista toteuttaa, haastattelut on järjestetty Suomessa, Belgiassa ja sähköpostitse Kabuliin 7.10- 21.11.2010 välisenä aikana. Lukuisista yhteydenottopyynnöistä huolimatta kaikkiin kansainvälisiin haastattelupyyntöihin ei vastattu, minkä seurauksena enemmistö haastateltavista on suomalaisia asiantuntijoita. Tämä ei kuitenkaan muodosta ongelmaa aineiston edustavuuden kannalta, sillä asiantuntijat ovat työskennelleet oman alansa erityisasiantuntijoina kansainvälisten organisaatioiden palveluksessa ilman varsinaisia kansallisia linkkejä. Koska UNAMA:n asiantuntijan haastatteleminen ei lukuisista yrityksistä huolimatta ollut mahdollista toteuttaa, haastatteluaineiston tukena käytetään Norjan ulkopoliittisen instituutin tutkijan Iselin H. Larsenin osittain haastatteluaineiston pohjalta laatimaa kattavaa raporttia "UNAMA in Afghanistan" (2010). YK-

näkemyksen sisällyttäminen aineistoon on tärkeää, joten haastatteluaineiston laajentaminen on tässä tapauksessa perusteltua.

Haastatteluaineistoni muodostaa edustavan kokonaisuuden Afganistanissa toimivista kansainvälisistä toimijoista. Kaikki haastateltavat ovat työskennelleet viimeisen parin vuoden aikana Afganistanissa, työskentelevät siellä edelleen tai toimivat Afganistan asiantuntijana organisaationsa päämajassa (ks. liite 2, asiantuntijahaastattelut). Varsinaisten aineistohaastattelujen lisäksi keskustelin tutkimusaiheestani etukäteen kahden Afganistan asiantuntijan kanssa.

4.2. Laadullinen tapaustutkimus

Tutkimukseni on luonteeltaan laadullinen sekä aineiston keräämisen että sen analyysin osalta. Tapaustutkimuksen avulla voidaan tutkia yksittäistä tapahtumaa tai rajattua kokonaisuutta eri menetelmiä käyttäen. Kansainvälisten toimijoiden yhteistyösuhteiden tutkimiselle Afganistan tarjoaa hyvät puitteet. Tutkimukseni menetelmällisiä apuvälineitä ovat haastattelumenetelmä sekä teoriasidonnainen sisällönanalyysi.

Tutkittaessa yksittäistä tapausta mielenkiinnon kohteena ovat usein prosessit ja konteksti, johon tutkittava ilmiö liittyy. Ilmiön ei katsota olevan eristettävissä kontekstistaan, vaan sen mielenkiintoisuus syntyy juuri sen suhteesta ympäristöönsä. Tapaustutkimuksessa pyritään kuvailemaan tutkittavaa kohdetta mahdollisimman systemaattisesti ja tarkasti. (Hartley 1994, 208-209.) Tutkimuksessani pyrin esittelemään mahdollisimman kattavasti kansainvälisten toimijoiden näkökulmia kansainvälisten toimijoiden välisestä yhteistyöstä ja koordinaatiosta Afganistanissa.

John Gerring (2004, 342) määrittelee tapaustutkimuksen yhteen yksikköön keskittyväksi intensiiviseksi tutkimukseksi, jonka tulosten avulla voidaan ymmärtää myös isompaa tutkimustapausten joukkoa. Vaikka tässä tutkimuksessa keskitytään analysoimaan kansainvälisiä toimijoita Afganistanissa, on tutkimuksen avulla mahdollista myös osallistua yleisempään keskusteluun kriisialueilla työskentelevien kansainvälisten toimijoiden

keskinäisistä suhteista, vaikka tapaustutkimuksen rajoitteet yleistettävän tiedon tarjoamiseksi on toki otettava huomioon.

Tapaustutkimus soveltuu erityisen hyvin uusien prosessien tai käytöksen tutkimiseen tapauksissa, jotka ovat vähän tunnettuja, sekä uusien hypoteesien testaamiseen ja teorioiden kehittämiseen. Tapaustutkimuksen vahvuutena voidaan pitää sen kykyä korkeaan käsitteelliseen validiteettiin ja uusien hypoteesien luomiseen, mahdollisuutta tarkastella tarkasti tutkittavan ilmiön kausaalisia mekanismeja sekä arvioida yleisemmin ilmiöön liittyviä kompleksisia kausaalisuhteita kuten polkuriippuvaisuutta. Toisaalta on ymmärrettävä, että tapaustutkimuksesta tehtyjen johtopäätösten yleistettävyyttä tai edustettavuutta ei voida kattavasti arvioida. Tapaustutkimuksen avulla ei myöskään voida tarkasti kertoa, kuinka paljon tietty seikka on vaikuttanut lopputulokseen, vaan pikemminkin esittää arvioita siitä, mitkä seikat ovat yleisesti ottaen lopputuloksen taustalla. Riskinä on myös, että ilman vahvaa teorialinkkiä, tapaustutkimus ajautuu helposti vain kuvailemaan tutkittavaa ilmiötä ilman laajempaa tarkoitusta. (George & Bennett 2005, 19-22; Hartley 1994, 210.)

Metodin sijasta tapaustutkimusta voisi kutsua pikemminkin tutkimusstrategiaksi (Hartley 1994, 209). Seuraavaksi siirryn esittelemään tämän tutkimuksen varsinaisia tutkimusmenetelmiä: haastattelumenetelmää sekä teoriasidonnaista sisällönanalyysiä.

4.3. Haastattelumenetelmä

Haastattelu on yleisesti käytetty laadullinen menetelmä, jossa tutkimusaineisto kerätään henkilöiltä, joilla on omakohtaista kokemusta tutkimusaiheesta. Haastattelussa tutkija ja haastateltava keskustelevat erikseen määritellyn rakenteen mukaisesti tutkimusaiheeseen liittyvistä asioista, minkä pohjalta tutkija analysoi aineistosta oman tutkimuskysymyksensä kannalta keskeisiä seikkoja. (Kvale & Brinkman 2009, 3, 20.)

Haastattelun etuna on ennen kaikkea sen joustavuus. Tutkija voi muun muassa esittää tarkentavia kysymyksiä, selvittää ilmausten sanamuotoja ja

keskustelun aikana myös havainnoida, miten haastateltava asiat esittää. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 72-74.) Toisaalta haastatteluun liittyy myös ongelmia, kuten se että haastateltavan esittämät vastaukset eivät välttämättä ole asiasisällöltään virheettömiä, haastattelut voivat johtaa metodologiseen individualismiin ja haastatteluaineiston kriittinen analysointi voi olla haastavaa. Haastattelu on myös paljon aikaa vievä tutkimusmenetelmä. Suurin osa kritiikistä liittyy kuitenkin yleisemmin laadullisilla menetelmillä kerätyn tiedon laatuun, eikä suoraan haastatteluun menetelmänä. (Kvale & Birkmann 2009, 294-295.)

Riippuen tutkimusaiheesta haastattelu voi olla joko strukturoitu, puolistrukturoitu (teemahaastattelu) tai avoin (syvähaastattelu). Tässä tutkimuksessa haastatteluissa käytetään puolistrukturoitua haastattelumenetelmää, jolloin haastateltaville esitetään kysymyksiä tiettyjen etukäteen valittujen teemojen pohjalta ja haastattelun aikana voidaan esittää tarkentavia kysymyksiä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 74-76.) Puolistrukturoitu haastattelumenetelmä soveltuu tilanteisiin, joissa keskitytään melko tarkasti rajatun aiheen tutkimiseen, faktuaaliseen tietoon ja tutkimuskohteen arvioimiseen yleisellä tasolla. Tutkijalla ei ole etukäteen varmuutta siitä, millaisia mielipiteitä haastateltavilla on tai kuinka paljon tietoa haastateltavat pystyvät tarjoamaan tutkimuskohteesta. (King 1994, 14-17.)

Haastattelu valikoitui tämän tutkimuksen menetelmäksi useasta syystä. Kun tutkimuksen tarkoituksena on analysoida useiden toimijoiden keskinäisiä suhteita, on tärkeää, että aineisto kattaa tasapuolisesti eri toimijaryhmät. Tähän päästään parhaiten esittämällä samat haastattelukysymykset kaikille toimijoille. Toiseksi, haastattelujen avulla on mahdollista syventää analyysiä organisaatioiden virallisten dokumenttien tarjoaman kuvan ulkopuolelle. Tämä on erityisen tärkeää, sillä koordinaatiota käsitteleviä dokumentteja on julkisesti saatavilla melko rajoitetusti. Lisäksi on huomioitava, että tutkimusaihe voi joillekin organisaatioille olla sensitiivinen, jolloin aineiston hankkiminen ilman (anonyymejä) haastatteluja olisi mahdotonta.

Kaikille haastateltaville esitettiin sama kysymysrunko (ks. liite 1), ja haastattelu toteutettiin sen mukaisesti edeten joitakin tarkentavia kysymyksiä esittäen. Haastattelut kestivät noin tunnin, ja haastateltavat saivat mahdollisuuden

tutustua kysymyksiin etukäteen. Osa asiantuntijoista toivoi haastattelun tapahtuvan anonyymisti, jolloin haastateltavaan on viitattu hänen toivomustensa mukaisesti. Haastatteluaineistot litteroitiin tarkasti, vain yleiset keskustelut säästä tms. jätettiin litteroinnin ulkopuolelle. Haastatteluista poimitut lainaukset ovat sanatarkkoja, mutta luettavuuden parantamiseksi olen hionut muutamia kielioppiin liittyviä seikkoja. Tämä on kuitenkin tapahtunut niin, että lauseen merkitys on pysynyt samana. Jos asiayhteys ei käy lainauksesta itsestään ilmi, olen lisännyt tarkennuksen hakasulkeisiin alla olevan esimerkin mukaisesti. Englanniksi toteutetut haastattelut litteroitiin englannin kielellä, ja lainaukset suomennettiin analyysivaiheessa. Esitysteknisistä syistä asiantuntijoihin viitataan toimijaryhmän nimellä, mikä on myös tutkimusongelman kannalta relevanttia.

”[EU:n] jäsenvaltiot ovat haluttomia toimimaan tiukoissa raameissa, sillä ne haluavat olla näkyviä ja tehdä kaikkennäköisiä asioita.”

Diplomaattinen toimijaryhmä

4.4. Teoriasidonnainen sisällönanalyysi

Aineistoni analyysimenetelmä on teoriasidonnainen sisällönanalyysi. Sisällönanalyysi on menettelytapa, jolla voidaan analysoida dokumentteja systemaattisesti ja objektiivisesti. Toisin kuin sisällönerittelyssä, sisällönanalyysissä dokumenttien aineistoa kuvataan sanallisesti. Sisällönanalyysin avulla pyritään järjestämään aineisto tiiviiseen ja selkeään muotoon kadottamatta sen sisältämää informaatiota. Loogisen päättelyn ja tulkinnan avulla aineisto hajotetaan osiin, käsitteellistetään ja kootaan uudestaan yhteen loogiseksi kokonaisuudeksi. (Flick 2006, 312.)

Sisällönanalyysiä voi tehdä joko aineistolähtöisesti (induktiivisesti), teorialähtöisesti (deduktiivisesti) tai teoriasidonnaisesti (abduktiivinen). Aineistolähtöisessä analyysissä teoria rakennetaan empiirisestä aineistosta

käsin, ikään kuin ylhäältä alas. Teorialähtöinen aineistoanalyysi perustuu puolestaan jo olemassa olevaan teoriaan tai malliin, jonka toimivuutta testataan aiheen tutkimisessa. Näiden kahden analyysimenetelmän välimaastoon sijoittuu teoriasidonnainen (teoriaohjaava) tutkimus, jossa aineiston analyysi ei perustu suoraan teoriaan, mutta kytkennät siihen ovat havaittavissa. Teoriaohjaavasti edettäessä analyysiyksiköt valitaan aineistosta, mutta siinä aikaisempi tieto ohjaa tai auttaa analyysin tekemistä. Aikaisemman tiedon merkitys ei kuitenkaan ole teoriaa testaavaa vaan paremminkin uusia ajatusuria aukovaa. Abduktiivisen päättelyn mukaisesti tutkijan ajatusprosessissa vaihtelevat aineistolähtöisyys ja valmiit mallit, jolloin pyrkimyksenä on yhdistellä näitä toisiinsa, minkä seurauksena tutkimusaiheesta voi nousta esiin jotain uuttakin. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95-97, 103-108.)

Käytännössä tässä tutkimuksessa teoriasidonnainen sisällönanalyysi etenee perehtymällä ensin aiempaan aiheesta tehtyyn tutkimukseen ja etsimällä sieltä tutkimusaiheen kannalta mielenkiintoisia seikkoja, joista muotoutuu vähitellen tutkimusongelma. Haastattelujen kysymysrunkoon vaikuttavat sekä tutkijan aikaisempi tuntemus tutkimusaiheesta että teoreettinen viitekehys. Haastattelujen litterointia seuraa aineiston analyysi teemoittelun avulla, jossa aineisto pilkotaan ja ryhmitellään osiin aineistosta nousevien teemojen mukaan, jotka muodostuvat teorian ja empiirisen aineiston vuorovaikutuksen pohjalta. Tämän tutkimuksen teemoiksi nousevat toimintaympäristö, koordinaatio yleisemmin sekä toimijaryhmien väliset riippuvuussuhteet (diplomaattinen - kehitystoimijaryhmä, diplomaattinen - sotilaallinen toimijaryhmä ja kehitys - sotilaallinen toimijaryhmä). Kunkin teeman alle kerätään ne kohdat haastatteluista, joissa puhutaan kyseisestä teemasta, jolloin on mahdollista tiivistää aineistosta tutkimuskysymyksen kannalta keskeiset seikat esiin. (Flick 2006, 312.) Varsinainen analyysi toteutetaan teoriaohjaavasti siten, että aineisto ja valmiit mallit vuorotellen ja yhdessä ohjaavat analyysiprosessia, minkä seurauksena ne muodostavat yhdessä kokonaisuuden, jonka pohjalta lopullinen analyysi muotoutuu.

5. Analyysi

Tutkimukseni analyysiosa jakautuu edellä esiteltyjen teemojen mukaan kolmeen osaan: yleisen toimintaympäristön kuvailuun, koordinaation tarkasteluun yleisemmällä tasolla sekä toimijaryhmien keskinäisten suhteiden analysointiin.

5.1. Toimintaympäristö ja koordinaatiotavat

”Toimintaympäristö on hyvin haasteellinen, mutta samalla mahdollisuuksia antava.”

Afganistan on äärimmäisen haastava toimintaympäristö kaikille toimijoille. Haastattelujen perusteella neljä asiaa määrittävät toimintaympäristöä keskeisimmin: turvallisuus, toimijoiden runsaus ja tavoitteiden moninaisuus, poliittiset paineet sekä paikalliset olosuhteet.

Tärkein toimintaympäristöön vaikuttava tekijä on huono turvallisuustilanne, joka heijastuu organisaatioiden toimintaan kaikilla tasoilla: turvallisuustilanne määrittää organisaatioiden maantieteellistä sijoittumista, tavoitteiden asettelua ja niiden saavuttamista, käytännön työskentelytapoja ja esimerkiksi yhteistyösuhteiden muodostumista muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa.

”UNICEF:in ja WHO:n pääkonttori oli erittäin riskillä alueella Kabulin ulkopuolella. Se oli itsemurhapommittajien suosikkitie, jonka kautta sinne olisi pitänyt mennä. Eipä sinne tullut mentyä (...) heidät oli vaikea tavoittaa.”

Kehitystoimijaryhmä

Toinen keskeinen toimintaympäristön haastavuuteen liittyvä seikka on paikalliset olosuhteet. Lähes 30 vuotta jatkunut sota, siitä seurannut köyhyys ja valtava jälleenrakentamis- ja kehitystarve yhdistettynä etniseen ja kulttuuriseen heterogeenisyyteen muodostavat erityisen toimintaympäristön. Afganistan on

myös geografisesti erittäin haasteellinen ja sen infrastruktuuri heikko, minkä seurauksena logistiset ongelmat määrittävät kansainvälisten organisaatioiden toimintaa suuressa määrin. Paikallisen hallinnon heikkous, sen kyseenalaistettu legitimiys, vähäiset resurssit sekä korruptio lisäävät entisestään toimintaympäristön haasteellisuutta.

Kaikissa haastatteluissa nostettiin myös esiin toimijoiden runsaus ja moninaisuus. Kukaan ei tunnu olevan selvillä siitä, kuinka paljon Afganistanissa toimii erilaisia kansainvälisiä toimijoita. Keskeisimmät yhteistyökumppanit jakautuivat sektoreittain hajalleen, mutta haastatteluissa nousivat toistuvasti esiin samat toimijat: ISAF/Nato, YK ja sen alajärjestöt, Maailmanpankki, EU-toimijat, ICRC, yksittäiset suuret ja keskisuuret kansalaisjärjestöt sekä Kabulissa toimivista suurlähetystöistä Yhdysvallat, Japani, Kanada, Turkki, Australia ja isoimmat EU-maat. Tutkimuskysymykseni taustalle tekemäni kolmijako sotilaallisiin, diplomaattisiin sekä kehitystoimijoihin sai näin ollen vahvistusta, sillä toimintasektorista riippumatta haastatellut asiantuntijat vaikuttivat hahmottavan toimijakenttää samanlaisen jaon mukaisesti.

Niin paljon kun on toimijoita on myös toimintatapoja, -tavoitteita sekä mandaatteja, mikä on johtanut ristiriitojen ilmenemiseen toimijoiden välillä. Motiivien ja tavoitteiden erot eivät liity pelkästään erilaisten toimijoiden, kuten siviilien ja sotilaiden, välisiin näkemyseroihin vaan intressit eroavat toisistaan yhtä lailla toimijaryhmien ja jopa yksittäisten organisaatioiden sisällä. Jakautumista kansainvälisen yhteisön kesken tulee jo siinä, minkä takia Afganistanissa ollaan. Useat haastateltavat maalasivat kuvan kahtiajakautuneesta yhteisöstä, jossa osan toimintaa ohjaavat ennen kaikkea altruistiset syyt hauraan valtion tukemiseksi ja tilanteen vakauttamiseksi, mutta toisilla toiminnan vaikuttimina ovat suuressa määrin myös raha, medianäkyvyys tai geopoliittiset ja geostrategiset intressit.

”On sellaisia [toimijoita], joilla on visioita, toiset tekevät rahan vuoksi. Heille on tärkeää, että CNN:ssä tai muualla näkyy slogan.”

Sotilaallinen toimijaryhmä

”Tässä tulee tämmöinen jännite näiden kahden tavoitteen välillä: On vähän vaikeaa olla sekä geopolittinen strategia ohjaamassa toimintaa että altruistinen, valtion tukeminen sen takia että se on itseisarvoisesti tärkeää. Ne ovat vähän yhteen sovittamattomia (...)”

Kehitystoimijaryhmä

Toimijoiden ja tavoitteiden runsaus on sidoksissa Afganistanin tilanteen ja kansainvälisen yhteisön läsnäolon poliittiseen kompleksisuuteen. Kansainvälisen yhteisön ponnistelut tilanteen vakauttamiseksi ovat kestäneet jo lähemmäs kymmenen vuotta, eikä tilanteelle näy loppua. Poliittiset paineet positiivisen käänteen aikaansaamiseksi ovat kovat, sillä niin kotiyleisön kuin afgaanien kärsivällisyys on hiipumassa. Suurvaltojen, kansainvälisten organisaatioiden ja naapurivaltojen geopolittiset intressit ovat Afganistanissa muita konflikteja voimakkaampia ja keskeisimpiä. Muun muassa sotilasliitto Naton tulevaisuudelle menestys Afganistanissa määriteltiin kohtalonkysymykseksi.

”Koko pointti Afganistanissa on, ettei työskennellä eristyksissä”

Vaikea toimintaympäristö on osaltaan johtanut siihen, että toimijaryhmät ovat keskinäisriippuvaisia toisistaan. Käytössä oleva strategia Afganistanin vakauttamisesta vaatii niin sotilaallista, poliittista kuin kehityspanosta, minkä seurauksena kosketuspinta toimijaryhmien välillä on ilmeinen. Chisholmin määritelmän mukaisesti keskinäisriippuvuudella tarkoitetaan tässä tilannetta, jossa kahden (tai useamman) toimijan selviytyminen vaatii toistensa olemassaoloa, mikä vastaa tilannetta Afganistanissa²⁵. Riippuvuussuhteet toimijaryhmien välillä ovat molemminpuolisia, ja kontaktit niiden välillä säännöllisiä. Keskinäisriippuvuus aiheuttaa myös epävarmuutta toimijoille, mikä

²⁵ Riippuvuus (dependance) sanalla on suomen kielessä hyvin voimakas kaiku. Keskeistä riippuvuussuhteen määrittelyssä on toimijaryhmien keskinäinen tarve toisen olemassaololle, mikä voi saada eritasoisia asteita eri toimijaryhmien välille.

heijastuu epävarmuutena tulevaisuudesta. Riippuvuussuhteista ja epävarmuustekijöistä keskeisin on turvallisuus: diplomaattisten ja kehitystoimijoiden työskentely on riippuvaista turvallisuustilanteen kehittymisestä ja siten sotilaallisesta toiminnasta. Tämä näyttäytyy niin jokapäiväisessä työskentelyssä ja logistisissa järjestelyissä kuin pidemmän aikavälin toimintamahdollisuuksissa. Toisaalta siviili- ja sotilastoimien yhdistäminen on keskeisessä osassa Naton vastavallankumouksellista strategiaa:

”Koko [COIN-]strategian onnistuminen edellyttää sitä, että sotilaiden otettua haltuun tietyn alueen, siellä toteutetaan siviilitoimia, joilla voitetaan paikallisten asukkaiden luottamus, ja saadaan heidät uskomaan, ettei kapinallisten tarjoama hallinto ole paras vaihtoehto”.

Sotilaallinen toimijaryhmä

Vaikka kokonaistavoitteen, Afganistanin vakauttamisen, tasolla toimijaryhmät ovat selvästi keskinäisriippuvaisia toisistaan, mitä lähemmäs ruohonjuuritason työskentelyä mennään, sitä fragmentoituneemmilta riippuvuussuhteet toimijaryhmien välillä näyttävät. Tämä heijastelee myös edellä mainittua toimijoiden tavoitteiden sirpaloituneisuutta.

Vaikka keskityn tässä tutkimuksessa kansainvälisten toimijoiden keskinäisiin suhteisiin, on relevanttia mainita kansainvälisten toimijoiden ja afgaanien välinen molemminpuolinen riippuvuussuhde. Afgaanitoimijoiden kanssa tehtävän yhteistyön tärkeyttä painotettiin jokaisessa haastattelussa toimijaryhmistä riippumatta. Kansainväliset toimijat ovat Afganistanissa ensisijaisesti tukemassa paikallista hallintoa, ja ovat siten riippuvaisia paikallisen hallinnon kehityksestä sekä yhteistyöhalukkuudesta. Afgaaniomistajuuteen liittyy myös legitiimisyys näkökulma, joka korostui erityisesti pienempien toimijoiden haastatteluissa.

”Kun me ollaan ikään kuin heidän [afgaanien] suojeluksessa (...), emme ole niin vieraita ja outoja.”

Kehitystoimijaryhmä

Teoriassa afgaaniviranomaisten olisi määrä johtaa maansa vakautusprosessia kaikilla sektoreilla, mutta käytäntö näyttäytyy erilaisena afgaanihallinnon heikon kapasiteetin seurauksena. Haastatteluissa nousi esiin merkkejä siitä, että afgaaniomistajuudella ja hyvällä toimintakapasiteetilla sekä kansainvälisen tuen onnistuneella koordinaatiolla olisi jonkinlaista kausaliteettia. Muun muassa olosuhteet nähden huomattavan hyvin organisoitu terveyssektori on kehittynyt nopeasti juuri paikallisen omistajuuden ja koordinaatiokyvyn ansiosta. Useissa haastatteluissa vankeinhoitosektori puolestaan identifioitiin ongelmalliseksi sektoriksi afgaanien heikkojen toimintavalmiuksien ja halukkuuden, kansainvälisten toimijoiden epäselvien ja päällekkäisten mandaattien sekä johtajuuden puutteen takia. Toisaalta kansainvälisiä toimijoita syytettiin myös siitä, että afgaanikapasiteetin kasvattamisen sijaan, ne omalla toiminnallaan kasvattavat afgaanien riippuvuutta kansainvälisestä tuesta.

Organisaatiotermeillä kuvattuna Afganistanin toimintaympäristöä voidaan hyvin kuvata avoimeksi systeemiksi, jossa ulkoinen ympäristö vaikuttaa organisaatioiden toimintaan, mutta organisaatioilla itsellään on myös mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöön ja heihin kohdistuviin vaatimuksiin ensisijaisesti yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.

”Koordinoida voi vain toimijoita, jotka haluavat tulla koordinoituiksi”
Kokonaistavoitteen saavuttaminen ja organisaatioiden toiminta vaativat edellä esitetyn mukaisesti organisaatioiden keskinäistä yhteistyötä. Kaikki haastateltavat alleviivasivat koordinaation tärkeyttä, mutta samanaikaisesti kritiikki sen käytännön toteutumisesta oli ajoittain hyvinkin terävää.

”Afganistanissa ei ole olemassa sellaista koordinaatiota, jossa kaikki toimijat (...) olisivat pystyneet yhteisesti sopimaan tavoitteista, joihin kansallisten toimijoiden kanssa pyritään (...). Jos näkemykset menevät pahasti ristiin (...), jokainen toimii oman mandaatin sisällä ja pyrkii toki yhteistyöhön, mutta viimevaiheessa on kuitenkin aika uskollinen omille tavoitteilleen.”

Diplomaattinen toimijaryhmä

Koordinaatiohaasteita kuvatessaan haastateltavat mainitsivat toistuvasti samoja syitä, jotka on identifioitu koordinaatio-ongelmien taustalle jo aiemmissa kriisinhallinta- ja jälleenrakennus operaatioissa: organisaatiokulttuurien erot, erilaiset aikakäsitykset, huono suunnittelu, vanhojen virheiden toistaminen, epäselvät mandaatit tai toimijoiden egoistiset pyrkimykset oman näkyvyyden maksimointiin. Afganistan ei siis missään tapauksessa ole ainutlaatuinen tapaus koordinaation näkökulmasta, mutta äärimmäisen kompleksinen toimintaympäristö (erityisesti poliittiset paineet ja turvallisuus) sekä johtajuuden puute vaikeuttavat koordinaatiota entisestään.

”Siellähän toimii YK:n koordinaatiosysteemi ainakin jossain määrin.”

Kehitystoimijaryhmä

Afganistanin vakauttamisen kokonaiskoordinaattorin rooli kuuluu teoriassa Afganistanin hallitukselle, jota kansainväliset toimijat tukevat. Sotilaspuolella vastuussa on Nato/ISAF ja siviilipuolella UNAMA, jolle myös katsotaan kuuluvan kansainvälisten toimijoiden kokonaiskoordinaattorin rooli. Perusasetelma itsessään on jo hankala. Kuten edellä totesin, Afganistanin hallinto ei ole kyennyt ottamaan johtoroolia kuin muutamilla sektoreilla heikon kapasiteettinsa vuoksi. Myös UNAMA:n kapasiteettia ja päättäväisyyttä kansainvälisen toiminnan koordinoimiseksi kuvataan ailahtelevaksi. Mandaattina siviili- ja sotilastoimijoiden yhteistyön edistäminen on vaikeaa,

varsinkin kun ottaa huomioon, että UNAMA:lla ei ole mahdollisuutta asettaa sanktioita toimijoille, jotka eivät suostu koordinoitavaksi. Ylipäänsä UNAMA:n mandaatti koettiin liian epäselväksi ja koordinaatio mahdottomaksi tehtäväksi, sillä ”kaikki haluavat koordinoita, mutta kukaan ei halua tulla koordinoituksi”.

Kansainvälisen yhteisön tapa koordinoita työtään on itsessään vaikeuttanut koordinaatiota huomattavasti. Tuen jakaminen sotilaalliseen ja siviilipilariin yhden johtoketjun sijasta ei ole osoittautunut toimivaksi ratkaisuksi. Yhtenäinen ja voimakas kansainvälisen yhteisön panos listattiin jo Brahimin raportissa (2002) yhdeksi menestyksen avaimista. Kahtiajakautunut johtoketju vaikeuttaa pilarit yhdistävän strategian muodostamista tai viimeistään sen toimeenpanoa. Toimijat arvioivat tilanteen kuitenkin huomattavasti parantuneen viime vuosien aikana, ja yhtenäisen vision kirkastuneen. Lisäksi siviili- ja sotilaspilarien välinen aikahorisonttiero, toisen keskittyessä lyhyen aikavälin tuloksiin ja toisen pidemmän aikavälin kehitykseen, vaikeuttaa kehitystä ja aiheuttaa ongelmia koordinaatiolle. UNAMA:n näkökulmasta aikahorisonttiero on koettu erityisen turhauttavaksi.

Monet toimijat mainitsivat toivovansa UNAMA:lle suurempaa roolia, sillä ”se helpottaisi työskentelyä”. Yhdeksi keskeisimmiksi ongelmiksi todettiin UNAMA:n riittämättömät resurssit, minkä seurauksena sen toiminnot ovat keskittyneet Kabuliin. Organisaation maantieteellisen läsnäolon tai aluetuntemuksen ei katsota olevan riittävällä tasolla. Juuri alueellisen läsnäolon puute on sotilaallisen toimijaryhmän mukaan johtanut siihen, että Nato on joutunut ottamaan itselleen myös sellaisia tehtäviä, jotka eivät alun perin sille kuuluneet (mm. sovinto- ja reintegraatioprosessissa avustaminen). UNAMA myöntää resursseihin liittyvät ongelmansa, mutta huomauttaa sen olevan vain yksi koordinaatioon vaikuttava tekijä.

Analysoitaessa koordinaatioon vaikuttavia seikkoja, nousevat toimijoiden poliittiset paineet erääksi keskeisimmäksi tekijäksi. Toimijoiden halukkuus tulla koordinoituksi on sitä pienempi mitä suuremmat poliittiset panokset pelissä on. Tämä pätee niin valtiollisiin kuin ei valtiollisiin toimijoihin. Eräs kehitystoimija kertoi, että edes YK ei pysty asettamaan heidän toiminnalleen rajoja, sillä järjestön toimintaa ohjaa riippumattomuus. Ainoastaan Afganistanin hallitus olisi

legitiimi luomaan tiukat ohjeet kansainvälisen yhteisön toiminnalle. Yhdysvaltojen tapaiset suuret toimijat eivät myöskään ole halukkaita rajoittamaan toimintaansa YK:n ohjeiden mukaisesti, vaan ne pitävät päätökset omissa käsissään, mikä hankaloittaa UNAMA:n työtä merkittävästi. Näissä tilanteissa UNAMA:n vähäiset resurssit sekä olemattomat sanktiomekanismit korostuvat entisestään.

Ongelmia lisää se, että siviilipuolella koordinaatiota tekevät omilla tahoillaan EUSR ja NSCR, mikä hankaloittaa UNAMA-johtoisen siviilipuolen koherenttiuden ylläpitämistä. Vaikka UNAMA:n haasteet ovat suuret, sen työskentelyn todettiin kehittyneen viimeisten vuosien aikana – se pyrkii sekä työskentelemään hyvässä yhteistyössä muiden kanssa että löytämään ratkaisut ongelmiinsa.

Tarkasteltaessa lähemmin Afganistanin koordinaatorakenteita, on analyysiä mahdollista syventää. Afganistanissa toimii huomattava määrä erilaisia koordinaatiomekanismeja. Aineiston perusteella koordinaatorakenteet itsessään ovat riittäviä ja toimivia, vaikkakin sektorien välillä on suuria eroja. Kaikkien toimijaryhmien työssä esiintyy niin muodollisia kuin epämuodollisia koordinaatiotapoja. Muodolliset tapaamiset aina korkean tason huippukokouksista viikoittaisiin turvallisuuskatsauksiin dominoivat ajallisesti erityisesti diplomatian ja sotilaallisen toimijaryhmän työskentelyä. Niissä on lähes poikkeuksetta mukana afgaanitoimijoita ja mekanismit ovat usein luonteeltaan päätöksiä tekeviä. Epämuodollisiin koordinaatiotapoihin voidaan lukea muun muassa tiedonjakoon ja päätösten valmisteluun liittyvät epäviralliset tapaamiset tai työryhmät sekä ajankohtaisia asioita (esim. vaalit) käsittelevät työryhmät, joihin toimijat osallistuvat omien prioriteettiensa mukaan. Osa tämän tyyppisistä työryhmistä kokoontuu vain lyhyen aikaa, osa voi ajan myötä saada muodollisen statuksen. Muodollisten mekanismien ollessa usein monenkeskisiä, epämuodollisella tasolla tavataan usein kahdenvälisesti tai pienryhmissä.

”Molemmilla [koordinaatiomekanismeilla] on omat tarkoituksensa. (...) Muodollisissa tehdään päätöksiä ja toteutetaan projekteja, jotka ovat sopusoinnussa suurempien toimintalinjojen kanssa (...). Epämuodolliset ovat tärkeitä vuorovaikutuksen kannalta, pystytään vapaamuotoisemmin keskustelemaan (...) siitä mitä asioita viedään eteenpäin paikallisten toimijoiden kanssa käytävissä muodollisissa tilanteissa. Siellä luodaan sitä perustyötä, se on vähän sellaista lobbausta.”

Diplomaattinen toimijaryhmä

Toimijaryhmät ovat yhtä mieltä siitä, että koordinaatio edellyttää sekä muodollisia että epämuodollisia rakenteita ja kontakteja. Aineiston perusteella voidaan kuitenkin havaita, että sotilaallisille toimijoille muodollisten mekanismien painoarvo on kahta muuta toimijaryhmää suurempi. Sotilaallisen toimijaryhmän näkökulmasta koordinaatio on muuttunut ajan myötä muodollisemmaksi toimintaympäristön vaikeutumisen sekä laajempien poliittisten kysymysten seurauksena. Muodolliset mekanismit myös istuvat hyvin sotilaalliseen organisaatiokulttuuriin.

Kehitystoimijaryhmälle epämuodolliset mekanismit näyttävät tärkeämpänä monesta syystä: Varsinkin pienemmillä toimijoilla on harvoin pääsy virallisiin kokouksiin, joten suurempien toimijoiden lobbaaminen ja tiedonsaanti ovat tärkeitä oman toiminnan jatkumisen mahdollistamiseksi. Kehitystyön ja humanitaarisen avun parissa työskentelevät kansalaisjärjestöt ovat hyvin hajanainen ryhmä, eikä niiden kesken ole muodostunut selkeää koordinaatiomekanismia. Toisaalta osa kehitystoimijoista ei edes halua olla mukana virallisissa rakenteissa. Epämuodolliset koordinaatiomekanismit koetaan tehokkaimmiksi myös diplomaattisten toimijoiden keskuudessa, vaikka muodolliset painottuvatkin ajallisesti enemmän:

”Epämuodolliset mekanismit ovat tehokkaampia, sillä muodollinen tarkoittaa sitä, että kaikki istuvat saman pöydän äärellä, etkä voi välttämättä sanoa sitä mitä oikeasti haluaisit.”

Diplomaattinen toimijaryhmä

” (...) informaalit mekanismit korostuvat. Kv-yhteisö käyttää hirveästi aikaa siihen, että ongitaan toisilta tietoa, että mitä kukin tekee ja missä maa makaa. Siihen käytetään uskomaton määrä aikaa ja energiaa, mikä on sitten pois jostain muusta. Aika tehotonta välillä.”

Kehitystoimijaryhmä

Kaikki haastateltavat alleviivasivat henkilökemioiden merkitystä yhteistyösuhteiden muodostumiselle. Henkilökohtaiset kontaktit auttavat tiedonsaamisessa, sillä ”niiden avulla voi päästä sisäpiiriin”. Etenkin korkeammalla tasolla päättävässä asemassa olevien henkilöiden läheinen suhde voi saada organisaatiot toimimaan tiiviimmässä yhteistyössä. Töiden ulkopuoliset epämuodolliset kontaktit kaikilla tasoilla luovat pohjaa toimijoiden väliseen yhteistyöhön. Toimijoiden välistä koordinaatiota edesauttavat myös aiemmat yhteiset projektit muilla konfliktialueilla ja sitä kautta löydetty ymmärrys toisen toimintatavoista.

Jos riippuvuussuhteet jaotellaan Chisholmin mukaisesti monenvälisiin ja kahdenvälisiin, Afganistanin kohdalla jaottelusta tulee välttämättä tulkinnanvarainen. Toimijaryhmien jakama kokonaistavoite, suuri määrä kansainvälisiä toimijoita kaikilla sektoreilla sekä monenvälisten mekanismien käyttö tukevat riippuvuussuhteiden luonnehtimista monenvälisiksi. Tämä on tilanne erityisesti sotilaallisten toimijoiden keskuudessa. Samanaikaisesti haastateltavat alleviivasivat kahdenvälisten ja epämuodollisten suhteiden välttämättömyyttä, mikä korostuu erityisesti kehitystoimijoiden kanssa työskenneltäessä. Yksiselitteistä jaottelua ei ole siis mahdollista tehdä.

Eräs Chisholmin verkostomallin keskeisimpiä havaintoja on, että verkostot syntyvät täydentämään muodollisten mallien jättämiä aukkoja koordinaatiossa. Aineiston perusteella oletamus näyttää toteutuvan tutkimuskohteessani. Toimijoiden keskinäisen linkittyneisyyden johdosta muodolliset mekanismit, jotka ovat suurimmaksi osaksi monenvälisiä, muodostavat tärkeän osan kansainvälisten toimijoiden koordinaatiota. Muun muassa muodollisten mekanismien jäykkyyden, johtorakenteen ongelmien ja poliittisten paineiden seurauksena muodollisten koordinaatiomekanismien rinnalle on syntynyt epämuodollisempi verkostomainen koordinaatiotaso.

”Implementaatio on suuri haaste”

Haastattelujen analysointivaiheessa keskeisimmäksi huomioksi koordinaatiohaasteiden taustalla nousi, ei niinkään koordinaatiomekanismien toiminta vaan, tehtyjen päätösten käytäntöön vieminen ja noudattaminen:

”Afganistanissa on niin monta toimijaa, jotka eivät työskentele koordinoitusti yhteen, vaikka istuvat samassa pöydässä sopimassa. Kuitenkin tekevät omassa PRT:ssä tai vastuualueellaan tasan tarkkaan sitä, mitä itse haluavat (...). Sellaista on tukijamaiden sisäinen koordinaatio.”

Sotilaallinen toimijaryhmä

”Edes EU:n sisällä koordinaatio ei toimi. (...) [EU:n] jäsenvaltiot ovat haluttomia toimimaan tiukoissa raameissa, sillä ne haluavat olla näkyviä ja tehdä kaikennäköisiä asioita. Se [työnjako] on hieno idea ja sen pitäisi toimia, mutta poliittista tahtoa ei ole tarpeeksi.”

Diplomaattinen toimijaryhmä

Erityisesti diplomaatti ja kehitystoimijat nostivat esiin turhautuneisuutensa Afganistanin kansallisen kehitysstrategian (ANDS) implementoinnin ongelmiin. Korkealla poliittisella tasolla yhdessä afgaanien kanssa tehdyt lupaukset ja suuntaviivat eivät aina jalkaudu käytännön työhön kentällä, mikä johtaa päällekkäisyyksiin ja tehottomuuteen työnjaossa, maantieteellisesti eriäviin standardeihin sekä kansainvälisen tuen suuntautumisen afgaanien prioriteettialueiden sijasta yksittäisten kansainvälisten toimijoiden preferoimille sektoreille. Ongelma kulminoituu osana ISAF:ia kansallisessa komennossa toimivissa PRT:issä, joissa Afganistanin kansallisen kehitysstrategian painopisteet liian helposti jäävät kansainvälisten avunantajien prioriteettien jalkoihin. Paikallisen hallinnon on tällaisessa tilanteessa myös helppoa pelata kansainvälisiä toimijoita vastakkain ja hankkia rahaa samoihin projekteihin usealta toimijalta.

Tässä luvussa on esitelty koordinaatiota ja sen haasteita yleisemmällä tasolla. Kansainväliset toimijat koordinoivat työtään sekä epämuodollisten että muodollisten mekanismien avulla, ja rakenteet niihin ovat suurelta osin toimivia. Molemmille koordinaatiomekanismeille on tarvetta. Havaintoni mukaan epämuodolliset verkostot täydentävät ja kompensoivat muodollisten mekanismien puutteita. Seuraavaksi siirryn tarkastelemaan toimijaryhmien keskinäisiä suhteita ja niissä ilmenevien riippuvuussuhteiden muotoja.

5.2. Toimijaryhmien keskinäiset riippuvuussuhteet

5.2.1. Diplomaattinen toimijaryhmä - kehitys toimijaryhmä

Diplomaattisen ja kehystoimijaryhmän välisen riippuvuussuhteen muodostuminen on tapahtunut ennen kaikkea luonnollisesti ja vapaaehtoisuuteen perustuen.²⁶ Useat toimijaryhmien kontrollikyvyn ulkopuolella olevat syyt ovat johtaneet yhteistyön muodostumiseen toimijoiden keskinäisten intressien pohjalta. Kokonaistilanne, maantieteellinen sijoittuminen ja toimintasektori ovat ilmeisiä syitä, jotka ohjaavat toimijoiden yhteistyötä, minkä lisäksi haastatteluista nousi esiin kolme keskeistä seikkaa: rahoitus/projektien allokointi, logistiikka sekä informaatio.

Keskeisin riippuvuussuhde diplomaattisten ja kehystoimijoiden kesken syntyy rahoituksesta. Kehystoimijat toteuttavat suuren osan diplomaattisten toimijoiden kehitysapuprojekteista. Kehystoimijoilla on usein parempi pääsy (access) maakuntiin, ja niitä käytetään erityisesti kattamaan katvealueita, jotka jäävät diplomaattisten toimijoiden omien kehitysprojektien ulkopuolelle. Vaikka yhteistyösuhde on molemmille välttämätön, osoittautuu kehystoimijoiden riippuvuus diplomaattisista toimijoista suuremmaksi. Erityisesti pienten kansalaisjärjestöjen rahoituspohja on usein kapea, jolloin yhteistyön jatkuminen on elintärkeää. Korvamerkityn rahoituksen avulla diplomaattiset toimijat myös ohjailevat kehystoimijoiden työskentelykenttää. Esimerkiksi Yhdysvaltojen Kabulilä suurlähetystöllä on käytössä hyvin keskitetty malli:

”...[järjestöt työryhmätasolla] olivat suoraan yhteydessä Yhdysvaltojen suurlähetystöön, joka aika pitkälti määritteli suuntaviivat eli se oli koordinoitua toimintaa, vaikka ne toimivat itsenäisinä järjestöinä kuitenkin.”

Diplomaattinen toimijaryhmä

²⁶ Chisholmin määritelmän mukaan riippuvuussuhde muodostuu *luonnollisesti*, kun useat syyt toimijan kontrollikyvyn ulkopuolella johtavat toimijoiden välisen yhteistyön muodostumiseen. *Vapaaehtoisuuteen* perustuva riippuvuussuhde muodostuu toimijoiden keskinäisten intressien pohjalta.

Poikkeuksiakin löytyy, sillä eräät suuret humanitaarisen avun järjestöt saavat diplomaattisilta toimijoilta varsin väljän mandaatin rahoitukselleen. Myös jotkin ”pienet, villit ja vapaat” kansalaisjärjestöt saattavat puuhailla ilman suurempia rahoituksellisia kytköksiä diplomaattisiin toimijoihin.

”Usein rahoitus tulee hankerahoituksena, jossa on täysin määritelty rahoittajan puolesta, mitä rahalla saa tehdä. (...) On paljon avustusjärjestöjä, joilla ei ole omaa logistista kapasiteettia, vaan he ovat YK:n logistisesta kapasiteetista täysin riippuvaisia.”

Kehitystoimijaryhmä

Toinen keskeinen riippuvuuden muoto on logistiikka. Useat kehitystoimijat joutuvat nojautumaan esim. YK:n aseistettuihin autosaattueisiin liikkumisessaan. Vain muutamilla suuremmilla kehitystoimijoilla on mahdollisuus oman logistiikan käyttöön haastavissa olosuhteissa. Kolmas riippuvuus toimijaryhmien välille muodostuu tiedon ympärille, mikä on tässäkin tapauksessa voimakkaampi kehitystoimijoiden näkökulmasta. Molemminpuolisen tiedonvaihdon lisäksi kansalliset tai muut diplomaattiset toimijat ovat kehitystoimijoille tärkeitä lobbauskanavia. Koska suorat suhteet paikallisiin päättäviin viranomaisiin eivät ole niin tiiviit, ovat diplomaattiset toimijat tärkeitä välikäsiä, minkä seurauksena aloite tapaamisiin tulee useimmiten kehitystoimijoilta. Kuten rahoituksessa ja logistiikassa, myös tiedon suhteen riippuvuus on sitä voimakkaampi mitä pienempi kehitystoimija on.

Edellä esittelemäni riippuvuuden muodot vahvistavat kuvaa käyttäytymisriippuvuuden ilmenemisestä kehitys- ja diplomaattisen toimijaryhmän välillä – toimijoiden välinen yhteistyö on välttämätöntä tiettyjen suoritusten toteuttamiseksi. Miten toimijaryhmät ovat sitten reagoineet riippuvuussuhteen syntymiseen? Resurssiriippuvuusteorian mukaan toimijat voivat reagoida riippuvuuden syntymiseen ainakin kahdella tavalla: joko pyrkimällä vahvistamaan omaa asemaansa tai yrittämällä kasvattaa vapauksiaan ja siten irrottautua suhteesta.

Kehitysjärjestöjen rahoituksellista riippuvuussuhdetta on helpoin keventää rahoituspohjaa laentamalla. Vastaavasti diplomaattiset toimijat pyrkivät löytämään sopivan määrän yhteistyökumppaneita projektien toteuttajiksi. Riippuvuussuhteen muodostumisen voi välttää myös kieltäytymällä tarjotuista yhteistyömahdollisuuksista:

”Yhdysvaltojen Kabuln suurlähetystö on ilmaissut halunsa ja kiinnostuksensa tukea [hankettamme], mutta olemme sanoneet kiitos ei tässä vaiheessa, sillä amerikkalaiset ovat nyt niin epäsuosiossa, että me joutuisimme aika omituiseen valoon, jos meidän nettisivuilla lukisi rahoittajana USA. (...) Pitää koko ajan miettiä, että säilyisi sellainen objektiivisen toimijan uskottavuus (...).”

Kehitystoimijaryhmä

Logistisesta riippuvuussuhteesta järjestöt voivat puolestaan pyrkiä irrottautumaan kääntymällä paikallisten tai turvallisuusyritysten apuun logistiikan järjestämisessä, jolloin puhutaan enemminkin asiakas-ostajasuhteesta varsinaisen riippuvuussuhteen sijaan. Toimijaryhmät reagoivatkin riippuvuussuhteeseen lähinnä pitämällä yhteistyöverkoston mahdollisuuksien rajoissa monipuolisena. Tämä on usein helpompaa diplomaattiselle toimijaryhmälle. Molempien toimijaryhmien näkökulmasta paras tapa riippuvuussuhteen hoitamiseen on kuitenkin keskustelu ja jatkuva tiedonvaihto erilaisten toimijoiden kanssa, mikä tapahtuu useimmiten epämuodollisesti kahdenvälisessä kontekstissa.

”En tiedä mitään tapauksia, jossa ylitsepääsemättömät ongelmat olisivat johtaneet [yhteistyösuhteen] loppumiseen tai ajalliseen siirtämiseen, vaan yleensä sen takana on vaikea toimintaympäristö.”

Diplomaattinen toimijaryhmä

5.2.2. Diplomaattinen toimijaryhmä - sotilaallinen toimijaryhmä

Diplomaattisen toimijaryhmän ja sotilaallisen toimijaryhmän suhde näyttäytyy haastattelujen perusteella tiiviinä, mutta myös monimutkaisena. Toimijaryhmät näkevät toinen toisensa tärkeimpänä yhteistyökumppanina. Yhteistyösuhde on molemmille välttämättömän kaikilla tasoilla, joista keskeisimpiä ovat tiedonvaihto sekä kansallinen riippuvuussuhde sotilaita lähettävien maiden sotilaallisten ja diplomaattisten toimijoiden välillä. Siviili- ja sotilaskomponentteja yhdistelevä vastakapinallinen strategia sekä sen toimeenpanon ongelmat ovat tiivistäneet suhdetta entisestään. Turvallisuus ja logistiset seikat lisäävät diplomaattisten toimijoiden riippuvuutta sotilaallisesta toimijaryhmästä. Riippuvuussuhde toimijaryhmien välille muodostuu luonnollisuuteen ja vapaaehtoisuuteen perustuen.

Diplomaattiset toimijat ja sotilaalliset toimijat ovat voimakkaasti keskinäisriippuvaisia toistensa panoksesta Afganistanin vakauttamiseksi. Myös sotilaallinen toimijaryhmä myöntää, että konfliktia ei saateta loppuun sotilaallisin keinoin, vaan ratkaisun täytyy olla poliittinen. Tämä ymmärrys heijastuu aiempaa selkeämmin vuonna 2009 käyttöön otetussa vastakapinallisessa COIN-strategiassa, jossa sotilaallisen panoksen (clear, hold) rinnalla tarvitaan siviilipanosta (build). Ilman kolmen vaiheen onnistunutta toteutusta alueen vakauttaminen ei ole mahdollista. Suhde on tiivistynyt entisestään vuoden 2010 aikana toteutettujen operaatioiden hold ja build – vaiheissa ilmenneiden ongelmien takia sekä alettaessa suunnitella turvallisuusvastuunsiirtoa kansainvälisiltä joukoilta kansallisille turvallisuusviranomaisille. Jälkimmäiseen liittyen vakautusoperaation painopiste on siirtynyt afgaaniturvallisuusviranomaisten koulutukseen, minkä myötä myös käytännön rajapinnat koulutusta tekevien toimijoiden (mm. EUPOL, NATO Training Mission in Afghanistan, NTM-A) välillä korostuvat entisestään.

Turvallisuustilanne ja logistiset ongelmat lisäävät diplomaattisen toimijaryhmän riippuvuutta sotilaista. UNAMA:lle ja EUPOL:lle maakunnissa työskentely on ollut haastavaa operaatioiden toiminnan aloittamisesta lähtien. Resurssien vähyyden ja logististen puutteiden takia ne joutuvat usein nojautumaan ISAF:n alaisiin PRT:ihin lähtien asiantuntijoiden asumisen järjestämisestä. Sotilaat

puolestaan ovat lisäksi riippuvaisia poliittisesta tuesta, jonka sotilaita lähettävät valtiot ISAF- operaatiolle antavat. Yhteistyö suurimpien suurlähetystöjen sekä alueellisten toimijoiden kanssa on keskeistä.

Yhteisen poliittisen sävelen ja toiminnan koordinoinnin tärkeys merkitsevät sitä, että yhteistyö toimijaryhmien välillä on tiivistä, mutta eroja eri toimijoiden välillä on. Suurimmat säröt toimijaryhmien välille muodostuvat erilaisesta toimintakulttuurista ja aikakäsityksestä. Sotilaalliset toimijaryhmät myös kritisoivat varsin suorasanaisesti diplomaattisten toimijoiden heikkoa toimintakapasiteettia ja sisäistä koordinaatiota.

”Uskoisin, että YK:n vähemmän aktiivista roolia selittää osittain sen sisäinen poliittinen epäröinti. Samaa voidaan sanoa EU:sta, jolla olisi paljon annettavaa, josta kollektiivisesti voitaisiin hyötyä.”

Sotilaallinen toimijaryhmä

Sotilaalliselle toimijaryhmälle yhteistyö erityisesti UNAMA:n ja suurimpien suurlähetystöjen kanssa on välttämätöntä. UNAMA:n tavoitetason luonnehditaan olevan samalla tasolla sotilaallisen toimijaryhmän kanssa ja se on myös enenevässä määrin ja aikaisemmassa vaiheessa osallistunut sotilaallisten operaatioiden suunnitteluun. Myös UNAMA:lle yhteistyö sotilaallisten tahojen kanssa on erittäin tärkeää, vaikka se on myös joutunut tasapainoilemaan etäisyyden kanssa. Liian tiivis yhteistyö siviiliuhreja tuottavan sotilaallisen organisaation kanssa ei ole hyväksi sen riippumattomuudelle, minkä lisäksi organisaatiokulttuurierot, sotilaiden nopea rotaatio ja erot tavoitteissa aiheuttavat eriäviä mielipiteitä. Yhteistyö tapahtuu niin muodollisissa monenvälisissä konteksteissa kuin epämuodollisissa kahdenvälisissä tapaamisissa, ja sitä kuvataan toimivaksi. Erityisesti NSCR:n ja UNAMA:n väliset kontaktit ovat usein epämuodollisia hyvien henkilökohtaisten kontaktien myötä. Tämä siitäkkin huolimatta, että yleisesti ottaen sotilaalliset toimijat pitävät tärkeämpänä muodollisia ja monenvälisiä foorumeita diplomaattisten toimijoiden kanssa työskenneltäessä.

”UNAMA:n ja tärkeimpien suurlähetystöjen kanssa yhteistyö on välttämätöntä (...). Sen sijaan esim. EU:n suhteen yhteistyösuhde ei sinänsä ole välttämätöntä, ja ajoittain on herännyt kysymys, onko se ylipäänsä tarpeellista.”

Sotilaallinen toimijaryhmä

Yhteistyö EU:n ja sotilaallisten toimijoiden välillä näyttäytyy hieman mutkikkaampana. Haastatteluissa sotilaallisen toimijaryhmän asiantuntijat toivat esiin pettymyksensä EU:n pieneen panokseen ja sen kykenemättömyyteen täyttää lupauksiaan. Yksi esimerkki tästä on tavoitekoostaan kaukana oleva EUPOL-operaatio. Sotilaiden näkökulmasta EU on Afganistanissa hajanainen toimija, jonka sisäinen koordinaatio ei toimi. Korkeammat poliittisen tason ongelmat hankaloittavat EU:n ja Naton välistä yhteistyötä, joka näkyy muun muassa EUPOL:n ja Naton/NTM-A:n suhteessa paikallisten yhteistyömekanismien korostumisena. EU:n ja sotilaallisten toimijoiden välisessä yhteistyössä näyttäisi korostuvan UNAMA:a enemmän muodollinen ja monenvälinen vuorovaikutus, mutta toisaalta EU:n sisäisen koordinaation hajanaisuus on johtanut siihen, että yhteistyötä tehdään epämuodollisesti usein suoraan suurimpien EU-suurlähetystöjen kanssa EUSR:n toimiston sijaan. Aktiivisen ja karismaattisen EUSR:n myötä epäformaalit kontaktit ovat viimeaikoina lisääntyneet korkealla poliittisella tasolla ja osittain tiivistäneet toimijoiden yhteistyösuhteita. EU:n ja Naton välinen riippuvuussuhde on luonteeltaan selkeästi erilainen kuin Naton ja UNAMA:n: vaikka molemmat ovat toisistaan riippuvaisia, näyttää siltä että EU on astetta riippuvaisempi suhteesta sotilasliittoon.

”Sotilaat preferoivat formaaleja koordinaatiomekanismeja (...). Tässä on nähtävissä todellinen kulttuurien yhteentörmäys sotilaallisten ja siviilitoimijoiden välillä.”

Diplomaattinen toimijaryhmä

Diplomaattisen ja sotilaallisen toimijaryhmän välinen keskinäisriippuvuus täyttää sekä käyttäytymisriippuvuuden että tulosriippuvuuden kriteerit. Jälkimmäinen viittaa tilanteeseen, jossa toimijan saavutettavissa olevat tulokset ovat riippuvaisia toisen toimijan saavuttamista tuloksista. Tulosriippuvuus voi olla luonteeltaan joko kilpailullista tai symbioottista.

Aineiston perusteella voidaan havaita, että riippuvuussuhteessa on tapahtunut muutos vastakapinalliseen strategiaan siirtymisen myötä. Vaikka sotilaallinen toimijaryhmä kykenee suorittamaan varsinaisen sotilaallisen työnsä ilman diplomaattisia toimijoita, on niiden välinen yhteistyö ollut alusta alkaen edellytys molempien toimijaryhmien työskentelyn toteuttamiseksi. Esimerkiksi turvallisuustilanteen kehittyminen, Afganistanin hallinnon toimintavalmiuksien parantuminen ja paikallisväestön luottamus kansainvälisiin toimijoihin kulkevat käsi kädessä, minkä seurauksena sotilaallisten ja diplomaattisten toimijoiden työ on voimakkaasti käyttäytymisriippuvaista. Tulosriippuvuus, eli toimijaryhmän saavutettavissa olevien tulosten riippuvaisuus toisen toimijaryhmän tuloksista, on diplomaattisten ja sotilaallisten toimijoiden välillä luonteeltaan symbioottista. Sotilaiden tyhjennettyä (clear) ja vakautettua (hold) onnistuneesti tietty alue kapinallisista, siviilitoimijoiden on mahdollista panostaa voimallisemmin paikallisen yhteiskunnan kehittämiseen. Jos jälkimmäinen ei onnistu, on olemassa vaara että kapinalliset vahvistuisivat jälleen alueella, mikä taas vaikuttaisi sotilaallisen toimijaryhmän työhön. Siirtymää käyttäytymisriippuvuudesta samanaikaiseen tulosriippuvuuden ilmenemiseen tukevat myös diplomaattisten toimijoiden haastatteluissa tekemät huomiot siviilitoiminnan painotuksen kasvamisesta Afganistania koskevassa poliittisessä argumentaatiossa niin koti- kuin afgaaniyleisölle puhuttaessa.

Toimijaryhmät ovat reagoineet eri tavalla keskinäiseen riippuvuussuhteeseensa. Ne ovat pyrkineet tuottamaan omalla toiminnallaan lisäarvoa kansainvälisen yhteisön panokseen ja täten vahvistamaan omaa asemaansa. Eräät suurlähetystöt ovat esimerkiksi profiloituneet tiettyjen kysymysten kehittämisessä ja johtavat ad hoc työryhmiä niihin liittyen (mm. vaalien järjestäminen, naiskysymykset). UNAMA:n haluttomuus työskennellä liian tiiviissä yhteistyössä ISAFin kanssa voidaan myös nähdä reagoitina riippuvuussuhteeseen. Sotilaallisen toimijaryhmän tyytymättömyys

diplomaattitoimijaryhmän kapasiteettiin on puolestaan johtanut tilanteeseen, jossa ISAF:n tehtäväkenttä on laajentunut sen varsinaisen ydinalueen ulkopuolelle. Nato perusti oman koulutusmissionsa NTM-A:n johtamaan afgaani turvallisuusviranomaisten koulutusta, minkä seurauksena EUPOL on siirtänyt painopistettä oikeussektorin kehittämiseen. Nato/ISAF on myös pyrkinyt laajentamaan sotilaita kontribuoivien maiden määrää liittokunnan jäsenten ja kumppanimaiden ulkopuolelle taatakseen laajan resurssi- ja tukipohjan toiminnalleen. Molempien toimijaryhmien mielestä keskeisin reagoitintapa on kuitenkin jatkuva tiedonvaihto, keskustelu sekä toisen toimijaryhmän suunnitteluun mukaan ottaminen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

5.2.3. Kehitystoimijaryhmä - sotilaallinen toimijaryhmä

Yhteistyösuhde kehitystoimijaryhmän ja sotilaallisen toimijaryhmän välillä näyttäytyy aineiston perusteella erittäin sirpaleisena kokonaisuutena. Keskeisin syy on kehitystoimijaryhmän monimuotoisuus sekä hajanaisuus. Vaikka kehitystoimijoiden koon, ideologian sekä kansallisiin rakenteisiin linkittyneisyyden (mm. USAID ja SIDA) perusteella on nähtävissä eroja suhtautumisessa sotilaalliseen toimijaryhmään, aineiston perusteella hahmottuu myös yhteisiä suuntaviivoja. Varsinaista riippuvuutta ei toimijaryhmien välille kummankaan mielestä muodostu, mutta toisinaan toimintaympäristö velvoittaa tiiviiseenkin kontaktipintaan. Turvallisuustilanteen kehitys, logistiikka sekä tiedonvaihto muodostavat tässäkin toimijaparissa keskeisimmät resurssiriippuvuuden muodot. Toimijaryhmien riippuvuussuhde muodostuu joko luonnollisesti tai keinotekoisesti.

Kehitystoimijoiden ja sotilaallisen toimijaryhmän yhteistyö tapahtuu ennen kaikkea pragmaattisena vuorovaikutuksena kentällä. Kehitystoimijaryhmän asenne sotilaallista toimijaryhmää kohtaan on yleisesti ottaen varautunut, ja yhteistyö pyritään rajoittamaan minimiin. Konfliktin luonne tekee sen kuitenkin haastavaksi, ja kehitystoimijoiden on välillä vaikea määrittää suhtautumistaan sotilaallisiin toimijoihin konfliktin ollessa edelleen käynnissä. Vakaimmilla alueilla yhteistyö on jossain määrin helpompaa. Molemmat toimijaryhmät

toteavat yhteistyön olevan haastavaa muun muassa organisaatiokulttuurin, sotilaiden nopean rotaation sekä ideologisten syiden takia. Kehitystoimijat ovat huolissaan puolueettomuuden ja koskemattomuuden vaarantumisesta ja siitä seuraavista ongelmista. Osan sotilaallisista toimijoista on puolestaan hankala ymmärtää, miksi he eivät voisi osallistua paremman läsnäolonsa (access) myötä rajoitetusti myös avustustyöhön, ”jossa kyllä riittäisi tekemistä kaikille halukkaille”.

Yleisesti ottaen vuorovaikutus keskittyy lähinnä turvallisuuskatsausten ja ajankohtaisten asioiden (esim. vaalit) ympärille. Sotilaallinen toimijaryhmä järjestää tai tarjoaa muuta kautta kehitystoimijoille informaatiota turvallisuustilanteen kehittymisestä alueellisesti. Turvallisuustilanne ja tieto sen kehittymisestä ovat tärkeitä kehitystoimijoiden työskentelyn kannalta. Tiedonjako on tässä mielessä usein toispuolista, sillä vaikka sotilaat saattavat pyytää tietoa kapinallisten toiminnasta, vain harva kehitystoimija sitä heille tarjoaa. Joskus osa kehitystoimijoista toimii myös linkkinä sotilaiden ja kapinallisten välillä.

”Joskus tulee sellaisia vastapuolen ihmisiä, jotka odottavat yhteistoimintaa esim. sotilaallisen tiedon tarjoamisessa, onko talebaneja näkynyt? (...) Me ei sitä tietoa heille tarjota, mutta monet avustusjärjestöt joutuvat olemaan aikailla vaikeassa paikassa, sillä heidän pitää tehdä työtä sillä alueella, joka on heidän toiminta-alue. (...) Tietysti se [reagointi] on helpompaa mitä paremmin järjestö on tunnettu.”

Kehitystoimijaryhmä

”Osalla [kehitystoimijoista] on suhteet kummallekin puolelle, ja heitä voi välillä jopa käyttää, jos haluamme neuvotella vastustajan kanssa, jos he [kapinalliset] ovat valmiita siihen. Voimme ainakin heidän kauttaan todeta, että olisimme valmiita neuvottelemaan (...).”

Sotilaallinen toimijaryhmä

Koska kehitystoimijat eivät halua millään tavalla olla osa sotilaallista rakennetta, vuorovaikutus tapahtuu lähes poikkeuksetta epämuodollisesti kahdenvälisessä tai pienryhmä kontekstissa. Kahdenvälinen yhteistyö painottuu jo senkin takia, että esimerkiksi kansalaisjärjestöjen välillä koordinaatio on vähäistä. Henkilökohtaisten ominaisuuksien ja toisen toimijaryhmän näkemysten kunnioittamisen kerrottiin korostuvan toimijaryhmien välisessä suhteessa.

”Jos terveysasemalla satutaan [sotilaiden kanssa] kohdakkain, ja ruvetaan sitten jutustelemaan siitä mitä kukin tekee, millä periaatteilla ja toimintatavoilla, niin se menee varmaan läpilinjan informaalina siellä.”

Kehitystoimijaryhmä

Toisaalta tiedollista vuorovaikutusta tapahtuu myös toisinpäin. Geneven sopimus velvoittaa ICRC:tä informoimaan ja kouluttamaan niin sotilaita kuin diplomaattisia toimijaryhmiä sopimusten periaatteista. Tämä työ painottuu kansainvälisten toimijoiden kansallisiin konteksteihin sekä monenvälisiin huippukokouksiin.

Kehitystoimijoille yksi hankalista kysymyksistä on riippuvuus sotilaallisen toimijaryhmän tarjoamasta turvallisuudesta ja logistiikasta. Vain suurimmilla kehitystoimijoilla (esim. USAID, ICRC) on logistiikka omasta takaa järjestettynä. Osa toimijoista päättää ratkaista kuljetukset ja turvallisuusjärjestelynsä vapaammin esimerkiksi vuokraamalla paikallisen autonkuljettajan. Suurin osa kehitystoimijoista joutuu kuitenkin ainakin jossain vaiheessa tukeutumaan sotilaalliseen toimijaryhmään turvallisen liikkumisen järjestämiseksi.

”Kaipaa ja ei kaipaa [kansalaisjärjestöt apua turvallisuuden järjestämisessä]. He haluavat olla ilman sitä, mutta sitten kun ei mene hyvin, he tulevat ja pyytävät tai vaativat sitä.”

Sotilaallinen toimijaryhmä

Varsinaisen sotilaallisen toiminnan ulkopuolella keskeisin ongelmakenttä sotilaallisen toimijaryhmän ja kehitystoimijoiden välillä on PRT:t, joissa myös kosketuspinta sotilaallisen toimijaryhmän ja kehitystoimijoiden välillä on suurin. Kehitystoimijoiden mielestä PRT:t vaarantavat mahdollisuuden neutraaliin ja riippumattomaan humanitaariseen työhön.

”Koska paikallisilla ihmisillä ei ole mahdollisuutta poliittismilitääriseen analyysiin, niin kyllä ne alkavat hahmottaa kaikki vähän samana, mikä vaarantaa sitten puhtaasti humanitaariset toimijat.”

Kehitystoimijaryhmä

Sotilaiden mielestä PRT:t ovat väline, jolla voidaan rakentaa turvallisuutta kokonaisvaltaisesti. Useissa PRT:issä sotilailla on käytössä projektirahaa (quick impact project), joilla voidaan tehdä pieniä hankkeita kuten teiden tai aitojen rakennusta. Sotilaiden toteuttamat projektit ovat erityisesti humanitaaristen periaatteiden näkökulmasta kiistanalaisita. Kuten edellä mainitsin, PRT on ongelmallinen myös implementaation näkökulmasta.

Edellä esitettyjen huomioiden perusteella näyttäisi siltä, että kehitys- ja sotilaallisten toimijoiden välinen riippuvuussuhde pyritään pitämään minimissä. Riippuvuussuhteen syntyessä lähinnä olosuhteiden pakosta (PRT:t, Geneven sopimus) voisi sen muodostumista kuvata keinotekoiseksi. Yhtäläillä riippuvuutta toimijaryhmien välille syntyy kuitenkin myös luonnollisesti esimerkiksi informaatioon tai logistiikkaan liittyen. Riippuvuussuhteessa on siis jossain määrin havaittavissa käyttäytymisriippuvuuden piirteitä kehitystoimijoiden puolelta, mutta varsinaisesti kahtiajako käyttäytymis- ja tulosriippuvuuteen ei sovellu tämän toimijaparin analysoimiseen.

Miten toimijaryhmät ovat sitten pyrkineet reagoimaan tilanteeseen? Molemmat toimijaryhmät painottavat dialogin merkitystä. Vaikka näkemykset saattavat olla kaukanakin toisistaan, on keskustelua käytävä niin paikallisesti kuin ylätasolla. Keskustelu on molempien osapuolten näkökulmasta ollut hyödyllistä.

Keskinäistä ymmärrystä on pyritty kasvattamaan ennakoimalla ongelmia siten, että muun muassa ICRC järjestää sotilaille koulutusta ennen heidän siirtymistä konfliktialueelle. ISAF puolestaan kutsuu kehitystoimijoita koolle epämuodollisiin koordinaatitapaamisiin parin kuukauden välein. Koska riippuvuussuhde, siinä määrin kun sen voidaan edes katsoa esiintyvän tässä toimijaparissa, on lähinnä yksipuolinen, on ilmeistä että merkittävimmät reagoinnit ovat tapahtuneet lähinnä kehitystoimijoiden suunnalta. Kehitystoimijat pyrkivät etsimään vaihtoehtoja logistiselle riippuvuudelle sekä työskentelemään mahdollisuuksien mukaan diplomaattisten toimijoiden kautta.

6. Johtopäätökset

Tämän pro gradu – tutkielman tavoitteena on ollut analysoida kansainvälisten toimijoiden koordinaation luonnetta sekä toimijaryhmien välisiä keskinäisriippuvuuksia: miten toimijaryhmien käyttämät koordinaatiotavat eroavat toisistaan ja millaisia keskinäisriippuvuussuhteita toimijaryhmien välillä esiintyy? Tutkimukseni osoitti, että vaikean turvallisuustilanteen ja muilla tavoin monimutkaisen toimintaympäristön seurauksena kansainvälisten toimijoiden koordinaatio on saanut verkostomaisia piirteitä. Toimijaryhmien välillä on painotuseroja erilaisten koordinaatiotapojen käytössä, mutta kaikille toimijaryhmille mahdollisuus muodollisten ja epämuodollisten sekä kahden- ja monenvälisten koordinaatiotapojen käyttöön on tärkeää. Kaikki toimijaryhmät näkevät koordinaation oman toimintansa kannalta välttämättömänä. Kansainväliset toimijat ovat voimakkaasti keskinäisriippuvaisia toisistaan, mutta riippuvuussuhteet saavat erilaisia muotoja eri toimijaryhmien välillä.

Verkostomainen koordinaatio

Afganistanin toimintaympäristön haastavuus on keskeisin vaikuttava tekijä koko kansainvälisen yhteisön työskentelyyn Afganistanissa. Turvallisuustilanne, toimijoiden, toimintatapojen ja tavoitteiden moninaisuus, poliittiset paineet sekä paikalliset olosuhteet määrittelevät voimakkaasti toimijaryhmien koordinaatiomekanismeja sekä keskinäisiä suhteita. Muodollisten koordinaatiomekanismien oheen on rakentunut runsaasti epämuodollisia koordinaatiotapoja. Niin diplomaattisen, sotilaallisen kuin kehitystoimijaryhmän piiristä haastatteleman asiantuntijat painottivat molempien mekanismien olemassaolon tärkeyttä. Muodolliset mekanismit näyttäytyvät ennen kaikkea monenkeskisinä päätöksentekueliminä, joissa myös paikalliset toimijat ovat edustettuina. Käytännön valmistelutyö ja suhteiden luominen tapahtuvat kuitenkin pääosin epämuodollisissa yhteyksissä joko kahdenvälisissä tai pienryhmätapaamisissa.

Donald Chisholmin verkostomallin argumentin mukaisesti epämuodolliset verkostot ovat Afganistanissa syntyneet täydentämään ja paikkaamaan

muodollisten koordinaatiomekanismien puutteita. Toimijaryhmien väliset painotukset kuitenkin eroavat: siinä missä sotilaallinen toimijaryhmä painottaa muodollisia ja monenkeskisiä koordinaatiomekanismeja, sekä diplomaattiset että ennen kaikkea kehitystoimijat pitävät parempana epämuodollisten ja kahdenvälisen mekanismien käyttöä. Diplomaattinen toimijaryhmä näkee epämuodolliset mekanismit tehokkaampana viestintävälineenä niiden vähemmän poliittisen ja jäykän luonteen vuoksi, vaikka kalenterissa muodolliset kontaktit usein dominoivatkin toimijoiden työskentelyä. Kehitystoimijaryhmän toiminnassa epämuodolliset mekanismit ovat elinehto omien tavoitteiden lobbaamiseksi ja tiedonhankkimiseksi.

Vaikka kansainvälisten toimijoiden työskentelyä voi siis tutkimukseni taustaolettamuksen mukaan luonnehtia verkostomaiseksi, on mielenkiintoista huomata mekanismien näyttäytyminen eri tavoin eri toimijoille. Tämä selittyy ennen kaikkea organisaatiokulttuurien eroilla. Sotilaallista toimintalogiikkaa ja organisaatiokulttuuria, jotka perustuvat hierarkkisuuheen ja mahdollisimman pitkälle vietyyn suunnitteluun, voisi ainakin jollakin asteella kuvata organisaatiotermein pyrkimykseksi kohti ”suljetun systeemin” mallia. Näin ollen on loogista, että muodolliset mekanismit painottuvat heidän työssään muita toimijaryhmiä enemmän.

Aineiston perusteella näyttää siltä, että kaikki kolme toimijaryhmää ovat varsin hyvin mukautuneet vallitseviin käytäntöihin ja rakenteisiin toiminnan valmistelun ja päätöksenteon osalta, mutta varsinaiset koordinaation linkitettävät ongelmat syntyvät päätösten täytäntöönpanovaiheessa. Sitoutumattomuus jo tehtyihin päätöksiin johtaa organisaatioiden välisten ristiriitojen syntymiseen sekä tehottomuuteen tuen perille pääsyssä.

Monenkirjavat keskinäisriippuvuussuhteet

Kansainvälisten toimijoiden keskinäisriippuvuudet ovat moninaisia kuten myös tavat reagoida niihin. Diplomaattisen toimijaryhmän ja kehitystoimijaryhmän välillä vallitsee molemminpuolinen luonnollisesti ja vapaaehtoisuuden myötä syntynyt riippuvuussuhde. Tiettyjen suoritusten saavuttaminen vaatii toisen olemassaoloa (käyttäytymisriippuvuus). Molemmat toimijaryhmät ovat

reagoineet suhteeseen lähinnä pyrkimällä minimoimaan sen vaikutusta omaan työhönsä ylläpitämällä mahdollisimman laajaa yhteistyöverkostoa, mikä näyttää onnistuvan helpommin diplomaattisilta toimijoilta.

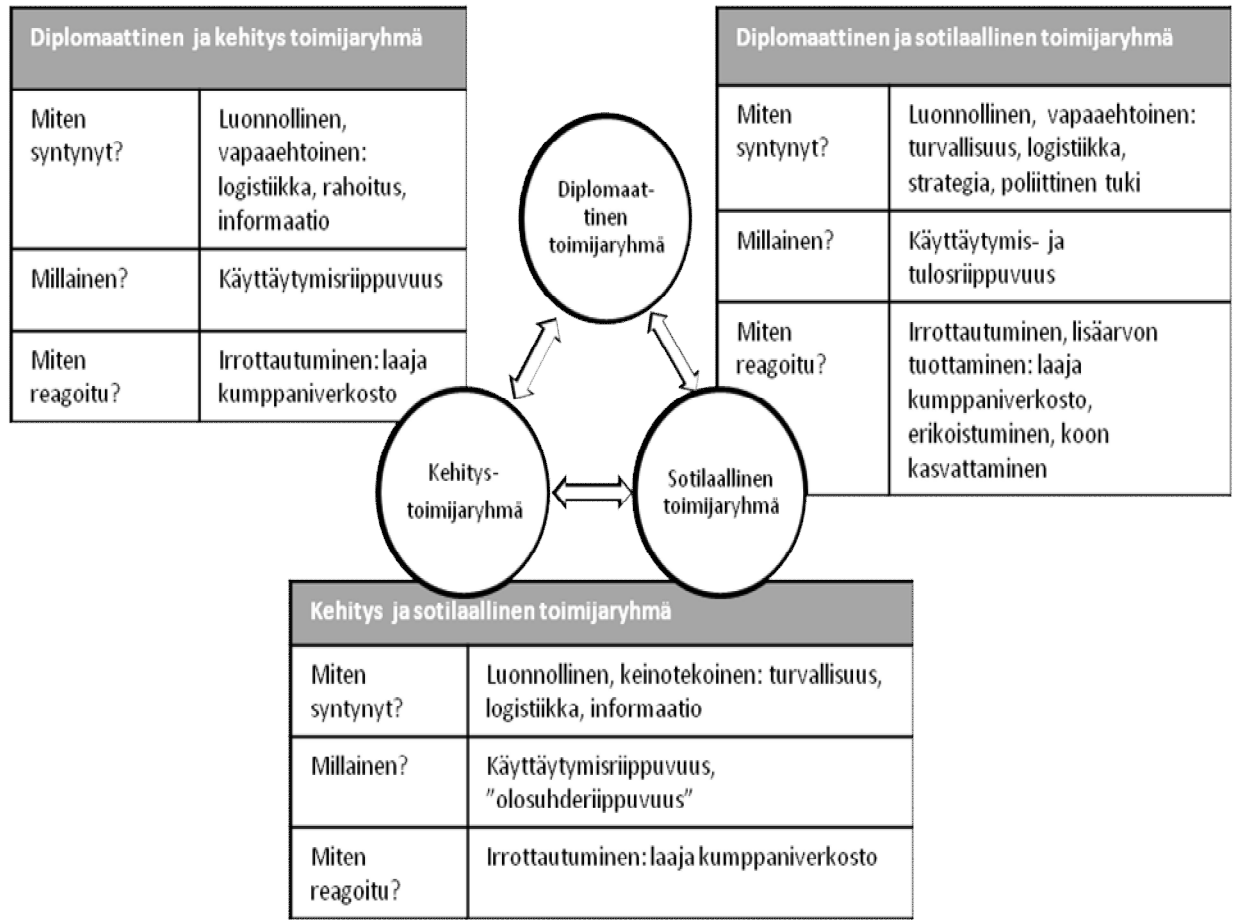
Diplomaattisen ja sotilaallisen toimijaryhmän välinen riippuvuussuhde on erittäin voimakas, mutta suhteessa on havaittavissa eroja riippuen diplomaattisista toimijoista. Yhteisiä suuntaviivoja on kuitenkin mahdollista löytää varsin helposti: Riippuvuussuhde on syntynyt lähinnä luonnollisuuteen ja vapaaehtoisuuteen perustuen. Suhteessa näyttäisi tapahtuneen vähittäinen muutos käyttäytymisriippuvuudesta kohti symbioottista tulosriippuvuutta uuden vastavallankumouksellisen strategian käyttöönoton jälkeen. Toimijaryhmät ovat molemmin puolin reagoineet suhteeseen pyrkimällä irrottautumaan sen dominanssista ja toisaalta kasvattamalla oman työn suhteelle tuomaa lisäarvoa.

Kehitystoimijaryhmän ja sotilaallisen toimijaryhmän suhde eroaa kahdesta edellä esitellystä merkittävästi. Riippuvuus on olemassa, mutta se on heikko ja erot eri kehitystoimijoiden välillä ovat huomattavat. Suhteen syntymisen taustalla ovat joko keinotekoiset tai luonnolliset seikat. Suhteen asettaminen käsitepariin käyttäytymisriippuvuus-tulosriippuvuus on mielestäni hankalaa. Suhteessa on kehitystoimijaryhmän puolelta havaittavissa heikkoja merkkejä käyttäytymisriippuvuudesta, mutta pikemminkin kuvaisin suhdetta olosuhderiippuvuudeksi, jossa kehitystoimijat joutuvat kontaktipintaan sotilaallisten toimijoiden kanssa seurauksena olosuhteista, joita he eivät itse kykene hallitsemaan riittävässä määrin. Kehitystoimijat ovat aktiivisemmin reagoineet suhteeseen pyrkimällä minimoimaan riippuvuuttaan sotilaallisesta toimijaryhmästä. Sotilaalliselle toimijaryhmälle riippuvuus on heikko ja ongelmattomampi asia, joten se on lähinnä turvautunut vuorovaikutuksen lisäämiseen niissä rajoissa, jotka ovat toisen osapuolen hyväksyttävissä.

Tutkimukseni myös osoittaa, että toimijaryhmät ovat omaksuneet erilaisia reagoitintapoja riippuvuussuhteidensa hoitamiseksi. Toimijaryhmät ovat pyrkineet vähentämään riippuvuuttaan joko kasvattamalla omaa painoarvoaan tai pyrkimällä vähentämään riippuvuuden merkittävyyttä. Toisaalta kaikki toimijat painottivat keskustelun ja vuorovaikutuksen merkitystä riippuvuuden hoitamisessa, minkä puolestaan voidaan katsoa entisestään tiivistävän

toimijoiden välisiä suhteita. Riippuvuussuhteiden voimakkuus heijastelee myös toimijaryhmien kokemaa koordinaationtarvetta oman organisaation tavoitteiden saavuttamiseksi - mitä suurempi riippuvuus toimijaryhmien välillä ilmenee, sitä enemmän tavoitteiden saavuttaminen vaatii koordinaatiota muiden toimijaryhmien kanssa.

Riippuvuussuhteiden kokonaisuuden hahmotuttua on mahdollista myös todeta toimijaryhmien välisten valtasuhteiden heijastelevan jossain määrin Richard Emersonin valtakäsitystä yleisellä tasolla. Sotilaiden ja diplomaattien voimakas riippuvuussuhde lienee tästä paras esimerkki, sillä on lähes mahdotonta ajatella suurempien linjausten tekemistä (esim. vastuunsiirrosta) ilman toisen tukea. Uuden COIN-strategian myötä toimijoiden ristikkäinen vaikutusvalta näyttäisi kasvaneen. Vastaesimerkki puolestaan löytyy kehitystoimijoiden ja sotilaiden välisestä suhteesta, jossa riippuvuussuhde on heikko. Tietyissä olosuhteissa sotilaallisilla toimijoilla voi kuitenkin olla yllättävän suurta valtaa kehitystoimijoiden suuntaan yhtäältä neutraliteetin vaarantumisen kautta ja toisaalta hengissä säilymisen kautta turvallisuustilanteen ollessa vaikea. Emersonin valtakäsityksen tarkempi analyysi vaatisi yksityiskohtaista työnjakoon ja sen muodostumiseen perehtymistä, sillä omat tutkimustulokseni jäävät liian heikkojen signaalien tasolle sekä puolesta että vastaan. Toimijaryhmien väliset riippuvuussuhteet on tiivistetty yhteen taulukossa 2.



Taulukko 2. Toimijaryhmien väliset riippuvuussuhteet

* * * *

Haastattelumenetelmä ja teoriasidonnainen sisällönanalyysi tarjosivat hyvät menetelmälliset välineet tutkimusaiheelleni. On vaikea uskoa, että toisenlainen aineiston keräämismenetelmä olisi luonut yhtä vahvan perustan analyysin tekemiselle. Toisaalta haastatteluaineiston laajentaminen olisi lisännyt sen luotettavuutta, vaikka tämänkin aineiston pohjalta toimijaryhmien näkemykset perustuivat aina useampiin haastatteluihin. Jos resurssit olisivat antaneet myötä, olisi aineistoon ollut hyvä sisällyttää Suomen lisäksi myös muita kahdenvälisiä diplomaattisia toimijoita sekä painottaa haastateltavien valinnassa asiantuntijoita, joilla on usean vuoden kenttäkokemus Afganistanista. Verkostoanalyysin ja resurssiriippuvuusteorian yhdistäminen tutkimukseni teoreettiseksi viitekehikseksi oli myös onnistunut ratkaisu. Verkostoanalyysin

tärkein anti liittyi koordinaatiotapojen pohdintaan ja resurssiriippuvuusteoria puolestaan tarjosi vahvat välineet keskinäisten suhteiden analysoimiselle. Tutkimusaiheen laajempi ja teoreettisesti syvempi analyysi oli mahdollista ennen kaikkea teorioiden vahvuuksia yhdistämällä. Tutkimukseni on osoittanut, että verkostanalyysin ja resurssiriippuvuusteorian yhdistäminen tarjoaa toimivan teoreettisen viitekehyksen kansainvälisten toimijoiden välisten suhteiden tutkimiselle.

Tutkimukseni on luonteeltaan kuvaileva ja onnistuukin oivallisesti valottamaan kansainvälisten toimijoiden välisiä suhteita tavoitteensa mukaisesti. Antoisaa olisi ollut myös koordinaatio-ongelmien perimmäisten syiden tarkastelu, mikä kuitenkin olisi mahdollisesti vaatinut erilaisten aineisto- ja menetelmävälineiden käyttöä.

* * * *

Kansainvälisten toimijoiden keskinäisriippuvuuksien sekä koordinaatiomekanismien tutkiminen on havainnollistanut, kuinka monenkirjava suhdeverkosto Afganistanissa vallitsee. Tutkimukseni myös osoittaa, kuinka vaikea tehtävä kokonaiskoordinaatio tai sen kehittäminen on vallitsevissa olosuhteissa. Poliittisten panosten ollessa valtavat, koordinaatiovaltikan pitelemine on epäinhimillisen vaikea tehtävä millekään toimijalle. Tämän huomioon ottaen vaikuttaa siltä, että kokonaiskoordinaation rinnalla toimijaryhmien kahdenvälisen koordinaation merkitys korostuu, mihin toimijaryhmät ovat löytäneet erilaisia keinoja. Kaikki haastattelemi asiantuntijat olivat yhtä mieltä siitä, että keskustelu on paras tapa kehittää suhdetta – aika, avoimuus ja luottamus ovat välineitä, joilla kaaosta voidaan parhaiten hallita.

7. Keskustelu

Vaikka koordinaatio-ongelmien taustalla olevien syiden tarkempi analysointi ei kuulu tämän tutkimuksen piiriin, nousi aineistosta esiin mielenkiintoisia viitteitä taustatekijöistä, jotka selittävät päätösten täytäntöönpanossa ilmeneviä ongelmia. Eräs syy näyttäisi olevan selkeän johtorakenteen puute, joka osaltaan selittyy afgaanihallinnon heikosta kapasiteetista. Johtorakennetta vaikeuttavat myös kansainvälisten toimijoiden tulkinnanvaraiset mandaatit, vahvojen toimijoiden (mm. Yhdysvallat) haluttomuus työskennellä YK-johtoisen koordinaation alaisuudessa sekä kansainvälisen yhteisön kykenemättömyys tai haluttomuus reagoida Afganistanin konfliktin luonteessa tapahtuneisiin muutoksiin. Keskeisimmiksi syiksi näyttäisivät kuitenkin nousevan valtavat poliittiset paineet, jotka diplomaattisia ja sotilaallisia toimijoita kotimaassa odottavat. Myös kehitystoimijoiden sisäiset intressit ajavat toisinaan julkisesti lausuttujen tavoitteiden ohi.

Tutkimustulokseni saivat minut myös pohtimaan erilaisten koordinaatiomekanismien vaikutuksia paikallisille toimijoille. Kansainväliset toimijat kokevat epämuodolliset mekanismit usein tehokkaan työn edellytykseksi, mutta niillä vaikuttaisi olevan negatiivisia vaikutuksia paikalliselle osallistuvuudelle. Afgaaniomistajuuden ollessa lähes mantran oloinen sanaparsi, on ristiriitaista että kansainvälisen yhteisön työskentelyssä vahvan roolin saavat mekanismit, joissa paikalliset toimijat tulevat mukaan vasta siinä vaiheessa, jossa päätösten valmistelu on jo pitkällä.

Tämä tutkimus on vain raapaissut pintaa Afganistanissa työskentelevien kansainvälisten toimijoiden suhteiden arvioimiseksi. Tutkimuksessa käytetty toimijaryhmien kolmijaottelu tarjoaa mielestäni hyvän välineen toimijaryhmien välisten yleisten suuntaviivojen hahmottamiseksi, mutta syvempi analyysi vaatisi yksittäisten organisaatioiden tasolle siirtymistä. Laajamittaisten haastattelukierrosten avulla olisi mahdollista tarkentaa keskinäisriippuvuuksien luonnetta esimerkiksi sektoreittain. Kansainvälisten toimijoiden työnjako ja edelleen sen suhde keskinäisriippuvuuksiin oli yksi teemoista, jonka olisin alun perin halunnut sisällyttää tämän tutkimuksen aihepiiriin, mutta se osoittautui

lopulta mahdottomaksi tehtäväksi. Sektorikohtaisena analyysinä toteutettuna sekin olisi yksi potentiaalinen jatkotutkimuksen aihe. Afgaanien sisällyttäminen analyysiin neljäntenä toimijaryhmänä olisi erittäin antoisaa kuten myös toimijaryhmien sisäisten suhteiden lisääminen yhdeksi analyysitasoksi.

8. LÄHTEET

Aal, P. (2000) "NGOs, Conflict Management and Peacekeeping". *International Peacekeeping* 7(1), 121-141.

Alter, C. & J. Hage (1993) *Organizations working together*. Newbury Park: Sage.

Ankersen, C. (2008) "Introduction". Teoksessa C. Ankersen (ed), *Civil-Military Cooperation in Post Conflict Operations*. New York: Routledge.

Barnett, M. N. & M. Finnemore (1999) "The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations". *International Organization* 53(4), 699-732.

Barnett, M. N. & M. Finnemore (2004) *Rules for the world – International Organizations in Global politics*. New York: Cornell University Press.

Barnett, M., H. Kim, M. O'Donnell and L. Sitea (2007) 'Peacebuilding: What Is in a Name?' *Global Governance* 1(13), 35–58.

BBC (2010). *Country facts Afghanistan*.
[http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/1162108.stm]. Haettu 20.10.2010.

Biermann, R. (2008) "Towards a theory of inter-organizational networking". *The Review of International Organizations* 3(2), 151-177.

Burke, E. (2009) "Leaving the civilians behind: The 'soldier-diplomat' in Afghanistan and Iraq". *Working paper no. 90*, Fride foundation.

Chisholm, D. (1989) *Coordination without hierarchy: Informal structures in multiorganizational systems*. Berkeley: University of California Press.

Collier, P. (2008) *The Bottom Billion*. New York: Oxford University Press.

Collier, P. & A. Hoeffler (2001) *Greed and Grievance in Civil War*. Policy Research Working Paper 2355. Washington D.C.: World Bank.

de Coening, C. (2008) "Civil Military coordination and complex peacebuilding systems". Teoksessa C. Ankersen(ed), *Civil-Military Cooperation in Post Conflict Operations*. New York: Routledge.

Cortell, A.P. & S. Peterson (2006) "Synthesizing Rationalist and Constructivist Approaches to International Organizations: Lessons from the WTO and WHO". *Unpublished working paper*.
[<http://wmpeople.wm.edu/site/page/smpete/recentpapers>]. Haettu 26.1.2011.

- Doyle, M. & N. Sambanis (2000) "International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis". *American Political Science Review* 94(4), 779-801.
- Duke, S. (2002) *The EU and Crisis Management – Development and Prospects*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Dupree, L. (1973) *Afghanistan*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Ellis, D. C. (2008) "The Organizational Turn in International Organization Theory". Paper presented at the annual meeting of the ISA's 49th annual convention San Francisco, Ca, USA.
[http://www.allacademic.com/meta/p251200_index.html] Haettu 26.1.2011.
- Emerson, R.M. (1992) "Power -Dependence Relations". *American Sociological Review* 27(1), 31-41.
- Eronen, O. (2008) "PRT Models in Afghanistan. Approaches to Civil-Military Integration". *CMC Finland Civilian Crisis Management Studies* 1(5), 1-52.
- Ewans, M. (2002) *Afghanistan : A New History*. 2nd ed. London: Routledge.
- Feld, W.J., L. Hurwitz & R.S. Jordan (1994) *International organizations: A Comparative Approach*. 3rd. ed. Westport Connecticut: Praeger.
- Flick, U. (2006) *An Introduction to Qualitative Research*. 3rd ed. London: Sage.
- Fortna, V. P. (2004) "Does Peacekeeping Keep Peace? International Intervention and the Duration of Peace after Civil War". *International Studies Quarterly* 48(2), 269-292.
- Fosdick, A. (1999) "Using Organization Theory to Understand International Organizations: Four Models of Multilateral Decision Making". *International Public Management Journal* 2, 327-370.
- Frerks G., B. Klem, S. van Laar & M. van Klingeren (2006) *Principles and Pragmatism – Civil Military Action in Afghanistan and Liberia*. Haag: Cordaid.
- Friis, K. (2010) "The Politics of the Comprehensive Approach". *NUPI Working Paper 773*, Norwegian Institute for Foreign Affairs.
- George, A. L. & A. Bennett (2005) *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, Massachusettes: MIT Press.
- Gerring, J. (2004) "What Is a Case Study and What Is It Good for?". *American Political Science Review* 98(2), 341-354.
- Ghani, A. & C. Lockhart (2008) *Fixing Failed States. A Framework for Rebuilding a Fractured World*. New York: Oxford University Press.

- Hafner-Burton, E.M., M. Kahler & A.H. Montgomery (2009) "Network Analysis for International Relations". *International Organization* 63, 559-92.
- Harisalo, R. (2008) *Organisaatioteoriat*. Tampere: Tampere University Press.
- Hartley J. F. (1994) "Case Studies in Organizational Research". Teoksessa C. Cassell & G. Symon (eds.), *Qualitative methods in organizational research: a practical guide*. London: Sage.
- Hawkins, D., A. David, D. Nielson & M.J. Tierney (2003) "Delegation Under Anarchy: States, International Organizations and Principal-Agent". Theory Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association Montreal, Quebec, Canada.
[http://www.allacademic.com/meta/p73219_index.html]. Haettu 12.11.2010
- Helenius, R. (2008) "Humanitarian Support: the Unsupported Pillar of Present Day Crisis Management?". Teoksessa O. Eronen (ed.), *Needs of Comprehensiveness- Building blocks for Finnish Crisis Management*. Fincent Publications Series 1:2008.
- Herrhausen, A. (2007) "Coordination in United Nations Peacebuilding - A Theory-Guided Approach". Discussion Paper SP IV 2007-301, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Iji, T. (2005) "Cooperation, Coordination and Complementarity in International Peacemaking: The Tajikistan Experience". *International Peacekeeping* 12(2), 189-204.
- ISAF (2010). History. [<http://www.isaf.nato.int/history.html>] Haettu 20.10.2010.
- JCMB (2006). *Terms of Reference*.
[http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/JCMB_TOR_-_English.pdf].
Haettu 13.10.2010.
- Keohane R.O. & J. S. Nye (eds.)(1973) *Transnational Relations and World Politics*. 3rd edn. Harward University Press, United States.
- King, N. (1994) "The Qualitative Research Interview". Teoksessa C. Cassell & G. Symon (eds.), *Qualitative Methods in Organizational Research*. London: Sage.
- Koskela, M. (2008) "Preface". Teoksessa O. Eronen (ed.), *Needs of Comprehensiveness- Building blocks for Finnish Crisis Management*. Fincent Publications Series 1:2008.
- Krasner, S. (1983) "Structural Causes and regime consequences: Regimes as intervening variables". Teoksessa S. Krasner (ed.), *International Regimes*. New York: Cornell University Press.

- Ku, C. & J. C. Brun (2003) "Neutrality and the ICRC Contribution to Contemporary Humanitarian Operations". *International Peacekeeping* 10(1), 56 – 72.
-
- Kurkinen, P. (2001) *Siviili-sotilasyhteistyö kriisinhallintaoperaatioissa*. Helsinki: Edita.
- Kvale, S. & S. Brinkmann (2009) "InterViews: Learning the craft of qualitative research interviewing". 2nd ed., Los Angeles: Sage.
- Lagerstam, K. (2005) *Naton muutos*. Maanpuolustuskorkeakoulun Strategian laitoksen julkaisusarja 1, No 22. Väitöskirja. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Larsen, I. H. (2010) "Unama in Afghanistan – Challenges and Opportunities in Peacemaking, Statebuilding and Coordination". *NUPI report*. Norwegian Institute of International Affairs.
- Lipson, M. (2005) "Interorganizational Coordination in Complex Peacekeeping". Seminar paper prepared for annual meeting of the International Studies Association.
- Magnus R.H & E. Naby (2002) *Afghanistan: Mullah, Marx and Mujahid*. Colorado: Westview Press.
- Maley, W. (2002) *The Afghanistan Wars*. New York: Palgrave Macmillan.
- Martin, L. & B.A. Simmons (1998) "Theories and Empirical Studies of International Institutions". *International Organization* 52(4), 729-757.
- Monshipouri, M. (2003) "NGOs and Peacebuilding in Afghanistan". *International Peacekeeping* 10(1), 138-155.
-
- National Geography (2008).
[<http://www.columbia.edu/itc/mealac/pritchett/00maplinks/overview/afghanethnic/afghanethnic.html>]. Haettu 28.1.2011.
- Paris, R. (2009) "Understanding the "coordination problem". Teoksessa R. Paris & T. D. Sisk (eds.), *The Dilemmas of Statebuilding - Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*. New York: Routledge.
- Paris, R. & T. D. Sisk (2009) "Introduction: Understanding the contradictions of postwar statebuilding". Teoksessa R. Paris & T. D. Sisk (eds.), *The Dilemmas of Statebuilding - Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*. New York: Routledge.
- Pfeffer, J. (1982) *Organizations and organization theory*. Cambridge, Massachusetts: Ballinger.
- Piiparinen, T. (2007) "A Clash of Mindsets? An Insider's Account of Provincial Reconstruction Teams". *International Peacekeeping* 14(1), 143-157.

- Piiparinen, T. (2009) "Related Powers of the United Nations: Reconsidering conflict management of international organizations in Ontological light". *Review of International Studies* 35, 675-699.
- PRT (2004). The Charter of the PRT Executive Steering Committee. [https://www.cimicweb.org/Documents/PRT%20CONFERENCE%202010/PRT_ESC_Charter.pdf]. Haettu 18.12.2010.
- Pugh, M. (2003) "Peacekeeping and IR Theory: Phantom of the Opera?". *International Peacekeeping* 10(4), 104-112.
- Pugh, M. (2004) "Peacekeeping and Critical Theory". *International Peacekeeping* 11(1), 39-58.
- de la Rey, C. & S. McKay (2006) "Peacebuilding as a Gendered Process". *Journal of Social Issues* 62(1), 141-153.
- Richmond, O.P. (2006) "The Problem of Peace: Understanding "the Liberal Peace". *Conflict, Security & Development* 6(3), 291-314.
- Roberts, N.C. & R.T. Bradley (2005) "Organizing for Peace Operations". *Public Management Review* 7(1), 111-133.
- Ross, M. (2004) "What Do We Know About Natural Resources and Civil War?". *Journal of Peace Research* 41(3), 337-356.
- Ruohomäki, O. (2010) "Kokonaisvaltainen kriisinhallinta ja hauraan valtion rakentamisen haasteet". *CMC Finlandin erikoisjulkaisu* 1, 7-9.
- Ryter, M-A. (2002) *Managing Contemporary Crises: A Challenge for the EU*. National Defence College, Department of Strategic and Defence Studies. Series 2(18). Helsinki: Edita Prima Oy.
- Schirch, L. (2010) "The Civil-Society-Military Relationship in Afghanistan". *Peacebrief no 56*. United States Institute of Peace.
- Scott, W.R. & G.F. Davis (2007) *Organizations and Organizing*. New Jersey: Pearson Education Inc.
- Seybolt T.B. (2007) *Humanitarian military intervention – the conditions for success and failure*. Oxford: Oxford University Press.
- Sinno, A. (2008) *Organizations at war in Afghanistan and beyond*. NewYork: Cornell University.
- Sisäasiainministeriö (2008) "Siviilikriisinhallinnan kansallinen strategia". Työryhmän raportti. [[http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/98AB536B4380F602C22574B3002E0970/\\$file/192008.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/98AB536B4380F602C22574B3002E0970/$file/192008.pdf)]. Haettu 18.12.2010.

- Strange, S. (1983) "Cave! hic dragones a critique of regime analysis".
Teoksessa S. Krasner (ed) *International Regimes*. New York: Cornell University Press.
- Tanner, S. (2002) *Afghanistan: A Military history from Alexander the Great to the Fall of the Taliban*. New York: Da Capo.
- Thompson, J.D. (1967) *Organizations in action: Social science bases of administrative theory*. New York: McGraw-Hill.
- Tuomi, J. & A. Sarajärvi (2009) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*, 5., uud. laitos. Helsinki: Tammi.
- Ulkoasiainministeriö (2010) *Suomen kehitysyhteistyö 2009*. Helsinki: Erweko Painotuote.
- United Nations (2000). *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. A/55/305-S/2000/809.
[http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs]. Haettu 15.11.2010.
- United Nations (2008). *United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines*.
[http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/Pbbs/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf]. Haettu 5.12.2010.
- Viotti, P.R. & M.V. Kauppi (1987) *International relations theory: realism, pluralism, globalism*. New York: Macmillan.
- Visuri, P. (1997) *Turvallisuuspolitiikka ja strategia*. Helsinki: WSOY.
- Waltz, K. N. (1979) *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.
- Watkins, C. (2003) "Provincial Reconstruction Teams (PRTs): an analysis of their contribution to security in Afghanistan". Paper submitted in partial fulfilment of the MSc degree in Development Practice, Oxford Brookes University. [<http://www.institute-for-afghan-studies.org/Contributions/Projects/WatkinsPRTs/>] Haettu 4.12.2010.
- Weinberger N. (2002) "Civil-military coordination in peacebuilding: The Challenge in Afghanistan". *Journal of International Affairs* 55(2), 245-274.
- Willeys, P. (2005) "Transnational actors and international organizations in global politics". Teoksessa J. Baylis & S. Smith (eds.) *The globalization of world politics*. 3 ed. Oxford University Press, New York.
- Williamson, O. E. (1981) "The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach," in *American Journal of Sociology* 87(3), 548-577.
- World Bank (2010). *Country facts Afghanistan*.
[<http://data.worldbank.org/country/afghanistan>]. Haettu 21.10.2010

Zanotti, L. (2006) "Taming Chaos: A Foucauldian View of UN Peacekeeping, Democracy and Normalization". *International Peacekeeping* 13(2), 150-167.

LIITE 1

PRO GRADU -TUTKIELMAN HAASTATTELURUNKO

Outi Nieminen, Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta, Poliitiikan ja talouden laitos

Pro gradu -tutkielman aihe: *Kansainväliset toimijat Afganistanissa.*

Tutkielman tavoitteena on hahmottaa kansainvälisten toimijoiden keskinäisiä yhteistyösuhteita, työnjakoa sekä koordinaatiomekanismeja.

1) Taustaa

- Millainen toimintaympäristö on oman organisaationne näkökulmasta?
- Millaisten toimijoiden kanssa tehdään yhteistyötä? Millaisia riippuvuussuhteita toimijoiden välillä on havaittavissa?
- Mitkä asiat edesauttavat hyvien yhteistyösuhteiden muodostumista?

2) Koordinaatio, työnjako

- Miten toimijoiden välinen työnjako muodostuu?
- Onko olemassa työnjaon "harmaita alueita"? Miksi/missä?
- Millaisia koordinaatiomekanismeja toimijoiden välillä on?
- Edellyttääkö organisaationne tavoitteiden saavuttaminen koordinaatiota?
- Korostuvatko toiminnassanne epäformaalit vai formaalit koordinaatiomekanismit?

3) Yhteistyösuhteet muihin toimijoihin

Yhteistyö sotilaallisten toimijoiden kanssa (NATO/ISAF, NSCR)

- Onko yhteistyö tiivistä, toimiiko se?
- Hoidetaanko yhteistyö monen vai kahdenvälisesti?
- Onko yhteistyösuhde "välttämätön", onko sille vaihtoehtoja?
- Miten haasteisiin on reagoitu?

Yhteistyö kansalaisjärjestöjen, kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun toimijoiden kanssa (NGO:t, USAID, YK:n alajärjestöt yms.)

- Onko yhteistyö tiivistä, toimiiko se?
- Hoidetaanko yhteistyö monen vai kahdenvälisesti?
- Onko yhteistyösuhde "välttämätön", onko sille vaihtoehtoja?
- Miten haasteisiin on reagoitu?

Yhteistyö siviilikriisinhallinta ja "diplomatia" toimijoiden kanssa (EUSR, EUPOL, UNAMA, GO:t yms.)

- Onko yhteistyö tiivistä, toimiiko se?
- Hoidetaanko yhteistyö monen vai kahdenvälisesti?
- Onko yhteistyösuhde "välttämätön", onko sille vaihtoehtoja?
- Miten haasteisiin on reagoitu?

LIITE 2

Asiantuntijahaastattelut

7.10.2010 Helsinki	<i>Olli Ruohomäki</i> , Konflikti- ja yhteiskuntakehityksen neuvonantaja, Ulkoasiainministeriö
21.10.2010 Helsinki	<i>Rolf Helenius</i> , apulaisosastopäällikkö (2008-2009), ISAF:n vakausesikunta
2.11.2010 Helsinki	<i>Eeva Koskinen</i> , puheenjohtaja, Naistoimittajat ry
6.11.2010 Kabul (sähköposti)	<i>Pekka Marttila</i> , poliittinen neuvonantaja, Naton Seniori Siviiliedustajan toimisto
15.11.2010 Helsinki	<i>Asiantuntija</i> (2006-2008), humanitaarisen avun järjestö
9.11.2010 Bryssel	<i>Virkamies</i> , Naton päämajan operaatio-osasto
9.11.2010 Bryssel	<i>Virkamies</i> , Naton päämajan operaatio-osasto
9.11.2010 Bryssel	<i>Virkamies</i> , EU:n komission ulkosuhdejaosto
21.11.2010 Helsinki	<i>Jari-Pekka Paajala</i> , siviilikriisinhallinnan asiantuntija, EUPOL Afghanistan (2006-2010)

Etukäteishaastattelut

29.9.2010 Helsinki	<i>Oskari Eronen</i> , turvallisuuden ja kehityksen neuvonantaja, Ulkoasiainministeriö
5.10.2010 (sähköposti)	<i>Jari Mustonen</i> , tutkimus- ja kehittämisjohtaja, CMC Finland