



CMCFinland
Volume 11: 4/2023

INKLUSIIVINEN RAUHA OSANA KONFLIKTIN- RATKAISUA?

SANNA VALTONEN & ANISA DOTY

CMC Finland Working Papers -sarjan
julkaisuissa analysoidaan rauhanoperaatioiden
ja kriisinhallinnan siviilielementtejä, ja esitetään
suosituksia toiminnan kehittämiseksi.

Kirjoittajat



Sanna Valtonen
Korkeakouluharjoittelija
CMC Finland



Anisa Doty, YTT
Tutkija
CMC Finland
Anisa Doty Resolutions, Tmi

Yhteystiedot

sk.valtonen@outlook.com
anisa.doty@protonmail.com
www.anisadoty.com
research@cmcf Finland.fi

ISSN 1797-1667

Ulkoasu ja paino: Grano Oy

Tiivistelmä

Inklusiivisuuden periaate sisältyy yleisesti rauhanprosesseihin, mutta inklusiivisen rauhan suhde kriisinhallintaan on aihepiirinä vähemmän tarkasteltu. Käymme tässä katsauksessa läpi inklusiivisen rauhan käsitteen taustaa ja määrittelyä sekä näkökulmia inklusion merkityksestä osana konfliktinratkaisua ja rauhan edistämistä. Pääpiirteissään inklusiivisuus tarkoittaa yhdenvertaista osallistumista yhteiseen toimintaan. Inklusiivisuus rauhantöön normatiivisena perustana viittaa siihen, että rauhan edistämisen tulisi lähteä ruohonjuuritasolta ja koskea kaikenlaisia toimijoita kaikilla eri yhteiskunnan tasoilla. Lisäksi paikalliskontekstin ja paikallisten tarpeiden huomioiminen on tärkeää inklusiivisuudelle. Inklusiivisuuden periaate sisältyy moniin kansainvälisten organisaatioiden julkilausumiin ja päätöslauselmiin, joissa se nähdään välttämättömyytenä kestävän rauhan saavuttamiseksi.

Sisällysluettelo

Johdanto	5
Ekskluusio ja sen haitat	6
Inklusiivisen rauhan käsite ja määrittelyt	8
Miksi inklusiivisuus on tärkeää?	11
Inklusiivisuus Agenda 2030:ssä ja YK:n päätöslauselmissa	13
1325	14
2250	15
2475	15
Inklusiivisuus ja tapaus Afganistan	16
Afganistanin monet rauhanpyrkimykset	16
Inklusiivisuus heikoissa kantimissa	19
Inkluusio ja kriisinhallinta	21
Miten luoda tilaa laajemmalle ymmärrykselle inklusiosta?	21
Paikallinen konteksti ja tarpeet prioriteetteina	22
Kokonaisvaltaisuus ja realismi – molempia tarvitaan	23
Lähdeluettelo	25

Johdanto

Paikallisen omistajuuden ja inklusiivisuuden on pitkään ajateltu sisältyvän rauhanprosessien normatiiviseen arvopohjaan. Näin on kuitenkin ollut usein vain retorisella tasolla. Eliittilähtöiseen rauhanrakentamiseen kohdistunut kritiikki 1990-luvulla johti rauhanprosessien arvopohjan ravisteluun sekä paikallisen omistajuuden ja inklusiivisuuden nostamiseen yhä vahvemmin esille todellisiksi normatiivisiksi perusarvoiksi. (Lehti, 2019, s. 155.) Rauhantyön¹ alan toimijat kiinnittävät nykyisin yhä enemmän huomiota rauhanprosessien omistajuuteen, osallistavuuteen ja inklusiivisuuteen työtään ohjaavina periaatteina. Inklusion ja osallistumisen teemat sisältyvät myös humanitaarisen avun, kehitysyhteistyön ja rauhantyön yhdistävään kolmoisneksus-lähestymistapaan, joka on kokonaisvaltaisuuteen kytkeytyvä, alan politiikkadiskurssin uudempi tulokas (Doty & Kuusi, 2022). Omana aihepiirinään inklusiivinen rauha näyttää olevan nosteessa, mutta se on erityisesti kriisinhallinnan alalla toistaiseksi vakiintumaton ja vähemmän tunnettu. *Tarkoituksenamme on tällä yleistajuisella katsauksella tutustua tarkemmin inklusiivisuuden käsitteeseen ja kysyä, mitä annettavaa inklusiivisen rauhan konseptilla on konfliktinratkaisulle ja erityisesti kriisinhallinnalle.*²

Aloitamme aiheen käsittelyn tarkastelemalla inklusiivisuuden vastakohtaa eli eksklusiota ja sen aiheuttamia negatiivisia vaikutuksia rauhan edistämiseen ja ylläpitoon. Valittu lähtökohta avaa osallistamisen ja poissulkemisen taustalla olevaa problematiikkaa ja sitä, miksi inklusiivisuus on ylipäätään noussut yhä vahvemmin osaksi rauhaa edistävän toiminnan normatiivista arvopohjaa. Tämän jälkeen siirrymme keskustelemaan inklusiosta eksklusion vastavoimana ja vertailemme erilaisia inklusiivisen rauhan käsitteen määritelmiä. Luomme katseen myös siihen, miten kirjallisuudessa puhutaan inklusiivisuuden tärkeydestä rauhalle ja rauhantyölle, sekä tarkastelemme inklusiivista rauhaa osana kansainvälisiä päätöslauselmia ja toimintaohjelmia. Lisäksi keskustelemme inklusion teemasta Afganistanin kontekstissa. Afganistanin kriisinhallintaoperaatio toimii ajankohtaisena esimerkitapauksena, jonka onnistumista ja vaikuttavuutta on tutkittu viime aikoina laajasti. Lopuksi reflektoidemme inklusiivisuuden ja (erityisesti siviili-)kriisinhallinnan suhdetta sekä tulevaisuuden haasteita.

1 Käytämme termiä *rauhantyö* viittaamaan kokonaisuutena kaikenlaiseen rauhaa edistävään toimintaan, kuten konfliktinehkäisyyn, rauhanvälitykseen ja rauhanrakentamiseen. Ks. esim. Nissinen, P. (2014). "Rauhanvälitys osana käsitteikirjoa" teoksessa Petter Nissinen ja Anisa Doty (toim.) *Rauhanvälitys – suomalaisia näkökulmia*.

2 Tämä teksti on kirjoitettu osana vuosina 2022–2023 toteutettua, kriisinhallinnan vaikuttavuutta koskevaa VN TEAS tutkimushanketta (Suomen Afganistanin-operaatioiden vaikuttavuus ja systeemin arviointimallin kehittäminen: <https://tietokayttoon.fi/-/suomen-afganistan-operaatioiden-vaikuttavuus-ja-systeemisen-arviointimallin-kehittaminen>). Haettu 16.6.2023.

Ekskluusio ja sen haitat

Eksklusiivinen³ eli syrjivä, ulos- tai poissulkeva ja marginalisoiva toiminta on usein yksi konfliktien taustatekijöistä ja osa konfliktien dynamiikkaa. Se on osallistumisen ja osallistamisen eli inklusiivisuuden vastakohta. Ihmisten sulkemisella poliittisen päätöksenteon ja rauhanprosessien ulkopuolelle voi olla samoja vaikutuksia kuin sääntelemättömällä kilpailulla vallasta ja resursseista tai sillä, että ihmiset kokevat tullessa julkisesti nöyryytetyiksi: se voi johtaa väkivaltaan ja konflikteihin. Poliittisen päätöksenteon ulkopuolelle jätetyt ryhmät voivat kokea esimerkiksi, ettei heidän toiveitaan ja tarpeitaan ole kuultu ja ettei heillä siksi ole muuta vaihtoehtoa kuin tavoitella haluamiaan asioita väkivaltaisoin keinoin (Cortright, Seyle & Wall, 2017, s. 97; World Bank, 2018, s. 109; Ghais, 2019, s. 62). Suzanne Ghais'n (2019, s. 62) mukaan ekskluusio voi myös pidentää aseellisten konfliktien kestoa.

Cortright, Seyle ja Wall (2017, s. 93) kirjoittavat tutkijoiden olevan pitkälti yhtä mieltä siitä, että sotien syttymisen merkittävimpiä syitä ovat 1) koettu epäoikeudenmukaisuus (*grievances*), joka perustuu tietyn (usein etnisen) ryhmän kokemaan eksklusioon ja syrjintään, ja 2) kilpailevat vaatimukset resursseista ja poliittisesta vallasta tietyllä alueella. Yhteisöjen ja ryhmien kokemat katkeruuden ja vihan tunteet voimistuvat ja kynnys turvautua väkivaltaan madaltuu, jos heiltä on esimerkiksi evätty pääsy poliittiseen valtaan tai mahdollisuus hyötyä taloudellisista resursseista. Ryhmien kokema julkinen nöyryytys on erityisen vaarallista, sillä se vaikuttaa ryhmän jäsenten identiteettiin ja lisää kollektiivista tunnetta epäoikeudenmukaisuudesta ja väärin kohdelluksi tulemisesta. Tämä puolestaan voi johtaa uusiin konflikteihin (Cortright, Seyle & Wall, 2017, s. 97–98) tai olemassa olevien ristiriitojen ja jännitteiden eskaloitumiseen.

Sotien ja konfliktien syyt voivat poliittisen tai taloudellisen epäoikeudenmukaisuuden kokemuksen lisäksi liittyä hallinnollisiin ongelmiin sekä puutteellisiin osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksiin (Sobek, 2010, s. 267). Osallistavien, vastuullisten hallintoelinten ja -mekanismien puuttuminen yhteiskunnasta sekä rakenteellisella tasolla ilmenevä poliittinen syrjintä aiheuttavat ryhmien välisiä kaunoja ja vahvistavat koettua epäoikeudenmukaisuutta entisestään. Tämä puolestaan lisää aseellisten ja identiteettipohjaisten etnisten konfliktien riskiä. Cortrightin, Seylen ja Wallin (2017) mukaan riskin torjumiseksi on tarpeen puuttua taloudellisiin tekijöihin ja poliittisiin epäkohtiin sekä parantaa hallinnon osallistavuutta. Heidän mukaansa useita kansallisia, etnisiä ja uskonnollisia ryhmiä sisältävät, aidosti moninaiset poliittiset järjestelmät pystyvät todennäköisemmin ratkaisemaan kiistoja rauhanomaisesti. (Cortright, Seyle & Wall, 2017, s. 100, 108.)

Eri tavoin marginalisoidut ryhmät, kuten naiset, kapinallisryhmät tai kansalaisyhteiskunnan edustajat, suljetaan usein pois rauhanprosesseista (ks. esim. Quie, 2018, s. 32,

3 Eksklusiivinen: jonkin pois sulkeva, äärimmäisen vaativa, valikoiva, hieno. Kotimaisten kielten keskus. <https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/#/eksklusiivinen>. Haettu 6.10.2023.

35–36). Lisäksi konfliktit vaikuttavat erityisen voimakkaasti jo valmiiksi syrjityssä tai haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin ja ryhmiin. Esimerkiksi sukupuolten epätasa-arvo ja sukupuolittunut väkivalta horjuttavat yhteisöjen vakautta ja vähentävät luottamusta valtioon. Vammaiset henkilöt puolestaan joutuvat kohtaamaan merkittävää sukupuolittuneen ja seksuaaliväkivallan riskiä. Lisäksi heidän pääsynsä esimerkiksi humanitaarisen avun piiriin on usein vaikeaa. (Ulkoministeriö, 2022a, s. 16.)

Sodat ja konfliktit ovat entistä kompleksisempia. Niiden kulkuun vaikuttaa usein hankalasti hahmotettava sekoitus paikallisen, alueellisen ja kansainvälisen tason motiiveja, intressejä ja toimijoita. Siksi valtiokeskeinen rauhankäytäntö yksistään onkin ollut tehoton tapa vastata monitasoisesti kompleksisiin toimintaympäristöihin ja luoda kestävää rauhaa. Konfliktinratkaisussa ei myöskään perinteisesti ole huomioitu riittävästi ihmisten erilaisiin identiteetteihin liittyviä seikkoja. Juuri tähän kiteytyy tarve uudentalaiselle, holistisemmalle ja inklusiiviselle ajattelulle. (Lehti, 2019, s. 3–5; Dziatkowicz ym., 2016, s. 19.) Cortright, Seyle ja Wall (2017) puolestaan huomauttavat, että keskittyminen vain yhteen konfliktiin syyhyn tai ulottuvuuteen on osoittautunut tehottomaksi tavaksi ratkaista konflikteja. Menestyksellinen konfliktinratkaisu vaatii heidän mukaansa kaikkien tilanteeseen vaikuttavien keskeisten tekijöiden ja toimijoiden huomioimista monitasoisesti ja kokonaisuutena⁴. Lisäksi rauhaa eri tavoin edistävissä prosesseissa tulisi huomioida paikallisten yhteisöjen ja hallinnon tarpeet sekä ihmisten kokemus epäoikeudenmukaisuudesta. (Cortright, Seyle & Wall, 2017, s. 94.)

OECD:n jäsenmaitaan velvoittava kolmoisneksus-suositus⁵ kannustaa niin ikään huomioimaan toimintaympäristöt kokonaisuuksina.⁶ Kolmoisneksus viittaa rauhantyön⁷, kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun keskinäiseen koordinointiin ja yhteistyöhön. Suosituksen tavoitteena on vahvistaa erilaisten rauhaan, kehitykseen ja inhimilliseen turvallisuuteen tähtäävien instrumenttien ja prosessien yhteistoimintaa sekä parantaa niiden johdonmukaisuutta, täydentävyyttä ja tuloksellisuutta (Ulkoministeriö, 2022a). Koska nykykonfliktit ovat entistä kompleksisempia, rauhan rakentamisen tulee tapahtua kaikilla tasoilla – niin paikallisella, kansallisella kuin kansainvälisellä. Tähän sisältyy myös inklusiivisuuden ja paikallisen omistajuuden lisääminen. (Ulkoministeriö, 2022a, s. 10.) Lisäksi neksus-lähestymistapa korostaa ihmisoikeusperustaisuutta sekä kiinnittää huomion valtion vastuisiin ja velvollisuuksiin syrjinnän ehkäisemisessä ja osallisuuden lisäämisessä. Tavoitteena on kestävämpi, oikeudenmukaisempi kehitys, joka hyödyttää kaikkia väestöryhmiä ja vähentää kokemusta epäoikeudenmukaisuudesta. (Emt., s. 16.)

4 Samanaikaisesti vaikuttaa siltä, että koko yhteiskunnan kattavien whole of government -tyylisten rauhanooperaatioiden aika on ohi, sillä myös ne ovat osoittautuneet toimimattomiksi. Sen sijaan trendinä näyttäisi tulevaisuudessa olevan pikemminkin ”kirurgiset täsmäoperaatiot”. Ks. Ruohomäki & Ruohomäki, 2023.

5 OECD. <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/643/643.en.pdf>. Haettu 7.11.2023.

6 Käytämme tässä tekstissä kolmoisneksus-lähestymistavasta myös lyhyempää ilmaisua *neksus-lähestymistapa*.

7 UM:n kolmoisneksus-ohjeen mukaan rauhantyöhön sisältyvät myös sotilaallinen ja siviilikriinhallinta.

Karell ja Schutte (2018) ovat tutkineet kehitysyhteistyöprojektien, inklusiivisuuden ja levottomuuksien välistä yhteyttä Afganistanissa. He kirjoittavat avunannon sekä syrjimisen, koetun epäoikeudenmukaisuuden ja väkivallan välisestä suhteesta. Heidän mukaansa epävakaisissa ympäristöissä ja haurailla alueilla ihmiset näkevät ulkopuolisen avun usein nollasummapelinä, jossa jokaisella hankkeella on voittajansa ja häviäjänsä (Karell & Schutte, 2018, s. 713)⁸. He kuvaavat kehitysyhteistyön suhdetta rauhanrakentamiseen kaksijakoiseksi. Kehitysyhteistyö voi yhtäältä vähentää väkivallan riskiä esimerkiksi lisäämällä työllisyyttä ja vaurautta. Toisaalta kehitysyhteistyön toimintaympäristöissä elävät ihmiset voivat kokea avustusprojektien tuomien resurssien ja hyötyjen jakautuvan epätasaisesti tai epäoikeudenmukaisesti. Tämä puolestaan johtaa herkästi olemassa olevien jännitteiden eskaloitumiseen tai kokonaan uusien jännitteiden syntymiseen. Kummasakin tilanteessa kynnys turvautua fyysiseen väkivaltaan vaikuttamisen ja kapinoinnin keinona voi madaltua. Näin voi käydä erityisesti pieneen väestönosaan kohdistettujen hankkeiden kohdalla, jotka sulkevat osan alueen ihmisistä pois avun piiristä. (Emt., s. 711.)⁹

Inklusiivisen rauhan käsite ja määrittelyt

Yllä kuvaillut eksklusion negatiiviset vaikutukset ovat toimineet kimmokkeena inklusiosta ja inklusiivisuudesta¹⁰ puhumiseen ja sen nostamiseen rauhantyötä ohjaavaksi keskeiseksi periaatteeksi. Vaikka tässä tekstissä lähestymmekin inklusiivisuutta nimenomaan rauhantyön ja kriisinhallinnan näkökulmasta, käymme ensin lyhyesti läpi käsitteen määrittelyä yleisemmin.¹¹

Kielitoimiston sanakirja¹² määrittelee inklusiivisuuden ”yhteisön jäsenten yhdenvertaiseksi osallisuudeksi” ja inklusion ”periaatteeksi, jonka mukaan kaikilla yhteisön jäsenillä on mahdollisuus osallistua yhteiseen toimintaan yhdenvertaisesti”. Sitran tulevaisuussanastossa¹³ inklusio puolestaan viittaa sekä ”kuulumiseen ja osallisuuteen eli siihen, kuinka paljon esimerkiksi johonkin toimintaan, palveluun tai organisaatioon sisällyte-

8 Puhuessaan ulkopuolisesta avunannosta koettuna nollasummapelinä Karell ja Schutte viittaavat Fishsteiniin ja Wilderiin sekä Malkasianiin: Fishstein, Paul & Andrew Wilder (2012). *Winning hearts and minds? Examining the relationship between aid and security in Afghanistan*. Feinstein International Center (<https://fic.tufts.edu/publication-item/winning-hearts-and-minds-examing-the-relationship-between-aid-and-security-in-afghanistan/>); Malkasian, Carter (2013). *War Comes to Garmser*. New York: Oxford University Press.

9 Tähän katsaukseen läpikäydyssä kirjallisuudessa ei ollut suoria viittauksia konfliktisensiitiivisyyteen tai do no harm periaatteeseen, mutta kirjallisuudessa esiintyvät havainnot avustustoiminnan vaikutuksesta konfliktidynamiikkaan laajentavat osaltaan konfliktisensiitiivisyyteen keskittyvää vuoropuhelua sekä keskustelua avunannosta haurailla ja konfliktialueilla.

10 Käytämme tässä tekstissä käsitteitä *inklusiivisuus* ja *inklusio* toistensa synonyymeina.

11 Inklusiivisuuden käsite on vakiintunut myös puhuttaessa esimerkiksi inklusiivisista organisaatioista ja työelämästä tai toisaalta inklusiivisesta varhaiskasvatuksesta ja opetuksesta.

12 Kotimaisten kielten keskus. <https://www.kielitoimistonanakirja.fi/#/>. Hakusanat inklusiivisuus ja inklusio. Haettu 6.10.2023.

13 Sitra. <https://www.sitra.fi/tulevaisuussanasto/inklusio/>. Haettu 6.10.2023.

tään ihmisiä, jotka saattaisivat muuten jäädä ulkopuolelle tai tulla marginalisoiduiksi”. Sitran tulevaisuussanasto viittaa inklusiivisella toisaalta myös kaikkien ihmisten keskinäiseen yhdenvertaisuuteen ja ajatukseen siitä, että ”erilaisuutta ei ole enää olemassa”.

*Inklusiivisuuden määritelmässä
korostuu ajatus yhteiseen toimintaan osallistumisesta
ja yhdenvertaisuudesta.*

Tätä katsausta varten läpikäydyssä kirjallisuudessa inklusiivisuuteen viitataan usein osallistumiseen ja osallistamiseen liittyvillä käsitteillä (*participation, involvement*). Rauhan edistämisen ja ylläpitämisen nähtiin teksteissä usein kytkeytyvän ruohonjuuritasoon ja kuuluvan kaikille, ei vain johtajille tai yhteiskunnan eliitille. Inklusiivisuuden voidaan näin ollen rauhantyön normatiivisena arvopohjana ymmärtää koskevan kaikenlaisia toimijoita kaikilla yhteiskunnan tasoilla – kaikilla on vastuu huolehtia inklusiivisuuden toteutumisesta.

Inklusiivisuus on myös yhteydessä ihmisoikeusperustaiseen ajatteluun. Osallistavat, inklusiiviset yhteiskunnat tunnistavat ja tunnustavat jäsentensä monimuotoisuuden sekä mahdollistavat kaikkien ihmisten täyden osallisuuden ja osallistumisen yhteiskunnallisesta asemasta, iästä, sukupuolesta, ihonväristä tai etnisestä tai uskonnollisesta identiteetistä riippumatta. Inklusio tarkoittaa silti muutakin kuin syrjittyjen tai marginalisoitujen ihmisten ottamista mukaan yhteiskunnan toimintaan ja päätöksentekoon: tavoitteena on ihmisten osallisuutta rajoittavien ja syrjivien rakenteellisten ja oikeudellisten esteiden purkaminen. (Ks. esim. OHCHR, n.d., s. 4.)

Ihmisoikeusperustaisuuden ohella inklusiivisuus liitetään myös legitimizeettiin. Legitimizeetti viittaa siihen, kuinka hyväksymisenarvoiselta jokin järjestelmä kansalaisten mielestä näyttää¹⁴. Kaplan (2010), Von Billerbeck (2015) ja Paalo (2022, s. 2, siteeraten Leetä¹⁵) toteavat inklusiivisten osallistumisprosessien enteilevän kestävää rauhaa, sillä ne lisäävät rauhanrakentamistoimien legitimizeettia ja omistajuutta.

Myös Lehti (2019, s. 157) toteaa inklusiivisuuden ja legitimiiden liittyvän läheisesti toisiinsa. Hänen mukaansa konfliktien kompleksisuuteen on mahdollista vastata vain inklusiivisten rauhanneuvotteluprosessien avulla ja inklusiivisuus on edellytys kestäville tuloksille. Lehti myös toteaa, että inklusiivisuus ja paikallinen omistajuus ovat yleensä vahvasti yhteydessä toisiinsa. Hän kuitenkin huomauttaa, että ne eivät välttämättä

¹⁴ Tieteen termipankki. <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Nimitys:legitimizeetti>. Haettu 9.11.2023.

¹⁵ Lee, S. (2019). *Local Ownership in Asian Peacebuilding: Development of Local Peacebuilding Models*. Springer International Publishing.

viittaa samaan asiaan: inklusiivisuudella tarkoitetaan usein ensisijaisesti osallistumista (*participation*), kun taas omistajuuden (*ownership*) käsitteellä viitataan ennemminkin toimijuuteen rauhanprosesseissa. (Emt., s. 155.)

Inklusiivisuuden voi nähdä myös syrjinnän ja ekskluusion vastavoimana. Syrjintä ja poissulkeminen eivät aina välttämättä ole aktiivista toimintaa, vaan ne saattavat ilmetä myös passiivisessa muodossa. (Ks. mm. Lehti, 2019, s. 156.) Tämä tuo hyvin esille myös sen, että syrjintä ei aina tapahdu tietoisesti ja näkyvästi, vaan se saattaa olla piilotettuna esimerkiksi yhteiskunnan rakenteisiin ja toimintatapoihin.¹⁶

Kirjallisuudessa määritellään lisäksi erikseen inklusiivinen rauhanrakentaminen ja inklusiivinen turvallisuus. Ne ovat keskeisiä elementtejä etenkin YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325: Naiset, rauha ja turvallisuus -agendassa (Kamminga, 2019, s. 111). Inklusiivinen rauhanrakentaminen (*inclusive peacebuilding*) määritellään ”kansalaisten, haavoittuvien ryhmien, naisten ja kansalaisyhteiskunnan aktiiviseksi ja merkitykselliseksi osallistumiseksi formaaleihin ja informaaleihin rauhanprosesseihin paikallisella, kansallisella tai kansainvälisellä tasolla” (Kamminga, 2019, s. 112, viitaten Kammingaan ja Zakiin¹⁷). Fritz puolestaan määrittelee inklusiivisen rauhanrakentamisen tarkoittavan kaikkien keskeisten sidosryhmien sisällyttämistä rauhanrakennusprosesseihin (Paalo, 2022, s. 1, viitaten Fritziiin¹⁸).

Inklusiivinen turvallisuus (*inclusive security*) viittaa niin ikään kansalaisten, haavoittuvien ryhmien, naisten ja kansalaisyhteiskunnan aktiiviseen, merkitykselliseen osallistumiseen ja sisällyttämiseen osaksi perusturvaa ja suojelua koskevia käytäntöjä, rakenteita ja toimintatapoja (Kamminga, 2019, s. 114, viitaten Kammingaan ja Zakiin¹⁹). Esimerkkinä inklusiivisesta turvallisuudesta Kamminga tuo esille, kuinka Afganistanissa olisi ollut tarve rekrytoida enemmän naisia puolustusvoimiin ja turvallisuusjoukkoihin sekä tarjota heille mahdollisuus päästä korkeisiin positioihin ja mukaan päätöksentekoon. Keskeisiä esteitä tälle olivat perinteiset asenteet ja yhteiskunnan normit. Lisäksi naisten matala koulutustaso vaikeutti heidän pääsyään korkea-arvoisiin tehtäviin. Kammingan mukaan Afganistanin turvallisuussektorilta ja ministeriöistä puuttui artikkelin kirjoittamisen aikaan henkilöitä, jotka olisivat kampanjoineet naisten oikeuksien puolesta ja normalisoineet näiden läsnäolon toiminnassa ja päätöksenteossa. (Kamminga, 2019, s. 116–117.) Sittemmin useissa viimeaikaisissa Afganistaniin kohdistuneissa tutkimuksissa ja selvityksissä on tuotu esiin ongelmana juuri se, että naisten osallistumista turvallisuussektoriin haluttiin edistää ensisijaisesti länsimaisesta ideaalista käsin huomioimatta

16 Yhteiskunnan rakenteissa piilossa olevaan syrjintään ja ekskluusioon on rauhantutkimuksessa perinteisesti viitattu rakenteellisenä väkivaltana. Ks. esim. Vorobej, M. (2008). Structural Violence. Peace Research, 40(2), 84–98.

17 Kamminga, J. & Akram, Z. (2016). Women, Peace, Security and Justice in Afghanistan after Brussels and Warsaw: Setting the Scene for a Technical Research Agenda. Bayan II Discussion Paper. Kabul.

18 Fritz, J.M. (2016). Moving toward a Just Peace: The Mediation Continuum. Springer.

19 Kamminga, J. & Akram, Z. (2016). Women, Peace, Security and Justice in Afghanistan after Brussels and Warsaw: Setting the Scene for a Technical Research Agenda. Bayan II Discussion Paper. Kabul.

riittävästi maan asukkaiden tarpeita, kulttuuria, perinteitä ja toimintatapoja (Doty, Tykkyläinen, Pyykönen & Koskimies, 2023; Mustasilta, Karjalainen, Stewart & Salo, 2022; Merikallio, 2023).²⁰

Miksi inklusiivisuus on tärkeää?

Kestävän rauhan edistämisen kannalta inklusiivisuuden positiivisena puolena mainitaan esimerkiksi vallan jakautuminen, joka mahdollistaa erilaisten äänien esille nousemisen ja kuulumisen poliittisessa päätöksenteossa. Lisäksi inklusiivinen lähestymistapa rauhan-työssä jakaa vastuun onnistumisesta useiden toimijoiden kesken sen sijaan, että menestys olisi kiinni yksittäisistä toimijoista. (Cortright, Seyle & Wall, 2017, s. 107–108; World Bank, 2018, s. xxiii.) Inklusiivinen lähestymistapa velvoittaa selvittämään kussakin tilanteessa vallitsevat toimijoiden väliset valtasuhteet. Lisäksi se kannustaa avaamaan osallistumismahdollisuuden sellaisille toimijoille ja ryhmille, joilla olisi muuten riski jäädä ulkopuoliseksi. Poliittisten toimijoiden omistajuuden, osallistumisen ja sitoutumisen onkin todettu osaltaan vahvistavan resilienssiä ja kestävän rauhan edellytyksiä. (Ulkoministeriö, 2022a, s. 18.)

Inklusiivisuus vähentää yhteiskunnallisia jännitteitä, edistää rauhanomaisen narratiivin kehittymistä sekä lisää läpinäkyvyyttä ja luotettavuutta (World Bank, 2018, s. 282–283). Tämän seurauksena syntyvä yleisen asenneilmapiirin paraneminen tukee muutosta kohti niin sanottua itseään ylläpitävää rauhaa (*self-sustaining peace*) (Lehti, 2019, s. 156). Inklusiivisuuden turvaamisella voi siis olla merkittävä vaikutus yhteiskunnallisen vakauden edistämiseen sekä konfliktien ja väkivaltaisten asenteiden ennaltaehkäisyyn.

Naisten, nuorten ja kansalaisyhteiskunnan sisällyttäminen rauhanprosesseihin on asia, joka tulee kirjallisuudessa esille keskeisenä edellytyksenä kestävän rauhan rakentamiselle (Cortright, Seyle & Wall, 2017, s. 110; Paffenholz & Zartman, 2019, s. 5; Paalo, 2022, s. 1–2; World Bank, 2018, s. 282). Tämän voi ymmärtää myös laajemmin marginalisoidujen tai muuten päätöksenteon ulkopuolelle jääneiden ryhmien osallistamisena (Lehti, 2019, s. 156). Erityisesti konfliktien ennaltaehkäisemisen kannalta on tärkeää osata tunnistaa nuorten, naisten, yksityisen sektorin, kansalaisyhteiskunnan ja yhteisöjen tarpeita sekä tuoda esille heidän osallistumisensa tärkeyttä (World Bank, 2018, s. 282). Mukaan voidaan laskea myös perinteiset ja uskonnolliset toimijat sekä radikalisoituneet ryhmät (Lehti, 2019, s. 156). Aulinin (2019) mielestä inklusiivisuus ja kestävä rauha ovat lähes synonyymeja kansalaisyhteiskuntaan osallistumiselle, erityisesti naisten ja nuorten osalta.

Cortright, Seyle ja Wall (2017) kirjoittavat, että naisten roolin ja sukupuolten välisen tasa-arvon kunnioittamisella ja korostamisella on vaikutusta konflikteihin maailmanlaajuisella tasolla. He pitivät naisten roolia ja sukupuolten tasa-arvoa hyvän hallinnon

20 Inklusion näkökulmasta afganistanilaisten naisten asemaan EUPOL-operaatiossa liittyi kaksi keskeistä ongelmaa: naisten oikeuksien ja mahdollisuuksien parantamisessa keskityttiin vahvasti oikeuksien tarjontaan kysynnän kustannuksella ja naispoliisien kouluttamisessa yritettiin hypätä vuosikymmenten kehityskulun yli (ks. Doty ym., 2023, s. 139).

perustana, jolla on kontekstista riippumatta vaikutus konflikteihin. (Cortright, Seyle & Wall, 2017, s. 110.) Naisten kokemusten kuunteleminen sekä sen varmistaminen, että naisilla on mahdollisuus osallistua poliittiseen, yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen keskusteluun ja päätöksentekoon, on erittäin tärkeää väkivaltaisten konfliktien ennaltaehkäisemisessä ja yhteiskunnallisen resilienssin vahvistamisessa. Rauhansopimusten on tutkimusten mukaan osoitettu olevan kestävämpiä ja niiden tuloksiin on oltu tyytyväisempiä, kun rauhanprosessien johtorooleissa on ollut naisia tai kun naiset ovat muuten päässeet osallistumaan rauhanneuvotteluihin merkityksellisillä tavoilla. (Stone, 2015; O'Reilly, Ó Súilleabháin & Paffenholz, 2015; Paffenholz ym., 2017.)

Maailmanpankin ja YK:n yhteinen Pathways for Peace -raportti on merkittävä julkaisu konfliktinratkaisun ja inklusiivisuuden kannalta: se korostaa ennaltaehkäisyn ja ennakkoinnin periaatteita ja käsitteellistää uusia malleja konfliktinratkaisulle. Se perustaa tavoitteensa YK:n tavoiteohjelma Agenda 2030:n periaatteisiin, sillä konfliktien ennaltaehkäisyn nähdään edistävän kehitystavoitteiden saavuttamista (World Bank, 2018, s. xvii). Raportissa tarkastellaan sitä, kuinka maiden sisäiset kehitysprosessit ovat yhteydessä turvallisuuteen, diplomatiaan ja ihmisoikeuksiin ja kuinka niiden avulla voidaan ennaltaehkäistä konfliktien muuttuminen väkivaltaisiksi (emt., s. xviii). Raportin tekstissä korostuu ei-valtiollisten toimijoiden (*non-state actors*) osallistamisen tärkeys rauhanrakentamisessa²¹. Ei-valtiollisten toimijoiden kasvava tai jopa enemmistövalta tietyillä alueilla tarkoittaa sitä, että monet konfliktien osapuolet eivät ole perinteisen diplomatian tai valtiollisten toimijoiden piirissä. Paikallistason näkökulmasta suurin panos väkivallan ehkäisyssä ja kestävien ratkaisujen löytämisessä onkin juuri paikallisilla yksilöillä ja yhteisöillä. (World Bank, 2018, s. 282.) Pathways for Peace -raportti suosittelee muun muassa pitämään kaiken rauhaan tähtäävän toiminnan keskiössä kestävä kehityksen tavoitteet ja niihin liittyvän yhteistyön, panostamaan inklusiivisuuteen tähtäävien yhteiskuntien kehittämiseen, puuttumaan ryhmien kokemaan epäoikeudenmukaisuuden tunteeseen sekä luomaan toimintatapoja, jotka mahdollistavat pidättäytymisen väkivallan käytöstä osana konfliktinratkaisua (emt., s. xviii).

Rauha on jatkuva, aikaan ja paikkaan sidottu prosessi. Samalla rauhanrakentamisessa tulisi Koopmanin (2020) mukaan ottaa paremmin huomioon myös alueelliset ja ryhmien väliset hierarkiat. Inklusiivisissa rauhanprosesseissa tulisikin huomioida ihmisryhmien erilaiset ominaisuudet esimerkiksi etnisen taustan, sukupuolen ja seksuaalisen orientaation osalta sekä tarkastella rauhantyön vaikutuksia tasa-arvon toteutumiseen alueellisesti. Erimuotoiset kontekstissa vaikuttavat hierarkiat ja valta-asetat huomioiva analyysi voisi paljastaa niihin liittyviä vääristymiä ja siten edistää inklusiivisen, kestävä rauhan rakentumista. (Koopman, 2020, s. 1.)²²

21 Ks. lisäksi Mustasilta, K., Ruohomäki, O. & Salo, M. (2022). Understanding non-state armed groups: Forces for good, evil or something in-between? FIIA Working paper 128. <https://www.fiia.fi/en/publication/understanding-non-state-armed-groups>. Haettu 22.10.2023.

22 Myös systeeminen lähestymistapa sopii yhteiskunnallisten valtarakenteiden ja sosiaalisten hierarkioiden arviointiin, ks. Tykkyläinen, Karjalainen, Brusset & Hario, 2023.

Käytännön esimerkkinä tällaisesta inklusiivisuuteen pyrkineestä lähestymistavasta voi pitää Kolumbian rauhanprosessia (Phelan & True, 2022; Koopman, 2020). Kolumbian historia sisältää lukuisia yhdenvertaisuuteen liittyviä ongelmia, minkä lisäksi sota vaikutti voimakkaimmin jo valmiiksi heikossa asemassa oleviin ryhmiin. Mikäli tähän ei olisi osattu kiinnittää huomiota rauhanneuvotteluiden aikana, prosessi olisi saattanut entisestään syventää ihmisten kokemaa epätasa-arvoa ja siten heikentää edellytyksiä rakentaa kestävää rauhaa. Kolumbian rauhanprosessissa kuitenkin onnistuttiin huomioimaan ihmisten väliset eroavaisuudet sekä marginalisoitujen ja sodasta eniten kärsineiden ryhmien asema. Tällaisen lähestymistavan on todettu lisäävän rauhansopimuksen onnistumisen todennäköisyyttä. Koopmanin mukaan juuri ryhmien tarpeiden ja ominaispiirteiden tunnistaminen ja huomioiminen erilaisissa konteksteissa on inklusiivisen rauhan edellytys. (Koopman, 2020, s. 9.)

Inklusiivisuuden hyötyjä voidaan tarkastella myös osana rauhanneuvotteluiden kenttää, jossa yksityiset toimijat ovat alkaneet soveltaa sovitteluun mukautuvaa (*adaptive*) lähestymistapaa. Mukautuvuuden tai adaptiivisuuden tavoitteena sovittelussa on toimia täydentävästi perinteisten valtio- tai eliittivetoisten rauhanvälityksen ja rauhanrakentamisen prosessien rinnalla. Mukautuvassa lähestymistavassa rauhanprosesseja lähestytään alhaalta ylöspäin suuntautuvina. Keskiössä ovat paikallinen omistajuus ja osapuolten välinen vuoropuhelu, mikä nähdään hyvänä perustana inklusiivisuuden varmistamiselle. (Lehti, 2019, s. 6.)²³

Inklusiivisuus Agenda 2030:ssä ja YK:n päätöslauselmissa

Rauhanprosessien ja rauhaa edistävän toiminnan inklusiivisuutta tukevat myös erinäiset kansainvälisen politiikan julkilausumat ja niihin perustuvat kansalliset toimintaohjelmat. Niissä ilmaistaan tavoite tukea osallisuutta ja varmistaa erilaisten marginalisoitujen ryhmien laajemmat osallistumisen mahdollisuudet rauhan- ja kehityksen prosesseissa. Ajatus inklusiivisuudesta on keskeisesti mukana Maailmanpankin ja YK:n Pathways for Peace -raportin lisäksi YK:n kestävä kehityksen toimintaohjelma Agenda 2030:ssä ja YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmissa 1325: Naiset, rauha ja turvallisuus (2000), 2250: Nuoret, rauha ja turvallisuus (2015) ja 2475: Siviilien suojelu aseellisissa konflikteissa (2019). Kuten Paffenholz ja Zartman (2019, s. 2) tiivistävät:

²³ Mukautuva/adaptiivinen lähestymistapa koskee rauhanprosessien ohella myös kriisinhallintaa, ks. esim. Ruohomäki & Hakanen, 2023; de Coning, 2018.

*Kansainvälisissä politiikkalinjauksissa todetaan,
että ilman osallisuutta ei ole myöskään rauhanvälitystä tai
rauhanrakentamista, kestäviä poliittisia järjestelmiä
eikä tehokasta tapaa estää väkivaltaa.*

YK:n jäsenmaat sopivat vuonna 2015 kestävän kehityksen toimintaohjelman periaatteista. Agenda 2030:n²⁴ kautta jäsenvaltiot pyrkivät kestäväan kehitykseen talouden, ihmisten hyvinvoinnin ja ympäristön kannalta. Kaiken ytimessä on äärimmäisen köyhyyden poistaminen. Agendan nimen mukaisesti YK:n jäsenmaiden tulisi saavuttaa nämä tavoitteet vuoteen 2030 mennessä. Jäsenmaiden hallitukset ovat sitoutuneet luomaan omat kansalliset toimintaohjelmansa tavoitteiden saavuttamiseksi sekä raportoimaan edistyksestään YK:lle.

Agenda 2030:n läpileikkaavana periaatteena on, että ketään ei jätetä kehityksestä jälkeen (*leave no one behind*). Tätä voi pitää myös inklusiivisuuden ydinajatuksena – Agenda 2030:n tavoitteet ovat periaatteessa samat kaikille maille, joskin eri maiden välillä on painotuseroja. Tavoitteet korostavat myös keskinäisriippuvuutta ja johdonmukaisuutta: työskenneltäessä jonkin tavoitteen eteen tulee samalla huomioida sen sosiaaliset, taloudelliset ja ympäristölliset vaikutukset sekä pitää mielessä kestävän kehityksen periaatteet. Agenda 2030:ssä on yhteensä 17 kestävän kehityksen tavoitetta (*Sustainable Development Goals / SDG*), ja niillä on kaikkiaan 169 alatavoitetta.²⁵ Rauhan edistämiseen liittyy erityisesti tavoite 16: Rauha, oikeudenmukaisuus ja hyvä hallinto. Siinä inklusiivisuus on mukana kaikkia tasoja koskevana, osallistavana päätöksentekona, syrjinnän vastaisina lakeina ja kestävän kehityksen käytäntöinä, vastuullisina ja yhteistyötä tekevinä instituutioina, väkivallan muotojen vähenemisenä sekä yhdenvertaisina oikeuspalveluina.

1325

YK:n turvallisuusneuvosto hyväksyi vuonna 2000 päätöslauselman 1325: Naiset, rauha ja turvallisuus. Lauselmassa luotiin kuva siitä, mitä naisten turvallisuus merkitsee laajasti ymmärrettynä konflikteissa ja konfliktien jälkeisissä yhteiskunnissa. Siinä tuodaan esille erityisesti sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen (*gender mainstreaming*), siviilien suojeleminen ja naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisy konflikteissa sekä naisten osallistumisen ja roolin kasvattaminen rauhanprosesseissa ja kansainvälisissä operaatioissa. (Gjorv, 2021, s. 160–161.) Päätöslauselmassa korostetaan naisten ja tyttöjen toimijuutta – heidän kykyään ja oikeuttaan toimia aktiivisesti rauhanrakentamisessa ja konfliktien ehkäisyssä – sen sijaan, että heidät nähtäisiin vain konfliktien uhreina²⁶.

24 Valtioneuvoston kanslia. <https://kestavakehitys.fi/agenda-2030>. Haettu 7.8.2023.

25 Ulkoministeriö. <https://um.fi/agenda-2030-kestavan-kehityksen-tavoitteet#Tavoite>. Haettu 9.11.2023.

26 1325. <https://1325.fi/1325-maailmalla/paatoslausemat/>. Haettu 9.11.2023.

2250

Päätöslauselma 2250: Nuoret, rauha ja turvallisuus hyväksyttiin YK:n turvallisuusneuvostossa vuonna 2015. Päätöslauselman taustalla on ajatus siitä, että nuoria ei tule vain nähdä konfliktien aiheuttajina tai uhreina, vaan nuorten merkityksellistä osallisuutta rauhanprosesseissa tulee lisätä. Nuorilla on osaamista ja kokemusta, joita tulisi hyödyntää kestävämmän rauhan rakentamisessa ja ääriliikkeiden torjumisessa. Päätöslauselman viisi osa-aluetta ovat osallistuminen, ennaltaehkäisy, suojeleminen, kumppanuudet sekä vetäytyminen ja sopeuttaminen.²⁷

2475

Päätöslauselma 2475: Siviilien suojeleminen aseellisissa konflikteissa hyväksyttiin YK:n turvallisuusneuvostossa vuonna 2019. Päätöslauselmassa huomioidaan se, kuinka aseellisilla konflikteilla ja humanitaarisilla kriiseillä on suhteettoman suuri vaikutus vammaisiin henkilöihin. Päätöslauselmassa tuodaan esille esimerkiksi vammaisten henkilöiden heitteillepano, heihin kohdistuva väkivalta sekä ongelmat, jotka estävät eri tavoin vammautuneita ihmisiä pääsemästä peruspalveluiden äärelle. Siinä korostetaan siviilien suojeleminen ja avustamistarpeita sekä nostetaan esille vammaisten henkilöiden erityistarpeet humanitaarisessa avussa.²⁸

Tämän katsauksen pohjana toimivasta kirjallisuudesta löytyi selvästi eniten viittauksia 1325: Naiset, rauha ja turvallisuus -päätöslauselmaan. Myös 2250: Nuoret, rauha ja turvallisuus mainittiin useampaan otteeseen. Sen sijaan viittauksia 2475: Siviilien suojeleminen aseellisissa konflikteissa -päätöslauselmaan tai vammaisinkluusioon ei löytynyt. Vammaisten henkilöiden osallistamisen ja osallistumisen voi silti nähdä olevan nykyisen, kestäväan rauhaan tähtäävän politiikkadiskurssin kannalta verrattavissa sukupuolten tasa-arvon sekä naisten ja nuorten osallisuuden toteutumiseen. On kuitenkin huomioitava, että 1325: Naiset, rauha ja turvallisuus on päätöslauselmista vanhin, joten sillä on ollut eniten aikaa vakiinnuttaa paikkansa niin kirjallisuudessa kuin kentälläkin.

27 Suomen 2250-verkosto. <https://www.2250finland.fi/paatoslauselma/>. Haettu 6.10.2023.

28 United Nations Security Council. [http://undocs.org/S/RES/2475\(2019\)](http://undocs.org/S/RES/2475(2019)). Haettu 9.11.2023.

Inklusiivisuus ja tapaus Afganistan

Afganistan toimii relevanttina, ajankohtaisena esimerkitapauksena kysymyksessä konfliktinratkaisun inklusiivisuudesta. Afganistanin kriisinhallintaoperaatioiden onnistumisia ja vaikuttavuutta on tutkittu viime aikoina laajasti ja monen eri tahon toimesta²⁹. Afganistanin kriisinhallintaan osallistuminen oli Suomelle sekä kansallisesti että kansainvälisesti iso panostus.

Tämän inklusiiviseen rauhaan liittyvän kirjallisuuskatsauksen tekstit, joissa Afganistan on mukana, ovat pääosin ajalta ennen Talibanin valtaannousua ja reflektoivat aikaa, jolloin maassa vallitsi vielä tietynlainen toiveikkuus. Tilanne on sittemmin täysin muuttunut, ja nykytilannetta heijastelevien tekstien narratiivi inklusiivisuudesta ja osallisuudesta on räikeästi erilainen. Ulkomaisten toimijoiden (lukuun ottamatta humanitaarisen avun työntekijöitä) poistuttua Afganistanista ja Talibanin noustua uudelleen valtaan kansalaisyhteiskunnan tila ja erityisesti naisten asema yhteiskunnassa ovat heikentyneet merkittävästi (Stenius, 2022, s. 11, 20)³⁰. Jo vuonna 2013 Mahapatra (2013, s. 172) toteasi, että rauhan saavuttaminen Afganistanissa näyttää yhä kaukaisemmalta tavoitteelta. Syynä tähän oli hänen mukaansa se, että konfliktissa oli kyse lukemattomista ratkaisemattomista uskontoon ja vanhoihin vihanpitoihin liittyvistä kysymyksistä sekä kylmän sodan alueelle jättämistä varjoista. Lisäksi Afganistanin väkivaltaisella lähihistorialla on ollut vaikutuksensa monimutkaiseen ristiriitojen vyyhtiin. (Ks. myös Mustasilta ym., 2022, s. 13, 17.) Hetkellinen Taliban-hallinnon kukistaminen ei poistanut juurisyitä siltä, miksi talibanit olivat suosittuja paikallisten afganistanilaisten yhteisöjen keskuudessa. Toisaalta Taliban on tällä hetkellä itse saman haasteen edessä: dilemma eri poliittisten ja aseistettujen voimien hallinnasta on nyt sen vastuulla. (Mustasilta ym., 2022, s. 30.)

Afganistanin monet rauhanpyrkimykset

Afganistanin historia on pitänyt sisällään lukuisia rauhanprosesseja sekä pyrkimyksiä kohti inklusiivisempaa yhteiskuntaa. Näistä esimerkkeinä esittelemme seuraavassa ly-

29 Suomen roolia Afganistanissa ovat selvittäneet puolustusministeriö (2022): <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164294>, ulkoministeriö (2022b): <https://um.fi/documents/35732/0/UH+AF+selvitys+FINAL+221222.pdf/3e6065a1-b072-cc9e-e369-f32a1b889450?t=1671717356679>, Ulkopoliittinen instituutti / Mustasilta, Karjalainen, Stewart & Salo (2022): <https://www.fiia.fi/julkaisu/suomi-afganistanissa-2001-2021>, Naisjärjestöjen Keskusliitto / Merikallio (2023): <https://naisjarjestot.fi/hankkeet/afganistanin-naisten-aani/> ja VN TEAS -hanke / Doty, Tykkyläinen, Pyykönen & Koskimies (2023): <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165074>. Haettu 10.11.2023.

30 Suomi joutui Talibanin valtaannousun ja olosuhteiden muutoksen myötä lopettamaan tukensa Afganistanin Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelmalle, ja tuki uudelleenkanavoitiin humanitaariseen toimintaan. Vielä vuonna 2016 Suomen toiminta Afganistanin toimintaohjelman parissa nostettiin maamme 1325-teeman lippulaivaksi ja Suomi kohdisti omassaan eniten 1325-ohjelman tukea kaikista maista juuri Afganistaniin. Kuitenkin jo ennen Talibanin valtaannousua oli havaittavissa kyseenalaistamista Afganistanin 1325-työtä ja sen paikallista omistajuutta kohtaan. Työ esimerkiksi nähtiin enemmänkin "avunantajamaiden miellyttämisenä kuin aitona päämääränä" (Stenius, 2022).

hyesti National Reconciliation Policy (NRP)- ja Bonnin prosesseja, Afganistanin rauhan ja reintegraation APRP-ohjelmaa (Afghanistan Peace and Reintegration Program) sekä Afganistanin kansallista 1325: Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintasuunnitelmaa.

Yleisesti ottaen kirjallisuudessa tunnistetaan kolme pääasiallista tekijää onnistuneen rauhansopimuksen takana: olosuhteiden kypsyys, rauhansopimuksen ajoitus sekä rauhansopimusten sisältöjen relevanttius suhteessa konfliktien juurisyihin (Andisha, 2020, s. 331). Andishan mukaan Afganistanin lähihistoriassa voidaan nähdä kaksi epäonnistunutta yritystä solmia rauha. Ne kuitenkin tapahtuivat yllä mainittujen suotuisien olosuhteiden vallitessa. Toinen niistä sijoittuu ajanjaksoon, jolloin Neuvostoliiton joukot vetäytyivät Afganistanista vuonna 1989 ja Mujahidin hallitus perustettiin vuonna 1992. Toinen rauhan kannalta potentiaalisesti suotuisa ajankohta koettiin vuosien 2001 ja 2004 välillä, kun Taliban kaatui ja maassa järjestettiin ensimmäiset presidentinvaalit. (Andisha, 2020, s. 333.)

Presidentti Najibullahin johtamassa kansallisessa sovintoprosessissa (NRP) 1980-luvun loppupuolella lähestyttiin sovintoa sikäli, että siinä tunnistettiin tarve muuttaa Afganistanin hallintorakenteita ja poliittista järjestelmää osallistavammiksi ja oikeudenmukaisemmiksi. NRP:ssä oli pyrkimys ottaa entistä paremmin mukaan valtion erilaisia yhteiskunnallisia, taloudellisia ja poliittisia näkökulmia. Prosessin tarkoituksena oli ohjata autoritaarista yhden puolueen hallitusmuotoa kohti parlamentaarista demokratiaa sekä samalla houkutella Afganistanin oppositiota ja lännen diasporaa osallistumaan ja tukemaan päätöksentekoa. (Andisha, 2020, s. 334.)

NRP teki havainnon, että konsensukseen perustuva vallan hajauttaminen voisi merkittävästi vähentää riippuvuutta väkivallan käytöstä poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Erityisesti monipuoluesysteemi ja parlamentaarinen demokratia kuvasivat Najibullahin ajatusta parhaasta hallitusmuodosta. (Andisha, 2020, s. 334.) NRP pyrki myös tunnistamaan kansallisen diversiteetin ja täten asteittain vahvistamaan alueellisia ja paikallisia tahoja. Tämä oli uusi suunta aikaisempaan näkemykseen nähden, jonka mukaan valtion rakentaminen tapahtui pikemminkin keskittämällä valtaa ja rajaamalla paikallisyhteisöjen vallankäytön mahdollisuuksia. (Emt., s. 335.) Vaikka NRP epäonnistui Afganistanin ollessa kypsytymättömän omaksumaan uusia periaatteita, se onnistui kuitenkin tarjoamaan uuden lähestymistavan suhteessa kansallisen sovinnonteon laajuuteen ja syvyyteen (emt., s. 340).

Vuonna 2001 käynnistynyt Bonnin prosessi³¹ toimi perustana Afganistanin nykytilannetta edeltäneelle poliittiselle järjestelmälle. Bonnin prosessi viittaa Saksassa Bonnin kaupungissa käytyihin neuvotteluihin, joissa neljän afganistanilaisen poliittisen ryhmän edustajat kannattivat kansainvälisen asiantuntijaryhmän luomia rauhansopimuksen kiintopisteitä. Jos NRP vaikutti uudistushenkiseltä sovintoyritykseltä kylmän sodan lopussa, vuosikymmen myöhemmin käynnistynyttä Bonnin prosessia syytetään usein kunnian-

31 United Nations Peacemaker. <https://peacemaker.un.org/afghanistan-bonnagreement2001>. Haettu 9.11.2023.

himon puutteesta ja nopeisiin ratkaisuihin pyrkineestä lähestymistavasta rauhanrakentamiseen. Vallankäyttöön, oikeuksiin, menneisiin kaunoihin ja identiteetteihin liittyvät vääryydet ja epäkohdat ulottuivat yhteiskunnassa syvälle. (Andisha, 2020, s. 337.) Bonnin prosessin aikana oli pyrkimys luoda ja edistää universaaleja yksilön oikeuksia ja vapauksia. Pinnalliseksi jäänyt keskustelu ja epäonnistunut toimeenpano institutionaalisella tasolla eivät kuitenkaan huomioineet riittävästi konfliktin taustalla olleita perimmäisiä syitä. Tästä aiheutui edistysellisten oikeuksien ja jäykän hallintorakenteen välille jännite, joka osaltaan esti Afganistania etenemästä kohti kansallista sovintoa ja kestävää rauhaa. Inklusiivisuuden näkökulmasta Bonnin prosessin keskeinen heikkous liittyi juuri rauhan rakentumisen kannalta keskeisen toimijan eksklusioon: Talibania ei otettu siihen mukaan. (Emt., s. 332.)

Afganistanin rauhan ja reintegraation ohjelma (The Afghanistan Peace and Reintegration Program, APRP) käynnistettiin vuonna 2010. Se oli Afganistanin islamilaisen tasavallan hallituksen (GIROA) johtama kansallinen ohjelma, jonka tavoite oli saavuttaa rauha poliittisin keinoin ottamalla entiset taistelijat mukaan prosessiin sekä lisäämällä yhteisöjen turvallisuutta, vapaata liikkuvuutta ja palveluja. (UNDP, 2018.) Tarkoituksena oli mahdollistaa Talibanin osallistuminen prosessiin ja luoda näin olosuhteet kestäville rauhalle (Quie, 2018, s. 22). APRP:llä oli kolme painopistettä: vahvistaa turvallisuusinstituutioita ja hallitusta edistämään rauhaa ja yhtenäisyyttä, luoda otolliset olosuhteet rauhan rakentamiselle sekä edistää kansallista, alueellista ja kansainvälistä tukea rauhalle ja vakaudelle (emt., s. 24).

APRP:ssä parhaaksi keinoksi saavuttaa rauha Afganistanissa nähtiin yhteisön reintegration. Maassa vallinnut yleisesti epävakaa ilmapiiri lisäsi kuitenkin marginalisointia ja esti saavuttamasta inklusiivisuuden ideaaliin perustuvaa rauhaa. (Quie, 2018, s. 25.) Afganistanin kansalliset instituutiot suhtautuivat kriittisesti ohjelman tavoitteisiin, mutta samalla vastuu sen toteuttamisesta oli pitkälti niiden varassa. Syrjivät diskurssit, salailu, korruptio ja pelon kulttuuri voimistavat osaltaan eksklusiota ja johtivat naisten ja ihmisoikeusaktivistien marginalisoimiseen. (Emt., s. 32.) Haasteena oli lisäksi yksityiskohtaisemman paikallistiedon puuttuminen, jolloin konfliktien ilmenemismuodot erilaisista väestörakenteista koostuvilla alueilla jäivät pimentoon. Tämä aiheutti pahimmillaan haavoittuvien ryhmien syrjintää ja olemassa olevien konfliktien voimistumista entisestään. (Emt., s. 35–36.) Vaikka APRP:tä kuvattiin uudistumismieliseksi ja marginalisointiongelmaan tarttuvaksi, todellisuudessa eri tahot jatkoivat omien intressiensä tavoittelua sen avulla (emt., s. 39).

Afganistanilla oli myös oma kansallinen 1325: Naiset, rauha ja turvallisuus toimitasuunnitelmansa, joka otettiin käyttöön kesäkuussa 2015. Se rakentui neljän pilarin varaan: naisten osallistumisen lisäämiseen rauhanprosesseissa ja turvallisuussektorilla, naisten suojelemiseen väkivallalta ja syrjinnältä, naisiin kohdistuvan seksuaalisen väkivallan ehkäisemiseen sekä avun tarjoamiseen naisille konfliktien jälkeisissä yhteiskunnissa (*participation, protection, prevention, relief and recovery*). (Kamminga, 2019, s. 110.) Toimitasuunnitelman täytäntöönpanossa ei kuitenkaan tapahtunut edistystä – huolimatta

kansainvälisen yhteisön huomattavista investoinneista ja tuesta toimintasuunnitelman toteuttamiselle (emt., s. 119). Kammingan mukaan oli silti epäselvää, kuinka toimintasuunnitelman tavoitteita mitattiin ja miten se olisi voinut toimia inklusiivisen rauhan ja turvallisuuden edistäjänä tehokkaasti (emt., s. 110).

Toinen Kammingan (2019) mainitsema ongelma oli 1325-agendaan liittyvän temaatitien ja operatiivisen tiedon vähäisyys niiden virkahenkilöiden keskuudessa, joiden olisi pitänyt työssään edistää toimintaohjelman toteutumista. Vaikka afganistanilaisilla naisilla olisi pitänyt olla tärkeä rooli 1325-teemojen, tasa-arvon ja ymmärryksen lisäämisessä, miesten asennoitumisen tematiikkaan Afganistanissa olisi Kammingan mukaan pitänyt olla vieläkin merkittävämmässä roolissa. Hän toteaa, että naisten voimaantuminen on lopulta kiinni enemmänkin miehet, rauha ja turvallisuus -agendasta kuin naiset, rauha ja turvallisuus -agendasta. (Kamminga, 2019, s. 120.)

Inklusiivisuus heikoissa kantimissa

Afganistanissa kohdattiin myös useita turvallisuussektoria ja paikallista omistajuutta koskevia ongelmia. Ulkopoliittisen instituutin raportin (Mustasilta ym., 2022) mukaan kriisinhallintaoperaatioiden prioriteetit muodostettiin vastaamaan osallistujamaiden intressejä sen sijaan, että ne olisivat perustuneet afganistanilaisten omiin, heidän itse osoittamiinsa tarpeisiin. Inklusiivisuutta ja paikallislähtöisyyttä korostettiin, mutta esimerkiksi EU:n siviilikriisinhallintaoperaatio EUPOL Afghanistaniin liittyi tästä perspektiivistä useita ongelmia. Esimerkiksi salaiseksi määriteltyä operaatiosuunnitelmaa ei voitu jakaa EUPOLin afganistanilaisille kumppaneille eikä afganistanilaisia sisällytetty kaikkiin keskeisiin kansainvälisiin koordinaatioelimiin. Aikatauluihin vedoten paikalliset jätettiin joskus kokonaan pois suunnitelmien laadinnasta. (Mustasilta ym., 2022, s. 135.) Kansainväliset toimijat näyttävät priorisoineen omia tavoitteitaan paikallisten kumppanien osallistumisen ja inklusiivisuuden kustannuksella.

Osa turvallisuussektorin hallinnollisista uudistuksista, joita Afganistanissa pyrittiin edistämään, oli kopioitu suoraan eurooppalaisista malleista, eivätkä ne sopineet Afganistaniin sellaisinaan. Tämä näkyi siinäkin, että paikalliset eivät olleet innokkaita ottamaan käyttöön uusia toimintamalleja. Useat hallinnollisten uudistusten tavoitteet olivat suorastaan epärealistisia Afganistanin kontekstissa: esimerkiksi EU:n ajama siviilipoliisi-malli ei sopinut yhteen sen kanssa, että Afganistanissa poliisit työskentelivät käytännössä sotilastehtävissä. Toisaalta osa asiantuntijoista ei edes pitänyt demokratian ja poliisitoiminnan kehittämistä ensisijaisena prioriteettina tilanteessa, jossa maassa oli pulaa jopa peruselintarvikkeista. (Mustasilta ym., 2022, s. 135.)

Tasa-arvotyö oli sinällään hyvin järjestetty EUPOLissa, mutta tavoite kasvattaa naispoliisien määrää herätti kritiikkiä. Esimerkiksi sitä, kuinka poliisina työskentely voisi asettaa afganistanilaiset naiset vaaraan, ei osattu ennakoida tarpeeksi. Lisäksi Suomen ”hyväntekijätavoitteiden ja toiminnan tasolla asetettujen prioriteettien” välille muodostui ristiriitoja. (Mustasilta ym., 2022, s. 136.)

VN TEAS Afganistan -hankkeen raportti (Doty ym., 2023) puolestaan nostaa keskeisenä afganistanilaisten naisten asemaan liittyvänä ongelmana EUPOL-operaatiossa esiin sen, että naisten oikeuksien ja mahdollisuuksien parantamisessa keskityttiin vahvasti oikeuksien tarjontaan kysynnän kustannuksella. Yksi syy lisätä naisten määrää poliisi-tehtävissä pohjautui siihen, että naisten olisi helpompi hakea poliisilta apua esimerkiksi kotiväkivaltatapauksiin. Vaikka päämäärä nähtiin tärkeänä, oikeuksien kysynnän vahvistamista ei otettu suunnitelmissa tarpeeksi huomioon ja oikeuksiaan käyttäneet naiset altistuivat vaaralle. Tärkeimpiä periaatteita yhteiskunnassa alisteisessa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien vahvistamisen kannalta on, että ”erityisesti hyötyjien – eli oikeuksien ’omistajien’ – asemaa ja tietotaitoa on vahvistettava niin, että oikeuksille syntyy kysyntää”. On myös tärkeää, että samanaikaisesti näille oikeuksille rakennetaan laajempaa hyväksyntää yhteiskunnassa. (Doty ym., 2023, s. 139.)

Naisten poliisikoulutuksessa yritettiin lisäksi toteuttaa sukupuolten väliseen tasa-arvoon tähtäävä kehityskaari liian nopeassa aikataulussa osana EUPOL-operaatiota. Afganistanilaisilta naisilta itseltään ei myöskään kysytty, mikä heidän mielestään olisi paras keino parantaa naisten asemaa yhteiskunnassa. Vaikka rahoittajat olivat tyytyväisiä esimerkiksi koulutettujen naispoliisien määrään, kouluttautuminen saatettiin toisaalta nähdä perheen kunnian vastaisena toimintana ja uudesta asemasta saattoikin muodostua uhka naisille itselleen. Koulutuksessa ei myöskään keskitytty naisten oikeuksiin, sukupuolittuneeseen väkivaltaan tai seksuaaliseen häirintään työympäristössä. Moni jäsenmaa halusikin lähinnä saada vain omat sukupuolten tasa-arvoon liittyvät tavoitteensa toteutetuiksi laajempaa kokonaisuutta huomioimatta. (Doty ym., 2023, s. 139–140.)

Afganistanin 1325-toimintasuunnitelma on saanut osakseen arvostelua erityisesti siitä syystä, että siihen sisällytettiin kritiikkittömästi länsimaisia normeja (Parashar, 2019). Naisten oikeuksien puolustaminen sodankäynnin oikeutuksena ei poista sitä ongelmaa, että naisten tilannetta Afganistanissa katsottiin länsimaisten linssien läpi sivuuttaen täysin paikalliskontekstin omat tarpeet ja omistajuus. Kammingan (2019, s. 105) mukaan afganistanilaiset naiset esitettiin lännessä mustavalkoiseen sävyyn joko passiivisina uhreina tai voimakkaina roolimalleina. Myös Parashar (2019) tuo esille, kuinka Naiset, rauha ja turvallisuus -agenda sisältää olettamuksia siitä, että globaali etelä olisi vain näiden arvojen ja normien vastaanottaja. Samalla sivuutetaan globaalin etelän asiantuntemus sen suhteen, kuinka naisten näkökulmaa ja osaamista rauhan ja konfliktin kysymyksissä voitaisiin entisestään syventää. (Parashar, 2019.)

Kamminga (2019) suhtautui ylipäätään kriittisesti siihen, että Afganistanin kontekstissa työtä naisten tasa-arvon edistämiseksi olisi tehty vain naisten oikeuksia korostamalla. Hänen mielestään se voisi jopa kostautua, jos se tulkittaisiin liian länsimaalaiseksi ja islamilaista kulttuuria tai afganistanilaisen yhteiskunnan konservatiivista puolta väheksyväksi. Hänen mukaansa toimivampi olisikin ollut operationaalinen lähestymistapa. Sen pääargumenttina olisi ollut se, että naisia tarvitaan poliisivoimissa ja armeijassa, koska se on ainoa tapa, jolla nämä instituutiot toimivat kunnolla. Argumentti ei sinänsä olisi korvannut tai hylännyt naisten oikeuksia ajavaa agenda tai sen ideologioita tavoitteita, vaan

se olisi asettanut prioriteetit oikeaan järjestykseen afganistanilaisen yhteiskunnan kontekstissa. Tämä olisi pikemminkin korostanut naisten tuomaa lisäarvoa ja normalisoinut heidän roolinsa afganistanilaisessa yhteiskunnassa, mikä olisi saattanut olla tehokkaampaa. (Kamminga, 2019, s. 119.) Nykytilanteen valossa ja Talibanin noustua uudelleen valtaan kyseinen narratiivi tulee todennäköisesti saamaan uusia sävyjä, ja se nähdään melko eri tavalla jo nyt. Naisten rooli ja tulevaisuus afganistanilaisessa yhteiskunnassa onkin tällä hetkellä laajasti kansainvälisen yhteisön keskuudessa huolta aiheuttava asia ja myös inklusion näkökulmasta suuri kysymysmerkki.

Afganistanin kriisinhallintaoperaatioiden osalta voi aiempaan tutkimukseen nojaten todeta kokonaisuutena, että Afganistania olisi pitänyt analysoida enemmän yhteiskuntana ja paikalliseen dynamiikkaan, kulttuuriin ja valtasuhteisiin perustuvana systeeminä – ei pelkästään sotana tai konfliktina. Operaatiot eivät onnistuneet vastaamaan paikallistason tarpeisiin, vaan niiden tavoitteet ja toimintatavat heijastelivat pikemminkin kansainvälisen yhteisön omia toiveita. Inklusiivisuuden varmistamiseksi operaatioissa olisi myös pitänyt kiinnittää enemmän huomiota kokonaisvaltaisuuteen/neksus-lähestymistapaan sekä konfliktisensitiivisyyteen ja do no harm -periaatteeseen. (Doty ym., 2023.)

Inklusio ja kriisinhallinta

Reflektoimme lopuksi sitä, mitä annettavaa inklusiivisen rauhan käsitteellä on kriisinhallinnalle (erityisesti siviilikriisinhallinnalle) nyt ja tulevaisuudessa. Miten inklusiivisuus mahdollisesti näkyy osana operaatioiden toimintaa ja periaatteita jo tällä hetkellä? Mitä uutta ja hyödyllistä se tuo? Entä mitä haasteita siihen mahdollisesti liittyy? Nostamme esille erityisesti Naiset, rauha ja turvallisuus -agendan sekä paikalliskontekstiin, operaatioiden tehokkuuden mittaamiseen ja kriisinhallintaoperaatioiden inklusiivisuuden lisäämiseen liittyviä haasteita ja mahdollisuuksia.³²

Miten luoda tilaa laajemmalle ymmärrykselle inklusiosta?

Päätöslauselma 1325: Naiset, rauha ja turvallisuus on pitkälle valtavirtaistettu osaksi kriisinhallintaa. Se on vahvasti esillä siviilikriisinhallinnassa, niin ennen operaatioita järjestettävissä koulutuksissa kuin itse operaatioiden strategioissa, periaatteissa ja toi-

³² Tämä osion pohjana ovat keskustelut Kriisinhallintakeskus CMC Finlandin tutkimus-, kehittämis- ja tilannekuvayksikön kollegoiden Jyrki Ruohomäen, Johanna Hakasen, Nanna Hallikaisen, Julia Evansin ja Vera Niemisen kanssa.

meenpanossa.³³ Inklusiivisuuden laajemman ymmärryksen näkökulmasta Naiset, rauha ja turvallisuus -agendan voi nähdä jopa jättävän muut inklusion kannalta keskeisten päätöslauselmien agendat (nuorten ja vammaisten henkilöiden rooliin keskittyvät päätöslauselmat 2250 ja 2475) marginaaliin. *Pidämmekin tärkeänä pohtia, miten inklusiivisuutta laajemmin edistävien päätöslauselmien sisältöjä olisi mahdollista tuoda tiiviimmin yhteen.* Lisäksi olisi tärkeää linkittää ajatus inklusiivisuudesta – sukupuolten tasa-arvoa laajemmassa merkityksessä – vahvemmin myös keskusteluun ihmisoikeusperustaisuudesta. *Tällaisen laajennetun ymmärryksen saavuttaminen inklusiivisuudesta osana kriisinhallintaa vaatii tietoisuuden lisäämistä, koulutusta sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaa.*

Paikallinen konteksti ja tarpeet prioriteetteina

Kansainväliset päätöslauselmat luovat normatiivista pohjaa ja yhteisen käsitteellisen viitekehyksen inklusiivisuudelle. Kuten Afganistanin operaatioihin liittyvästä keskustelusta yllä käy ilmi, alueella kuitenkin kohdattiin useita turvallisuussektoria ja paikallista omistajuutta koskevia ongelmia huolimatta vahvasta panostuksesta Naiset, rauha ja turvallisuus -agendaan. Kriisinhallintaoperaatioiden prioriteetit muodostettiin vastaamaan osallistujamaiden intressejä sen sijaan, että ne olisivat perustuneet afganistanilaisten omiin, itse osoittamiin tarpeisiin. 1325-toimintaohjelma puolestaan on saanut osakseen arvostelua erityisesti siksi, että siihen on sisällytetty kritiikittömästi länsimaisia normeja ja että se on sivuuttanut paikalliskontekstin. Esimerkiksi afganistanilaiset naiset esitettiin lännessä mustavalkoiseen sävyyn joko uhreina tai roolimalleina. *Inklusion edistämisen prioriteettien tulisikin ensisijaisesti nousta kriisinhallinnan spesifeistä toimintaympäristöistä. Tämä puolestaan vaatisi kriisinhallinnan kontekstien tarkempaa analysointia inklusion eri ulottuvuuksilla yhdistävällä tavalla.*

Paikallislähtöisyys, kulttuuri- ja konfliktisensitiivisyys, paikallisten omat tarpeet ja kysyntä sekä eettiset normit ja Do No Harm -periaate ovat välttämättömiä inklusiivisuuden näkökulmasta myös kriisinhallinnan tavoitteiden asettamisessa. Merkittävä haaste tässä on kuitenkin se, että kriisinhallintaoperaatioihin osallistuvien valtioiden turvallisuusintressit saattavat jyrätä inklusiivisuutta edistävien päätöslauselmien tavoitteet alleen, jolloin nämä jäävät tosiasiallisesti toissijaisiksi prioriteeteiksi (Ruohomäki & Hakanen, 2023, s. 14).

33 Käytännön esimerkkejä agendan implementoinnista ovat, että pääsääntöisesti kaikissa EU:n siviilikriisinhallinnan operaatioissa on gender-neuvonantajat ja että naisten osuutta operaatioissa seurataan tarkasti. Naisten osuuden lisääminen kriisinhallinnassa 1325-agendan mukaisesti ei kuitenkaan ole yksiselitteistä eikä ongelmatonta. Esim. Savoranta ja Pitkälampi (2020, s. 14) huomauttavat, että naisten osuuden ja lukumäärän seuranta suhteessa miehiin on vain osatotuus ja että lisäksi tulisi huomioida muun muassa eri sukupuolten osuudet eri ammattikategorioiden sisällä. Samalla on huomattava myös se, että sukupuolten tasa-arvon ja 1325-/WPS-agendan toteutuminen kokonaisuutena on edelleen vaillaista ja siihen liittyy suuria näkemyseroja käytännön toimijoiden välillä. Esimerkiksi Hoewer ja Riley (2020) ovat tutkineet erilaisia tapoja ymmärtää sukupuolten välistä oikeudenmukaisuutta ja sen toteutumista CSDP-operaatioiden siviili- ja sotilashenkilöstön ja kansalaisyhteiskunnan edustajien keskuudessa.

Paikallistason tarpeiden, yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja inklusiivisuuden toteutumisen huomiointi on jäänyt katveeseen myös kriisinhallintaoperaatioiden tehokkuutta arvioivissa mittaristoissa ja osana vaikuttavuusarviointeja. *Yksi tapa vahvistaa inklusiivisuutta kriisinhallinnassa olisikin perustaa operaatioiden tavoitteiden asettaminen nykyistä vahvemmin kattaviin neuvotteluihin paikallisten sidosryhmien (hallitus, kansalaiset ja vähemmistöt) välillä.* (Ruohomäki & Hakanen, 2023, s. 16.)

Myös kriisinhallinnan *kohdealueiden systeeminen analyysi tukisi operaatioiden suunnittelua osallistumispäätösten sekä operaatiolle asettavien tavoitteiden ja niihin liittyvien inklusiivisuutta seuraavien indikaattorien muodostamisen suhteen* (Doty ym., 2023; Tykkyläinen ym., 2023). Ajatuksena on nähdä yhteiskunta systeeminä ja etsiä kohtia, joihin voidaan vaikuttaa. Lähestymistapa mahdollistaa eri väestöryhmien (esim. etniset ja uskonnolliset ryhmät, naiset, nuoret, lapset, vammaiset henkilöt) välisten suhteiden, aseman ja haavoittuvuuksien ymmärtämisen osana laajempaa yhteiskunnallista, ”systeemistä” rakennetta. Tällaisen lähestymistavan avulla kriisinhallintaoperaatioissa olisi mahdollista huomioida paremmin se, miten kohdemaan yhteiskunnallinen ja kulttuuriin todellisuus joko mahdollistaa tai rajaa tiettyjen erityisryhmien toimijuutta ja osallisuutta rauhanrakentamisessa. Systeemisen analyysin tuottamisessa on tärkeää hyödyntää paikallista tietoa ja osallistaa toimijoita, jotka edustavat marginalisoidussa asemassa olevia väestöryhmiä.

Kokonaisvaltaisuus ja realismi – molempia tarvitaan

Nykytietämyksen valossa kestävän rauhan saavuttamisen kannalta on olennaista, että rauhanneuvotteluihin ja niitä tukeviin prosesseihin otetaan mukaan toimijoita ja ryhmiä mahdollisimman laajasti kaikilta yhteiskunnan tasoilta. Haasteeksi voi kuitenkin muodostua tasapainon löytäminen monien eri tahojen sisällyttämisen ja toisaalta hallitun, tehokkaan rauhanneuvotteluprosessin välillä. Tässä tulee yhtä lailla esille kysymyksiä, jotka liittyvät niin käytännön järjestelyihin kuin normatiivisiin seikkoihin. Lisäksi rauhanneuvottelijoiden valta-asema neuvotteluiden edistämisessä korostuu. (Lehti, 2019, s. 157.)

Olennainen on myös laajempi pohdinta siitä, miten kokonaisvaltaisuus/neksus-lähestymistapa ja inklusiivisuus sopivat yhteen pragmaattisen realismin paluun myötä pienevien kriisinhallintaoperaatioiden kanssa. Miten inklusiivisuus toteutetaan siten, että se ei tarkoita massiivisia, koko yhteiskunnan laajuisia (*whole of government/society*) muutosprojekteja? Miten inklusiivisuus pysyy mukana, vaikka interventioista tulisi rajattuihin tavoitteisiin vastaavia niin sanottuja kirurgisia operaatioita? Karlsrud (2023, s. 267) on esittänyt, että liberaalin rauhan paradigman mukaiset, toisinaan myös tunkeilevina pidentyt neuvonantotehtävät esimerkiksi gender- ja ihmisoikeusteemoista voivat jopa poistua operaatioista mandaattien muuttuessa ytimekkäämmiksi. (Ruohomäki & Ruohomäki, 2023.)

Näiden pohdintojen perusteella näyttää siltä, että tarvitsemme jatkossa sekä reaali-
liittista lähestymistapaa että kokonaisvaltaista lähestymistä. Liian suuret operaatiot ja liian
monessa paikassa mukana oleminen lisäävät koordinaation ongelmia. Kaikkia asioita ei voi
ottaa mukaan, mutta operaatioiden paikat ja tematiikat voidaan valita tarkemmin ja perus-
tellummin.

Lähdeluettelo

1325. (2021). Päätöslauselmat. <https://1325.fi/1325-maailmalla/paatoslausemat/> Haettu 9.11.2023.

Andisha, N. S. (2020). An Enduring Lesson from the History of Peacemaking in Afghanistan. *International Studies (New Delhi)*, 57(4), 331–343. <https://doi.org/10.1177/0020881720965366>

Aulin, J. (2019). “Civil society inclusion in peacebuilding: who, how and so what?” Teoksessa A. Carl (toim.), *Navigating Inclusion in Peace Processes*, Accord, Conciliation Resources, Vol. 28, s. 39-44.

Cortright, D., Seyle, C., & Wall, K. (2017). *Inclusion and Social Equity. Governance for Peace: How Inclusive, Participatory and Accountable Institutions Promote Peace and Prosperity* (s. 93-110). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781108235471.006

de Coning, C. (2018). Adaptive Peacebuilding. *International Affairs*. 94:2. <https://doi.org/10.1093/ia/iix251>

Doty, A. & Kuusi, I. (2022). Mikä ihmeen kolmoisneksus? Tiede ja ase. Suomen sotatieteellisen seuran vuosijulkaisu. Vol 2022 Nro 80: Tiede ja Ase 80. <https://journal.fi/ta?acceptCookies=1> Haettu 7.8.2023.

Doty, A., Tykkyläinen, S., Pyykönen, J., Koskimies, T. (2023). Mukautuva ja kokonaisvaltainen kriisinhallinta? Suomen osallistuminen kriisinhallintatoimiin Afganistanissa 2002–2021 sekä vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-357-9> Haettu 28.08.2023.

Dziatkowicz, P., Buchhold, C., Harlander, J. & Andriamasomanana, T. (2016). *Adapting to a New Conflict Landscape. Meeting Report*. Oslo Forum 2016. <https://reliefweb.int/report/world/oslo-forum-2016-meeting-report-adapting-new-conflict-landscape> Haettu 6.10.2023.

Ghais, S. (2019). Consequences of Excluding Armed Groups from Peace Negotiations: Chad and the Philippines. *International Negotiation (Hague, Netherlands)*, 2019(1), 61–90. <https://doi.org/10.1163/15718069-24011163>

Gjorv, G. H. (2021). Feminism. Militarism. Whatever. Civil-military operations in Afghanistan. Teoksessa T. Väyrynen, S. Parashar, E. Féron & C. C. Confortini (toim.), *Routledge Handbook of Feminist Peace Research* (s. 157–166). Routledge.

Hoewer, M. & Riley, H. (2020). Gender Justice in EU Crisis Management Missions. *GLOBUS Research Paper 17/2929*. <https://ssrn.com/abstract=3611586> Haettu 1.11.2023.

Kamminga, J. (2019). Women, Peace and Security: The Uphill Battle of Transforming Afghanistan through Women’s Meaningful Participation in Peacebuilding and Security. Teoksessa A. A. Awotona (toim.), *Rebuilding Afghanistan in Times of Crisis* (s. 105–122). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203702659-8>

- Kaplan, S. (2010). Rethinking State-building in a Failed State. *The Washington Quarterly*, 33(1), 81–97. <https://doi.org/10.1080/01636600903418710>
- Karell, D. & Schutte, S. (2018). Aid, exclusion, and the local dynamics of insurgency in Afghanistan. *Journal of Peace Research*, 55(6), 711–725. <https://doi.org/10.1177/0022343318777566>
- Karlsrud, J. (2023). 'Pragmatic Peacekeeping' in Practice: Exit Liberal Peacekeeping, Enter UN Support Missions? *Journal of Intervention and Statebuilding*, 17(3), 258–272. <https://doi.org/10.1080/17502977.2023.2198285>
- Kotimaisten kielten keskus. (2023). Kielitoimiston sanakirja. <https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/#/>
- Koopman, S. (2020). Building an Inclusive Peace is an Uneven Socio-Spatial Process: Colombia's Differential Approach. *Political Geography*, 83. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2020.102252>
- Lehti, M. (2019). *The Era of Private Peacemakers: A New Dialogic Approach to Mediation*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-91201-1>
- Mahapatra, D. (2013). Prospects of inclusive peace, perception of players and stakes involved in the post- 9/11 Afghanistan. *Conflict and Peace in Eurasia* (pp. 172–188). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203081037-17>
- Merikallio, K. (2023). Afganistanin naisten ääni. Naisjärjestöjen keskusliitto. <https://naisjarjestot.fi/hankkeet/afganistanin-naisten-aani/> Haettu 18.8.2023
- Mustasilta, K., Karjalainen, T., Stewart, T. R. & Salo, M. (2022). Suomi Afganistanissa 2001–2021. Vakauttamisesta ulko- ja turvallisuuspoliittisten suhteiden vaalimiseen. FIIA Report 72. Ulkopoliittinen instituutti. https://www.fia.fi/wp-content/uploads/2022/12/fia-report-72-suomi-afganistanissa-2001-2021_katariina-mustasilta-et-al..pdf Haettu 6.8.2023.
- Mustasilta K, Ruohomäki, O. & Salo, M. (2022). Understanding non-state armed groups: Forces for good, evil or something in-between? FIIA Working paper 128. Ulkopoliittinen instituutti. <https://www.fia.fi/en/publication/understanding-non-state-armed-groups> Haettu 22.10.2023.
- Nissinen, P. & Doty, A. (2014). Rauhanvälitys – suomalaisia näkökulmia. KATU. https://www.widersecurity.fi/uploads/1/3/3/8/13383775/wise-rauhanv%C3%A4lityssuomalaisian%C3%A4k%C3%B6kulmia_web.pdf Haettu 9.11.2023.
- OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023). DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus, OECD/LEGAL/5019. <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/643/643.en.pdf> Haettu 7.11.2023.

- OHCHR - The Office of the High Commissioner for Human Rights/
Ihmisoikeusvaltuutetun toimisto. (n.d.). Empowerment, Inclusion, Equality:
Accelerating sustainable development with human rights. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/MDGs/Post2015/EIEPamphlet.pdf> Haettu 8.10.2023.
- O'Reilly, M., A. Ó Súilleabháin, and T. Paffenholz. (2015). *Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes*. New York: International Peace Institute.
- Paffenholz, T. & Zartman, I. W. (2019). *Inclusive Peace Negotiations - From a Neglected Topic to New Hype*. International Negotiation (Hague, Netherlands), 2019(1), 1–6. <https://doi.org/10.1163/15718069-24011186>
- Paffenholz, T., A. Hirblinger, D. Landau, F. Fritsch, and C. Dijkstra. (2017). "Preventing Violence through Inclusion: From Building Political Momentum to Sustaining Peace." Background paper for the United Nations–World Bank Flagship Study, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*. World Bank, Washington, DC.
- Paalo, S. A. (2022). Title: Intergenerational Gaps in Women's Grassroots Peacebuilding in Ghana: A Critique of "Inclusive Peacebuilding." *Journal of Aggression, Conflict and Peace Research*, 14(4), 287–303. <https://doi.org/10.1108/JACPR-01-2022-0663>
- Parashar, S., (2019). *The WPS Agenda: a postcolonial critique*. Teoksessa S. E. Davies & J. True (toim.), *The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security*. Oxford University Press, Oxford.
- Phelan, A., & True, J. (2022). Navigating gender in elite bargains: Women's movements and the quest for inclusive peace in Colombia. *Review of International Studies*, 48(1), 171–194. <https://doi.org/10.1017/S0260210521000334>
- Puolustusministeriö. (2022). Puolustusministeriön Afganistan selvitys. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164294> Haettu 10.11.2023.
- Quie, M. (2018). Peace and Exclusion: The Afghanistan Peace and Reintegration Program. *Humanity & Society*, 42(1), 21–44. <https://doi.org/10.1177/0160597616667592>
- Ruohomäki, J. & Hakanen J. (2023). Three Steps to Evaluating Effectiveness – Learning from Finnish Reports on Afghanistan. *CMC Finland Working Papers*, Vol 11: No. 3/2023. <https://www.cmcfinland.fi/wp-content/uploads/2023/06/CMC-Three-steps-to-evaluating-effectiveness-WEB.pdf> Haettu 6.8.2023.
- Ruohomäki, O. & Ruohomäki, J. (2023). Crisis management policies and practices: In fragile contexts, less is more. *FIIA Working paper 134*. <https://www.fiaa.fi/julkaisu/crisis-management-policies-and-practices> Haettu 6.10.2023.
- Savoranta, V. & Pitkääjärvi, K. (2020). *The Road to 40%: Recruiting Women in Finnish Civilian Crisis Management*. *CMC Finland Working Papers*, Vol 8: No 1/2020. https://www.cmcfinland.fi/wp-content/uploads/2020/10/CMC-Finland-Working-Papers__Series-1-WEB-SAAVUTETTAVA.pdf Haettu 16.8.2023.

Sitra. (n.d.). Tulevaisuussanasto. <https://www.sitra.fi/tulevaisuussanasto/> Haettu 6.10.2023.

Sobek, D. (2010). Masters of their domains: The role of state capacity in civil wars. *Journal of Peace Research*, 47(3), 267–271. <https://doi.org/10.1177/0022343310362295>

Suomen 2250-verkosto. (n.d.). YK:n päätöslauselma 2250. Nuoret, rauha ja turvallisuus. <https://www.2250finland.fi/paatoslauselma/> Haettu 6.10.2023.

Stenius, N. (2022). Suomen kolmannen (2018–2021) kansallisen Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelman ulkoinen arviointiraportti. Stenius Consulting Tmi.

Stone, L. (2015). Quantitative Analysis of Women's Participation in Peace Processes. Teoksessa M. O'Reilly, A. Ó Súilleabháin & T. Paffenholz. *Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes*. Annex II. New York: International Peace Institute.

Tieteen termipankki. (2014). Nimitys: legitimizeetti. <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Nimitys:legitimizeetti> Haettu 9.11.2023.

Tykkyläinen, S., Karjalainen, A., Brusset, E. & Hario, P. (2023). Systems Approaches to Peace Operations. CMC Finland Working Papers, Vol 11: No. 1/2023. https://www.cmcfinland.fi/wp-content/uploads/2023/02/FINAL_CMC-Systems-approaches-to-peace-operations-WEB-versio.pdf Haettu 6.10.2023.

Ulkoministeriö. (2022a). Kolmoisneksus ja yhteistyö hauraiden valtioiden ja alueiden kanssa. https://um.fi/julkaisut/-/asset_publisher/TVOLgBmLyZvu/content/ohje-kolmoisneksus-ja-yhteistyö-hauraiden-valtioiden-ja-alueiden-kanssa/384998 Haettu 9.11.2023.

Ulkoministeriö (2022b). Suomi osana kansainvälisen yhteisön kriisinhallinta- ja kehitysyhteistyötoimintaa Afganistanissa 2001–2021. <https://um.fi/documents/35732/0/UH+AF+selvitys+FINAL+221222.pdf/3e6065a1-b072-cc9e-e369-f32a1b889450?t=1671717356679> Haettu 10.11.2023.

Ulkoministeriö. (n.d.). Agenda 2030 – kestävän kehityksen tavoitteet. <https://um.fi/agenda-2030-kestavan-kehityksen-tavoitteet#Tavoite> Haettu 9.11.2023.

UNDP - United Nations Development Programme. (2018). APRP Final Report. <https://www.undp.org/afghanistan/publications/aprp-final-report> Haettu 6.8.2023.

United Nations Peacemaker. (2001). <https://peacemaker.un.org/afghanistan-bonnagreement2001> Haettu 9.11.2023.

United Nations Security Council. (2019). Resolution 2475. https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2475.pdf Haettu 9.11.2023.

Valtioneuvoston kanslia. (n.d.). Kestävän kehityksen globaali toimintaohjelma Agenda2030. <https://kestavakehitys.fi/agenda-2030> Haettu 7.8.2023.

VN TEAS (2022). Suomen Afganistan-operaatioiden vaikuttavuus ja systeemisen arviointimallin kehittäminen. <https://tietokayttoon.fi/-/suomen-afganistan-operaatioiden-vaikuttavuus-ja-systeemisen-arviointimallin-kehittaminen> Haettu 16.6.2023.

Von Billerbeck, S. B. K. (2015). Local ownership and un peacebuilding: Discourse versus operationalization. *Global Governance*, 21(2), 299–315. <https://doi.org/10.5555/1075-2846-21.2.299>

Vorobej, M. (2008). Structural Violence. *Peace Research*, 40(2), 84–98.

World Bank. (2018). *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* (1st ed.). Washington D.C.: World Bank Publications. <http://hdl.handle.net/10986/28337>

Takakannen kuvat

Kuvien lähteet vasemmalta oikealle, alkaen vasemmasta yläkulmasta:

Tim Mossholder/Unsplash. Kuvalähde: https://unsplash.com/photos/a-sign-that-says-you-belong-surrounded-by-plants-ZFXZ_xMYTZs

Alexander Grey/Unsplash. Kuvalähde: https://unsplash.com/photos/multicolored-hand-paint-TZZwC_xsCIY

Pixabay (teköälyn luoma kuva). Kuvalähde: <https://pixabay.com/fi/illustrations/ai-luotu-osallisuus-yhteis%C3%B6-8109142/>

SDG 16.7. Kuvalähde: <https://knowsdgs.jrc.ec.europa.eu/sdg/16>

Shane Rounce/Unsplash. Kuvalähde: <https://unsplash.com/photos/a-group-of-people-holding-hands-on-top-of-a-tree-DNkoNXQti3c>



TARGET 16·7



**ENSURE RESPONSIVE,
INCLUSIVE AND
REPRESENTATIVE
DECISION-MAKING**

