

Hannu Mäntyvaara

RAUHANTURVAAMISESTA KRIISINHALLINTAAN - PUOLUEETTOMUUDESTA OSAPUOLEKSI

Esitelmä TAMRUn seniorien lounastilaisuudessa 12.2.2014

Suomen puolustusvoimat (PV) määrittelee päätehtäväkseen valtakunnan alueen puolustamisen, toisella sijalla on virka-avun antaminen muille viranomaisille (esim. suuronnettomuuksissa), ja kolmannella osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan. Tämä järjestys ei nyky maailmassa ole itsestäänselvyys, sillä esim. Ruotsi sijoittaa kriisinhallinnan puolustusvoimiensa päätehtäväksi.

Miksi sotilasliittojen ulkopuolella oleville maillekaan ei riitä oman maan puolustaminen, vaan pitää puuttua kaukaistenkin maiden sisäisiin konflikteihin? Tähän voidaan vastata, että konfliktit heijastusvaikutuksineen luovat maailmaan yleistä epävakautta; samalla globalisaation edetessä kansainvälinen keskinäisriippuvuus liikkuvuus kasvaa, mikä merkitsee myös turvallisuusuhkien siirtymistä geopoliittiselta lähialueelta yleismaailmallisiin terrorismin, huume- ja asekaupan, väestöliikkeiden ja luonnonvarojen synnyttämiin ongelmiin. Mikään maa ei yksinään voi hallita näitä valtiolliset rajat ylittäviä uhkia, vaan tarvitaan kansainvälistä yhteisvastuullisuutta ja yhteistä toimintaa.



Tämä kuva havainnollistaa rauhanturvaajien varusteiden kehitystä alkuaikojen tavallisesta suomalaisten sotilaiden varusteista (oikealla) nykyajan pomminpurkajien varusteisiin (vasemmalla)

Perinteinen rauhanturvaaminen

Koko kylmän sodan ajan Suomen politiikkana oli osallistua puolueettomuuspohjalta YK-johtoihin rauhanturvaoperaatioihin, joille oli tyypillistä valvoa valtioiden välillä koettujen aseellisten selkkausten jälkeisiä raja- ja demarkaatiolinjoja. Tämä tapahtui tarkkailemalla aseleposopimusten noudattamista ja raportoimalla loukkauksista; toimia ikään kuin erotuomarina - mutta ei puuttua asevoimin kiistatilanteisiin. Kevyehkön asevarustuksen tarkoituksena oli mahdollistaa itsepuolustus, ellei YK:n lippu riittäisi. Rauhanturvaamisella oli tarkoitus antaa mahdollisuus diplomaattiselle sovittelemalle ja valtioiden välisille neuvotteluille asettumatta kenenkään puolelle. Kylmän sodan oloissa tällaiseen rauhanturvaamiseen osallistuminen oli luontevinta puolueettomille maille, kuten Suomelle, Ruotsille ja Itävallalle, mutta myös idän ja lännen liittokunnista Puolan ja Kanadan kaltaiset maat hyväksyttiin mukaan. YK-jäsenyyden myötä rauhanturvaaminen laajensi Suomen puolueettomuuspoliittista pelikenttää. YK:n Lähi-idän -operaatiot ovat olleet klassisia malleja perinteisestä rauhanturvaamisesta, johon ovat osallistuneet yli 50 vuoden aikana kymmenet tuhannet suomalaisetkin sotilaat.

YK:n Lähi-idän operaatiot (UNEF Siinailla ja UNDOF Golanin ylängöllä) ovat seuranneet Israelin arabinaapuriensa kanssa käymiä sotia v. 1956 (Suezin kriisi) ja 1973 (Yom kippur-sota). UNTSO:n tarkkailijat ovat olleet Lähi-idässä läsnä Israelin itsenäisyysodasta 1948 lähtien. Kuuden päivän sota v. 1967 jätti Israelin ja sen naapurien suhteet tilaan, jossa Israelin voitonhuuma ja arabien nöyryytys ei juuri jättänyt tilaa YK:n rauhanturvaamiselle, mutta vuoden 1973 sodan opetus oli puolin ja toisin, ettei toistuvien sotien linjalla voitu jatkaa. Muutamaa vuotta myöhemmin käynnistyi rauhanprosessi Egyptin ja Israelin välillä, kun taas Syyrian ja Israelin välillä suhteet jäivät vihamielisiksi, mutta pysyivät vakaina UNDOF:n valvonnassa. UNIFIL sai alkunsa Israelin invaasioista Libanoniin 1978 ja 1982, ja nykyisessä vahvennetussa muodossaan v. 2006 käydyin Israelin ja Hizbollahin välisen konfliktin jälkeen. Nämä sodat olivat Israelin yrityksiä lyödä sen pohjoisrajan taa pesiytyneet vihamieliset palestiinalaisyhdistykset sekä Syyrian ja Iranin islamistihallinnon tukemat shiialaisjärjestöt.

Etelä-Libanonin olot poikkesivat klassisista rauhanturvatilanteista, sillä paikallisina osapuolina YK-joukoilla ei israelilaisten lisäksi ollut niinkään Libanonin armeija kuin ns. epäsuverenit joukot, joista osa (kristityt) oli Israelin kanssa yhteistyössä, osa (palestiinalaiset ja shiitit) sille vihamielisiä. UNIFIL jäi toisinaan vaarallisesti niiden väliin, mitä suomalaisetkin saivat kokea. Itse asiassa vuoden 2006 jälkeinen UNIFIL II, jossa on tälläkin hetkellä Suomesta lähes 350 sotilasta, on Syyrian sisällissodasta huolimatta täyttänyt aiempaa paremmin rauhanturvaamistehtäväänsä, sillä eteläinen Libanon on pysynyt yllättävän rauhallisena.

Väestöryhmien keskinäisiä suhteita tulivat Kyprokselle valvomaan UNFICYP:n rauhanturvaajat jo 1960-luvulla, ml. suomalaiset. Turkin miehitettyä v. 1974 Pohjois-Kyproksen syntyi YK:n valvottavaksi vakinaisten asevoimien välinen rajalinja. Suomalaisjoukot jättivät Kyproksen v. 1977. Tuohon aikaan jo odotettiin, että YK tarvitsisi rauhanturvaajia pian myös Namibian itsenäistymisvaihetta valvomaan. Siihen meni kuitenkin aikaa vielä yli kymmenen vuotta. Afrikan mantereella oli kuitenkin Kongossa jo 1960-luvulla YK-joukkoja sekavissa, sisällissodan kaltaisissa oloissa, missä ne joutuivat voimankäyttötilanteisiin. Seuraavina vuosikymmeninä eivät olosuhteet ole siellä paljoa parantuneet. Lisäksi YK on 1990-luvulta lähtien sijoittanut Länsi-Afrikan, Sudanin ja Afrikan sarven konflikteihin kymmeniä tuhansia rauhanturvaajia, mutta niissä eivät suomalaiset ole olleet mukana, joitakin esikuntaupseereita lukuunottamatta. Poikkeuksena oli Eritrean ja Etiopian raja-alue.

Kun Namibian UNTAG-operaatio, johon lähti Suomestakin noin 800 sotilaan pataljoona, toteutui vihdoon 1989-90, rauhanturvaajien tehtävänä oli valvoa Swapon sissien rauhanomaista (aseetonta) paluuta kotimaahansa naapurimaista samoin kuin Etelä-Afrikan asevoimien vetäytymistä Namibiasta. Olosuhteet rehellen ja vapaiden vaalien toimeenpanolle oli turvattava. UNTAG:n siviili- ja sotilaskomponentit, jotka toimivat Martti Ahtisaaren ylijohdon alla, selviytyivät tehtävästään menestyksellä eräistä alkuvaiheen kriittisistä hetkistä huolimatta.

Kriisinhallinta konfliktin osapuolena

UNTAGin jälkeen alkoi rauhanturvaamisessa uusi aika. Useissa valtioiden sisäisissä konflikteissa syntyi tilanteita, jotka humanitaarisista tai ihmisoikeudellisista syistä ylittivät kansainvälisen yhteisön, etenkin länsimaiden sietokyvyn. Samaa aikaa YK-johtoinen rauhanturvaaminen menetti uskottavuuttaan Somaliassa koetuissa takaiskuissa, puuttumattomuudessa Ruandan verilöylyyn 1994 sekä Jugoslavian sodissa. Varsinkin Bosnian rauhanturvaamisessa YK:n turvallisuusneuvosto antoi YK-joukoille (UNPROFOR, Suomi mukana) tehtäviä tiettyjen humanitaaristen suoja-alueiden turvaamiseksi, minkä tehtävän toteuttamiseen YK-joukoilla ei

ollut kuitenkin riittävä kapasiteettiä eikä toimivaltuuksia. Srebrenica (1995) on näistä erityisesti jäänyt historiaan.

Jugoslavian sodat olivat myös Euroopan unionille poliittisesti traumaattinen kokemus, kun sillä ei ollut aseellista kykyä julkilausumapolitiikkansa jatkeeksi. Yhdysvallat otti lopulta aloitteen Bosnian sodan lopettamiseksi, mutta delegoi sotilaallisen intervention varsinaisesti Naton nimiin. Tämä antoi samalla tilaisuuden osoittaa liittokunnalle uusia tehtäviä sen jälkeen kun sen päävastustaja Varsovan liitto oli hajonnut ja Neuvostoliiton uhka kadonnut. Ilmavoimien, pääasiassa USA:n, täsmäpommeilla Bosnian serbien aseisiin saatiin tulitauko aikaan. Myös ne Naton johtamat ja kokoamat rauhanturvajoukot, joita USA:n johdolla neuvotellun Daytonin rauhansopimuksen (joulukuulta 1995) valvomiseksi sijoitettiin Bosniaan (IFOR, sittemmin SFOR), olivat sotilaalliselta kapasiteetiltaan eri luokkaa kuin YK:n operaatioissa käytetyt. Tällaista raskaampaa rauhanturvaamista ryhdyttiinkin kutsumaan kriisinhallinnaksi. Kriisinhallinta tarkoitti tilanteen vaatiessa rauhaan pakottamista määrättyjen humanitaaristen ja poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä toiminta sai pian jatkoa, kun Kosovon väkivaltaisuuDET kärjistyivät syksyllä 1998 ja keväällä 1999. Naton pommitettua kahden ja puolen kuukauden ajan Serbiaa Milosevicin hallinto taipui vetämään joukkonsa pois Kosovosta. Sinne marssitettiin YK:n turvallisuusneuvostossa vahvistettua poliittista ratkaisua turvaamaan Nato-johtoinen KFOR-joukko, ja maakunta asetettiin YK:n hallintaan (UNMIK).



YK:n turvallisuusneuvoston valtuutus

Yhdysvallat ja Nato ryhtyivät Jugoslavian pommituskampanjaan ilman YK:n turvallisuusneuvoston valtuutusta, sillä Venäjän (ja Kiinan) vastustuksesta neuvosto ei voinut sopia päätöslauselmasta, joka olisi sallinut Natolle voimankäytön. Poliittisten neuvottelujen epäonnistuttua ja vedoten etnisten puhdistusten ja väkivallan

synnyttämään hätätilaan Nato katsoi olevansa oikeutettu humanitaariseen aseelliseen interventioon, jota kansallisen suvereniteetin periaatteet eivät voineet estää.

Turvallisuusneuvosto palasi kuvaan pommitusten päätyttyä valtuuttaen Naton johtamien KFOR-joukkojen sijoittamisen Kosovoon. Tämä mahdollisti Suomellekin osallistumisen niihin. Myös Naton pommituskampanjasta Suomen poliittinen johto, EU-maiden mukana, omaksui näkemyksen, jonka mukaan Naton toiminta oli ollut moraalisesti oikeutettua huolimatta muodollisen kansainvälisoikeudellisen mandaatin puuttumisesta. Serbivoimien jätettyä Kosovon KFOR:n toiminta muuntui pian enemmän perinteisen rauhanturvaamisen mallin mukaiseksi, sillä etusijalle nousi Kosovoon jääneiden serbiasukkaiden suojaaminen albaaniväestön kostotoimilta, ei niinkään Serbian kurissa pitäminen.

Jo kymmenen vuotta ennen Kosovon sotaa YK:n turvallisuusneuvosto oli oikeuttanut Yhdysvaltain kokoaman laajan kansainvälisen koalition vapauttamaan Kuwaitin Irakin elokuussa 1990 suorittamasta miehityksestä. Presidentti Gorbatschovin omaksuman näkemyksen mukaisesti Neuvostoliittokin hyväksyi, että kyseessä oli kiistaton YK:n peruskirjan rikkomus, mikä edellytti sen mukaisia vastatoimia kansainväliseltä yhteisöltä.

Vuoden 1999 jälkeisinä aikoina kansainvälisille kriisinhallintatoimille, etenkin muille kuin YK:n johtamille, on ollut tyypillistä toiminta kansainvälisiä pelisääntöjä rikkovia valtioita vastaan. Tämä on tarkoittanut, tarvittaessa paikallisia kapinallisvoimia tukien, toimintaa tällaisten maiden hallitusten kaatamiseksi ja uusien vallanpitäjien puolustamiseksi lähtien siitä, että nämä hallitukset noudattaisivat intervention tekijöiden, käytännössä länsimaiden, arvoja ja poliittisia tavoitteita. Tällainen tilanne tuli eteen, kun al-Qaidan terroristit iskivät 11.9.2001 (9/11) kaappaamallaan lentokoneilla kohteisiinsa Yhdysvalloissa aiheuttaen lähes 3000 kuolonuhria. Afganistanissa valtaa pitävän ääri-islamistinen Taliban-hallinto oli todistettavasti antanut suojapaikan ja koulutusleiritilaa al-Qaidalle. Tällä perusteella amerikkalaiset katsoivat oikeudekseen hyökätä Afganistaniin kaataakseen Taliban-hallinnon, mikä oli tarpeen, jotta sotilaalliset toimet olisivat mahdollisia al-Qaidan terroristijohdon ja sen kansainvälisten verkostojen eliminoimiselle. Kuluneiden 13 vuoden jälkeen jokainen voi miettiä, kuinka hyvin tässä on onnistuttu.

Terrorismin vastainen sota

9/11 käynnisti "terrorismin vastaisen sodan". Yhdysvaltoihin kohdistuneen ennennäkemättömän terroristihyökkäyksen laukaisemat vastatoimet saivat aluksi laajan kansainvälisen tuen, Nato ilmaisi auttavansa Yhdysvaltoja kollektiiviseen puolustusvelvoitteensa nimissä. Kansainvälinen koalitio Yhdysvaltain johdolla hyökkäsi Afganistaniin ja vapautti maan nopeasti Taliban-hallinnosta. Nato perusti ISAF-joukot turvaamaan uutta länsimielistä hallitusvaltaa ja luodakseen edellytykset valtion fyysiselle ja poliittiselle jälleenrakentamiselle. Tässä vaiheessa, 2002, myös Suomi liittyi ISAFiin. Länsi-Balkanilta alkanut osallistumisemme Nato-johtoisiin joukkoihin sai näin jatkoa. Vuosien mittaan Afganistanissa ajaututtiin yhä selvemmin sodan kaltaiseen toimintaympäristöön Taliban-kapinallisten vastarinnan elyessä.

Afganistan-operaatio sai siis laajan kansainvälisen tuen, myös YK:n turvallisuusneuvostolta, sillä Venäjällä oli omat syynsä kavahtaa ääri-islamistista vaikutusta. Mutta kun Yhdysvallat, pääliittolaisenaan Iso-Britannia, hyökkäsi puolitoista vuotta myöhemmin, maaliskuussa 2003 Irakiin, tämä hyökkäys jäi ilman YK:n turvallisuusneuvoston valtuutusta ja hajotti Nato-liittokunnan, kun Ranska ja Saksa vastustivat hyökkäystä ilman YK:n mandaattia. Amerikkalaiset perustelivat Irakin miehittämistä tarpeella hävittää Irakilta joukkotuhoaseet, joiden pelättiin joutuvan Saddam Husseinin hallitukselta terroristien käsiin. Saddam oli raivattava tieltä, sillä USA ja britit eivät uskoneet YK:n asetarkastajien onnistuvan tehtävässään Saddam pysyessä vallassa. Kuten tiedetään, mitään operaatiovalmiita joukkotuhoaseita ei Irakista löytynyt, ja al-Qaidan terroristitkin pesiytyivät maahan vasta kun konflikti Saddamia tukeneiden sunnimuslimien ja shiialaisenemmistön välillä kärjistyi. Kuitenkin väärissä käsissä olevat joukkotuhoaseet ja niiden käyttö muodostavat laajasti hyväksytyin perusteen ulkopuoliselle asioihinpuuttumiselle. Tämä saatiin nähdä myös Syyrian sisällissodassa v. 2013, kun taistelukaasun käyttö kapinallisia vastaan sai Yhdysvallat ja Venäjän toimimaan yhdessä kemiallisten aseiden riisumiseksi Syyrialta, vaikka ne eivät olleet muutoin pystyneet yhteistoimintaan sodan lopettamiseksi.

Arabikevään alkuvuodesta 2011 käynnistäneistä poliittisista mullistuksista Syyrian sisällissota on ollut väkivaltaisin ja siinä on koettu kaikki ne ihmisoikeuksien rikkomukset, sotarikokset ja humanitaariset hätätilat pakolaisvirtoineen, joiden olisi pitänyt ns. suojeluvastuun, siviilien suojelun tai humanitaarisen hädän perustein johtaa kansainvälisen yhteisön asioihinpuuttumiseen, jopa sotilaallisin keinoin. Kosovon konflikti sai aikaan

mainittujen käsitteiden oikeudellisen kehittelyn. Alueellisten eskalaatoriskien vuoksi ja YK:n turvallisuusneuvoston pysyessä erimielisenä mitään interventiota ei Syyriaan ole kuitenkaan tapahtunut. Tärkeä lisätekijä tässä lienee Yhdysvaltain väsyminen suurien voimavarojen sitoviin raskaisiin sotilasoperaatioihin ja tietty turhautuminen niiden tuloksiin. Arabikevään laukaisemista konflikteista Nato päätti puuttua Libyan tilanteeseen pelastaakseen Gaddafin hallinnon vastustajat tappiolta. Yhdysvallat jätti kuitenkin "siviilien suojeluun" tähänneet ilmasotatoimet pääasiassa eurooppalaisten Nato-liittolaistensa vastuulle.

Yhdysvalloissa käytiin jo Sudanissa yhäkin jatkuvan Darfurin-sodan kiivaimmassa vaiheessa vakavaa keskustelua humanitaarisen intervention tarpeesta, mutta Bushin hallinto asetti voimavarojen jaossa etusijalle Irakin ja Afganistanin. Presidentti Obaman vaaliteemoihin kuului Irakin sodan lopettaminen (mikä amerikkalaisten osalta tapahtui v. 2011) ja vastaavasti voimavarojen kohdentaminen Afganistaniin, jotta luotaisiin edellytykset myös sieltä irrottautumiselle. USA ja Nato ovatkin päättäneet lopettaa aktiivisen osallistumisensa taistelutoimiin vuoden 2014 päättyessä. Toimintavastuu siirtyy Afganistanin hallituksen omille turvallisuusvoimille, joita kuitenkin jäävät kouluttamaan suhteellisen vahvat ISAF-voimat, Suomestakin kymmeniä sotilaita.

Naton ja EU:n tulevaisuus kriisinhallintaorganisaatioina

Afganistanin ja Irakin kokemukset sekä Syyrian sisällissodan jatkuminen antavat aiheen kysyä, kuten meilläkin kenraali Puheloinen on tehnyt, onko raskaiden ja vuosia kestävien kriisinhallintaoperaatioiden aika ohi. Mitä niistä on jäänyt käteen? Irak ei suinkaan ole rauhoittunut ja Afganistanissa pelätään Talibanin paluuta. Ketterät erikoisjoukkojen operaatiot, jollaisella surmattiin Osama bin Laden, lennokki-iskut ja kybersovellutusten kehittäminen tuntuvat olevan Yhdysvalloilla etusijalla. Samalla voidaan kysyä, muuttuuko "uusi Nato", jota ryhdytty kutsumaan globaaliksi kriisinhallintaorganisaatioksi, uudelleen enemmän "vanhan Naton" suuntaan, mitä uudet itäiset jäsenmaat pitävät tärkeänä, jotta järjestön uskottavuus säilyisi, samalla kun pidetään silmällä Putinin Venäjän kehityspiirteitä.

EU puolestaan ei ole ollenkaan täyttänyt niitä odotuksia oman sotilaallisen kriisinhallintakykynsä kehittämisestä, joita eläteltiin 10-15 vuotta sitten, Suomen jäsenyyden alkuvuosina. Jatkovasti päivystäviä nopean toiminnan joukkoja (EUBG) ei käytetty kertaakaan, vaikka tilanteita olisi ollut tarjolla. EU on etupäässä toiminut Afrikassa jonkinlaisena Ranskan operaatioiden jatkeena ja siltana YK:n tai Afrikan unionin omalle vastuunotolle. Tuorein tapaus on Keski-Afrikan tasavalta, jonne suomalaisiakin on lähdössä. Länsi-Balkanilla EU on perinyt rippeitä Nato-johtoisista operaatioista. Unionin vahvuus on siviilikriisinhallinnan puolella, ts. konfliktien jälkeisessä yhteiskuntien hallinnollisten ja oikeudellisten rakenteiden kehittämisessä, mistä Kosovo ja Afganistan ovat esimerkkejä.

Suomen osallistumisen poliittinen tausta

Suomella oli selkeä puolueettomuuspoliittista rooliaan avartanut tehtävä YK:n perinteiseen rauhanturvaamiseen osallistumisessa. Kylmän sodan päätyttyä, kun YK:n uskottavuus kärsi takaiskuja, Suomen ei uutena EU:n jäsenmaana sekä Naton rauhankumppanina tarvinnut Länsi-Balkanin Nato-johtoisiin operaatioihin osallistuessaan kantaa huolta puolueettomuudestaan perinteisessä mielessä. Päinvastoin mukauttamalla varusteensa ja johtamisjärjestelmänsä Nato-standardeihin luotiin edellytyksiä "Nato-option" ylläpitämiselle. Lopulta Afganistanissa saatettiin osoittaa solidaarisuutta Yhdysvalloille, mikä Irakin sodan sekä Bushin hallinnon toimintatapojen rasittaessa USA:n imagoa ei ollut vähämerkityksellistä. ISAF-joukossa suomalaiset saivat kokemusta yhteisestä toiminnasta sodanomaisissa olosuhteissa. Jos naisten asema ja tyttöjen koulunkäynti jatkuu Afganistanissa ISAFin vetäydyttyä kohtuullisella tasolla, Suomi voinee nähdä humanitaarisen "narratiivinsakin" toteutuneen ainakin osittain. Mutta sotilaallis-poliittinen vertaisseura ja Nato-standardit ovat etäännyttäneet Suomea YK:n vastuulla olevista suurista rauhanturvaoperaatioista Afrikassa. Lähi-itä saattaa kuitenkin tarjota paluun laajempaan YK-yhteyteen. UNIFIL:ssä Suomi on jo vahvistanut osuuttaan. Syyriassa, kunhan sisällissotaan saataisiin kestävä aselepo, YK:n valvontajoukoilla voi olla edessään merkittävä tehtävä, suomalaisten on lupailtu olevan osana niitä.