

Terroristiorganisaation strateginen johtaminen

■ VESA HUOTARI

Jacob Shapiro: *The Terrorist's Dilemma. Managing Violent Covert Organizations*. Princeton University Press 2013.

Jacob Shapiro väittää, että koska terrorismin tuhoisuus kasvaa organisaation koon ja organisoitumisen asteen kasvaessa, kannattaa avaimia terrorismin torjuntaan haakea organisaatiota koskevasta ymmärryksestä. Teoksen tarkoitus onkin selvittää terrorististen liikkeiden organisoitumistapaa, purkaa niitä koskevaa mytologiaa ja osoittaa väyliä terrorismin torjuntaan. Aineistona on muun muassa suuri joukko terroristien omaelämäkertoja ja muistelmia vuosilta 1880–2010, jotka esitellään teoksen lopussa. Johtamisdilemmoja ja niiden ratkaisutapoja terroristiorganisaatiossa kuvataan tapausselostaina, jotka perustuvat erilaisiin kirjallisiin lähteisiin.

Terroristiorganisaatiot kärsivät pitkälti samoista ongelmista kuin muutkin organisaatiot. Niille ominainen turvallisuusongelma on paljastumisen ja hallitusten torjuntatoimien välttäminen. Samaan aikaan tulee onnistua perinteisissä organisatorisissa hankkeissa eli varainhankinnassa ja tekijöiden rekrytoinnissa sekä pitää terroriteot poliittisen tarkoituksenmukaisuuden kehyksessä ja organisaation jäsenet tietoisina poliittisesta tilanteesta ja sen muutoksista. Dilemma on siinä, että organisoituminen johto-, viestintä-, suunnittelu-, koordinointi- ja kontrollirakenteineen altistaa paljastumiselle,

mutta terrorityö ei voi olla tehokasta, vaikuttavaa ja tarkoitusta palvelevaa ilman johtoa, terroritekojen sääätelyä sekä toiminnan organisoimista.

Shapiron mukaan terroristiorganisaatioille ovat ominaisia päämies-agentti-ongelmat. Päätösvalan delegoiminen terrorististen tekojen toteuttajille on ongelmallista. Tekojen tekijöiltä yleensä puuttuvat näkemys poliittisesta tilanteesta, erilaisten tekojen vaikutuksesta siihen ja siten niiden merkityksestä poliittisten päämäärien tavoittelussa. Tekijöiden sitoutuneisuus ei myöskään ole itsestäänselvyys. Lisäksi organisaatio yleensä myös joko menettää sitoutuneimmat jäsenensä tai heistä tulee järjestön johtoa. Solujen eristyneisyys organisaation johdosta on puolestaan omiaan radikalisoimaan väkivaltaan muutenkin taipuvaisia operatiivisia toimijoita niin, että keinosta tulee tarkoitus itsessään ja terroritoiminta uhkaa kääntyä tarkoituksensa vastaiseksi.

Terroristiorganisaatiossa delegoinnin kustannukset ovatkin yleensä sen hyötyjä korkeammat ja tarve toiminnan kontrollointiin, toisin kuin valvonnan toteuttamismahdollisuudet, on tavanomaista suurempi. Koska johdon on yleensä vaikea saada kuvaa epäonnistumisten syistä, on myös vaikea oppia kokemuksista. Taktiikka onkin keskeinen sisäisten erimielisyyksien aihe resurssien jaon ohella.

Strategisen johtamisen haaste kytkeytyy tasapainoiluun kontrollin säilyttämisen ja organisaation paljastumisen välttämisen välillä. Hallinnan, valvonnan ja ohjauksen tiukentaminen lisää tehokkuutta, mutta myös paljastumisen riskiä, kun taas kontrolloimattomuus

johtaa tekoihin, jotka vievät maata poliittisten päämäärien tavoittelun alta. Shapiro analysoikin johtamisen, erityisesti kontrollin, yhteyttä preferenssien eriytymiseen, epävarmuuteen ja kohdeharkintaan.

Historiallinen aineisto 1900-luvun vaihteen Venäjältä tarjoaa tukea väitteelle, että tilanteessa, jossa terroristitoiminnan kohteiden valinta on yksinkertaista (”länsimaalaiset”, ”porvarit”, ”systemistä hyötyvät” tms.), terroristisolut voivat toimia suhteellisen itsenäisesti ja toimivan johdon kontrollin ulottumattomissa. Mitä enemmän poliittiset päämäärät edellyttävät valikoivuutta terroritekojen kohteiden ja väkivallan osalta, sitä enemmän johdon tulee kontrolloida tekijöitä. Tätä valikoivaa ja kontrollin yhteyttä Shapiro tarkastelee yksityiskohtaisemmin Pohjois-Irlannin terrorismin tapauksessa.

Paljastumisen, erityisesti soluttautumisen, estäminen edellyttää systemaattisia turvatoimia eli turvallisuusbyrokratiaa. Terroristisoluja suojaa paljastumiselta niiden riippumattomuus sekä keskinäisen kanssakäymisen ja kommunikaation rajaaminen. Toiminta voidaan pitää johdon kontrollissa säätelemällä terrorin välineiden (esim. raha, aseet, teknologia) saatavuutta.

Johdon tasapainoilu sisäisten, radikaalisoituvan ja väkivaltaan taipuvaisen henkilöstön vaatimusten tyydyttämisen sekä ulkoisen, neuvottelutuloksen saavuttamisen edellyttämien poliittisen kompromissien välillä, uhkaa ajaa sen kolmannen osapuolen asemaan. Fatahin ja Hamasin vertailu avaakin suhdetta kontrollin ja sisäisten preferenssien eriytyksen välillä.

Shapiro pitää yhtenä keskeisimpänä havaintonaan Hamasista sitä, miten terroristiorganisaation sisäinen dynamiikka, erityisesti johdon kyky kontrolloida tekijöitä ja ylläpitää jaettua näkemystä terrorismista keinona, vaikeuttaa terroritekojen taustalla olevan politiikan tulkintaa ja rajoittaa johdon mahdollisuuksia saavuttaa pitävä poliittinen neuvottelutulos. Tahto ilman kontrollia ei riitä.

Lopuksi Shapiro vetää hyvin yhteen tutkimuksensa keskeisen sisällön ja pohtii havaitsemiensa organisatoristen haavoittuvuksien merkitystä terrorismin torjunnan kannalta. Keskeistä on, että terrorismi on keino jonkin poliittisen päämäärän saavuttamisessa. Päämäärän systemaattinen tavoittelu ei onnistu ilman suunnitelmallisuutta, kykyä säädellä ja ohjata toimintaa. Byrokratia, esimerkiksi allekirjoitetut työsopimukset, matkalaskut ja muut selvitykset varojen käytöstä, lisää toiminnan tehokkuutta, mutta edellyttää samalla paljastumisen riskiä lisäävää sisäistä viestintää. Byrokratia on kuitenkin välttämätön turvallisuustekijä estämään soluttautuminen ja tietovuodot. Jos hallitusten torjuntatoimenpiteet lisäävät paljastumisen riskiä, ne voivat samalla heikentää johdon kykyä kontrolloida toimintaa ja siten myös sen mahdollisuuksia päättää konflikti.

Taloudellisia väärinkäytöksiä koskevien epäilysten ruokkiminen on omiaan sekoittamaan minkä tahansa byrokratian toimintaa. Sellaisen irtisanoutumisvaihtoehdon tarjoaminen, jolla välttää oman organisaation rankaisutoimet, lisää hallinnollisia kustannuksia kyseessä olevan organisaation toiminnassa. Mitä enemmän asianmukainen

teknologinen tietämys joudutaan seulomaan esiin puutteellisen ja virheellisen informaation keskeltä, sitä enemmän tarvitaan kommunikaatiota ja sitä vahvemmin alitetaan paljastumiselle. Terroritekojen poliittista merkitystä kannattajien parissa voi hämmentää osallistumalla erilaisille keskustelufoorumeille ja lisäämällä siellä epävarmuutta tekijöiden parissa sen suhteen, miten läheisin sidosryhmä toiminnan näkee. Shapiro pyrkiikin aidosti kääntämään havaitsemansa organisatoriset haavoittuvuudet pohjaksi terrorismin torjuntalinjauksille.

Tutkimus onnistuu erottamaan hyvin tavanomaisen mystifioidusta ja purkamaan terrorismiin liitettyä mystiikkaa. Purkamisen välineenä toimii organisaatioteoria tai pikemminkin päämies-agentti-tarkastelukulma, jota Shapiro ilmentää eri tapausorganisaatioiden kautta. Tarkastelu on vahvaa monipuolisen aineiston osalta, mutta jää suhteellisen ohueksi organisaatioteorian osalta. Ehkä vähempikin olisi riittänyt osoittamaan näkökulman käyttökelpoisuuden, jolloin sivuja olisi voinut käyttää myös muiden organisaatioteoreettisten ideoiden koetteluun tässä yhteydessä. Uskoisin teoksen kuitenkin istuvan hyvin osaksi kansainvälisen politiikan opintovaatimuksia. Tavalliselle lukijalle se tarjoaa avartavan tulokulman terrorismin historiaan ja arkeen. Jos johtaminen tuntuu vaikealta, sopii pohtia haasteita, joita terroristiorganisaation johtaminen tarjoaa.

Kirjoittaja on kasvatustieteen tohtori ja Poliisiammattikorkeakoulun erikois-tutkija.